

Terugkijken – beknopte evaluatie

Een bijzondere tijd

Beleidsplan Decentralisaties Sociaal Domein gemeente Venlo

Mei 2020

Inleiding

In oktober 2014 is het beleidsplan “Een bijzondere tijd, beleidsplan decentralisaties in het sociaal domein gemeente Venlo”¹ (hierna te noemen: beleidsplan) vastgesteld. Dit beleidsplan was omvangrijk qua omvang (ruim 90 pagina’s) en kende veel doelstellingen die met name gericht waren op het implementeren van de nieuwe wettelijke taken in het sociaal domein vanaf 1 januari 2015. Deze doelstellingen zijn veelal ruim geformuleerd, wat het moeilijk maakt om de daadwerkelijke effecten te meten en vast te stellen.

Doelen uit dit beleidsplan zijn bijvoorbeeld:

- de transitie; de overgang van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden naar de gemeente
- transformatie in het sociaal domein, de kanteling van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving.

Een totaaloverzicht van alle doelstellingen en uitgangspunten uit het beleidsplan ‘Een bijzondere Tijd’ hebben wij voor u opgenomen in bijlage 1. Deze zijn geclusterd naar de verschillende domeinen (Wmo, Participatie en Jeugd).

Om te blijven verbeteren is de eerste jaren na vaststelling teruggekeken naar de effecten en te nemen bijsturingmaatregelen². Vanwege het grote financiële tekort dat in 2017 aan het licht kwam, is er sindsdien vooral gewerkt aan financieel evenwicht in het sociaal domein. Om dit te bereiken zijn een aantal van de oorspronkelijke uitgangspunten aangepast. Zo is de toegang (sociale wijkteams) anders georganiseerd en hebben we ook de uitvoeringsteams losgelaten. Ook zijn we op een andere manier een deel van de zorg gaan inkopen.

Met deze evaluatie willen we terugkijken naar het beleidsplan als geheel. We gaan daarbij in op de uitkomsten per domein (Jeugd, Wmo en participatie) en beschrijven daarnaast een aantal overkoepelende uitkomsten.

Proces

Er is gekozen voor een pragmatische invulling van deze evaluatie. Deze is op verzoek van uw raad beperkt qua omvang (slechts enkele pagina’s) en ook het proces hoe we gekomen zijn tot deze evaluatie is beperkt. Er is daarbij voor gekozen om deze evaluatie op hoofdlijnen te doen waarbij we kijken naar de doelstelling en uitgangspunten, zoals deze in het beleidsplan zijn geformuleerd. Er zijn voor deze evaluatie onder andere via een interne enquête bevindingen opgehaald.

¹ Beleidsplan "Een bijzondere tijd, beleidsplan decentralisaties in het sociaal domein gemeente Venlo" (oktober 2014, <https://www.venlo.nl/file/7056/download>)

² Tussenevaluaties een bijzondere tijd 2016 & 2017

Uitkomsten interne evaluatie

Per domein zijn de volgende zaken naar voren gekomen.

Jeugdwet

- De meeste organisatorische aspecten zijn geïmplementeerd, echter de inhoudelijke slag (transformatie) verdient ook richting de toekomst aandacht.
- Als het gaat om jeugdhulp ligt de nadruk veelal op reguliere hulpverlening en nog onvoldoende op het voorkómen, vroegtijdig signaleren en preventief aanpakken in de eigen omgeving van problematieken.
- *Het kind centraal* als leidend principe is nog onvoldoende het adagium. Protocollen, schotten, richtlijnen, financiële kaders en (eigen) belangen spelen een grote rol.
- Pas het laatste anderhalf jaar is er meer ruimte voor innovatieve projecten, die de transformatie een impuls geven. De effecten hiervan worden pas de komende periode zichtbaar.
- Algemene indruk is dat er stappen zijn gezet, echter de (wellicht te hoge) ambities uit 2014 zijn nog niet allemaal behaald.

Wet maatschappelijke ondersteuning

- Vanuit de visie Huizen van de Wijk/ Inwoners aan zet zijn een aantal voorzieningen gerealiseerd maar de visie verdient in de toekomst nog de nodige aandacht.
- De beweging om in plaats van inzet van professionele zorg en ondersteuning, eigen kracht/ eigen netwerk in te zetten, is in gang gezet. Maar dit kan beter. Het actief sturen op het ondersteunen en ontwikkelen van potentie bij burgers/doelgroep is een ingewikkeld proces gebleken. Het verdient blijvende aandacht en innovatie om hierin als overheid ondersteunend en complementair te zijn.
- De rol van inwoners in de wijk verdient blijvende aandacht. Met inzet van vrijwilligers zijn veel initiatieven ontstaan (Open Inloop, wijkbus, KanDoen). Deze voorzieningen hebben aantoonbaar bijgedragen aan de oorspronkelijke doelstelling, het voorkomen van de inzet van maatwerkvoorzieningen vanuit de Wmo. Er is een correlatie tussen afname van benodigde zorg en inzet van laagdrempelige voorzieningen in de wijk³ maar ook dit verdient blijvende aandacht.
- Het huidige palet aan algemene voorzieningen sluit aan op de vraag maar het ontwikkelen van meer (kwantitatief) passende algemene voorzieningen verdient aandacht.
- De huidige inzet van algemene voorzieningen werkt preventief. Wmo-breed blijft inzetten op preventie een belangrijk aandachtspunt.
- Door een verbeterde samenwerking tussen zorg- en welzijnsaanbieders en gemeente is er toenemend aandacht voor het creëren van innovatie en vernieuwing⁴ in het aanbod van zorg en ondersteuning. Deze beweging verdient blijvend aandacht.
- Sinds twee jaar ligt er meer nadruk op uitvoeringsplannen en het monitoren van de uitvoering. Verder ontwikkelen van deze aanpak is een pré. Het reeds ingezette prestatiegericht inkopen is een manier om dit verder te ontwikkelen.

³ Ondanks de toenemende vergrijzing met de bijbehorende toename van zorgvragen is het aantal Wmo-maatwerkindicaties voor dagbesteding vanaf 2018 gedaald en in 2019 stabiel gebleven dankzij de mogelijkheid om de Open Inloop als voorliggende voorziening in te zetten.

⁴ In 2019 zijn aanbieders middels kansendossiers uitgenodigd en uitgedaagd om vernieuwende ondersteuningsvormen te ontwikkelen. Zowel Jeugd- als Wmo-aanbieders hebben hiervan gebruik gemaakt en op basis daarvan zijn innovatieve producten ontwikkeld.

Participatiewet

- Halverwege het tienjaarsperspectief zoals benoemd op pagina 8 van het beleidsplan, lijkt al best veel daarvan gerealiseerd. Dat iedereen zo regulier mogelijk mee doet, mee mag doen en mee kan doen is in aanzienlijker mate dan voorheen al de realiteit waar het de arbeidsmarkt betreft.
- De transformatie waarbij we (ook) willen ondersteunen, stimuleren en faciliteren op de eigen kracht van inwoners in de participatie-samenleving verdient nog wel aandacht.
- De doelstelling om inzake 3D's één toegang tot zorg en ondersteuning te organiseren is onvoldoende geslaagd, hier ligt nog veel potentie op synergie en integraliteit
- De inzet om participatie te bevorderen langs onder positieve motivatie ('het goede gesprek') werkt. Sanctie is daarvoor niet nodig als norm, enkel in uitzonderlijke gevallen

Centrale bevindingen – Slotsom

- De doelstellingen uit het beleidsplan die gaan over implementatie van de per 1 januari 2015 gedecentraliseerde taken zijn goeddeels gerealiseerd, maar hebben de eerste periode veel energie gevraagd. Daarnaast zijn we tijdens de looptijd van dit beleidsplan geconfronteerd met een financiële opgave, waardoor veel energie is gegaan naar de financiële beheersbaarheid. Mede hierom zijn de doelstellingen *werkwijze 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur* en het organiseren van *één centrale toegang* nog niet volledig gerealiseerd. Deze doelstellingen onderschrijven wij nog steeds en verdienen blijvende aandacht.
- Wat betreft de transformatie en dan met name de inzet van de eigen kracht van de samenleving zoals die bedoeld is in het beleidsplan: er zijn veel goede initiatieven in de verschillende wijken en dorpen ontstaan, en initiatieven die er waren worden vaak beter benut. Deze initiatieven geven een impuls aan de vitaliteit en eigen kracht van onze samenleving. Of het mogelijk is om vanuit daar een directe correlatie te leggen naar de ontwikkeling van de zorgkosten, is (nog) niet vast te stellen. Het is daarom belangrijk om de mate en omvang van die eigen kracht structureel te blijven peilen en toetsen.⁵
- Het loslaten van een vertrouwde manier van werken vraagt tijd. Ondanks dat hier duidelijke doelstellingen over zijn opgenomen vragen deze ook de komende periode aandacht. We zien eerste tekeningen van een verandering maar er is tijd nodig om de echte transformatie samen met inwoners en partners verder gestalte te geven.
- De conclusies met betrekking tot transformatie en cultuur, zijn deels ook terug te voeren op het ontbreken van een strategische implementatie & communicatie-agenda, vooral daar waar het betreft de samenlevingsfocus en het positief stimuleren van houding en gedrag.

Vervolg

Bovenstaande uitkomsten en daaruit voortkomende vraagstukken worden meegenomen in het herijkte beleidsplan.

⁵ Vanuit gezondheidsbeleid steunen en initiëren we interventies (valpreventie, keer diabetes 2 om, beweegpas) die wetenschappelijk aantoonbaar zorgkosten beperken van kwetsbare groepen, en in het verlengde tevens hun zelfredzaamheid.

Bijlage 1 UITGANGSPUNTEN EN DOELSTELLINGEN Beleidsplan EEN BIJZONDERE TIJD (oftewel, de gehanteerde evaluatie-ankers)

Uitgangspunten:

Algemeen

1. Als eerste willen we de betrokkenheid bij en naar elkaar vergroten. Als tweede willen we de kwaliteit van zorg en ondersteuning aan onze inwoners verbeteren. En als laatste willen we de kosten voor (gezondheids)zorg, ondersteuning en sociale zekerheid beheersbaar houden.
2. Door de ondersteuning aan mensen met een hulpvraag anders te organiseren, door meer in te zetten op het gezonde verstand en door meer te kijken vanuit het perspectief van de samenleving, willen wij het als gemeente effectiever, duidelijker en goedkoper organiseren.
3. Stimuleren dat mensen zich verantwoordelijk voelen voor zaken die ze zelf ook kunnen organiseren; stimuleren dat mensen en organisaties elkaar vinden om zaken met elkaar te organiseren.
4. Voor alle drie de decentralisaties geldt dat we als gemeente één gecombineerde toegang willen bieden voor onze inwoners via logische vindplaatsen, waar mensen ook elkaar kunnen ontmoeten.

Wmo

5. Stimuleren van initiatieven in de samenleving zonder daar als overheid 'bovenop' te gaan zitten (niet alles reguleren); het faciliteren van dit soort initiatieven en durven vertrouwen op inwoners.
6. Erop sturen dat middelen en ondersteuning terecht komen bij die mensen die dat het meest nodig hebben; erop sturen dat er altijd ruimte is voor menselijk contact, om behoeften en kansen goed in beeld te krijgen en te houden.
7. Stimuleren dat professionals onderling en professionals en vrijwilligers beter gaan samenwerken; stimuleren dat organisaties meer gebruik gaan maken van elkaars kennis en voorzieningen.
8. Doel is een laagdrempelige toegang waar wijkbewoners hun vraag (desgewenst anoniem) stellen.
9. Centraal staat de algemene ambitie om de maatschappelijke participatie te vergroten door het realiseren van een naadloze koppeling tussen OV en georganiseerd doelgroepenvervoer.
10. Iedereen heeft een dak boven zijn hoofd, doet mee en heeft een veilig thuis.

Jeugd

11. Het ultieme doel is dat mensen volledig in de maatschappij mee kunnen doen en zelfredzaam zijn.
12. Het primaire doel is dat we hierbij hebben is het stoppen van geweld
13. Het uiteindelijke doel is het versterken en ondersteunen van de eigen kracht van de jongere en het zorgend en probleemoplossend vermogen van zijn/haar gezin en sociale omgeving.
14. Doel van het gezondheidsbeleid is het creëren van een gezonde fysieke en sociale omgeving voor inwoners en het bevorderen van een gezonde leefstijl, uitgaande van de eigen kracht en verantwoordelijkheid

Participatie

15. De belangrijkste doelstelling van de Participatiewet is om zo veel mogelijk mensen met en zonder arbeidsbeperking aan de slag te helpen.
16. In de arbeidsmatige dagbesteding zoals we die binnen de Huizen van de Wijk willen faciliteren, is het doel zoveel mogelijk arbeidstoeleiding en het genereren van zoveel mogelijk inkomen.

Uitgangspunten

Wmo

1. Wij leggen verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bij de professional en vertrouwen op diens deskundigheid.
2. Voor de opdrachtverstrekking voor voorzieningen is binnen de regio een zogeheten 'regisseursmodel' ontwikkeld.
3. Uitgangspunt is dat de ingezette hulp zo zwaar moet zijn als de situatie vraagt. Preventie waar het kan, ingrijpen waar het moet.
4. Uitgangspunt bij het beschrijven van eigen kracht is de zogeheten oplossingenladder.
5. Beleidsuitgangspunten:
 - o stimuleren en activeren van vrijwilligers,
 - o faciliteren van vrijwilligers,
 - o we investeren in (h)erkenning van mantelzorgers via een algemene voorziening zoals scholing of lotgenotencontact of via een maatwerkvoorziening,
 - o Wederkerigheid en maatschappelijke participatie: empowerment, verleiden en faciliteren zijn hierbij uitgangspunt,
 - o De wijk en de inwoners zijn vertrekpunt,
 - o We gaan uit van een waarderende grondhouding van een beroepskracht in relatie tot de gemeenschap
6. Uitgangspunt is dat de goedkoopste adequate voorziening wordt ingezet.

Jeugd

7. De visie op Jeugdhulp in 'Venlo is als volgt te omschrijven: 'Als gemeente willen we samen met inwoners en partners een jeugdhulpbeleid ontwikkelen dat zich in de uitvoering voor een groot deel richt op preventie en waarbij we als gemeente de samenleving zo faciliteren dat kinderen op kunnen groeien in een veilig en gezond leefklimaat. Daarnaast zal de gemeentensamen met partijen in het belang van het kind ondersteuning bieden en mogelijk interventies (laten) uitvoeren in die situaties waarbij dat het echt niet anders kan. Bij eventuele interventies zoals begeleiding en/of ondersteuning staat het kind altijd centraal en niet de specifieke werkwijze, policy of protocollen van de gemeente, partners, partijen of personen.'
8. Alle jeugd telt, kind en de directe omgeving centraal, gezin is de basis, versterken eigen kracht, nadruk op vroegtijdig signaleren en preventief aanpakken in de eigen omgeving, sociaal netwerk is complementair, indien nodig snelle en slagvaardige specialistische hulp.
9. In principe is het ouderperspectief uitgangspunt van de ondersteuning.
10. Het uitgangspunt is dat er één vertrouwenspersoon voor de hele regio wordt aangesteld. Uitgangspunt van het vertrouwenswerk is dat de betrokkenen er samen uitkomen en dat de hulpverlening weer op gang komt.
11. Daarnaast is het uitgangspunt het verminderen van een beroep op specialistische GGZ.

Participatie

12. Uitgangspunt bij de toepassing van de Participatiewet is het samenorganiserend vermogen van mensen en hun eigen kracht.
13. De visie die de gemeente heeft op re-integratie en participatie (ondermeer vastgelegd in de huidige Participatieverordening) in het kader van de Wwb blijft in de nieuwe situatie van toepassing: zoveel mogelijk uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, werk gaat boven inkomen: instroom beperken, verblijfsduur in de uitkering zo kort mogelijk en zoveel mogelijk uitstroom naar regulier werk bevorderen, werken is de beste manier van re-integreren, werkgevers worden zo snel mogelijk bij de re-integratie van werkzoekenden betrokken, de vraag van werkgevers staat centraal om de personele vraagstukken en discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op te lossen.

14. Voor werk en inkomen blijft het werkplein **vooralsnog** de toegang.
15. Uitgangspunten: we maken beleid en passen dat toe met de burger en de samenleving in gedachten, maatwerk is altijd het ijkpunt, we hechten aan een constructieve relatie tussen de burger en ambtenaar: we moeten niet alleen uit kunnen leggen wat we doen maar vooral ook waarom we dat in die concrete situatie zo doen, sancties zijn gericht op het corrigeren van ongewenst gedrag, niet op het bestraffen daarvan, we zien niet enkel wat iemand zou moeten (kunnen) doen, maar ook wat iemand (daadwerkelijk) doet, ondersteuning, zowel in positieve als negatieve vorm, is bedoeld voor en gericht op groei van de eigen en de samenlevingskracht.
16. Voor de voorziening Beschut Werk hanteren we regionaal de volgende kaders en uitgangspunten: bij beschut werk gaat het enkel om loonvormende arbeid (loonwaarde van 20% of meer WWL). Daarvoor geldt dat men in staat moet zijn tot tenminste 16 uur regelmatige (aangepaste) arbeid per week. De arbeid wordt bij voorkeur bij een reguliere werkgever gerealiseerd. De arbeid wordt zo mogelijk in de nabijheid van de woonomgeving van de werkzoekende georganiseerd. De competenties van de werkzoekende zijn leidend en indien mogelijk wordt er aangesloten bij de individuele wensen en interesses. Alle kosten die met het realiseren van de beschutte werkplek samenhangen worden gedekt uit de verkregen rijkssubsidie in combinatie met de gerealiseerde verdien capaciteit. De rijkssubsidie voor het invullen van beschut werk is bepalend voor het te realiseren volume. Dit kan dus inhouden dat er een wachtlijst ontstaat.

Algemeen

17. ons uitgangspunt is dat mensen binnen hun mogelijkheden zelf verantwoordelijk zijn voor de wijze waarop zij hun leven inrichten.
18. Daarom gaan wij deze overgangsfase in met de volgende uitgangspunten: we sluiten aan op bestaande kwaliteitssystemen en resultaatmetingen en gaan uit van de minimale kwaliteitseisen: veilig (in de breedte zin van het woord), we zien verantwoordingseisen als onderwerp van gesprek met de aanbieder, we stellen risicogericht en proportioneel verantwoordingseisen, we voorkomen een wirwar aan verantwoordingseisen.
19. Om daar te komen, haken we aan bij de basisbeginselen achter de veranderingen in het sociaal domein: vertrouwen in de beroepsbeoefenaar, overheid: uit de controlemodus en uit de regelreflex, beperkte set betekenisvolle indicatoren, cijfers spreken niet voor zich, er moet over gesproken worden, meten is niet weten, het gaat om verbeteren.
20. Uitgangspunt is om met alle betrokkenen in gesprek te gaan.
21. Om recht te doen aan het uitgangspunt van maximale ontschotting van middelen en verschuivingen binnen de budgetten voor de drie decentralisaties worden de middelen geconcentreerd weergegeven. Daarnaast zijn de volgende budgettaire uitgangspunten van toepassing: de middelen die van het rijk worden ontvangen zijn kaderstellend voor de wijze waarop in Venlo aan de verantwoordelijkheden invulling wordt gegeven (ontwerpeis aan het beleid vooraf), dit betekent dat er voor een periode van minimaal drie jaar sprake zal zijn van een gesloten circuit, besparingen die worden bereikt op de uitvoering van de Wmo worden gereserveerd voor de risico's die voortvloeien uit de uitvoering van de drie decentralisaties inclusief de door de raad vastgestelde egaliseringsreserve.
22. Uitgangspunt bij de verdeling van de middelen is om de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij het primaire proces te beleggen (beslissen en betalen in één hand: wie bepaalt, betaalt en vice versa). Daarom gaan we bij de verdeling van de middelen uit van de volgende aanvullende uitgangspunten: de primaire beslissingsbevoegdheid vraagt budgetverantwoordelijkheid op hetzelfde niveau (beslissen en betalen in één hand), de gesloten bekostiging van de wijkteams wordt voorzien van 'regels budgetdiscipline' met een beperkte buffer voor calamiteiten c.q. onvoorziene situaties, de bekostiging van de wijkteams vindt plaats op basis van populatiegerichte

bekostiging rekening houdend met de historische zorgvraag, doorlopende rechten en perceptiekosten, bekostiging vindt plaats via twee lijnen: 1. toedeling in de vorm van gefixeerde capaciteit (fte) voor ondersteuning en zorg door de uitvoeringsteams 1e lijns zorg en 2. toedeling middelen in de vorm van budgetten (€) voor de 2e lijns zorg.

23. Uitgangspunt voor wat betreft de decentralisaties is dat de governance dicht bij het primaire proces belegd wordt. De volgende uitgangspunten worden gehanteerd: kernteam treedt op als regisseursteam: afweging met betrekking tot ondersteuning (LZP) en de benodigde middelen hiervoor, daarbinnen aparte coördinator met verantwoordelijkheid voor sturing op inhoudelijke resultaten en budgetverantwoordelijkheid, het kernteam (met informatie uitvoeringsteam) legt verantwoording af richting de gemeentelijke organisatie.