

Aan: Colleges B&W van de Drechtstedengemeenten

Van: Peter Heijkoop, namens de wethouders sociaal domein van de Drechtstedengemeenten

Betreft: Advies wethouders sociaal domein inzake mogelijkheden tot maatwerk

Aanleiding

Bij de afsluiting van de collegeconferentie van 14 februari is door dagvoorzitter Marja van Bijsterveldt aan mij gevraagd om ter voorbereiding op de komende collegeconferentie met een beknopte notitie te komen. Een notitie waarin het resultaat is neergelegd van gesprekken met de wethouders sociaal domein over maatwerk in relatie tot toekomstige governance voor onze regio. Aanleiding voor deze vraag was dat vanuit verschillende gemeenten in onze regio gevraagd is om af te kunnen wijken van regionale beleidskaders en keuzes te kunnen maken voor de eigen gemeente (lokaal maatwerk). Om de vraag scherper te krijgen hebben de wethouders uit het sociaal domein zich gebogen over de vraag aan welk lokaal maatwerk ze nu precies behoefte hebben. In dit advies wordt nader ingegaan op de uitkomsten van dat traject en enkele aanbevelingen gedaan voor het vervolg.

Vooraf

Het is belangrijk om aan te geven dat er binnen de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden (GRD) en de Dienst Gezondheid & Jeugd (DG&J) meerdere trajecten lopen die een relatie hebben met de discussie over lokaal maatwerk. De belangrijkste binnen de GRD zijn de trajecten om te komen tot een financieel kader (Bosland-traject) en de bestuursopdracht 'Realistisch ombuigen'. Binnen de DGJ zijn het de evaluatie Serviceorganisatie Jeugd/Sociale jeugdteams en de ontwikkelagenda jeugd.

Al deze trajecten hebben een gemeenschappelijke drijver namelijk de behoefte om de benodigde transformatie in het sociaal domein te versnellen. Die transformatie moet het mogelijk maken om de inwoners van ons gebied, als dat nodig is, vroegtijdig, integraal en zo licht mogelijk te ondersteunen. Dat is beter voor de burger maar zou ook de kosten in het totaal van het sociale domein moeten verminderen.

Dit advies is tot stand gekomen na meerdere ambtelijke en bestuurlijke overleggen waarbij alle gemeenten aanwezig waren. Dat heeft er toe geleid dat er gedeelde uitgangspunten konden worden geformuleerd, maar voor wat betreft de uitwerking lopen de voorkeuren van de verschillende gemeenten uiteen.

Uitgangspunten

Alle gemeenten willen komen tot integrale (wijk)teams met een aanpak voor 0 - 100. Gemeenten constateren dat de huidige verkokering en de verschillende schaalniveaus waarop de verschillende wetten in het sociaal domein worden uitgevoerd dat belemmeren. Dus gaat het niet alleen om de afstemming tussen gemeenten en Sociale Dienst Drechtsteden (SDD), maar ook om de relatie met de jeugdhulp (DG&J) en de lokale inzet van gemeenten waar het gaat om Wmo en de Jeugdwet. Oplossingen die in het kader van de discussie over lokaal maatwerk gekozen worden, dienen de verbinding met jeugdhulp liefst makkelijker maken en in elk geval niet belemmeren.

Waar de het taken van de SDD betreft ziet iedereen het voordeel van een robuuste dienst die beleid maken én uitvoeren combineert. Er zijn geen twijfels over de kwaliteit van de dienstverlening in brede zin. Toch zien wij ook ruimte voor verbetering. De SDD heeft soms moeite om de verscheidenheid van de gemeenten een plek te geven en vooral om de stap naar "achter de voordeur" te maken. Dat gaat echter meer over de uitvoering en samenwerking op lokaal niveau dan over de behoefte aan eigen beleidsruimte.

Wensen vanuit de verschillende gemeenten

Het begin dit jaar gestarte traject van de samenwerkingsagenda van de SDD met iedere individuele gemeente wordt vanuit alle gemeenten zeer positief gewaardeerd. De afspraken passen bij de beweging die reeds in 2017 gemaakt is om vaker op locaties binnen de verschillende gemeenten aanwezig te zijn en te werken.

Voor wat betreft de eigen beleidsruimte heeft Zwijndrecht aangegeven dat zij van mening zijn dat het vaststellen van het beleid (en daarmee ook het sturen op uitgaven) een verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten zou moeten zijn. Zij geven aan dat dit in het verleden niet speelde, omdat er ruimschoots voldoende middelen beschikbaar waren voor het sociaal domein. Maar dat er nu moeilijke keuzes moeten worden gemaakt en dat de lokale raden die besluiten moeten nemen. Wel benadrukken zij dat het wat hen betreft niet betekent dat zij zelf beleid willen maken.

Alblasserdam heeft van alle gemeenten het meest uitgesproken aangegeven op veel onderdelen meer beleidsvrijheid te wensen omdat hun lokale opgaven leidend zijn, bijvoorbeeld waar het gaat over de taken die vallen onder de participatiewet. Zij ervaren dat de SDD soms in hun vaarwater zit. Sliedrecht en Hardinxveld geven aan dat ze voor een enkele (bovenwettelijke) taken lokaal keuzes willen maken, Sliedrecht noemt bijvoorbeeld onderdelen van het minimabeleid.

Alle gemeenten willen vanuit de positieve ervaringen in de afgelopen periode graag de samenwerkingsagenda verder vormgeven en deze ook borgen. Daarnaast is er behoefte om meer gebruik te maken van de kennis en data die bij de SDD aanwezig zijn die gemeenten kan ondersteunen bij het ontwikkelen van lokaal beleid.

Voor de taken die vallen onder de participatiewet geldt dat een aantal gemeenten aangeeft dat er in hun gemeente een lager aantal werkzoekenden is en dat er bovendien een actief ondernemend klimaat is dat - meer dan nu - ingezet zou kunnen worden om de lokale werkzoekende weer aan het werk te krijgen. Dat ondernemende klimaat en sociaal netwerk kan volgens hen ook een rol spelen bij het voorkomen van schulden, het helpen bij geldzaken en inburgering. Hier is soms sprake van de eerdergenoemde behoefte om voor de uitvoering meer gebruik te maken van lokale partijen, leerwerkbedrijven en netwerken. Zij zouden daartoe beter willen samenwerken met de succesvolle regionale aanpak vanuit de SDD: Baanbrekend Drechtsteden.

De gemeenten Hendrik Ido Ambacht, Hardinxveld-Giessendam en Papendrecht hebben aangegeven geen behoefte te hebben aan, afwijkend op de regio, lokaal beleid. Met name omdat ze het belangrijk vinden een robuuste en efficiënte beleids- en uitvoeringsdienst te behouden en hechten aan standaardisatie. Wel vinden zij het belangrijk om de beweging naar voren te blijven maken en de aansluiting lokaal - regionaal door te zetten en te streven naar een meer ontschotter wijze van werken in het sociaal domein (wmo, werk, jeugd). Papendrecht geeft daarbij aan dat het ook om gedeelde verantwoordelijkheid gaat en om de manier (cultuur) van samenwerken tussen gemeenten en SDD, maar óók tussen gemeenten onderling.

Voor de gemeente Dordrecht is het belangrijk dat er een robuuste beleids- en uitvoeringsdienst blijft die past bij de schaal en de maatschappelijke opgave van een 100.000+ gemeente binnen het geheel van de Drechtsteden. Daarbij hoort een eveneens robuuste politieke aansturing zonder overmatige bestuurlijke drukte.

Een belangrijke stap naar integraliteit zou gezet kunnen worden door het verder integreren van de specialistische beleidsondersteuning in het sociaal domein. Daarom pleiten we voor het bundelen van de beleidskracht binnen één organisatie, zodat deze integraal kan worden ingezet.

Papendrecht en Hendrik Ido Ambacht geven aan dat zij liever geen governance-discussie voeren, maar enkele zaken willen aanpassen binnen de huidige regeling. Anderen geven aan dat zij op dit moment nog geen voorkeur hebben, maar de modellen 'klassieke GR' en 'servicegemeente' verder willen uitwerken. Wel wordt belang gehecht aan tempo.

Om die verbinding met (de governance van) jeugd te kunnen maken is ook gesproken met de betrokken wethouders uit Gorinchem, Hoeksche Waard en Molenlanden. Zij hebben aangegeven op dit moment geen behoefte te hebben om de taken van 'HW Werkt' en Avres op een andere manier te organiseren dan ze nu doen. Ook niet als de GRD een andere invulling krijgt of Dordrecht servicegemeente zou worden.

Consequenties

Daar waar wel regionaal beleid is, geldt dat het draagvlak groter wordt als gemeenten eerder en actiever worden betrokken bij het formuleren van dat beleid in plaats van de wijze waarop de huidige governance daarin voorziet met het Drechtstedenbestuur en Drechttraad.

Verregaande samenwerking vraagt van de individuele gemeenten investeringen op professionalisering, opdrachtgeverschap, tijd en competenties van medewerkers. Dat is op dit moment in de meeste gemeenten nog onvoldoende.

Samenvattend:

- A. Iedereen heeft behoefte aan verdergaande samenwerking in de uitvoering van het brede sociaal domein. Het gaat dan om bijvoorbeeld samen (eerder, meer aan de voorkant) triëren, meer inzet op het actief gebruik maken van elkaars netwerk/lokale organisaties, zoeken naar (goedkopere) lokale alternatieven.
- B. Iedereen wil meer samenwerking op het gebied van de wettelijke maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen om de beweging naar de voorkant te kunnen maken.
- C. De meesten willen het afgesproken beleid handhaven. De aanpassingen zoals bij A en B beschreven zitten vooral op het 'hoe', niet op het 'wat'.
- D. Alblasserdam geeft aan op een aantal terreinen meer beleidsvrijheid te willen. Sliedrecht en Hardinxveld-Giessendam willen, waar mogelijk, op onderdelen een onderscheid maken tussen wettelijke en bovenwettelijke taken. Waarbij zij meer beleidsvrijheid willen bij bovenwettelijke taken.
- E. Zwijndrecht wil wel het schrijven van beleid en het uitvoeren binnen de GRD laten, maar wil zelf (in de eigen gemeenteraad) dat beleid vaststellen en daarmee ook de financiële kaders bepalen.

Veel van de, in dit traject geformuleerde, voorstellen kunnen opgepakt worden binnen de samenwerkingsagenda die de gemeenten nu opstellen met de SDD. Het borgen van deze samenwerking en de inhoudelijke voorstellen die eruit volgen vragen mogelijk ook om een aanvulling in het regionaal beleid en de governance. Voor gemeenten geldt dat zij het initiatief moeten nemen om de verbinding met de jeugdzorgtaken te versterken.

Gemeenten zoeken naar een ander evenwicht tussen algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen. Daarbij spelen kostenoverwegingen een belangrijke rol en dienen gemeenten ook lokaal verantwoordelijkheid te nemen voor de totstandkoming van algemene voorzieningen. Ook bij een eventuele verschuiving is het belangrijk om de totale kosten goed te blijven monitoren, zowel aan de kant van gemeenten als aan de zijde van de SDD en de SoJ. En daarmee de totale uitgaven voor het sociaal domein in beeld te hebben en te houden.

Naar alle waarschijnlijkheid geeft het traject om te komen tot een nieuw financieel kader handvatten voor een gesprek over de financiële randvoorwaarden, maar daarnaast zou ook gekeken kunnen worden hoe er ruimte gemaakt kan worden om lokaal te versoberen of te intensiveren. Het gaat dan om regionaal beleid waarbij is aangegeven waar de gemeente zelf mag bepalen hoe ruimhartig ze de regeling willen toepassen. Bijvoorbeeld de doelgroep voor het minimabeleid of de bijdrage aan bepaalde regelingen.

Aanbevelingen voor het vervolg

De wens naar integraliteit en maatwerk kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Daarbij is het wel van belang dat daar waar een gemeente individuele afwegingen maakt (afwijken van het regionaal beleid) zij ook de meerkosten die dit veroorzaakt voor haar rekening moet nemen. En om de effectiviteit van de SDD op peil te houden, zal er wel een balans zal moeten ontstaan tussen regionaal beleid en lokaal maatwerk. Wij zien twee soorten maatwerk:

- A. Lokale afwijking van het beleid: het beleid verschilt van andere gemeenten en vraagt extra (beleids)ondersteuning vanuit de SDD. Bijvoorbeeld in gemeente A. wenst men ander beleid voor werkzoekenden met afstand tot de arbeidsmarkt dan in de andere gemeenten.
- B. Lokale afwijking van de invulling van het beleid: het beleid wordt regionaal vastgesteld, maar lokaal wordt de invulling van het beleid bepaald. Bijvoorbeeld het minimabeleid is regionaal overal hetzelfde, maar in gemeente A. bestaat de doelgroep uit 140% WSM en in gemeente B. is dat 150% van het WSM.

Maatwerk in de vorm van optie A is relatief kostbaar, daar waar maatwerk in de vorm van optie B relatief eenvoudig vorm te geven is.

1. Onze aanbeveling is om deze vormen van maatwerk verder uit te werken waarbij de kosten van het maatwerk in beeld worden gebracht. Uitgangspunt is dat deze kosten worden doorberekend aan de maatwerk vragende gemeente.

Gemeenten hebben bij de totstandkoming van de regionale SDD in 2005 hun beleidscapaciteit gebundeld. Lokale sturing vraagt om professionalisering van het opdrachtgeverschap binnen de gemeenten en investering op de aanwezige competenties. Als een gemeente meer 'eigen' beleid wil, zal dat meer van het lokale beleidsapparaat vragen. De samenwerking met de SDD wordt alleen effectief als ook gemeenten daar tijd en expertise voor vrij maken.

2. Investeer in de eigen gemeentelijke organisatie om volwaardige sparringpartner te worden van de SDD waarin het inhoudelijke gesprek over het regionale beleid en eventuele lokale beleidswensen gevoerd kan worden.

Uit het bovenstaande blijkt dat we in het sociaal domein de komende jaren voor een complexe opgave staan met veel verschillende partijen (individuele gemeenten, GRD, DG&J, aanbieders, verzekeraars). Het besluitvormingsproces is ingewikkeld geworden, omdat zowel de kaderstelling als de besluitvorming regionaal plaatsvindt. Om effectief en snel te kunnen acteren en gemeenten in positie te brengen dient de (integrale) kaderstelling voor in het proces plaatsvinden. Dat ontbreekt in de huidige governance.

3. Ga met alle tien gemeenten uit Zuid-Holland-Zuid het gesprek aan over de manier waarop integratie/bundeling van de specialistische beleidsondersteuning in het regionaal sociaal domein vorm kan krijgen.

4. Werk toe naar een governance waarin de gemeenteraden kaders kunnen stellen en ook de wethouders sociaal domein aan de voorkant van het proces betrokken zijn zonder dat er dubbelingen plaatsvinden. Dat betekent dat in de toekomstige governance geen plaats meer kan zijn voor een Drechttraad en Drechtstedenbestuur.

5. Gezien de urgentie in het sociale domein adviseren de wethouders uit het sociaal domein om de komende periode een uitwerking te maken van twee modellen: een klassieke GR en een centrum/servicegemeente van de toekomstige samenwerking die de regio beter toerusten op de opgaven in het sociale domein. En per model ook aan te geven in welke mate het bijdraagt aan het realiseren van de behoefte aan slagkracht, lokale ruimte en integraliteit.

6. De uitgangspunten en wijze waarop de toekomstige samenwerking wordt vormgegeven verschilt tussen de verschillende gemeenten, maar men adviseert wel unaniem om snel en zorgvuldig een besluit te nemen over de toekomstige governance zodat 2021 het overgangsjaar is richting de nieuwe governance.