

Visie transformatie sociaal domein op weg naar 2025

Een vergezicht naar de nieuwe sociale samenleving!



Inleiding

“Men ondergaat de toekomst niet, men maakt haar” (Georges Beranos)

“Het heden is zwanger van de toekomst” (Diderot)

Twee citaten om het dilemma aan te geven waar we nu voor staan met betrekking tot de decentralisaties. We zijn in het sociale domein in geheel Nederland bezig met die toekomst, zonder die echt goed te kennen. De uitgangspunten die we mee hebben gekregen vanuit Den Haag zijn op z'n minst ambigue te noemen: een optimaliseringsuitdaging qua dienstverlening in het sociale domein tegenover een bezuinigingsoperatie van ongekende omvang. Gemeenten zijn nu een jaar bezig aan deze uitgangspunten concreet invulling te geven, maar lijken het lastig te vinden de aandacht tussen de praktijk, die nog steeds in kokers is gegoten en de blik op de toekomst, die nog zeer diffuus is, maar waar integrale dienstverlening de kern is, te verdelen. Oldambt is geen uitzondering op die situatie.

Met dit visiedocument leggen we een basis voor de toekomst, we maken haar. Dit doen we door maatschappelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen in het sociale domein met elkaar in verbinding te brengen. We nemen daarbij niet de toekomst van 2018 of 2020 voor ogen, als we zelf nog middenin de transformatie zitten, maar die van 2025, als we daadwerkelijk getransformeerd (zouden moeten) zijn.

Wat zich aftekent, is een toekomst waarin we inhoud hebben gegeven aan het begrip zelfredzaamheid, waarin de gemeente vooral regie voert en tegelijkertijd steeds meer terug treedt en de nog steeds toenemende digitale mogelijkheden ten volle worden benut. Doordat onze inwoner hierbij de spil is, moet onze aandacht ook vooral gericht zijn op het in staat stellen van die inwoner om zijn rol te kunnen spelen; om zichzelf waar dat kan zoveel mogelijk te redden.

Het is aan de gemeente Oldambt om invulling aan dit toekomstbeeld te geven waarbij de menselijke maat en een efficiëntere procesvoering in balans moeten komen. Uiteraard dient altijd het eerste aspect te prevaleren, maar door een en ander goed te organiseren, zal de balans ook kunnen worden gevonden. En daar kunnen we niet vroeg genoeg mee beginnen, getuige ook het tweede citaat!

Achtergrond en leeswijzer

Het college van burgemeester en wethouders heeft ter voorbereiding op de komende decentralisaties per 2015, op 11 maart 2014 al een eerste strategische visie op het sociale domein vastgesteld. Deze is als richtinggevend vertrekpunt en ‘kapstok’ gebruikt voor de start van de voorbereiding en invoering van de nieuwe wetgeving en taken.

In deze transitiefase hebben we besluiten genomen in de afzonderlijke kolommen van decentralisaties. Van een nadere afstemming en integraliteit was nog weinig sprake.

In de transformatiefase gaan we vervolgens op basis van de wens tot verdergaande integraliteit, eerste opgedane ervaringen en voortschrijdend inzicht werken aan een (nieuwe) toekomstvisie op het sociale domein richting 2025. We gaan daarbij in op de maatschappelijke en lokale context (deel 1) en vervolgens de visie (deel 2).

1. De maatschappelijke context

De toekomst

Begrippen als zelfredzaamheid, zorg dichtbij (netwerk), on-bureaucratisch en de altijd toenemende mogelijkheden qua digitalisering zijn voor ons in 2025 reëel geworden. Zo laat het Youtube-filmpje "A day made of glass", een verdergaande digitalisering van de maatschappij zien. Niet alle inwoners kunnen van die mogelijkheden gebruik maken, we zullen hen daarbij moeten blijven stimuleren en faciliteren.

Dit is uiteraard een 'droombeeld' en daar is de nuance wel eens zoek. Maar het idee dat de decentralisaties niet alleen een kille bezuinigingsoperatie vormen, maar ook kansen bieden om te verbinden in een samenleving waar individualisme steeds meer de norm wordt, is aantrekkelijk. Er is dus een transformatie nodig in denken en doen. Binnen de netwerkmaatschappij die we steeds meer aan het worden zijn, lijkt die verandering al ingezet. Dus waarom zou het sociale domein in 2025 niet daarin hét voorbeeld kunnen zijn van die succesvolle transformatie? Sterker nog, het is een zeer reële gedachte dat het sociale domein hierin het initiatief neemt.

De maatschappelijke ontwikkelingen

Als we met bovenstaande in gedachten richting 2025 kijken, dan zien wij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn in deze context.

De kritische inwoner

De inwoner, maar ook bedrijven en instellingen, wordt steeds kritischer, verwacht steeds meer op zijn wenken te worden bediend ('24x7') en stelt zich op als kritische consument. En hoewel wij als overheid vaak monopolist zijn, treft die kritische blik ons ook; niet zozeer over ons product, maar wel over de dienstverlening die daarbij hoort. Dankzij social media weten we heel snel wat de 'mening van het volk' is. Deze is vaak niet al te genuanceerd, maar kan wel de nodige impact hebben. Dit fenomeen wordt ook wel aangeduid met de term 'radicale transparantie'.

Dreigende tweedeling (uit rapport SCP: verschil in Nederland, 2014)

Voor de maatschappelijke positie van mensen zijn opleiding en werk sterk bepalend. Onderbelicht zijn factoren zoals het sociale netwerk en het esthetisch kapitaal (uiterlijk en de waardering ervan). In genoemd rapport van het Sociaal Planbureau worden op basis van deze factoren zes klassen onderscheiden.

Aan de boven- en onderkant doet zich volgens het SCP een tegenstelling voor tussen twee sociale klassen, enerzijds de gevestigde bovenlaag en anderzijds de groep die over de gehele linie achterblijft (precariaat). Tussen die twee extremen bevinden zich nog vier andere segmenten, die samen het grootste deel van de bevolking (70%) uitmaken. Het gaat om de jongere kansrijken, de werkende middengroep, de comfortabel gepensioneerden en de groep werkenden die onzekerheid hebben over het behoud van hun baan. Het wel of niet beschikken over regulier werk en de hoogte van het eigen inkomen, blijft een sterk bepalende factor voor de tweedeling in de maatschappij. Het hoeft geen betoog dat in Oost Groningen er een onder- c.q. oververtegenwoordiging is van beide uiterste klassen.

Glokalisering

Een andere maatschappelijke trend die zich steeds nadrukkelijker manifesteert, is de toenemende globalisering. Enerzijds wordt de wereld gevoelsmatig steeds kleiner; afstanden zijn eenvoudig en snel te overbruggen en cultureel worden we steeds meer één grote smeltkroes.

Anderzijds is er een grotere focus op de onmiddellijke omgeving waarneembaar. We zijn geïnteresseerd in en ook kritisch over wat in onze eigen buurt gebeurt. Van groen tot grijs, van pedofiel tot hondenpoep, we willen weten wat er gebeurt en hoe het onze belangen raakt of schaadt. Deze paradox, tussen globaal en lokaal, wordt ook wel globalisering genoemd.

Digitalisering

De steeds verder toenemende digitalisering heeft een grote invloed op ons dagelijks leven. Internet, social media, de apps-ontwikkeling ("wie heeft er nog geen tablet?") hebben ons leven wezenlijk veranderd. Wie nu een blik in de gemiddelde huiskamer werpt op een willekeurige avond, zal constateren dat de bewoners met de iPad op schoot half tv kijken en half op de tablet bezig zijn. Waar de generaties baby boom ($\pm$ 1945-1960) en X (60-80) nog steeds aan het wennen zijn aan de digitale wereld, maar er wel steeds meer in thuis raken, weten de volgende generaties (Y en Z, respectievelijk 1980-2000 en 2000-vandaag) niet beter.

De huidige digitalisering kenmerkt zich enerzijds als sterk innovatief. In de laatste 30 jaar hebben de technologische ontwikkelingen in een niet eerder waargenomen tempo elkaar razendsnel opgevolgd. Anderzijds is de term 'information overload' van toepassing. We leven in een informatiemaatschappij waarin de grens tussen werk en privé steeds verder vervaagt, waar elk feitje direct te checken is, waar we binnen enkele minuten op de hoogte zijn van de volgende ramp en waarin we ook zelf nieuws maken. Ook weer zo'n voorbeeld van radicale transparantie.

Een veelgehoorde 'ja, maar' is dat de digitalisering minder impact heeft of minder aansluiting vindt bij de oudere generatie (van voor de babyboom), die veelal digibeeft zou zijn. De vraag is in hoeverre dit beeld juist is¹.

De generatie die nu met pensioen gaat, heeft via werk en maatschappelijke invloeden, over het algemeen voldoende digitale kennis. Maar ook de daaraan voorafgaande generatie is steeds digitaler, enerzijds door ondersteuning in het eigen netwerk (kinderen), en anderzijds doordat steeds meer ouderen ook cursussen als 'Digisterker'² volgen.

Echter, er blijven er ook inwoners die door een slechte financiële situatie geen producten kunnen kopen waarbij toegang wordt verkregen tot internet. We zullen hen moeten blijven wijzen op de mogelijkheden van hun sociale omgeving en openbare mogelijkheden (o.a. bibliotheken).

De ontwikkelingen binnen de overheid

Kijkend naar de toekomst in relatie tot de ontwikkelingen in overheidsland, dan signaleren we een aantal landelijke ontwikkelingen.

De existentiële vraag

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen binnen de (gemeentelijke) overheid is dat deze bezig is met de existentiële vraag: waarom ben ik hier, wat is mijn bestaansrecht? Dit wordt gevoeld door onder andere de afname van politieke betrokkenheid van inwoners waardoor de afstand tussen de politieke werkelijkheid en die van de inwoners groter lijkt te worden en de term 'representativiteit' de lading steeds minder dekt.

Gemeenten worstelen met dit vraagstuk en proberen via initiatieven als burgerparticipatie en wijkgericht werken (meer) in contact te komen met haar inwoners. Met wisselend succes, omdat gemeenten moeite hebben om 'los te laten', uit die rol van allesbepalende instantie te geraken. Vele gemeenten voeren dan ook momenteel de (kern)-takendiscussie.

Netwerorganisatie

De gemeente wordt steeds meer een netwerkorganisatie. Op verschillende expertisegebieden wordt de samenwerking gezocht met partners en samenwerkingsverbanden om tot een integrale aanpak te komen en daarmee kansen te benutten. Organisaties op gebied van zorg gaan ook nauwer samenwerken met gemeenten. De gezamenlijke aanpak van multi-problemen biedt kansen, maar er moet wel voldoende menskracht, gedeeld budget en draagvlak op de werkvloer zijn om dit te realiseren.

¹ Zie o.a. onderzoek naar digitale vaardigheden ouderen in Rotterdam van TNO (op verzoek beschikbaar te stellen).

² Digisterker is een programma vanuit bibliotheken om m.n. ouderen digitaal vaardiger te maken.

Digitalisering

Een andere ontwikkeling is de impact die de eerder genoemde kritische houding van diezelfde inwoner heeft op (gemeentelijke) overheden. Hierbij hebben we het over de inwoner die zich afvraagt waarom de overheid niet dezelfde dienstverlening kan leveren als zijn bank of reisbureau. Digitalisering (internet) speelt hierbij een belangrijke rol, maar dit geldt ook voor social media in het kader van burgerparticipatie.

Afname middelen

Daarnaast nemen de middelen die gemeenten ter beschikking hebben steeds meer af. We moeten 'meer' met 'minder' doen. Bezuinigingsoperatie na bezuinigingsoperatie heeft geleid tot een versoberde overheid die steeds vaker 'nee' moet zeggen. De decentralisaties zijn daar bij uitstek een voorbeeld van. Dezelfde taken moeten worden uitgevoerd met tussen de 30 en 40% minder middelen. De focus binnen overheden ligt dan ook sterk op het financiële domein. Landelijk wordt veelal de kaasschaafmethode gebruikt waarmee we er (nog) steeds in blijven slagen hetzelfde werk met minder medewerkers te doen. Maar, hoe lang nog? Dit houdt uiteraard een keer op en uit zich in een tweetal trends: ten eerste efficiency via procesoptimalisatie, waarbij vaak digitalisering een grote rol speelt en ten tweede het feit dat steeds meer gemeenten een takendiscussie voeren.

Takendiscussie, de terugtrekkende overheid

Daarmee komen we weer terug bij de existentiële vraag: wat is ons bestaansrecht als gemeente? Veel gemeenten zijn bezig zich van een uitvoerende naar een regiegemeente te ontwikkelen en besteden taken uit. Ook in Oldambt wordt deze discussie nu gevoerd. Daarnaast is er de overtuiging dat niet alleen vanuit efficiency, maar ook vanuit betrokkenheid (lokalisering), gemeenten ook meer aan de gemeenschap zelf moeten en willen overlaten. Hoewel de kernboodschap wat diffuus is (is het een bezuinigingsoperatie of concentreren we ons op onze kerntaken en laten we de rest over aan 'de markt'?) is de trend van een terugtrekkende overheid onmiskenbaar.

Deze terugtrekkende overheid lijkt zich dan te onderscheiden als eerste gesprekspartner van de inwoner, die er vooral voor zorgt dat de inwoner naar de juiste plek wordt doorverwezen (een loketfunctie of een accountmanagementrol). Alle 'backoffice' processen vinden dan elders plaats.

Het adagium 'loslaten waar het kan en ingrijpen waar het moet', zullen we in de toekomst vaker in het overheidslandschap tegenkomen.

Inwonerparticipatie

Gelet op voorgaande zien we in de maatschappij een toenemende behoefte aan inwonerparticipatie ontstaan. Enerzijds geven inwoners zelf aan "daarvoor hebben we de overheid niet nodig, dat kunnen we zelf wel, al of niet met facilitering door de overheid". Anderzijds ontstaat er een toenemende druk vanuit de overheid op diezelfde inwoners om zelf meer verantwoordelijkheid te nemen en in actie te komen.

Personele impact

Bovenstaande ontwikkeling - van uitvoering naar regie - heeft ook verregaande personele consequenties. De landelijke trend laat al zien dat de ambtenaar van de toekomst niet zoals nu vooral uitvoerend bezig is. De ambtenaar is een kenniswerker die midden in de maatschappij staat. Hij/zij is in staat om voor elke maatschappelijke uitdaging de juiste oplossing te vinden, waarbij het vooral de kunst is om de juiste partijen met elkaar aan tafel te brengen. Van uitvoerend naar adviserend en regisserend. Landelijk gezien betekent dit bijvoorbeeld een verschuiving in het gewenste opleidingsniveau voor de gemiddelde ambtenaar van MBO naar HBO+.

Conclusie

De maatschappij is enorm in ontwikkeling en gemeenten moeten daarin mee. De belangrijkste transformatie lijkt die te zijn van een alles bepalende overheid naar een overheid op de achtergrond. Een overheid die toch midden in de maatschappij staat en zijn rol als makelaar met verve oppakt. Deze transformatie vindt uiteraard ook plaats in het sociale domein. Sterker nog: het sociale domein moet zich opwerpen als wegbereider van deze ontwikkeling, deels omdat het moet, maar vooral omdat het past!

De lokale context

We zijn niet volledig als we in het beschrijven van de context niet ook stil staan bij de lokale situatie. Oost-Groningen heeft enerzijds veel om trots op te zijn: rijke historie met regionale welvaart in landbouw en de industrie en er is voldoende ruimte, de lucht is schoon, de dorpen en steden mooi. Anderzijds heeft deze regio ook veel om zich zorgen over te maken: een zwak sociaal-economische structuur, veel lager opgeleiden en lage dynamiek leiden tot hoge werkloosheid, lage inkomens en inactiviteit, afhankelijkheid van sociale zekerheidsregelingen en armoede.

De inwoners van Oldambt doen dan ook nog steeds veelvuldig beroep op de verschillende ondersteuningsmogelijkheden van de gemeente. Dit wordt o.a. veroorzaakt door een aantal specifieke 'kenmerken' van onze inwoners: de aanwezigheid van een hoog percentage alleenstaanden, gemiddeld hoge leeftijd en laag inkomen (ook veroorzaakt door een hoge werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid) en schuldenproblematiek. Daarnaast zien veel van onze inwoners zich genoodzaakt een beroep te doen op WMO voorzieningen evenals de inkomensondersteunende voorzieningen vanuit de Participatiewet. Er wonen in Oldambt relatief veel kinderen met een beperking. Voor de jeugd van Oldambt worden veelvuldig de diverse vormen van jeugdhulp ingezet. Met o.a. het Bestuursakkoord van Westerlee wordt stevig ingezet op verbetering van de economische vitaliteit en stimulering van de lokale en regionale werkgelegenheid.

In de bijlage treft u een nadere uiteenzetting aan van deze lokale context.

2. De visie

De toekomst

In 2025 hebben de zich in de vorige paragraaf beschreven trends allemaal doorgezet en vindt de inwoner het volstrekt normaal dat hij zijn ouders verzorgt, is digitalisering 'water uit de kraan' en is de gemeente min of meer onzichtbaar. In deze toekomstschets zijn wij er dus als overheid in geslaagd de term 'zelfredzaamheid' ook daadwerkelijk invulling te geven. Dit beeld verraadt dus al een beetje de visie die de gemeente Oldambt, als eerste aanspreekpunt voor haar inwoners, heeft op het sociale domein.

Uitgangspunten

In het (primaire) visiedocument van 2014 hebben we een aantal uitgangspunten opgesteld. We hebben daarbij aangegeven dat de ondersteuningsvraag van de inwoner centraal wordt gesteld, de interventie moet leiden tot versterking van de eigen kracht, de werkwijze integraal moet plaatsvinden, ingezet moet worden op preventie en dat we dwangmaatregelen moeten nemen als de situatie daarom vraagt. Deze uitgangspunten zijn ook richting de toekomst nog steeds actueel.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) werkt samen met gemeenten en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om gemeenten te faciliteren om de decentralisaties vorm te geven. Van daaruit zijn ook enkele landelijke uitgangspunten geformuleerd en werkwijzen geadopteerd. De volgende uitgangspunten nemen wij dan ook mee in de visie op het sociaal domein:

- Van zorgen voor naar zorgen dat (van beschikbaar stellen naar faciliteren)
- Zelfredzaamheid (zelf regie over het eigen leven nemen)
- 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur³

Omdat deze uitgangspunten als bekend mogen worden verondersteld voor een ieder die zich in het sociale domein beweegt, worden deze niet verder uitgelegd.

De visie, vooraf

Een visie heeft als doel inspirerend te zijn en geeft een visionair en ambitieus beeld van wat een organisatie wil zijn. Kijkend naar de wereld van nu en de kansen en ontwikkelingen in de toekomst, beschrijven we de gewenste 'droomsituatie'. Of het allemaal uitkomt en realiseerbaar is, zal de toekomst uitwijzen. Echter, op voorhand kunnen we nu al wel een aantal dilemma's en aandachtspunten benomen. Per visiepunt treft u ie aan, waarbij we niet de illusie hebben volledig te zijn.. De uitwerking c.q. beantwoording van deze dilemma's en aandachtspunten wordt onderdeel van de nog op te stellen uitwerkingsplannen.

De visie

1. *De dienstverlening in het sociale domein kenmerkt zich als transparant, klantvriendelijk en het niet verkokerd aanbieden van de (gemeentelijke) producten en diensten ('supermarkt model').*

Dit betekent de inwoner van Oldambt precies weet waar hij/zij zich met welke vraag of uitdaging kan wenden en dat wij u daar zo goed mogelijk mee helpen (de loketfunctie). Klantvriendelijk betekent ook dat we 'nee' zeggen waar dat aan de orde is, maar dat we wel meedenken en proactief zijn.

Een ander element daarbij is dat we in eerste instantie een beroep doen op de zelfredzaamheid. Onze dienstverlening is integraal en toegespitst op de vraag, waarbij we maatwerk leveren binnen gestelde

³ Inmiddels wordt ook vaak gesproken over 'Eén huishouden, één plan, één regisseur'. In dit document hanteren we het oorspronkelijke devies.

kaders. Net als in de supermarkt kun je zelf bepalen wat je afneemt binnen een bepaald assortiment. Het komt erop neer dat we via algemene voorzieningen zo maximaal mogelijk de gevraagde hulp gaan verlenen. In het restant van die hulpvraag zullen we een zekere mate van flexibiliteit bieden.

We zien een ontwikkeling waarbij de ondersteuning steeds meer via een algemene voorziening aangeboden gaat worden. Mocht een specifieke situatie daarom vragen, dan zal uiteraard een afweging worden gemaakt of de beschikbare algemene voorziening passend en toereikend is. De mogelijkheid bestaat dan om alsnog een maatwerkvoorziening aan te bieden. Deze vorm van individualisering zal uiteraard moeten passen binnen de kader van de wet, ons beleid en onze verordeningen en beleidsregels. Vanzelfsprekend zullen we een dergelijke maatwerkverzoek evalueren en de geboden oplossing mogelijk toevoegen aan ons assortiment.

We proberen redenerend vanuit de belangen van de inwoner, deze zo min mogelijk lastig te vallen met hoe wij georganiseerd zijn. Dat wij voor de uitvoering van enkele taken onderdeel zijn van Gemeenschappelijke regelingen (bestaande of nieuwe) hoeft op zich niet te betekenen dat onze inwoners hier nadeel van hoeven te ondervinden. Echter, indien de meerderheid van de deelnemers van een Gemeenschappelijke regeling besluiten om een andere vorm van dienstverlening toe te passen, kunnen wij hierin slechts volgen.

Dilemma's en aandachtspunten

Hoe verhoudt zich de voorziene dienstverlening in het sociaal domein – inclusief de gewenste efficiëntere werkwijze door uniformering en standaardisering – tot de gemeente brede (“all-over”) dienstverlening?

Hoe zorgen we ervoor dat in die ontwikkeling naar die efficiëntere werkwijze, te vertalen naar een grotere rol voor de algemene voorzieningen, we de menselijke maat in de gaten blijven houden en toch nog in beperkte vorm maatwerk bieden?

Hoe verhoudt zich het uitgangspunt van de decentralisaties om als gemeente zelf aan het roer te staan terwijl we ook onderdeel zijn van diverse gemeenschappelijke regelingen en samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld inkoop Jeugd en WMO in respectievelijk het RIGG en het Ommelanden model)?

2. Er is een balans tussen de mate waarin de inwoner een eigen verantwoordelijkheid heeft en anderzijds de rol van de overheid die het voor de inwoner regelt.

Voor de inwoners geldt het principe van zelfredzaamheid; eerst kijken wat u zelf kunt, wat u binnen uw eigen netwerk kunt organiseren, voordat er contact wordt opgenomen met de gemeente. In het gesprek helpen wij de inwoner op weg om zaken zelf of via netwerken te regelen, zowel in de eigen directe omgeving (via de wijkvertegenwoordiging) als digitaal (via kennisbanken als: www.wehelpen.nl en www.voorelkaar.nl). Indien de inwoner niet over een eigen netwerk beschikt, ondersteunen wij hem om deze te organiseren. Mocht dat niet voldoende zijn, dan laten wij de inwoner niet aan zijn lot over en helpen wij hem bij de (overgebleven) ondersteuningsvraag.

We proberen als gemeente ook actief netwerken te creëren. Dit doen we vooral door actief te zijn in de buurt via zo logisch mogelijke ingangen en vooral niet profilerend als ‘de overheid’. Daar waar we kunnen, laten we los. Onze organisatiestructuur is geen belemmering om integraal onze rol te kunnen vervullen, maar is flexibel genoeg dat bijvoorbeeld een wijkagent of buurtregisseur een zorgvraag kan signaleren en op de juiste plek doet landen.

We zoeken constant de balans tussen loslaten en toch verantwoording te dragen voor de wijze waarop maatschappelijke middelen worden ingezet. We maken resultaatgerichte afspraken om vooral de effectiviteit van ingezette acties te kunnen bepalen. Hierbij treden wij meer op als facilitator dan als regisseur. We evalueren tussentijds en na afloop, waarbij ruimte voor het experiment en dus ook voor het maken van fouten een gegeven is.

Een ander aspect van de balans tussen eigen en gemeentelijke verantwoordelijkheid, meer op individueel niveau, is dat inwoners zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid voor zichzelf en zijn netwerk. Inwoners worden ook gestimuleerd om die verantwoordelijkheid te nemen.

Er ontstaat mogelijk een groep die niet om hulp kan of wil vragen doordat we uitgaan van meer zelfredzaamheid. Deze groep bestaat nu ook al en redt zich vaak zonder ondersteuning/uitkering aan te vragen. Het blijft wel zaak om hier aandacht voor te houden en daar waar echt nodig wel bemoeizorg toe te passen.

Dilemma's en aandachtspunten

Kunnen we – ook gezien hetgeen we hebben vermeld bij de lokale context – een hoge mate van zelfredzaamheid van onze inwoners verwachten?

De gewenste uitvoering van de decentralisatie vergt van de bestuurders, raadsleden en ambtenaren een omslag om “los” te laten, is die omslag in deze 3 geledingen ook voldoende te realiseren?

3. *We proberen zoveel mogelijk de zelfredzaamheid te stimuleren, maar als we vaststellen dat de inwoner toch een beroep op ons moet doen, zorgen we ervoor dat dit zo snel en efficiënt mogelijk gebeurt.*

Nadat we hebben vastgesteld dat een beroep op ons terecht is, brengen wij de inwoner zo spoedig mogelijk in contact met de professional die voor de oplossing het meest relevant is. Bij meervoudige complexe zaken geldt het adagium: één gezin, één plan, één regisseur.

We blijven dus aandacht houden voor de kwetsbare groepen in onze samenleving. Geen of onvoldoende aandacht zal uiteindelijk kunnen leiden tot een hogere zorgbehoefte. Tijdig signaleren voorkomt escalatie van problematische situaties (preventie). Hiermee voorkomen we eveneens dat de zorgkosten, bijvoorbeeld door de inzet van specialistische hulp ongecontroleerd oplopen.

Dilemma's en aandachtspunten

Accepteren we dat we in incidentele gevallen achteraf blijkt dat we een verkeerde inschatting hebben gemaakt; een standaardoplossing waar maatwerk passender was?

4. *Binnen duidelijke door de raad vastgestelde (inclusief toepassing burgerparticipatie) kaders kan de inwoner meedenken en meedoen bij de afhandeling van de eigen zorg- of ondersteuningsvraag.*

Hierbij hoort dat de inwoner binnen kaders kan kiezen voor best passende hulpverlenende instantie. Deze kaders zijn al ontwikkeld of moeten dat nog, maar we zorgen ervoor dat deze bij de inwoner bekend zijn.

Dilemma's en aandachtspunten

Weet de burger welke mate van vrijheid hij/zij heeft in het bepalen van de zorg en welke ruimte bieden wij daarbij?

Leren we voldoende van de opgedane ervaringen om zo het aanbod beter te kunnen afstemmen (passen we het aanbod in onze 'supermarkt' aan bij de vraag van de inwoners?)?

5. *We zijn er voor de inwoner! Zichtbaar en snel bereikbaar.*

Eén van de redenen van het invoeren van de decentralisaties is dat men het proces van toegang tot de zorg efficiënter in wil richten. Hiermee wordt onder andere bedoeld op de huidige praktijk dat vele partijen een rol spelen in de dienstverlening aan de inwoner waar het diens zorgvraag betreft.

Het idee is dat door de gemeenten eindverantwoordelijk te maken, de toegang naar het sociale domein in ieder geval eenvoudiger zou moeten worden. Hier is ook het 'één gezin, één plan, één regisseur' principe op gestoeld.

Dit uitgangspunt kent twee elementen; de inwoner vindt ons gemakkelijk via elk kanaal en wij vinden de inwoner waar dat moet.

We zorgen ervoor dat de toegang naar het sociale domein over alle kanalen eenvoudig is te vinden. We sturen actief op het internetkanaal voor de informatievoorziening en het gemeentelijk KCC handelt de telefonische vragen af; dit gaat vooral om het verstrekken van algemene informatie. KCC-medewerkers worden daarnaast getraind in vraaganalyse, zodat ze snel en goed kunnen bepalen of iemand in de tweede lijn moet worden geholpen. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om specialisten in het eerstelijns KCC neer te zetten, maar wel medewerkers die snel in staat zijn u op het juiste adres te krijgen.

De kanalen email en post richten we zo efficiënt mogelijk in. We blijven ook gebruik maken van de Oldambtster, al dan niet in digitale vorm, om de inwoner te informeren, omdat we weten dat die massaal gelezen wordt.

Het internetkanaal en de Oldambtster zijn zo het eerste informatiekanaal voordat de inwoners bij het KCC binnenkomen (centrale toegang).

De fysieke contacten, daar waar eigen kracht geen oplossing biedt en hulp van ons noodzakelijk is, vinden in de eigen leefomgeving plaats aansluitend op de trend van globalisering en het wijkgericht werken. De vorm waarin we dat doen is niet vastomlijnd, maar logisch vanuit het perspectief van de inwoner en de specifieke context. Wie ook namens 'de overheid' in de wijk opereert, hij/zij is in staat om de signalen die hij oppikt snel neer te leggen bij de juiste instantie. Die instantie is nog wel de gemeente, maar vooral vanuit de regie- en verantwoordingsrol.

Hoe een en ander is georganiseerd, is afhankelijk van de situatie. Uitgangspunt daarbij is dat we gebruik maken van al aanwezige infrastructuur. Dit kan een wijkgebouwtje zijn, een bibliotheek of een school. Dit is niet per se de verzamelplaats voor professionals om casussen te bespreken maar dat er vooral ruimte moet zijn voor de preventieve en signalerende rol. Deze professionals zitten op de voor hun logische plaatsen (dus vaak in hun eigen organisatie) maar zijn snel ter plaatse als dat nodig wordt geacht. Dit betekent niet dat we fysiek in de wijk zitten, maar er wel snel kunnen zijn en dat de locatie voor wijkbewoners ook logisch is.

Gebiedsgerichte sociale teams, hebben ons geleerd dat de aanwezigheid in de wijken enerzijds een toegevoegde waarde heeft, en anderzijds dat we nog wel moeten zoeken naar de vorm waarin we aanwezig zijn. De hierboven beschreven uitgangspunten – gebruik maken van de lokale infrastructuur en efficiënt omgaan met de aanwezigheid van professionals in de wijk – zullen daarbij leidend zijn.

Dilemma's en aandachtspunten

We kiezen voor een situationele benadering waarbij we regelmatig gaan evalueren en de benadering bijstellen als dat nodig is. Hoe passen we als gemeente de gevraagde regierol toe in een veld waar dat nu niet op deze manier gangbaar is?

We kiezen ook voor een beperkte vorm van aanwezigheid in de leefomgeving waar andere gemeenten kiezen voor inrichting sociale teams op wijk- en dorpsniveau. Wij denken dat deze aanpak het beste past bij Oldambt, maar hoe gaan we ermee om als andere werkwijzen aantoonbaar beter rendement opleveren dan de keuze die wij hebben gemaakt?

6. We respecteren de keuzevrijheid van onze inwoners.

Inwoners die wilsbekwaam zijn en geen risico voor zichzelf of anderen vormen, mogen er ook voor kiezen geen hulp te willen. Deze keuzevrijheid respecteren wij zolang de (persoonlijke) veiligheid en openbare orde niet in het gedrang komt. Echter, als de situatie daarom vraagt, passen wij wel (tijdig) bemoeizorg toe.

Dilemma's en aandachtspunten

Op welk moment besluiten we om toch bemoeizorg toe te passen?

Hoe kan de lokale infrastructuur ingezet worden in het kader van 'sociale controle / signalering' zodat er ingegrepen kan worden?

Gaan we zorgmijders registreren om toch in te kunnen grijpen zodra dat nodig is?

7. We leggen vast wat nodig is, zoveel mogelijk digitaal binnen de kaders van privacy.

Het 'informatielandschap' is sterk aan het veranderen, we sturen in toenemende mate op cijfers en daarvoor moeten we (meer) gegevens vastleggen. Dat veroorzaakt extra belasting. We ontkomen er dus niet aan om, meer dan we nu doen, vast te leggen wat we doen. In de meeste onderdelen leggen we al veel vast, maar hier en daar zal er meer of anders moeten worden vastgelegd. Dit is nodig om efficiënt te kunnen sturen en om goed te kunnen verantwoorden wat we doen. Hierbij geldt uiteraard het principe: eerst de klant, dan de administratie. Maar we tuigen geen zware registratielast op. We proberen met een optimale informatievoorziening en gedegen digitalisering en technologische items de professional zoveel mogelijk te faciliteren zodat hij/zij zo maximaal mogelijk bezig kan zijn met zijn professie.

Daar waar we gebruik kunnen maken van bestaande systemen of aangeboden standaarden (zoals iWMO) zullen we dat zeker doen. De backoffice zorgt voor de verdere administratieve verwerking. Hierbij respecteren we uiteraard de privacy, zonder dat we daarin dogmatisch worden, zie ook verderop in deze paragraaf.

Hoewel het voor de hand ligt dit wel te doen, streven we niet naar één ultiem registratie- of klantvolgsysteem. Het is een gegeven dat we in ketens werken en de investering om voor alle ketens één informatievoorzieningssysteem te creëren, is niet passend om veel redenen, namelijk de kosten, privacy, de energie die in een dergelijk traject gaat zitten enz. Het is eigenlijk ook niet eens nodig. Wat nodig is dat via één interface (website / medewerkersportaal) toegang te krijgen is tot alle relevante informatie en dat inwoners dat ook hebben. Dat 'onder de motorkap' het wemelt van de koppelingen, is niet onze zorg.

Voor waar het de privacy betreft, staat de waardigheid van de inwoner voorop. We hebben al kaders ontwikkeld in samenwerking met andere gemeenten uit de regio en we zullen deze verder ontwikkelen en toepassen. We hanteren daarbij een aantal uitgangspunten:

- Bij samenwerking hoort gegevens delen en daar gaan we integer mee om
- Uitgangspunt is 'need to know', niet 'nice to know'
- We zijn zoveel mogelijk transparant
- We motiveren en documenteren onze acties

Dilemma's en aandachtspunten

Hoe vindt de medewerker de balans tussen administratieve belasting en de zorgwerkzaamheden? We willen immers zo maximaal mogelijk de 'handen aan het bed'.

Hoe passen we de kaders rond privacy zo goed mogelijk toe zonder dat we in de valkuil van risicomijdend gedrag trappen? N.b. niets doen is ook laakbaar.

8. We zijn een lerende organisatie(s)

De gemeente en haar ketenpartners kenmerken zich door 'leren door ontwikkelen'; we leren van onze fouten en we leren van onze omgeving. We hebben van nature een nieuwsgierige houding en ontwikkelen onze werkprocessen gericht op efficiency zonder dat we ons verliezen in een wirwar van experimenten. We behouden het goede en versterken daar waar dat nodig is.

Dilemma's en aandachtspunten

De visie brengt met zich mee dat we een ontwikkelingstraject ingaan waarbij geëxperimenteerd gaat worden en waarbij er fouten gemaakt kunnen worden. Zijn we in staat om een klimaat te creëren dat dit ook kan?

Hoe staan we hier in als er fouten worden gemaakt in een crisissituatie?

Raken we daarbij niet in paniek en schieten we in een risicoreflex? Hoe beschermen de bestuurders daarbij haar ambtenaren?

De samenvatting

Hoe ziet de visie op het sociale domein in 2025 er dan uit?

1. We hebben onze dienstverlening in het sociale domein dusdanig ontwikkeld waarbij de (gemeentelijke) producten en diensten transparant, klantvriendelijk en niet verkokerd worden aangeboden;
2. Door de sterk afnemende rol van de overheid, ontwikkelen we een nieuwe balans tussen de mate waarin de inwoner een eigen verantwoordelijkheid heeft en de rol van de gemeentelijke overheid die het voor de inwoners regelt;
3. We streven er naar dat onze inwoners een hoge mate van zelfredzaamheid ontwikkelen waarbij er een (sociaal) vangnet blijft voor die mensen die het, tijdelijk of permanent, op eigen kracht niet redden. Bij meervoudige complexe zaken gaan we '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' toepassen;
4. We stimuleren dat onze inwoners, binnen gestelde kaders, meedenken en helpen bij de afhandeling van hun eigen hulpvraag;
5. We zijn er voor de inwoners, zichtbaar en snel bereikbaar;
6. We blijven respecteren dat wilsbekwame inwoners geen beroep doen op hulp maar als de situatie er om vraagt gaan we tijdig bemoeizorg toepassen;
7. We richten ons 'informatielandschap' zodanig digitaal in dat we kunnen vastleggen wat we nodig hebben voor een efficiënte dienstverlening en bedrijfsvoering;
8. De gemeentelijke organisatie ontwikkelen we tot een adaptieve en lerende organisatie die de risico's goed kan managen en oog heeft voor de politieke realiteit.

3. Dynamisch document

Dit document is niet het kant en klare visiedocument. De uitwerking van onze visie is er namelijk al deels en wordt verder opgepakt binnen het programma 3D's en de daaronder ressorterende projecten. Onze visie is dus een visie op hoofdlijnen, een kader, een kompas. Onze visie zal ook voortdurend ter discussie staan. Ten eerste omdat we dit document positioneren als een discussiestuk en we daarmee ook verwachten op basis van de discussie over dit document de koers op onderdelen wordt bijgesteld. Ten tweede omdat we, één van de uitgangspunten in de visie, een lerende organisatie willen zijn, ook in onze blik op de toekomst. Door regelmatig onze uitgangspunten en effecten te evalueren, zullen we (mogelijk) beter in staat zijn om van onze fouten te leren of de vruchten van voortschrijdend inzicht te plukken.

4. Verantwoording

Dit document is tot stand gekomen in twee sessies met de programmagroep 3D's, daarmee invulling gevend aan de eerste opdracht die elke projectleider heeft gekregen, namelijk de visievorming in het eigen domein. Ook is er geput uit de ervaringen vanuit de transitiefase en de sessies met de portefeuillehouder. Verdere input is afkomstig uit de projectgroep dienstverlening, de evaluatie sociale teams, de analyses met betrekking tot Jeugd en Passend onderwijs, twee sessies met de beleidsadviseurs van het cluster Maatschappelijke Zaken en de ervaringen van een jaar transitie. Verder is dit document opiniërend besproken met het college (drie keer) en met de Raadswerkgroep Decentralisaties (op 19 januari 2016).

5. Bestuurlijke besluitvorming

Dit document zal nu worden aangeboden aan twee gemeentelijke adviesraden (WMO raad en het Klantenpanel WWB). Vervolgens zal het document met de ontvangen adviezen aan het college worden aangeboden met het verzoek hiermee in te stemmen en vervolgens ter besluitvorming voor te leggen aan de raad.

Versiebeheer

Versie	Auteur	Status	Wijzigingen
0.1	Bé Wever	Concept	Eerste versie
0.2	Gjill Smit	Concept	Geredigeerde versie
0.3	Gjill Smit	Concept	Reviewcommentaar verwerkt van Petra Gelderloos, Karin Komdeur, Inge Damen, Jarno van der Woude, Yvonne Wiltjer
0.4	Yvonne Wiltjer, Jolanda de Jager	Concept	Reviewcommentaar verwerkt van beleidsadviseurs MZ sessie 7-7
0.5	Bé Wever	Concept	Reviewcommentaar verwerkt van beleidsadviseurs MZ sessie 4-9
0.6	Bé Wever	Concept	Reviewcommentaar portefeuillehouder verwerkt 12-11
07	Bé Wever	Concept	Laatste inhoudelijke redactie 01-12
08	Bé Wever	Concept	Aanpassing na BOT overleggen college B&W en Raadswerkgroep Decentralisaties

Bijlage: De lokale context

De bevolking van de gemeente Oldambt kenmerkt zich door:

- **de aanwezigheid van een hoog percentage alleenstaanden, gemiddeld hoge leeftijd en gemiddeld laag inkomen (bron: KWIZ Armoedemonitor 2014).**

In onze gemeente wonen totaal 38.45 personen in 19.044 huishoudens. Daarmee komt de gemiddelde huishoudgroot uit op 2,0 en dat is lager dan het landelijk gemiddelde van 2,2. Kijken we naar de huishoudtypen dan is 38% alleenstaand, landelijk is dat 40%. Het aandeel eenoudergezinnen bedraagt 4% en volgt daarmee het landelijk percentage. In 58% is sprake van een meer persoons huishouden waarvan in 40% (landelijk 39%) geen sprake is van inwonende minderjarige kinderen en in 18% (landelijk 20%) wel kinderen inwonend zijn.

Als we naar de leeftijd kijken (criterium oudste gezinslid) dan is 8% jonger dan 27 jaar, 22% behoort tot de categorie 27 tot 45 jaar, 38% van 45 tot 65 jaar en 32% is ouder dan 65 jaar (landelijk 25%). Het aandeel huishoudens waarvan de oudste persoon van het huishouden ouder is dan 65 jaar is dus aanzienlijk groter dan het landelijke gemiddelde.

Van de huishoudens is 13% van allochtone herkomst (10% van westerse afkomst en 3% van niet westerse afkomst) en dat is lager dan het landelijk gemiddelde van 20%.

Van de 19.044 huishoudens zijn er 2.513 aangewezen op een inkomen tot maximaal 115% van het wettelijk sociaal minimum, dit betreft 13%. De helft hiervan is aangewezen op een bijstandsuitkering en een derde van een AOW uitkering. Totaal 51% van deze 2.513 huishoudens heeft al meer dan 3 jaar een dergelijk laag inkomen. In de gemeente wonen 7.169 kinderen waarvan 875 (12%) in een huishouden leven die is aangewezen op een minimum inkomen.

- **een hoge werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid (bron: CBS – sociale zekerheid op maat).**

In onze gemeente zijn er 1.450 huishoudens aangewezen op een bijstandsuitkering. Gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal hebben 470 huishoudens die een gemeentelijke uitkering ontvangen. Kenmerkend voor Oldambt is dat ongeveer driekwart hiervan een opleiding heeft op maximaal LBO niveau. Ook is er sprake van “vererving” van de uitkeringssituatie (“van generatie op generatie”).

Daarnaast zijn er 980 inwoners die een WW-uitkering ontvangen (740 in vergelijkbare gemeenten) en 2640 arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (1.390 in vergelijkbare gemeenten). Oldambt kent 8.620 inwoners met een AOW uitkering (6.290 in vergelijkbare gemeenten). Tenslotte had Oldambt tot 2015 totaal 700 personen werkzaam in de sw-sector en daarbij stonden ook nog 117 personen op de wachtlijst WSW.

- **Schuldenproblematiek (bron: opgave VKB)**

Veel van inwoners hebben financiële problemen en wel dusdanig dat zij hiervoor ondersteuning zoeken bij de Volkskredietbank Noord Oost Groningen (VKB). In 2015 zijn door de VKB totaal 105 kredieten verleend, waren er 383 inwoners in (de verschillende vormen van) budgetbeheer en 5 in financieel beheer. Er zijn in 2015 totaal 156 schuldregelingen opgezet en in 38 situaties is schuldbemiddeling toegepast.

- **zorgondersteuning (bron: concept Verantwoordingsrapportage gemeente Oldambt)**

Veel van onze inwoners zien zich genoodzaakt om een beroep te doen op de verschillende vormen van gemeentelijke zorgondersteuning. Op 31 december 2015 waren er 2.486 inwoners die een WMO voorziening (begeleiding, hulp bij huishouding, persoonlijke verzorging, rolstoelvoorziening, vervoersvoorziening en woonvoorzieningen) ontvingen. Hierin werd voorzien door in 479 situaties een PGB te verstrekken en in 2007 situaties gebruik te maken van ingekochte zorg. Er zijn in 2015 daarnaast ook 961 aanvragen binnengekomen voor voorzieningen in kader van de bijzondere bijstand en 554 voor de individuele inkomenstoeslag. Tenslotte zijn er nog 1079 verzoeken binnengekomen om in aanmerking te komen voor een vergoeding vanuit het gemeentelijk Participatiefonds (minimafonds).

- **zorgondersteuning aan jeugd (bron: Kinderen in tel)**

In de provincie Groningen heeft 9,2% van alle jongeren van 0 t/m 17 jaar jeugdhulp gekregen in het eerste kwartaal van 2015. Jeugdhulp betreft hulp aan jeugdigen en hun ouders bij psychische, psychosociale en gedragsproblemen, een verstandelijke beperking of opvoedingsproblemen. Hier is de jeugdbescherming en jeugdreclassering niet in meegenomen. Landelijk gezien is dat 4,8% van alle jeugdigen van 0 t/m 17 jaar, in de gemeente Oldambt is dit 11,9%. In de provincie Groningen en in de gemeente Oldambt wordt dus fors meer jeugdhulp ontvangen dan gemiddeld in Nederland.

Er wonen in Oldambt relatief veel kinderen met een beperking (3,4%). Specifieke problematiek voor Oldambt is vooral de achterstandsproblematiek en het grote aantal jongeren met een verstandelijke beperking. De samenhang van jeugdhulpbeleid, passend onderwijs, WMO-beleid en participatiebeleid is daarom van belang.

Het gebruik van jeugdzorg in Oldambt is hoog vergeleken bij het landelijke gemiddelde. Oldambt staat voor wat betreft hulp vanuit de ZVW (met name jeugd GGZ) en de AWBZ bovenin de top 10 van gemeenten met de meeste jeugdigen in de hulpverlening. De jeugdigen die zorg krijgen vanuit de AWBZ hebben vaak lichamelijke of verstandelijke beperkingen en/of een psychiatrische aandoening.

Uit bovenstaande cijfers kan worden geconcludeerd dat er binnen de gemeente Oldambt sprake is van een cumulatie aan individuele problematiek onder jeugdigen. Tevens is er sprake van achterstandsproblematiek, zoals een hoge werkloosheid en een laag gemiddeld inkomen. Kwetsbare jongeren blijven wonen in de regio, jongeren met 'kansen' verlaten de regio, naar een regio waar meer werkgelegenheid is