



Aan het College van Burgemeester en wethouders  
van de gemeente Zwolle  
Postbus 10007  
8000 GA Zwolle

Zwolle, 6 juni 2016

Betreft: Advies Participatieraad Zwolle “Transformatie in het sociaal domein – voortgang en aanpak”

Geacht College,

U heeft ons, in onze hoedanigheid als adviesorgaan van uw College, gevraagd een advies uit te brengen over de nota “Transformatie in het sociaal domein – voortgang en aanpak”. Aan dit verzoek voldoen wij graag.

### **Algemene opmerkingen**

Alvorens specifiek op de nota in te gaan, maakt de Participatieraad graag enkele algemene opmerkingen.

De leidende vragen voor de Participatieraad bij het opstellen van dit advies waren of er voldoende transformatie ‘in de nota zit’. Gaat, als deze nota tot uitvoering komt, de transformatie daadwerkelijk plaatsvinden?

#### Algemeen

De Participatieraad is ontstemd dat bij een nota die moet aanzetten tot transformatie in het sociaal domein geen burgers, cliënten en cliëntenorganisaties en mantelzorgers betrokken zijn. Hoewel u burgerparticipatie hoog in het vaandel heeft staan, is hier bij de voorbereiding en het opstellen van deze nota volledig aan voorbij gegaan. Transformeren begint met het betrekken van alle betrokken partijen en zeker ook de inwoners die het aangaat. We hadden graag gezien dat u vooraf burgerparticipatie gericht ingezet had en dat de nota daarmee doorspekt was. Een eerste duidelijke stap op weg naar transformatie.

U benadrukt sterk mogelijke (komende) bezuinigingen. Er zit een tegenstrijdigheid tussen bezuinigingen enerzijds en transformatie en innovatie anderzijds. We vragen u aandacht te besteden aan het in balans brengen van beide aspecten en duidelijk te maken wat u wilt bereiken en hoe u dit wilt doen (bezuiniging of transformatie).

Aan het thema jeugd wordt, verspreid door de nota, disproportioneel veel aandacht besteed, zonder duidelijke visie op transformatie daarin. We adviseren u dit thema in één hoofdstuk overzichtelijk bij elkaar te zetten.

In de nota zitten veel herhalingen en er worden veel woorden gebruikt. Het kan naar ons inzicht meer *to the point* wat ook de leesbaarheid van de nota ten goede komt.

En hoewel de opbouw van elk hoofdstuk min of meer dezelfde is, verschilt de stijl en de invalshoek van waaruit elk hoofdstuk geschreven wordt.

Sowieso is het nodig, op het moment dat de inwoners van Zwolle geïnformeerd en/of betrokken worden, andere taal te gebruiken. We adviseren u een goed communicatietraject op te zetten.

Komt er een Uitvoeringsplan bij de nota en zo ja, wanneer? Hoe en wanneer worden inwoners van Zwolle betrokken? De Participatieraad wil u daarover graag adviseren.

Het verdient aanbeveling in de nota meer rekening te houden met de diversiteit en de achtergrond van mensen, zoals vluchtelingen, statushouders en mensen met een niet Westerse achtergrond.

In de nota noemt u dat er verschillende evaluaties gaan plaatsvinden. Zijn inwoners daarin het uitgangspunt? We vinden die evaluaties bij de transformatie van belang, vooral om er van te leren.



## Inhoudelijk

Pagina 3, hoofdstuk 1, Algemeen.

De inleiding is sterk gericht op gemeentelijke financiën. We missen de context waar de inwoner van Zwolle verder mee te maken heeft zoals de Zorgverzekeringswet en andere regelingen.

Ook missen we in de inleiding een doorkijk naar de ontwikkelingen over tien jaar. Hoeveel mensen hebben dan behoefte aan de voorzieningen in het sociale domein? De combinatie van demografische gegevens en cijfers over het zorggebruik levert hier inzicht. We maken deze opmerking omdat uw insteek (vooral) een financiële is en gericht op de korte termijn.

In de inleiding schrijft u: “Transformatie is een complex proces en een van de lange adem.” We erkennen dit maar wijzen u erop dat deze zin het gevaar in zich bergt dat zaken vooruit geschoven worden. We adviseren u in een stappenplan aan te geven wat de stappen zijn die u gaat zetten en welke concrete resultaten u wanneer wilt boeken.

Op pagina 4, 2<sup>de</sup> zin, schrijft u: “De opgave in het sociaal domein kan niet zonder samenwerking en integratie worden opgepakt.” Wat bedoelt u hier met het woord integratie?

In de tweede paragraaf spreekt u over veranderingen in het bestaande aanbod zorg en ondersteuning voor inwoners. Welke veranderingen zijn dit en wie veroorzaakt ze?

We ondersteunen uw opvatting (laatste zin van de paragraaf) dat een welzijnsinstelling soms net zo goed als een zorginstelling de opvang kan bieden die nodig is. We adviseren u dit dan helder te verwoorden.

In de derde alinea lezen we dat u stuurt op een zorgvuldige overdracht en behoud van werkgelegenheid terwijl er meer gewerkt gaat worden met vrijwilligers. Hier zit een dubbele boodschap in met een ambitie die naar onze overtuiging niet overeind kan blijven. Het moet goedkoper, met minder mensen, met meer vrijwilligers maar laagdrempeliger gaat niet samen met behoud van werkgelegenheid. Die dubbele boodschappen zitten er teveel in de nota. *If you wanna make an omelette, you gotta break some eggs.*

We vragen u een stevige keuze te maken: of transformatie of behoud van werkgelegenheid.

We lezen in de laatste paragraaf dat de bezuinigingen leidend zijn, dat u deze niet wilt doorvoeren in het tempo dat u landelijk wordt opgelegd maar een buffer hanteert voor een zachtere landing. Wij adviseren u dit helderder, zonder omhaal van woorden en minder omfloerst, te omschrijven. Betrek ook inwoners bij keuzes die hierin gemaakt kunnen/moeten worden.

We adviseren u (pagina 5) de resultaten van de evaluaties meer als uitgangspunt te gebruiken bij de uitvoering van de transformatie.

In de laatste alinea schrijft u over de voordelen – en knelpunten - van regionale samenwerking. Laat de praktijk niet vooral zien dat regionale samenwerking op sommige terreinen voor gemeenten eerder belemmerend werkt bij lokale vernieuwing en lokale transformatie en bureaucratiesering in de hand werkt? Als voorbeeld noemen we hier de regionale inkoop jeugdzorg.

Op pagina 7, onderaan, schrijft u dat op basis van een (inhoudelijke) beoordeling blijkt dat het financieel verloop de komende jaren te risicovol en te ingrijpend is om tot innovatie en transformatie te komen. De Participatieraad vindt dit, in een nota die over transformatie gaat, een verstrekkende constatering. Wat gaat uw College doen om toch creatief en innoverend aan de slag te gaan? En hoe laat u inwoners en bedrijven daarbij meedenken?

De tweede (volledige) alinea op pagina 8 lezen wij zo: We moeten meer mensen vanuit de bijstand aan het werk krijgen anders loopt het financieel klem. Klopt onze interpretatie? Zo ja, dan adviseren wij u het ook zo helder te verwoorden. En hoe gaat u het aanpakken om meer mensen aan het werk te krijgen?

Op pagina 9, hoofdstuk 2 Gezette stappen in 2015 en 2016, schrijft uw College meer van de achterkant (maatwerkvoorzieningen) naar de voorkant te willen. Wat is daarbij de verhouding vrijwilligerswerk / werk en dagbesteding / werk? Gaat u ook betere, consequentere afspraken opstellen zodat mensen die in de bijstand zitten makkelijker vrijwilligerswerk kunnen gaan doen?

Wij vinden vrijwilligerswerk een prima instrument om iemand (mede) te helpen arbeidsfit te worden. Beschikt uw College over programma's daarvoor?



Passen de effecten van trajectfinanciering bij de transformatie die u nastreeft (pagina 9, laatste paragraaf)? Het komt de Participatieraad voor dat de trajecten teveel aanbodgestuurd zijn zonder een afspraak over de te bereiken doelen. Cliënten moeten niet slechts een keuze hebben uit pakket A, pakket B of pakket C, maar zelf het pakket dat bij hen past kunnen samenstellen. Er is te weinig keuze, te weinig aanbod in wat burgers nodig hebben. Wij adviseren u een traject per cliënt af te spreken en arrangementen met de cliënten te maken, eventueel in de vorm van een cafetariamodel. Tevens adviseren we u dit duidelijker in de aanbestedingscriteria op te nemen.

Een voorwaarde hiervoor is niet alleen scholing en coaching van medewerkers, maar ook een kanteling binnen de organisaties en een omslag in mentaliteit. Medewerkers zijn niet geschoold, ervaren of bedreven om hierover in gesprek te gaan met cliënten. We adviseren u hier afspraken met de aanbieders over te maken.

Op pagina 10 lezen we dat de tariefskorting dagbesteding voor inwoners weinig gevolgen heeft gehad. Cliënten geven bij ons andere signalen af: er is minder diversiteit in het aanbod en de groepen zijn groter geworden. Ook wordt er niet altijd samen met de cliënt een plan van aanpak opgesteld en te behalen doelen bepaald. Cliënten moeten te vaak genoegen nemen met het bestaande aanbod. Hier kan innovatie leiden tot transformatie.

De aanbesteding van het collectief WMO vervoer heeft tot een prijsvoordeel geleid. Is dit gepaard gegaan met behoud van kwaliteit of zelfs verbetering van de kwaliteit voor de Zwolse inwoners? En maakt het meer participeren mogelijk? Op tijd ergens zijn voor een afspraak is nodig om voluit mee te kunnen doen in deze samenleving.

Ten aanzien van Jeugdhulp constateren we dat door de gezamenlijke inkoop en de vorm van inkoop het inzetten op uitgangspunten als eigen regie en eigen kracht, preventie en '1 gezin, 1 begeleider, 1 plan' geblokkeerd is. Werken aan transformatie betekent werken aan andere vormen van inkoop. Wil de transformatie Jeugdhulp slagen dan moeten de uitgangspunten leidend zijn bij de inkoop.

In de tweede alinea van paragraaf 2.2. staat de zin: Om per 2015 de toegang tot de jeugdhulp voor jongeren en ouders beschikbaar te houden is het sociaal wijkteam opgericht. We verzoeken u aan te vullen dat het sociaal wijkteam meer functies kent.

In de derde paragraaf lezen we dat de "Ontwikkelagenda passend onderwijs en jeugdhulp" afzonderlijk aan de raad wordt voorgelegd. Kunt u aangeven wanneer u de Participatieraad voor deze nota advies gaat vragen?

Wij adviseren u de Arbeid en Kansen-training (bladzijde 12) te evalueren. Hoe tevreden zijn deelnemers? Heeft het hen geholpen om aan werk te komen? Wat zijn de effecten? Wat is de uitstroom naar regulier werk? De cliënt moet voorop staan, niet de targets die consultants moeten halen.

Met welke publiek-private partners werkt u samen om meer mensen uit te laten stromen uit de bijstand? Wat doet de gemeente zelf om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen?

Op bladzijde 13 constateert u dat het financieel uitgangspunt voor re-integratie minder rooskleurig is. Wij adviseren u op te nemen wat de plannen voor de toekomst zijn. Wat is de inzet die u gaat plegen? Welke aanpak staat u voor?

Atlas heeft in een onderzoek geconcludeerd dat de kansen op de arbeidsmarkt voor de lager opgeleiden onder de bijstandsgerechtigden klein zijn. Wat betekent dit voor deze doelgroep? Gaat u vooral inzetten op mensen die kansrijk zijn ten aanzien van uitstroom?

De Participatieraad kan zich vinden in de uitgangspunten die u op pagina 15 noemt, zoals iedereen doet mee, richten op preventie en inzetten van informele ondersteuning.

Wij juichen het toe dat u bij Bruggenbouwers (pagina 16) ervaringsdeskundigen inzet. Wij adviseren u ervaringsdeskundigheid breder en vaker in te zetten dan nu het geval is. Ervaringsdeskundigen moeten een gelijkwaardige rol hebben binnen een sociaal wijkteam of ondersteuningsteam.

Er wordt in de nota sterk geleund op de inzet van vrijwilligers en mantelzorgers. Is het gericht inzetten op het uitbreiden van inzet mantelzorgers wel realistisch? Uit recente onderzoeken komt vooral het beeld naar voren dat zij chronisch overbelast zijn. Wij adviseren u eerst in te zetten op adequate ondersteuning waardoor zij het langer vol houden. Wij adviseren u in de nota op te nemen dat u van professionals verwacht efficiënt met vrijwilligers en mantelzorgers samen te werken met, indien nodig, op- en afschaling. Samenwerking tussen deze partijen beschouwen wij als innovatie en transformatie.

Daarnaast adviseren wij u ook hier meer gebruik te maken van ervaringsdeskundigen en van aanbod dat er al is bij



patiënten-/cliëntenorganisaties (bijvoorbeeld cursussen voor partners van).

Bij schuldenproblematiek onderschrijven we de noodzaak meer in te zetten op preventie. Vanuit de klankbordgroep Participatie en Inkomen bereiken ons signalen dat mensen met schulden niet geholpen worden omdat hun problematiek nog niet ernstig genoeg is. We vinden dit een slechte ontwikkeling.

Bij de Innovatieprojecten Jeugd plaatsen we opnieuw de opmerking dat uw ideeën gevolgen hebben voor de werkgelegenheid bij jeugdzorginstellingen. We verzoeken u achter uw keuzes te staan en naar alle partijen helder te zijn over de consequenties van uw keuzes.

U schrijft zorgorganisaties te wijzen op hun verantwoordelijkheid richting mantelzorgers. We adviseren u dit op te nemen in de aanbestedingscriteria.

Bij paragraaf 3.2 wijzen we op het grote belang van het integrale ondersteuningsplan. Wat de Participatieraad betreft mag dit veel meer aandacht krijgen.

We constateren op pagina 19, bij spoor 1, Optimaliseren ondersteuningsplannen sociale wijkteams, dat daar veel partijen bij betrokken worden behalve cliënten. Hetzelfde geldt voor de andere sporen. De Participatieraad is van mening dat wanneer bij de transformatie de partij vergeten wordt waarvoor het bedoeld is, dit plan gedoemd is te mislukken.

Wij vragen u partijen uit te dagen nu echt werk te gaan maken van ‘Eén gezin, één begeleider, één plan’ (pagina 20, spoor 3).

Op pagina 21 lezen we dat de regio een herijking van de visie op Jeugdhulp en de huidige uitgangspunten voor regionale samenwerking uitvoert. We vragen ons af hoe zich dit verhoudt met de transformatie die u tegelijkertijd als gemeente lokaal uitvoert.

Meteen daarna schrijft u: “Een andere manier van contracteren kan er toe leiden dat sommige aanbieders te maken krijgen met een omzetsdaling en als gevolg daarvan met dreigend continuïteitsverlies.” Ook hier kunnen we als Participatieraad niet anders concluderen dan dat dit nu eenmaal inherent is aan het transformatieproces.

De planning regionale inkoop Jeugdhulp (pagina 22) vinden we een vreemde eend in de bijt in een nota over transformatie. We adviseren u deze op te nemen in een bijlage. Relevanter is of het inkoopproces zelf verandert. We adviseren u er voor te zorgen dat in de inkoop innovatiestimulansen zitten en dat de ondersteuningsbehoefte van de cliënt uitgangspunt is. Kunt u dit toezeggen?

Bij de planning Wmo adviseren we u inwoners te betrekken bij de nieuwe integrale arrangementen. Het is nu nog te sterk aanbodgericht vanuit de aanbieders.

U stelt dat aanbieders alle diensten aan moeten kunnen bieden. Wij betwijfelen sterk of dat is wat cliënten nodig hebben. Soms is specialistische ondersteuning effectiever, doelgerichter en efficiënter.

Bij de monitoringsfase missen we de Participatieraad. In het continue proces van evalueren worden we graag betrokken.

Op bladzijde 23, paragraaf 3.3, Passend wonen met zorg, missen we de levensloopbestendige en makkelijk aanpasbare woningen. We adviseren u innovatieve ideeën en woningbouwinitiatieven van inwoners zelf te omarmen, zoals de zogenoemde ‘Krasse Knarren Hof’.

Wat bedoelt u op pagina 24 met de zin: “Continuïteit van ondersteuning is belangrijk en ongewenste frictiekosten moeten worden voorkomen.”

Op pagina 25 lezen we dat voor de zomer het Zwolse “Wmo”-samenwerkingsconvenant met de Zwolse corporaties wordt geëvalueerd. We verzoeken u ons deze evaluatie te doen toekomen.

Voor ‘Zo licht als kan, zo zwaar als nodig’ is een absolute voorwaarde dat de toegang goed en snel is (pagina 26).

Op pagina 29 missen we een nieuwe manier van netwerken van de gemeente waarin de werkgevers, en cliënten, op



basis van gelijkwaardigheid betrokken worden.

Bij de begeleiding naar de arbeidsmarkt (pagina 30) adviseren we u maatwerk te leveren en mensen die dat willen zelf de regie in handen te laten nemen.

Overigens adviseren we u voor deze pagina en de pagina's 29 en 31 het aanbod en de plannen (onder het kopje Kansen) beter te structureren.

Op pagina 31 (Dilemma's) lezen we dat u de Zwolle Werkt Intensief aanpak wilt afbouwen terwijl deze effectief is gebleken. De Participatieraad heeft hierbij als vraag waaruit blijkt dat deze aanpak effectief is. Als de aanpak effectief is, waarom stopt u er dan mee? Meer algemeen adviseren we u te zoeken naar meer duurzame oplossingen.

Het beschikbaar stellen van een innovatiebudget vinden we als Participatieraad een goed idee (pagina 33, Hoofdstuk 4, Innovatiebudget). In de hele nota lezen we dat u maatwerk gaat leveren. Voor een budget dat maatwerk moet leveren, vinden we de hoogte ervan – afgezet tegen het totale budget - echter karig. We stellen voor om voor elke cliënt een innovatiebudget in te zetten als daardoor het ondersteuningsplan beter uitgevoerd kan worden. We adviseren u om te focussen op het daadwerkelijk implementeren van goede praktijken die vanuit het Innovatiebudget ontwikkeld zijn. Ook vragen we u het beschikbaar zijn van een Innovatiebudget al in de inleiding te noemen.

In motie M-14 (pagina 37) lezen we dat uw College wordt opgeroepen om bij het voorbereiden van bezuinigings- en verandervoorstellen op het "sociaal domein breed" ook de ideeën te benutten van (ex)cliënten, mantelzorgers, hulpverleners en andere direct betrokkenen.

We vinden het teleurstellend te constateren dat de uitwerking van motie 14 niet terug te vinden is in de Transformatie nota. Inwoners van Zwolle (ex-cliënten en mantelzorgers) staan in deze nota niet centraal.

Ook de consequenties van een uitwerking van motie M-23 – het leidend zijn van het ondersteuningsplan en het in gesprek zijn over het ondersteuningsplan - zien we onvoldoende terug in deze nota.

Ook bij de uitwerking van Motie 11-1 hebben wij de vraag of inwoners van Zwolle daarbij wel betrokken zijn.

We constateerden in het begin van dit advies al dat de inwoners van Zwolle onvoldoende betrokken zijn bij de totstandkoming van deze nota. We adviseren u dan ook bij het vervolgproces (bladzijde 39) de inwoners intensief te betrekken.

We vinden het opmerkelijk dat van zo'n belangrijke nota de uitgangspunten niet zijn besproken met cliënten.

Mocht u een mondelinge toelichting willen bij dit advies dan zijn wij daar uiteraard graag toe bereid.

Hoogachtend,

Mevrouw Rabia Madarun  
Voorzitter Participatieraad Zwolle