

Evaluatie gemeente Groningen 5 jaar na de decentralisaties

Versie 11 juni 2021



Inhoud

Samenvatting.....	3
1. Inleiding	4
2. Aanpak evaluatie	4
3. Wat zien we in de cijfers	5
4. Bevindingen vijf jaar na de decentralisaties in Groningen	9
Rode draden	9
Aanbevelingen.....	10
Voor- en nadelen nieuwe taken en verantwoordelijkheden	12
5. Lobby	12

Samenvatting

In deze *Evaluatie Gemeente Groningen, 5 jaar na de decentralisaties*, kijken we vanuit de *Bedoeling* van de decentralisaties terug naar de afgelopen vijf jaar en maken we een tussenbalans op. Onze hoofdconclusie is dat er een goede basis ligt om de decentralisaties door te ontwikkelen, tegelijkertijd zien we dat de sociale impact van corona groot is en naar verwachting nog lang zal nadreunen. Onze aanbevelingen zijn samenvattend:

1. *Levend houden van de visie*

Er ligt een *visie* zoals we die *in de Bedoeling* hebben verwoord, maar een visie moet continu geladen worden. Convenanten helpen hierin, omdat bij acties die daaruit voortvloeien, verwezen kan worden naar de gedeelde uitgangspunten. Intern zien we ook hoe belangrijk het is om met elkaar te investeren in een grondhouding waarbij de situatie van de inwoner centraal staat en niet onze regelgeving. Transformatie gaat om mensen, maar is ook mensenwerk, waarbij het gaat om elkaar leren kennen en vertrouwen opbouwen, kennis opdoen en delen, ervaringen op doen en leren.

2. *Voortbouwen op het fundament van de sociale infrastructuur in gebieden en slim investeren in de sociale basis*

Belangrijke knoppen voor de gemeente om de transformatiebeweging vorm te geven zijn de toegang (tot ondersteuning), de bekostiging (contractering en subsidiering en de monitoring). Als je kijkt naar de sociale infrastructuur in de gebieden, dan hebben we daarmee belangrijke stappen in gezet. Belangrijk is om hierop voort te bouwen. Belangrijk is om nog slimmer te investeren de sociale basis. Ook kunnen we nog meer leren van waardevolle pilots en instrumenten die de pilotfase zijn ontstegen.

3. *Benader opgaven vanuit een breed perspectief en leefwereld van de inwoner*

De decentralisaties omvatten de wetten rondom jeugd, maatschappelijke ondersteuning en participatie. De maatschappelijke opgaven zijn breder en daar zit dan ook de winst van het sociaal domein van waaruit we als gemeente steeds meer denken en doen: werken aan betere bestaanszekerheid, meer gelijke kansen en ervoor zorgen dat onze inwoners gezonder kunnen opgroeien en gezond blijven. Dit vergt goede afstemming met het fysieke domein, zoals bij Wonen en Zorg. Benader de opgaven vanuit een breed perspectief, sluit aan bij de leefwereld van de inwoner en organiseer flexibiliteit in regelgeving.

4. *Wees realistisch over redzaamheid en de zorgzame samenleving, er zijn grenzen aan de sociale draagkracht van inwoners*

We herkennen de aanbeveling van het SCP. Tegelijkertijd denken we dat een stelselverandering ook meer tijd nodig heeft om zich te bewijzen.

5. *Continueer de actieve lobby gericht op structurele middelen sociaal domein en systeemaanpassingen t.b.v. kwetsbare doelgroepen*

Om vanuit onze praktijkervaring het rijksbeleid te voeden en mee te blijven denken over betere financiële en bestuurlijke verhoudingen, is het belangrijk om aan de landelijke lobbytafels te blijven deelnemen.

6. *Faciliteer een lerende organisatie en sterkere sturing*

De transformatie vraagt om een lerend proces van zowel zorgpartijen als gemeenten, waarin we de effecten van beleid evalueren en aanpassingen doen door te leren van onze eigen werkwijze, pilots, dagelijkse casuïstiek en de samenwerking met andere gemeenten. Voor de gemeente is het voeren van regie en het door ontwikkelen geen sinecure. Dit vergt naast doorzettingsvermogen ook tijd. Geld alleen is niet de oplossing. Er zullen ook hardere beleidskeuzes nodig zijn en prioriteiten gesteld moeten worden.

1. Inleiding

Op 16 juni a.s. hebben we met uw raad een dialooggesprek over hoe de gemeente Groningen er 5 jaar na de decentralisaties voor staat. Dit naar aanleiding van het rapport Sociaal Domein op Koers van het Sociaal Cultureel Planbureau¹ en uw motie van 18 november jl., waarin u ons verzoekt om:

1. Een eigen evaluatie te maken van vijf jaar decentralisaties
2. Hierbij de voor- en nadelen van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden in kaart te brengen
3. Hierbij kritiek en zelfkritiek toe te passen, leer- en verbeterpunten te beschrijven en het begin van een inhoudelijke visie voor de toekomst te geven.

In de raadsessie nemen we u vanuit de bedoeling van de decentralisaties mee terug naar wat er in de afgelopen vijf jaar gebeurd is en wat dit tot nu toe opgeleverd heeft. We zien daarbij deze evaluatie als een tussenbalans. Immers we zijn nog maar net van start gegaan. De eerste twee jaar stond in het teken van de basis op orde krijgen en continuïteit van zorg. Nu we terugkijken op 5 jaar decentralisaties zien we dat er hard gewerkt is en veel is gebeurd. Onze inwoners zijn over het algemeen tevreden² hoe we de ondersteuning weten te organiseren. We gaan graag met u in gesprek hoe we ervoor staan. Om dit goed te kunnen doen, geven we in deze notitie aan hoe we de evaluatie hebben aangepakt, wat we in de cijfers zien, wat onze hoofdbevindingen zijn en welke leer- en verbeterpunten we daarbij zien. Verder gaan we in op welke voor- en nadelen van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden we zien. Tot slot geven we aan hoe we de lobby richting rijk afgelopen jaren hebben vormgegeven en hoe we nog steeds actief zijn. Bij deze notitie hoort de bijlagenbundel Evaluatie Decentralisaties. In de raadsessie 9 juni geven we u aan de hand van een prezi meer beeld en geluid bij onze bevindingen.

2. Aanpak evaluatie

We zijn gestart vanuit de bedoeling: **Ondersteuning in de eigen omgeving, laagdrempelig, minder denken vanuit regels en meer doen vanuit wat nodig is. Niet denken vanuit wat iemand niet kan, maar juist aansluiten op wat iemand wel kan.** Hier hebben we een animatie van laten maken die u tijdens de raadsessie te zien krijgt. Vervolgens hebben we vanuit het wettelijk zorglandschap in beeld gebracht hoe we gefaseerd gebouwd hebben aan een lokale sociale infrastructuur. We doen dit aan de hand van een tijdlijn Sociaal Domein. Immers om op waarde te kunnen schatten, waar je nu staat, is het belangrijk te weten, waar je vandaan komt. We staan stil bij ons sturingskader waarmee we met de verschillende knoppen van de toegang, contractering en bekostiging en monitoring vanuit de ondersteuningsvraag van onze inwoners op resultaten sturen. Tot slot doen we een algemene beschouwing op de gedecentraliseerde wetten: wat zien we in de cijfers, wat gaat goed, waar zijn we trots op en wat zijn aandachts- en leerpunten naar de toekomst? De rode draden halen we terug in de bevindingen en conclusies. In de bijlagenbundel vindt u als bijlage 1. een factsheet met een overzicht van wat goed gaat, waar we trots op zijn en aandachts- en leerpunten.

¹ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/11/16/sociaal-domein-op-koers>

² Cliëntervaringsonderzoeken 2018-2020

Om in de evaluatie nadrukkelijk ook het bewoners- en uitvoeringsperspectief een plek te geven, hebben we ervoor gekozen om aan de hand van zogenaamde persona's, stil te staan bij waar we nu staan in de decentralisaties. Een persona is een denkbeeldig persoon die wordt gebaseerd op feitelijke informatie en kennis en is opgebouwd uit belangrijke kenmerken van de doelgroep.

T.b.v. de evaluatie hebben we zes persona's opgebouwd vanuit verschillende doelgroepen en rondetafelgesprekken gevoerd met onze samenwerkingspartners vanuit verschillende invalshoeken (Stichting WIJ Groningen, aanbieders, coaches Meedoen, Jobcoaches, beleid, contractmanagement en uitvoering). We hebben gekeken naar de volgende persona's (zie bijlage 2. Persona's in de bijlagenbundel):

- Persona klassiek bijstandsgerechtigde
- Persona bijstandsgerechtigde in doelgroepenregister
- Gezin dat stut en steun nodig heeft (multiprobleem) - deel I (vanuit situatie van de zoon)
- Gezin dat stut en steun nodig heeft (multiprobleem) - deel II (vanuit situatie van het gezin)
- Persona groeien naar volwassenheid 18- 18+
- Persona uitstroom Beschermd Wonen met Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) kenmerken
- Persona Sociale basis

3. Wat zien we in de cijfers

Jaarlijks maken we de stand van Groningen op. We kijken daarbij naar het algemene beeld en belichten onderdelen van het sociaal domein. Hier volgt een korte impressie van de stand van nu (2020) en voor zover eenduidig in beeld gebracht kon worden, de trends van afgelopen jaren (zie bijlage Concept Jaarrapportage DMO 2020-2021).

Algemeen beeld

Met het merendeel van de inwoners van de gemeente Groningen gaat het doorgaans (zeer) goed. Zij doen op verschillende terreinen actief mee aan de samenleving en voelen zich overwegend gezond, gelukkig en veilig. Zo ervoer 80% van de inwoners in 2020 een goede gezondheid en gaf 74% aan tevreden te zijn met het eigen leven. Helaas is dit niet voor iedereen vanzelfsprekend. Een deel van de inwoners ondervindt tot op zekere hoogte belemmeringen bij het functioneren in het alledaagse. Verschillende oorzaken kunnen hieraan ten grondslag liggen, zoals de aanwezigheid van lichamelijke en/of geestelijke beperkingen, maar ook een beperkt sociaal netwerk of financiële problemen. De huidige coronasituatie heeft voor veel mensen een extra impact. In 2020 gaf bijvoorbeeld 37% van de inwoners aan belemmeringen te ervaren als gevolg van gezondheidsproblemen en ervoer 9% echt financiële moeilijkheden. De gemeente behoort zelfs nog steeds tot één van de armste in het land wanneer gekeken wordt naar de huishoudinkomens en het aandeel minima onder hen is daarbij relatief hoog.

Tevredenheid over aanwezigheid en nabijheid Maatschappelijke voorzieningen

Wanneer we kijken naar de waardering van inwoners voor de aanwezigheid of nabijheid van verschillende voorzieningen, dan zien we dat gemeente breed men hierover tevreden is. Zo gaf 68% van de inwoners in 2020 aan (zeer) tevreden te zijn over de aanwezigheid van instanties voor maatschappelijke

ondersteuning, zoals WIJ Groningen, in of nabij de eigen woonbuurt. Daarmee is de tevredenheid op dit vlak iets toegenomen t.o.v. 2018 (64%). T.a.v. de tevredenheid over de aanwezigheid van instanties voor (medische) zorg, zoals huisartsen, is men nog wat positiever; 85% van de inwoners is hierover (zeer) tevreden. In 2020 zien we, wellicht door de coronacrisis, t.o.v. 2018 een lichte achteruitgang.

Bekendheid en bereik stichting WIJ Groningen vergroot

We zien in toenemende mate dat WIJ Groningen als naam en organisatie een bekend begrip is geworden, ook onder hen die niet of nauwelijks hulpbehoevend zijn. Zo had 79% van de inwoners in 2020 gehoord van WIJ Groningen, waar dit in 2016 nog 55% bedroeg. Ook de bekendheid met de dienstverlening zelf is vergroot: in 2020 was van de groep inwoners die wel eens van WIJ Groningen heeft gehoord 64% redelijk tot goed bekend met de dienstverlening die WIJ Groningen biedt.

Contact en kwaliteit dienstverlening WIJ-teams

Het daadwerkelijke bereik van de WIJ-teams is in de afgelopen jaren ook vergroot. Het afgelopen jaar is dit iets teruggelopen, wellicht door de coronacrisis. De aard en intensiteit van het contact is uiteenlopend. Het betreft hier zowel contact voortvloeiend uit hulpvragen of juist (hulp-) initiatieven vanuit inwoners, als ook contact als gevolg van het 'outreaching werken' van WIJ Groningen zelf en de actieve verbindingen die hierbij worden gelegd met andere netwerken in de wijk. Bij een overgrote meerderheid (ca. 89%) heeft het contact met WIJ Groningen geleid tot een vorm van ondersteuning c.q. dienstverlening. Het bieden van informatie vanwege een hulpvraag (35%) of toeleiding richting een maatwerk voorziening (25%) kwamen hierbij als meest genoemd naar voren. Met rond de 70% beoordelen de inwoners de toegankelijkheid en de kwaliteit (ondersteuning passend bij de hulpvraag) op een ruime voldoende, waarbij de toegankelijkheid in 2020 iets onder de 70% kwam, wellicht door de beperkingen vanwege corona.

Bekendheid Onafhankelijke Cliëntondersteuner

Vanaf 2015 biedt de gemeente onafhankelijke cliëntondersteuning (OCO). OCO is voor iedereen die vragen heeft over zelfstandig leven, zorg en ondersteuning, participatie, wonen, onderwijs en werk en inkomen. Vergelijkbaar met de rest van het land is de bekendheid hiermee gering. Daarom is flink geïnvesteerd in het vergroten van de bekendheid van onafhankelijke cliëntondersteuning. Sinds 2016 is deze telkens toegenomen. Onderzoek wijst uit dat inwoners ook gebruik maakten van naasten of hun ondersteuner (bij een herindicatie). In alle gevallen was dit naar tevredenheid.

Gebruik specialistische ondersteuning

Wmo

In 2020 hadden in totaal 16.939 unieke personen een (lopende) indicatie voor één of meerdere maatwerk voorzieningen i.h.k.v. de Wmo, waarvan 15.748 woonachtig in de (nieuwe) gemeente Groningen. In nagenoeg alle situaties gaat het bij de personen die buiten de gemeente woonachtig zijn om mensen met een voorziening Wmo Beschermd Wonen (BW) of Maatschappelijke Opvang (MO). T.a.v. deze voorzieningen fungeert de gemeente Groningen als 'centrumgemeente'. We zien overall dat het aantal mensen dat gebruik van de Wmo voorzieningen licht is toegenomen, maar zetten we het af tegen de

groei van de populatie, dan is het redelijk stabiel. Als we inzoomen op de Wmo voorzieningen, dan zien we in 2019 en 2020 een toename van de Huishoudelijke Hulp. Het abonnementstarief heeft een duidelijke invloed hierop gehad. Daarnaast zien we dat het gebiedsondersteuningsnetwerk voor een lichte daling van het aantal indicaties voor begeleiding heeft gezorgd. We zien een toename van het aantal personen dat gebruik maakt van BW voorzieningen tussen 2019 en 2020. Beleidsmatig zijn er afgelopen jaar maatregelen ingezet: versneld uitstromen, strenger aan de poort en bij herindicaties kijken of het minder kan. Daling van MO voorzieningen van 2019 naar 2020 van rond de 200 cliënten komt door een aanpassing van geïndiceerde ondersteuning naar algemene voorzieningen. Hiermee geven we de aanbieders meer flexibiliteit t.b.v. doorstroming in de keten en minder verantwoordingslasten.

Jeugdwet

Voor jeugdhulp zien we dat er sinds 2015 een duidelijke stijging was van het aantal jeugdigen met jeugdhulp. Eind 2018 had de RiGG de dataset op orde, waardoor we beter konden sturen. Vanaf medio 2019 is dit aantal gestabiliseerd tot ongeveer 5.600 cliënten. De leeftijdsopbouw van jeugdigen die jeugdhulp ontvangen is door de jaren vrij stabiel. Van alle jeugdigen die jeugdhulp ontvangen in 2020 heeft 53% de leeftijd van 0-11 jaar, 43% de leeftijd van 12 tot 18 en ongeveer 4 % is 18 jaar of ouder. Sinds de transitie maken deze jeugdigen steeds meer gebruik van Zorg in Natura. In 2020 ontvangt slechts 3% van de jeugdigen een PGB voor de jeugdhulp (zie bijlage 3. Grafieken jeugd in de bijlagenbundel). Als je kijkt naar de kosten van verwijzingen, dan zie je dat WIJ Groningen sinds 2019 een gestage afname weet te realiseren. Helaas geldt dit nog niet voor de Gecertificeerde Instellingen (GI) en de verwijzingen door huisartsen. Met het GI-verbeterplan waar we in 2020 mee zijn gestart en de Ondersteuners Jeugd en Gezin (OJG) bij huisartsen, waar rond de 60% van de huisartsen gebruik van maken, proberen we dit bij te sturen. Bij de GI's lijken we hier de eerste effecten van te zien in 2020. Uit een recente quick scan blijkt dat ook de OJG-verwijzingen naar de specialistische jeugdhulp weten te voorkomen. Dit leidt echter nog niet tot een daling van de totale kosten van verwijzingen via de huisartsen. Met de transformatie beogen we ook de beweging naar minder jeugdigen in een (langdurige) intramurale setting. Uit de cijfers die we in het Dashboard jeugdhulp zien, is nog niet te constateren dat deze beweging al duidelijke effecten heeft. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat de transformatie van het jeugdhulplandschap in de gewenste richting een langdurig meerjarig proces is met erg veel spelers en betrokken partijen.

Participatiewet

M.i.v. 2015 is de toegang tot de WSW afgesloten en de toegang tot de Wajong beperkt. Vanaf 2015 vallen mensen met een arbeidsbeperking én die arbeidsvermogen hebben onder de Participatiewet. Voor mensen met een indicatie nieuw beschut, die veel begeleiding op de werkplek nodig hebben, realiseren we beschutte werkplekken. Eind 2020 zaten er 97 mensen op een beschutte werkplek. Naast de groep waarvoor we de wettelijke opdracht hebben om beschut werk te realiseren zijn er andere groepen die de stap naar werk wel kunnen maken, maar die voor de ontwikkeling van hun talenten en/of vaardigheden een omgeving nodig hebben waar begeleiding aanwezig is, waar men fouten kan maken en waar het leerproces belangrijker kan zijn dan de geleverde productiviteit. Dit zijn bijvoorbeeld werkzoekenden met (psychische) beperkingen of achterstanden op verschillende terreinen zoals bijvoorbeeld taal en vakvaardigheden. Om dienstverlening te kunnen bieden aan de bredere doelgroep wordt iederz doorontwikkeld naar een werkleerorganisatie die is gericht op werk én ontwikkeling. In het sociaal akkoord uit 2013 is afgesproken om boven op de realisatie van nieuw beschut, 125.000 (afspraak)banen te realiseren bij reguliere werkgevers voor mensen met een arbeidsbeperking. Na een gestage toename in de arbeidsmarktregio

Groningen, zagen we in 2019 een daling t.g.v. de herindeling en de terugloop van het aantal WSW-detacheringen. Begin 2020 vond er ook een daling plaats t.g.v. de coronacrisis. In de loop van 2020 was er weer sprake van een stijging tot 3469 afspraakbanen. Van de doelgroepen die in het doelgroepenregister zijn opgenomen is de arbeidsparticipatie van de WSW het hoogst. Dit percentage neemt wel af t.g.v. de vergrijzing. Ook het aantal werkende Wajongers neemt af doordat nieuwe instroom in de Wajong alleen nog maar mogelijk is voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Bij de doelgroep van de Participatiewet is wel sprake van een toename van de arbeidsparticipatie. Voor mensen uit de gemeentelijke doelgroep op een afspraakbaan en mensen op een nieuwe beschutte werkplek zetten we het instrument loonkostensubsidie in (zie bijlage 4. Factsheet werk en inkomen in de bijlagenbundel). Hoewel het aantal Participatiewet uitkeringen eind 2020 ongeveer gelijk is gebleven aan het aantal bij invoering van de wet, is de dynamiek achter deze ontwikkeling groot:

- Een stijging al gevolg van de vorige crisis die langdurig impact had in combinatie met de verhoogde asielinstream.
- De economische wind in de rug zorgde vervolgens voor een scherpe afname van het aantal uitkeringen.
- Na 2018 neemt het aantal weer toe door de herindeling in 2019 en in 2020 de coronacrisis.

Maatregelen die samenhangen met de invoering van de Participatiewet (beperken toegang WW en geen instroom meer in de SW) leiden tot een autonome toename van het aantal uitkeringen. In de loop van 2019 hebben we een werkprogramma ontwikkeld met het doel om meer mensen aan het werk te krijgen en om meer mensen te begeleiden naar de meest optimale vorm van participatie. Vanwege het uitbreken van de coronapandemie is dit programma herijkt. Op dit moment wordt gewerkt aan een meerjarig vervolg met een gebiedsgerichte component en specifiek aandacht voor jongeren. Tot voor kort was een groep van zo'n 7.000 personen met een Participatiewet uitkering niet goed in beeld bij de gemeente. Met Kansen in Kaart (KIK) werken we sinds 2015 aan het herstel van contact met bijstandsgerechtigden die we al langere tijd niet hadden gesproken. Het contact met deze inwoners is gebaseerd op interesse tonen, vertrouwen, menselijkheid en vrijwilligheid. Zo proberen we mensen na te laten denken over en/of te ondersteunen bij hun stap naar een vorm van maatschappelijke participatie of werk. Nu in 2021 kunnen we constateren dat KIK een groot deel van haar oorspronkelijke opdracht heeft verwezenlijkt: bijna alle bijstandsgerechtigden zijn gesproken en in beeld. De positieve en vriendelijke benadering van inwoners blijkt zinvol te zijn en zijn vruchten af te werpen. Zo heeft KIK bijgedragen aan een belangrijke beweging naar werken vanuit vertrouwen. Dat het geven van vertrouwen positief werkt hebben we ook gezien binnen experiment Bijstand op Maat.

Financiële beeld (tekorten op gedecentraliseerde taken)

We zien dat gemeenten bij aanvang van de drie decentralisaties fors zijn gekort. In een bijdrage aan het Jaarboek Overheidsfinanciën 2014 schetst de Raad Openbaar Bestuur (ROB) de financiële gevolgen van de decentralisaties in het sociale domein voor gemeenten:³ “De drie decentralisaties zijn in de Nederlandse bestuurlijke en financiële verhoudingen zonder precedent. Met de over te hevelen voorzieningen is in 2015 een bedrag van ongeveer 10,5 miljard euro gemoeid. Het budget van de gemeenten zwelt minder op, te weten met iets meer dan 8 miljard euro. Het verschil tussen beide bedragen

³ <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2014/03/27/drie-decentralisaties-in-het-sociale-domein>

ontstaat, doordat het kabinet erop rekent dat de decentralisaties nog in de loop van deze kabinetsperiode een toenemende, tot 2,4 miljard euro opletende bijdrage zullen leveren aan de geplande bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Op (heel) lange termijn zou nog aanzienlijk meer worden bespaard. (...). Het is klaar, dat bezuinigingen in het sociale domein in de orde van grootte van 2,4 miljard euro – structureel gaat het, zoals opgemerkt, om een aanzienlijk hoger bedrag – onontkoombaar zullen leiden tot versoering van de betrokken voorzieningen.” Terugkijkend, kun je voor de gemeente Groningen stellen dat t.a.v. de jeugd en Wmo budgetten, de mismatch tussen Rijksmiddelen en gemeentelijke uitgaven tot en met 2019 opgelopen is tot ruim 20 miljoen structureel. Als je kijkt naar de participatie- en WSW-middelen, dan zien we dat in de periode van 2015-2019, de jaarlijkse verlaging van de Rijkssubsidie WSW (efficiencykorting invoering Participatiewet) bij elkaar opgeteld ruim 9 miljoen euro kost. Aan de hand van een analyse van de tekorten in het sociaal domein is vanaf 2019 een groot aantal maatregelen geformuleerd om deze tekorten terug te dringen. Deze komen in de kern op hetzelfde neer: het terugdringen van het aantal, de zwaarte en duur van indicaties en het op een andere (goedkopere) manier bieden van zorg en ondersteuning. Deze maatregelen zijn op geld gezet en als hervorming in de begroting 2019 opgenomen (m.u.v. spoed voor jeugd). Per maatregel is aangegeven waar het zwaartepunt ligt: verbeteren indicatie en toegang, afschalen of inkoop (zie bijlage 5. Factsheet aanvullende maatregelen om tekorten terug te dringen in de bijlagenbundel).

4. Bevindingen vijf jaar na de decentralisaties in Groningen

Rode draden

- Inwoners zijn over het algemeen tevreden over de ondersteuning
- We hebben de belangrijkste knoppen ingericht om de sociale infrastructuur en de transformatiebeweging vorm te geven:
 - Met WIJ Groningen hebben we een laagdrempelige en brede toegang tot ondersteuning in onze gebieden
 - Met het gebiedsondersteuningsnetwerk (GON), een nauw samenwerkingsverband van zorgaanbieders, werken we in partnerschap aan collectieve ondersteuning dichtbij en algemene voorzieningen binnen de financiële kaders
 - Met de Ondersteuner Jeugd en Gezin (OJG) bij huisartsen versterken we de samenwerking tussen de huisartsen en WIJ Groningen
 - Met scholen werken we aan vroeg signalering en collectieve ondersteuning in goede verbinding met WIJ Groningen
- Samen met partners realiseren we op die manier steeds meer getransformeerde producten en werkwijzen
- We sluiten onze werkwijze steeds meer aan op de leefwereld van de mensen
- Vanuit samenwerkingsverbanden en coalities zetten we actief in op initiatieven die de transformatie versnellen en binnen landelijke en regionale netwerken delen we kennis en expertise. Daarmee voeden we onze eigen organisatie
- We hebben afgelopen jaar veel geïnvesteerd in een actieve lobby richting het Rijk en dat zal nodig blijven

- Er ligt een goede basis om de decentralisaties door te ontwikkelen, tegelijkertijd zien we dat de sociale impact van corona groot is en naar verwachting nog lang zal nadreunen

De belangrijkste leer- en ontwikkelpunten die wij in Groningen zien:

- Blijven investeren in het uitdragen van de visie, waarbij we vanuit de situatie van onze inwoners kijken naar wat mogelijk en nodig is
- Slimmer investeren in de sociale basis door een professionele werkwijze in te richten voor maatschappelijke initiatieven
- Nog niet iedereen doet mee, herijking van landelijke kaders zoals de Participatiewet is nodig
- Blijven samenwerken over de domeinen heen met inwoners en partners op alle schaalniveaus
- Leren van andere gemeenten en pilots en bewezen instrumenten blijven delen en toepassen en bouwen aan een lerend systeem (ook willen we leren van de coronacrisis)
- Sturing, contractering en bekostiging in partnerschap door ontwikkelen en slim gebruik maken van monitoring op alle niveaus

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande, komen we tot de volgende aanbevelingen:

1. *Levend houden van de visie*

Er ligt een visie zoals we die *in de Bedoeling* hebben verwoord, maar een visie moet continu geladen worden. Uit de rondetafelgesprekken rondom de persona's, blijkt hoe belangrijk het is om die visie 'levend' te houden en continu te vertalen naar de praktijk in onze dagelijkse werkafspraken. Convenanten helpen hierin, omdat bij acties die daaruit voortvloeien, verwezen kan worden naar de gedeelde uitgangspunten. Intern zien we ook hoe belangrijk het is om met elkaar te investeren in een grondhouding waarbij de situatie van de inwoner centraal staat en niet onze regelgeving. Transformatie gaat om mensen, maar is ook mensenwerk, waarbij het gaat om elkaar leren kennen en vertrouwen opbouwen, kennis opdoen en delen, ervaringen opdoen en leren.

2. *Voortbouwen op het fundament van de sociale infrastructuur in gebieden en slim investeren in de sociale basis*

Belangrijke knoppen voor de gemeente om de transformatiebeweging vorm te geven zijn de toegang (tot ondersteuning), de bekostiging (contractering en subsidiëring en de monitoring. Als je kijkt naar de sociale infrastructuur in de gebieden, dan hebben we belangrijke stappen gezet. Belangrijk is om hierop voort te bouwen. Belangrijk is om slimmer te investeren in de sociale basis door een professionele werkwijze in te richten voor maatschappelijke initiatieven. Ook kunnen we nog meer leren van waardevolle pilots en instrumenten die de pilotfase zijn ontstegen.

3. *Benader opgaven vanuit een breed perspectief en leefwereld van de inwoner*

De decentralisaties omvatten de wetten rondom jeugd, maatschappelijke ondersteuning en participatie. De maatschappelijke opgaven zijn breder en daar zit dan ook de winst van het sociaal domein van waaruit we als gemeente steeds meer denken en doen: werken aan betere bestaanszekerheid, meer gelijke kansen en ervoor zorgen dat onze inwoners gezonder kunnen opgroeien en blijven. Dit overstijgt ook het sociaal domein en vergt goede afstemming met

het fysieke domein, zoals bij Wonen en Zorg. Benader de opgaven vanuit een breed perspectief, sluit aan bij de leefwereld van de inwoner en organiseer flexibiliteit in regelgeving.

4. *Wees realistisch over redzaamheid en de zorgzame samenleving, er zijn grenzen aan de sociale draagkracht van inwoners*

We herkennen de aanbeveling van het SCP. Tegelijkertijd denken we dat een stelselverandering ook meer tijd nodig heeft om zich te bewijzen. Zie onze eerdergenoemde bevindingen.

5. *Continueer de actieve lobby gericht op structurele middelen sociaal domein en systeemaanpassingen t.b.v. kwetsbare doelgroepen*

Om vanuit onze praktijkervaring het rijksbeleid te voeden en mee te blijven denken over betere financiële en bestuurlijke verhoudingen, is het belangrijk om aan de landelijke lobbytafels te blijven deelnemen.

6. *Faciliteer een lerende organisatie en sterkere sturing*

AEF concludeert in het rapport 'Stelsel in Groei'⁴ dat een transformatie gericht op normaliseren en afschalen gemiddeld 10 jaar duurt. De transformatie vraagt om een lerend proces van zowel zorgpartijen als gemeenten, waarin we de effecten van beleid evalueren en aanpassingen doen door te leren van onze eigen werkwijze, pilots, dagelijkse casuïstiek en de samenwerking met andere gemeenten. Voor de gemeente is het voeren van regie en het door ontwikkelen geen sinecure en zal naast doorzettingsvermogen ook tijd vergen. Geld alleen is niet de oplossing. Er zullen ook hardere beleidskeuzes nodig zijn en prioriteiten gesteld moeten worden.

Relatie met het rapport Sociaal Domein op Koers van het SCP

Het Sociaal Cultureel Planbureau schetst het volgende beeld in zijn rapport Sociaal Domein op Koers⁵

- Sociale wijkteams bieden laagdrempelige toegang maar outreachend werken blijft achter, of hulp vroegtijdiger komt is onduidelijk
- Verschuiving in gebruik van individuele naar algemene voorzieningen is onduidelijk
- Geen verschuiving van zware naar lichte individuele Wmo 2015 en Jeugdwetvoorzieningen wel verschuiving als gevolg van de Participatiewet
- Integraal werken van belang voor kleine groep cliënten, vooral voor de cliënten van de Participatiewet, integraal werken kent belemmeringen
- De samenwerking is toegenomen, maar blijft soms lastig vanwege verschillende uitgangspunten en innovatie in de uitvoeringspraktijk blijft achter
- Ruimte voor gemeentelijk beleid op onderdelen vergroot maar professionals in de uitvoering ervaren een spanningsveld
- Meer maatwerk bij Wmo 2015 en Jeugdwet dan bij Participatiewet maar beroep op eigen kracht en netwerk blijkt niet altijd mogelijk
- Participatie van mensen met een (arbeids)beperking blijft nog steeds achter en de bijdrage van jeugdzorg lijkt beperkt
- Samenleving lijkt niet zorgzamer geworden en stelsel van voorzieningen in sociaal domein is niet minder complex

Op basis van onze evaluatie zien we een vergelijkbaar beeld in de gemeente Groningen, waarbij we een aantal nuanceringen willen aanbrengen:

- De bekendheid van de Stichting WIJ Groningen, 80% van onze inwoners weet WIJ te vinden (Stand van Groningen 2021)

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/15/stelsel-in-groei>

⁵ <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/11/16/sociaal-domein-op-koers>

- Door structureel tekort aan middelen en personeel hebben zorgaanbieders te maken met wachtlijsten. Dit wordt deels opgevangen door WIJ Groningen. Onderdeel van haar brede opdracht is het bieden van lichte ondersteuning aan inwoners
- Met het GON kunnen we beter sturen op de verschuiving van zwaar naar licht en van individuele naar collectieve voorzieningen
- Met het domein overstijgend project domeinstapelaars geven we invulling aan het principe één gezin, één plan, één regisseur
- Met de integrale aanpak 18-/18+ is de samenwerking toegenomen om de overgang van 18- naar 18+ voor jongeren met een hulpvraag te versoepelen
- In de transitiefase, waarbij continuïteit van zorg voorop stond, was er weinig ruimte voor innovatie in de uitvoeringspraktijk, maar deze komt nu steeds meer op gang. Denk aan de Ondersteuner Jeugd en Gezin bij huisartsen, het gebiedsondersteuningsnetwerk en toename van algemene voorzieningen

Voor- en nadelen nieuwe taken en verantwoordelijkheden

Als lokale overheid, staan we het meest dicht bij onze inwoners en zijn we de geëigende partij om invulling te geven aan de bedoeling van de decentralisaties. De kracht van gemeente is het brede perspectief in aansluiting op de leefwereld van inwoners. We staan dan ook nog steeds achter de uitgangspunten van de decentralisaties, omdat we denken dat inwoners daar het meeste bij geholpen zijn. Voor zover je kunt spreken van een nadeel, is de keuze van het rijk om op voorhand een forse korting in te boeken, nadelig uitgevallen voor gemeenten. Het merendeel, ook Groningen heeft die achterstand nog niet in kunnen lopen. Daar komt bij dat gemeenten beperkte sturingsmogelijkheden hebben om uitgaven in te perken, en daarbij heb je wel alle partijen nodig: huisartsen, stichting WIJ Groningen, het gebiedsondersteuningsnetwerk, onderwijs en zorgpartijen. Dit vraagt goed opdrachtgeverschap en procesregie om coalities te smeden en belangen te verbinden, waarbij inhoudelijke- en financieringsarrangementen over domeinen heen nodig zijn. Zowel intern als extern. Dat gaat niet vanzelf en vraagt ontwikkeltijd, maar ook de juiste landelijke kaders met de juiste prikkels voor laagst maatschappelijke kosten. De gemeente heeft o.b.v. de gedecentraliseerde wetten de verplichting om zorg te financieren bij een indicatie. Zorg zal altijd een relatief grote kostenpost blijven. De verwachte blijvende schaarste van middelen en met de vergrijzing een verdubbeling van de ondersteuningsvragen, zullen nog meer tot keuzes moeten gaan leiden, die niet alleen op het bordje van gemeenten moeten liggen.

5. Lobby

We doen er alles aan om de transformatie te laten slagen, maar onze sturingsruimte is beperkt, aangezien een groot deel van de verwijzingen naar dure geïndiceerde zorg niet via ons gaat. En hoewel de zorgtaken zijn gedecentraliseerd, intervenueert rijksbeleid op de mogelijkheden tot transformatie van gemeenten. We zagen dit bijvoorbeeld met het abonnementstarief van de Wmo, waardoor iedereen, los van hoe draagkrachtig hij of zij is, slechts een kleine maandelijks bijdrage voor ondersteuning zoals huishoudelijke hulp hoeft te betalen. Daarnaast komen we sinds de decentralisaties structureel middelen te kort. Belangrijke lobbymomenten zijn de Tweede Kamerverkiezingen, de Voorjaarsnota, de Algemene Ledenvergadering van de VNG (ALV VNG). Ook afgelopen jaren hebben we daarom intensief gelobbyd op structurele middelen voor het sociaal domein en betere bestuurlijke en financiële verhoudingen. In 2018 en 2019 hebben we vanuit het voorzitterschap sociale pijler G40 ons in G40 verband hard gemaakt voor een *toekomstbestendig zorgsysteem, structurele middelen voor jeugd en GGZ in de wijk* en ingezet op *gelijkwaardig partnerschap met het Rijk*. Dit houdt in dat we alleen nieuwe taken kunnen overnemen, als daar ook de nodige middelen bij komen en vanuit gezamenlijke verantwoordelijkheid gelijk optrekken. Daarnaast hebben we,

net als nu, ook toen de deelname aan de *VNG-commissie Zorg Jeugd en Onderwijs (ZJO)*, de *VNG-commissie (Participatie, Schuldhulpverlening en integratie (PSI))* benut. Hierbij onze lobbyinzet afgelopen jaren in vogelvlucht:

- *Verbetering raming bijstandsbudgetten BUIG*

Tijdens de BALV van 27 juni 2018 is een door Groningen ingediende motie aangenomen die als strekking had de raming van het macrobudget BUIG te verbeteren. Het achterliggende doel van deze motie was het voorkomen dat het totale budget dat het Rijk landelijk beschikbaar stelt voor bijstandsuitkeringen onvoldoende is voor het betalen van alle uitkeringen. Inmiddels is de werkwijze die het Rijk hanteert aangescherpt. Verder is een werkwijze afgesproken in het geval dat er toch sprake is van een afwijking tussen macrobudget en de landelijke uitgaven.

- *Lobby structureel meer geld sociaal domein en goede bestuurlijke en financiële verhoudingen*

In het voorjaar 2019 hebben we met de G40 zwaar ingezet op structureel meer geld voor jeugd. De inzet was niet alleen om de korting van € 450 miljoen op jeugd teniet te doen, maar ook aanvullende compensatie voor volumegroei 2018 en 2019. De onderzoeken jeugd die eind april 2019 uitkwamen en autonome groei jeugd aantoonde, onderstrepen deze noodzaak. Daarnaast heeft de G40 de noodzaak van structurele middelen voor GGZ in de wijk geagendeerd. Vanuit Groningen hebben we als voorzitter Sociale Pijler G40 daarvoor acties ondernomen zoals een gericht statement en steunbetuiging voor de open brief VNG op Binnenlands Bestuur, een brief richting de Tweede Kamer en verschillende publicaties in landelijke en regionale bladen. Daarnaast hebben we de wethoudersbrief ondertekend die namens de coalitiepartijen was opgesteld en door 254 wethouders is ondertekend. De uitkomst is dat er in de periode 2019-2021 € 1.020 miljoen extra ter beschikking is gesteld aan gemeenten voor de uitvoering van de Jeugdwet. Daarnaast semi-arbitrage op jeugdonderzoeken. De semi-arbitrage is nu actueel, aangezien het rijk nog niet beweegt op de urgentie van structurele middelen voor jeugd, ondanks dat het rapport Stelsel in groei⁶, waarin AEF de noodzaak voor structurele middelen jeugd heeft onderzocht, een structureel tekort van 1,7 miljard aantoonde. We verwachten voor de zomer een uitspraak hierover. Inmiddels hebben de onderhandelingen met het Rijk € 613 miljoen voor 2021, bovenop de eerder toegezegde € 300 miljoen opgeleverd. De vraag is nog hoe vrij besteedbaar dit is. Verder hebben we vanuit Groningen meegeschreven aan moties⁷ die in de ALV VNG 2018 en 2019 zijn aangenomen.

- *Propositie Winst Sociaal Domein*

Afgelopen jaar hebben we vanuit Groningen deelgenomen aan de landelijke kerngroep Propositie Winst Sociaal Domein⁸. In de propositie 'De winst van het sociaal domein' vragen de gemeenten aandacht van het rijk voor 3 opgaven: het herstellen van bestaanszekerheid, het vergroten van kansengelijkheid en het makkelijker maken van gezond leven. Ook in deze propositie vragen we om voldoende financiële middelen om de opgaven te kunnen realiseren, bijvoorbeeld voor het begeleiden van mensen waarvoor het lastiger is om op korte termijn aan het werk te komen. Het zijn grote opgaven die sterk met elkaar samenhangen en daarom een langjarige en niet vrijblijvende samenwerking van de overheid en alle maatschappelijke

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/12/15/stelsel-in-groei>

⁷ <https://gemeenteraad.woerden.nl/stukken/Ingekomen-brieven/18-024727-vng-ledenbrief-inzake-motie-buitengewone-alv-30-november-2018-en-overeenstemming-met-szw-over-opvolging-rob-advies-buig.pdf>
<https://vng.nl/moties-amendement-en-pleidvies-vng-bestuur-alv-5-juni-2019>; <https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/3b-motie-deventer-ea-afname-sturingsmogelijkheden-in-de-Wmo-getekend.pdf>.

⁸ <https://vng.nl/nieuws/propositie-de-winst-van-het-sociaal-domein>

partners in en rondom het sociaal domein vragen. De propositie is tot stand gekomen met medewerking vanuit de gemeentelijke netwerken VNG, G4, G40, M50, P10, Divosa en het directeurennetwerk NDSO.

Kortom, we zijn proactief geweest in de lobby en zijn dit nog steeds met onze actieve deelname aan de VNG-commissies PSI, ZJO en VNG Bestuur. Daarnaast maken we ons via de landelijke commissie Depla⁹ en Manifestwijken¹⁰ sterk voor investeringen in kwetsbare gebieden en mensen.

⁹ <https://vng.nl/nieuws/commissie-zo-komen-we-sociaal-sterker-uit-de-coronacrisis>

¹⁰ <https://www.dvhn.nl/binnenland/Burgemeesters-vragen-kabinet-om-coronahulp-voor-kwetsbare-wijken-25761932.html>