Het Rijnstreeks model

nieuwkoop

Kaag en Braassem

Alphen aan den Rijn

Je pad vinden in het leven of sommige uitdagingen het hoofd bieden is soms best lastig. Iedereen heeft wel(eens) een vraag of uitdaging. Veel mensen vinden daar zelf een oplossing voor of hebben geleerd daarmee te leven. Als de problemen toenemen en/of het mensen niet meer lukt er zelf (met familie, vrienden) uit te komen, dan kunnen zij terecht bij ons als gemeente (de door ons ingekochte hulp en ondersteuning). Het is niet gek om hulp te vragen.

We maken dat zo makkelijk en gewoon mogelijk. Dat betekent concreet dat mensen niet ver weg hoeven voor hulp en direct en goed geholpen worden. Waar mogelijk doen we dat collectief. We stimuleren dat inwoners ook elkaar helpen. Als professionele hulp nodig is, proberen we de administratieve lasten voor inwoners en organisaties te beperken. We werken zo weinig mogelijk met beschikkingen, toetsen en administratieve processen. In onze financiering en opdrachtformulering beperken we het aantal schotten en ook prikkels om onnodig dure zorg in te (blijven) zetten. We stimuleren de professionele hulpaanbieders ook om contact te hebben met de verenigingen, scholen en andere algemene voorzieningen.

Naast goede hulp inkopen moet de gemeente ook efficiënt omgaan met de beschikbare middelen. Hoewel niet alle prestaties meetbaar zijn in het sociaal domein, zijn we duidelijk over de prestaties die worden geleverd. We stimuleren het gesprek tussen ons gemeentelijk bestuur, aanbieders, partners en inwoners. Klanttevredenheidsmetingen doen we ook, evenals het vergelijken van cijfers met andere gemeenten. We willen leren, verbeteren en het gewoon het goede doen voor onze inwoners.

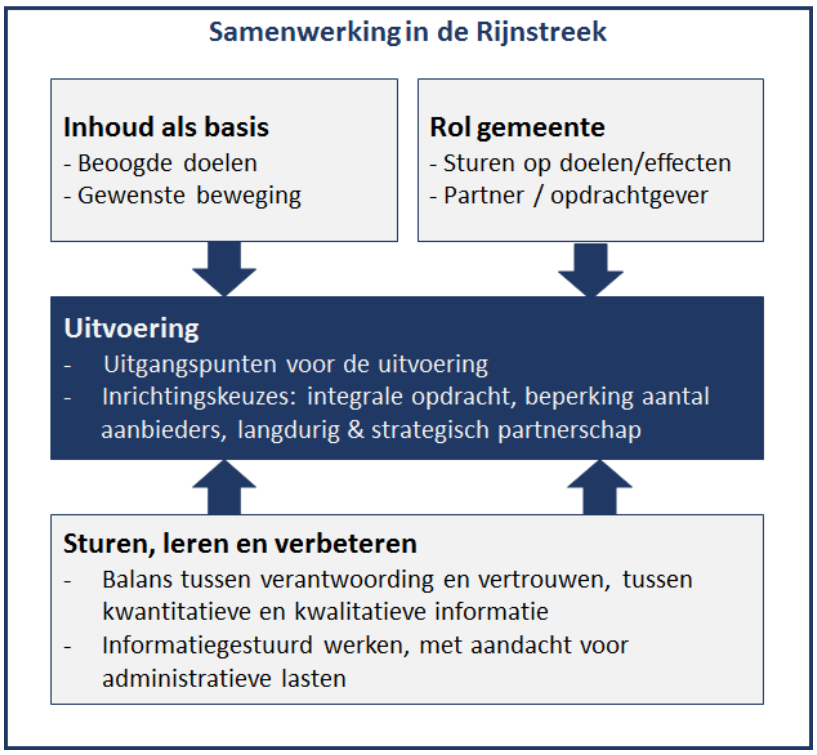
1. Inleiding

Wij werken als drie gemeenten binnen de Rijnstreek al jaren intensief samen op het sociaal domein. We kopen bijvoorbeeld samen Wmo-ondersteuning en inburgeringsonderwijs in, we werken met één uitvoeringsorganisatie voor werk en inkomen (gepositioneerd bij gemeente Alphen aan den Rijn), we hebben een nagenoeg gelijke verordening sociaal domein (met daarbij behorende nadere regels) én we bereiden ons gezamenlijk voor op een nieuwe contractering jeugdhulp 2023.

We geloven erin dat we samen meer kunnen bereiken, het beter kunnen doen voor onze inwoners. Door de samenwerking kunnen we onze kennis en expertise bundelen en zo meer efficiency realiseren. We kunnen ons beter positioneren richting de regio en bij landelijke ontwikkelingen. En we kunnen schaalvoordelen behalen bij inkooptrajecten. Dat we geografisch dicht bij elkaar liggen en kenmerken delen (zie kader) maakt de samenwerking voor de hand liggend. Dat betekent niet dat de samenwerking altijd vanzelfsprekend en makkelijk is. Op onderdelen kunnen we ook van elkaar verschillen. Maar doorslaggevend is dat wij verbonden zijn door onze visie op het sociaal domein, door de wijze waarop wij ons positioneren en sturen binnen het sociaal domein.

Rijnstreeks model

In deze notitie beschrijven we onze visie en de uitgangspunten die ons helpen om mooie dingen voor elkaar te krijgen, maar die ons ook kunnen helpen als het soms spannend wordt. We noemen dit het Rijnstreeks model. Het geeft weer waar wij als Rijnstreek voor staan, wat we willen bereiken samen met onze partners, nu en in de toekomst, en hoe we hierop sturen. Het Rijnstreeks model gaat over hoe wij als gemeente onze rol zien en hoe wij kijken naar de rol van onze inwoners en partners. We beschrijven dit model omdat dit ons helpt om rolvast volgens onze visie te (blijven) werken. Daarnaast helpt het bij het uitdragen en uitleggen van de keuzes die wij maken.



De Rijnstreek in beeld

Gezinnen (met jonge kinderen)
De Rijnstreek bestaat uit drie gemeenten met samen zo'n 168.000 inwoners. De gemeenten hebben elk meerdere kernen, gelegen tussen water en weilanden. Er wonen relatief veel gezinnen met (jonge) kinderen. De komende jaren zal het aantal 65-plussers aanzienlijk toenemen, met name in Kaag en Braassem en Nieuwkoop. In 2030 zullen er in deze gemeenten respectievelijk 28% en 31% meer 65-plussers zijn. In Alphen bedraagt de toename 21% (landelijk 25%).

Een dorps karakter en stedelijke voorzieningen
De Rijnstreek kenmerkt zich door een overwegend dorps karakter, gecombineerd met stedelijke voorzieningen. Dit dorpse karakter is terug te zien in de sterke sociale samenhang tussen inwoners. Veel inwoners doen vrijwilligerswerk en staan klaar om anderen hulp te bieden, het vragen en accepteren van hulp ligt vaak wat lastiger. De eigen zorgen houden inwoners zo lang mogelijk bij zichzelf. Dit is overigens niet te zien in het beroep op jeugdhulp. Relatief veel jongeren in de Rijnstreek maken gebruik van jeugdhulp; zo'n 1 op de 8 jongeren ontvangt een vorm van jeugdhulp. Landelijk is dit 1 op de 10 jongeren.

Sterke ondernemersgeest
De inwoners van de Rijnstreek kennen een sterke ondernemersgeest. Er zijn relatief veel zzp'ers. Sowieso hebben veel inwoners van de Rijnstreek een betaalde baan. Dit is ook terug te zien in de lage werkloosheidscijfers en het lage aantal bijstandsuitkeringen (2,9% van het aantal inwoners vanaf 18 jaar; landelijk is dit 4,6%).

2. Visie op inhoud

Inleiding

De inhoud is voor ons als Rijnstreekgemeenten leidend. Dit betekent dat wij onze keuzes (overwegend) op inhoudelijke overwegingen baseren: op de doelen die wij willen realiseren en de op de uitgangspunten die wij hanteren. Wij zoeken daarbij de verbinding tussen thema's en doelen, over de grenzen van wetten en domeinen heen. Maatschappelijke vraagstukken en vragen van inwoners laten zich immers niet inkaderen door wet- en regelgeving en domeinen. En ook de oplossingen om de gewenste doelen te bereiken beperken zich veelal niet tot afzonderlijke domeinen. Dit betekent niet dat we de financiële kant volledig loslaten. Doel is steeds om een effectieve en efficiënte uitvoering van onze gemeentelijke taken te realiseren.

Maatschappelijke opgaven

Wij hebben als Rijnstreekgemeenten onze opgaven en doelen in verschillende beleidskaders en met verschillende woorden omschreven. Maar de inhoud, dat wat wij willen bereiken, is in alle drie gemeenten gelijk. De drie gemeenten willen de komende jaren vooral inzetten op de volgende opgaven:

1. het herstellen van bestaanszekerheid, te weten:
    - de zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen
    - de zekerheid van werk en mee kunnen doen
    - de zekerheid van een dak boven je hoofd in een geschikte, betaalbare woning, in een veilig en prettige omgeving
    - snelle en toegankelijke dienstverlening in situaties die de veiligheid bedreigen
2. het vergroten van kansengelijkheid, door het:
    - investeren in een kansrijke start en prettig en veilig opgroeien
    - bieden van passende ondersteuning en begeleiding aan jongeren en jongvolwassenen
    - geven van extra aandacht aan inwoners voor wie kansen niet vanzelfsprekend zijn
3. het makkelijker maken van gezond leven, door het:
    - verder bouwen aan een sterk gezondheidsstelsel
    - versterken van verbindingen tussen inwoners
    - bieden van passende ondersteuning en zorg voor wie dat nodig heeft

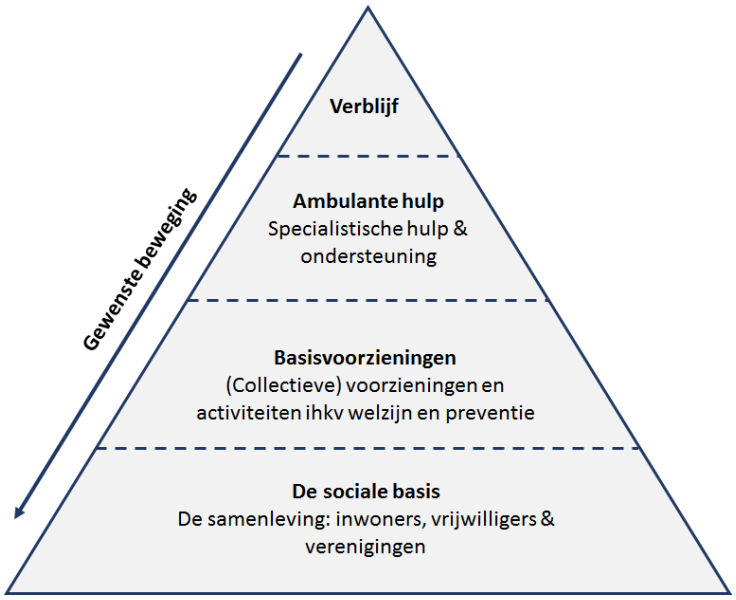
Deze opgaven zijn beschreven in de propositie "De winst van het sociaal domein" van de VNG (april 2021).

Beweging

Bij het realiseren van de doelen, beogen we de volgende beweging:

- van individuele, specialistische zorg … naar collectieve oplossingen
- van professionele zorg … naar hulp in en door de samenleving
- van focus op ziekte en zorg … naar aandacht voor gezondheid en gedrag

waarbij we ons realiseren dat er voor sommige inwoners wel specialistische en professionele hulp nodig is



Wat vinden we belangrijk in de uitvoering?

Hieronder zijn de uitgangspunten, die wij van belang vinden voor de uitvoering van de opdrachten en programma's. Het gaat om de volgende uitgangspunten:

- *We helpen elkaar*

Over het algemeen gaat het goed met onze inwoners. Maar soms hebben ze vragen of lopen ze tegen (tijdelijke of structurele, lichte of zware) problemen aan. Vaak kunnen ze dan terecht bij vrienden, buren, familie of andere personen binnen hun netwerk. Als dat niet voldoende is, bieden we (informele en/of professionele) hulp. Inwoners houden zoveel mogelijk de regie over de hulp die ingezet wordt, tenzij dit (tijdelijk) niet mogelijk is. Inwoners die hulp vragen/ontvangen, kunnen ook hulp bieden. Iedereen kan een betrokken bijdrage aan de samenleving bieden, bijvoorbeeld als vrijwilliger, maatje of ervaringsdeskundige.

- *We zijn allemaal anders*

Onze inwoners zijn uniek. De hulp die geboden wordt, is dan ook geen standaardproduct, maar is divers, duurzaam, op maat gesneden en wordt zoveel mogelijk in het dagelijks leven geboden. De vraag (al dan niet uitgesproken), talenten en mogelijkheden van de inwoner staan centraal, waarbij we ook kijken naar de hulp die de omgeving kan bieden. De professional sluit aan bij de belevingswereld van de inwoner en stuurt – waar nodig – de situatie bij. De inspraak van de inwoner in het zoeken naar passende hulp blijft een belangrijk uitgangspunt.
Onze inwoners zijn uniek, maar hun vragen en problemen hoeven niet uniek te zijn. Zij kunnen herkenbaar zijn voor andere inwoners. Vrijwilligers, ervaringsdeskundigen en lotgenotencontacten kunnen dan ook een waardevolle bijdrage leveren.

- *We gaan voor de duurzame oplossing*

De hulp en ondersteuning die wij bieden is gericht op het oplossen van het eigenlijke probleem / de achterliggende vraag, niet op het bestrijden van symptomen. Wanneer inwoners een vraag hebben, wordt deze vraag breed benaderd en wordt met de inwoner (en zijn netwerk) gezocht naar de achterliggende reden van de vraag. De achterliggende problematiek wordt eerst of minimaal tegelijkertijd opgepakt in samenwerking met de inwoner, partners en het sociaal netwerk.

De partners binnen het sociaal domein zorgen, naast het ontwikkelen van het eigen integrale aanbod, met elkaar voor samenhangende zorg en slimme verbindingen. Deze partners kunnen professionele partners zijn maar ook (sport-) verenigingen, maatschappelijke organisaties en ondernemers. De geboden hulp en ondersteuning moet elkaar aanvullen en versterken en passen bij de hulpvraag. Niet alle problemen moeten of kunnen worden opgelost. Dat betekent dat inzet ook gericht is op accepteren van- en het leren omgaan met problemen.

- *We zijn creatief en tonen lef*

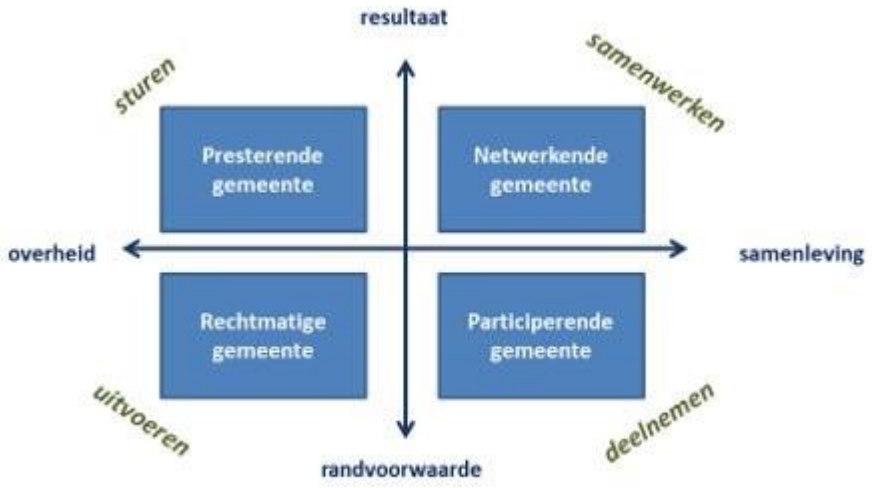
Als gemeenten sturen wij op de doelen die wij binnen het sociaal domein willen realiseren. De verantwoordelijkheid voor een passende invulling van *hoe* deze doelen het beste gerealiseerd kunnen worden, leggen wij bij onze partners en inwoners. Wij vragen de professionals hun creativiteit in te zetten en te doen wat nodig is bij een hulpvraag, soms met onconventionele oplossingen. Dit vraagt lef van de professionals, maar ook van hun organisaties en van ons als gemeente. We moeten op hen vertrouwen, zij zijn immers de experts en staan in nauw contact met de andere betrokkenen in een casus.

3. Rol van de gemeente

Als gemeenten hebben we in het sociaal domein verschillende rollen. We zijn beleids-bepaler, uitvoerder, samenwerkingspartner, opdrachtgever en toezichthouder. We zijn uitvoerder als het gaat om het uitvoeren van de Participatiewet en schuldhulpverlening (dit geldt alleen voor Alphen aan den Rijn; Nieuwkoop en Kaag en Braassem zijn ook op dit onderdeel opdrachtgever). We zijn partner richting partijen met wie we geen contract hebben, zoals bijvoorbeeld huisartsen en het onderwijs. Daarnaast zijn we opdrachtgever van een aantal partijen die we hebben gecontracteerd of die we subsidiëren om taken voor ons uit te voeren en zien we toe op de kwaliteit van deze uitvoering (Met name Wmo, maar ook jeugdhulp).

De afgelopen jaren hebben we kritischer gekeken naar onze rol als gemeente. Op een groot aantal onderdelen maken we steeds meer de beweging van beleidsbepaler en opdrachtgever naar partner bij het opstellen en uitvoeren van beleid. We sturen vooral op inhoudelijke en financiële kaders, op wat we willen bereiken. De uitvoering laten wij zoveel mogelijk aan de samenleving en aan relevante partijen en professionals. Dit vanuit de gedachte dat zij het beste in staat zijn om deze uitvoering op te pakken. Samen dragen we, vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid maar ieder vanuit zijn eigen rol en expertise, bij aan het bepalen en behalen van de beoogde doelen en resultaten.

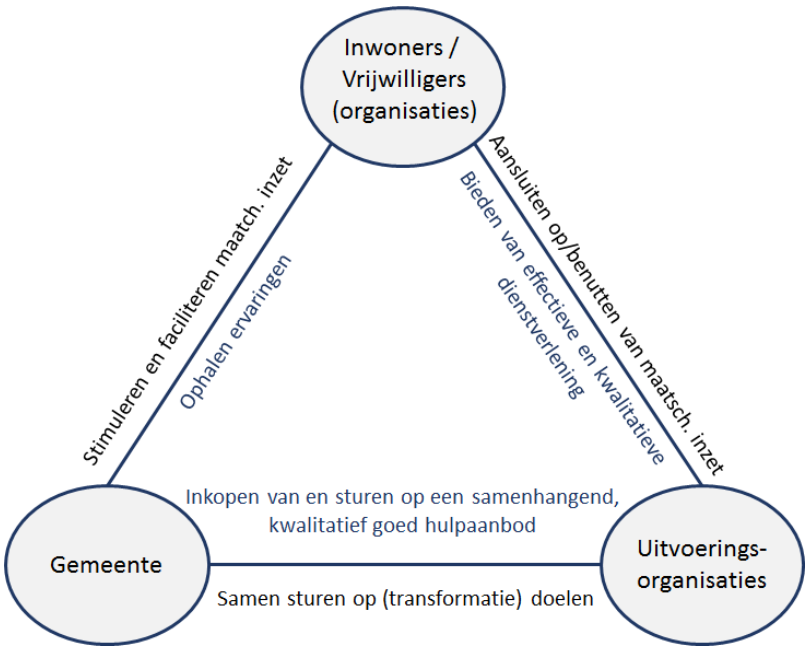
De rollen van ons al gemeente kunnen ook worden gedefinieerd volgens onderstaand plaatje. Deze rollen zijn niet statisch. Als gemeente schakelen we tussen deze rollen als de opgave hierom vraagt.



Rechtmatige gemeente
Wij zijn een rechtmatige gemeente. Bij de uitvoering van de Jeugdwet, de Participatiewet en de Wmo hebben we ons te houden aan allerlei wet- en regelgeving. De rol van rechtmatige gemeente is het meest dominant bij de uitvoering van de Participatiewet. We proberen binnen de wet- en regelgeving rond Werk en inkomen de ruimte en de flexibiliteit te zoeken, maar het stukje rechtmatigheid is hierin nog dominant.

Presterende en netwerkende gemeente
De contracten die wij als gemeente met onze aanbieders hebben, zijn voornamelijk gesloten op basis van de principes van de presterende overheid: maatschappelijke effecten en kritieke prestatie-indicatoren (KPI's). Anderzijds gelden in deze overeenkomsten ook de principes van de netwerkende overheid (en uitvoering). Hierbij gaat het over samenwerken, samen tot proces-doelen komen, samen een transformatieverhaal dichten, en samen een stip aan horizon definiëren zonder dat in termen van absolute effecten te kunnen gieten. Tegelijkertijd stimuleren we de samenwerking tussen partijen, ook over de domeinen heen. We zijn zelf ook onderdeel van deze samenwerking. Dit alles om het voor onze inwoners nog beter te maken.

Belang van inwoners staat voorop
Bij elke opdracht die wij aan derden geven én bij elke taak die uitgevoerd moet worden, staat het belang van onze inwoners voorop. Wij zijn helder over wat we verwachten van organisaties. Dat we sturen op doelen en resultaten en niet op activiteiten betekent niet dat we alles moeten of kunnen loslaten of vanuit een "ivoren toren" het sociaal domein bestieren. Wij blijven immers (op grond van de wettelijke opdracht) verantwoordelijk voor de uitvoering van taken én we voelen ons betrokken bij onze inwoners. Dit betekent dat we in contact blijven met onze inwoners en vrijwilligersorganisaties. Dit biedt ook kansen om voeling te houden met het tempo van de transformatie en om zelf de verhalen vanuit de samenleving op te halen en deze niet alleen te krijgen van de uitvoeringsorganisaties.



4. Sturingsmodel

Onze visie op het sociaal domein en de rol die wij als gemeenten voor ons zien, werken uit in onze inrichting en sturing. Beide elementen komen hieronder terug.

Inrichting: samenhangend stelsel

Er is een aantal zaken te benoemen die volgens ons bijdragen aan een samenhangend stelsel in het sociaal domein.

Integrale opdrachten

Voor de aanbestedingen die we doen, werken we met integrale opdrachten. Deze omvatten het hele pakket van lichte en zware hulp en ondersteuning én de toegang tot deze hulp en ondersteuning. Op deze manier stimuleren we het meer inzetten van lichte hulp, is het op- en afschalen, indien nodig/mogelijk, eenvoudiger voor professionals en kunnen nieuwe arrangementen worden ingezet.

Met een integrale opdracht ontstaat er ook een niet-vrijblijvende samenwerking die zorgt voor de benodigde verandering binnen de hulp en ondersteuning. Door deze niet-vrijblijvende samenwerking moeten partijen echt gezamenlijk optreden en gezamenlijke arrangementen ontwikkelen. Zij mogen en moeten iets van elkaars werk en organisatie vinden, en kunnen niet meer geïsoleerde keuzes maken over hun aanbod, over wat ze wel en niet doen. Dat zien wij als belangrijke aanjager van de transformatie[1].

Daarnaast bevorderen we integraliteit tussen de opdrachten die we uitzetten én tussen de uitvoeringspartners. Zo willen we een samenhangend aanbod creëren voor onze inwoners. Zij staan centraal en het is onze taak om te zorgen dat zij een zo passend mogelijk aanbod krijgen voor hun vraag. Dit betekent dat we soms ook over de schutting kijken bij andere domeinen. Vragen van inwoners staan niet op zichzelf en kunnen reiken verder dan het sociaal domein. Alle bovenstaande punten gelden ook voor de taken die we zelf uitvoeren, zoals werk en inkomen.

Dat een integrale en brede opdracht kan werken, hebben we ervaren in de uitvoering van de opdracht Sociale Participatie die in 2014 is aanbesteed voor de uitvoering van de Wmo 2015 en in de uitvoering door GO! voor jeugd van de opdracht Sterke partners voor de jeugd die in 2017 is aanbesteed in het kader van de Jeugdwet (niet voor Nieuwkoop). Uit een evaluatie van deze opdracht komt het volgende naar voren: doordat de lokale teams van GO! zelf diagnostiek en behandeling doen, kan snel de juiste hulp ingezet worden. Daardoor is minder inzet van de specialistische ggz nodig. Het aantal cliënten met specialistische ggz is in 2019 met bijna 40% afgenomen t.o.v. 2017; het aantal cliënten met basis ggz is met 20% toegenomen.

Beperking aantal aanbieders / een klein aantal herkenbare uitvoeringsorganisaties
We willen zo min mogelijk versnippering in het aanbod van partijen en kiezen zoveel mogelijk voor één herkenbare partij (soms met een samenwerking van partijen) die het hele pakket aan preventie, hulp en/of ondersteuning kan bieden voor onze inwoners. Door te werken met een beperkt aantal aanbieders komt de samenwerking tussen de verschillende opdrachten en tussen professionals makkelijker en sneller op gang. Het zorgt voor een overzichtelijk veld.

Ook kunnen wij als gemeenten beter sturen op de overeenkomst en de (transformatie)doelen en resultaten die we willen bereiken. Dit komt de efficiëntie van de hulp en ondersteuning ten goede en maakt het makkelijker om een goede relatie met de aanbieders op te bouwen en te werken aan strategisch partnerschap. Dit hebben we geleerd in de afgelopen periode maar blijkt ook uit verschillende onderzoeken die landelijk zijn uitgevoerd (De kracht van wijd reiken (VNG Expertiseteam Reikwijdte jeugdhulpplicht; 2020) en Inzicht in besteding jeugdhulpmiddelen (KPMG, 2020).

Hierbij willen we ruimte geven aan de professionals en stappen af van standaardtrajecten en bekostigen we de partijen waar kan met een lumpsum. Waar dat geen optie is, kiezen we nog steeds voor een klein aantal partijen, waarmee we een relatie kunnen opbouwen en kiezen voor samenwerking.

Strategisch partnerschap
Naast onze rol als opdrachtgever is er ook partnerschap om in samenspraak en samenwerking met de (contract)partners invulling te geven aan de transformatie. Samenwerking leidt tot meer innovatievermogen en doorzettingskracht om op een nieuwe en verbeterde wijze tot maatschappelijke effecten te komen.
We streven hierbij naar vertrouwen, gelijkwaardigheid en transparantie. Ook willen we nog meer gezamenlijk leren, zowel ambtelijk als ook bestuurlijk.
Het opbouwen van deze relatie is er een van een lange adem. Het kost tijd om elkaar te vertrouwen en we vragen veel van onze partners (zoals investeringen in samenwerking en transformatie). Hierom streven we ernaar om een langdurige relatie met onze partners aan te gaan (bij voorkeur overeenkomsten met een initiële looptijd van minimaal vier jaar met verlengingsmogelijkheden).

Vertrouwen en verantwoordelijkheid
Wij hebben vertrouwen in de kennis en expertise van inwoners, professionals en ondernemers. Wij geloven erin en stimuleren dat ieder vanuit zijn eigen rol en expertise bijdraagt aan het bepalen en behalen van de beoogde doelen en resultaten, maar wel vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Sturen en verantwoorden
De inrichting van het sociaal domein is belangrijk om over na te denken, echter minstens zo belangrijk is hoe het gaat en de mogelijkheid om bij te sturen.

Waar de partners verantwoordelijk zijn voor de invulling van het *hoe*, blijft de gemeente eindverantwoordelijke en regie houden op de opdrachten met de juiste sturing. Hierbij is het steeds zoeken naar een balans tussen controle en vertrouwen.

Sturingsinformatie
Om te kunnen sturen op het realiseren van de ambities en doelstellingen en om het proces van leren en verbeteren te faciliteren, is informatie nodig. Het gaat hierbij zowel om informatie over successen en effecten op de lange termijn (outcome) als om prestaties op de korte termijn, over de beheersing van risico's en de kwaliteit van de uitvoering (output en throughput). Deze informatie kan een kwantitatief karakter hebben, maar minstens zo belangrijk is de informatie met een kwalitatief karakter. Het gaat om de toegevoegde waarde die de uitvoering van de opdrachten heeft voor onze inwoners.
Het gaat om tellen en vertellen, waarbij de Rijnstreekgemeenten een balans zoeken tussen het verkrijgen van voldoende informatie (om te kunnen leren, bijsturen en verantwoorden) en de administratieve lasten die dit met zich meebrengt.

We maken hierbij o.a. gebruik van indicatoren. Indicatoren hebben een signaalfunctie. In hoeverre is een doel bereikt? Zitten we op de goede weg? Met behulp van indicatoren kan dat gemonitord worden. Om dat te kunnen doen moeten indicatoren toetsbaar zijn. Meestal wordt daarbij gedacht aan aantallen en percentages. In het sociaal domein is dat niet altijd passend en gaat het soms ook om het realiseren van een voorziening of een werkwijze. Vaak is de relatie tussen het werk en de resultaten of maatschappelijke effecten minder direct en spelen ook andere (niet beïnvloedbare of niet toetsbare) invloeden een rol. Dit maakt het ingewikkeld om de impact vast te stellen van de inzet van onze partners.

Informatie-gestuurd werken: de zes v's
De Rijnstreekgemeenten hebben de ambitie om in de toekomst steeds meer informatie-gestuurd te gaan werken. Dit willen we gaan doen aan de hand van de zes v's. De komende tijd zullen we dit stuk nog verder gaan uitwerken.

- Verzamelen data
- Verbinden data
- Verklaren / duiden data
- Volgen trends en ontwikkelingen / resultaten
- Voorspellen trends en ontwikkelingen / resultaten
- Verbeteren aanpak

Risico's
Wij zien als Rijnstreekgemeenten veel voordelen in ons model, met name in de grotere samenhang en verbinding, in de grotere ruimte voor de professional om vanuit zijn/haar vakbekwaamheid het goede te doen, meer ruimte voor en inzet van inwonerkracht en een overzichtelijker zorglandschap, waardoor elkaar kennen en (aan)spreken makkelijker is.
Toch zien wij ook wel risico's in ons model. Wij proberen deze risico's zoveel mogelijk te voorkomen/verzachten door binnen onze opdrachten daar aandacht aan te besteden (via risico-analyse, het opleggen van eisen, het sturen op indicatoren etc). De volgende risico's onderkennen we:

Risico	Maatregel
Beperkte keuzevrijheid Door te werken met één opdracht en één aanbieder kunnen inwoners een gebrek aan keuzevrijheid ervaren. Zij hebben niet de mogelijkheid om te kiezen tussen meerdere aanbieders	Inwoners kunnen weliswaar niet kiezen tussen verschillende aanbieders. Wel is er aandacht voor een goede match tussen de inwoner en de professionals, met daarbij de mogelijkheid om te kiezen voor een andere professional die aansluit bij de vraag, cultuur, levensovertuiging en persoonlijkheid van de inwoner. Ook heeft de inwoner de mogelijkheid om te kiezen voor een persoonsgebonden budget (onder voorwaarden).
Prikkel om lichtere (en daarmee goedkopere) hulp/ondersteuning in te zetten Door te werken met lumpsum financiering kan het voor de aanbieder financieel aantrekkelij-ker zijn om lichtere zorg in te zetten om zo hun budget niet te overschrijden. Met de toegang in de opdracht kunnen zij hier zelf op sturen.	Aanbieders realiseren zich dat inzetten van te lichte zorg uiteindelijk lijkt tot ofwel langere zorg ofwel uiteindelijk toch tot meer specialistisch zorg. Om het risico te voorkomen/verminderen moeten aanbieders verantwoorden of inwoners de juiste hulp hebben ontvangen (o.a. via cliëntervaringsonderzoeken en doelrealisatie)
Afwentelen zorg op andere aanbieder(s) Door lumpsum financiering bestaat het risico dat aanbieders proberen (met name complexe) hulpvragen zo veel mogelijk bij derden neer te leggen, zodat zij binnen hun budget kunnen blijven (indien sprake is van een vast budget per jaar)	De opdrachten worden helder beschreven. Via contractmanagement wordt gestuurd op de uitvoering van de opdracht. Waar sprake is van overlap tussen verschillende opdrachten worden aanvullende afspraken gemaakt.
Grotere afhankelijkheid voor gemeente van gecontracteerde aanbieder(s) Door grote opdrachten langdurig bij een beperkt aantal aanbieders / samenwerkings-verband van aanbieders te beleggen, wordt gemeente zeer afhankelijk van deze aanbieder(s). Zo kunnen aanbieders claimen dat het budget niet toereikend is. Voor gemeenten kan het dan moeilijk zijn om hieraan niet toe te geven en het budget niet te verhogen als zij voor de levering van zorg afhankelijk is van de aanbieder. Dit wordt een 'zachte budgetrestrictie' genoemd. Door goede monitoring moet de gemeente dit vroegtijdig	Met de invoering van zakelijk en stevig contractmanagement wordt gestuurd op de strategische partners. Bij nieuwe aanbestedingen proberen we genoeg ruimte te creëren om flexibel mee te kunnen bewegen met ontwikkelingen. We zoeken hierover ook steeds contact met gemeenten die op dezelfde manier werken.

signaleren en van tevoren al hebben nagedacht hoe zij hiermee om wil gaan.	
Verlies van kennis en bestaande initiatieven bij een nieuwe aanbesteding Als er gestart wordt met een nieuwe aanbesteding loop je het risico dat bestaande samenwerkingen niet terugkomen.	

5. Wat betekent het Rijnstreeks model voor de gemeenten

Wij werken al jaren in meer of mindere mate volgens het Rijnstreeks model. In die jaren hebben wij enkele ervaringen opgedaan over wat het Rijnstreeks model voor ons betekent, bestuurlijk en ambtelijk. Maar ook wat succesfactoren zijn om het Rijnstreeks model te laten werken.

Succesfactoren

Rijnstreeks model moet door de haarvaten van een ieder stromen
Om het Rijnstreeks model optimaal te kunnen laten functioneren, is het nodig dat er binnen de gemeente, ambtelijk en bestuurlijk (college en raad), brede kennis, steun en draagvlak voor de aanpak is en dat een ieder dit zoveel mogelijk vertaalt in zijn/haar handelen en dit uitdraagt naar inwoners en organisaties. “Het Rijnstreeks model moet bij een ieder binnen de gemeente in de haarvaten zitten”. Daarbij is het ook belangrijk dat we blijven leren en verbeteren. Er moet dus niet alleen ruimte voor opbouwende kritiek en feedback zijn, mensen moeten worden uitgenodigd om kritisch mee te denken.

Gemeenten moeten consistent volgens Rijnstreeks model werken
Daarnaast is het nodig om als gemeente consistent onze keuzes te maken en besluiten nemen op basis van het Rijnstreeks model. Dit maakt dat gemeenten betrouwbaar zijn en hun handelen voorspelbaar is. Dit leidt ertoe dat inwoners en organisaties de keuzes kunnen begrijpen, ook als de keuzes niet populair zijn. Uiteraard moet er ook flexibiliteit zijn. Niet altijd kan via het Rijnstreeks model gewerkt worden, bijvoorbeeld binnen regionale samenwerking. Onze inhoudelijke doelstellingen zijn altijd leidend.

Wat betekent Rijnstreeks model voor de raad
Dit onderdeel moet nader ingevuld worden met de raden zelf. Zij gaan immers over de invulling van hun rol. Werken met het Rijnstreeks model heeft echter wel consequenties.

De taken van de gemeenteraad zijn grofweg in drieën op te delen:
- het vormen van volksvertegenwoordiging
- het stellen van kaders (inhoudelijk en financieel)
- het controleren van het college

Sturen op financiële kaders ingewikkeld

Het invullen van deze taken is binnen het sociaal domein best lastig. Bijvoorbeeld waar het gaat om financiën. Het budget dat binnen het sociaal domein besteed wordt, is de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen als gevolg van een toename en verzwaring van de taken binnen het sociaal domein. Voor de gemeenteraad is het van belang om zicht te hebben op een efficiënte en effectieve besteding van de middelen. De raad moet tijdig kunnen bijsturen als de inhoudelijke doelen niet worden gerealiseerd of als financiële onder- of overbesteding dreigt. Sturen op financiën is echter lastig, gelet op de zorgplicht van gemeenten en de daarbij behorende openeinde-financiering en gelet op de reële prijzen die gemeenten moeten betalen.

Het Rijnstreeks model geeft gedeeltelijk een oplossing voor dit probleem door bij veel opdrachten te werken met vaste budgetten (populatiegebonden). Bij taakgerichte financiering zijn de benodigde middelen meerjarig bekend en is overschrijding en/of onderschrijding in principe niet aan de orde). Wel is het daarbij van belang om te blijven benchmarken met andere gemeenten (zijn de budgetten die wij verstrekken reëel en vergelijkbaar met andere gemeenten?) en om autonome ontwikkelingen mee te nemen in het bepalen van het budget.

Controlerende taak
Om de controlerende taak te kunnen uitvoeren en eventueel te kunnen bijsturen, moet de gemeenteraad tijdig en structureel geïnformeerd worden over ontwikkelingen (financieel, inhoudelijk), over de voortgang in de uitvoering, het bereiken van de beoogde doelen en resultaten en over de uitnutting van budgetten. Transparantie en openheid, ook als dingen (nog) niet goed gaan, is hierbij van cruciaal belang. Daarbij is het belangrijk om te realiseren dat het lastig is om een causaal verband aan te tonen tussen de ingezette preventieve activiteiten, hulp en ondersteuning en het realiseren van effecten. Dit maakt de controlerende rol vaak ingewikkeld.

In contact met inwoners
De keuzes en uitvoering van de taken binnen het sociaal domein hebben impact op het leven van kwetsbare inwoners. Voor de raad is het daarom belangrijk om in contact te blijven met inwoners. Inwoners zijn niet gebaat bij het bespreken van hun specifieke casus, maar wel bij het bespreekbaar maken van de dilemma's/knelpunten die uit de casus naar voren komt. Het is echter moeilijk om individuele casuïstiek te abstraheren naar trends en ontwikkelingen.

Wat betekent dit voor het college

- *Koers houden, ook als het soms moeilijk is.*
  Waar mensen werken, gaan ook wel eens dingen niet goed. Dit resulteert soms in klachten of media-aandacht die niet gewenst is. Echter, dit heeft vaak niks te maken met hoe het stelsel is georganiseerd. Zaak dus om koers te houden en door gaan met waar we in geloven.
- *Casuïstiek*
  Leden van het college worden regelmatig benaderd door individuele inwoners over hun eigen casuïstiek. Het is belangrijk om een lijn aan te houden in hoe we hiermee omgaan.

Het mag immers niet zo zijn dat iemand die de wethouder benaderd een andere behandeling krijgt dan iemand die dat niet doet. Hierom maken we goede afspraken over wat we doen als iemand zich meldt bij een van de collegeleden.

- *Fouten maken mag*
  Als we van onze professionals vragen dat ze creatief en met lef te werk gaan, dan betekent dat we ze de ruimte moeten geven om dat ook te doen. Hierbij hoort dat fouten maken mag, als we er maar van leren.
- *Tijdig actuele informatie, beseffen dan niet alle doelen / effecten op korte termijn gerealiseerd / aangetoond kunnen worden. Monitoren*
  De manier hoe we in de Rijnstreek vorm geven aan het sociaal domein is er een van een lange adem. Dit betekent dat we soms pas na langere tijd weten wat het effect is van wat we doen. En zelfs dan is een causaal verband vaak moeilijk aan te tonen. Ook is de beschikbaarheid van data soms ingewikkeld. We vragen aan onze partners het hoogst noodzakelijke, om te voorkomen dat professionals vooral bezig zijn met hun administratie ipv met onze inwoners. Elke vraag om meer informatie gaat dus ten koste van onze inwoners.
- *Bestuurlijk rol bij incidenten*
  Hoewel we veel taken en verantwoordelijkheid neerleggen bij onze partners, zijn we als gemeente altijd eindverantwoordelijk voor wat er gebeurd. Dit kan voor bestuurders ingewikkeld zijn als er een incident is, waarbij zij worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid.

Wat betekent dit voor de ambtelijke uitvoering

- *Andere rolname beleidsadviseurs*
  De rol van beleidsadviseurs wijzigt als gevolg van het Rijnstreeks model. Zij hebben meer een regiefunctie waarbij ze .. niet zorgen voor, maar zorgen dat … niet meer zelf oplossingen bedenken, maar dat overlaten aan inwoners en professionals
- *Kwalitatief goed contractmanagement*
  Voor het sturen op strategische partners is het investeren in professioneel contract-management nodig. Contractmanagement wordt bij strategische partners daarom ingevuld als een afzonderlijke rol of functie.
- *In contact blijven met inwoners, netwerken, van papier naar gesprek …*
  Wij blijven als gemeenten (op grond van onze wettelijke opdracht) verantwoordelijk voor de uitvoering van taken én we voelen ons betrokken bij onze inwoners. Dit betekent dat we in contact blijven met onze inwoners en vrijwilligersorganisaties. Dit biedt ook kansen om voeling te houden met het tempo van de transformatie en om zelf de verhalen vanuit de samenleving op te halen en deze niet alleen te krijgen van de uitvoeringsorganisaties
- *Goed informeren bestuur*
  Tijdig informeren over ontwikkelingen en uitvoering (wat gaat goed, open zijn over wat niet goed gaat, verbetervoorstellen).
- *Regie op de keten*
  Om tot een integrale aanpak te komen, is het noodzakelijk dat alle partijen - de door ons gefinancierde partijen én de niet door ons gefinancierde partijen - samen werken in de toegang, in de keten en in de ontwikkeling van gezamenlijk aanbod. Dit is echter niet

altijd eenvoudig te realiseren. Daarom is het nodig dat wij als gemeenten de regie op de keten op ons nemen, o.a. door de keten structureel bij elkaar aan tafel te brengen, het maken van afspraken te faciliteren.

6. Samenwerking in de praktijk

Huidige samenwerking

De gemeenten in de Rijnstreek werken samen op de volgende onderwerpen:

- Een gezamenlijke opdracht voor maatschappelijke ondersteuning (Tom in de buurt) en een nieuwe gezamenlijke opdracht Ondersteuning en Ondersteuning met wonen
- Werk en inkomen (bijstand, begeleiding naar werk, beschut werk, schuldhulpverlening)
- Inburgering (nieuwe opdracht per 2022)
- Gezamenlijke verordening sociaal domein en nadere regels
- Jeugdhulp 2023

		Lokaal	Subregio-naal (Rijn-streek)	Regio-naal (HR)	Boven-regionaal (MH)
Welzijn	Welzijn en preventie				
Jeugdhulp	Regiovisie en NVO				
	Jeugdhulp en toegang tot jeugdhulp				
	Gedwongen kader, gesloten jeugdhulp en crisisdienst				
Wmo	Maatschappelijke ondersteuning (Dichtbij in de Rijnstreek)				
	Huishoudelijke ondersteuning				
	Hulpmiddelen				
	Woonvormen bijzondere doelgroepen (incl. ouderen)				
	Ondersteuning met wonen				
	Maatschappelijke zorg (specialistisch)				
W&I	Inkomensondersteuning Arbeidsparticipatie Beschut werk				
	Schuldhulpverlening				
	Inburgering				
	Inburgering+				
	Regionaal arbeidsmarktbeleid				
Gezondheid & veiligheid	Zorg- en Veiligheidshuis				
	RDOG				

Overig	Verordening sociaal domein				

Samenwerken, ook als het even moeilijk gaat

Wij komen als Rijnstreekgemeenten qua kenmerken op veel punten overeen, lijken grotendeels een gelijke visie op het sociale domein te hebben en werken op veel terreinen samen. Maar op onderdelen verschillen we ook van elkaar. Dit is niet altijd zichtbaar, maar speelt zich veelal onder de oppervlakte af, ook wel het ijsbergmodel genoemd. In het ijsbergmodel zitten het zichtbare gedrag, kennis en vaardigheden boven de waterlijn, in het topje van de berg. Onder water bevinden zich de onzichtbare overtuigingen, normen en waarden, identiteit en de motieven en drijfveren van mensen. Hoe dieper onder de oppervlakte, hoe lastiger het is om waar te nemen. Zeker als de onderwerpen op verschillende niveaus spelen: politiek, bestuurlijk en ambtelijk.

Ondanks dat we het boven de waterlijn met elkaar eens zijn, kan het op de onderdelen onder water soms flink schuren. We zien verschillen in politieke landschap (college en raad). Verschillen in denken over het organiseren van hulp en ondersteuning. Verschillen in sturing. Dit heeft consequenties voor de samenwerking.
Oog hebben voor en respecteren van deze verschillen helpt in het begrijpen van elkaars positie en versterkt de samenwerking. Vraag is hoe we dat doen? Wat doen we als het spannend wordt? Hoe vrijblijvend is de samenwerking dan? En hoe gelijkwaardig zijn wij in de samenwerking? Van belang daarbij is dat we verschillen in/spanning over inhoud, gedrag, rol (partner, opdrachtgever/ opdrachtnemer) en/of proces tijdig bespreekbaar maken. Hiervoor wordt ruimte gecreëerd op de agenda's van het bestuurlijk overleg. Verschillen moeten daarbij niet worden uitvergroot, maar er moet juist gekeken worden wat verbindt. Samen kunnen we immers meer bereiken voor onze inwoners in het sociaal domein. Ook op ambtelijk niveau hebben we hier aandacht voor.

7. Samenwerkingsagenda voor de toekomst

Het sociaal domein blijft volop in beweging en de verwachting is dat de komende jaren nog voldoende ontwikkelingen op gemeenten af zullen komen en dat er voldoende onderwerpen zijn waarop we onze samenwerking willen intensiveren.

Landelijke ontwikkelingen en nieuwe thema's

1. *De nieuwe Jeugdwet en de invulling van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO)*
   De nieuwe Jeugdwet spreekt van een verplichte (boven)regionale samenwerking voor de inkoop van jeugdhulp en sturing op jeugdhulp(aanbieders). Het is nog niet bekend voor welke jeugdhulpvormen deze samenwerking verplichtend wordt opgesteld. Vraag is of wij anticiperen op de verplichting en ons voor meer jeugdhulpvormen gaan aansluiten bij de regionale inkoop of dat wij onze positie willen behouden en de specialistische jeugdhulp zelf blijven inkopen. In dat laatste geval moeten we in ieder geval zorgen voor een goede onderbouwing van onze keuze (pas toe of leg uit-principe) én heldere afspraken met de regio over de beschikbaarheid van specialistische zorg, zodat we wel aan de bedoeling van de jeugdwet en de NvO voldoen.
2. *Informatie-gestuurd werken (hoe rapporteer/informeer je hierover)*
   In Alphen aan den Rijn is er een start gemaakt met informatie-gestuurd werken. Momenteel wordt er op het thema jeugdwerkloosheid bekeken wat er nodig is om meer te kunnen doen met data en informatie-gestuurd te kunnen gaan werken. Ook wordt er onderzoek gedaan naar een nieuw dataplatform. Er is een behoefte om ook op andere onderwerpen meer te gaan doen met data. Bij nieuw te starten trajecten (zoals jeugd 2023) is het van belang dat we aan de voorkant nog beter nadenken over welke doelstellingen we nastreven en welke data ons helpt om te bepalen of deze doelstellingen behaald gaan worden.
3. *Impact Corona*
   De coronacrisis heeft impact op hoe het met onze inwoners gaat. Niet alleen financieel komen inwoners in de problemen, maar zeker ook emotioneel nemen de problemen toe. Het is goed om met elkaar zicht te houden op deze ontwikkelingen.
4. *Propositie VNG Sociaal domein*
   De VNG heeft samen met o.a. de G4, G40 en Divosa gewerkt aan een propositie sociaal domein bedoeld voor de formatie van een nieuw kabinet. Dit is hoe deze organisaties aankijken tegen de toekomst van het sociaal domein en wat ervoor nodig is om daar te komen. Er staan interessante ontwikkelingen en thema's in geschetst. Dit traject is interessant om als Rijnstreek te volgen.

Intensievere samenwerking

5. *Samenwerking met medisch domein/zorgverzekeraar*

In Alphen aan den Rijn is er al een goede samenwerking met Zorg en Zekerheid. Nieuwkoop en Kaag en Braassem willen hier graag van leren en op aanhaken waar mogelijk.

6. *Arbeidsmarktbeleid*

   Er liggen nog veel kansen om de aansluiting tussen onderwijs – ondernemers – overheid te versterken en om zo vraag naar en aanbod van werk in balans te krijgen/houden, waarbij het gaat om kwaliteit en kwantiteit. Hierop vindt al regionaal actie plaats, maar het is goed om dit ook meer subregionaal vorm te geven (korte lijnen)

7. *Toegang decentraal*

   De gemeenten in de Rijnstreek hebben de wens om de toegang tot hulp en ondersteuning lokaal vorm te (blijven) geven en daarbij de aansluiting te maken met werk en inkomen. Vraag is hoe we deze aansluiting realiseren en wat daarvoor nodig is.

8. *DVO afspraken Werk en Inkomen*

   In 2021 wordt een nieuw DVO worden opgesteld/nieuwe afspraken worden vastgelegd op basis van de leerpunten van de afgelopen jaren en met goede kpi's.

9. *Cliëntervaringsonderzoeken en participatie*

   Binnen de verschillende opdrachten wordt gewerkt met cliëntervaringsonderzoeken. Binnen de Rijnstreek willen we onderzoeken hoe we dit het beste kunnen invullen, waarbij ook gedacht wordt aan doorlopende ervaringsonderzoeken. Daarnaast is er op vele vlakken participatie nodig, zoals jeugdparticipatie bij de nieuwe opdracht jeugdhulp. Het is interessant om te kijken hoe wij elkaar hierin kunnen versterken en/of gezamenlijk kunnen optrekken.

10. *Sturingsfilosofie 'Het Rijnstreeks model'*

    We delen als Rijnstreekgemeenten eenzelfde visie op sturing. Deze is echter niet expliciet beschreven. De komende periode willen we dit "Rijnstreekse model" beter beschrijven

11. *RDOG en gezondheid*

    Gezondheid is een groeiend thema waar we als subregio (nu nog individueel) op inzetten. Vraag is of we hierin ook meer de verbinding met elkaar willen zoeken. In de bestuursadviescommissies (BAC's) van de RDOG is al sprake van een subregionale vertegenwoordiging. Dit vraagt om onderlinge afstemming en samenwerking om goed vertegenwoordigd te zijn. Ook op de punten waarin we van mening verschillen. Vragen die daarbij spelen zijn: Waar zijn we van als gemeente? Waar willen we op sturen? Wat verwachten we van de RDOG? Wat willen we lokaal, subregionaal of regionaal organiseren?