



College van Burgermeester en wethouders

Gemeente Hengelo

Ons kenmerk: 21 047

Hengelo, 5 oktober 2021

Betreft: Advies Maatregelenpakket

Geacht College,

De adviesraad heeft kennisgenomen van uw vraag om advies uit te brengen over het voorgenomen Maatregelenpakket. U wilt advies ontvangen over de uitvoering van de voorgenomen maatregelen ter beperking van de opgelopen kosten in het sociaal domein.

Ons advies is opgebouwd volgens de door u gestelde adviesvragen, waarbij we ons advies inleiden met wat algemene opmerkingen.

1. Algemene opmerkingen

a. Timing en informatievoorziening

Om te beginnen zijn wij als Adviesraad verrast en verwonderd over de timing en de haast van deze adviesvraag. Het probleem dat als aanleiding aangegeven wordt bestaat al langer. Wat is nu plotseling de urgentie dat deze maatregelen genomen moeten worden? Waarom wordt er niet meer tijd genomen en is er niet meer informatie, kentallen/data analyses beschikbaar om tot een zorgvuldig advies te komen? We wijzen in dit kader graag op de afspraken in hoofdstuk 4 van de [verordening Adviesraad en cliëntenraad](#). In dit kader maken we ons zorgen of het college voldoende tijd neemt en of de advisering van adviesraden en cliëntenraden op een goede manier een rol kan spelen in de besluitvorming met de gemeenteraad.

☐ *We adviseren om, anders dan we met het college afspraken in het kader van de [openbaarheid van adviezen](#), dit advies na verzending direct beschikbaar te stellen aan de gemeenteraad.*

b. Aanvullende informatie

Een voorbeeld van de noodzaak om over aanvullende informatie te beschikken is de situatie van multi-probleemsituaties. In de notitie wordt gesproken over 1,2% van de gezinnen die 30% van het budget besteden. Dat vraagt om een analyse van die 30%: komt dat hele bedrag nu in de vorm van hulp in die gezinnen terecht. En om hoeveel geld gaat het dan per persoon? En is het effectief? Welk deel van die 30% komt niet direct in gezinnen terecht maar wordt voor andere zaken aangewend (overleg over de situatie bijvoorbeeld).

Een ander voorbeeld is dat het ontbreekt aan inzicht hoe de maatregelen aan de bezuiniging bij gaat dragen. Vooral de maatregel waarbij het gaat om uitbreiding van de afdeling jeugd, uitbreiding van de schoolzorgondersteuners en huisartsondersteuners roepen vragen op waar dat tot een bezuiniging gaat leiden. Er is met deze vormen al ervaring opgedaan en we zijn benieuwd op basis van welke evaluatie en gegevens deze maatregelen tot bezuinigingen zullen gaan leiden.

☐ *We adviseren het college om onderliggende analyse, gegevens en evaluaties waarop deze maatregelen gebaseerd zijn toe te voegen aan de stukken en ons als adviesraad en de gemeenteraad de kans te geven om de overwegingen van het college om tot deze maatregelen te komen te kunnen navolgen.*

c. Maatwerk

Het uitgangspunt in het sociaal domein is maatwerk. Wat de gemeente nu van plan lijkt, gaat ten koste van dat uitgangspunt vanuit de veronderstelling dat maatwerk kostbaar is. Maatwerk in de vorm van bijvoorbeeld een doorbraakmethode is waarschijnlijk vele malen goedkoper. Uitvoering van die doorbraakmethode is gefundeerd op maatwerk. Als adviesraad hechten we erg aan het uitgangspunt van die bedoeling van de transitiewetten: maatwerk en hebben dat ook als uitgangspunt van onze advisering vastgesteld (zie [uitgangspunten adviesraad](#)). Maatwerk komt weliswaar als uitzondering in sommige van de maatregelen terug, waar het een leidend principe zou horen te zijn.

☐ *We adviseren het college het leidende principe van maatwerk niet als uitzonderingsbepaling maar zoals bedoeld in de wet: als leidend principe in deze maatregelen te nemen.*

d. Verantwoordelijkheden ten aanzien van inwoners met ondersteuningsvragen

De gemeente hoort de inwoners met ondersteuningsvragen te helpen. Middelen vanuit het Rijk zijn bedoeld voor inwoners zodat zij bij vragen of ondersteuningsbehoeften een beroep kunnen doen op ondersteuning en daar passende hulp bij kunnen krijgen. In de inrichting van het ondersteuningsaanbod in de gemeente Hengelo lijkt het er steeds meer op dat hulpvragen ontmoedigd wordt, er vooral geïnvesteerd wordt in drempels en toegang vanuit een overtuiging dat beheersing van die toestroom kostendrukkend werkt. In de afgelopen jaren zijn in de gemeente Hengelo de kosten opgelopen en zijn er maatregelen nodig. Het is bijzonder te merken dat de overtuiging dat die verandering zal komen vanuit de organisatie van toegang en de inrichting van hulp en dat niet die vooronderstelling ter discussie staat.

Als adviesraad wezen we herhaaldelijk op die vooronderstelling (recentelijk in [ons advies](#) op het beleidsprogramma sociaal 2021-2025) en zijn we van mening dat met dezelfde uitgangspunten geen nieuwe oplossingen te verwachten zijn. We worden daarin ook gesterkt door onderzoek waaruit blijkt dat controle duur en vertrouwen beter is¹. Waar professionals

¹ Onderzoek naar een andere werkwijze in het Amsterdamse jeugdveld moest de kosten beperken. Een speciaal jeugdloket werd ingesteld om aanvragen te behandelen. [Het werkte averechts](#).

in de gelegenheid gesteld worden om vroegtijdig, vanuit vertrouwen en op basis van vragen van inwoners snel te kunnen handelen is escalatie van problematiek te voorkomen. Daarvoor is het nodig dat bewoners het gevoel hebben dat ze hun vragen mogen stellen, hulp kunnen vragen en daarmee ook op weg geholpen worden. Beleid gericht op het ontmoedigen van inwoners zal op korte termijn misschien leiden tot daling in vragen, maar het risico op uitgestelde vragen en geëscaleerde en daardoor kostbare situaties is groot.

☐ *We adviseren het college om in de maatregelen niet in te zetten op het opwerpen van drempels, beperken van mogelijkheden, maar uit te gaan van de vraag van die inwoner en professionals in staat te stellen daar een antwoord op te formuleren.*

e. Impact op de uitvoering en sturing

Hoewel we de inzichten delen dat het noodzakelijk is om ook de eigen organisatie en de inzet in uw eigen gemeentelijke apparaat ter discussie te stellen zijn we bezorgd over de manier waarop die plannen uitwerken. Zoals het er nu uitziet lijkt het er eerder op dat er meer tijd, energie en budget gaat zitten in het onderzoeken van de werkwijze de komende jaren. Middelen die daarvoor aangewend worden zijn niet gespecificeerd en ook de invloedeffecten op het totale budget zijn niet benoemd.

Gezien de werkwijze de afgelopen jaren (toegenomen zorgvolume leidt tot het aannemen van extra handjes) kan gerust gesteld worden dat iedere kritische beschouwing, ieder nieuw project en iedere verandering ook leidde tot andere extra handjes. Het gemeentelijk apparaat in Hengelo houdt wat betreft de groei van het aantal medewerkers geen gelijke tred met de groei van het aantal inwoners. We beseffen ons dat er taken bijgekomen zijn, zeker sinds 2015, maar zijn wel benieuwd naar de kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de groei van met name het aantal medewerkers in het kader van de transitiewetten.

☐ *We adviseren de impact op uitvoering en sturing niet op te pakken door “extra handjes” in te schakelen. We vragen om inzicht in de ontwikkeling van de organisatie sinds 2015 en de budgetten die daarmee gemoeid zijn.*

2. Waar op letten in de communicatie richting de Hengelse inwoners en hoe de last te beperken.

De adviesraad hecht er waarde aan dat de inwoners niet overvallen worden door de voorgenomen maatregelen. We denken dat het goed is om de inwoners van Hengelo te betrekken in uw plannen alvorens u overgaat tot actie.

Betrek inwoners bij de oplossingen voor de tekorten: zorg dat ze actief kunnen meedenken en zelf met suggesties kunnen komen. Wees duidelijk in de aard van de tekorten, wees eerlijk over de eigen rol in het ontstaan van de tekorten en zorg voor een gezamenlijke opdracht voor alle inwoners van Hengelo. Dit kan wat ons betreft de opmaat zijn voor een wezenlijke verandering in de gemeente: het kan de inwonersparticipatie bevorderen en Hengeloërs de ervaring bieden dat hun mening er werkelijk toe doet. Op die manier werkt het college aan de inclusie die zo prominent in het beleidsprogramma sociaal 2021-2025 genoemd staat. Zorg dat in de praktische uitvoering hiervan bestaande lokale groepen een rol hebben (wijkkracht, jeugdgezondheid, adviesraden, verenigingen, bewonerscommissies, etc) en biedt ruimte voor nieuwe groepen.

Zorg er te allen tijde voor dat van maatregelen die genomen worden de schade die ze aan kunnen richten in beeld is en gericht kan worden beperkt. Dit om zaken zoals de toeslagenaffaire, maar ook escalerende gezinssituaties te voorkomen.

☐ *We adviseren de tijd te nemen voor het zoeken naar de juiste maatregelen, zodat inwoners ook daadwerkelijk mee kunnen denken in oplossingen en bekeken kan worden welke uitwerking de maatregelen op groepen in de samenleving kan en zal hebben.*

☐ *Om te zorgen dat de consequenties van de maatregelen voor inwoners in beeld zijn is het aan te raden de schade die de maatregelen kunnen veroorzaken goed in beeld te brengen en schadebeperkende maatregelen toe te voegen aan het pakket.*

3. Maatregelspecifieke opmerkingen

- a. Aanpassing naar max 4 dagdelen norm: we zien risico's in de maatregel om van een norm van 4 dagdelen per week naar een max van 4 dagdelen per week te gaan. Uit de praktijk van werken met diagnose-behandel-combinaties weten we dat elke grens uitnodigt om precies tot die grens de hulp in te vullen. Daar waar met een normbedrag gestreefd wordt naar een gemiddelde (soms iets meer, soms iets minder) en dit ook uitnodigt om daarover het (inhoudelijke) gesprek te voeren zal dat bij een maximum niet langer gebeuren. Er zullen minder situaties komen waarbij minder dan de norm wordt gevraagd en de kwaliteit zal uiteindelijk te lijden onder zo'n financiële grens.

☐ *We adviseren deze maatregel (naar een max 4 dagdelen-norm) te laten vervallen en vooral in te zetten op de inhoudelijke onderbouwing van aan te vragen hulp, vanuit een gezamenlijke opdracht om alleen te doen wat nodig is.*

- b. Inclusie: In algemeenheid ontbreekt het in het stuk aan een op het beleidsprogramma sociaal aangesloten visie op inclusie (zoals ook in onze reactie op het beleidsprogramma is beschreven). Juist nu, bij de grote tekorten is het de vraag of je de oplossing moet zoeken in beknootten en beperken met de kaasschaaf, of dat je die onderdelen van je beleidsprogramma de uitwerking moet geven die het verdient. Het voorbeeld van de dementerende meneer in de tekst is daarbij tekenend. De oplossing van de gemeente is een gesprek waarin de vrouw de opdracht krijgt om meer dagdelen dan nu de zorg weer herop te pakken, of haar man richting een verzorgingshuis te krijgen. Dat lijkt ons voor ambtenaren in kwestie ook een zeer lastige taak. Dit onderdeel uitwerkend vanuit inclusie kun je ook inzetten op een samenleving waarin inwoners, wijkcentra, sportverenigingen en supermarkten meegenomen worden in bv de campagne om dementie te herkennen en daarnaar te kunnen handelen (zie de reclames op dit moment). Alleen stellen dat meneer ook wel kan biljarten bij het buurtcafé helpt hem niet van zijn dementie af en als de barkeeper daar niet weet wat hij moet doen als meneer vanwege dementie hulp nodig heeft is die hele biljartclub een slecht idee. Inclusie vraagt dan om een integrale oplossing die op termijn ook echt geld kan opleveren, maar niet door de voorgestelde gesprekken door ambtenaren.

☐ *we adviseren de term inclusie uit het beleidsprogramma sociaal als leidend principe te nemen bij het vaststellen, bespreken en uitvoeren van maatregelen om het sociaal domein betaalbaar en beheersbaar te houden en in beleidsnotities die uitgangspunten ook helder te verantwoorden.*

- c. Doorbraakbudget: We kennen dit doorbraakbudget, maar niet in de bezuinigingsmethode zoals de gemeente dat in wil zetten. De doorbraakmethode wordt vooral ingezet vanuit de visie dat inwoners zelf goed weten wat er in hun situatie nodig is en daarmee zelf kunnen bijdragen aan het terugbrengen van

onnodige hulpverleners en het voorkomen van onnodige procedures (WSNP, WLZ, etc). Dat basale vertrouwen in inwoners ligt ten grondslag aan de werkwijze van de doorbraakmethode, maar is geen uitgangspunt in deze maatregel. In de voorstelling van de gemeente is het vooral een zaak van de verschillende kolommen (jeugd, WMO, etc) om met elkaar tot doorbraken te komen. Die mogelijkheid is er nu al en zou niet afhankelijk moeten zijn van een methode die op verkeerde gronden wordt ingezet.

☐ *we adviseren de kern van de doorbraakmethode te implementeren in de maatregel en met de juiste aanpak en intenties uitvoering te geven. De betrokkenheid van uitvoerende professionals en de betrokken inwoners zijn hierbij essentieel.*

- d. Toonzetting in de notitie: We storen ons in de notitie aan het wellicht onbedoelde, maar toch ervaren dedain waarmee over inwoners gesproken wordt die een hulpvraag hebben. Zoals al vaker is aangegeven is de cultuur waarin hulpvragen plaatsvindt een complex samenspel van vraag, aanbod, controle en vertrouwen. In de notitie wordt de verantwoordelijkheid voor de kostenstijging eenzijdig bij inwoners neergelegd en dienen zij “opgevoed” te worden tot bescheiden, nederig om gunsten vragende onderdanen. Ook de gemeente is onderdeel van dit complexe samenspel en zou de hand in eigen boezem mogen steken ten aanzien van de ontstane situatie. Inwoners als groep weg te zetten door hun hulpvragen doet ook geen recht aan de grote verschillen die er tussen verschillende groepen zit. Voor het overgrote deel van de mensen is er een natuurlijke drempel om hulp te vragen bij problemen en het onnodig verhogen van die drempel door in notities niet scherp te zijn op bewoordingen achten wij zeer onverstandig. We willen immers juist dat inwoners zich uitgenodigd voelen om hulp te vragen waar ze dat nodig hebben.

☐ *we adviseren in de(ze) notitie(s) aandacht te besteden aan de wijze waarop over inwoners wordt gesproken en te zorgen dat notities, ook waar ze over bezuinigingen gaan, uiting geven aan de wens van de gemeente om er te zijn voor haar inwoners.*

- e. Inconsistentie: we merken een inconsistentie in de maatregelen: waar in geval van de WMO ervoor gekozen wordt om op de verantwoordelijkheden te beknootten en het gat tussen max 4 dagdelen per week (WMO) en 24 uur begeleiding (WLZ) niet langer als gemeente op te vullen neemt de gemeente naar het onderwijs wél die rol door de inzet van schoolzorgondersteuners. Die zouden immers ook in het kader van de middelen passend onderwijs kunnen worden bekostigd. Dat hoeft niet vanuit de jeugdwet.

☐ *we adviseren om deze maatregelen met elkaar in lijn te brengen en in beide gevallen te werken naar een praktijk waarbij de verantwoordelijke partij de kosten draagt voor de zorg die verleend wordt, beseffende dat deze grenzen nooit helemaal scherp te trekken zijn.*

4. Slot en samenvatting van de adviezen

Dat het anders moet: snappen we. Daar zijn we het als adviesraad met het college over eens. Dat de route vanuit de oude opvattingen tot nieuwe oplossingen kan gaan leiden geloven we niet. Nieuwe oplossingen vragen om nieuwe aanpakken en de kiem daarvoor ligt bijvoorbeeld al in het beleidsprogramma Sociaal, maar ook in nota's als “met respect” en beleidstermen als “Inclusie” en “burgerperspectief”. Zorgen dat bewoners onderdeel van de

oplossing zijn (zoals bij de doorbraakmethode voorwaarde is) zijn een paar van die richtingen die de gemeente zelf al aangeeft en die we van harte ondersteunen. Vooruitlopend op zo'n nieuwe werkwijze raden we aan met de gemeenteraad en brede betrokkenheid van inwoners van Hengelo goed te spreken over de wijze waarop dit proces gelopen moet worden. Besluitvorming en maatregelen kunnen dan op een geschikt moment een vanzelfsprekende uitkomst van die gesprekken zijn.

Hieronder de adviezen uit dit advies nog kort op een rij:

Timing/informatievoorziening

☐ *we adviseren om, anders dan we afspraken in het kader van de [openbaarheid van adviezen](#), dit advies na verzending direct beschikbaar te stellen aan de gemeenteraad.*

☐ *we adviseren het college om onderliggende analyse, gegevens en evaluaties waarop deze maatregelen gebaseerd zijn toe te voegen aan de stukken en ons als adviesraad en de gemeenteraad de kans te geven om de overwegingen van het college om tot deze maatregelen te komen te kunnen navolgen.*

Maatwerk

☐ *we adviseren het college het leidende principe van maatwerk niet als uitzonderingsbepaling maar zoals bedoeld in de wet: als leidend principe in deze maatregelen te nemen.*

Verantwoordelijkheden ten aanzien van inwoners met ondersteuningsvragen

☐ *we adviseren het college om in de maatregelen niet in te zetten op het opwerpen van drempels, beperken van mogelijkheden, maar uit te gaan van de vraag van die inwoner en professionals in staat te stellen daar een antwoord op te formuleren.*

Waar op letten in de communicatie richting de Hengelose inwoners en hoe de last te beperken

☐ *we adviseren de tijd te nemen voor het zoeken naar de juiste maatregelen, zodat inwoners ook daadwerkelijk mee kunnen denken in oplossingen en bekeken kan worden welke uitwerking de maatregelen op groepen in de samenleving kan en zal hebben. Hoedt u voor daadkracht.*

☐ *om te zorgen dat de consequenties van de maatregelen voor inwoners in beeld zijn is het aan te raden de schade die de maatregelen kunnen veroorzaken goed in beeld te brengen en schadebeperkende maatregelen toe te voegen aan het pakket.*

☐ *we adviseren in notities aandacht te besteden aan de wijze waarop over inwoners wordt gesproken en te zorgen dat notities, ook waar ze over bezuinigingen gaan, uiting geven aan de wens van de gemeente om er te zijn voor haar inwoners*

Maatregelspecifieke opmerkingen

☐ *we adviseren deze maatregel (naar een max 4 dagdelen-norm) te laten vervallen en vooral in te zetten op de inhoudelijke onderbouwing van aan te vragen hulp, vanuit een gezamenlijke opdracht om alleen te doen wat nodig is.*

☐ *we adviseren de term inclusie uit het beleidsprogramma sociaal als leidend principe te nemen bij het vaststellen, bespreken en uitvoeren van maatregelen om het sociaal domein*

betaalbaar en beheersbaar te houden en in beleidsnotities die uitgangspunten ook helder te verantwoorden.

☐ we adviseren de kern van de doorbraakmethode te implementeren in de maatregel en met de juiste aanpak en intenties uitvoering te geven. De betrokkenheid van uitvoerende professionals en de betrokken inwoners zijn hierbij essentieel.

☐ we adviseren om deze maatregelen (uitbreiding schoolzorgondersteuners en ondersteuners bij huisartsen en de WMO-WLZ maatregel) met elkaar in lijn te brengen en in beide gevallen te werken naar een praktijk waarbij de verantwoordelijke partij de kosten draagt voor de zorg die verleend wordt, beseffende dat deze grenzen nooit helemaal scherp te trekken zijn.

Hopend u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Bram Rikhof,
Voorzitter adviesraad sociaal domein.