

Visie transformatie sociaal domein op weg naar 2025

Oldambt, ook in de toekomst een sociale gemeente!

“vinden en verbinden in het sociale domein”



1. Inleiding

In februari 2013 stuurde Minister Plasterk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn decentralisatiebrief aan de Tweede Kamer. Hierin is de doelstelling van de decentralisaties in het kort als volgt weergegeven:

Actieve deelname aan de maatschappij, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid zijn de uitgangspunten van het rijksbeleid. Meer mensen die het echt nodig hebben moeten kunnen blijven rekenen op passende ondersteuning door de (gemeentelijke) overheid die aansluit bij hun behoeften en mogelijkheden. Passende ondersteuning waarbij de leefwereld en de mens centraal staat en niet het systeem.

De transitiefase van de decentralisaties (de invoering van de Jeugdwet, de WMO 2015, de Participatiewet en de Wet op het passend onderwijs) is in de gemeente Oldambt goed verlopen. Maar hiermee zijn we er als gemeente nog niet.

Op 8 februari 2017 heeft Minister Plasterk opnieuw een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin hij onder andere aangeeft dat:

De uitdaging voor gemeenten is om weg te blijven van systeemoplossingen en de mens centraal te blijven stellen bij het vinden van maatwerkoplossingen. Daarvoor is het noodzakelijk dat op verschillende niveaus schotten tussen voorzieningen worden doorbroken. Deze transformatieopgave kent een lokaal karakter. Op diverse plekken in het land wordt deze uitdaging al goed opgepakt, maar er zijn ook plekken waar de uitvoering knelt of de transformatie nog niet voldoende tot stand komt.

Om aan bovenstaande doelstelling en uitdaging tegemoet te komen, staan we nu voor een nieuwe 'opdracht', namelijk de transformatie van het sociale domein in Oldambt. Hoe ziet deze er uit en hoe richten we deze toekomstbestendig in? Hoe gaan we onze ondersteuning aanbieden en organiseren? Wat vereist dat van onze eigen organisatie en medewerkers?

De transformatiefase in het sociale domein kunnen we niet los zien van een aantal andere belangrijke ontwikkelingen.

Zo laten de maatschappelijke ontwikkelingen een steeds sterkere betrokkenheid en invloed van inwoners zelf zien. Zo komen zij onder andere in toenemende mate met eigen initiatieven (zoals 'we maken Nieuwolda het meest energie neutrale dorp in Nederland' en 'veur mekoar, mit mekour' in Westerlee). De toenemende invloed van sociale media is daarbij een niet te onderschatten factor. Ook de toename in zowel de mogelijkheden als het daadwerkelijk gebruik van digitale middelen en ondersteuning is een belangrijke ontwikkeling. In Oldambt zien we daarbij nu al mooie voorbeelden zoals die van het Zorg Technologiehuis in Winschoten (ZorgThuis) waarbij de rol, invloed en mogelijkheden van domotica zichtbaar wordt gemaakt.

Van invloed is ook de veranderende rol van de overheid zelf. Landelijk zien we dat gemeenten bezig zijn met hun rol en taak in de samenleving. Het uitgangspunt 'loslaten waar het kan en ingrijpen waar het moet' zullen we in de toekomst steeds meer tegenkomen in overheidsland. Daarnaast zien we een ontwikkeling waarbij gemeenten steeds meer een netwerkorganisatie worden. De raad van Oldambt heeft hier op geanticipeerd met het op 20 juni 2016 vaststellen van een visie op de rol van onze gemeente in de samenleving die kan worden samengevat met de woorden:

'gemeente Oldambt verbindt en ondersteunt'.

Ook heeft de raad daarbij besloten om een experimenteeruimte te bieden om te ervaren hoe initiatieven vanuit de samenleving zich (kunnen) ontwikkelen en of welke ondersteuning vanuit de gemeente daarbij nodig is. Inwoners worden uitgenodigd om met initiatieven te komen en hiervoor is een bedrag van € 100.000 beschikbaar gesteld om dit mede mogelijk te maken.

Een andere belangrijke (toekomstige) ontwikkeling is de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet per 2019. Deze wet is van invloed op de rol en positie van zowel de burger als de gemeentelijke overheid. Op 30 januari 2017 heeft de raad daarvoor het basisdocument Omgevingsvisie (opgesteld in samenwerking met stakeholders en vertegenwoordigers van wijken en dorpen) vastgesteld. Met de Omgevingsvisie wordt het mogelijk een verbinding te maken tussen het fysieke en sociale domein.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zien we een belangrijke ontwikkeling, namelijk:

'Ja, mits' in plaats van het 'Nee, tenzij.'

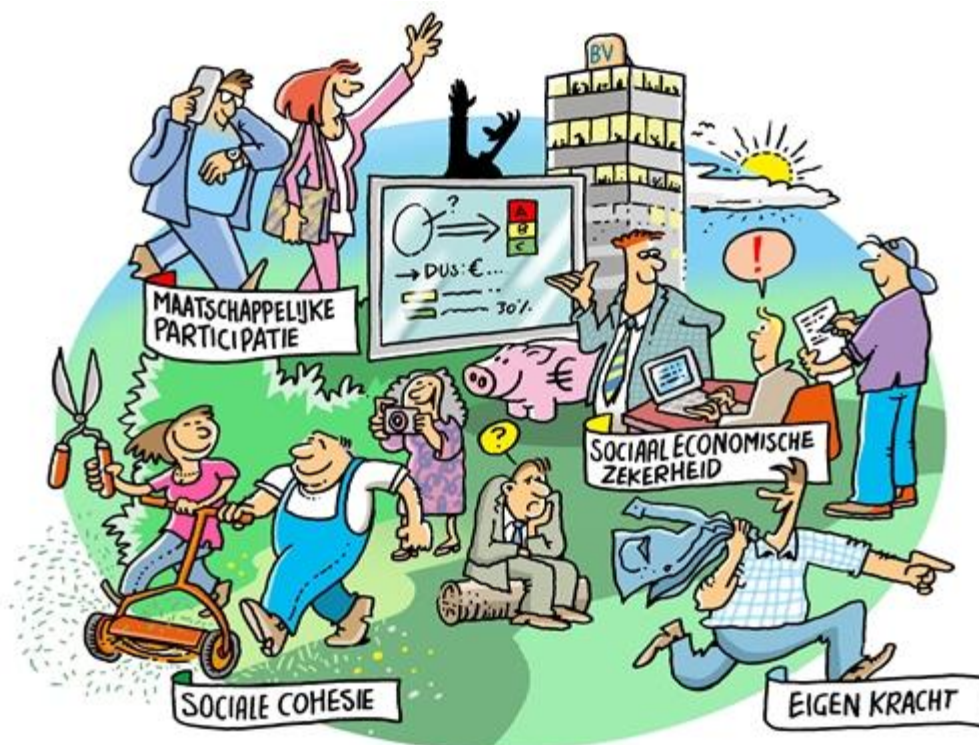
Kortom, hoe ziet het sociale domein in Oldambt er in de toekomst uit? Waar werken we naar toe?

Hiervoor hebben we behoefte aan een 'stip op de horizon'. Daarom willen we de Oldambtse visie transformatie sociaal domein op weg naar 2025 vaststellen (*wat willen we bereiken?*). Met dit visiedocument leggen we een basis voor de toekomst. We richten ons daarbij niet op de korte termijn maar op het jaar 2025, het moment waarop we daadwerkelijk getransformeerd willen zijn.

We zijn er ons daarbij van bewust dat in onze gemeente een grote groep kwetsbare burgers woonachtig zijn (zie ook bijlage 1). Mede op basis van de hiervoor weergegeven doelstelling van het Kabinet, spreken we dan ook expliciet uit dat we zowel nu als in de toekomst niet zullen toestaan dat inwoners die niet of niet volledig in staat zijn om hun zelfredzaamheid vorm en inhoud te geven, buiten de boot vallen. We zijn en blijven er voor hen, snel en dichtbij nu en in de toekomst. Het uitgangspunt van 'de mens centraal stellen' blijven we hanteren, het ontvangen Rijksbudget is voor ons daarbij niet (altijd) leidend.

Een visie heeft als doel inspirerend te zijn en geeft een visionair en ambitieus beeld van wat een organisatie wil zijn. Kijkend naar de wereld van nu en de kansen en ontwikkelingen in de toekomst, beschrijven we de gewenste 'droomsituatie'. Of het allemaal uitkomt en realiseerbaar is, zal de toekomst uitwijzen.

Na de vaststelling van de visie gaan we (verder) werken aan de benodigde implementatieplannen (*hoe gaan we het doen?*).



2. Uitgangspunten van ons sociaal domein

Aan het op- en vaststellen van een visie liggen een aantal uitgangspunten ten grondslag. In 2014 zijn er al een aantal genoemd en nu voegen we daar een aantal aan toe.

De landelijke uitgangspunten

Ter voorbereiding op de naderende decentralisaties heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) samengewerkt met gemeenten en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om gemeenten te faciliteren om de decentralisaties vorm te geven. Van daaruit zijn ook enkele landelijke uitgangspunten geformuleerd en werkwijzen benoemd. De volgende uitgangspunten hieruit adopteren wij ook in Oldambt:

- van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' (van beschikbaar stellen naar faciliteren),
- zelfredzaamheid (zelf regie over het eigen leven nemen) en
- 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur

De gemeentelijke uitgangspunten

Op basis van bovenstaande landelijke uitgangspunten, heeft ons college van burgemeester en wethouders in 2014 een aantal primaire (eigen) uitgangspunten opgesteld. Daarbij is uitgesproken dat:

- de ondersteuningsvraag van de inwoner centraal wordt gesteld,
- de interventie moet leiden tot versterking van de eigen kracht,
- de werkwijze integraal moet plaatsvinden,
- ingezet moet worden op preventie en
- dat we dwangmaatregelen moeten nemen als de situatie daarom vraagt.

Deze uitgangspunten zijn ook richting de toekomst nog steeds actueel.

Aanvullende uitgangspunten

Kijkend naar de doelstelling en uitdagingen van de decentralisaties en de geconstateerde ontwikkelingen (zoals weergegeven in de Inleiding) komen we nu met een aantal aanvullende uitgangspunten ten aanzien van enerzijds onze dienstverlening en ondersteuningsaanbod en anderzijds onze bedrijfsvoering. Deze zijn:

1. Door de veranderende rol van de overheid, gaan we een nieuwe verhouding ontwikkelen tussen de mate waarin de inwoner een eigen verantwoordelijkheid heeft en de rol van de gemeentelijke overheid die het voor haar inwoners regelt. Daarbij streven we er naar dat onze inwoners (waar het kan) een hoge mate van zelfredzaamheid gaan ontwikkelen en we stimuleren ze om ook zelf mee te denken en helpen bij de afhandeling van hun hulpvraag.
2. We garanderen dat er altijd een (sociaal) vangnet blijft bestaan voor mensen die het, tijdelijke of permanent, op eigen kracht niet redden. Daarbij zijn we voor alle inwoners zichtbaar, snel en bereikbaar en blijven dat ook in de toekomst. We blijven echter ook respecteren dat wilsbekwame inwoners geen beroep doen op hulp maar als de situatie er om vraagt gaan we wel bemoeizorg toepassen. Bij meervoudige en complexe zaken geven we uitvoering aan '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. We faciliteren onze medewerkers hierin, evenals de ketenpartners daar waar nodig.
3. We ontwikkelen onze dienstverlening in het sociale domein zodanig dat onze producten en diensten transparant, klantvriendelijk en in samenhang worden aangeboden. Daarbij richten we ons 'informatielandschap' ten behoeve van de bedrijfsvoering zodanig digitaal in dat we kunnen vastleggen wat we nodig hebben voor een efficiënte dienstverlening en bedrijfsvoering. Het spreekt voor zich dat we ons ontwikkelen in een adaptieve en lerende organisatie die risico's goed kan managen en uiteraard oog heeft voor de politieke realiteit.

In de nog op te stellen uitvoeringsplannen gaan we nader in op hoe we al die uitgangspunten willen vormgeven.

3. De visie

Waar wil de gemeente Oldambt staan in 2025 met en in het sociale domein?

Kijkend naar de doelstelling van de decentralisaties, de uitdaging hierbij aan gemeenten, de maatschappelijke ontwikkelingen, de veranderende rol van de (gemeentelijke) overheid, de relatie met ontwikkelingen zoals de Omgevingswet en de geformuleerde uitgangspunten, is onze visie op het sociale domein in 2025 als volgt opgebouwd:

Kracht van onze inwoners:

- We hebben de voorwaarden gecreëerd op grond waarvan iedere inwoner, op zijn eigen niveau, actief mee gaat doen in de (lokale) maatschappij.
- We hebben ook aandacht voor die inwoners die geen beroep op ons hoeven te doen.
- Daarbij zijn onze inwoners zich bewust van hun eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, uiteraard voor zover dit van hun gevraagd kan en mag worden, en handelen hier ook naar.

Kracht van onze (gemeentelijke) partners:

- We werken samen met deskundige en gekwalificeerde partners.
- We hebben het 'voorliggend veld' sterk, herkenbaar en goed toegankelijk gepositioneerd. ¹
- We hebben in samenwerking met onder andere het voorliggend veld ("hulp in uw omgeving"), de opbouwwerkers van de welzijnsorganisatie, het Meldpunt Zorg en Overlast (MZO) en onze eigen gebiedsregisseurs in alle plaatsen/dorpen en wijken bekende en herkenbare "oren & ogen" georganiseerd die ons tijdig kunnen informeren over situaties waarbij een actieve inzet en regierol van de gemeente noodzakelijk is. Op deze wijze hebben we het sociaal domein verbonden met en in het gebiedsgericht werken.

Kracht van de gemeente:

- Daar waar dat niet of niet voldoende mogelijk is, kan de inwoner snel en adequaat in contact komen met de gemeente om te bezien welke vorm van ondersteuning ingezet moet worden.
- We hebben onze inwoners, die dat van ons nodig hebben, gefaciliteerd om zo lang mogelijk zelfstandig thuis te kunnen blijven wonen.
- We hebben de schotten tussen de verschillende voorzieningen afgebroken en onze organisatie zodanig ingericht dat er bij multi problem situaties een maatwerkoplossing geboden kan worden onder gemeentelijke regie.

Doorontwikkeling van beleid: (opsomming in niet limitatief)

- We hebben het LHBT ontwikkeld en tot uitvoering gebracht. ²
- Wij zijn een dementie vriendelijke gemeente geworden.
- We hebben de voorwaarden gecreëerd op grond waarvan de kinderen in Oldambt in een veilige omgeving kunnen opgroeien, leren en werken.
- We hebben goed in beeld wie van onze inwoners laaggeletterd of analfabeet is en hebben hun een passend aanbod gedaan.
- We hebben een passende en effectieve aanpak (inclusief preventie) voor de inwoners met (dreigende) problematische schulden.
- Alle jongeren met een arbeidsbeperking die tijdelijk of permanent geen mogelijkheden op de reguliere arbeidsmarkt, ook niet met de inzet van de nieuwe ondersteuningsmogelijkheden via garantiebannen of beschut werk plaatsen, hebben we een zinvolle en passende (arbeidsmatige) plaats aangeboden in onze lokale maatschappij.

Dit is geen kant en klare visie en staat niet in beton gegoten. Onze visie is een visie op hoofdlijnen, een kader, een kompas, een stip op de horizon. Onze visie biedt een richting waarbij verdere uitwerking de exacte koers bepaald.

1: met het voorliggen veld bedoelen we de algemeen toegankelijke informele en professionele ondersteuning

2. LHBT beleid staat voor lesbisch, homoseksueel, biseksueel, transgender beleid

Bijlage 1: De lokale context

De lokale context

Oost-Groningen heeft enerzijds veel om trots op te zijn: een rijke historie met regionale welvaart in landbouw en de industrie en er is voldoende ruimte, de lucht is schoon, de dorpen en steden mooi. Anderzijds heeft deze regio ook veel om zich zorgen over te maken: een zwak sociaaleconomische structuur, veel lager opgeleiden en lage dynamiek leiden tot hoge werkloosheid, lage inkomens en inactiviteit, afhankelijkheid van sociale zekerheidsregelingen en armoede.

De inwoners van Oldambt doen dan ook nog steeds veelvuldig beroep op de verschillende ondersteuningsmogelijkheden van de gemeente. Dit wordt onder andere veroorzaakt door een aantal specifieke 'kenmerken' van onze inwoners: de aanwezigheid van een hoog percentage alleenstaanden, gemiddeld hoge leeftijd en laag inkomen (ook veroorzaakt door een hoge werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid) en schuldenproblematiek. Daarnaast zien veel van onze inwoners zich genoodzaakt een beroep te doen op WMO voorzieningen evenals de inkomensondersteunende voorzieningen vanuit de Participatiewet. Er wonen in Oldambt relatief veel kinderen met een beperking. Voor de jeugd van Oldambt worden veelvuldig de diverse vormen van jeugdhulp ingezet. Met het Bestuursakkoord van Westerlee wordt stevig ingezet op verbetering van de economische vitaliteit en stimulering van de lokale en regionale werkgelegenheid.



De bevolking van de gemeente Oldambt kenmerkt zich door:

- **de aanwezigheid van een hoog percentage alleenstaanden, gemiddeld hoge leeftijd en gemiddeld laag inkomen (bron: KWIZ Armoedemonitor 2014).**

In onze gemeente wonen totaal 38.450 personen in 19.044 huishoudens. Daarmee komt de gemiddelde huishoudgrootte uit op 2,0 en dat is lager dan het landelijk gemiddelde van 2,2. Kijken we naar de huishoudtypen dan is 38% alleenstaand, 4% zijn eenoudergezinnen en in 58% is sprake van een meer persoons huishouden. Als we naar de leeftijd kijken (criterium oudste gezinslid) dan is 8% jonger dan 27 jaar, 60% behoort tot de categorie 27 tot 65 jaar en 32% is ouder dan 65 jaar. Van de huishoudens is 13% van allochtone herkomst wat lager is dan het landelijk gemiddelde van 20%.

Van de 19.044 huishoudens zijn er 2.513 aangewezen op een inkomen tot maximaal 115% van het wettelijk sociaal minimum, dit betreft 13%. De helft hiervan is aangewezen op een bijstandsuitkering en een derde van een AOW uitkering. Totaal heeft 51% van deze 2.513 huishoudens al meer dan 3 jaar een dergelijk laag inkomen. In de gemeente wonen 7.169 kinderen waarvan 875 (12%) in een huishouden leven die is aangewezen op een minimum inkomen.

- **een hoge werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid in combinatie met een lage opleiding (bron: CBS – sociale zekerheid op maat).**

In onze gemeente zijn er 1.450 huishoudens aangewezen op een bijstandsuitkering. Gemeenten met een vergelijkbaar inwoneraantal hebben 470 huishoudens die een gemeentelijke uitkering ontvangen. Kenmerkend voor Oldambt is dat ongeveer driekwart hiervan een opleiding heeft op maximaal LBO niveau. Ook is er sprake van "vererving" van de uitkerings situatie ("van generatie op generatie").

Verder zijn er 980 inwoners die een WW-uitkering ontvangen (740 in vergelijkbare gemeenten) en 2640 arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (1.390 in vergelijkbare gemeenten). Oldambt kent 8.620 inwoners met een AOW uitkering (6.290 in vergelijkbare gemeenten). Tenslotte had Oldambt tot 2015 totaal 700 personen werkzaam in de sw-sector en daarbij stonden ook nog 117 personen op de wachtlijst WSW.

- **een hoge mate van schuldenproblematiek (bron: opgave VKB)**

Veel van inwoners hebben financiële problemen en wel dusdanig dat zij hiervoor ondersteuning zoeken bij de Volkskredietbank Noord Oost Groningen (VKB). In 2015 zijn door de VKB totaal 105 kredieten verleend, waren er 383 inwoners in (de verschillende vormen van) budgetbeheer en 5 in financieel beheer. Er zijn in 2015 totaal 156 schuldregelingen opgezet en in 38 situaties is schuldbemiddeling toegepast. Het jaar 2016 liet vergelijkbare cijfers zien.

- **een hoog beroep op zorgondersteuning (bron: concept Verantwoordingsrapportage gemeente Oldambt)**

Veel van onze inwoners zien zich genoodzaakt om een beroep te doen op de verschillende vormen van gemeentelijke zorgondersteuning. Op 31 december 2015 waren er 2.486 inwoners die een WMO voorziening (begeleiding, hulp bij huishouding, persoonlijke verzorging, rolstoelvoorziening, vervoersvoorziening en woonvoorzieningen) ontvingen. Hierin werd voorzien door in 479 situaties een PGB te verstrekken en in 2007 situaties gebruik te maken van ingekochte zorg. Er zijn in 2015 daarnaast ook 961 aanvragen binnengekomen voor voorzieningen in kader van de bijzondere bijstand en 554 voor de individuele inkomensvoorziening. Tenslotte zijn er nog 1079 verzoeken binnengekomen om in aanmerking te komen voor een vergoeding vanuit het gemeentelijk Participatiefonds (minimafonds).

- **een hoog beroep op zorgondersteuning aan jeugd (bron: Kinderen in tel)**

In de provincie Groningen heeft 9,2% van alle jongeren van 0 t/m 17 jaar jeugdhulp gekregen in het eerste kwartaal van 2015. Jeugdhulp betreft hulp aan jeugdigen en hun ouders bij psychische, psychosociale en gedragsproblemen, een verstandelijke beperking of opvoedingsproblemen. Hier is de jeugdbescherming en jeugdreclassering niet in meegenomen. Landelijk gezien is dat 4,8% van alle jeugdigen van 0 t/m 17 jaar, in de gemeente Oldambt is dit 11,9%. In de provincie Groningen en in de gemeente Oldambt wordt dus fors meer jeugdhulp ontvangen dan gemiddeld in Nederland.

Er wonen in Oldambt relatief veel kinderen met een beperking (3,4%). Specifieke problematiek voor Oldambt is vooral de achterstandsproblematiek en het grote aantal jongeren met een verstandelijke beperking. De samenhang van jeugdhulpbeleid, passend onderwijs, WMO-beleid en participatiebeleid is daarom van belang.

Het gebruik van jeugdzorg in Oldambt is hoog vergeleken bij het landelijke gemiddelde. Oldambt staat voor wat betreft hulp vanuit de ZVW (vooral jeugd GGZ) en de AWBZ bovenin de top 10 van gemeenten met de meeste jeugdigen in de hulpverlening. De jeugdigen die zorg krijgen vanuit de AWBZ hebben vaak lichamelijke of verstandelijke beperkingen en/of een psychiatrische aandoening.

Uit bovenstaande cijfers kan worden geconcludeerd dat er binnen de gemeente Oldambt sprake is van een cumulatie aan individuele problematiek onder jeugdigen. Tevens is er sprake van achterstandsproblematiek, zoals een hoge werkloosheid en een laag gemiddeld inkomen. Kwetsbare jongeren blijven wonen in de regio, jongeren met 'kansen' verlaten de regio, naar een regio waar meer werkgelegenheid is.