

Rapport deel I

Samen vooruit kijken

Toekomstverkenning uitvoering Sociaal domein
gemeente Ommen

Sharon Blair-Zuiderhoff
Elisabeth Canisius
Lars Ruiter

26 september 2022

Impact op morgen.



TwynstraGudde



Gemeente
Ommen



Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Wettelijke en autonome taken sociaal domein
3. Analyse zorglandschap
4. Reflectie
5. Trends en ontwikkelingen
6. Bijlagen

1. Inleiding

In de inleiding wordt de maatschappelijke relevantie van deze toekomstverkenning beschreven en staat een leeswijzer voor het rapport.

1. Inleiding

We hebben allemaal wel eens hulp of advies nodig: een gesprek als je je niet goed voelt, extra handen om je te helpen in huis of tips bij het zoeken naar een baan of de juiste opleiding. De meeste hulp en ondersteuning geven en vinden we in onze dagelijks relaties en contacten. Als ouder, vriend, kennis, of leerkracht op school of collega op het werk. Deze onderlinge hulp vormt de basis van ons samenleven. Maar soms hebben inwoners meer nodig: professioneel advies om werk te vinden, deskundige ondersteuning bij mentale problemen, steun voor mantelzorgers zodat hun ouders of kinderen thuis kunnen blijven wonen. Levensbrede ondersteuning voor zowel jongeren als volwassenen als de problemen zich opstapelen.

Het is aan - onder andere - de gemeente om ervoor te zorgen dat de juiste hulp en ondersteuning in Ommen beschikbaar zijn; dat mantelzorgers en andere vrijwilligers zich gesteund voelen, dat professionals hun werk kunnen uitvoeren, dat wetten helder zijn, inkoop en organisatie zijn geregeld en de randvoorwaarden op orde zijn.

Na de ontvlechting van de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg (2019) heeft de gemeente het team Samen Doen vanaf 2020 - voorlopig - in eigen beheer genomen*. De gemeente Ommen heeft vastgesteld dat de huidige uitvoering van het sociaal domein binnen de eigen organisatie, door haar schaal kwetsbaar is. Daarnaast loopt de dienstverleningsovereenkomst voor de administratie/backoffice met de gemeente Hardenberg eind 2024 af en worden diverse taken uitgevoerd door ketenpartners. De gemeente Ommen wil vanuit deze situatie vooruitkijken en komen tot een stabiele en toekomstbestendige uitvoering van het sociaal domein. Daartoe zijn al verschillende acties in gang gezet. Er is gestart met het doorontwikkelingsprogramma onder externe begeleiding en inbreng van alle

medewerkers. En nu is het tijd voor de volgende stap: een toekomstverkenning naar de uitvoering van de taken in het sociaal domein.

Toekomstverkenning

Dit rapport omvat het eerste deel van deze toekomstverkenning voor de uitvoering van gemeentelijke taken voor de langere termijn binnen het sociaal domein van de gemeente Ommen. In dit eerste deel gaan we in op:

- de wettelijke en autonome taken van gemeenten in het sociaal domein (hoofdstuk 2)
- het Ommens zorglandschap (hoofdstuk 3)
- een beknopte reflectie van de huidige uitvoeringspraktijk waarbij we zowel het gemeentelijk perspectief als dat van de externe partners betrekken (hoofdstuk 4)
- actuele trends en ontwikkelingen in Nederland (hoofdstuk 5) en.

** Voor de ontvlechting van de Bestuursdienst waren er initiatieven om deze taken in een overheidsvennootschap onder te brengen. Begin 2019 heeft Hardenberg aangegeven een overheids-BV te starten en hier geen ruimte voor Ommen in te zien. Ook gaf Hardenberg aan in deze fase geen integratie te willen met werk en inkomen wat voor Ommen wel belangrijk was. Als noodmaatregel heeft Ommen er vervolgens voor gekozen om het SDT tijdelijk onder te brengen in Ommen, inclusief werk en inkomen.*

2. Wettelijke en autonome taken sociaal domein

Dit hoofdstuk richt zich op zowel de wettelijke als de autonome taken van Nederlandse gemeenten in en rondom het sociaal domein.

2.1 Wat is het sociaal domein?

Het sociaal domein is het beleidsterrein dat ondersteuning en zorg regelt voor mensen die kwetsbaar zijn of dreigen te worden en/of mensen die zichzelf met hulp van naasten niet kunnen redden in de samenleving. Gemeenten, zo ook Ommen, zijn verantwoordelijk voor het sociaal domein, zowel inhoudelijk, financieel als uitvoerend.

Sinds 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid van gemeenten als het gaat om het sociaal domein aanzienlijk verder toegenomen als gevolg van de zogenaamde decentralisatie: de overdracht van de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Jeugdwet en de Participatiewet naar gemeenten. Taken die voorheen bij het Rijk, de provincie en het UWV lagen, komen bij gemeenten terecht. De gedachte achter deze decentralisatie is dat gemeenten de ondersteuning en zorg beter en vooral goedkoper kunnen organiseren. Gemeenten hebben beter zicht op wat hun inwoners nodig hebben en welke aanbieders hier bij kunnen helpen. Ook was de gedachte dat gemeenten beter in staat zijn problemen van mensen in onderlinge samenhang aan te pakken (integraal) en vroegtijdig lichte en goedkopere hulp in te zetten waardoor zwaardere en dure hulp niet of minder nodig is.

Wij gaan in deze toekomstverkenning uit van een concrete afbakening van het sociaal domein, gebaseerd op de drie genoemde wetten:

- Jeugdwet
- Wet Maatschappelijke ondersteuning
- Participatiewet

Binnen deze wettelijke kaders geeft de gemeente zelf vorm aan het sociaal domein. Dit wordt vastgelegd in gemeentelijke regelgeving. Naast verordeningen, kan een gemeente eigen doelen vastleggen in een beleidskader. Eerst gaan we nader in op de drie wetten.

In 2019 gebruikten ongeveer 600.000 inwoners in Nederland een voorziening uit de Participatiewet, ruim 1,1 miljoen een voorziening uit de Wmo 2015 en ruim 400.000 uit de Jeugdwet (Schellingerhout et al. 2021).

2.2 Jeugdwet

Jeugdhulp of jeugdzorg gaat om de ondersteuning van kinderen en jongeren tussen de 0 en 18 tot 23 jaar, zodat zij gezond en veilig opgroeien en zich zo goed mogelijk ontwikkelen met gebruik van eigen kracht, ouders/verzorgers en netwerk. Jeugdhulp kent vele vormen. Van begeleiding van ouders tijdens opvoeding en weerbaarheidstraining tot jeugd-GGZ jeugdbescherming en jeugdreclassering.

In de jeugdwet, artikel 2.1 is het volgende opgenomen

- a.** het voorkomen en de vroege signalering van en vroege interventie bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;
- b.** het versterken van het opvoedkundige klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang;
- c.** het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;
- d.** het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij voor zover mogelijk wordt uitgegaan van hun eigen inbreng;
- e.** het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;
- f.** integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek;
- g.** het tot stand brengen en uitvoeren van familiegroepsplannen en het verlenen van hulp op basis van familiegroepsplannen, ter uitvoering van [artikel 4.1.2](#) en indien sprake is van vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen.





2.3 Wet maatschappelijke ondersteuning

Het doel van de Wmo is het creëren van allerlei vormen van ondersteuning waardoor mensen zo zelfstandig mogelijk kunnen leven en mee kunnen doen in de samenleving. Het gaat hier om met name ondersteuning van mensen met een beperking of mensen die kwetsbaar zijn door ouderdom, chronische ziekte, verslaving of psychosociale problematiek. Ook richt de Wmo zich op de sociale samenhang tussen mensen, denk aan mantelzorgers, mantelzorgondersteuning of ondersteuning ingeval van huiselijk geweld of dakloosheid. Maatschappelijke ondersteuning wordt vaak ingedeeld in twee varianten:

- Algemeen toegankelijk: een voor iedereen beschikbare voorziening, bijvoorbeeld vrijwilligers initiatieven, buurtbijeekomsten en een inloophuiskamer
- Maatwerkvoorziening: een individuele voorziening, bijvoorbeeld begeleiding en dagbesteding, een plaats in een beschermde woonomgeving en hulpmiddelen

In de wet Maatschappelijke ondersteuning, artikel 2.1.2 worden genoemd:

- a. de sociale samenhang, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking te bevorderen, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente te bevorderen, alsmede huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden;
- b. de verschillende categorieën van mantelzorgers, en vrijwilligers, zoveel mogelijk in staat te stellen hun taken als mantelzorger of vrijwilliger uit te voeren;
- c. vroegtijdig vast te stellen of ingezetenen maatschappelijke ondersteuning behoeven;
- d. te voorkomen dat ingezetenen op maatschappelijke ondersteuning aangewezen zullen zijn;
- e. algemene voorzieningen te bieden aan ingezetenen die maatschappelijke ondersteuning behoeven;
- f. maatwerkvoorzieningen te bieden ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie aan ingezetenen van de gemeente die daartoe op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit hun sociale netwerk niet of onvoldoende in staat zijn;
- g. maatwerkvoorzieningen te bieden aan personen die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving en beschermd wonen of opvang behoeven in verband met psychische of psychosociale problemen of omdat zij de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld;
- h. uitvoering te geven aan het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169);
- i. de participatie van ingezetenen die geestelijke gezondheidszorg nodig hebben, te versterken.

2.4 Participatiewet

Ondersteuning bij werk en inkomen is gericht op inwoners die moeite hebben om betaald werk te vinden of te behouden en/of om hieruit genoeg inkomen te genereren. Enerzijds gaat het over het ondersteunen van inwoners zodat ze zicht hebben op werk of andersoortige participatie, bijvoorbeeld door middel van een opleiding of vrijwilligerswerk. Anderzijds gaat het over financiële ondersteuning van mensen die geen inkomen hebben uit werk of een andere uitkering, zoals de bijstandsuitkering.

In de Participatiewet (artikel 7.1) staat dat het college de volgende taken heeft:

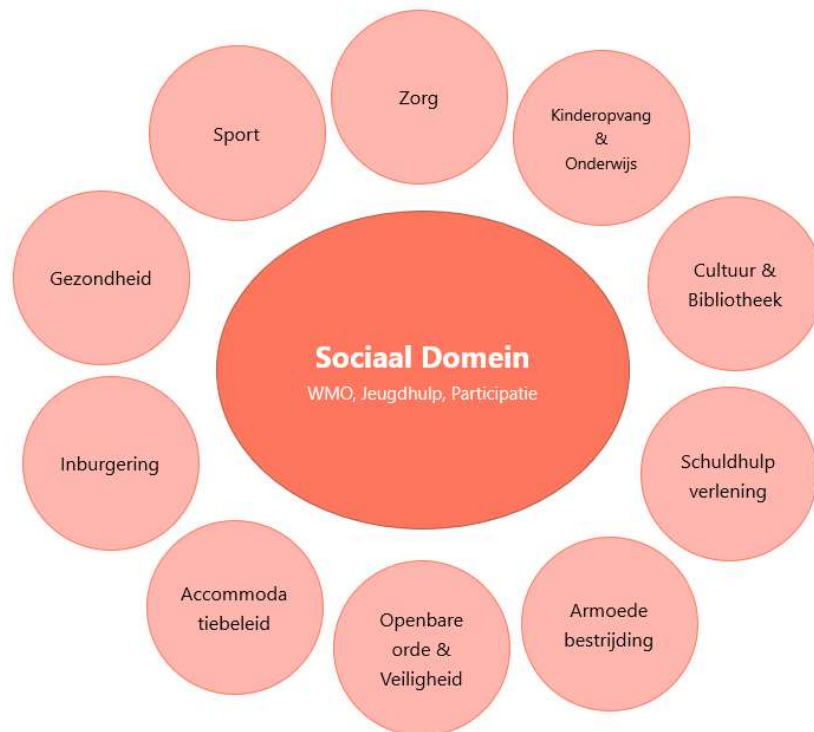
- a. ondersteunt bij arbeidsinschakeling;
- b. verleent bijstand aan personen hier te lande die in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien; en
- c. ontwikkelt beleid ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, en voert dit uit, overeenkomstig de verordening, bedoeld in artikel 8a, eerste lid, onderdeel b.

In bijlage 1 zijn de drie wetten beknopt en overzichtelijk uitgewerkt.



2.5 Aanpalende domeinen en wetten

Hoewel het sociaal domein formeel afgebakend en beperkt is tot de drie genoemde wetten en de daaruit voortvloeiende taken, is deze afbakening in de praktijk complexer. De samenhang met andere domeinen en beleidsterreinen is groot en er is soms overlap. In de onderstaande figuur wordt zichtbaar welke thema's een nauwe samenhang hebben met het sociaal domein.



Als het om wet- en regelgeving gaat, borgen de drie sociaal-domeinwetten dat mensen ondersteuning en zorg kunnen krijgen van de gemeente. Andere wetten regelen dat deze ondersteuning in de praktijk goed verloopt. Denk daarbij in de relatie tussen hulpverlener en burger, tussen gemeente en aanbieder. De aanpalende wetten die van belang zijn voor het sociaal domein, worden in het boek *Zo werkt het sociaal domein* opgedeeld in drie categorieën die we hier overnemen:

- *Ondersteuning en zorg*: wetten die nauw verweven zijn met de ondersteuning en zorg die mensen sociaal-domeinbreed ontvangen. Denk daarbij aan de Wet schuldhulpverlening of De Wet sociale voorzieningen
- *Kwaliteit*: wetten die iets zeggen over de rechten en plichten van gemeente, aanbieders en cliënten, zoals de BIG. De BIG beschermt mensen tegen ondeskundig en onzorgvuldig handelen van zorgverleners
- *Organisatie*: de wetten binnen de organisatie bevatten de randvoorwaarden voor goede ondersteuning, zoals de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden. Zoals de Gemeentewet en de Aanbestedingswet.

In bijlage 1 is een beknopte toelichting op deze wetten weergegeven.

2.6 Beleidsvrijheid en samenwerking

Beleidsvrijheid en medebewind

De taken die gemeenten uitvoeren in het kader van de genoemde wetten verrichten zij 'in medebewind'. Dit betekent dat gemeenten bij de uitvoering gebonden zijn aan door de Rijksoverheid gestelde voorschriften. De wetgever bepaalt per afzonderlijke wet de vrijheidsgraden van de gemeenten bij de uitvoering. Dat bepaalt de beleidsvrijheid van een gemeente om een taak zelf vorm te geven. De mate van beleidsvrijheid verschilt per wet en soms zelfs binnen een wet. Zo kan medebewind inhouden dat er geen ruimte is voor lokale accenten of afwegingen. Een voorbeeld is het inkomensdeel van de Participatiewet: gemeenten zijn verplicht een bijstandsuitkering te verstrekken van een door het Rijk bepaald bedrag op het moment dat een inwoner voldoet aan de eisen die gesteld zijn in de wet. Een voorbeeld van veel beleidsvrijheid betreft de extra financiële tegemoetkoming die gemeenten hun inwoners met een bijstandsuitkering bieden.

Autonome taken

De autonomie van gemeenten is met name gelegen in de beleidsvrijheid. Daarbinnen kunnen keuzes worden gemaakt over welke taken en activiteiten wel en niet uit te voeren. Deze beleidsvrijheid richt zich grofweg op twee aspecten:

- De taken die in de wetten meer 'open' zijn beschreven bieden meer beleidsvrijheid. Dit betreft met name de algemene voorzieningen. De gemeente heeft ruimte om - vanuit beleidskader en verordeningen - hier zelf invulling aan te geven
- Waar het gaat om maatwerkvoorzieningen, heeft de gemeente de mogelijkheid om - vanuit beleidskader en verordeningen - de omvang te beperken. Oftewel: gemeenten kunnen grenzen stellen aan het aantal en de duur van deze voorzieningen

Ter uitwerking van de genoemde wetten kunnen gemeenten verordeningen en/of beleidsregels vaststellen. Op 18 december 2014 stelt de gemeenteraad van de gemeente Ommen de Verordening tegenprestatie Participatiewet Ommen 2015 vast. Dit middel wordt ingezet om de mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt weer in beweging te krijgen om zelf dat gat te dichten. De Wmo en de Jeugdwet hebben een integrale verordening en verschillende beleidsregels.

De Wmo en in mindere mate de Jeugdwet zijn wetten die grote ruimte laten voor welke taken de gemeente in het licht van deze wetten uitvoert. Dat betekent dat de gemeente zelf door middel van visie en beleid(skaders) hier richting in dient te geven en keuzes dient te maken. Voor de volledigheid, deze keuzes zijn niet wettelijk vastgelegd en hebben betrekking op een groot aantal gebieden binnen het sociaal domein. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aantal jongerenwerkers, de omvang en duur van de kortdurende ondersteuning en de invulling van het vrijwilligersbeleid. Dit zijn (politiek-bestuurlijke) keuzes. Oftewel, het is niet mogelijk om de taken die Ommen uitvoert af te zetten tegen de wettelijke taken, want de wet specificiert dit niet. Wel is het mogelijk om de taken die Ommen uitvoert af te zetten tegen visie en beleid(skaders). Daar komen we in de reflectie op terug. In algemene zin is het beeld dat Ommen beperkt keuzes maakt, beperkt grenzen stelt en als gevolg hiervan veel diensten verleent.

Het (voorbereiden van het) maken van keuzes is een beleidstaak. Conform Ommen 4.0 zijn deze taken binnen de gemeentelijke organisatie belegd. Dit beleid heeft vervolgens gevolgen voor de uitvoering, oftewel in het geval van Ommen, het SDT. Deze uitvoering is volgens Ommen 4.0 niet noodzakelijk binnen de gemeentelijke organisatie belegd, maar blijft de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Wat betekent dit voor Ommen

2.6 Beleidsvrijheid en samenwerking (2)

Transformatie

Een veel gehoorde term binnen het sociaal domein is 'transformatie'. Maar wat wordt daar nu mee bedoeld? Daarmee wordt bedoeld op de cultuuromslag die nodig is om de decentralisaties daadwerkelijk tot een succes te maken. We gaan naar een situatie, een cultuur, waarin mensen meedoen naar vermogen, waarin we zelfredzaamheid stimuleren, waarin in eerste instantie wordt gekeken naar ondersteuning vanuit de omgeving.

In deze context wordt ook wel het begrip 'normaliseren' gebruikt. Definities hiervan verschillen maar in algemene zin heeft dit betrekking op de gedachte dat de veerkracht van gezinnen de basis is en ondersteund wordt door vakbekwame en betrokken professionals. Deze omslag geldt voor overheden en zorgorganisaties en voor mensen die zorg nodig hebben en mensen die zorg bieden.

In Ommen is de transformatieagenda sociaal domein 2021-2024 opgesteld in 2020, evenals een notitie doorontwikkeling in 2022. In deze documenten geeft Ommen hoe zij inhoudelijk en organisatorisch richting geeft aan de transformatie. Preventie en ketensamenwerking zijn hierin belangrijke thema's. Maar ook de gewenste maatschappelijke resultaten zijn hierin beschreven.

Regionale samenwerking

Gemeenten hebben in het kader van de Jeugdwet de verantwoordelijkheid om zelf (boven)regionale samenwerking te organiseren op de onderwerpen waarvoor dit noodzakelijk is voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de wet. Samenwerken is verplicht voor jeugdbescherming en jeugdreclassering, advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling en specialistische zorg.

Overigens is dit in de memorie van de toelichting behorende bij de wet opgenomen. Gemeenten zelf zorg dragen voor een landelijk dekkend stelsel aan bovenlokale samenwerkingsverbanden.

In dit licht heeft de Raad van State eerder dit jaar advies uitgebracht over het wetsvoorstel 'Verbetering beschikbaarheid zorg voor jeugdigen'. Het wetsvoorstel beoogt onder meer in de Jeugdwet te regelen dat gemeenten gezamenlijk in een verplichte gemeenschappelijke regeling, jeugdhulp, kindbeschermings-maatregelen en jeugdreclassering inkopen. Met als doel dat deze vormen van zorg altijd in voldoende mate beschikbaar zijn. De Raad van State adviseert het kabinet om pas op de plaats te maken omdat de wet te weinig handvatten biedt en tot complexe bestuurlijke vraagstukken leidt.

3. Analyse zorglandschap gemeente Ommen

In dit hoofdstuk maken we een analyse van het omliggend veld van het sociaal domein van de gemeente Ommen. We brengen de stakeholders in kaart en hun relatie met de gemeente Ommen is verder uitgediept in bijlage 2.

3 Zorglandschap

De gemeente Ommen werkt binnen het sociaal domein samen met verschillende stakeholders. Een groot deel van hen is betrokken op uitvoeringsniveau, maar ook stakeholders op inkoopniveau, zoals RSJ IJsselland, hebben we hierin verwerkt. Aan de hand van de drie basiswetten binnen het sociaal domein zijn deze stakeholders uiteengezet in een Venn-diagram en nader uitgewerkt in tabelvorm. Het Venn-diagram geeft een globaal overzicht en laat zien welke stakeholders per wet samenwerken met de gemeente Ommen.

Partijen die in Ommen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de ...

1. Jeugdwet

De gemeente Ommen participeert samen met Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle in de GR Bedrijfsvoeringsorganisatie Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland (RSJ IJsselland). RSJ IJsselland is de organisatie die namens de elf gemeenten in de regio de inkoop van jeugdzorgtrajecten en –producten aanbesteedt en begeleidt. Daarmee is deze partij verantwoordelijk voor inkoop en contractbeheer; de colleges van de gemeenten blijven eindverantwoordelijk voor die uitvoering.

Verder werkt RSJ IJsselland samen met zogenoemde derde verwijzers. Dit zijn gecertificeerde instellingen die in het kader van de Jeugdwet contracten hebben met de gemeenten om specialistische jeugdhulp te bieden.

Daarnaast is er een klankbordgroep in ontwikkeling om de uitvoering van de regionale visie van RSJ IJsselland te volgen. Het plan is om in de klankbordgroep een aantal betrokken stakeholders zitting te laten nemen, denk aan gemeenten, zorgaanbieders, jeugdigen, ouders en gecertificeerde instellingen.

2. Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)

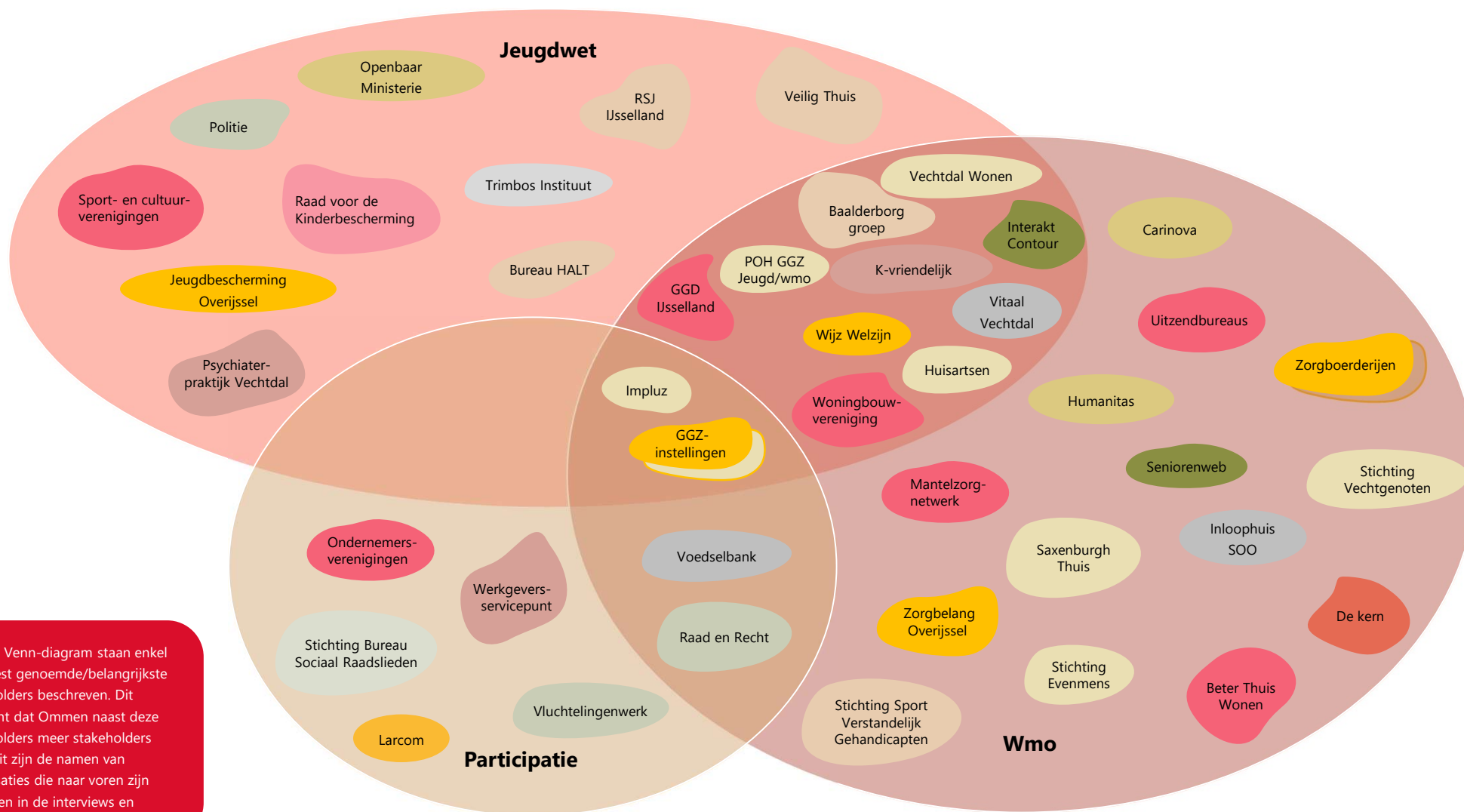
De gemeente Ommen heeft verschillende raamovereenkomst om maatwerkvoorzieningen te leveren voor de maatschappelijke ondersteuning van inwoners die zorg nodig hebben. Per 4 november 2021 kent de gemeente Ommen 58 gecontracteerde zorgaanbieders die maatwerkvoorzieningen leveren in het kader van de Wmo. De inwoners hebben de keuze uit een aantal van deze organisaties waar zij met hun persoonsgebonden budget zorg kunnen inkopen.

3. Participatiewet

Op grond van de Participatiewet kan de gemeente Ommen, in het geval een inwoner geen of onvoldoende inkomsten heeft, een bijstandsuitkering uitkeren. Dit proces verloopt op basis van informatie die wordt verstrekt door het UWV. Hier vloeit een aantal plichten uit voort. Daarnaast heeft Ommen in het kader van het begeleiden van inwoners in de bijstand naar werk de samenwerking gezocht met Larcom Werkbedrijf.

In de overzichten in bijlage 2 gaan we nader in op de partners en stakeholders en geven we aan of zij een rol spelen in het kader van de drie wetten.

Zorglandschap: belangrijkste stakeholders



In deze Venn-diagram staan enkel de meest genoemde/belangrijkste stakeholders beschreven. Dit betekent dat Ommen naast deze stakeholders meer stakeholders kent. Dit zijn de namen van organisaties die naar voren zijn gekomen in de interviews en gesprekken.

4. Reflectie huidige situatie

In dit hoofdstuk volgt een beknopte reflectie op de huidige uitvoering van het sociaal domein in Ommen. Naar aanleiding van zowel een documentenstudie als verschillende gesprekken met medewerkers, bestuurders en externe partners.

4.1 Inleiding

Na de ontvlechting van de Bestuursdienst Ommen-Hardenberg neemt de gemeente het cluster Samen Doen - voorlopig - in eigen beheer. De gemeente Ommen heeft vastgesteld dat de huidige uitvoering van het sociaal domein binnen de eigen organisatie, door haar schaal kwetsbaar is. Er is gestart met het doorontwikkelingsprogramma (clusterplan) en er wordt uitvoering gegeven aan de verbeterpunten van Samen Doen (2019), waaronder contacten met ketenpartners, cliëntervaringsonderzoek en het verder inrichten van werkprocessen, dossiervorming en verantwoording.

De gemeente Ommen wil vanuit deze situatie vooruitkijken en komen tot een stabiele en toekomstbestendige uitvoering van het sociaal domein. Om die reden laat zij een toekomstverkenning uitvoeren. Onderdeel van deze toekomstverkenning is een beknopte reflectie op de uitvoeringspraktijk, waarbij zowel de blik van binnen als die van buiten wordt betrokken. We geven de resultaten van deze reflectie weer aan de hand van drie onderwerpen: visie en sturing, organisatie, uitvoering.

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van deze reflectie. In 4.2 geven we een beknopte beschrijving van de huidige situatie, inclusief beleid en kaders. In 4.3, 4.4 en 4.5 gaan we respectievelijk in op de visie en de sturing van het cluster Samen Doen, de organisatie van de uitvoering en de daadwerkelijke uitvoering. 4.6 eindigen we met de conclusies.



4.2 Beschrijving huidige situatie

In deze paragraaf geven we beknopt de huidige situatie weer aan de hand van de documentenstudie van verschillende gemeentelijke stukken. Deze verdelen we in drie thema's. Onder visie en sturing richten we ons op de inhoudelijke visie/ (beleids)stukken en de manier waarop ambtelijke en bestuurlijke sturing is georganiseerd. Onder organisatie gaan we in op de manier waarop de uitvoering van het sociaal domein is georganiseerd en gefinancierd. Onder uitvoering richten we ons op de dienstverlening van het cluster Samen Doen.

Visie en sturing

Naar aanleiding van de beëindiging van de samenwerking met Hardenberg, besluit Ommen om de werkzaamheden tijdelijk onder te brengen binnen de eigen gemeente. Eind 2019 stelt de gemeente Ommen een Toekomstschets 2019-2023 voor het cluster Samen Doen op. De ambitie daarbij is: *"Het (door) ontwikkelen van een toekomstbestendige keten, die in de volle breedte gericht is op de transformatie van het sociaal domein. Dit betekent onder meer het optimaliseren van de toegang, het bieden van maatwerk en een integrale benadering van de zorg- en inkomensbehoeften van de burger. Dit alles met minder financiële middelen. De integraliteit neemt in de komende periode nog toe door de voorgenomen toevoeging die Werk & Inkomen, leerplicht en RMC aan het Samen Doen-team Ommen."*

In 2020 stelt Ommen een Transformatieagenda 2021-2024 op, deze wordt vastgesteld in maart 2021. Deze komt tot stand naar aanleiding van drie werksessies, waarin de gemeenteraad in gesprek is gegaan met vertegenwoordigers van het maatschappelijk veld rondom de thema's jeugd, ouderen en werk en inkomen. In een vierde sessie bespreekt de gemeenteraad de opbrengsten van de voorgaande drie sessies. De fracties geven daarbij hun prioriteiten aan; die worden met voorrang opgepakt. De Transformatieagenda is

leidend voor de speerpunten binnen het cluster. De visie op de langere termijn wordt meegenomen in de Omgevingsvisie Ommen. De speerpunten die hieruit naar voren komen zijn: samenwerking, sociale basis op orde, beweging naar de voorkant, preventie en vereenvoudiging.

Begin 2022 is er, in samenwerking met het hele cluster, een clusterplan opgesteld in het kader van de medio 2021 gestarte doorontwikkeling van het cluster Samen Doen. In dit plan worden de werkzaamheden die het cluster oppakt uitgelicht en de doelen voor 2022 gesteld.

Organisatie

Het cluster Samen Doen maakt – tijdelijk – deel uit van de gemeentelijke organisatie en bestaat uit 18,11 fte's en 24 medewerkers (16,33 fte's tijdelijk en 1,78 fte's vaste dienst). In de formatie zijn 3,03 fte's (6 medewerkers) opgenomen die gedurende 2022 belast zijn met tijdelijke projectwerkzaamheden. Hiërarchisch rapporteert het cluster aan de gemeentesecretaris. Functioneel valt het cluster onder directe aansturing van een coördinator (clusterplan 2022). Het cluster Samen Doen bestaat uit drie teams: Wmo en Toegang | Jeugd | Werk & Inkomen.

In het organogram in bijlage 3 is de verdeling van taken weergegeven, zoals opgenomen in het Clusterplan 2022. De gemeente Hardenberg voert de volgende backofficetaken uit, uiterlijk tot eind 2024 op basis van een dienstverleningsovereenkomst die geldig is van 1 januari 2019 t/m uiterlijk 31 december 2024: Uitkeringsadministratie, meldingen (KCC), administratieve verwerking indicaties en ICT en gegevensbeheer.

4.2 Beschrijving huidige situatie (2)

Personeel

Tot medio 2021 is sprake van een fors personeelsverloop binnen de uitvoering van het sociaal domein, dit verloop was ook al zichtbaar tijdens de samenwerking met Hardenberg. Er is in de periode dat Ommen zich nog nader beraadt op de toekomst van de uitvoering van het sociaal domein – ervoor gekozen om zoveel mogelijk met medewerkers te werken die niet in vaste dienst zijn van de gemeente Ommen. Een groot deel van deze gedetacheerde medewerkers heeft toegezegd tot 31 december 2023 verbonden te willen blijven aan het cluster Samen Doen.

In het kort: Houtskoolschets Ommen 4.0

De belangrijkste uitgangspunten voor de toekomstige organisatie van het cluster Samen Doen Ommen zijn vastgelegd in de Houtskoolschets Ommen 4.0. In deze schets is vastgelegd:

- Inkomensvoorziening: de ingang en het uitvoerende deel worden in het cluster Samen Doen Ommen ondergebracht; de administratie wordt uitbesteed aan Hardenberg
- Sociaal domein inkomensverstrekking: regie, aansturing en organisatie worden uitgevoerd door het cluster Regie en Coördinatie
- Publiekszaken, onderdeel Wmo en Jeugdhulp: ingang en uitvoering worden in het cluster Samen Doen Ommen ondergebracht; de administratie wordt uitbesteed aan Hardenberg
- Maatschappelijk beleid: wordt vormgegeven binnen het cluster Beleid en Ontwikkeling

Financiën

Op dit moment heeft Ommen te kampen met groeiende overschrijdingen op de zorgbudgetten. Daarbij wordt erkend dat het in het verleden lastig was om de zorguitgaven volledig inzichtelijk te maken. Dit werd veroorzaakt door onduidelijkheden in de samenwerking binnen de Bestuursdienst Ommen Hardenberg, maar ook doordat met ingang van 2020 een gebundelde uitkering via het Gemeentefonds wordt ontvangen. Daarbij wordt niet aangegeven welk deel van deze uitkering waarvoor verstrekt wordt.

Inmiddels heeft Ommen echter meer inzicht in het financiële verloop. Sinds een jaar is er namelijk de 'Monitor sociaal domein' met bedrijfsvoering gegevens. Hiermee kunnen de kosten tot in detail gevolgd worden. Dit gaat om operationele korte termijn informatie. Daarnaast beschikt Ommen over een (lange termijn) 'Monitor maatschappelijk rendement'. Daarmee worden de maatschappelijke effecten over een periode van drie tot vijf jaar in kaart gebracht met daarbij welke kosten daarmee gepaard gaan/zijn gegaan.

Ten aanzien van de ontvangsten en uitgaven kan globaal gesteld het beeld worden gegeven zoals te zien in tabel 1.

Op basis van de begrotingen en de jaarrekeningen van 2017, 2018 en 2019 (niet in het overzicht opgenomen) valt op dat de uitgaven binnen het sociaal domein in deze drie jaren lager zijn dan begroot. Hieruit mag echter niet geconcludeerd worden dat Ommen in deze periode grip had op de zorgfinanciën. Immers was het beeld verstoord door onvoldoende inzicht in de kosten ten laste van de Bestuursdienst en kosten ten laste van Ommen.

4.2 Beschrijving huidige situatie (3)

Vanaf 2020 e.v. zijn er echter overschrijdingen. Kostenoverschrijdingen binnen het sociaal domein staan niet op zichzelf, maar zijn een verschijnsel waar de meeste Nederlandse gemeenten mee kampen. Zo beschrijft Ommen bij het programma 'Samenleving' in de Perspectiefnota 2021 dat er de komende jaren een stijging van de kosten in het sociaal domein wordt verwacht, maar dat de exacte omvang van deze stijging nog niet in kaart is gebracht.

	Begroting	Jaarrekening	Begroting	Jaarrekening	Begroting
	2020	2020	2021	2021	2022
Ontvangsten:					
Budget Rijk*	€ 10.049.000	€ 10.049.000	€ 10.622.000	€ 10.622.000	€ 10.886.000
Wsw	€ 3.750.000	€ 3.689.000	€ 3.787.000	€ 3.625.000	€ 3.324.000
Totaal ontvangsten	€ 13.799.000	€ 13.738.000	€ 14.409.000	€ 14.247.000	€ 14.210.000
Uitgaven:					
Participatiewet	€ 7.590.000	€ 6.654.000	€ 8.360.000	€ 8.706.000	€ 8.326.000
Wmo	€ 3.354.000	€ 2.801.000	€ 3.229.000	€ 3.219.000	€ 3.059.000
Jeugd	€ 3.792.000	€ 4.625.000	€ 4.437.000	€ 4.512.000	€ 4.880.000
Totaal uitgaven	€ 14.736.000	€ 14.080.000	€ 16.026.000	€ 16.437.000	€ 16.265.000
Verschil	€ -937.000	€ -342.000	€ -1.617.000	€ -2.190.000	€ -2.055.000

Tabel 1

Genoemde bedragen betreffen een inschatting. Met ingang van 2020 is er sprake van een gebundelde uitkering die onderdeel uitmaakt van de uitkering vanuit het gemeentefonds. Daardoor is het vanaf 2020 niet meer mogelijk in detail vast te stellen welke bijdrage vanuit het gemeentefonds bestemd is voor het sociaal domein. Uitzonderingen daarbij zijn de extra toevoegingen zoals bij de meicirculaire 2021

Uitvoering

Samen Doen organiseert de ondersteuning zo veel mogelijk in eigen kracht en zo min mogelijk met individuele vormen van ondersteuning (minder maatwerk). Dit zou moeten leiden tot voldoende financiële middelen voor de meer complexe ondersteuning. Ook de toenemende vergrijzing, de vraag naar jeugdzorg en de noodzaak om hulp te blijven bieden aan inwoners die het niet zelf kunnen organiseren, zijn ontwikkelingen waarmee rekening moet worden gehouden. Dit levert in de praktijk in toenemende mate een complexere casuïstiek op.

Werkwijze

Voor het cluster Samen Doen zijn de volgende uitgangspunten leidend:

- Meer inwoner, minder overheid
- Meer buurt/wijk, minder centraal
- Meer preventief, minder curatief
- Meer integraal, minder versnipperd
- Meer collectief, minder individueel

Met ingang van 2020 werkt Ommen met een integraal gebiedsteam. Dit gebiedsteam biedt integrale ondersteuning om de zelfredzaamheid en participatie van inwoners te vergroten. Het cluster richt zich daarbij op de uitvoering van de Wmo en de Jeugd-wet. In de loop van 2020 wordt aan het cluster gefaseerd de uitvoering van de Participatiewet, de Leerplichtwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening toegevoegd. Daarbij wordt in toenemende mate gestuurd op de kwaliteiten van de inwoner: wat kan iemand (nog wel) zelf? Het cluster Samen Doen vervult hierin de regisserende en faciliterende rol. Onder regievoeren wordt in dit verband verstaan: kaders stellen, faciliteren door processturing en bewaking en regie op de uitvoering

4.2 Beschrijving huidige situatie (4)

Regie betekent ook dat de gemeente de uitvoering niet zelf gaat doen. De visie die is vastgesteld voor het cluster Samen Doen bevat een afwegingskader in de vorm van de Eigen Kracht-piramide. Dit kader wordt gehanteerd bij de geboden ondersteuning:

- Eigen Kracht
- Sociaal netwerk (mantelzorgers)
- Vrijwilligers
- Algemene voorzieningen
- Maatwerkvoorzieningen

Dit afwegingskader betekent een transformatie, voor de inwoner én de professional. Deze manier van werken is medio 2021 in de Transformatieagenda nog meer versterkt doordat de verantwoordelijkheid voor verschillende thema's bij de betrokken inwoners en de aanbieders is belegd.

Enkele kengetallen

- 1.218 cliënten Wmo 2021
 - Waarvan 477 hulp in de huishouding
- 471 cliënten jeugd in 2021
 - Waarvan 212 maatwerkarrangementen
- 455 cliënten participatie

Cliëntervaringsonderzoek

Gemeenten zijn in het kader van de Wmo verplicht om onderzoek te doen naar de ervaring van cliënten. Hierin wordt gekeken naar de dienstverlening door de gemeente en zorgaanbieders. Het onderzoek heeft als doel inzicht te krijgen in de mate waarin het beleid binnen het sociaal domein van de gemeente bijdraagt aan de

zelfredzaamheid, verbetering van de leefsituatie en het perspectief van de cliënt. Het cliëntervaringsonderzoek in Ommen is afgenomen onder cliënten die in 2018 en in 2020 gebruikmaakten van een individuele maatwerkvoorziening in het kader van de Wmo. Het onderzoek is ingericht op basis van een aantal standaardvragen, opgesteld door de VNG en het ministerie van VWS, aangevuld met vragen op basis van specifieke lokale informatiebehoefte. De vragen hebben betrekking op het contact met de gemeente, de kwaliteit en het effect van de hulp.

Uit het cliëntervaringsonderzoek Wmo 2018 blijkt onder meer dat de tevredenheid over de Wmo hoog is en dat de contacten met en de deskundigheid van het Samen Doen cluster Ommen als positief worden ervaren. Verder zijn de inwoners tevreden over de ingezette Wmo-voorzieningen. De gemeentelijke informatievoorziening behoeft echter wel aandacht. Ook uit het cliëntervaringsonderzoek 2020 blijkt dat het contact met het cluster Samen Doen Ommen als positief wordt ervaren. Verder ervaren de cliënten dat zij serieus worden genomen. Als verbeterpunt wordt aangegeven: "niet te veel wisselingen in het personeel".

Uit het cliëntervaringsonderzoek van de Jeugdwet 2020 blijkt dat 70% van de respondenten Samen Doen medewerker vriendelijk vindt. Ook de persoonlijke begeleiding en het meedenken worden als positief beschouwd. Bij de verbeterpunten komt naar voren dat "het verhaal" steeds opnieuw moet worden uitgelegd en dat er veel wisselingen zijn in het personeel.

4.3 Reflectie op visie en sturing

In dit hoofdstuk gaan we primair in op hetgeen we hebben opgehaald bij betrokkenen van het sociaal domein in Ommen. Bij de interne blik gaan we in op ervaringen van medewerkers, bestuurders en gemeenteraad. Bij de externe blik gaan we in op het zogenaamde omliggend veld. Hierin hebben we gesproken met een vertegenwoordiging van de partners van de gemeente Ommen. We geven deze bevindingen weer aan de hand de eerdergenoemde thema's: visie en sturing, organisatie en uitvoering.

Interne blik

Visie & beleid

Samen Doen-medewerkers vinden dat er te weinig vooruit wordt gekeken: wat komt er op ons af? Zowel de beleidsafdeling binnen het sociaal domein als het team Samen Doen geeft aan dat de communicatie en afstemming soms te wensen overlaten maar tegelijkertijd dat tussen sommige collega's de lijnen juist wel kort zijn, wat bevorderlijk is voor die specifieke samenwerking. Het cluster Samen Doen verwacht meer sturing en initiatief vanuit de beleidsafdeling, maar zien ook dat de capaciteit binnen beleid niet groot genoeg is. Vanuit beleid bestaat de wens om samen met de uitvoering beleid te ontwikkelen, maar dit krijgt geen prioriteit. Beleidsmedewerkers herkennen dat het soms zoeken is voor de organisatie naar welke beleidsregels er nu allemaal precies zijn en hoe deze geïnterpreteerd moeten worden. Dit zorgt voor onduidelijkheid en soms ook onbegrip; het hoge personeelsverloop heeft hier logischer wijs ook invloed op.

Medewerkers missen duidelijke kaders dan wel een heldere toelichting op en vertaling van het Ommense beleid naar de uitvoering en ervaren dat de gekozen richting (Ommen 4.0) niet voldoende is gedeeld met de externe partners. Men heeft nog niet het gevoel van 'zo werken we'. Ook ervaart cluster het Samen Doen en de beleidsmedewerkers dat de regierol niet goed is ingevuld in termen van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. De gemeente en haar welzijnspartners hebben over en weer verwachtingen als het gaat om wie voor welke dienstverlening en subsidieopdracht aan

de lat staat, maar de praktijk is weerbarstig en verwachtingen worden niet waargemaakt. Dit leidt tot ontevredenheid aan beide kanten.

Vanuit de Raad wordt aangegeven dat zij het proces rondom de totstandkoming van de Transformatieagenda waarderen. Tegelijkertijd is het niet altijd duidelijk op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het beleid zoals in deze agenda beschreven.

Sturing

Medewerkers geven aan dat er onvoldoende sturing is op de uitvoering van het werk en dat er te weinig wordt geprioriteerd. Ook geeft een groot aantal medewerkers aan dat er behoefte is aan meer coördinerende capaciteit binnen het team in de vorm van collega's waar medewerkers terecht kunnen met vragen en dilemma's en die ook borgen dat de randvoorwaarden worden ingevuld, zodat medewerkers hun werk kunnen doen.

Het college en de directie geven aan dat de sturing op de uitvoering niet optimaal is. Er vinden beperkt gesprekken plaats over de te realiseren effecten en de gesprekken gaan al snel over die casussen waarin iets niet goed is gegaan. De wens is dat er meer gestuurd wordt op maatschappelijke effecten en minder op casusniveau, waarin een beperkt aantal overzichtelijke indicatoren centraal staat. Vanuit de raad wordt dit deels bevestigd. Zij geeft aanvullend aan graag in staat te worden gesteld om op basis van goede informatie sturing te geven. Hierbij wordt verwezen naar het onderzoek van de Rekenkamercommissie 'onderzoek naar sturing in het sociaal domein in de gemeente Ommen' uit oktober 2019. De stappen die op dit terrein worden gezet worden vooralsnog als onvoldoende ervaren.

4.3 Reflectie op visie en sturing (2)

Verder wordt aangegeven dat er in de gevoerde gesprekken niet diepgaand is gesproken over de financiële situatie binnen het sociaal domein, terwijl dit wel als risico en lange termijn ontwikkeling is opgenomen in de Ommense Perspectiefnota 2021.

3.2 Externe blik

Visie

In de Transformatieagenda wordt onder andere omschreven dat er om tafel wordt gegaan met de ketenpartners om de Transformatieagenda te bespreken. Daarbij wordt gestuurd op cocreatie en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het creëren van passende antwoorden op de voorliggende vraagstukken. Deze werkwijze herkennen de partners niet en in de gesprekken komt naar voren dat voor hen niet helder is wat de visie van Ommen is op het sociaal domein, waar zij naartoe wil en hoe zij daar wenst te komen. "De overkoepelende paraplu ontbreekt." De partners hebben niet het idee dat er momenteel sprake is van cocreatie met de gemeente. Daarnaast ervaart het omliggende veld dat het cluster Samen Doen vooral op financiële doelen moet sturen.

De hiervoor genoemde ervaringen worden vooral gedeeld door de partners op het gebied van Jeugd en Wmo. Op het gebied van Participatie geven de externe partners aan dat de visie van de gemeente Ommen wel duidelijk is.

Sturing

Het omliggende veld verwacht van de gemeente Ommen meer regie en sturing op het verbinden van verschillende partners: wat kunnen zij voor elkaar betekenen in vernieuwende verbindingen?



4.4 Reflectie op organisatie

Interne blik

De samenwerking binnen het team wordt als goed ervaren; er is sprake van korte lijntjes en medewerkers weten elkaar goed te vinden. De medewerkers hebben veel last ervaren van het eerdere hoge verloop en uitval onder collega's. Dit betekent steeds weer nieuwe mensen inwerken, een gebrekkig collectief geheugen en het niet goed indalen van werkwijzen en processen. De in het vorige hoofdstuk benoemde onvoldoende sturing en minimale prioritering dragen bij aan het gegeven dat de medewerkers een hoge werkdruk ervaren. Ook is het takenpakket van de medewerkers breed: zij zijn niet voor alleen het primaire proces verantwoordelijk, maar ook voor de meer ondersteunende taken zoals processen en sociale kaart. Ook bestaat het gevoel dat de tijd niet efficiënt kan worden ingezet omdat er teveel ad-hoc wordt gewerkt. 'We hebben een 'dat kun je er wel bij doen-cultuur', zegt een van de medewerkers.

De uitvoerende medewerkers geven aan bepaalde basisfaciliteiten te missen, zodanig dat dit een negatieve impact heeft op de kwaliteit van het werk. Concreet worden zaken genoemd als het snel kunnen vinden van informatie, bruikbare procesbeschrijvingen en een sociale kaart. Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat aan deze zaken er al zijn dan wel eraan wordt gewerkt. De uitvoering heeft of neemt echter onvoldoende tijd om hier actief een bijdrage aan te leveren en het zich eigen te maken. Een ander punt van aandacht is de samenwerking tussen beleid en uitvoering. Hoewel er tussen sommige medewerkers korte lijntjes zijn, gaat de samenwerking rondom complexe dossiers niet vanzelf gaan. Wel is inmiddels afgesproken dat beleid aansluit bij het teamoverleg uitvoering en zo mede de casuïstiek bespreekt, bijvoorbeeld als het gaat om kinderen met een hoog zorgbudget.

Een deel van de uitvoerende taken is nog belegd bij Hardenberg. De ervaringen van medewerkers met deze backoffice zijn wisselend.

Zeker als het gaat om de uitkeringsadministratie zijn de ervaringen positief, maar op andere gebieden worden soms lange doorlooptijden ervaren. Vanuit regiovoeringsperspectief zijn de ervaringen overwegend positief.

Externe blik

De externe partners geven aan veel last te hebben (gehad) van wisselingen in het personeelsbestand en het gebrek aan een vast aanspreekpunt. Het is voor hen niet altijd duidelijk wie zij waarvoor moeten hebben en zelfs al zijn de lijnen kort, dan kan het nog moeilijk zijn om snel gehoor te vinden. Dit zorgt ervoor dat de partners veelal het algemene nummer bellen van Samen Doen en daar zijn de ervaringen wisselend mee. De ene keer worden ze adequaat en snel geholpen; het andere moment zijn de wachttijden lang en ervaren ze dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. Dit wordt bevestigd door de Adviesraad Sociaal Domein die vorig jaar het bovenstaande agendeerde bij het college van de gemeente Ommen; dergelijke ervaringen van partners en inwoners waren door de adviesraad opgehaald en omschreven in een brief. Tegelijkertijd merken de partners op dat sinds eind vorig jaar met deze klachten aan de slag is gegaan en dat ze al verbetering zien en ervaren. Externe partners geven wel aan dat er nog steeds 'vastigheid' ontbreekt, zoals een standaard afstemmingsoverleg en/of live- afspraken met een vast persoon, zoals die er voor de coronacrisis wel waren. Daarnaast geeft een aantal externe partners aan de benodigde kennis en ervaring - vooral op het gebied van Jeugd binnen het Samen Doen-team - te missen. Dit doet echter niets af aan de grote bereidwilligheid die partners ervaren bij medewerkers van het Samen Doen-team.

Met een deel van de partners wordt gewerkt met prestatieafspraken. Deze worden soms als beperkend ervaren. Er ontstaat een gevoel bij de partners 'alsof de gemeente wil bepalen hoe wij ons werk doen.' Tegelijkertijd geeft een aantal opdrachtgevers aan dat zij ervaren dat de gemeente steeds beter in haar rol als opdrachtgever groeit.



4.4 Reflectie op organisatie (2)

Externe blik

De externe partners geven aan veel last te hebben (gehad) van wisselingen in het personeelsbestand en het gebrek aan een vast aanspreekpunt. Het is voor hen niet altijd duidelijk wie zij waarvoor moeten hebben en zelfs al zijn de lijnen kort, dan kan het nog moeilijk zijn om snel gehoor te vinden. Dit zorgt ervoor dat de partners veelal het algemene nummer bellen van Samen Doen en daar zijn de ervaringen wisselend mee. De ene keer worden ze adequaat en snel geholpen; het andere moment zijn de wachttijden lang en ervaren ze dat ze van het kastje naar de muur worden gestuurd. Dit wordt bevestigd door de Adviesraad Sociaal Domein die vorig jaar het bovenstaande agendeerde bij het college van de gemeente Ommen; dergelijke ervaringen van partners en inwoners waren door de adviesraad opgehaald en omschreven in een brief. Tegelijkertijd merken de partners op dat sinds eind vorig jaar met deze klachten aan de slag is gegaan en dat ze al verbetering zien en ervaren. Externe partners geven wel aan dat er nog steeds 'vastigheid' ontbreekt, zoals een standaard afstemmingsoverleg en/of live- afspraken met een vast persoon, zoals die er voor de coronacrisis wel waren. Daarnaast geeft een aantal externe partners aan de benodigde kennis en ervaring - vooral op het gebied van Jeugd binnen het Samen Doen-team - te missen. Dit doet echter niets af aan de grote bereidwilligheid die partners ervaren bij medewerkers van het Samen Doen-team.

Met een deel van de partners wordt gewerkt met prestatieafspraken. Deze worden soms als beperkend ervaren. Er ontstaat een gevoel bij de partners 'alsof de gemeente wil bepalen hoe wij ons werk doen.' Tegelijkertijd geeft een aantal partners aan dat zij ervaren dat de gemeente steeds beter in haar rol als opdrachtgever groeit.

4.5 Reflectie op uitvoering

Interne blik

In algemene zin zijn medewerkers te spreken over de uitvoering en wordt de sfeer binnen het team als heel positief ervaren. Echter, de werkdruk is hoog en dit wordt versterkt door (onverwacht) bijkomende nieuwe taken, zoals de energietoeslag en de opvang van vluchtelingen. De hoge werkdruk leidt ertoe dat er fouten worden gemaakt en dat medewerkers ontevredenheid ervaren bij zowel cliënten als partners en dat er sprake is van langere doorlooptijden. Ook geeft een groot deel van de medewerkers aan dat er onvoldoende heldere beschrijvingen van werkprocessen zijn, waardoor veel tijd verloren gaat. Voor de volledigheid is het goed hierbij te vermelden dat er inmiddels wel werkprocessen zijn opgesteld, maar dat deze kennelijk nog niet goed zijn doorleefd en ingebed. Een ander belangrijk aandachtspunt is dat de medewerkers nadrukkelijk aangeven dat de randvoorwaarden om het werk goed te doen, onvoldoende op orde zijn. Zaken die hierbij zijn genoemd: procesbeschrijvingen, sociale kaart, kwaliteitscontroles, protocollen en beleidskaders. Het ontbreken hiervan heeft impact op de kwaliteit van het werk alsook op de tijd en de inzet die het kost. Vanuit de raad wordt aangegeven dat zij signalen ontvangen wat erop lijkt te duiden dat zowel de communicatie intern en extern als de bereikbaarheid en toegankelijkheid voor verbetering vatbaar zijn.

Samenwerking

Op een groot aantal gebieden wordt in de uitvoering samengewerkt. Deels zijn deze ervaringen zeer positief, maar er worden ook voorbeelden genoemd waarin de samenwerking echt nog te wensen overlaat en dan vooral de communicatie. Vandaar dat medewerkers aangeven dat, als het gaat om consistente en gestructureerde samenwerking met het voorveld, het beeld bestaat dat hier nog veel te winnen valt. Het is bijvoorbeeld niet altijd helder welke vragen door het voorveld kunnen worden opgepakt.



4.5 Reflectie op uitvoering (2)

Externe blik

Regierol

De externe partners geven aan dat in de uitvoering de regierol van de gemeente niet goed is ingevuld en dat een regiegemeente niet betekent dat de gemeente 'niets meer doet'. Tegelijkertijd ervaren de partners dat, wanneer ze wel initiatief tonen, dit niet altijd het gewenste resultaat creëert. Als voorbeeld dragen ze aan dat sommige partners meer eigenaarschap tonen door bijvoorbeeld het signaleren van een vraagverandering in de gemeenschap. Op basis daarvan willen ze een of meerdere activiteiten aanpassen of hun aanbod veranderen. Hierin missen ze de medewerking van het cluster Samen Doen en omschrijven ze de gemeente in zo een verandering een aantal keer als 'traag en moeizaam'.

Ook merken de partners op dat Samen Doen bij een groot aantal overleggen niet aanwezig is terwijl zij als regiehouder volgens de partners juist de brug tussen organisaties moet zijn en op die manier de regie houden op het ontstaan van de juiste verbindingen. De partners hebben vooral contact met het cluster Samen Doen in relatie tot afzonderlijke casussen of als er op basis van een of een aantal specifieke casussen wordt geëscaleerd. Daardoor ontbreekt het inhoudelijke gesprek over de algemene oorzaken en effecten. Een aantal partners ervaart de verzakelijking van het Samen Doen-team als negatief en een aantal partners juist als positief.

Samenwerking

De partners ervaren de samenwerking tussen hen en het Samen Doen-team als onvoldoende en zien dat er veel kansen onbenut blijven. Zo ook als het gaat om preventie. Ook wordt er volgens hen weinig samengewerkt in de gehele keten in Ommen. De voorwaarden voor de samenwerking moeten volgens de partners van tevoren beter worden afgestemd. In de gesprekken met het omliggende veld valt op dat de ervaringen van de partners verschillen per beleidsveld. Binnen Jeugd en Wmo geven partners aan dat ze vaker tegen de gemeente aanlopen dan dat ze zich ondersteund voelen, vooral wanneer het gaat om financiële problematiek. Partners dragen aan dat ze geregeld last hebben van vertraging wanneer het gaat om administratieve processen. Als voorbeeld noemen ze: "Binnen een dag wordt er met de jeugdarts veel geregeld, maar dan duurt het een maand voordat een sociaal medische indicatie door de administratie is."

Bij participatie zijn de partners over het algemeen meer tevreden over de samenwerking met de gemeente Ommen; zij zien de samenwerking ook gestaag groeien. Mogelijke verbeteringen zien ze in onder andere het mandaat van Samen Doen. Als partners ervaren ze dat medewerkers van Samen Doen tegen bepaalde casuïstiek aan lopen, maar dat ze niet het mandaat hebben om het snel op te lossen.

Zowel de partners binnen participatie als jeugd en Wmo geven aan dat, wanneer duidelijk is wie waar over gaat en er minder personele wisselingen zijn, de lijntjes met het cluster Samen Doen kort zijn en ze goed met hen kunnen communiceren.

4.6 Conclusie & aanbevelingen

Aan de hand van de drie thema's - Visie en sturing, Organisatie en Uitvoering - brengen we de eerdergenoemde reflecties samen in een aantal conclusies. Die conclusies vatten we samen in een beknopt aantal aanbevelingen.

Conclusies

Visie en sturing

Heldere visie om richting te geven aan beleid en uitvoering nog onvoldoende

We constateren dat Ommen visie en beleid op het sociaal domein heeft ontwikkeld, die is vastgelegd in de Transformatieagenda. Op dit moment is de Transformatieagenda nog niet vertaald naar heldere beleidskaders, uitvoering (door het cluster beleid en ontwikkeling) en mist ook de doorvertaling naar keuzes en prioriteiten in de uitvoering. Kortom, de visie wordt niet genoeg doorleefd; niet intern en niet door de partners.

In de Transformatieagenda is vrij helder en concreet weergegeven wat de uitgangspunten en speerpunten van de gemeente Ommen zijn binnen de uitvoering van het sociaal domein. Wat hier lijkt te ontbreken, zijn een impact-analyse en een heldere aanpak voor hoe dit te realiseren: wat betekent dit voor de gemeente Ommen en haar partners? Hoe wordt op deze speerpunten gestuurd? Wat doet Ommen niet meer? Oftewel, een vertaling naar wat dit betekent voor het cluster Samen doen, de werkwijzen en de competenties die benodigd zijn. En hoe wordt hierover gerapporteerd aan college en raad? Overigens worden er inmiddels wel stappen gezet als het gaat om monitoring.

*"Na vaststelling van de Transformatieagenda gaan we zo spoedig mogelijk om tafel met de ketenpartners om deze agenda te bespreken en de stap te maken naar de uitvoering. Daarbij blijven we als gemeente voornamelijk in de opdrachtgevende en regisserende rol. We vragen per thema aan partijen wat zij in onderlinge samen-werking kunnen betekenen in de realisatie van de agenda, hoe ze hun aanbod hierop kunnen aanpassen, of - en welke - aanvullende projecten of diensten zij kunnen aanbieden. We sturen daarbij op cocreatie: een gezamenlijke verantwoorde-lijkheid voor het creëren van passende antwoorden op de vraagstukken die voorliggen." *Transformatieagenda Sociaal Domein 2021-2024, gemeente Ommen**

Ommen kiest niet

De gemeente Ommen lijkt beperkt keuzes te maken in het aanbod van diensten binnen het sociaal domein. Zij wil alles (zelf of laten) blijven doen, waardoor de beschikbare formatie voor het totale dienstenpakket kwetsbaar wordt. Een voorbeeld hiervan is de sociaal-juridische ondersteuning; hiervoor is een 0,5 fte betaalde capaciteit beschikbaar. Dat is in de praktijk niet alleen weinig, maar het is ook als fte lastig te vervullen. *"Een goede ondersteuning vraagt niet alleen om een toereikend budget, maar ook om visie van gemeentebesturen op de aanpak van problematiek. Dit voert verder dan alleen de praktische uitvoering van hun wettelijke taak. Gemeenten zullen soms lastige keuzes moeten maken en prioriteiten moeten stellen."* (Uitdagingen in het sociaal domein, 2022).

4.6 Conclusie & aanbevelingen (2)

Er wordt te vaak gesproken over casussen in plaats van maatschappelijk effecten

In zowel de raad als het college gaan de gesprekken onvoldoende over visie en strategie, maar vaak over incidenten en casussen. Binnen maar ook buiten de organisatie wordt dit gezien als incidentsturing: bij elk voorval dient er politiek-bestuurlijk actie te worden ondernomen. Dit terwijl incidenten mogelijkterwijs op zichzelf staan en niet betekenen dat er generieke beleidsaanpassingen nodig zijn. Dit leidt ertoe dat de sturing niet consistent plaatsvindt en daarmee de uitvoering ook niet. Dit gaat ten koste van de samenwerking en de kwaliteit van de uitvoering. Overigens heeft dit mede te maken met het gebrek aan beschikbare data om de goede gesprekken te voeren. Hier wordt op dit moment wel duidelijk aan gewerkt.

Organisatie

Gebrek aan continuïteit

In Ommen is bewust gekozen voor een tijdelijke inbedding van de uitvoering binnen de gemeentelijke organisatie, met tijdelijke medewerkers. Ook deed zich tot halverwege 2021 een hoog verloop voor en dat creëert voor zowel het cluster Samen Doen als partners nadelig effecten. Sinds medio 2021 is men wel aan de slag om het hoge verloop tegen te gaan, met positief resultaat. Verder constateren we dat dit enerzijds leidt tot het kunnen inzetten van kwaliteit, maar anderzijds is de mate van verbinding met Ommen sterk afhankelijk van de medewerker.

Onduidelijkheid over regierol

Het cluster Samen Doen wordt veelvuldig vereenzelvigd met de gemeente. Echter, Samen Doen zou meer moeten zijn dan alleen de gemeente Ommen. Ook alle samenwerkende partijen behoren hiertoe. Ommen voert slechts de regie. Althans,

dat is het idee, want de gemeente heeft nu een te beperkt beeld bij waarop regie dient te worden gevoerd. Om die reden dient de gemeente beter regie te voeren door bijvoorbeeld de zorgprofessionals beter op de hoogte te brengen van wat er in de contracten staat, en betere processen en een betere structuur te ontwerpen, want op dit moment werken de partners nog niet goed samen.

Uitvoering

Opdrachtgeverschap onvoldoende ingebed

In de uitvoering constateren we met name dat bovengenoemde factoren, zoals een heldere visie, keuzes maken en een heldere positionering, allemaal van invloed zijn op de kwaliteit van de uitvoering. Het niet goed invullen van het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap zorgt er in de praktijk voor dat wederzijdse verwachtingen niet worden waargemaakt. Dit leidt tot ontevredenheid aan beide kanten en zorgt er gelijktijdig voor dat de gemeente onvoldoende grip ervaart op haar partners.

Basis nog niet helemaal op orde

Een andere randvoorwaarde voor de (kwaliteit van de) uitvoering is dat de basis op orde moet zijn. Hiermee doelen we op randvoorwaardelijke aspecten als werkprocessen, beschikbaarheid van informatie (data) en sociale kaart. Hiervoor geldt dat niet alleen het ontwikkelen van belang is, maar ook het doorleven ervan door zowel medewerkers als partners, zodat het dynamische onderdelen worden die meegroeien met de organisatie. Wij constateren dat sommige informatie wel aanwezig maar onvoldoende bekend. Daarnaast kan de 'basis op orde' de hoge werkdruk verlagen die door de medewerkers wordt ervaren.

4.6 Conclusie & aanbevelingen (3)

Potentie van samenwerking met zorglandschap blijft onbenut

De samenwerking tussen de zorgpartners en het cluster Samen Doen is onvoldoende en veel kansen blijven onbenut. Uit het cliëntervaringsonderzoek en onze gesprekken komt bijvoorbeeld naar voren dat cliënten meerdere keren hun verhaal moeten doen bij verschillende organisaties en soms medewerkers binnen een organisatie. Door aan de voorkant beter samen te werken, zou dit verminderd kunnen worden. Door onder andere de voorwaarden van de samenwerking beter af te spreken en er zo voor te zorgen dat er gedurende of na afloop van het proces op gereflecteerd en geëvalueerd kan worden. Dit verhoogt het leervermogen van beide organisaties en komt de kwaliteit ten goede.

Aanbevelingen

Vertaal visie en beleid naar de praktijk

Vanuit onze bevindingen en conclusies destilleren we één belangrijke overwegende aanbeveling. En die richt zich op het belang om als gemeente – op politiek-bestuurlijk niveau – op basis van visie en beleid keuzes te maken. Die keuzes moeten vervolgens worden vertaald naar kaders en handelingsperspectieven voor de uitvoering.

Zet samenwerking in ter realisatie van ambities

Een veel terugkerend thema in de gesprekken is dat de samenwerking tussen gemeente en partners meer kan opleveren dan nu het geval is. Dat vraagt meer dan investeren in 'ontmoeting'. Het vraagt dat helder is wat de ambities zijn, wie daaraan kan bijdragen en wat dat moet opleveren. Het vraagt duurzame samenwerking en goed opdrachtgeverschap.

Zet doorontwikkeling Samen Doen door

Er wordt al hard gewerkt aan de doorontwikkeling van Samen Doen én aan de beschikbaarheid van sturingsinformatie. Het is van belang om dit voort te zetten, niet alleen om intern continuïteit te borgen, maar ook zodat je als gemeente een betrouwbare samenwerkingspartner bent.

Tot slot

We hebben deze reflectie en de gevoerde gesprekken ook benut om input op te halen om te komen tot een aantal 'criteria' waaraan een duurzame organisatie van de uitvoering van het sociaal domein moet voldoen. In het rapport fase 2 gaan we hier nader in, maar vooruitlopend daarop kunnen we aangeven dat het in ieder geval om de volgende aspecten gaat:

- De organisatie van de uitvoering is duurzaam
- De organisatie van de uitvoering is robuust, daarmee bedoelen we niet kwetsbaar wat betreft kwantiteit en kwaliteit
- De kwaliteit van de dienstverlening is goed
- De uitvoering is zodanig georganiseerd dat deze bijdraagt aan de realisatie van de ambities en het beleid van de gemeente Ommen. Oftewel, er is sprake van een heldere governance.
- De organisatie van de uitvoering is wendbaar, oftewel in staat om in te spelen op actuele ontwikkelingen
- De uitvoering is zodanig georganiseerd dat er geen belemmeringen zijn voor de samenwerking met partners binnen en buiten de gemeente Ommen
- De uitvoering van het sociaal domein is zichtbaar (en vindbaar) en toegankelijk voor de inwoners van Ommen

5. Trends en ontwikkelingen

Dit hoofdstuk gaat in op de uiteenlopende trends en ontwikkelingen in relatie tot het sociaal domein in Nederland, om op deze manier een ontwikkelprognose te schetsen.

5.1 Inleiding

Zoals we in de afgelopen jaren hebben gemerkt, staat het sociaal domein niet stil. Enerzijds is dat omdat het sociaal domein moet inspelen op maatschappelijke trends en ontwikkelingen. Denk aan de hoge inflatie en stijgende energiekosten; die maken dat gemeenten snel moeten schakelen met de uitvoering van bijvoorbeeld de extra energietoeslag voor huishoudens met een laag inkomen. (Wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen (7 juli 2022)). Anderzijds heeft het sociaal domein te maken met veelvuldig veranderende wet- en regelgeving, zoals de op 1 januari 2022 ingevoerde Nieuwe woonplaatsbeginsel Jeugdwet en de gelijktijdig ingevoerde nieuwe Wet inburgering. Maar ook de aanscherpingen rondom privacy en gegevensdeling hebben impact op het sociaal domein. In dit onderdeel maken we onderscheid in de grootste en opvallendste trends, gecombineerd met veranderingen in wet- en regelgeving, die raken aan het sociaal domein.

Het gaat hier primair om het beschrijven van landelijke trends en ontwikkelingen. We maken op dit moment geen analyse van de impact van deze trends en ontwikkelingen op de Ommense situatie. Dit kan naar de toekomst toe zeker van meerwaarde zijn en ondersteunend zijn aan het bevestigen of vaststellen van prioriteiten. Zowel als het gaat beleid als om de uitvoering daarvan. Wel constateren wij op basis van de gesprekken dat er een aantal ontwikkelingen zijn die zeker invloed zullen hebben op de uitvoering van het sociaal domein in Ommen. Hierbij gaat het in ieder geval om de wettelijke ontwikkelingen. Waarbij op dit moment zich lijkt te gaan aftekenen dat er naast de genoemde ontwikkelingen, ook veranderingen in de uitvoering van de Jeugdwet op stapel staan. Ontwikkelingen waar Ommen zich zeker op moet voorbereiden zijn:

- vergrijzing en deels daaraan gerelateerd armoede
- jeugdproblematiek
- financiële tekorten
- digitalisering
- vrijwilligers

Op de volgende pagina's volgt een uitgebreider overzicht van trends en ontwikkelingen.



5.2 Trends en ontwikkelingen

Wettelijke trends en ontwikkelingen

Onlangs zijn er diverse wijzigingen doorgevoerd, waaronder de nieuwe Wet inburgering, woonplaatsbeginsel Jeugdwet en de Wet toetreding zorgaanbieders. Hoewel er op dit moment een beperkt aantal concrete wijzigingen is gepland, zijn er geluiden om bepaalde taken toch weer te centraliseren. Wijzigingen die wel voorzien zijn:

- De invoering van het 'woonplaatsbeginsel beschermd wonen': de invoering van deze wet wordt uitgesteld; de datum van 1 januari 2023 is niet meer haalbaar, meldt de Rijksoverheid. Met het woonplaatsbeginsel worden alle gemeenten verantwoordelijk voor beschermd wonen voor de eigen inwoners. De bedoeling is dat mensen met psychische problemen zoveel mogelijk thuis of in de eigen woonplaats kunnen blijven wonen met ambulante ondersteuning. Op 1 januari 2022 is daarom gestart met de doorcentralisatie: niet alleen de 43 centrum-gemeenten maar alle gemeenten gaan zich inzetten voor inwoners die in aanmerking komen voor beschermd wonen.
- De invoering van de Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams): deze wet gaat zorgen voor een wettelijke basis voor het verwerken van persoonsgegevens. De inwerkingtreding is momenteel gepland op 1 januari 2023. Deze wet maakt het mogelijk om meer informatie over de situatie van de burger vast te leggen en uit te wisselen. Zo kun je breder naar de casus kijken, vooral wanneer er sprake is van multi-problematiek. De Wams maakt aanpassingen in de volgende wetten: Wmo, Participatiewet, Jeugdwet en de Wet op de gemeentelijke schuldhulpverlening.

We spreken van multi-problematiek wanneer er bij inwoners problemen spelen op verschillende leefgebieden tegelijk. Maar ook kunnen er zich op hetzelfde moment problemen voordoen bij meerdere gezinsleden op uiteenlopende leefgebieden. Gezinnen en personen met multi-problematiek hebben te maken met veelal complexe en vaak langdurige problemen op verschillende leefgebieden. Dit vraagt om een goede samenwerking tussen verschillende professionals en cliënten.

Demografische trends en ontwikkelingen

- Vergrijzing: het aantal ouderen neemt sterk toe en het aantal jongeren daalt. In de gemeente Ommen is in 2022 23,4% van de inwoners ouder dan 65 (CBS).
- Kleinere huishoudens: het aantal eenpersoonshuishoudens neemt sterk toe en het aantal (thuiswonende) kinderen neemt af. Ook ontstaan er nieuwe woonvormen en huishoudenssamenstellingen.
- Grotere verschillen tussen 'arm en rijk': er bestaan steeds grotere verschillen in leefstijl en gezondheidsontwikkeling gerelateerd aan sociaal economische status. Mensen uit de lagere inkomensklasse voelen zich vaak minder gezond en hebben vaker langdurige beperkingen en chronische aandoeningen.
- Groei- en krimpregio's: de verschillen tussen regio's in Nederland nemen steeds sterker toe. Bevolkingskrimp komt vooral voor aan de randen van het land: in grote delen van de noordelijke provincies, de Achterhoek, Zuid-Limburg en Zeeland. Sinds de eeuwwisseling vindt de bevolkingsgroei steeds meer plaats in en rond de grote steden in de Randstad, maar ook steden als Groningen, Zwolle, Arnhem, Nijmegen en Eindhoven groeien sterk. In Ommen is er in 2021 een groei van 8,9 per duizend inwoners (CBS), vooral ingegeven door verhuizingen.
- Migratie: meer mensen immigreren dan emigreren en door verandering in de herkomst van immigranten, stijgt de diversiteit van onze bevolking. In Ommen is er een kleine migratiekrimp van -0,9 per duizend inwoners (CBS, 2021).

5.2 Trends en ontwikkelingen (2)

Economische trends en ontwikkelingen

- Veranderende arbeidsmarkt: onze arbeidsmarkt verandert door bijvoorbeeld een toenemende instroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa, maar ook door een andere dynamiek binnen de zorg en het groeiende aantal zzp'ers dat daarin actief is.
- Toenemende armoede: het aantal huishoudens in Nederland dat in armoede leeft, neemt sinds 2010 toe.
- Stijging internationale handel: door de toenemende digitalisering, verbeterde infrastructuur en ontwikkelingen op het gebied van vervoer, zowel binnen als buiten Europa, neemt de internationale handel toe.
- Meer maatwerk: er is een beweging zichtbaar van afhankelijkheid van een standaard voorzieningenaanbod naar een persoonlijke invulling van wonen, welzijn, onderwijs en zorg.
- Vrijwilligersbeleid: het type en het aantal vrijwilligers is de afgelopen jaren sterk veranderd en er zijn grote verschillen tussen Randstad en randland. Om die reden hebben gemeenten steeds meer behoefte aan visie op vrijwilligerswerk en het ontwikkelen van stevig en modern vrijwilligersbeleid.

Politieke trends en ontwikkelingen

- Mondige inwoners: door onder andere een toename in internetgebruik en sociale media, wordt steeds meer informatie transparant en worden burgers steeds mondiger. Dit leidt ertoe dat de politiek steeds interactiever wordt en er meer controle op besluitvorming plaatsvindt.
- Decentralisatietrend: gemeenten krijgen meer taken vanuit het Rijk die zij op lokaal niveau moeten uitvoeren.
- Minder budget: als gevolg van de lage economische groei dalen de overheidsinkomsten en stijgen de overheidsuitgaven.

- Toenemende samenwerkingen: de noodzaak voor gemeenten om regionaal samen te gaan werken neemt toe door een toenemende decentralisatie van taken. Dit betreft zowel de samenwerking met andere gemeenten als de lokale integrale samenwerking in gemeenten zelf met bijvoorbeeld zorginstellingen, maar ook de samenwerking met burgers en burgerinitiatieven.
- Toename lokale partijen: het aantal (lokale) partijen dat zitting heeft in colleges en gemeenteraad neemt landelijk toe. Dit brengt een grotere diversiteit aan standpunten en belangen met zich mee.
- Tarieven van zorgaanbieders stijgen: door met name CAO-afspraken in de zorgsectoren. Het Rijk heeft bepaald dat aanbieders mogen rekenen op compensatie van reële groei van tarieven door loon- en prijsstijging. Op die manier is het mogelijk om medewerkers in de zorg een loonontwikkeling te bieden die vergelijkbaar is met de rest van Nederland. Dit zorgt voor nog sneller stijgende kosten in het sociaal domein.
- Verandering in financieringssystematiek tussen Rijk en gemeente: waar voorheen, in de afzonderlijke uitkering van het Rijk voor het sociaal domein, apart de prijs- en volumewijzigingen zichtbaar werden toegekend, gaat dit vanaf 2020 mee in syste

Technologische en ecologische trends en ontwikkelingen

- Technologische innovatie: door gebruik te maken van technisch ondersteunende voorzieningen in huis, kunnen ouderen en hulpbehoevenden mogelijk langer zelfstandig en veilig wonen.
- Digitalisering: steeds meer overheidsdiensten zijn digitaal bereikbaar.
- Duurzaamheid: er is een toenemend bewustzijn op het gebied van duurzaamheid en aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving. Lokale burgerinitiatieven op het gebied van duurzaamheid blijken regelmatig een goede basis om ook andere zaken, zoals zorg, met elkaar te organiseren.

Bijlage 1

Nadere uitwerking wetten social domein en aanpalende wetten.

Wettelijke taken: Jeugdwet, Wmo en Participatiewet

Wet Maatschappelijke Ondersteuning	Doel van de wet	Zelfredzaamheid van inwoners bevorderen zodat zij kunnen participeren in het dagelijks leven.
		Mensen die elkaar helpen en zich onderling verbonden voelen.
	De wet organiseert	Dat de gemeente verantwoordelijk is voor maatschappelijke ondersteuning.
		Het bieden van hulp en zorg aan mensen met een beperking, ouderdomsgebreken of (psycho)sociale problemen.
		Dat mensen die psychisch kwetsbaar zijn, dakloos zijn of thuis niet veilig zijn, beschermd kunnen wonen.
		De preventie en aanpak van huiselijk geweld.
Dat mantelzorgers en vrijwilligers (financiële) ondersteuning krijgen.		
Jeugdwet	Doel van de wet	Het gezond en veilig opgroeien van kinderen en jongeren en het doormaken van een goede ontwikkeling.
		Kinderen, jongeren en hun ouders zijn in staat problemen op te lossen (met hulp uit hun netwerk).
	De wet organiseert	Dat de gemeente verantwoordelijk is voor Jeugdzorg.
		Dat jeugdigen hulp en zorg krijgen bij opgroei- en opvoedings-, psychosociale en psychiatrische problemen.
		Maatregelen om kinderen en jongeren een veilige opvoeding en leefomgeving te geven.
		Op elkaar afgestemde hulp als een kind, jongeren of gezin meerdere problemen heeft.
Participatiewet	Doel van de wet	Zoveel mogelijk mensen hebben (betaald) werk, ook mensen met een arbeidsbeperking.
		Mensen hebben voldoende inkomen om de noodzakelijke kosten van hun bestaan te kunnen betalen.
	De wet organiseert	De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor ondersteuning rond werk en inkomen.
		Hulp aan mensen met een arbeidsbeperking bij het vinden en houden van betaald of vrijwilligerswerk.
		Financiële ondersteuning van mensen die (tijdelijk) niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien.
		Het recht op een bijstandsuitkering.

Aanpalende wetten sociaal domein | Ondersteuning en zorg

Deze wetten zijn nauw verweven met de ondersteuning en zorg die mensen in het sociaal domein ontvangen en de wetten die toezien op het juiste gebruik ervan.

Categorie	Wet	Doel van de wet (en daaruit voortvloeiende gemeentelijke taken)
Ondersteuning en zorg	<i>Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs)</i>	Deze wet organiseert de wettelijke taak van gemeenten om inwoners schuldhulpverlening te geven en maakt preventie en vroegsignalering van schulden mogelijk door samenwerking tussen schuldeisers en hulpverleners.
	<i>Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving</i>	Deze wet regelt de handhaving en naleving van de Participatiewet. Op basis van deze wet kunnen sancties worden opgelegd wanneer mensen zich niet aan de verplichtingen van de Participatiewet houden.
	<i>Wetbanenafpraak en quotum arbeidsbeperkten</i>	Door deze wet worden werkgevers gestimuleerd een bepaald aantal banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit gebeurt grotendeels door subsidie.
	<i>Wet sociale werkvoorziening (Wsw)</i>	Deze wet regelt dat mensen met een arbeidshandicap kunnen werken onder aangepaste omstandigheden in een sociale werkvoorziening en kent per 1 januari 2015 geen nieuwe instroom van mensen meer, vanwege de invoering van de Participatiewet. De Wsw wordt daarmee omschreven als een dode wet.
	<i>Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams).</i> Dit is een wet in ontwikkeling.	Regelt dat gemeenten persoonsgegevens kunnen verzamelen, verwerken en delen om mensen met meervoudige problemen eenvoudiger te kunnen helpen. Het streven is dat deze wet 1 januari 2024 in werking treedt.
	<i>Wet publieke gezondheid (Wpg)</i>	Regelt de organisatie van publieke gezondheidszorg en regelt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het bevorderen van gezondheid en voor de gezondheidszorg voor de jeugd.

Aanpalende wetten sociaal domein | Kwaliteit

Onderstaande wetten beschrijven grotendeels de rechten en plichten van gemeenten, aanbieders van zorg en cliënten.

Categorie	Wet	Doel van de wet (en daaruit voortvloeiende gemeentelijke taken)
Kwaliteit	<i>Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)</i>	Bevat regels voor de verwerking van privacygevoelige informatie binnen de Europese Unie en verplicht gebruikers zorgvuldig om te gaan met bijzondere gegevens als gezondheids- en strafrechtelijke persoonsgegevens.
	<i>Wet basisregistratie personen (Wbrp)</i>	Regelt dat gemeenten de persoonsgegevens bijhouden van inwoners en regelt welke organisaties welke gegevens uit de Basisregistratie Personen kunnen krijgen.
	<i>Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (Wmcz)</i>	Verplicht zorgaanbieders een cliëntenraad in te stellen en hiervoor middelen beschikbaar te maken. Tevens regelt deze wet de rechten van de cliëntenraad, zoals het recht op advies en het recht op instemming.
	<i>Wet op geneeskundige behandelingsovereenkomst (Wgbo)</i>	Beschrijft de rechten en plichten van patiënten en zorgverleners ten opzichte van elkaar en gaat ook over de geneeskundige en aanpalende handelingen, zoals verplegen, verzorgen en nazorg.
	<i>Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (BIG)</i>	Regelt opleiding, registratie, titelbescherming en het deskundigheidsgebied van zorgberoepen. Bovendien regelt de wet wie onder welke voorwaarden bevoegd is tot het verrichten van voorbehouden handelingen.
	<i>* Stichting Kwaliteitsregister Jeugd (SKJ)</i>	Is een beroepsregister voor jeugdprofessionals in Nederland en dus niet een Wet zoals het BIG, maar wel noodzakelijk om te werken binnen de jeugdhulp en/of jeugdbescherming. Professionals die geregistreerd staan in het SKJ-register werken volgens de professionele standaard. Zij gebruiken de beroepscode en vakinhoudelijke richtlijnen en kunnen op hun handelen worden aangesproken.

Aanpalende wetten sociaal domein | Organisatie

Deze wetten creëren de randvoorwaarden, bijvoorbeeld bestuurlijk of financieel voor goede ondersteuning en zorg door gemeente. Deze wetten hebben het meest direct impact op de uitvoering van het sociaal domein. Uiteraard pretenderen wij hier niet volledig te zijn, ook andere wetten hebben raakvlakken met het sociaal domein, zoals Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige Zorg.

Categorie	Wet	Doel van de wet (en daaruit voortvloeiende gemeentelijke taken)
Organisatie	<i>Aanbestedingswet</i>	Stelt regels aan gemeenten bij de inkoop van voorzieningen zoals zorg en ondersteuning.
	<i>Algemene wet bestuursrecht (Awb)</i>	Regelt de verhouding tussen overheden, burgers bedrijven en organisaties.
	<i>Financiële-verhoudingswet (Fvw)</i>	Regelt de financiële verhouding tussen het Rijk en andere overheden zoals gemeenten. De wet regelt ook de verschillende uitkeringstypen van het Rijk naar gemeenten.
	<i>Gemeentewet</i>	Regelt het bestuur van gemeenten.
	<i>Gezondheidswet</i>	Bevat de voorschriften voor de organisatie van de volksgezondheidszorg en bepaalt de functies, taken en bevoegdheden van de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd.
	<i>Wet maatschappelijk verantwoord inkopen Jeugdwet en Wmo.</i> Dit is een wet in ontwikkeling.	Is een wet die nog niet in werking is getreden, met als doel het vereenvoudigen van het aanbesteden van opdrachten voor jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning. Deze wet treedt waarschijnlijk in 2023 in werking.
	<i>Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI)</i>	Beschrijft de samenwerking tussen gemeenten en het UWV, en de taken die zij moeten uitvoeren voor werkgevers en werkzoekenden.
	<i>Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza)</i>	Regelt de meld- en vergunningsplicht voor nieuwe zorgaanbieders en hun onderaannemers. Zorgaanbieders die (uitsluitend) werken via een persoonsgebonden budget vallen ook onder deze wet.

Bijlage 2

Nadere uitwerking stakeholderanalyse.

Partners voorliggend veld/maatschappelijke organisaties

Stakeholder	Omschrijving	(Wettelijke) taken	Relatie gemeente
WijZ Welzijn	Doelgroepen jeugd en ouderen. Gevarieerde mogelijkheden om elkaar te ontmoeten, gezond te bewegen, gezellige dingen te ondernemen, creativiteit te ontwikkelen en zelfredzaam te blijven.	Wmo/Jeugd	Subsidie + inkoop
Carinova	Thuiszorg/woonzorg/ondersteuning mantelzorg.	Wmo	Subsidie + inkoop
Raad & Recht	Inwoners van Ommen of Hardenberg kunnen hier terecht voor gratis informatie en advies over bijvoorbeeld uitkeringen, belastingen of je rechten bij de overheid.	Wmo/ Schuldhulpverlening	Subsidie
Larcom	Werkleerbedrijf.	Participatie	Subsidie
Vechtdal Wonen	Woningbouw.	Wmo	
Baalderborg Groep	Begeleid wonen en dagbesteding.	Wmo/Jeugd	Inkoop
Inloophuis Ommen	Een ontmoetings- en activiteitenplek voor inwoners van Ommen en omstreken. Opgezet in 2018 door een groep enthousiaste en betrokken vrijwilligers.	Wmo	Subsidie
Humanitas District Oost	Een landelijke vrijwilligersorganisatie die mensen helpt op eigen kracht hun situatie te veranderen. Zo helpen ze met thuisadministratie of het vinden van een maatje.	Wmo	
De Kern, Maatschappelijke Dienstverlening	De Kern biedt hulp bij vragen of problemen over maatschappelijk werk, school- en bedrijfsmaatschappelijk werk, sociaal raadslieden en groepswerk.	Wmo	
St. Bureau Sociaal Raadslieden	Het Bureau Sociaal Raadslieden geeft kosteloos informatie en advies en concrete hulp bij sociaal-juridische vragen en problemen.	wmo	Subsidie
Stichting Voedselbank NO Nederland	Voedselbanken delen voedsel uit aan mensen die het zich (bijna) niet zelf kunnen veroorloven.	Wmo	Subsidie
Stichting Impluz	Dagbesteding, -ondersteuning en -begeleiding	Wmo/ Jeugd/ Participatie	Subsidie

Partners voorliggend veld/maatschappelijke organisaties

Stakeholder	Omschrijving	(Wettelijke) taken	Relatie gemeente
Vluchtelingenwerk	Behartigt de belangen van vluchtelingen en asielzoekers en is een samenwerkingspartner van de gemeente.	Participatie/ Wet inburgering	Samenwerkingspartner
Ondernemersverenigingen	Kunnen helpen bij het vinden van (gesubsidieerde) arbeidsplaatsen.	Participatie	Subsidie
Uitzendbureaus	Kunnen helpen bij het vinden van werk.	Wmo	Samenwerkingspartner
Werkgeversservicepunt	Kan werkzoekenden koppelen aan werkgevers die op zoek zijn naar personeel.	Participatie	Samenwerkingspartner
Interakt Contour	Biedt mensen met hersenletsel gespecialiseerde zorg en ondersteuning op basis van de nieuwste technologieën.	Wmo/ Jeugd	Samenwerkingspartner + aanbieder
Seniorenweb	Helpt ouderen verder in de digitale wereld.	Wmo	Samenwerkingspartner
Psychiaterpraktijk Vechtdal	Een expertisecentrum voor kind- en jeugdpsychiatrie.	Jeugd	Samenwerkingspartner + aanbieder
Saxenburgh Thuis	Saxenburgh Medisch Centrum, een kleinschalig ziekenhuis in Hardenberg, biedt tevens huishoudelijke hulp en ondersteuning.	Wmo	Samenwerkingspartner + aanbieder
Mantelzorgnetwerk Ommen	Het netwerk dat mantelzorgers ondersteunt in hun rol.	Wmo	Subsidie + samenwerkingspartner
Beter Thuis Wonen	Regelt thuiszorg zodat mensen langer en thuis kunnen wonen.	Wmo	Samenwerkingspartner + aanbieder

Gezondheid en zorg

Stakeholder	Omschrijving	(Wettelijke) taken	Relatie gemeente
Huisartsen	Poortwachter voor meer specialistische zorg door het afgeven van indicaties.	Wmo/Jeugd	Toegang tot zorg
Trimbos Instituut	Hét onafhankelijke kennisinstituut voor alcohol, tabak, drugs en mentale gezondheid.	Jeugd	Subsidie
Praktijkondersteuner Huisarts GGZ (POH GGZ) wmo/jeugd	Praktijkondersteuner Huisarts Geestelijke Gezondheidszorg. Deze kan op verzoek van de huisarts een cliënt met psychische problemen zien om een beter beeld van de klacht te krijgen, de mogelijk nodige behandeling vast te stellen en verdere begeleiding te verlenen. De POH-GGZ kan worden gezien als de voordeur van de GGZ. Het is aan de POH-GGZ om in te schatten van welke problematiek sprake is en de ernst ervan, voordat er eventueel wordt doorverwezen naar de generalistische basis GGZ of specialistische GGZ.	Wmo/jeugd	Subsidie
GGD IJsselland	Bewaakt, beschermt en bevordert de gezondheid van ruim 500.000 inwoners in elf gemeenten in de regio IJsselland.	Wmo/Jeugd	Subsidie
GGZ-instellingen: Buurtzorg Ommen, HK-zorg, RIBW Overijssel, locatie AWB Dalfsen – Ommen	Drie locaties in Ommen voor geestelijke gezondheidszorg	Jeugd/Wmo/Participatie	
Zorgbelang Overijssel	Platform en spreekbuis voor belangenbehartiging van patiënten(verenigingen) in Overijssel. Aangesloten bij landelijk Adviespunt van Zorgbelang Nederland en de Patiëntenfederatie Nederland.	Wmo	Subsidie
Vitaal Vechtdal	Zet zich in voor een gezonde, actieve regio. Stimuleert, samen met huisartsen, gemeenten, onderwijs, werkgevers en zorgverleners, mensen van jong tot oud om actief aandacht te besteden aan de eigen gezondheid.	Wmo/Jeugd	Subsidie
Stichting Vechtgenoten	Voor iedereen die te maken heeft/had met kanker. Een plek voor lotgenotencontact en informatie.	Wmo	Subsidie
Stichting Evenmens	Ondersteuning van mantelzorgers en zorgvragers. Werkzaam in tien Overijsselse gemeenten.	Wmo	Subsidie

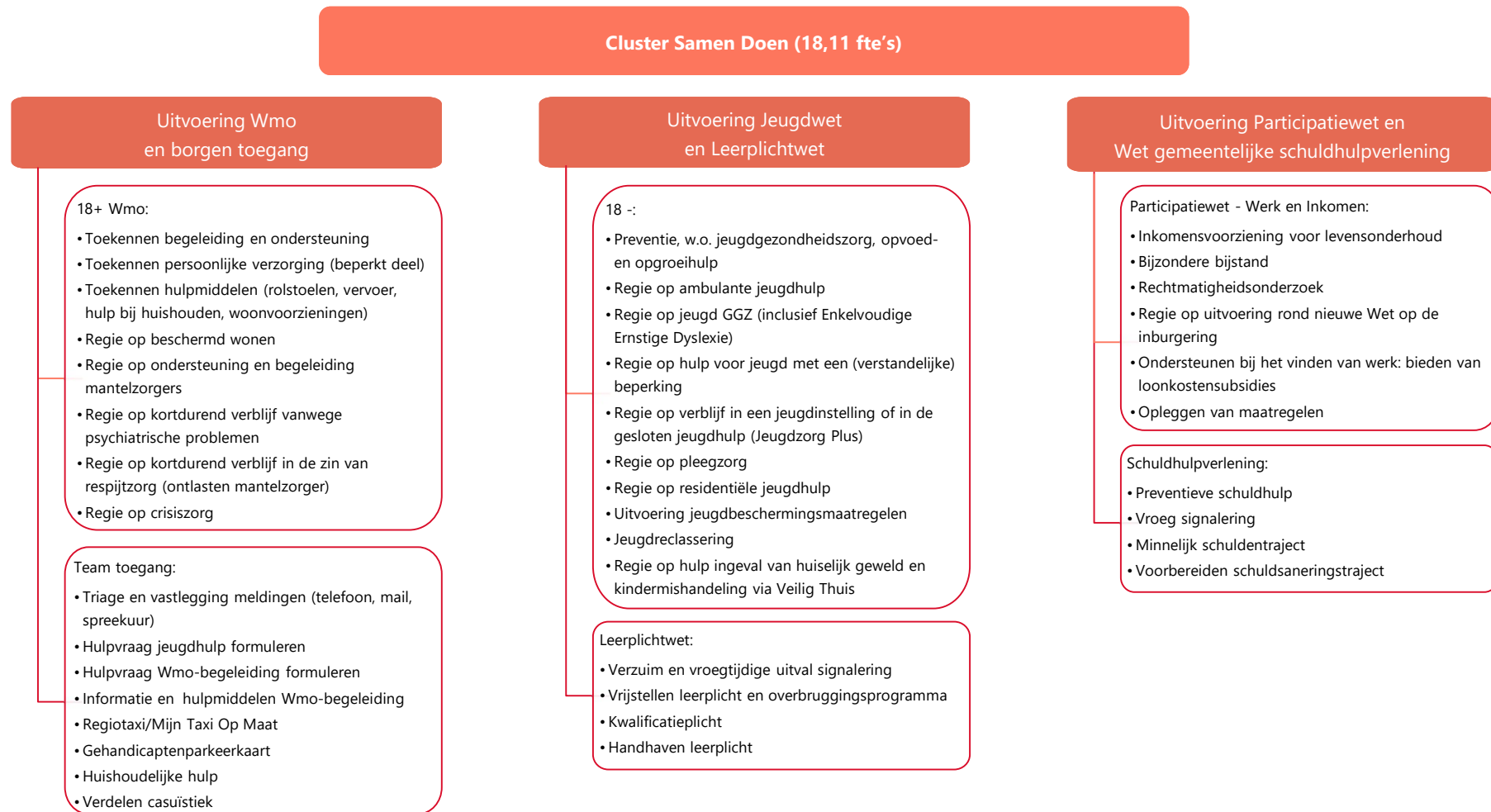
Jeugd

Stakeholder	Omschrijving	(Wettelijke) taken	Relatie gemeente
Politie	In Ommen zijn twee jeugdagenten werkzaam. Zij vervullen een sociaal-maatschappelijke rol.	Jeugd	Samenwerkingspartner
Openbaar Ministerie	Komt in beeld daar waar er sprake is van strafrechtelijke vraagstukken	Jeugd	Samenwerkingspartner
Bureau HALT Oost Nederland	Richt zich op het voorkomen en het bestraffen van jeugdcriminaliteit onder jongeren van 12 tot 23 jaar.	Jeugd	Subsidie
Raad voor de Kinderbescherming	Is onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Richt zich primair op kinderen die ernstig in de knel dreigen te raken. Het draait hierbij <i>altijd</i> om het belang van het kind.	Jeugd	Samenwerkingspartner
Jeugdbescherming Overijssel (JbOV)	Begeleidt gezinnen waarin kinderen niet veilig kunnen opgroeien. Richt zich op de opvoeding en ontwikkeling van ouders en kinderen met ernstige problemen.	Jeugd	Samenwerkingspartner
RSJ IJsselland	Verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdzorg in de zorgregio IJsselland, Overijssel.	Jeugd	Inkoop zorg via gemeenschappelijke regeling

Bijlage 3

Organogram cluster samen doen.

Organogram, inclusief verdeling van taken



Bijlage 4

Gesprekspartners en documenten.

Gesprekspartners

College van B&W Ommen

- Hans Vroomen, burgemeester
- Bart Jaspers Fajier, wethouder en portefeuillehouder Participatiewet
- Alice van den Nieuwboer, wethouder en portefeuillehouder Jeugdwet en Wmo
- Jan Blaauw, gemeentesecretaris

Vertegenwoordiging Gemeenteraad Ommen

Medewerkers cluster Samen Doen

Vertegenwoordiging medewerkers cluster Beleid

Coördinator Sociaal domein

- Henk Kerkdijk

Externe partners

- Paul Habets, huisarts en voorzitter Vitaal Vechtdal
- Leonie Wijnholds, strategisch manager Vechtdal Wonen
- Ina Bloem, interimmanager jeugdzorg
- Heleen Zandman, jeugdverpleegkundige
- Hans ter Maat, Carinova
- Melanie Mecklenfeld, Carinova
- Esther Liefers, Baalderborg Groep
- Yda van Oosten, RIBW Overijssel
- Yvonne van de Heijden, Wijz Welzijn / de Kern
- Rob Houthoofd, Larcom

- Iris Hoekstra, K-Vriendelijk
- Cora Stoevelaar, Raad en Recht
- Deidre Janné, Impulz
- Rita Hunze, Saxenburg Groep

Spiegelgroep

Vertegenwoordigers adviesraad, K-Vriendelijk, Larcom, Baalderborg Groep, huisartsen, Carinova, Raad en Recht, gemeente Ommen (cluster Samen Doen, cluster Beleid)

Documenten

Literatuur

- Overzicht trends en ontwikkelingen: Een outside-in analyse van de belangrijkste bewegingen in het sociaal domein, VNG, 2015
(<https://vng.nl/files/vng/20150707-vtsd-scenario.pdf>)
- Essay *De staat van het sociaal domein, terug-, rond- en vooruitkijken*, VNG
- *Wegwijs in het sociaal domein*, Advies ter verbetering van de informatievoorziening door de regering aan de Tweede Kamer met betrekking tot de Participatieweg, de Jeugdwet en de Wmo 2015
- Veranderingen in de zorg, Zorgwijzer
<https://www.zorgwijzer.nl/faq/veranderingen-in-de-zorg>
- Gemeenten worstelen met instrumentalisering van vrijwilligerswerk, Sociale Vraagstukken <https://www.socialevraagstukken.nl/gemeenten-worstelen-met-instrumentalisering-van-vrijwilligerswerk/>
- Zó werkt het sociaal domein, Gertrude van Driesten, Sara Blink, 2021

Documenten vanuit Ommen

- Diverse brieven van de adviesraad sociaal domein
- Een brief van het college van B&W aan de adviesraad over Samen Doen Ommen
- Toekomstschets Samen Doen Ommen
- Kamerbrief over hoofdlijnenbrief toekomst Wmo
- Het aantal Wmo/ Jeugd indicaties per 1 december 2021

- Een brief aan informateur Agricola over de samenwerking van zorg en welzijn
- Cliëntervaringsonderzoek Jeugdwet 2020
- Cliëntervaringsonderzoek Wmo 2020
- Transformatieagenda 2021 – 2024
- Clusterplan Samen Doen 2022
- Houtskoolschets Ommen 4.0
- Producten en dienstencatalogus backoffice sociaal domein 2021
- Subsidieregister Ommen 2022
- Uitvoeringsplan mantelzorgondersteuning 2018-2019
- Programmaplan Vitaal Vechtdal 2019
- Vergaderplanning gemeenteraad 2022
- Lokaal gezondheidsbeleid Ommen 2016-2019
- Verordening maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp
- Beleidsplan sociaal domein Ommen 2014 '*Om elkaar*'
- Nota sociaal domein Ommen 2013 '*Omslag in denken*'

TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitale transformatie, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.

Sharon Blair-Zuiderhoff
sbr@tg.nl

Elisabeth Canisius
ecn@tg.nl

Alle intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot deze presentatie berusten bij TwynstraGudde. Niets uit deze presentatie mag worden veelevoudigd of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van TwynstraGudde.



Impact op morgen.