

REKENKAMERONDERZOEK

HET SOCIAAL DOMEIN VAN DE GEMEENTE WESTLAND

DEEL 1: ECONOMISCHE ZELFSTANDIGHEID, BETAALD WERK EN INTEGRAAL WERKEN

BESTUURLIJKE RAPPORTAGE

07-02-2024



Uitgevoerd door: Regioplan

REKENKAMER WESTLAND

Inleiding

De rekenkamer onderzoekt het sociaal beleid van de gemeente. In dit eerste deelrapport staan betaald werk, economische zelfredzaamheid en integraal werken centraal en beantwoordt de rekenkamer de volgende vraag: 'Is het beleid dat de gemeente Westland voert ten aanzien van het brede sociaal domein adequaat in relatie tot de actuele uitdagingen in dit domein?' Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, interviewden we beleidsmedewerkers en de wethouder Zorg en Welzijn, analyseerden we raadsinformatie, interviewden we inwoners en organiseerden we een groepsgesprek met de maatschappelijke organisaties: de Bibliotheek Westland, Patijnenburg, het Sociaal Kernteam Westland, Stichting Lezen en Schrijven en Vitis Welzijn. Op basis van het onderzoek hebben we vier conclusies getrokken. Daarnaast formuleerden we vier aanbevelingen ten behoeve van de totstandkoming van nieuw beleid.

Conclusies

Het bereik van ondersteuning en voorzieningen kan beter

Het bereik van ondersteuning en voorzieningen kan beter, zeggen geïnterviewde beleidsmedewerkers, inwoners en maatschappelijke organisaties. Voor het, in de ogen van betrokkenen, beperkte bereik zijn meerdere verklaringen. Volgens geïnterviewden zijn inwoners terughoudend in het zoeken en willen ontvangen van ondersteuning. De gemeente Westland kent hechte gemeenschappen en ondersteuning en hulp wordt eerst in eigen kring of bij (kerkelijke) verenigingen gezocht voordat er naar de gemeente gekeken wordt. Dit is natuurlijk niet verkeerd, maar roept wel de vraag op of mensen die er in hun eigen omgeving niet uitkomen later wel de juiste hulp weten te vinden. Een hechte gemeenschap brengt daarnaast ook risico's op taboes en isolatie met zich mee. Daarnaast zouden er ook in de wijze waarop de gemeente ondersteuning inricht en onder de aandacht brengt verklaringen te vinden kunnen zijn. Zo gelden er voor (armoede-) voorzieningen uiteenlopende toekenningscriteria, zoals verschillende leeftijds- en inkomensgrenzen. Dit kan op inwoners als complex en onduidelijk overkomen. Tot slot laten cijfers zien dat het aantal Participatiewet-uitkeringen gelijk is aan het aantal in soortgelijke gemeenten, maar dat het aantal ingezette re-integratievoorzieningen lager is dan in soortgelijke gemeenten. Of dit bijvoorbeeld komt door kenmerken van het bijstandsbestand, terughoudendheid in het aanbieden van voorzieningen of door beperkte bereidheid van inwoners om re-integratievoorzieningen te accepteren, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Omdat re-integratievoorzieningen doorgaans pas na het eerste gesprek met een bijstandsgerechtigde worden ingezet, spelen hier mogelijk andere factoren een rol dan voor het beperkte gebruik van armoedevervoorzieningen. Mogelijke gebruikers zijn immers al in beeld.

Integraal werken krijgt op beleidsniveau weinig aandacht, terwijl in het maatschappelijk veld er al in enige mate integraal wordt gewerkt

Integraal werken krijgt in de gemeente Westland op beleidsniveau niet veel aandacht. In het beleidskader uit 2016 en in beleidsdocumentatie die later met de gemeenteraad werd gedeeld, is bijvoorbeeld niet veel aandacht voor de uitwerking van domeinspecifieke beleidsmaatregelen op aanpalende domeinen. Bestuurlijke overleggen die tot doel hadden om het integraal werken te verbeteren, zijn volgens betrokkenen niet altijd even succesvol. Op het niveau van de uitvoering zijn er pilots geweest om integraal werken in de beleidsuitvoering uit te proberen. Een van deze initiatieven is door de gemeenteraad om onduidelijke redenen stopgezet. Inmiddels is er een team ingericht dat complexe casuïstiek vanuit een integrale blik benadert. Uit het groepsgesprek met maatschappelijke organisaties blijkt daarnaast dat zij een uiteenlopend beeld hebben van wat integraal werken betekent, maar tegelijkertijd voor een belangrijk deel wel samen optrekken en ondersteuning in afstemming met elkaar en volgtijdelijk inzetten.

De gemeente heeft lang niet over een actueel beleidskader beschikt en werkt nu aan een nieuw kader

Hoewel het door veel betrokkenen als achterhaald werd gekwalificeerd, is het sociaal beleidskader vanaf 2016 lang het meest actuele beleidskader geweest. De toon en aard van dat sociaal beleidskader stroken met de toenmalige tijdsgeest. Het beleidskader representeert bijvoorbeeld een groot vertrouwen in de participatiesamenleving en omvat een verschuiving van verantwoordelijkheden van de overheid naar de samenleving en individuen. Het kader omvatte daarnaast scherpe analyses van de lokale uitdagingen en was optimistisch over de potentie van lokale beleidsmaatregelen. Sinds 2016 is er in de landelijke context veel veranderd. Gebeurtenissen zoals de boodschappenaffaire en publicaties van adviesorganen zoals de WRR hebben discussie opgeroepen over de haalbaarheid van de participatiesamenleving en het doenvermogen van mensen. In de gemeente Westland is deze discussie vooral als het gaat om betaald werk-gerelateerd beleid in beperkte mate vertaald naar lokaal beleid. Tegelijkertijd zien we ook dat de gemeentelijke organisatie goed op de hoogte is gebleven van landelijke ontwikkelingen, noodzakelijke en technische wijzingen in beleid doorvoerde en daar de gemeenteraad over informeerde. Nieuwe, aanvullende ambities (bijvoorbeeld omdat er incidentele middelen vanuit het Rijk beschikbaar werden gesteld) werden vooral via tijdelijke

projecten vormgegeven en betreffen vooral beleid gericht op het versterken van economische zelfredzaamheid. Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek is het sociaal beleidskader (vrijwel) geen richtsnoer meer voor de organisatie van het sociaal domein en het uitvoeren van beleid binnen het sociaal domein. De gemeente werkt eind 2024 aan een nieuw beleidskader. Naar verwachting is de besluitvorming rond dit beleidskader voor de zomer van 2025 afgerond.

De gemeenteraad vulde haar kaderstellende rol in het sociaal domein beperkt in

Uit een analyse van de raadsinformatie komt naar voren dat er in de gemeenteraad meer aandacht wordt geschonken aan thema's die samenhangen met economische zelfredzaamheid dan aan thema's die samenhangen met betaald werk. Voor betaald werk legt het college vooral technische wijzigingen voor waarbij er, in de ogen van het college, door de gemeenteraad niet veel te kiezen valt. Voor economische zelfredzaamheid neemt de gemeenteraad wat meer initiatief, bijvoorbeeld nadat een externe organisatie de gemeenteraad wijst op het vrijkomen van Rijksmiddelen. Maar de conclusie past dat de gemeenteraad sinds 2016 in beperkte mate haar kaderstellende rol heeft vervuld. Dit kan deels worden verklaard door de informatievoorziening vanuit het college. Het valt op dat de overwegend heldere voortgangsrapportages over het beleidskader zich vooral richten op cijfermatige resultaten over bereik en in mindere mate op maatschappelijk effect. Dit maakt het in politieke zin beoordelen van deze resultaten niet eenvoudig. Maar ook landelijke ontwikkelingen die tot lokale politieke discussie hadden kunnen leiden en in andere gemeenten ook daadwerkelijk tot discussie leidden, worden niet aan de raad voorgelegd.

Aanbevelingen

Verbeter het bereik van voorzieningen zonder de kracht van de gemeenschap te verliezen

We bevelen aan om het bereik van voorzieningen en ondersteuning te vergroten, zonder dat dit ten koste gaat van de kracht van de gemeenschap. Een van de sleutels hiertoe zou, zo blijkt uit initiatieven in andere gemeenten, kunnen liggen in vereenvoudiging van de toegang tot armoedevervoorzieningen. Denk hierbij aan het gelijktrekken van inkomens- en leeftijdsgrenzen. Dit vergemakkelijkt toekenning van de voorzieningen en maakt het wellicht zelfs mogelijk om regelingen samen te voegen en gelijktijdig, zonder aparte aanvragen, toe te kennen. Ook als dit nog onderdeel is van het nieuwe beleidskader van de gemeente, kan daar wellicht in de uitvoering aandacht voor komen. Daarnaast bevelen we aan om te onderzoeken hoe het komt dat er relatief weinig Participatiewet-voorzieningen worden ingezet. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen voor het beleidskader of de uitvoeringsplannen aanknopingspunten opleveren.

Goed voorbeeld: de gemeente Wageningen vereenvoudigt armoedevervoorzieningen

De gemeente Wageningen besloot in 2024 om vanaf 2025 het hele minimabeleid te veranderen. De huidige minimaregelingen veranderen in één, eenvoudig aan te vragen bedrag: het Maatschappelijk Meedoen Budget. Het budget vervangt het systeem van diverse regelingen met verschillende voorwaarden, inkomensgrenzen en declaraties. Het Maatschappelijk Meedoen Budget is een maandelijks bedrag dat wordt vastgesteld aan de hand van de standaarduitgaven van het Nibud en het totale huishoudinkomen.

Vergroot de aandacht voor integraal werken, vooral op beleidsniveau

We bevelen aan om in het nieuwe beleidskader meer aandacht voor integraal werken in te richten. Bijvoorbeeld door ook aandacht te besteden aan de overlap tussen beleidsdomeinen, de wijze waarop de uitvoering en het maatschappelijk veld integraal aangestuurd kan worden en hoe budgetten ontschot kunnen worden. Integraal werken kan voor de gemeentelijke organisatie efficiëntie opleveren, maakt de gemeente voor inwoners toegankelijker en vergroot de effectiviteit van ondersteuning als er bijvoorbeeld meerdere vormen van complexe ondersteuning moeten worden ingezet. Omdat er in het aankomende, nieuwe beleidskader ook aandacht zal zijn voor integraal werken, is het met name belangrijk om aandacht te hebben voor de vertaling van beleid naar de praktijk.

Maak de informatievoorziening na het nieuwe beleidskader aan de raad beter, tijdiger, rijker en kernachtiger

De informatievoorziening aan de raad kan beter, tijdiger, rijker en kernachtiger. We bevelen aan om in het nieuwe beleidskader maatschappelijke en beleidsmatige doelen te formuleren, in voortgangsrapportages of monitoringsinformatie de stand van zaken te koppelen aan deze doelen en waar mogelijk vergelijkingen met andere gemeenten te maken. Dit maakt het voor raadsleden eenvoudiger om cijfers te duiden en te beoordelen. Daarnaast bevelen we aan om in de informatievoorziening meer aandacht te besteden aan landelijke ontwikkelingen. Denk hierbij aan de komende wijzigingen in het kader van de Participatiewet in balans. Er ligt ook voor de gemeenteraad zelf een verantwoordelijkheid om op eigen initiatief landelijke ontwikkelingen in de gemeenteraad te agenderen.

Goed voorbeeld: de gemeente Haarlemmermeer organiseert gesprek tussen raad en college over Participatiewet in balans

Naar aanleiding van de komende wijzigingen van de Participatiewet vindt er in de gemeente Haarlemmermeer in 2025, op initiatief van de raad, een informatieve sessie plaats. Tijdens deze sessie laat de gemeenteraad zich informeren over de wetswijzigingen door experts uit wetenschap en praktijk aan het woord te laten. Deze sessie heeft als doel om het college vooraf kaders mee te kunnen geven voor de vertaling van de wetswijzigingen naar lokaal beleid.

Geef het nieuwe beleidskader een kortcyclischer karakter

Om ervoor te zorgen dat het aankomende beleidskader langer actueel blijft, bevelen we aan om het beleidskader, de implementatie ervan en de monitoring ervan een kortcyclischer karakter te geven. Hierbij is, op basis van wat in andere gemeenten gebruikelijk is, vijf jaar een voor de hand liggende periode. Ook zijn er gemeenten die een beleidskader voor onbepaalde tijd formuleren zodat op basis van actualiteit bepaald kan worden of een kader aangepast moet worden. Dit komt de flexibiliteit en toekomstbestendigheid van het beleid ten goede, zorgt ervoor dat verbeteringen in de uitvoering ook beleidsmatig worden verankerd en kan de betrokkenheid van de gemeenteraad vergroten. Het kan er bovendien voor zorgen dat knelpunten die uit de uitvoering blijken niet altijd met maatwerk opgelost hoeven te worden, maar dat er op basis van die knelpunten beleidswijzigingen kunnen worden geformuleerd en aan de raad kunnen worden voorgelegd. Dit kan bijvoorbeeld door de uitwisseling en interactie van betrokkenen op operationeel, tactisch en strategisch niveau zowel in de gemeentelijke organisatie en tussen de gemeentelijke organisatie en het maatschappelijk veld te vergroten.