

Op weg naar een nieuw beleidskader sociaal domein

*Toelichting op het raadsvoorstel 'Uitgangspunten beleid sociaal domein' (3138)
(11 november 2019)*

Vertrekpunt

In september en oktober jl. is op drie momenten verkennend met de raad gesproken over het raadsvoorstel 'uitgangspunten beleid sociaal domein'. Met voorliggende notitie komen we tegemoet aan de toezegging de besluitvormende stukken (geagendeerd op 4 en 11 december) te vergezellen van een notitie met de informatie uit deze sessies, inclusief een tijdpad voor het vervolg.

Naast deze notitie is u reeds een literatuurlijst ter beschikking gesteld met daarin de diverse onderzoeken en rapporten (zowel lokaal, regionaal als ook landelijk) die onder andere ten grondslag liggen aan het raadsvoorstel.

'Het sociaal domein': een noot vooraf

In 2015 is het gemeentelijk sociaal domein sterk veranderd. Gemeenteraden in heel Nederland hebben daartoe allerlei ambities geformuleerd, die veelal sterke overeenkomsten vertoonden. Voor Gouda waren dat onder andere ambities als een inclusieve samenleving, vroegsignalering, één gezin - één plan - één regisseur en het benutten van eigen kracht. De doelstellingen die de gemeenteraad heeft vastgesteld¹ in de nota *Iedereen doet mee* worden nog steeds onderschreven door het college.

Ambities en doelstellingen zijn mooi, deze implementeren vergt langjarige inspanning

Inmiddels blijkt dat het realiseren van de doelstellingen meer tijd vergt dan gedacht in 2014. Dat is geen uniek Gouds beeld, maar ook landelijk blijkt de uitdaging taaier en veelomvattender. Implementatie en samenwerking tussen allerlei partijen zijn langlopende trajecten. Veranderingen vragen bijvoorbeeld andere scholing van personeel, maar ook de krappe arbeidsmarkt laat zijn sporen achter. Bovendien blijken financiële prikkels soms tegen de doelstellingen in te werken.

We zitten in de fase om te zorgen dat hetgeen bedacht is ook in de praktijk voor elkaar komt. Daarbij komt de vraag op: de maatregelen die we al hebben bedacht, zijn die zo effectief als we dachten?

Terwijl we bezig zijn met het werken aan de gewenste veranderingen, zien we dat de kosten blijven oplopen. Het is nog niet duidelijk in hoeverre de inspanningen op de huidige doelstellingen een concrete oplossing bieden om te zorgen dat de uitgaven niet verder oplopen. Ook dat is een landelijke trend.

Het sociaal domein is breed: waar beginnen we?

Het gemeentelijk sociaal domein is veelomvattend, bovendien zien we dat er een samenhang is tussen al die verschillende elementen. Bijvoorbeeld een gezin met een jongere in de jeugdhulp, die tegelijkertijd schulden heeft en daardoor onder druk staat, wat leidt tot psychische problematiek en spanningen.

De vraagstukken in het sociaal domein zijn complex, zowel op casusniveau als beleidsmatig. We kunnen niet alles, en behalve wij, ook de aanbieders en samenwerkingspartners niet. We zullen dus moeten kiezen. Daarom hebben we scherp gekeken waar de focuspunten voor de komende vier jaar moeten

¹ De Goudse doelstellingen voor het sociaal domein zijn ('raadsbesluit d.d. 5 november 2014):

1. Kinderen en jongeren groeien gezond en veilig op en krijgen de kans zich te ontwikkelen;
2. Iedereen die kan werken, werkt naar vermogen of is actief voor de samenleving;
3. Ouderen en mensen met een beperking zijn zo lang mogelijk zelfredzaam en participeren in de samenleving;
4. Mensen nemen in eerste instantie verantwoordelijkheid voor hun situatie en dragen zo veel mogelijk bij aan de oplossing van hun problemen en die van anderen;
5. Inwoners vinden hulp en ondersteuning dichtbij, in de buurt;
6. Voor wie dat nodig heeft is een veilig vangnet beschikbaar.

liggen: Waar moeten we ons op richten? Wat vinden we belangrijk én wat is realistisch. In het raadsvoorstel 'uitgangspunten beleid sociaal domein' zijn hiervoor vijf thema's geselecteerd.

Binnen deze thema's moeten vervolgkeuzes gemaakt worden, welke via het beleidskader sociaal domein halverwege 2020 ter besluitvorming aan de raad voorgelegd zullen worden.

Voorbeeld: preventie is een heel breed begrip: waar gaan we daarbinnen op focussen? En hoe gaan we daarmee aan de slag. Kortdurend, heel gericht, of breed. Kiezen we voor doelgroepen? En tegen welke kosten?

Terugblik: de keuzes van de afgelopen jaren

De afgelopen jaren heeft de focus van de gemeente op verschillende elementen gelegen. Daarin zijn een aantal fases te onderscheiden. In 2013 en 2014 stond de voorbereiding centraal: zorgen dat per 1 januari 2015 de nieuwe taken uitgevoerd kunnen worden en dat er niemand tussen wal en schip valt. De voorbereidingstijd was kort en in 2014 waren er ook gemeenteraadsverkiezingen.

In 2015-2017 maakten we echt kennis met wat het is om deze nieuwe taken uit te voeren. De implementatie bleek meer tijd te kosten en op onderdelen anders te moeten. Ook het Rijk bracht hier en daar wijzigingen aan. Aan het einde van deze periode kwamen we toe aan de eerste voorzichtige stappen van transformatie.

2013 – 2014 Voorbereiding transities	2015 – 2017 Transitie en start transformatie	2018 – 2019 Tweede transformatieperiode	2020 e.v. Nieuwe keuzes te maken op:
Beleid: Gebundelde krachten (regio) en iedereen doet mee (Gouda)	Participatiebeleid	Bestuursopdracht: balans in inkomsten en uitgaven sociaal domein	Duurzaam financieel gezond sociaal domein
juridisch kader	Beleid armoede en schuldhulpverlening	Schuldhulpverlening in eigen beheer, ontwikkeling preventie-aanpak schulden	
Inkoop jeugd en Wmo, Regionale inkooporganisatie opgezet	Integrale inkoop jeugd/Wmo	Integrale inkoop jeugd/Wmo	Kwaliteit van zorg en ondersteuning
Inrichten uitvoeringsorganisatie	Uitvoering op orde Pilot integrale toegang	Nieuwe sociale dienst Verkenning integrale uitvoeringsorganisatie	Eenduidige en integrale toegang tot zorg & ondersteuning
Pilot sociaal teams	Sociaal teams 0 – 100+	Sociaal teams 0-100+	
	Gewoon Thuis	Uitbreiding naar Gewoon Thuis jeugd	
	Veilig vangnet ingericht	Actielijn 5: jeugdigen beter beschermen	
	Participatie in de buurt	Preventie en versterken lokale basisinfrastructuur	Preventie
		Uitvoeringsagenda Samen leven	Inclusieve en ondersteunende dagelijkse leefomgeving
		Aanpak huiselijk geweld	
			Samenwerking in de keten

In 2018 en 2019 is systematisch aan de slag gegaan met deze transformaties. Zo worden met het programma Gewoon Thuis stappen gezet om mensen vanuit beschermd wonen in een ambulante setting te ondersteunen. Het succes zit in het daadwerkelijk horen wat de cliënten nodig hebben om die stap te maken en vervolgens met aanbieders te zien hoe dat te realiseren valt. Het is tijdsintensief, maar het loont, ook in financiële zin. Het vraagt ook voortdurende monitoring: wat bij aanvang goed lijkt te werken voor cliënten, kan op de langere duur toch een probleem vormen. Zo blijkt uit het onderzoek van EEVA dat uitgevoerd is in de regio Midden-Holland dat het zelfstandig wonen van deze doelgroep goed uitwerkt, maar ook tot eenzaamheid leidt. Dat vraagt mogelijk weer nieuwe interventies om terugval te voorkomen. Daarbij dient aangemerkt te worden dat beschermd wonen weliswaar een fors financieel beslag kent, maar betrekking heeft op een relatief kleine groep inwoners. Dit is een voorbeeld waar je dus kiest voor een gerichte beweging op een kleine groep, binnen het brede sociaal domein. In 2019 wordt ook voor de jeugdzorg gekeken naar een programma rondom gewoon thuis kunnen wonen, in plaats van in een intramurale setting. Dit staat echt nog in de kinderschoenen.

In de periode 2018-2019 is ook de omslag gemaakt van 2 sociale teams, naar 1 geïntegreerd sociaal team per gebied voor alle inwoners (sociaal team 0-100). Tevens heeft de gemeenteraad in 2019 een regionale visie op de aanpak van huiselijk geweld vastgesteld, is de schuldhelpverlening in eigen beheer genomen, zijn bij de inkoop jeugd & Wmo 2018 stevige veranderingen doorgevoerd ten opzichte van de eerste inkoopperiode, zijn in een bestuursopdracht de inkomsten en uitgaven stevig doorgelicht en ook op diverse andere terreinen zijn stappen gezet (zie tabel).

Vooruitblik 2020 en verder

In de 'dagelijkse praktijk' is de afgelopen jaren veel informatie opgehaald. Zo zijn er signalen vanuit de uitvoerende afdelingen, die het directe contact met de cliënten hebben en de kwartaalrapportages en cliëntonderzoeken. Daarnaast zijn er de vele gesprekken met betrokken partijen uit de stad en regio, zoals de GASD en de GCR, subsidiepartners, zorgaanbieders (zowel voor gemeentelijk gecontracteerde zorg als de Zvw en Wlz) en andere (regio)gemeenten. Zoals hiervoor geschetst zijn we nog volop bezig met het uitvoering geven aan de huidige beleidsdoelstellingen, welke nog steeds actueel zijn. Daarnaast worden we ook geconfronteerd met financiële uitdagingen.

Op basis van al deze informatie stelt het college voor om voor de nieuwe 'beleidsperiode' 2020 - 2023 de reeds ingezette ontwikkelingen door te zetten en daarnaast op vijf thema's nadere keuzes te maken. Het gaat om de volgende thema's:

1. Inclusieve dagelijkse leefomgeving
2. Preventie
3. Eenduidige en integrale toegang
4. Samenwerking in de keten
5. Kwaliteit van zorg en ondersteuning

Waarom specifiek deze thema's? We zien dat dit de thema's zijn waar politieke keuzes gemaakt dienen te worden rondom bovenstaande vragen. Deze geven ook de lokale inkleuring van het sociale domein. Deze thema's zijn niet willekeurig uit de lucht komen vallen, maar komen zoals hiervoor genoemd voort uit ons dagelijkse werk en contacten in de stad. Daarnaast zien we dat dit in veel gemeenten actuele thema's zijn, die passend zijn bij de fase van transformatie. Hieronder volgt per thema een nadere uitwerking van het daaronder liggende vraagstuk.

Thema 1: inclusieve dagelijkse leefomgeving

Een inclusieve dagelijkse leefomgeving, wat is dat eigenlijk? We zien dat als voorwaarde om zoveel mogelijk mensen mee te kunnen laten doen in onze samenleving. Ongeacht of mensen een lichamelijke of geestelijke beperking hebben, een psychische kwetsbaarheid of gewoon te maken hebt met een

tijdelijk ongelukkige samenloop van omstandigheden waardoor ondersteuning gewenst is. Het realiseren hiervan vraagt iets van vele terreinen: van ons onderwijs (waar gewerkt wordt aan passend onderwijs), tot type woningen (Westergouwe als een inclusieve wijk), de ruimtelijke omgeving (weghalen van fysieke drempels) en het vervoer. Deze leefomgeving is niet zomaar aangepast. Dat vraagt keuzes, in tijd en prioriteit.

De beleidsdoelstelling om te komen tot een inclusieve dagelijkse leefomgeving staat en is bevestigd in het coalitieakkoord, de toekomstvisie van de stad en landelijk in het VN-verdrag voor inclusie van mensen met een beperking. Waarop gaan we ons daarbij richten? Waar kiest Gouda voor? En wat kunnen we daarbij met gegevens die beschikbaar zijn uit de stadspelling onder inwoners.

Thema 2: preventie

Preventie werd bij aanvang van de decentralisaties als 'de oplossing' gezien: door eerder ondersteuning te bieden, of preventieve activiteiten te organiseren, zouden kosten in de toekomst voorkomen kunnen worden. De idee was dat daarmee de stevige Rijksbezuinigingen konden worden opgevangen.

De eerste jaren hebben meer dan iedereen dacht in het teken gestaan van implementatie, aanpassing en inregelen van de taken. Preventie is daarmee mondjesmaat van de grond gekomen. Daarnaast is de vraag naar zorg en ondersteuning toegenomen. Daardoor nemen de kosten van de voorzieningen op beschikking toe, terwijl we ook activiteiten voor preventie willen ondernemen. De conclusie dat preventie binnen enkele jaren leidt tot een daling van de vraag in het sociaal domein lijkt niet realistisch.

Wel zijn er in het land diverse businesscases op cliëntniveau, die goede resultaten laten zien. In de totale kostenstijging van het sociaal domein vallen deze echter in het niet.

De focus op een gewenste kostendaling is te eenzijdig. Preventie kan immers ook leiden tot een hogere kwaliteit van leven.

Daarnaast heeft het Rijk veel verschillende preventieve programma's en nieuwe initiatieven. De gemeente moet kiezen hoe daarmee om te gaan: waar ga je wel of niet actief mee aan de slag? En als het Rijk stopt met het programma en de financiering stopt, zet je de beweging dan met eigen middelen door? Of krijgt het dan minder prioriteit? Dit laatste speelt bijvoorbeeld met de GIDS (Gezond in de Stad)-gelden waarvan de rijksmiddelen per 2021 wegvallen. Gouda draait met die gelden 'Gouda goed bezig' en 'Gezond in de stad'.

De uitdaging op het thema preventie is dus een heldere koers met gedeelde ambitie en focus aanbrengen in de veelheid van initiatieven en schaarste aan middelen.

Thema 3: eenduidige en integrale toegang

Een eenduidige en integrale toegang is een vernieuwde ambitie. Ook in het huidige beleidsplan staat reeds beschreven dat wordt gewerkt vanuit 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur. In de praktijk zijn we dat echter nog niet. Dat zit veelal in praktische, organisatorische zaken: de gemeente zelf hanteert op verschillende afdelingen verschillende wijzen van bereikbaarheid en ondanks goede verbindingen tussen gemeente en sociaal team vinden er nog best veel doorverwijzingen over en weer plaats. Voor de inwoner kan het dus allemaal eenduidiger en meer integraal.

De ambitie van een integrale uitvoeringorganisatie staat in het coalitieakkoord. Dit betekent veel voor onze organisatie. Op dit moment loopt er een programma om te verkennen hoe dit er uit kan zien en wat we daarin tegen komen. Daarbij wordt onderzocht hoe de toegang voor jeugdvoorzieningen - die nu voor een deel belegd is bij het sociaal team – het best gepositioneerd kan worden en wat de gewenste rol voor het sociaal team in de komende periode is. We zijn actief in gesprek met de sociale teams over wat de consequenties zijn als we daar andere keuzes in maken.

Daarnaast raakt dit aan de staande inspanningen op de vernieuwing van de sociale dienst, de recent in eigen beheer genomen taken van schuldhulpverlening en de koploperaanpak ten aanzien van de

onafhankelijke cliëntondersteuning waar Gouda aan mee doet. Uiteraard nemen we de input vanuit de diverse cliëntenonderzoeken mee.

De huidige verkenningen zijn een volgende stap en leiden tot heroverweging van de dienstverlening van de gemeentelijke uitvoering sociaal domein en de positionering van de sociaal teams in Gouda.

Thema 4: samenwerking in de keten

Met de decentralisaties zijn veel taken verschoven naar gemeenten en zijn nieuwe raakvlakken met de Wlz (zorgkantoren) en de zorgverzekeraars ontstaan, bijvoorbeeld rond de GGZ. De Wlz en ZVW kennen andere regimes, sturingsmechanismen en andere regionale indelingen dan de Wmo, Jeugdzorg en Participatiewet.

Voor onze inwoners is de optelsom van belang: krijg ik de juiste zorg en ondersteuning, ongeacht op grond van welke wet. Hoe gaan we als college en raad om met dit thema. Het blijkt een uitdagend thema te zijn, dat voor onze inwoners van groot belang is. Bijvoorbeeld bij kwetsbare ouderen komt de overgang van zelfstandig thuis wonen naar een verpleeghuis soms eigenlijk te laat. De regio Midden Holland is niet zo groot en zorgverzekeraars kijken snel naar andere regio's. Naast dat een politieke lobby om onze regio op de kaart te zetten zinvol lijkt, is ook de VNG bezig met dit gesprek op landelijk niveau.

Gouda heeft als regio samen met aanbieders uit de 1^e en 2^e lijn (Wlz en ZVW) een *Samenwerkingsvisie zorg en sociaal domein Midden-Holland* opgesteld, die begin 2019 naar de raad is gestuurd. De volgende stap is om met de juiste partijen het gesprek te starten over maatschappelijke kosten en baten. Wie investeert en waar komen de revenuen terecht?

Het college is van mening dat dit nodig is: De arbeidsmarkt is krap en er zijn te weinig mensen om alle ouderen in de toekomst te verzorgen: we moeten innoveren om nieuwe ideeën te realiseren en daarvoor is samenwerking cruciaal.

Waar in het systeem kun je het beste een investering doen? De intramurale jeugdhulp zit soms verstopt, omdat er geen woning is voor een 18^e jarige die uit moet stromen. Consequentie is dat een 16^e jarige niet kan instromen. Kies je als gemeente dan voor de uitbreiding van de intramurale jeugdzorg of ga je investeren in het realiseren van juiste woningen om doorstroom mogelijk te maken?

Thema 5: kwaliteit van zorg en ondersteuning

Voor onze inwoners is de kwaliteit van de geleverde ondersteuning en zorg van groot belang. Hieronder vallen vraagstukken als het al dan niet ontstaan van wachtlijsten (bij bijv. Veilig Thuis), de werkwijze en kwaliteit van geleverde zorg en ondersteuning van aanbieders en de keuzevrijheid. Ook continuïteit van aanbieders speelt in het huidige zorglandschap een rol, waar we zien dat onder de financiële druk sommige aanbieders in zwaar weer komen.

Ook de keuze voor het inkoopmodel is hierbij relevant. De evaluatie van de inkoop 2018 komt binnenkort naar de raad. Daarnaast zijn er landelijke onderzoeken naar de inkoop en uitgaven in de jeugdzorg. Zo stelt het onderzoek van Significant dat het verstandig is om helder te kiezen voor een inkoopmodel en een eenmaal gekozen model vooral vol te houden en binnen het model tot verbeteringen te komen. Een inkoopmodel invoeren kost veel tijd en capaciteit van zowel de gemeentelijke kant als de aanbieders. Het is verstandiger goed te kijken naar hoe je de nadelen van een gekozen model kunt verzachten, dan om over te stappen naar een ander model. Elk model kent voor- en nadelen en de overstap naar een ander model kost zoveel inspanningen dat dat niet wordt gecompenseerd door een andere mogelijk slimmer model. Door Significant is geen verband gevonden tussen de wijze van inkoop en de uitgaven in het sociaal domein.

Het voordeel van ons 'open-house'-model is dat de keuzevrijheid voor de inwoner groot is. Het nadeel is dat dit inmiddels heeft geleid tot een zorglandschap met 230 gecontracteerde aanbieders. Hoe houdt je zicht op de kwaliteit van hun activiteiten en geef je het contractbeheer vorm. Welke kwaliteitseisen ga je stellen aan de aanbieders en hoe houd je daar toezicht op?

Proces

Deze vijf thema's, zijn de thema's waar het college nu ziet dat nieuwe afwegingen nodig zijn de komende jaren binnen het sociaal domein. Dat betekent dat het college op hoofdlijn door wil op de ingeslagen weg van het beleidsplan 'Iedereen doet mee' uit 2014.

In het raadsvoorstel wordt u voorgesteld deze lijn als basis te nemen voor het op te stellen beleidskader sociaal domein 2020-2023. Zoals u heeft gezien zijn de thema's breed van opzet, en zullen college en raad nog nader met elkaar verkennen waar u binnen de thema's de nadruk op wil gaan leggen. Indien u een thema mist, dat niet onder één van de thema's past, nodigen we u graag uit deze in te brengen bij de behandeling van het raadsvoorstel.

Zoals door de wethouder toegezegd wordt 'de stad' ook in het proces betrokken. Dit doen we door medio februari rond diverse thema's uit het beleidskaders sessies te organiseren voor de raad en de stad. In deze sessies wordt doorgepraat over de contouren van het beleidskader sociaal domein. Hierbij zullen we toetsen of de voorstellen van het college recht doen aan de wensen en ervaringen van de inwoners. Op basis van deze sessies en het advies van de GASD wordt een definitief beleidskader opgesteld, waarin uw inbreng en die van de stad een plek krijgt.

