

# Het gewone leven als basis

- Doorontwikkeling organisatie en uitvoering Sociaal Domein



## 1. Aanleiding

De maatschappelijke opvattingen over de inrichting van de samenleving zijn veranderd. Een verschuiving in zienswijze ligt hieraan ten grondslag. Zelfredzaamheid en samenredzaamheid zijn daarbij sleutelbegrippen en beogen het realiseren van een dragende samenleving. Mensen organiseren en doen daarbij meer zelf.

Een sterke, dragende samenleving waarin iedereen naar eigen vermogen meedoet en meetelt. Het gewone leven als basis heeft raakvlakken met bijna al onze beleidsterreinen (zie figuur). De gemeente Overbetuwe hanteert daarom een integrale aanpak van het sociaal beleid. Een aanpak die aansluit op de kansen en bedreigingen resp.

de mogelijkheden en beperkingen van inwoners en hun omgeving en gebruik maakt van wat mensen zelf kunnen en willen. Op het terrein van de ruimtelijke ordening (ruimte om te spelen), het onderwijs (ruimte om te leren), sport (ruimte om te bewegen en te presteren), welzijn/vrijwilligerswerk (ruimte om te ontplooiën), arbeid (ruimte om te participeren), volkshuisvesting (ruimte om te wonen), inkomen en schulden (ruimte om te leven), zorg (ruimte voor ondersteuning) en veiligheid (ruimte om te experimenteren).



Bevlogen vrijwilligers, mantelzorgers professionele dienst- en hulpverleners dragen – samen met de gemeente en tal van vrijwillige en professionele organisaties – bij aan de versterking en stimulering van die dragende samenleving.

## 1. De eerste stappen

Sinds 1 januari 2015 weet de gemeente Overbetuwe zich verantwoordelijk voor en werkt zij aan de invulling van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Hiermee is een stevige basis gelegd van maatschappelijk voorzieningen voor de inwoners. Tegelijkertijd lag in de achterliggende jaren het accent eerst en vooral op een goede overdracht en inbedding van de nieuwe taken (transitie). Nu die overdracht succesvol is afgerond is het tijd voor de volgende stap: de doorontwikkeling van de organisatie en uitvoering in het perspectief van de dragende samenleving.

De ervaringen in de afgelopen jaren leerden ons immers ook dat de cultuur, rollen, posities, verhoudingen en condities nog sterk geënt zijn op de stelsels en structuren van voor de decentralisaties. Dat wordt door zowel de gemeente als de betrokken vrijwilligers, mantelzorgers, professionals en hun organisaties ervaren als belemmering bij de beoogde doorontwikkeling en vernieuwing van het speelveld (de transformatie).

Daarbij gaat het om zaken als bureaucratie (grote verantwoordingslast en regels), het ontbreken van meerjarige contracten, waardoor de prikkel tot investeren in duurzame ontwikkelingen ontbreekt. Ook de gekende modellen van sturing, bekostiging, contractering en monitoring blijken te schuren met de gewenste samenhang en samenwerking. Enerzijds, omdat deze vaak gekoppeld zijn aan concrete activiteiten en anderzijds omdat zij niet gekoppeld zijn of worden aan het behalen van een vooraf afgesproken resultaat.

## 2. Leidende principes

Met het gewone leven van onze inwoners als basis en met het doel de eigen mogelijkheden van de inwoners, vrijwilligers, mantelzorgers, professionals en hun organisaties (nog) beter te benutten en tegelijkertijd de ervaren barrières en belemmeringen weg te nemen, wil het college de doorontwikkeling van de organisatie en uitvoering

# Het gewone leven als basis

- Doorontwikkeling organisatie en uitvoering Sociaal Domein



binnen het sociaal domein oppakken. Samen met alle betrokken partijen. Hierbij zijn en blijven de visie en uitgangspunten die wij in het Beleidsplan Sociaal Domein 2017-2021 en "Samen voor Beter" (18bes00278) hebben vastgelegd onverkort het vertrekpunt:

1. Wij gaan altijd uit van de mogelijkheden van de inwoner.
2. Wij werken altijd vanuit het principe van 'maatwerk'.
3. Eén gezin/huidhouden, één plan, één regisseur.
4. Inwoners doen bij voorkeur één keer hun verhaal.
5. We bieden altijd onafhankelijke cliëntondersteuning aan.
6. Ruimte en vertrouwen voor de professional.

De volgende stap, de doorontwikkeling (transformatie) van het Sociaal Domein, vertaalt zich dan ook niet in een nieuwe visie dan wel nieuwe uitgangspunten daarvoor. Zij focust op participatie van alle inwoners en het realiseren van passende ondersteuning op tijd en op maat dicht bij de inwoners in hun leefomgeving, bereikbaar, betaalbaar en van goede kwaliteit. Om dat te realiseren gaan wij aan de slag met de onderlinge verhoudingen (rollen en posities; in- zowel als extern), een andere vorm van organiseren, contractering en bekostiging. Meer concreet vertaalt zich dat onder andere in:

- A. het verder vorm geven van de 1-loket-gedachte
- B. verdere professionalisering van de uitvoering, met de inwoners binnen de gemeente als basis
- C. een andere vormgeving van het samenspel met de maatschappelijke partners, waarbij partnerschap op alle niveaus de basis vormt.

## 3. Toekomstschets

Het 'waarom' van de doorontwikkeling vloeit voort uit de opdracht vanuit de decentralisaties: de ondersteuning dicht bij de samenleving te organiseren en ondersteuning/zorg te voorkomen daar waar mogelijk. Dit is mogelijk door de samenleving zelf sterker en vitaler te maken. Ondersteuning en zorg sluiten aan op en voegen in bij de leefsituatie van onze inwoners in de wijken en kernen. Door deze beweging te ondersteunen, voorkomen we zoveel als mogelijk en verantwoord dat inwoners (onnodig) een beroep doen op gespecialiseerde zorg- dan wel maatwerkvoorzieningen. Voortbordurend op de eerder vastgestelde visie en uitgangspunten is dit uitgewerkt in een aantal ontwerpeisen:

- De organisatievorm moet partnerschap met zorgaanbieders mogelijk maken.
- De toeleiding voor inwoners is zo laagdrempelig, nabij en eenvoudig mogelijk.
- Inwoners zijn niet de cliënt van een voorziening, maar de eigenaar.
- Administratieve lastenverlichting voor gemeente en zorgpartijen.
- Een nieuwe organisatievorm moet meer transformatie mogelijk maken: integraal en oplossingsgericht. De oplossing voor de inwoner, en niet de regels, staat centraal.
- De deskundigheid van professionals (van zorgaanbieders) benutten.
- Een meer faciliterende rol van de gemeente.

## 4. Uitwerking op hoofdlijnen

De burgerinitiatieven, vrijwilligerswerk, mantelzorg en (professionals van) organisaties voor welzijn en zorg zijn de pijlers onder het sociaal domein. Ze zijn erop gericht om de dragende samenleving te versterken, preventief te werken en het beroep op ondersteuning tijdig en passend te laten zijn. Op basis van een integrale aanpak en werkwijze die aansluit op en gebruik maakt van wat mensen zelf kunnen en willen. De doorontwikkeling van organisatie en uitvoering – met het gewone leven van de inwoners als basis – zet die integraliteit voorop. Daarbinnen krijgen de vrijwilligers en (vrijwillige) professionals (denk o.a. aan ervaringsdeskundigen) de ruimte en wordt beter op de leefwereld van de inwoners aangesloten. Er wordt een integrale opdracht geformuleerd die door samenwerkende partijen wordt uitgevoerd binnen de kaders van het daarvoor geldende budget. Binnen de beoogde structuur willen en zullen partijen:

- de goede elementen van de huidige structuur behouden, waarbij presentie in de kernen de basis is voor de doorontwikkeling;
- benodigde ondersteuning en zorg realiseren binnen de door de gemeente beschikbaar gestelde budgetten.
- op basis van een krachtige inhoudelijke en gebiedsgerichte agenda werken;

# Het gewone leven als basis



- Doorontwikkeling organisatie en uitvoering Sociaal Domein

- een daarop afgestemde besturingsfilosofie hanteren;
- een de filosofie ondersteunende wijze van bekostiging bewerkstelligen;
- ervoor zorgen dat vrijwilligers en (vrijwillige) professionals (denk o.a. aan ervaringsdeskundigen) in wisselende samenstellingen kunnen werken aan de verschillende uitdagingen van en voor de inwoners.
- ten behoeve van de toeleiding tot dienstverlening en voorzieningen waarvoor het samenwerkingsverband en/of de gemeente niet wettelijk verantwoordelijk is – boven de schotten van verschillende wetten uit – afspraken maken met onder meer zorgverzekeraars en aanpalende organisaties

De doorontwikkeling van het sociaal domein – zoals het college die voor ogen heeft – kent daarmee grofweg 3 hoofdlijnen:

1. De samenvoeging van de onderdelen -in- en toegang en toekenning van zorg in één professionele organisatie buiten de gemeentelijke organisatie welke – samen met de gemeente als opdrachtgever en partner – één uitvoeringspraktijk (voor vrijwilligerswerk, mantelzorg, welzijn en toeleiding naar zorg (1<sup>ste</sup>, 2<sup>de</sup> en 3<sup>de</sup> lijnszorg) realiseert. De krachtige en goede elementen van de bestaande structuren in de kernen vormen daarbij de basis voor meerdere inlooppunten (werkend volgens het een-loket-principe) aldaar. De gemeente onderzoekt daarbij samen met de ketenpartners of, en zo ja, welke maatwerkvoorzieningen (individueel geïndiceerde ondersteuning) beter algemeen toegankelijk gemaakt kunnen worden. Daarenboven wordt onderzocht of een andere manier van contracteren dan nu (via de regio) het geval is, kan bijdragen aan de beoogde kanteling. Dit betekent niet dat de gemeente uit de regionale samenwerking stapt, maar het op onderdelen anders wil organiseren.
2. Door de bureaucratie en regeldruk te verminderen wil de gemeente (meer) ruimte voor maatwerk bieden. Daarbij wordt de inzet – waar mogelijk – verschoven naar preventie. Een flexibel systeem dus, met ruimte voor vroegtijdige en op de maat van de inwoners toegesneden ondersteuning of interventies. Door het mogelijk te maken om de middelen binnen welzijn en zorg daar in te zetten waar dat nodig is moet ook ruimte ontstaan om ondersteuning en zorg flexibeler te kunnen op- en afschalen. De gemeente wil daarvoor de financiering van ondersteuning en zorg (Welzijn, Jeugdwet en Wmo) vorm geven op basis van een vast bedrag (lump sum of populatiebekostiging) en niet langer op basis van PxQ (uurtje/factuurkje). Hiermee ontstaat voor uitvoerende medewerkers de ruimte om in een vroeg stadium alle betrokkenen te laten meebeslissen over wat er nodig is om de situatie te verbeteren. Kortom, te werken met een gezinsplan dat door de zorgvrager, het gezin/huishouden, de omgeving en de ondersteuners (vrijwilligers en/of professionals) wordt gedragen en uitgevoerd. Hiermee wil de gemeente een positieve prikkel geven om de kanteling verder handen en voeten te geven, en een administratieve verlichting voor de betrokken organisaties/professionals bewerkstelligen.
3. De inrichting van het sturingsmodel, de (wijze van) contractering, de bekostiging en de monitoring worden op de beoogde ontwikkeling en beweging afgestemd en hierop ingericht. Daarbij is de al opgebouwde informatiestructuur vertrekpunt.

Langs deze hoofdlijnen zullen wij de huidige organisatievorm en de toekomstschets inkleuren. De gemeente heeft – om te beginnen – voorgaande hoofdlijnen nader uitgewerkt in een Plan van Aanpak (Samen Overbetuwe; bijlage 1). Zij heeft ook de belangrijkste lokale spelers op het gebied van vrijwilligerswerk, mantelzorg, welzijn en zorg, de Participatieraad en vrijwilligersorganisaties gevraagd om daarover samen in dialoog te gaan.

Uitgangspunt in het proces is dat wij in partnerschap, samen met zoveel mogelijk stakeholders, het proces en de ambitie verkennen, uitwerken en vorm geven. Het resultaat daarvan moet bijdragen aan een transparante en flexibele organisatie en uitvoering dat passende ondersteuning op tijd en op maat voor de inwoners stimuleert en ondersteunt.

Met de inwoners van Overbetuwe als vertrekpunt ziet onze inzet toe op voorstellen voor verdere samenwerking en krachtenbundeling tussen – in eerste instantie – de domeinen van welzijn en zorg. Centrale thema's hierbij zijn: een gebiedsgerichte werkwijze, een krachtige inhoudelijke agenda en een daarop gerichte wijze van sturen en bekostigen en monitoring. In organisatie en vormgeving houden wij daarbij steeds de integraliteit voor ogen en bieden wij de mogelijkheid om – al dan niet gefaseerd – andere domeinen (werk en inkomen, onderwijs, wonen) hierbij te laten aansluiten. Een belangrijk uitgangspunt is onder andere, dat wij – kijkend vanuit het perspectief van de inwoners - de uitvoering van de Participatiewet integraal willen laten aansluiten op die van WMO en Jeugd.

# Het gewone leven als basis

- Doorontwikkeling organisatie en uitvoering Sociaal Domein



Onderdeel van de doorontwikkeling is enerzijds een duidelijk opdracht gevende (regisserende) en anderzijds een ondersteunende (faciliterende) rol van de gemeente en een daarop afgestemde toedeling van verantwoordelijkheden aan de partners. Het bepalen van 'WAT' er gerealiseerd moet worden ligt daarbij bij de gemeente. De gemeente ziet er ook op toe dat dit gerealiseerd wordt (monitoring). Het 'HOE' is aan de uitvoerende partners en hun (vrijwillige) medewerkers. Hiermee wil de gemeente ook de band tussen bepalen, betalen en verantwoorden versterken.

## 5. Wat willen wij bereiken

De gemeente en haar partners binnen welzijn en zorg wensen een integraal aanbod van voorzieningen en activiteiten. Een aanbod waarin samenwerking en gebruikmaking van elkaars expertise in de uitvoering essentieel is. Dit is in het belang van inwoners die gebruik maken van verschillende ondersteunende voorzieningen.

De voorgestelde ontwikkeling maakt het hen beter mogelijk van een gecoördineerd aanbod gebruik te maken. De gezamenlijke partijen her- en erkennen dat dit beter mogelijk is als er sprake is van een ongedeelde opdracht. Juist ook, omdat de integrale benadering van belang is. Het opknippen van de opdracht leidt – zo leert de ervaring – tot extra administratieve belasting voor zowel de opdrachtnemer (het samenwerkingsverband) als de opdrachtgever (de gemeente). Dat is, ook gezien een maatschappelijk verantwoorde inzet van de beschikbare middelen, onwenselijk.

De gemeente wil daarom een samenwerkingspartner:

- die op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid samen met de gemeente de zaken anders wil aanpakken.
- die het welzijn en de zorg voor haar inwoners met behoud en versterking van de bestaande kwaliteit van zorg verder wil verbeteren.
- die dé expert is en weet hoe de opdracht en doelstellingen het beste gerealiseerd kunnen worden.

Om dit mogelijk te maken wil de gemeente:

- afzien van afspraken met afzonderlijke aanbieders van welzijn of zorg;
- een samenwerkingsverband (consortium) van aanbieders als contractpartner.

Dit samenwerkingsverband moet een totaaloplossing voor de inwoners van Overbetuwe op het terrein van vrijwilligerswerk, mantelzorg, welzijn, Wmo en jeugdzorg kunnen bieden. Op termijn biedt deze constructie ook de mogelijkheid om andere functies, zoals Onderwijs, Participatie, Werk & Inkomen en Wonen hierin mee te nemen.

Wij zijn van mening dat het contracteren van een samenwerkingsverband voor één opdracht mogelijk is. Ook zonder marktversturende gevolgen. Geen enkele organisatie voor welzijn of zorg zal immers deze ongedeelde opdracht zelfstandig kunnen uitvoeren. Het vraagt van de betrokken organisaties de bereidheid om een samenwerkingsvorm aan te gaan waarbinnen de verschillende expertises gebundeld aangeboden kunnen worden. Ook kleinere spelers of partijen kunnen zich bij dit samenwerkingsverband aansluiten.

De beoogde werkwijze heeft ook consequenties voor de nu – in formele zin onafhankelijke – positionering van de Toegang. Met de voorgestelde werkwijze wordt het geïntegreerde aanbod van vrijwilligerswerk, mantelzorg, welzijn en zorg direct toegankelijk voor alle inwoners, de huisartsen en andere relevante professionals. Het samenwerkingsverband voorziet vervolgens in een onafhankelijke en deskundige beoordeling van de vraag en het tot stand brengen van het daarbij passende antwoord voor alle doelgroepen. Van mantelzorg en vrijwilligerswerk tot enkelvoudige ambulante hulp, van systeemgerichte gezinshulp tot gedifferentieerde klinische zorg. Dit alles vanuit eenduidige verantwoordelijkheid. Deze integratie, waarbinnen de uitvoerende organisaties op verschillende manieren met elkaar kunnen samenwerken, is naar onze opvatting het passende antwoord op de huidige fragmentatie.

# Het gewone leven als basis

- Doorontwikkeling organisatie en uitvoering Sociaal Domein



Bij de doorontwikkeling hanteren wij het principe van vrije keuze en betrouwbare service voor de inwoners binnen het aanbod van professionals voor welzijn en zorg evenals de vrijheid van keuze tussen zorg in natura (ZIN) dan wel een persoonsgebonden budget (PGB).

Bij de organisatorische uitwerking:

- worden de ondersteuning van vrijwilligers, de onafhankelijke cliëntondersteuning, de welzijn- en zorgtaken – van algemeen toegankelijke voorzieningen en lokale toegang tot en met intensieve zorg – in één organisatorisch verband uitgevoerd;
- realiseren gemeente en het samenwerkingsverband een gezamenlijke bedrijfsvoering;
- is het de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband (de opdrachtnemer) om die preventie/welzijn, ondersteuning en zorg te bieden die in de te onderscheiden kernen nodig is.
- voorziet het samenwerkingsverband in afspraken voor levering van hoog specialistische vormen van ondersteuning en zorg met daarvoor toegeruste partijen.
- is er passende aandacht voor de gewenste dan wel noodzakelijke regionale verbindingen en samenwerkingsvormen.
- dragen wij zorg voor de juiste toepassing van wet- en regelgeving.

Zo werken wij toe naar een situatie waarbinnen er sprake van een daadwerkelijke verschuiving van de inzet, waarbij wij ons ten doel stellen:

- 30% van maatwerk naar algemene voorzieningen
- 20% minder doorverwijzing naar maatwerk
- 20% minder uithuisplaatsingen

## 6. Ontwerpeisen

Bij de doorontwikkeling van het sociaal domein werkt de gemeente aan een gezamenlijke visie, cultuur, processen en werkafspraken. Hiermee samenhangend hanteert het college de volgende ontwerpeisen resp. het navolgende kader:

1. Gemeente is 1) Opdrachtgever en 2) Partner
2. Het eindbeeld voorziet in een meerjarige uitvoeringsovereenkomst
3. Aan de beoogde doorontwikkeling van het sociaal domein ligt geen bezuinigings- dan wel financiële taakstelling ten grondslag, anders dan het streven om de uitgaven voor welzijn en zorg duurzaam te kunnen blijven bekostigen binnen het vierkant van de daarvoor door het Rijk en de raad vastgestelde financiële kaders daarvoor.
4. De samenwerking krijgt vorm volgens het principe van de netwerkgedachte
5. Er wordt gewerkt met een gezamenlijke bedrijfsvoering en – kijkend door de ogen van de inwoners – met een uniform werkproces voor het gehele sociaal domein.

## 7. Wat merken de inwoners

De inwoner is degene met de meeste ervaring in zijn of haar situatie. Dit lijkt een open deur maar in de uitvoering vinden we dat nog lastig. Dat vraagt van professionals reflectie op: doe ik de goede dingen en doe ik ze goed. En ook durven we te leren en aan te pakken wat anders en beter kan in het belang van de inwoner. Als we dit als professionals allemaal doen en erkennen en respecteren dat de ander dat ook doet. Dan doen we echt samen. De beoogde doorontwikkeling van het sociaal domein ziet er op toe dat inwoners zullen ervaren dat zij zelf en het sociale netwerk meer betrokken zullen zijn bij de vormgeving van passende ondersteuning op tijd en op maat. Daarnaast zal er sprake zijn van meer zichtbare presentie van vrijwilligers en professionals in de kernen. Denk hierbij aan: dat inwoners een vaste contactpersoon hebben, zich gehoord voelen, maar een keer hun verhaal hoeven te vertellen en ze zich geen nummer voelen dat van het kastje naar de muur gestuurd wordt.

1. Inwoners die gebruik maken van het ondersteuningsaanbod:
  - kunnen keuzes maken uit een gevarieerd aanbod dat aansluit bij hun eigen talenten/behoefte;
  - ondervinden geen hinder van de verdeling van middelen voor ondersteuning over verschillende wet- en regelgeving of van uiteenlopende belangen van aanbieders en/of andere organisaties.
2. Het ondersteuningsaanbod:

# Het gewone leven als basis



- **Doorontwikkeling organisatie en uitvoering Sociaal Domein**

- voorziet in adequate clientondersteuning;
- is laagdrempelig en gastvrij, zoveel als mogelijk in de buurt, als algemene voorziening en zonder wachtlijst beschikbaar;
- is ontwikkelingsgericht en stimuleert groei, actief en nuttig bezig zijn en doorstroming, biedt dagritme en voorkomt/bestrijdt eenzaamheid, waarbij wij ons realiseren dat behoud van zelfredzaamheid of begeleiding bij verslechtering soms het hoogst haalbare is;
- maakt gebruik van het verenigingsleven en welzijnsactiviteiten en bestaand vastgoed en sluit zoveel mogelijk aan bij het gewone leven: vertrouwd, midden in de samenleving;
- is waar nodig specialistisch van aard;
- appelleert aan de eigen verantwoordelijkheid, eigen kracht en eigen regie en ondersteunt bij het versterken hiervan;
- draagt bij aan verlichting van de mantelzorger;
- is gebaseerd op wederkerigheid: we doen lokaal wat voor elkaar, ieder naar vermogen.

## 8. Zorgvuldig doorpakken

Bij de voorgestelde doorontwikkeling van organisatie en uitvoering hoort naast een houding van 'doorpakken' ook oog voor zorgvuldigheid. Dit krijgt vorm in de verdere planning van de realisatie (zie Plan van Aanpak, SAMEN Overbetuwe; bijlage 1). Met het hanteren van een aantal zebra's, dat wil zeggen 'gezeekerde oversteekplaatsen' wordt dit proces voor college en raad volg- en controleerbaar. Op cruciale momenten, zoals het kiezen van het construct voor samenwerking, de wijze van sturen en bekostiging, de monitoring op basis van de door de raad vast te stellen Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) verantwoording en de uiteindelijke opdracht, hebben college en raad de mogelijkheid tot bijsturing en vaststelling. Daarmee rekening houdend wordt de voorgestelde omslag tussen nu en 1 januari 2020 gefaseerd gerealiseerd.

Kortom, we zetten een onomkeerbaar proces in, maar dragen zorg voor een ambitieus en tegelijkertijd zorgvuldig tijdspad om de nodige maatregelen handen en voeten te geven. Met als opdracht en uitdaging om per 1 januari 2020 de nieuwe werkwijze in gang te zetten.