

**Adviesraad WMO en Jeugdhulp gemeente 's-Hertogenbosch**

Aan: Het College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente 's-Hertogenbosch

Van: De Adviesraad WMO en Jeugdhulp gemeente 's-Hertogenbosch

**Betreft: Advies inzake inkoopkader Basisondersteuning 2019**

's-Hertogenbosch, 15 augustus 2018

Geacht College,

Vooraf

Op uw verzoek brengt de Adviesraad WMO en Jeugdhulp een advies uit op basis van voorliggende stukken:

1. De nota 'Inkoopkader basisondersteuning 2019' met het verzoek tot besluit en
2. De bijlage 'Inkoopkader Basisondersteuning 2019'.

De stukken zijn reeds in het College besproken zonder dat de Adviesraad zich heeft kunnen buigen over de inhoud en een advies heeft kunnen aanbieden. De Adviesraad stelt het zeer op prijs dat u de besluitvorming heeft uitgesteld en dat de Adviesraad alsnog in de gelegenheid is gesteld de stukken van advies te voorzien.

Inleidende opmerkingen:

De kanteling, een korte reflectie

De Adviesraad heeft de afgelopen jaren de ontwikkelingen op het terrein van het sociaal domein met interesse gevolgd. In de achterliggende periode is er hard gewerkt aan nieuwe beginselen en werkvormen voor het brede veld van zorg en welzijn. De Adviesraad heeft daarbij regelmatig gewezen op de maatschappelijke opdracht, die aan de basis van de decentralisatie van het gebied van zorg en welzijn ligt, n.l. de maatschappelijke kanteling.

In de visienota 'De sociale kracht van de stad' (febr. 2011) zijn de uitgangsgedachten helder verwoord. We moeten constateren dat de kanteling in de afgelopen zeven jaar nog lang niet op alle gebieden is verwezenlijkt. Dit zal ook niemand verbazen gezien de onevenredig grote bezuiniging van de zorg waarmee 'het nieuwe stelsel' gepaard ging bij de invoering.

De Adviesraad is erg blij met de plannen van het College in het huidige Bestuursakkoord, waarin we de principiële uitgangsgedachten van 'De sociale kracht van de stad' opnieuw herkennen. Er wordt gesproken over het begrip 'partnership' (pag 23/24). Naast de positie van bestuurders, beleidsmakers en beleidsuitvoerende instanties wordt de positie van de 'burger' gezien als een gelijkwaardige.

Door velen, zowel burgers als uitvoerende instanties is tot op heden deze gelijkwaardige positie in de relatie met de gemeente niet altijd als zodanig gevoeld. Het gevoel van afhankelijkheid in de relatie tot de inkoop-, opdrachtgevers-, regievoerders- en andere posities van de gemeente is mede bepalend geweest voor het niet slagen van een sociale kanteling. Zolang er tussen de partijen van het partnership een gevoel van afhankelijkheid blijft bestaan zal het moeilijk zijn een sociale kanteling te bewerkstelligen en zal een echte maatschappelijke transformatie op het terrein van zorg en welzijn moeilijk te verwezenlijken zijn.

In de afgelopen jaren is er door veel mensen hard gewerkt om de doelstellingen te verwoorden en vorm te geven. Tijdens het traject van de invoering van het nieuwe zorgstelsel is er gezocht naar de beste methodes en samenwerkingsmodellen met uitvoerende instanties en instellingen. Aan de intenties van de betrokken ambtenaren, bestuurders en uitvoerenden in de zorg en het welzijnswerk heeft de Adviesraad nooit getwijfeld.

De Adviesraad heeft regelmatig gewezen op fundamentele aspecten, die in haar visie ondermijnend gewerkt hebben aan het tot stand brengen van de beoogde maatschappelijke kanteling. Naast de

afhankelijkheidsrelatie tussen gemeente met uitvoerende instellingen en burgers zijn een aantal wezenlijke aspecten mede debet aan het niet tot stand komen van een sociale maatschappelijke kanteling. Hierbij denkt de Adviesraad aan o.a.:

- Systeemgericht denken en werken. Er dient meer uitgegaan te worden vanuit de leefwereld van de burger, heel laagdrempelig en minder vanuit het systeemdenken van de beleidsmaker.
- Een grote doorloop/wisseling van medewerkers in het Stadskantoor, waardoor de continuïteit van ontwikkelingen vaak geremd en verstoord zijn.
- De moeilijke toegankelijkheid tot het ambtenarenapparaat; ambtenaren zijn veelal moeilijk bereikbaar. Ook al is de ambitie om makkelijk bereikbaar te zijn voelbaar, in de praktijk is het Stadskantoor weinig toegankelijk.
- De geringe interne afstemming tussen afdelingen; medewerkers van de ene afdeling weten vaak niet wat bij een aanpalende afdeling gebeurt. Een goede interne communicatielijns is vaak niet te vinden.
- Het regelmatig veranderen van werkmethodeken en de veelal bureaucratische communicatie maakt het weinig inzichtelijk met wie of waarmee de burger te maken heeft.

De Adviesraad zou graag zien dat in de huidige bestuursperiode er een principiële basis wordt gelegd waarop de beoogde gelijkwaardigheid tussen gemeente, uitvoerende zorg- en welzijnsinstellingen en inwoners vorm en inhoud krijgt. Hier is nog veel denk- en werkactiviteit voor nodig.

### **Advies**

Stel een onafhankelijke werkgroep samen met de opdracht om op basis van principiële uitgangsgedachten een gekantelde sociale samenleving op basis van onafhankelijk partnership te vertalen naar de praktijk.

- De samenstelling dient maatschappij breed te zijn: politiek, ambtelijk, uitvoering, burger, e.a.
- De werkgroep kent een onafhankelijke positie en wordt geleid door een onafhankelijke voorzitter.
- De bevindingen van het ontwikkelteam worden breed binnen de stad besproken met mogelijkheid tot reflectie.
- De opdracht kent een doorlopend karakter. Het moet leiden tot een vorm van een voortschrijdende lerende samenleving.

### **Opmerkingen m.b.t. de bijlage 'Inkoopkader Basisondersteuning 2019'**

De Adviesraad onderschrijft het uitgangspunt dat de basisondersteuning een preventieve werking moet hebben om het algemene gevoel van welzijn van burgers te waarborgen. De doorwerking naar een sterkere vorm van zelfredzaamheid, een groeiend gevoel van eigenwaarde en het beter kunnen voeren van eigen regie zijn hierbij van wezenlijk belang. De Adviesraad is positief over de grote lijn en de ambities, zoals beschreven in de voorliggende nota's. Het is een uitgebreid pakket aan formele en informele plannen en activiteiten. Bij het lezen viel op dat de basisondersteuning raakvlakken heeft met veel onderdelen binnen het hele sociaal domein. De Adviesraad heeft daarom slechts een select aantal thema's becommentarieerd. In nog op te stellen latere adviezen wilt de Adviesraad op deze thema's nader ingaan.

### **Pag. 2**

De Adviesraad heeft een aantal vragen bij de betekenis van het hanteren van de marktwerking als methode van toewijzing bij de inkoop

Vragen die opkomen zijn:

- In hoeverre belemmert de marktwerking de onderlinge samenwerking? De vier gecontracteerde aanbieders zijn verbonden in het samenwerkingsverband Breed Welzijn. Daarnaast zijn zij ook elkaars concurrenten bij het verkrijgen van opdrachten. Hoe is dat ondervangen?
- Grote organisaties hebben veelal de neiging om te verstrikken in hun eigen organisatieperikelen. In hoeverre zijn de vier gecontacteerde instellingen daartegen bestand?
- Wat is de positie van andere, kleineren aanbieders zoals Jong actief, De Poort, Hambaken Gym, e.a.. In hoeverre zijn deze voorzieningen in beeld bij de gemeente en hoe verhouden zij zich tot de grote vier?

- Is er zicht op de inhoudelijke kwaliteit van wat de instellingen bieden? Ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de kwaliteit uitsluitend bij de aanbieders of is er sprake van een gedeelde gevoelde verantwoordelijkheid?
- De gemeente is inkoper, opdrachtgever en controleur. De instellingen zijn verantwoordelijk voor de inhoud en de vormgeving. Dat klinkt als een top-down verhouding, waarbij er weinig sprake is van onafhankelijke posities. Hoe wordt hier in de praktijk inhoud aan gegeven.
- Welke rol is er aan burgers toegedicht bij de ontwikkelingen rond de inkoop van de basisondersteuning. Wie gaat hen erbij betrekken en in welke hoedanigheid is de gelijkwaardige positie zichtbaar?

### **Advies**

De Adviesraad is (hopelijk ten onrechte) beducht voor de kracht van de grote instellingen in relatie tot een ondergeschiktheid van de kleinere instellingen.

Laat bij het inkoopbeleid de omvang of het 'gemak' van het werken met grotere instellingen niet leidend zijn. Bezie goed de effecten van de omvang van instellingen m.b.t. de kwaliteit van de zorg/ondersteuning van de burgers. Luister hiervoor m.n. naar de verhalen van bijv. de jongeren/ buurtbewoners/cliënten in dagcentra of huiskamerprojecten en leg je oor niet uitsluitend te luister bij het geluid van het management van de instellingen.

Maak inzichtelijk dat de gestelde transformatieopdrachten hun effecten hebben op de inhoudelijke vragen vanuit de leefwereld van de burgers en niet alleen op de (economische) kanten van de organisaties.

Pag. 12

### **Vrijwillige inzet en informele hulp**

De Adviesraad onderkent de grote ambitie achter het inkoopbeleid op het gebied van de basisondersteuning en de wil om het zoveel mogelijk vanuit inhoud te onderbouwen. De intentie om de basisondersteuning goed te regelen en op waarde in te schatten is in de notities terug te lezen. Niet alleen wat betreft de economische waarden van een goed georganiseerde basisondersteuning maar met name ook de betekenis voor burgers als participerende leden van een gemeenschap. Het doel is dat inwoners zich inzetten voor elkaar en dat probleemsituaties in een vroeg stadium onderkend en ondersteund kunnen worden. Om deze doelstelling uitvoerbaar te maken wordt veelal een beroep gedaan op vrijwilligers of mantelzorgers.

De mentale en emotionele druk op deze 'basisondersteuners' is niet altijd in zicht. De Adviesraad heeft zorgen over de toename van de vraag. De in de nota omschreven resultaten laten zien dat er veel aandacht is voor de vrijwillige inzet en informele hulp. Er staat een ambitieuze opsomming van plannen beschreven voor ondersteuning en ontwikkeling. De Adviesraad is sceptisch m.b.t. de haalbaarheid van deze doelstellingen. Uit verhalen van vrijwilligers en mantelzorgers verneemt de adviesraad, dat het beroep dat op vrijwilligers en mantelzorgers gedaan zwaarder wordt en veelal bestaat uit taken, waar de professionals in hun praktijk niet meer aan toekomen. De draagkracht van vele vrijwilligers en mantelzorgers is groot en is vaak ingegeven vanuit motivatie en maatschappelijke betrokkenheid. De kwaliteit van de zorg en het maatschappelijk welzijn van vele kwetsbare en zorgbehoevende inwoners berust in groeiende mate op een grote groep onbezoldigde en goedwillende mede-inwoners. Het gevaar van deze ontwikkeling is dat de rekbaarheid en de draagkracht van deze groep mensen begrensd is. De Adviesraad is bezorgd voor overvraging en ziet dat de draagkracht op vele terreinen de grenzen bereikt heeft.

### **Advies**

- Maak publiekelijk inzichtelijk op welke wijze de gemeente vrijwilligers en mantelzorgers motiveert, ondersteunt en faciliteert.
- Wees alert voor overvraging en maak de gestelde ambities waar.
- Wees ruimhartig met waardering en met het faciliteren op zowel materieel als immateriële gebied.

Pag. 13

#### Ontmoeting en dagactiviteiten

De Adviesraad heeft meerdere keren aangegeven de focus meer op buurten te richten dan op wijken. Voor veel ontmoetingsmomenten leent een buurt, waar men elkaar kent van de plaatselijke supermarkt, de kinderen elkaar op school zien en na schooltijd samen buiten of in een buurthuis spelen, zich beter dan wanneer mensen, die voor elkaar vreemden zijn met elkaar moeten gaan optrekken. In een buurt deelt met het dagelijkse leven. Binnen buurten bestaat een onbeschreven vorm van loyaliteit, die in wijken vaak ontbreekt. De bereidheid tot wederzijdse ondersteuning is binnen een buurt sneller te bewerkstelligen dan in wijken.

De adviesraad onderschrijft de doelstellingen, gestelde resultaten en indicatoren in de nota.

#### Advies

- Verleg de focus van de wijkpleinen naar de buurten. Stuur op wijkniveau, maar organiseer op buurtniveau.
- Betrek de mensen in de buurt bij het ontwikkelen van plannen, geef ruimte en ondersteun de creativiteit van buurt.
- Geef buurtteams de vrijheid, de ruimte en de middelen om de ondersteuning waar te maken.
- Kleinschaligheid is m.n. belangrijk voor specifieke doelgroepen. Voor mensen met een NAH, thuiswonende mensen met dementie en andere mensen, die behoefte hebben aan ontmoeting en dagbesteding in een prikkelarme omgeving is maatwerk erg belangrijk. Zoek specifieke mogelijkheden voor deze burgers.

#### Tot slot

Zoals eerder aangegeven raakt de basisondersteuning vele terreinen van het sociaal domein. Het integrale karakter wordt steeds zichtbaarder. De Adviesraad heeft in deze adviesbrief door tijdgebrek een aantal thema's niet besproken. In volgende adviezen wil de Adviesraad de integraliteit van verschillende thema's blijven benaderen.

Wij hopen met bovenstaande een bijdrage te hebben geleverd aan de voortgang van het traject van zorg en welzijn.

Met vriendelijke groeten,  
Namens de Adviesraad WMO en Jeugdhulp  
Frans Leenders, voorzitter