

Anders en beter, om sociaal te blijven

*Een voorstel van de SP-gemeenteraadsfractie voor een andere organisatievorm
van zorg en welzijn in Groningen*



september 2013

SP-gemeenteraadsfractie Groningen

Grote Markt 1, 9712 HN Groningen

T (050) 311 04 74

E sp@raad.groningen.nl

I www.sp.nl/groningen

Anders en beter, om sociaal te blijven

De glans van Groningen is de betrokkenheid bij de stadjes die het zonder steun van anderen en van de gemeente niet redden. Die betrokkenheid komt tot uiting in veel initiatieven die het stadsbestuur in de loop der jaren met steun van de SP heeft genomen en in de vrijwillige inzet van heel veel stadjes voor hun medemensen.

Glans behoeft onderhoud. Zonder een tijdige poetsbeurt wordt ook de sociale stad dof. Zeker als deze ook nog eens te maken krijgt met agressieve aanslag in de vorm van landelijke bezuinigingen.

In deze discussienotitie doen wij voorstellen voor een stevige poetsbeurt voor de wereld van welzijn en maatschappelijke zorg in Groningen. Om meerdere redenen. In de eerste plaats om knelpunten weg te nemen die het gevolg zijn van de huidige organisatievorm. Verder vanwege de ontwikkeling die gaande is waarbij gemeenten steeds meer taken moeten uitvoeren en daardoor voor de opgave staan dat zo samenhangend mogelijk te doen. En tenslotte omdat de aangekondigde bezuinigingen ertoe dwingen. Naar ons idee zijn de landelijke plannen onverantwoord en leiden ze tot een sociale kaalslag. We zullen ons er dan ook op alle fronten tegen verzetten. Maar we beseffen ook dat we het onheil niet volledig kunnen wegnemen. En dat stelt de gemeente des te sterker voor de plicht om de organisatorische omstandigheden zó te maken dat de best mogelijke ondersteuning geboden wordt aan de mensen die op die hulp aangewezen zijn. Immers: Groningen moet haar glans behouden. Groningen moet sociaal blijven!

De plannen van het kabinet

Het kabinetsbeleid is gestoeld op drie uitgangspunten:

- er moet fors bezuinigd worden;
- het recht op voorzieningen moet plaatsmaken voor de plicht van de gemeenten om de zelfredzaamheid en de deelname aan de samenleving te bevorderen;
- de bevoegdheden moeten in belangrijke mate overgaan naar die gemeenten.

Wij delen met het rijk de conclusie dat het verstandig is taken over te hevelen naar de gemeenten, zodat die voor een samenhangende aanpak kunnen zorgen en voorzieningen dicht bij de mensen kunnen organiseren.

We vinden het ook verstandig dat mensen gestimuleerd worden zich zo snel mogelijk weer zelf te redden, eventueel met hulp van hun omgeving. Maar we verwachten dat hierdoor veel minder bespaard kan worden dan het kabinet denkt. We zijn dus van mening dat er véél minder bezuinigd kan worden. We verdenken het kabinet ervan dat het ook wel de grenzen kent van het inzetten op 'eigen verantwoordelijkheid' en zich puur laat leiden door de bezuinigingsdrift. En dat verwerpen wij. Uitgangspunt moet zijn dat niemand verkommert, dat we alles op alles zetten om iedereen volwaardig te laten meetellen en meedoen. Waar dat goedkoper kan: prima. Mensen meer uitdagen zelf hun positie te verbeteren: uitstekend. Waar dat niet lukt, moet niet de bezuinigingsafspraken in het regeerakkoord bepalend zijn, maar de voorzieningen en ondersteuning die noodzakelijk zijn om mensen vooruit te helpen.

De plannen van het kabinet houden onder andere in dat de jeugdzorg naar de gemeenten gaat evenals de sociale werkvoorziening en delen van de Awbz

(verzorging, activering, begeleiding, in aansluiting op de huishoudelijke hulp waar de gemeenten al eerder verantwoordelijk voor werden). Een compleet beeld van de stand van zaken in de decentralisatieoperatie en de gevolgen daarvan voor de gemeente Groningen -voor zover nu bekend- is te vinden in de collegebrief hierover van 21 februari 2013. Die geeft ook een overzicht van de kortingen die het Rijk doorvoert op de verschillende budgetten:

-	jeugdzorg	min 15%
-	hulp in de huishouding	min 75% (later teruggebracht tot 40%)
-	verzorging (awbz)	min 25%
-	inkomensondersteuning	min 40%
-	begeleiding (awbz)	min 25%

Geluiden uit het veld

We hebben als voorbereiding op het maken van deze notitie een rondgang gemaakt langs een tiental goed ingevoerde betrokkenen: mensen die als bewoner of professional nauw betrokken zijn bij zorg en welzijn in buurten en wijken. Uit de rondgang tekenen wij het volgende op:

Er gebeurt veel in de Groningse wijken en buurten. Met veel inzet en betrokkenheid wordt er gewerkt aan een net van voorzieningen en regelingen dat iedere stadjer de kans biedt volwaardig deel te nemen aan het sociale leven. Enerzijds door het mogelijk maken van collectieve activiteiten, anderzijds door het (tijdelijk) ondersteunen van mensen die het alleen niet redden. De inzet van de gemeente die dat mogelijk maakt, wordt geprezen. Maar tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de gang van zaken ondanks de goede bedoelingen, aanzienlijk stroever gaat dan wenselijk is.

- ⤴ In het woud van de overlegstructuren van instellingen en ambtelijke diensten verdwaalt zelfs de meest ervaren professional. Buurtwelzijn, Nieuw Lokaal Akkoord, Meldpunten Overlast, Stips, Centra voor Jeugd en gezin, Stadsdeelcoördinatie, Heel de Buurt, wijkorganisaties en zo meer. Ondanks de vele overleggen wordt er nog veel langs elkaar heen gewerkt.
- ⤴ De invloed van bewoners en hun organisaties lijkt beperkt. Het zijn de gemeentelijke diensten en grote instellingen die in grote mate bepalen wáár iets gebeurt, wát er gebeurt en hóe het gebeurt.
- ⤴ Structurele problemen worden veelal aangepakt in projecten met een beperkte levensduur.
- ⤴ Als taken wel structureel opgepakt worden, worden wijken en bewoners vaak geconfronteerd met een snelle wisseling van beroepskrachten. Voor de kwaliteit van het buurtwerk -zeker als vrijwilligers daarin een nog grotere rol moeten gaan spelen- is het opbouwen van een band met de bewoners en kennis van de concrete (omgevings-)situatie een voorwaarde. In veel gevallen is dat nu onmogelijk doordat de werker snel weer weg is.
- ⤴ Veel van de werkzaamheden wordt uitgevoerd door een veelheid van instellingen en (private) organisaties in onderlinge concurrentie waardoor de effectiviteit vermindert en de kosten stijgen.

- ⤴ De noodzakelijke samenhang van het werk komt onvoldoende uit de verf doordat er een strakke scheiding is in de inzet van de instellingen: sommige richten zich op zorg en ondersteuning van individuele bewoners zoals, andere op het ondersteunen van meer collectieve activiteiten in de sfeer van ontmoeting, informatie en advies.

Bovenstaande onvolkomenheden in de huidige structuur pakken niet alleen negatief uit op de kwaliteit van het werken, ze jagen tevens de kosten ervan omhoog. Immers:

- ⤴ professionals zijn nu gedwongen een groot deel van hun tijd te besteden aan overleg, registratie en reistijd.
- ⤴ vooral wat grotere organisaties besteden een aanzienlijk deel aan management- en beheerstaken.
- ⤴ de onderlinge concurrentie leidt tot uitgaven aan marketing, korte termijn denken en doublures in het werk en dus extra kosten.

Een nieuwe opzet, met een centrale plaats voor stadsdeelstichtingen

Bovenstaande knelpunten zijn reden genoeg om te gaan zoeken naar een betere uitvoeringsstructuur, eentje die ten minste voor een fors deel afrekent met de geconstateerde (kostenverhogende) belemmeringen. De aangekondigde kabinetsplannen versterken de noodzaak daartoe. De gemeenten krijgen immers meer taken, minder geld en te maken met (veel) meer organisaties die nu die taken uitvoeren. Doorgaan op deze voet zal betekenen nog meer organisaties die azen op een stukje van het budget, nog meer overleggen en uitgaven aan PR en marketing en nog minder samenhang, invloed van bewoners en vaste contactpersonen in wijken en buurten.

Alle reden dus om juist nú te kijken of er een structuur denkbaar is die aanzienlijke betere voorwaarden schept. Die structuur moet naar onze mening voldoen aan de volgende vereisten:

- ⤴ De omstandigheden scheppen om te kunnen werken volgens de principes van Welzijn Nieuwe Stijl (zie bijlage), waarbij de grenzen van het beroep op zelfredzaamheid nauwlettend in het oog gehouden worden.
- ⤴ Een grotere invloed van de mensen in de wijken mogelijk maken.
- ⤴ Versplintering in de uitvoering tegengaan en integraal werken bevorderen.
- ⤴ Zorgen voor meer samenhang en vermindering van het aantal overleggen.
- ⤴ De betrokkenheid tussen werkers en de mensen in hun buurt versterken, langdurige relaties tussen werkers en hun buurt bevorderen.
- ⤴ De effectiviteit bevorderen: méér mensen op de juiste manier bereiken.
- ⤴ De efficiency bevorderen: meer doen met het beschikbare budget.

Op basis van bovenstaande komen wij met het volgende voorstel:

In elk van de Groningse stadsdelen Noordwest, Noordoost, Zuid, Oude Wijken en Binnenstad wordt een stichting voor maatschappelijke ondersteuning gevormd en gevestigd. De stichting regelt de ondersteuning van individuele bewoners en de ondersteuning van collectieve activiteiten en voert daarvoor de volgende functies uit:

- informatie en advies
- ontmoeting
- activering/dagbesteding
- huishoudelijke verzorging
- accommodatiebeheer
- maatschappelijk werk
- jongerenwerk
- opvoedingsondersteuning
- opbouwwerk.

De taken die instellingen als NOVO, Werkpro, Stiel, MJD, VNN, Lentis, Elker, Thuiszorg, De Zijlen nu voor de gemeente uitvoeren op deze terreinen worden dus ondergebracht bij de stadsdeelstichting. Net zoals sommige taken die nu uitgevoerd worden door gemeentelijke diensten (bijvoorbeeld de Hulpverleningsdienst met de OGGz of het cliëntencontact van Sozawe).

Het gaat daarbij in principe om de volledige 0^e en 1^e lijn (zie bijlage). Uitzonderingen hierop zijn functies die (bijvoorbeeld vanwege schaalvoordelen) duidelijk beter op stedelijk niveau georganiseerd kunnen worden. In de 2^e lijns hulpverlening gaat het om specialistische functies (bijvoorbeeld fysieke verzorging en verpleging, behandeling van psycho-sociale oorzaken van gedrag dat zelfstandigheid in de weg staat). Die worden niet ingebracht bij de stadsdeelstichtingen maar georganiseerd op stedelijk of regionaal niveau. De tweedelijns inzet is tijdelijk, vindt plaats onder regie van de stadsdeelstichting (voor zover gefinancierd uit gemeentelijke middelen) en is steeds gericht op terugleiding naar de 1^e lijn.

De financiële kant

De stadsdeelstichting wordt gefinancierd uit alle budgetten die de gemeente ter beschikking heeft voor 1^e lijns ondersteuning vanuit de Wmo, NLA, huishoudelijke verzorging, Jeugdzorg, etc. Dat betekent dat de gemeentelijke middelen die nu via MJD, NOVO, Werkpro, Thuiszorg, VNN, Lentis, Elker, de Zijlen etc. in eerste lijns inzet omgaan, verdeeld worden over de stadsdeelstichtingen. Op grond van subsidiesystematiek, geen aanbestedingen.

Bij het ontrafelen van de huidige instellingen dat het gevolg is van ons voorstel, geldt dat medewerkers in principe hun functie volgen.

Op grond van nader uit te werken indicatoren (zie bijlage) wordt een verdeelsleutel vastgesteld op grond waarvan de budgetten van de stadsdeelstichtingen worden bepaald.

Alle sociaal-culturele accommodaties die in de kosten voor exploitatie rechtstreeks een gemeentelijke bijdrage ontvangen worden formeel onder het beheer van de stadsdeelstichtingen gebracht. Voor grote accommodaties die professioneel geleid worden en een veelheid aan functies binnen hun gebouw faciliteren kan de stadsdeelstichting er voor kiezen de accommodatie zelfstandig te laten voortbestaan

en via een subsidierelatie te financieren. Kleinere accommodaties zullen rechtstreeks aangestuurd worden door de stadsdeelstichting.

De organisatie

Elke stadsdeelstichting kent een bestuur bestaande uit leden (liefst woonachtig in het stadsdeel zelf) die aan de hand van een profiel en middels coöptatie zitting hebben. In aanvang wordt de kernsamenstelling van dit bestuur aangewezen door het college van B en W. Wijkbewoners en wijkorganisaties krijgen invloed op de verdere samenstelling van het bestuur (bijvoorbeeld via het recht op voordracht) en krijgen ook op andere manieren invloed op de besluiten van de stichting zoals bij de vaststelling van het meerjarenbeleid, de jaarplannen en de verantwoording. De juridische vorm is de traditionele stichting met een eindverantwoordelijk bestuur en dagelijkse leiding door een gemandateerde directeur.

De gezamenlijke stadsdeelstichtingen vormen een gezamenlijke organisatie (bijvoorbeeld in de vorm van een coöperatie) voor “shared services” op het vlak van de overhead-functies: financiële administratie, personeelszaken, scholing, automatisering etc. Deze samenwerking maakt het mogelijk dat de randvoorwaarden voor gezonde bedrijfsvoering effectief gerealiseerd worden en dat kwaliteitsverlies in de uitvoering voorkomen wordt. Het belang van de stadsdeelstichtingen bij deze gezamenlijke organisatie maakt haar tevens tot platform waar gezamenlijke knelpunten (bijvoorbeeld “grens”conflicten) in de uitvoering opgelost kunnen worden.

De gemeente draagt zorg voor gemandateerde ambtelijke 'verbindingsofficieren' tussen het stadsbestuur, de ambtelijke organisatie en de stadsdeelstichting. In deze lijn formuleert de gemeente de maatschappelijke opdracht in outcome termen voor een periode van vier jaar aan de stadsdeelstichting. Outcome betekent dat de gemeente(raad) in algemene termen bepaalt wat de belangrijkste maatschappelijke opgaven zijn waar de stad cq elk stadsdeel voor staat. De stadsdeelstichting gaat vervolgens in wisselwerking met bewoners en andere organisaties aan de slag om die opgaven te realiseren binnen de grenzen van een vastgestelde budget. Tussentijdse verantwoording wordt op dynamische (= niet bureaucratische) wijze vormgegeven waarbij binding tussen gemeenteraad en stadsdelen cruciaal is. Het college hanteert het principe 'één stadsdeel – één wethouder'. Deze heeft een 'vakportefeuille' en is daarnaast de schakel tussen een stadsdeel en het gemeentebestuur.

Hoe verder?

Natuurlijk beseffen wij dat de realisatie boven het bovenstaande gemakkelijker gezegd is dan gedaan en dat er ook aan ons model nadelen zullen kleven. We denken echter dat de combinatie van huidige knelpunten en te verwachten gevolgen van de kabinetsplannen zullen leiden tot veel grotere problemen. Volgens ons is het daarom nu het juiste moment voor een radicale koerswijziging in de organisatie van het gemeentelijke welzijns- en zorgbeleid. In ons voorstel geven wij daar bouwstenen voor. Met pappen en nathouden leveren we onze sociale stad uit aan een koude sanering als gevolg van de aanpak van de Haagse rekenmeesters. Wij vragen daarom iedereen om over de schaduw van het persoonlijke of organisatiebelang heen te springen en met ons te zoeken naar een aanpak waarin de kwaliteit van zorg- en welzijn overeind blijft en zelfs verbetert. De afgelopen maanden hebben we

gesproken met betrokkenen. Nu leggen we ons voorstel aan voor aan de gemeenteraad en vragen we aan het college B en W voor om een pre-advies.

Groningen, augustus 2013
Raadsfractie SP

Bijlage: toelichtingen

Welzijn Nieuwe Stijl

Welzijn Nieuwe Stijl kent acht bakens (kenmerken). Deze geven richting aan de kwaliteitsontwikkeling van de welzijnssector en zijn daarmee ook voor gemeenten in de rol als opdrachtgever relevant. Deze bakens zijn tot stand gekomen na vele gesprekken met deskundigen uit het veld, beroepsorganisaties, wethouders, gemeenteambtenaren, onderzoekers, cliëntorganisaties en directeurs van welzijnsorganisaties. Van belang is om te bepalen welke maatschappelijke problemen aangepakt moeten worden met daarin aangegeven het gewenste maatschappelijke effect. Het waartoe maakt het belang en de keuzes in de bakens duidelijk. Werken volgens Welzijn Nieuwe Stijl betekent:

1. Gericht op de vraag achter de vraag.
Richt je samen met de cliënt op de werkelijke vraag in plaats van dat het aanbod de vraag stuurt.
2. Gebaseerd op de eigen kracht van de burger.
Ga eerst na wat de burger zelf kan (met hulp van de directe omgeving) en bepaal daarna of verdere ondersteuning nodig is.
3. Direct er op af.
Benader ook mensen die niet om ondersteuning kunnen, durven of willen vragen.
4. Formeel en informeel in optimale verhouding.
Zoek naar de ideale verhouding voor de toekomst tussen formele hulp (en afhankelijkheid daarvan) en ondersteuning vanuit het sociale netwerk van de burger.
5. Doordachte balans van collectief en individueel.
Ga uit van het stepped-care principe: doe collectief wat collectief kan, en bied individuele hulp als dit nodig is.
6. Integraal werken.
Werk samen met de keten (en netwerk) partners om tot een samenhangend en volledig pakket van ondersteuning te komen, waarin de regie duidelijk is geregeld.
7. Niet vrijblijvend, maar resultaatgericht.
Definieer duidelijke doelen voor de korte en lange termijn en ga na hoe die te halen.
8. Gebaseerd op ruimte voor de professional.
Creëer ruimte voor de goed opgeleide professional om te werken en te handelen volgens zijn of haar kennis, ervaring en vaardigheden.

In de Stips en hulddiensten in de stad wordt gewerkt volgens de aanpak “door burgers, voor burgers” waarbij de professional optreedt als “faciliteerder”.

Een uitgebreide toelichting op de acht bakens van Welzijn Nieuwe Stijl is te vinden op de website www.invoeringwmo.nl, bij het onderwerp [Bakens Welzijn Nieuwe Stijl](#).

Omschrijving van verantwoordelijkheidsverhoudingen

0^e lijn

alles wat groeit en bloeit door mensen zelf
(van tuiniersvereniging tot familieverbanden,
van buurthuis tot sportclub, van informele netwerken
tot organisaties)

informatie en advies
ontmoeting/recreatie
accommodatiebeheer

1^e lijn

netwerken/bewoners die sociale en/of fysieke
ondersteuning behoeven

activering/dagbesteding
huishoudel. verzorging
hulpmiddelen
maatschappelijk werk
opvoedings-
ondersteuning
opbouwwerk
jeugd/jongerenwerk/zorg
woonbegeleiding

2^e lijn

stedelijke specialistische instellingen

behandeling
fysieke verzorging

In de **0^e lijn** is de inzet gericht:

- op het mogelijk maken dat mensen hun sociale verbanden vorm en inhoud geven: vrijwilligersondersteuning, accommodatiebeheer;
- individuen de weg wijzen in de mogelijkheden hun sociale en individuele ambities te realiseren.

In de **1^e lijn** richt de stadsdeelstichting zich op individuen die (tijdelijk) daadwerkelijke ondersteuning nodig hebben om hun leven zelfstandig te kunnen vormgeven zodanig dat maatschappelijk isolement of teloorgang voorkomen wordt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van hetgeen in de 0^e lijn voorhanden is.

In de **2^e lijns** verantwoordelijkheid leidt de stichting toe naar specialistische stedelijke voorzieningen zonder wiens ondersteuning een individu het niet redt. Tweedelijns inzet is tijdelijk en gericht op terug leiding naar de 1^e lijn. Tenzij sprake is van complexe langdurige problematiek dan kan worden doorverwezen naar intra murale voorzieningen en/of voorzieningen gefinancierd vanuit de ziektekostenverzekeringen.

Verdeelgrondslag budgetten

Alle rijks- en eigen middelen die de gemeente ter beschikking staan voor ondersteuning van de 1^e lijn en uitvoering van de 2^e lijnsvoorzieningen worden samengevoegd en vervolgens verdeeld over de stadsdelen. De verdeling geschiedt aan de hand van een aantal indicatoren. Te denken valt aan:

- aantal inwoners van het stadsdeel
- de leeftijdsopbouw

- de gezinsinkomensverdeling
- het aantal uitkeringsgerechtigden
- de omvang van het corporatiebezit
- de culturele diversiteit
- het opleidingsniveau van de inwoners
- de leefbaarheidsmonitor