



Gevraagd advies op conceptbeleidsplan Sociaal Domein en Samenleving

Aan het college van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Het Hogeland

Winsum, 8 juli 2022.

Onderwerp: gevraagd advies conceptbeleidsplan Sociaal Domein en Samenleving.

Geacht college,

Algemeen

In januari 2021 heeft de Adviesraad advies uitgebracht n.a.v. het Koersdocument: “Transformatie Sociaal Domein 2020-2030”. Nu, anderhalf jaar later, mogen wij advies uitbrengen inzake het conceptbeleidsplan Sociaal domein en Samenleving.

De Adviesraad heeft destijds kritische kanttekeningen geplaatst bij het Koersdocument. Wij misten in het document realistische doelen. Ook zaten er tegenstrijdige elementen in deze nota: de kwaliteit van de dienstverlening verhogen, maatwerk leveren en een cliëntgerichte aanpak en dit alles realiseren met minder financiële middelen en een groeiende vraag. Wij gaven aan uit te kijken naar een meer praktische uitwerking van het Koersdocument.

Het streven van uw college om de door u voorziene toekomst van het sociaal domein in onze gemeente zo methodisch en modelmatig weer te geven als nu in het conceptbeleidsplan Sociaal Domein en Samenleving wordt geprobeerd verdient zonder meer lof.

Het voorgelegde model wekt de indruk dat het zich, vanwege de ogenschijnlijk simpele toepasbaarheid, niet alleen voor Het Hogeland als geëigend modelplan zou lenen, maar dat het ook door menige andere gemeente, zonder veel aanpassing zou kunnen worden overgenomen.

Helaas moeten wij als Adviesraad constateren dat hier schijn bedriegt en dat de aan ons voorgelegde tekst aan tal van tekortkomingen lijdt en wel zodanige tekortkomingen dat naar onze mening de tekst niet geschikt is om in deze vorm en met deze inhoud de geplande verdere procedure door te laten gaan.

De gehele nota door is er sprake van nuchterheid, van soberheid en van maatwerk als middelen om het sociaal domein nader vorm te geven.

Het ware consistent geweest indien de nota zelf blij had gegeven van incorporatie van dergelijke begrippen in de bestuurlijke en ambtelijke plannen. Dit is volstrekt niet het geval: in de tekst is veel teveel sprake van herhalingen, van abstracte terminologie, van onbegrijpelijke zinnen, van onnavolgbare contexten, van onduidelijkheid en voorts van een vermenging van sinds jaar en dag bestaande realiteit met mogelijke toekomstplannen en van een bedenkelijke methodische aanpak.

Een dergelijk onvoldoende samenhangend, onhelder en zeker ook te weinig toegankelijk geheel kan er naar onze mening enkel toe leiden dat er een brei van woorden als “beleidsnota” wordt geconstrueerd, waarvan bedoelingen, taakstellingen en gevolgen onduidelijk zullen blijven voor



Gevraagd advies op conceptbeleidsplan Sociaal Domein en Samenleving

het gemeentelijk apparaat, voor medewerkers van de verschillende instellingen en niet te vergeten voor de burgers, om wie het uiteindelijk gaat.

Evenmin wordt duidelijk welke verwachtingen voor de toekomst bij burgers en bij, wat u “voorliggend veld” noemt, naar de gemeente toe mogen bestaan en evenmin over de vraag waartoe de gemeente zich verplicht.

Het is te verwachten dat een dergelijk “beleidsplan” slechts een kort bestaan beschoren zal zijn, dat in een bureaulade zal eindigen, zonder dat er wezenlijke verbeteringen worden gerealiseerd.

Mogelijk is de ambitie, die ten grondslag ligt aan het plan, te onduidelijk en/of te hoog gegrepen. Het plan lijkt alles tegelijk te willen zijn: inventarisatie van wat er allemaal aan voorzieningen bestaat, overzicht van het functioneren van burgers onder elkaar, geïdealiseerde gemeentelijke visie van hoe Het Hogeland er wat sociaal beleid betreft uit zou kunnen zien, een vernieuwde benaderingswijze door de gemeente van de burgers, een nieuwe methodische aanpak, een beetje financieel beleid, een beetje regionale samenwerking, een beetje digitalisering. Deze vergaarbak aan incompleet uitgediepte onderwerpen wordt vervolgens gepresenteerd als zou er sprake zijn van samenhangende beleidsintenties. Alsof men na het opstellen van een dergelijk plan simpelweg zou kunnen zeggen: er zij duidelijkheid; niet dus.

Het kan ook niet zo zijn dat we op zijn vroegst bij het lezen van toekomstige vervolg-jaarplannen pas licht kunnen zien, m.a.w. dat nu een beleidsplan wordt vastgesteld, dat inhoudelijk om het even welke richting op kan gaan. Ook kan het niet zo zijn dat de kwetsbare burger de dupe wordt van een droom die niet uit komt. Stel bijvoorbeeld dat de zorgvraag niet af neemt en/of dat de voorliggende voorzieningen niet in staat zijn, of niet bereid zijn om de door u gewenste zorgfuncties op zich te nemen; hoe staat het dan met de burger, met het sociaal domein en met de samenleving?

Hieronder zullen wij meer nadrukkelijk stilstaan bij enkele specifieke thema's in uw tekst, met als doel om de zwaarte van de door ons geschetste problematiek inzichtelijk te maken.

Achtereenvolgens betreft dit:

1. systeem van aanpak;
2. toegankelijkheid van de tekst;
3. positie gemeentelijke overheid t.o.v. burgers;
4. financiën;
5. paginawijze reactie (zie bijlage).

Om te voorkomen dat ons advies in omvang al te zeer zou uitdijen, hebben wij in de bijlage punt 5 opgenomen; in een paginawijze reactie aangegeven waar en op welke onderdelen schoenen in uw tekst wringen. Hierbij zijn we tamelijk consequent van begin tot einde van de tekst doorgegaan, zonder dat we op elke slak zout hebben gelegd. Veeleer hebben we vaker volstaan met een eenmalige opmerking of een korte aanduiding van het probleem, terwijl dit zich in werkelijkheid veel vaker voordoet.

Deze bijlage maakt echter wel een onlosmakelijk deel uit van ons advies, dat kennisneming van de inhoud noodzakelijk is om hetgeen in de rest van onze tekst is vermeld, volledig begrijpelijk te laten zijn.



Gevraagd advies op conceptbeleidsplan Sociaal Domein en Samenleving

-Specifieke thema's

1. Systeem van aanpak

In beginsel is de modelmatige aanpak van dit deel van gemeentelijk beleid toe te juichen: het lijkt een verantwoorde aanpak om op basis van publiekelijk vast te stellen doelen te trachten zo optimaal mogelijke resultaten te behalen, deze resultaten te meten aan de hand van geobjectiveerde meetpunten en hierbij zeker ook oog te hebben voor zowel positieve als negatieve neveneffecten van het eigen handelen en dit alles in een continue cyclus.

Echter lijkt de vrees meer dan gerechtvaardigd, dat in de voorgestelde aanpak een aantal serieuze valkuilen is ingebouwd.

Zo wekt de vernieuwende aanpak de suggestie dat er daadwerkelijk allerlei vernieuwends staat te gebeuren en dat de burger hiervan ook het nodige zal gaan bespeuren. De nota zelf is wat dit betreft echter erg ondoorzichtig en vormt een wirwar van zaken die al lang bestaan en blijven bestaan, van dingen die al lang bestaan en die wellicht wat geïntensiveerd kunnen gaan worden en voorts van een aantal nieuwe zaken.

Daarmee worden in werkelijkheid de veranderingen die er op het conto van uw plan staan te gebeuren aanzienlijk minder belangrijk en minder groots dan de nota en de nieuwe aanpak suggereren en rechtvaardigen. Kortom, in de nota wordt veel te veel beschreven, wat al lang praktijk is, terwijl hiermee de suggestie wordt gewekt dat er van alles staat te gebeuren.

De principiële vraag lijkt zelfs gerechtvaardigd of in geval van ogenschijnlijk weinig ingrijpende veranderingen voor de burgers, het middel van beleidsplan en vervolgens jaarplannen niet buitenproportioneel is.

Bovendien zal het onder de hoed van deze nota vegen van allerlei veranderingen, die sowieso al plaatsvonden of op stapel stonden, in de toekomst tot ongerechtvaardigd positieve conclusies gaan leiden omtrent de effecten van dit plan.

In het verlengde hiervan ligt een technisch bezwaar, namelijk dat een serieuze nulmeting van wat de toestand nu is, ontbreekt.

Wanneer in de toekomst gewogen moet gaan worden wat resultaten en effecten van gemeentelijk beleid zijn, zal deze weging onmogelijk kunnen geschieden zonder dat er een serieus vergelijkingskader is. Duidelijk moet zijn wat de toestand was, voordat het nieuwe gemeentelijk beleid is ingezet, m.a.w. een nulmeting, zoals bij onderzoek gebruikelijk is. Als deze achterwege blijft, dreigt het risico dat al teveel gangbare praktijk, ten onrechte zogenaamd als gevolg van nieuw beleid wordt geboekt, terwijl dit niet het geval is.

Pas helemaal aan het einde van de nota is een keer het begrip nulmeting te lezen. Veel te weinig aandacht voor een dergelijk cruciaal punt en daarmee niet erg vertrouwenwekkend voor wat betreft de kwaliteit van de werkwijze.

Verder zou het goed zijn, niet uit het oog te verliezen dat we hier niet te maken hebben met commerciële of bedrijfsmatige productie van welzijn en van zelfredzaamheid of van gevoelens van welbevinden als een soort seriematige producten.

Nee, het gaat juist om levenskwaliteit, eigenwaarde, ontwikkelingsmogelijkheden, sociaal functioneren, etc. Allemaal onderwerpen waaraan niets mechanisch, noch serieproductiematigs is.



Gevraagd advies op conceptbeleidsplan Sociaal Domein en Samenleving

Gevoel en beleving van resultaten door individuele burgers zullen bij de beoordeling van de scores van gemeentelijk beleid erg belangrijk moeten zijn. Resultaten, effecten en indicatoren zullen als gevolg hiervan veel minder solide en “hard” zijn, dan door het voorgelegde semi-bedrijfsmatige model wordt gesuggereerd. Er zullen nooit “harde cijfers” als het ware vanzelf uit de metingen rollen. Hier zal serieus maatwerk aan de orde moeten komen.

Zeker het oordeel van de burgers over resultaten en effecten zal uiteindelijk van groot belang moeten zijn.

De aandacht in de nota voor dit essentiële punt is marginaal

2. Toegankelijkheid van de tekst

De modelmatige aanpak, die tot aan het einde wordt volgehouden, leidt er kennelijk toe, dat er door de nota heen veelvuldig sprake is van herhaling van begrippen en zinsneden alsmede van nogal abstracte terminologie. Dit steeds weer herhalen verhoogt de leesbaarheid niet en leidt bovendien tot een uitdijen van deze tekst tot een omvang, veel meer dan wenselijk te achten is. Met als gevolg dat alleen een doorgewinterde lezer de moeite zal opbrengen om het verhaal volledig ten einde te lezen.

Ook worden er veelvuldig formuleringen en combinaties van formuleringen gebruikt die veel aan helderheid te wensen overlaten.

Vooraan in de tekst is te lezen dat het beleidsplan geschreven is voor de gemeenteraad, voor het college en voor medewerkers, die uitvoering geven aan het plan. Dit zo zijnde is de tamelijk moeilijke toegankelijkheid van het stuk wat beter voorstelbaar; ook al wordt de positie van de lezers daarmee niet benijdenswaardiger.

De vraag is echter waarom het stuk niet ook geschreven zou moeten zijn voor onze burgers en wel in het bijzonder ook voor die burgers, die te maken krijgen met het gemeentelijk sociaal domein. Zij zijn immers hoofdrolspelers in het nieuw vorm te geven gemeentelijk domein; zij moeten immers zelfredzaam zijn, zelf regie voeren en noaberschap aan de dag leggen. Dan moeten ze toch ook van de hoed en de rand van de gemeentelijke plannen weten.

Bovendien is, zoals hierboven is opgemerkt, aan hen een belangrijke rol toe te dichten bij de beoordeling van de vraag of de gemeenten haar doelen waarmaakt.

De handzame folder zal, ondanks de vriendelijke lay-out, dit gat niet kunnen dichten. Daar is deze veel te weinig concreet voor; waarschijnlijk omdat het beleidsplan, dat de folder min of meer poogt samen te vatten, veel te weinig concreet is.

Principieel ligt hier echter ook de vraag voor waarom de gemeentelijke overheid niet als vanzelfsprekend nota's zou produceren, die een normaal ontwikkelde burger met gezond verstand, ook een burger onder aan de economische of maatschappelijke ladder, in staat is te volgen.

3. Positie gemeentelijke overheid t.o.v. de burgers

Veelvuldig wordt in de tekst de indruk gewekt dat de gemeente in de positie verkeert om de lokale samenleving erg verregaand te beïnvloeden en te vormen; zelfs tot op het niveau van het individuele gezin/huishouden.



Gevraagd advies op conceptbeleidsplan Sociaal Domein en Samenleving

Het is de vraag of de hieraan ten grondslag liggende veronderstelling juist is. Het is de vraag of de gemeente, zeker ook na de gemeentelijke schaalvergroting, wel zo dicht bij de inwoners staat en of inwoners wel een zodanige vertrouwensband met de gemeente ervaren.

Een gemeente maakt deel uit van de overheid en die staat, zeker ook in de huidige tijd van knarsende bestuurscultuur, niet alleen in een gunstig daglicht.

Bovendien controleert de gemeente, vaardigt wetten uit, handhaaft deze, legt allerlei verplichtingen op, etc. Niet bepaald handelingen die je je voorstelt bij iemand, met wie je een vertrouwensrelatie geacht wordt te onderhouden.

Los hiervan wordt een groot deel van de samenleving, natuurlijk zeker ook op micro-niveau, altijd al gevormd en geleefd door de mensen zelf, zonder dat hier veel overheid aan te pas komt.

Bemoeienis van de overheid zou hierbij ook niet gewenst zijn.

Onder een dergelijk gesternte zou het van wijsheid getuigen, om als overheid een niet al te grote broek aan te trekken, voor wat de maakbaarheid van de plaatselijke samenleving betreft.

De geest die het voorliggende stuk ademt van een overheid, waarop iedereen staat te wachten en die bij iedereen over de vloer kan komen, van een overheid die iedereen continue aanspreekt en die ook door iedereen steeds wordt aangesproken, zal naar verwachting ook in Het Hogeland minstens gedeeltelijk een illusie blijken te zijn.

Beleid op dergelijke veronderstellingen baseren wordt daarmee gedeeltelijk op drijfzand gebaseerd.

Eveneens van te verregaand idealistische fantasie is sprake waar onderwerpen aan de orde komen als: noaberschap, samenredzaamheid, en “voorliggend veld”.

We leven in de eenentwintigste eeuw, in een geglobaliseerde maatschappij, waarin thema's als: carrière, concurrentie, eigenbelang, prestaties, status, en tijd erg belangrijk zijn.

Dit verschijnsel zal ook aan de realiteit binnen onze gemeente niet ongemerkt en zonder sporen achter te laten voorbijtrekken, hoezeer deze of gene het ook zou wensen.

4. Financiën

In uw tekst is te lezen: “We krijgen te weinig middelen van het rijk om alle taken naar behoren uit te voeren.”

Sinds jaar en dag worden burgers geconfronteerd met opvattingen en signalen van de zijde van gemeenten, dat het Rijk gemeenten wel met allerlei nieuwe taken opzadelt, of fraaier uitgedrukt: deze decentraliseert naar gemeenten, maar dezelfde gemeenten vervolgens niet voorziet van de benodigde financiën, die noodzakelijk zijn voor een verantwoorde uitvoering van deze nieuwe taken.

Steeds weer zijn geluiden te horen van bezuinigingstaakstellingen die door de rijksoverheid bij gelegenheid van decentralisatie sowieso worden ingeboekt, of van veronderstelde bezuinigingen die gemeenten zouden kunnen behalen door hun decentrale werkwijze maar die in de praktijk blijken tegen te vallen. Echter degenen die uiteindelijk steeds de dupe zijn, zijn niet alleen de gemeentebesturen maar juist de burgers. Immers, gemeenten krijgen te weinig middelen van het rijk om alle taken naar behoren uit te voeren en daar dragen de burgers de last van.



Gevraagd advies op conceptbeleidsplan Sociaal Domein en Samenleving

Uit uw plan wordt niet duidelijk wat de gevolgen zijn van de hierboven aangehaalde opmerking: “We krijgen te weinig middelen van het rijk om alle taken naar behoren uit te voeren.”

Duidelijkheid van uw kant over deze gevolgen lijkt ons echter wel zeer relevant.

En zou het niet ook een aangewezen stap moeten zijn voor de gezamenlijke gemeenten, of voor groepen van gemeenten, die bijzonder nadelig getroffen dreigen te worden, om decentralisatie van taken te weigeren, tenzij werkelijk vaststaat dat zij hier financieel in afdoende mate worden geëquipt door de rijksoverheid.

En tevens, voor zover het financiële “kwaad” al geschied is, zou het gemeentebestuur kunnen overwegen om de eigen positie te versterken, door meer en/of luider gezamenlijk op te trekken met gemeenten van vergelijkbare omvang en/of met vergelijkbare problematiek, of door anderszins als lokale overheid nadrukkelijker invloed na te streven in landelijke besluitvormingsprocedures, ook voor zover het reparatie van schade aangaat.

Naar de toekomst toe zou het, voor wat betreft de mogelijk aanstaande recentralisatie van de Jeugdzorg, het overwegen waard kunnen zijn, om alleen met een pakket overblijvende gemeentelijke taken in te stemmen, als hier wel degelijk voldoende geld tegenover staat en niet nog eens in dezelfde valkuil te stappen, waarmee we kennelijk de afgelopen jaren zijn geconfronteerd.

Namens de Adviesraad Het Hogeland,
E.K. Kruidhof, voorzitter.

