

Aan  
de gemeenteraad

**Datum** 20 december 2022  
**Zaaknummer** 2022-0201962  
**Betreft** Vaststellen integraal beleidsplan en verordening sociaal domein

**Vergadering van**  
**Portefeuillehouder:** Chris van Benschop  
**Begrotingsprogramma** Gezond, Sociaal en Zorgzaam Dordrecht  
**Kernteam/Opgave:** Stad - Jeugd, Onderwijs & Cultuur  
**Auteur:** Susan van Oostrom-van der Meijden  
**E-mail:** saw.van.oostrom-vander.meijden@dordrecht.nl  
**Verantwoordelijke:**  
**Openbaar:** Ja

### **Voorgesteld besluit**

de inhoudelijke en financiële uitgangspunten inzake het integrale beleidsplan sociaal domein en de bijbehorende integrale verordening sociaal domein vast te stellen;

het te doorlopen proces, zoals voorgesteld door het college, vast te stellen.

### **Startnotitie**

#### **Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?**

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende functie. De raad stelt het integrale beleidsplan en de integrale verordening sociaal domein vast. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid en de verordening en heeft de bevoegdheid om de verordening verder uit te werken in nadere regels.

#### **Wat is de aanleiding?**

Op 8 november 2022 heeft de Dordtse gemeenteraad het raadsvoorstel om te komen tot één integraal beleidsplan sociaal domein, incl. één integrale verordening, vastgesteld. Het doel is om de ondersteuning aan Dordtse inwoners integraal aan te pakken en verder te ontschotten. Met als uiteindelijk doel dat inwoners snel(er) en passend(er) geholpen worden.

In deze startnotitie stellen we de raad de inhoudelijke uitgangspunten en het financieel kader voor. Daarnaast beschrijven we het proces om in 2023 een integraal beleidsplan en verordening sociaal domein te kunnen vaststellen.

Het afgelopen jaar zijn er diverse onderzoeken en evaluaties uitgevoerd die input leveren voor nieuw beleid: de monitor Sociaal, de evaluatie van de opgave Zorgzame Stad, de evaluatie van het programma Samen tegen armoede en het onderzoek naar de versterking van het algemeen aanbod in de stad. Ook hebben we recent een ambtelijke evaluatie uitgevoerd van de huidige beleidsplannen in het sociaal domein (Jeugd, Wmo, mantelzorg en vrijwillige inzet). Bij deze evaluatie zijn verschillende maatschappelijke partners en subsidiepartners betrokken geweest. De resultaten van deze evaluatie is bijgevoegd.

We zien in de evaluaties/onderzoeken verschillende rode draden terugkomen. De belangrijkste bevindingen op een rij:

- De meeste Dordtenaren hebben voldoende draagkracht om mee te doen aan de Dordtse samenleving. Voor een deel van de bevolking geldt dit niet. Het hebben van ruimte, zowel letterlijk (wonen) als figuurlijk (financieel en mentaal), is een belangrijke voorwaarde om eigen problemen te (h)erkennen, deze te kunnen dragen of hiermee aan de slag te gaan (lees: hulp te zoeken en te aanvaarden). Het hebben van bestaanszekerheid is dus erg belangrijk en vormt als het ware de basis waarop gebouwd kan worden. In de huidige tijd staat de bestaanszekerheid van steeds meer Dordtenaren onder druk.
- Life events, zoals het verliezen van een baan of een scheiding, kunnen een rol spelen in de bestaanszekerheid van mensen. Dit betekent dat in potentie iedereen 'kwetsbaar' is. Dit wil echter niet zeggen dat algemeen beleid voor iedereen de oplossing is. Het is juist belangrijk om oog te hebben voor verschillen tussen mensen en bijvoorbeeld meer wijkgericht of buurtgericht te werk te gaan.
- Het blijft een uitdaging om alle inwoners te bereiken, zoals inwoners die de Nederlandse taal niet spreken, laaggeletterden en minder mobiele ouderen. Voor deze doelgroepen is een andere aanpak nodig.
- Ook het toenemend wantrouwen in de overheid zorgt ervoor dat het als gemeente niet eenvoudig is om alle inwoners te bereiken. Voor maximaal bereik hebben we onze partners in de stad nodig.
- Sociale cohesie is belangrijk. Om de sociale cohesie in de stad, in wijken en in buurten te versterken, zijn bestaande initiatieven versterkt en verschillende interventies opgestart zoals het inrichten van ontmoetingsplekken. De eerste resultaten zijn positief.
- Formele en informele hulp en ondersteuning vullen elkaar aan. Om het zorglandschap houdbaar te houden, wordt de samenwerking tussen aanbieders van formele en informele hulp steeds belangrijker. De samenwerking krijgt in Dordrecht steeds meer vorm. Men weet elkaar steeds beter te vinden.
- De coronapandemie heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. Nieuwe initiatieven zijn ontstaan en er zijn efficiënte werkvormen ontstaan en manieren om inwoners te bereiken. De pandemie heeft echter ook negatieve effecten gehad op Dordtenaren, de Dordtse samenleving als geheel en ondersteuningsmogelijkheden. Denk aan de toegenomen mentale problematiek onder inwoners, met name jongeren en ouderen, en de toegenomen wachtlijsten in de zorg.
- De rol en waarde van vrijwillige inzet is en blijft belangrijk. De coronapandemie (en ook de Oekraïne-crisis) heeft aangetoond dat veel mensen bereid zijn om elkaar te helpen. Het aantal vrijwilligers dat structureel vrijwilligerswerk doet, neemt echter steeds verder af. We zullen dus op zoek moeten gaan naar andere, meer flexibele vormen om vrijwillige inzet te stimuleren.
- De roep om ervaringsdeskundigen in te zetten in het hulpverleningsproces wordt steeds groter. Het is belangrijk dat de inzet van ervaringsdeskundigheid op een zorgvuldige en professionele wijze gebeurt.
- Er is steeds meer aandacht voor preventie en vroegsignalering. Dit vraagt iets van alle partners in het sociaal domein. Zowel in bewustwording, in het signaleren van voorspellers van zorg als in het samenwerken wanneer problematiek om inzet van hulp vraagt. Het is belangrijk dat zowel het aanbod van algemene voorzieningen in de stad als het aanbod aan geïndiceerde zorg op peil is en op elkaar aansluit. Met name op dit laatste punt hebben we als gemeente nog stappen te zetten en kansen te verzilveren. Een stap die we hierin recent hebben gezet is de integrale aanbesteding van het sociaal wijkteam, buurtwerk en jongerenwerk. Daarnaast hebben we de laatste jaren steeds meer ingezet op vindplaatsgericht werken. Dit werpt zijn vruchten af, in de samenwerking tussen aanbieders van formele en informele hulp en daarmee op de hulp die vroegtijdig geboden wordt aan inwoners.
- Vroegsignalering, in combinatie met de maatschappelijke trend om voor ieder probleem een oplossing te vinden (lees: problematiseren), levert meer vraag naar (lichte) hulp op. Dit vraagt van ons en professionals om steeds goed af te wegen of een probleem

daadwerkelijk een probleem is (lees: normaliseren). Het betreft hier overigens ook een breed maatschappelijk debat.

- Niet alleen de vraag naar lichte hulp neemt toe, ook het aantal complexe hulpvraagstukken neemt toe. Op dit moment lukt het professionals, onder andere door financiële en wettelijke schotten, nog onvoldoende om integrale hulp aan gezinnen te bieden. Met functies zoals de sociaal pontonnier, interventiespecialisten, doorbraakregisseurs en de re-integratie officier hebben we de afgelopen jaren ingezet op de aanpak van multiproblematiek. Een belangrijke succesfactor hierin is hun integrale en domeinoverstijgende aanpak.
- We zijn als gemeente verantwoordelijk voor een deel van de toegang tot zorg. We hebben de afgelopen jaren flinke stappen gezet om de samenwerking met andere toegangspartners te verbeteren, zoals de inzet van sociaal makelaars en de praktijkondersteuners Jeugd GGZ bij huisartsen. Daarnaast hebben we de laatste jaren meer ingezet op het 'naar voren halen' van geïndiceerde hulp en deze om te zetten naar algemene voorzieningen. Het is belangrijk om dit alles verder uit te bouwen.
- Belangrijk is ook de samenwerking met partijen die uitvoering geven aan aanverwante wetgeving, zoals zorgverzekeraars (Zorgverzekeringswet), het Zorgkantoor (Wet langdurige zorg) en het Samenwerkingsverband Passend Onderwijs (Wet passend onderwijs). Hier zijn nog grote slagen in te maken.
- Onder andere het sociaal innovatiebudget heeft de laatste jaren ruimte geboden voor meer innovaties in de hulp aan inwoners. Denk aan succesvolle interventies als sociaal recept, de POH-er Jeugd en FLITS. Ruimte om te innoveren en experimenteren is erg belangrijk. Daarbij is het van belang om duidelijke keuzes te maken: stoppen met interventies die niet werken en doorgaan met interventies die succesvol zijn. Dit laatste vraagt om borging en structurele financiering, terwijl in de praktijk innovaties vaak met incidentele middelen gefinancierd worden. Dit benadrukt het belang van monitoring en het uitvoeren van maatschappelijke kosten-batenanalyses. Maar ook het belang van samenwerking met bijvoorbeeld zorgverzekeraars, omdat (een deel van) de opbrengsten van de investeringen die we als gemeente doen, landen bij zorgverzekeraars en andere partijen. Domeinoverstijgende financiering is gewenst. Zoals gezegd zijn hierin nog slagen te maken. Het Integraal Zorgakkoord (IZA) en het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) zullen we hier als instrumenten voor benutten.

### **Welke inhoudelijke uitgangspunten stelt het college de raad voor?**

Het college zal de uitgangspunten van de raad meenemen in de beleidsontwikkeling en het te doorlopen proces. Als paraplu boven de inhoudelijke uitgangspunten staat 'kansengelijkheid voor alle Dordtenaren'. De Jeugdwet, de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning zijn erop gericht om mensen zelfstandig mee te laten doen aan de samenleving én ondersteuning te bieden als dit (tijdelijk) niet lukt.

Op basis van de eerder beschreven bevindingen stelt het college de raad voor om onderstaande uitgangspunten voor het integrale beleidsplan sociaal domein en de daaruit voortvloeiende verordening te hanteren. Voor de verordening geldt daarnaast dat de modelverordening van de VNG als basis zal dienen.

#### Bestaanszekerheid vormt de basis

Het hebben van bestaanszekerheid is essentieel om een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan de samenleving, om te werken aan de eigen ontwikkeling en om in verbinding te staan met de omgeving. Een belangrijke voorwaarde voor bestaanszekerheid is het hebben van voldoende en voorspelbaar inkomen. Daarnaast is ook een betaalbare woning, toegang tot zorg en de mogelijkheid om een financiële buffer op te bouwen van belang. De eerste verantwoordelijkheid voor het bieden van bestaanszekerheid ligt bij de Rijksoverheid, bijvoorbeeld bij inkomens- en arbeidsmarktpolitiek. We werken lokaal aan het verbeteren van de bestaanszekerheid van gezinnen via inkomensondersteuning en sociale participatie. Daarmee verbeteren we tevens de ontwikkelkansen voor kinderen. Voorbeelden waarop we inzetten, zijn:

- ondersteunen van minima met de reeds verruimde minimaregelingen (RIS 2022-0150008);
- uitbreiden van de ketenaanpak schulden naar meer partners en vindplekken;

- uitbreiden van de methodiek stresssensitief werken bij professionals en vrijwilligers;
- verbinden van het armoedebeleid met andere beleidsterreinen, zoals sport en cultuur, om de deelname aan de samenleving in de volle breedte te bevorderen.

### 1. Normaliseren

Met het merendeel van onze inwoners gaat het goed. We stimuleren inwoners om 'een steentje bij te dragen' aan de samenleving, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk te doen of als mantelzorger te zorgen voor een naaste. Omzien naar elkaar is en blijft belangrijk. De noodzaak hiertoe wordt versterkt door de sterk toenemende vergrijzing en het oplopende personeelstekort in de zorg. Van de mensen die wel hulp nodig hebben, hebben de meeste een 'eenvoudige' hulpvraag. Een hulpvraag die vaak efficiënt (en efficiënter dan nu het geval is) afgehandeld kan worden. Dit betekent minder problematiseren en minder bureaucratie.

Slechts een klein deel van alle inwoners (zo'n 4%) heeft te maken met een meervoudige hulpvraag en (dreigende) multiproblematiek. Deze groep heeft onze volledige aandacht nodig. Vanuit de verschillende wetten en geschotte uitvoeringsorganisaties moeten we als gemeente de regie nemen (zie ook het uitgangspunt 'passende, betaalbare hulp met een integrale blik').

Belangrijk is dat de ondersteuning dichtbij georganiseerd wordt en zo licht als mogelijk of zo zwaar als nodig is. We zetten onder andere in op:

- meer hulp naar voren halen, waaronder het uitbreiden/doorontwikkelen van sociaal recept, de praktijkondersteuners Jeugd GGZ en sociaal makelaars;
- stimuleren van Dordtenaren om zich vrijwillig in te zetten;
- ondersteunen en waarderen van vrijwilligers en mantelzorgers.

### 2. Meer inzet op preventie en sociale cohesie

'Voorkomen is beter dan genezen'. Een aloud gezegde, maar actueler dan ooit. Preventie is een breed begrip en kan ingezet worden op meerdere niveaus. Van het daadwerkelijk voorkomen dat problemen ontstaan tot het voorkomen dat 'kleine' problemen groot worden.

We zetten in op preventie en vroeg signaleren. We focussen ons hierbij op factoren die de kans op problemen en hulpvragen (ook later in het leven) vergroten, zoals psychische problematiek, armoede en schulden, laaggeletterdheid, het ontbreken van een startkwalificatie en de gezinssamenstelling (lees: eenpersoonshuishouden/eenoudergezinnen).

Een belangrijke beschermende factor is sociale cohesie (verbondenheid). We zien dat de coronamaatregelen een groot negatief effect hebben gehad op sociale cohesie. Bestaande netwerken hebben flink onder druk gestaan en met name ouderen zijn geïsoleerd geraakt en hebben moeite om weer sociaal actief te worden.

We zien ontmoetingsplekken, buurt- en jongerenwerk, vrijwilligersorganisaties, bewonersinitiatieven, culturele verenigingen en sportverenigingen als basis voor het bevorderen van sociale cohesie. Zij vormen het cement van de samenleving door het organiseren van ontmoeting én spelen een cruciale rol bij in het in beeld brengen en doorverwijzen van mensen die (tijdelijk) onvoldoende draagkracht hebben.

De inrichting van de buitenruimte draagt ook in sterke mate bij aan de sociale cohesie in buurten en wijken en een gezonde leefomgeving. We zien veel kansen in een goede samenwerking met het fysieke domein. Fysieke projecten kunnen als vliegwiel fungeren en bijdragen aan prettige woonwijken en een beter woonklimaat.

Voorbeelden waarop we inzetten, zijn:

- uitbreiden en versterken van ontmoetingsplekken met een wijkprogrammering, ook in de openbare ruimte;
- beter bereiken van doelgroepen die op dit moment nog lastig bereikt worden, zoals ouderen, laaggeletterden en Dordtenaren die de Nederlandse taal niet spreken;
- uitbreiden van vindplaatsgericht werken (ook binnen wijken en buurten);

- uitbreiden van de inzet van ervaringsdeskundigen;
- versterken van de samenwerking tussen aanbieders van formele hulp en informele hulp.

### 3. Passende, betaalbare hulp met een integrale blik

Dordtenaren die zorg nodig hebben (zorgvragers) zijn ook vader of moeder, zoon of dochter, buurman of buurvrouw etc. Zij maken deel uit van een sociale structuur. We willen stimuleren dat zorgverleners met een integrale blik naar de thuissituatie kijken. Zo kan een, op eerste gezicht, probleem van een kind eigenlijk een hulpvraag van de ouder(s) zijn. Of: de (tijdelijke) inzet van een maatwerkvoorziening Wmo kan een mantelzorger ontlasten waarmee er stabiliteit terugkomt in het gezin en de (mantel)zorg langer volgehouden wordt. Kortom, het is belangrijk dat zorgverleners werken vanuit het perspectief van de zorgvrager(s), het hele gezin/situatie overzien en de zorgvrager(s) centraal stelt. Hierbij gaat het begrip 'gezin' verder dan de traditionele gezinsvormen. Het gaat om de sociale structuur waar mensen deel van uitmaken.

Een vaak gehoord probleem is de moeizame overgang tussen de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ontwikkeling (Wmo). De scheidslijn tussen de Jeugdwet en Wmo ligt wettelijk op 18 jaar (verlengde jeugdhulp is mogelijk tot 23 jaar). De overgang veroorzaakt voor een flink aantal jongeren (en hun gezinnen) serieuze problemen. In de vorige coalitieperiode hebben we, samen met de Serviceorganisatie Jeugd ZHZ, Sociale Dienst Drechtsteden en de Sociale Wijkteams al verschillende zaken in gang gezet, zoals het ontwikkelen van een toekomstplan voor jeugdigen van 16 tot 27 jaar, het doorontwikkelen van de ketenaanpak Jongeren op de Rit en het mogelijk maken van een Wmo-indicatie vanaf de leeftijd van 17,5 jaar. We zijn er echter nog niet.

Een integrale verordening sociaal domein dwingt ons om jeugdhulp, Wmo maatwerkvoorzieningen en de participatiewet, waar mogelijk, verder te ontschotten en meer ruimte te bieden voor de professional. Met als uiteindelijk doel dat de inwoner geholpen wordt met de best passende hulp.

We zetten onder andere in op:

- meer ruimte voor de professional om gezinsgericht te ondersteunen;
- heldere afbakening tussen verschillende wetten;
- versterken van de samenwerking tussen aanbieders van formele hulp (o.a. zorgaanbieders, Socialer Dienst Drechtsteden, sociaal wijkteam, buurtwerk en jongerenwerk);
- ombuigen van geïndiceerde hulp naar algemene voorzieningen;
- versterken van domeinoverstijgende samenwerking en financiering.

### **Met welke beperkingen moet de raad rekening houden?**

#### *Personeelstekorten en vergrijzing*

De huidige arbeidsmarkt is krap, ook in de zorg. We verwachten niet dat de krapte op de arbeidsmarkt snel opgelost zal worden. Dit, in combinatie met de toenemende vergrijzing in ons land, maakt dat we naar nieuwe, innovatieve vormen van ondersteuning moeten zoeken. Op korte termijn zal dit echter de personeelstekorten niet (volledig) weg kunnen nemen.

#### *Mate van beleidsvrijheid*

We zijn als gemeente niet verantwoordelijk voor alle zorg en ondersteuning. Aanpalende wetgeving, zoals de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (ZVW) zijn ondergebracht bij zorgkantoren en zorgverzekeraars. Waar begint de ene wet en waar houdt de andere op? De scheidslijn kan nog wel eens diffuus zijn. Het is belangrijk om dit voor ogen te hebben en duidelijk af te bakenen tot waar onze verantwoordelijkheid reikt. Daarnaast speelt dat investeringen in het gemeentelijke domein niet altijd terugvloeien naar de gemeente. Zorgkantoren en zorgverzekeraars profiteren financieel van de inzet die de gemeente doet in het sociaal domein. In de samenwerkingsagenda met VGZ worden wel belangrijke stappen gezet naar een betere afstemming.

Een tweede punt waarmee we als gemeente rekening dienen te houden (nu en in de toekomst), zijn bepalingen vanuit het Rijk, zoals het abonnementstarief in de Wmo en de mogelijke invoering van een eigen bijdrage in de Jeugdwet. Daarnaast dienen we rekening te houden met uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), zoals het inperken van de mogelijkheid om

resultaatgerichte financiering toe te passen bij bijvoorbeeld de huishoudelijke ondersteuning (Wmo).

We zijn als gemeente afhankelijk van het beleid dat op landelijk niveau wordt gemaakt. Zo ligt de verantwoordelijkheid voor het zorgen voor bestaanszekerheid van alle inwoners voor een belangrijk deel bij de Rijksoverheid. Kijken we naar jeugd, dan speelt op dit moment de Hervormingsagenda Jeugd een grote rol. Landelijke ontwikkelingen hebben effect op ons lokale beleid. We hebben hier uiteraard aandacht voor en lobbyen waar nodig.

#### *Financiën*

De financiële kaders van het sociaal domein (Jeugdwet, Participatiewet, Wmo) uit de meerjarenbegroting 2023-2026 zijn vanzelfsprekend taakstellend bij het integrale beleidsplan sociaal domein en de integrale verordening sociaal domein. We gaan na of we de nieuwe specifieke uitkering (SPUK) - gericht op het stimuleren van gezondheid, sport en bewegen, cultuurparticipatie en het versterken van de sociale basis - kunnen krijgen en inzetten. We verwachten hiermee meer daadkracht en energie op preventie te realiseren voor Dordtse inwoners, in het bijzonder voor mensen met gezondheidsachterstanden en mensen in kwetsbare situaties.

#### **Welk proces stelt het college de raad voor?**

Na vaststelling van deze startnotitie starten we met het uitwerken van de inhoudelijke uitgangspunten en het kwantificeren van de financiële kaders. Tegelijkertijd werken we aan het opstellen van meetbare doelen (KPI's) om de effecten van het beleid goed te kunnen monitoren, aangevuld met kwalitatief (narratief) evalueren.

Om medio 2023 een goed besluit te kunnen nemen, kan de raad zich de komende tijd op verschillende manieren voorbereiden:

1. kennis nemen en lezen van de uitgebreide evaluatie van de huidige beleidsplannen;
2. kennis nemen en lezen van de startnotitie herijking Wmo (bijgevoegd);
3. ervaringen ophalen bij inwoners en maatschappelijke partners;

We stellen voor om twee beeldvormende sessies te organiseren:

- Een beeldvormende sessie over de herijking Wmo. Hierin wordt u geïnformeerd over de keuzes die er zijn en de knoppen waar u aan kunt draaien.
- Een beeldvormende sessie waarin u in gesprek kunt met verschillende maatschappelijke partners over de resultaten van de evaluaties en de inhoudelijke uitgangspunten van deze startnotitie.

Besluitvorming van het integrale beleidsplan en de integrale verordening sociaal domein staat gepland voor het zomerreces 2023.

#### **Welke kosten zijn verbonden aan het proces?**

De kosten die verbonden zijn aan dit proces om tot het integrale beleidsplan en de integrale verordening sociaal domein te komen, worden betaald uit het begrotingsprogramma 'Gezond, sociaal en zorgzaam Dordrecht'.

Het college van Burgemeester en Wethouders



De raad van de gemeente DORDRECHT;

gezien het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders van 20 december 2022 inzake Vaststellen integraal beleidsplan en verordening sociaal domein ;

gelet op artikel 160, lid 1 onder b van de Gemeentewet;  
gelet op Jeugdwet, Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning.;

b e s l u i t :

de inhoudelijke en financiële uitgangspunten inzake het integrale beleidsplan sociaal domein en de bijbehorende integrale verordening sociaal domein vast te stellen;

het te doorlopen proces, zoals voorgesteld door het college, vast te stellen.

Aldus besloten in de vergadering van

## **Bijlagen**

---

1. Startnotitie Herijking Wmo.pdf
2. Evaluatie beleid sociaal domein tbv integraal beleidsplan sociaal domein - december 2022.pdf