

Aan het College van Burgemeester en Wethouders van
de Gemeente Leidschendam-Voorburg
Postbus 905
2270 AX VOORBURG

Voorburg 27 januari 2014
Ons kenmerk 2014-0002
Betreft Advies over concept "Integraal Stappenplan 3D"
Uw brief van -
Uw kenmerk -
Bijlage -

Geacht College,

De Participatieraad heeft het concept "Stappenplan 3D" ontvangen kort voorafgaand aan de behandeling in uw College.

De Participatieraad spreekt zijn waardering uit voor de inspanning die hiervoor geleverd is, in een tijdperk waarin nog veel onzeker is.

De Participatieraad wil niet nalaten op te merken niet betrokken te zijn geweest bij de totstandkoming van dit concept. Wel hebben op onderdelen gesprekken plaatsgevonden.

De late ontvangst zorgt ervoor dat de mogelijkheid bestaat dat er later een aanvulling op dit advies zal worden verstrekt. Dit advies zal dan tijdig bij de Commissie MA en de Gemeenteraad worden ingediend.

Ook kunnen dan meer punten aandacht of uitdieping krijgen dan die welke nu in dit advies zijn genoemd.

Het uitgangspunt van de Participatieraad is dat bevorderd moet worden dat alle inwoners ongeacht inkomen, gezondheid en andere persoonlijke omstandigheden op basis van zelfredzaamheid optimaal kunnen participeren in deze samenleving.

College, ambtelijke organisatie en maatschappelijke organisaties staan met decentralisaties voor een forse opgave zowel qua beleidsvoorbereiding als wat betreft het denken over de daadwerkelijke implementatie. Het Stappenplan is een belangrijke stap in dit denken in de wetenschap dat er nog te veel onduidelijk is dan voor een goede implementatie ideaal of wenselijk is.

Meer dan een stappenplan

De nota heeft als titel "Integraal Stappenplan 3D". Daarmee ontstaat de indruk van een soort neutraal plan van aanpak met stappen en een planning. Het enige specifieke beslispunt over de voorlopige raming van de invoeringsbudgetten lijkt dat ook te illustreren (beslispunten raadsvoorstel en college zijn verschillend). De nota doet echter meer dan het bepalen van een aantal stappen en het invoeringsbudget. In de paragrafen 2.4, 3.5 en 4.8 worden richtinggevende uitspraken gedaan die kaderstellend zijn voor de invoering van de drie decentralisaties. Het zijn onze inziens nadere uitwerkingen van de eerder vastgestelde Kadernota 3D. Het zou dus goed zijn om dat te expliciteren bijvoorbeeld in de beslispunten, maar ook in titel en inleiding want de richtinggevende uitspraken zijn niet zonder betekenis.

Beleidsuitgangspunten in relatie tot bezuinigingsopgave:

Wat betreft die uitgangspunten; deze vormen de beleidsmatige aanloop voor het realiseren van de bezuinigingsopgaven die met de decentralisaties annex zijn. Daarbij geven ze wel een notie van de denkrichting van de gemeente, maar blijven in de nota veelal abstract of ideologisch, waardoor onduidelijk blijft hoe groot het beoogde effect is en daarmee lastig te beoordelen is of ze reëel zijn. Ze verdienen nader te worden

besproken en geëxpliciteerd. Er is niets mis met ideologische keuzes ten opzichte van beleidsmatige keuzes (ook regievoering). De onderbouwing is alleen verschillend. In elk geval wordt niet als zodanig benoemd dat ze richtinggevend zijn voor de realisatie van de bezuinigingsopgaven, terwijl dat voor de discussie wel wezenlijk is.

In de nota wordt ook geen extra hoofdstuk gewijd aan kwaliteits-, continuïteits- en kwantiteitsbewaking. De Participatieraad is van mening dat bij de kwaliteitsbewaking de cliënt zelf de belangrijkste bron van informatie voor de gemeente zou moeten zijn.

De Participatieraad beveelt aan in dit kader een nulmeting uit te voeren.

Hoofdstuk 2: Vernieuwing van het ondersteuningsaanbod

We lezen: "Door te investeren in de ondersteuningslagen versterken we het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Hiermee krijgen inwoners maximaal de ruimte om zelf (en met eigen sociaal netwerk) oplossingen te kiezen voor vraagstukken in de persoonlijke levenssfeer." Betekent de "maximale ruimte" dat de burger het feitelijk zelf moet doen? Kan de burger dat en wat houdt het in? Hoe groot is de groep die dat niet kan?

De redenering dat "investeren in algemene ondersteuning" leidt tot "versterking van zelforganiserend vermogen" en daarmee tot "een groei van informele ondersteuning ten opzichte van formele ondersteuning" kan ideologisch wenselijk zijn, maar is beleidsmatig lastig op voorhand te onderbouwen en daarmee potentieel een groot financieel en maatschappelijk risico.

Het is goed te lezen dat de gemeente wil inzetten op preventie- en versterkingsactiviteiten en vroegsignalering. Aan welke activiteiten wordt dan gedacht?

Dat betekent in onze ogen dat de gemeente gelden beschikbaar zal moeten (blijven) stellen voor algemene voorzieningen en voor het financieel faciliteren van organisaties die met vrijwilligers ondersteuning uitvoeren. Het betekent dus niet, zoals op pagina 11 wordt gesteld: "de gemeente ziet minder een rol voor zichzelf weggelegd in het subsidiëren".

In het de nota is te lezen dat de gemeente kiest voor sterke sturing op de specialistische voorzieningen (de "Ondersteuningspiramide"). Bevorderd zou moeten worden dat meer dan nu lichte vormen van ondersteuning te bieden in plaats van zware vormen. Lichte vormen van ondersteuning zouden zelf of door vrijwilligers moeten worden verricht. Ook daar ligt volgens de nota in afnemende mate een rol voor de gemeente. Hoe gaat dit werken? Hoe vindt die sturing plaats? Het uitgangspunt wordt met dit stappenplan bepaald zonder veel zicht op de wijze van realisatie. Ideologisch kan dat, maar praktisch laat dat veel onduidelijkheid bestaan die je liever expliciet zou willen hebben als je het uitgangspunt bij dezen vaststelt.

In paragraaf 2.4 (4) wordt gesproken over "instemmen met de groei van informele ondersteuning". De Participatieraad beveelt aan om hierin een stimulerende rol te spelen omdat dergelijke processen niet vanzelf ontstaan.

De Participatieraad heeft zijn aarzelingen of de piramide die de basis vormt voor het beleid wel klopt. Mogelijk is te veel gekeken naar jeugdzorg en te weinig naar de Wmo-doelgroep.

Bij het niveau "Ondersteuning op maat" wordt uitgegaan van kortdurende hulpverlening en ondersteuning. Er kan echter sprake zijn van jarenlange en levensbrede ondersteuning door professionals (en mogelijk ook goed getrainde vaste vrijwilligers) op niet specialistisch niveau. Ook kan dit soms in een algemene voorziening maar wel specifiek voor een bepaalde doelgroep en met professionals. Bijvoorbeeld: inloop voor GGZ-cliënten; groepsopvang/begeleiding dementerenden; groepsbegeleiding LVG-ers.

Bij het niveau "Vangnet voor de meest kwetsbaren" is het maar zeer de vraag of het mogelijk en wenselijk is om hier af te toppen. Vele mensen met chronische aandoeningen als Dementie, Parkinson, verschillende vormen van kanker, MS, Longemfyseem, mensen met een lichamelijke handicap etc. worden niet beter maar meestal slechter en zij hebben vaak jarenlange ondersteuning op specialistisch niveau nodig voor een zo menswaardig mogelijk bestaan. Mantelzorgers gaan bij deze groepen meestal reeds tot het uiterste, zo niet over hun grenzen heen. Ook het eigen netwerk is reeds uitgebreid ingeschakeld. Hier valt derhalve geen of weinig "winst" te behalen.

Ook mensen met een licht verstandelijke handicap worden niet beter en ook zij hebben juist specialistische professionele ondersteuning nodig om zichzelf zo goed mogelijk te ontplooien. Dit geldt ook voor mensen met psychische aandoeningen.

De Participatieraad vreest dus dat de kwaliteit en kwantiteit van professionele gespecialiseerde ondersteuning in de knel komt. Juist op dit niveau is het aan de professionele hulpverleners samen met de cliënt/het cliëntsysteem te bepalen wat de best mogelijke ondersteuning is.

De Participatieraad is zich bewust van het korte tijdsbestek maar beveelt toch aan om voordat de Gemeenteraad hierover besluit, aan de hand van een aantal casussen, samen met aanbieders, cliënten en gemeenteambtenaren, de mogelijkheden van het aanbieden van het "Ondersteunen op maat" verder uit te werken.

In dit hoofdstuk wordt een nota aangekondigd over overgangsrecht en herindicatie (mei 2014). Het is te overwegen deze, evenals de meicirculaire of een specifieke notitie over financiële aspecten sociaal domein, ook op te nemen in een bijlage (inclusief de explicitering) en mee te nemen in de inspraak.

Hoofdstuk 3: Toegang en toeleiding

De Participatieraad heeft eerder in een advies aangegeven positief te staan tegen het opstarten van een pilot in Bovenveen en de ervaringen van deze pilot zullen uitwijzen of het beoogde toegangs- en toeleidingmodel aan de verwachtingen zal voldoen.

Het zal daarbij ook afhangen van de financiële middelen die de gemeente beschikbaar zal stellen voor het meerwerk dat professionals in de pilot zullen moeten investeren.

In de nota staat: "de teams hebben de opdracht meer algemene goedkopere en vrijwillige vormen van ondersteuning aan te bieden in plaats van zwaardere, duurdere, individuele, specialistische vormen van ondersteuning". Dit lijkt ons geen goed uitgangspunt, hooguit kan de gemeente deze als "wens" uitspreken. Het is de verantwoordelijkheid van de professionele hulpverlener om samen met de cliënt of het cliëntsysteem te zoeken naar een kwalitatief en kwantitatief zo goed mogelijke ondersteuning met/voor deze specifieke cliënt.

Welk budget wordt toegekend aan deze pilot? Komt dit ook uit het Programmabudget?

Hoofdstuk 4: Regionaal opdrachtgeverschap en inkoop

De Participatieraad beveelt de gemeente c.q. de gezamenlijke gemeenten aan om het Inkoopmodel voor specialistische voorzieningen in samenspraak met cliëntorganisaties, aanbieders en Participatieraad uit te werken in een separate notitie 'Sturing en bekostiging'.

De Participatieraad staat positief tegenover een zelfstandig inkoopbureau maar benadrukt dat dit bureau de kwaliteit van de hulp- en dienstverlening voor de kwetsbare burger en diens keuzevrijheid even hoog in het vaandel moet hebben staan als voldoende kwantiteit, efficiëntie en effectiviteit.

In dit verband is de Participatieraad benieuwd naar de uitwerking van het PGB en de inkoop bij ZZP-ers.

De Participatieraad vraagt zich af wat de aard en inhoud is van een "Bestuurlijke Tafel Sociaal Domein".

Hoofdstuk 5: Financiën

In het voorblad wordt gemeld dat de gemeente voor 2014 € 2,4 mln. als stelpost heeft opgenomen in de Meerjarenbegroting 2014 voor eventuele tekorten op de decentralisatie. In de financiële paragraaf wordt niet ingegaan op stelposten na 2015 om eventuele tekorten op te vangen.

Er wordt in de financiële paragraaf aantal risico's genoemd. De Participatieraad acht de financiële opgave die de decentralisaties met zich meebrengen onvoldoende geproblematiseerd en wat te veel vanuit de techniek van de P&C-cyclus benaderd.

Dat de meicirculaire meer zicht zal bieden op de feitelijke financiële opgave wordt herhaaldelijk benoemd. Om die reden zou het wenselijk zijn om deze circulaire op te nemen in de tabel van bijlage 3.

Dat de taken overkomen met een aanzienlijke bezuiniging en slecht partieel uitvoeringsbudget krijgt weinig expliciete aandacht. Dat is voor de Participatieraad aanleiding tot zorg.

Opvallend is dat er wel vermeld wordt hoe om te gaan met onderbesteding, maar niet met overschrijding. Is het uitgangspunt dan alleen dat de middelen die specifiek overkomen worden benut of zou dekking vanuit andere middelen denkbaar zijn? Welke scenario's heeft het College in overweging op dit punt?

De Participatieraad vraagt zich af of de stelpost "AWBZ" dezelfde post is als "reserve Wmo". Zo ja, in hoeverre is er dan nog € 254.000,- beschikbaar voor de goede voorstellen die het College op 13 januari jl. ter tafel legde bij de Commissie MA ten aanzien van preventie/vroegsignalering vrijwilligerswerk (voor Fox Aob zelfredzaamheid van vrouwen, extra ondersteuning mantelzorgers, innovatie/uitbreiding collectieve opvang, communicatie met inwoners, vadercentrum)?

Hoofdstuk 6: Communicatie

De communicatieparagraaf geeft weinig inzicht op de wijze waarop in de zomermaanden de inspraak concreet wordt georganiseerd. Inspraak in de zomer wordt bij voorkeur vermeden en vraagt in de regel om ruimere termijnen.

De Participatieraad beveelt de gemeente in zijn regisserende rol aan om hierbij de maatschappelijke organisaties en de Participatieraad te betrekken.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben ingelicht.

Met vriendelijke groet,



Mevrouw A.P. de Grijs-Langestraat
Voorzitter Participatieraad Leidschendam-Voorburg