

Onderwerp Gewoon in de Wijk: naar passende en betaalbare ondersteuning in het sociaal domein	
Nummer	2020/1187859
Portefeuillehouder	Meijs, M.-Th.
Programma/beleidsveld	1.2 Sociale basis
Afdeling	MO
Auteur	Duker, J.W.
Telefoonnummer	023-5115041
Email	jwduker@haarlem.nl
Kernvraag aan de commissie	In de informatienota <i>Programma Sociaal Domein</i> is beschreven dat in de komende jaren een nieuwe impuls nodig is binnen het brede sociaal domein. De hoofdpoging is het realiseren van een toekomstbestendig sociaal domein. Het college wil de ondersteuning in het sociaal domein in de toekomst meer passend en betaalbaar laten zijn. Een belangrijke ontwikkeling daarbij is de verwerving van maatwerkvoorzieningen en ondersteuning in de sociale basis met ingang van 2022. Ook de organisatie van de toegang en het functioneren van het Sociaal Wijkteam (SWT) heeft grote invloed op passende en betaalbare ondersteuning. Deze opinienota richt zich op de samenloop van: • de verwerving van ondersteuning in de sociale basis; • de verwerving van de Wmo-maatwerkvoorziening Begeleiding; • de heroriëntatie op de opdracht aan het SWT. Het college vraagt de commissie of zij zich kan vinden in de ontwikkeling die wordt geschetst in de opinienota <i>Gewoon in de Wijk</i>, wat inhoudt dat ondersteuning meer laagdrempelig in de wijk georganiseerd wordt. Deze ondersteuning helpt inwoners die dat nodig hebben om zich te redden in het dagelijks leven en mee te doen in de samenleving.
Behandelveorstel voor de commissie	Het college stuurt de opinienota ter bespreking naar de commissie Samenleving, conform de toezegging over het bespreken van een opinienota over de sociale basis en het betrekken van de commissie bij de inkooptrajecten voor maatwerkvoorzieningen (waaronder Begeleiding).
Relevante eerdere besluiten	- Informatienota Programma sociaal domein (2020/883976) in commissie Samenleving op 3 december 2020



1. Inleiding

In de informatienota *Programma Sociaal Domein* (2020/883976) is beschreven dat in de komende jaren een nieuwe impuls nodig is binnen het brede sociaal domein. De hoofdpoging is het realiseren van een toekomstbestendig sociaal domein. Het college wil de ondersteuning in het sociaal domein in de toekomst meer passend en betaalbaar laten zijn. Een belangrijke ontwikkeling daarbij is de verwerving van maatwerkvoorzieningen en ondersteuning in de sociale basis met ingang van 2022. Ook de organisatie van de toegang en het functioneren van het Sociaal Wijkteam (SWT) heeft grote invloed op passende en betaalbare ondersteuning. Deze opinienota richt zich op de samenloop van:

- de verwerving van ondersteuning in de sociale basis;
- de verwerving van de Wmo-maatwerkvoorziening Begeleiding¹;
- de heroriëntatie op de opdracht aan het SWT².

Inzet is ondersteuning passend en betaalbaar te houden door deze meer wijkgericht te organiseren, met samenhangende opdrachten voor een beperkt aantal strategische partners. Doel van de opinienota is de gemeenteraad hierin mee te nemen, vooruitlopend op de definitieve besluitvorming over de verwerving van maatwerkvoorzieningen Begeleiding, ondersteuning in de sociale basis en de opdracht aan het Sociaal Wijkteam.

Daarnaast kunnen deze ontwikkelingen niet los gezien worden van andere ontwikkelingen in het sociaal domein, zoals de verwerving van andere maatwerkvoorzieningen Wmo (hulp bij het huishouden, woningaanpassingen, beschermd wonen en maatschappelijke opvang), de verwerving van Jeugdhulp, het functioneren van het Centrum voor Jeugd en Gezin en beleid op het gebied van armoede, schulden, werk en inkomen. Onder de paraplu van het Programma Sociaal Domein worden deze ontwikkelingen met elkaar verbonden.

2. Kernvraag aan de commissie

Het college vraagt de commissie of zij zich kan vinden in de ontwikkeling die wordt geschetst in de opinienota *Gewoon in de Wijk*, wat inhoudt dat ondersteuning meer laagdrempelig in de wijk georganiseerd wordt. Deze ondersteuning helpt inwoners die dat nodig hebben om zich te redden in het dagelijks leven en mee te doen in de samenleving.

3. Wat hebben we al bereikt?

Vijf jaar na de decentralisatie van de functie Begeleiding is er samen met inwoners, aanbieders en andere belanghebbenden al veel bereikt:

¹ Ambulante begeleiding, dagopvang, kortdurend verblijf en ondersteuning voor jongvolwassenen.

² De opinienota is dus een vervolg op de evaluatie van de huidige opdracht en organisatievorm van het Sociaal Wijkteam.

Groot bereik onder inwoners

Uit de evaluatie van de huidige opdracht van het SWT blijkt dat de positionering van het SWT aan 'de voorkant' (dichtbij, in de wijk, laagdrempelig) één van haar sterke punten is. Het SWT heeft een herkenbare positie in de wijk en is daar ook geworteld. Ze bereikt daarmee een brede groep Haarlemmers.

Veel energie en initiatieven

Er zijn veel initiatieven en samenwerkingsverbanden in de wijken van Haarlem. Inwoners weten elkaar te vinden en organiseren met elkaar ondersteuning als dat moet. Dat doen inwoners en organisaties met innovatiekracht en veel enthousiasme.

Samenwerking in het Sociaal Wijkteam

In de Sociaal Wijkteams wordt samengewerkt door medewerkers van verschillende organisaties en ambtenaren van verschillende afdelingen. Positief effect hiervan is dat de onderlinge samenwerking en vindbaarheid tussen medewerkers van de organisaties en de gemeentelijke afdelingen is toegenomen.

Verbeterde samenwerking met aanbieders

De afgelopen jaren is de samenwerking tussen gemeente en aanbieders verbeterd. We zoeken elkaar op en hebben respect voor elkaars positie en belangen. Er is steeds meer sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een goede kwaliteit van de uitvoering van ondersteuning.

Dagbesteding organiseren als algemene voorziening

Een groot deel van de dagbesteding is inmiddels georganiseerd via een algemene voorziening. Inwoners hoeven geen uitgebreide aanvraag meer te doen en hebben geen beschikking nodig voor deelname aan activiteiten. Voor aanbieders en de gemeente zijn de administratieve lasten afgenomen en voor de gemeente is de kostenbeheersing toegenomen door het afspreken van een vast bedrag.

4. Wat kan beter?

Tegelijkertijd hebben we de afgelopen jaren ontwikkelingen gezien die passende en betaalbare ondersteuning onder druk zetten.

Landelijke ontwikkelingen en financiële tekorten

De vraag naar ondersteuning blijft meer stijgen dan op grond van demografische ontwikkelingen (o.a. vergrijzing) verwacht mag worden. Dit komt onder andere doordat ouderen langer zelfstandig thuis wonen en er ook in de geestelijke gezondheidszorg sprake is van het afbouwen van intramurale capaciteit. Landelijke wet- en regelgeving en jurisprudentie beperkt bovendien de ruimte van



gemeenten om lichte ondersteuning in te zetten waar dat kan (o.a. als gevolg van het Abonnementstarief). Maar ook binnen de invloedssfeer van de gemeente wordt zwaardere ondersteuning nog te weinig afgeschaald en voorkomen. Gevolg van deze ontwikkelingen is dat er sprake is van toenemende uitgaven, waardoor grote tekorten zijn ontstaan op het Wmo-budget. Sinds 2019 zijn daarom al diverse financiële maatregelen genomen, maar het meerjarig financieel beeld blijft sterk negatief; er moet de komende jaren dus nog een forse taakstelling ingevuld worden.

Focus op maatwerkvoorzieningen

Daarnaast hebben we de afgelopen jaren gezien dat de inrichting van het stelsel resulteerde in een te grote focus op maatwerkvoorzieningen terwijl er ook in de sociale basis passende ondersteuning beschikbaar is. Hierop zijn de afgelopen periode verbeteringen gerealiseerd, maar we zijn nog niet waar we willen zijn: er wordt nog te vanzelfsprekend een maatwerkvoorziening ingezet waar lichtere ondersteuning passend is. Voor inwoners is daarnaast de route naar ondersteuning te vaak onoverzichtelijk en kan deze laagdrempeliger en sneller.

Druk op Sociaal Wijkteam neemt toe

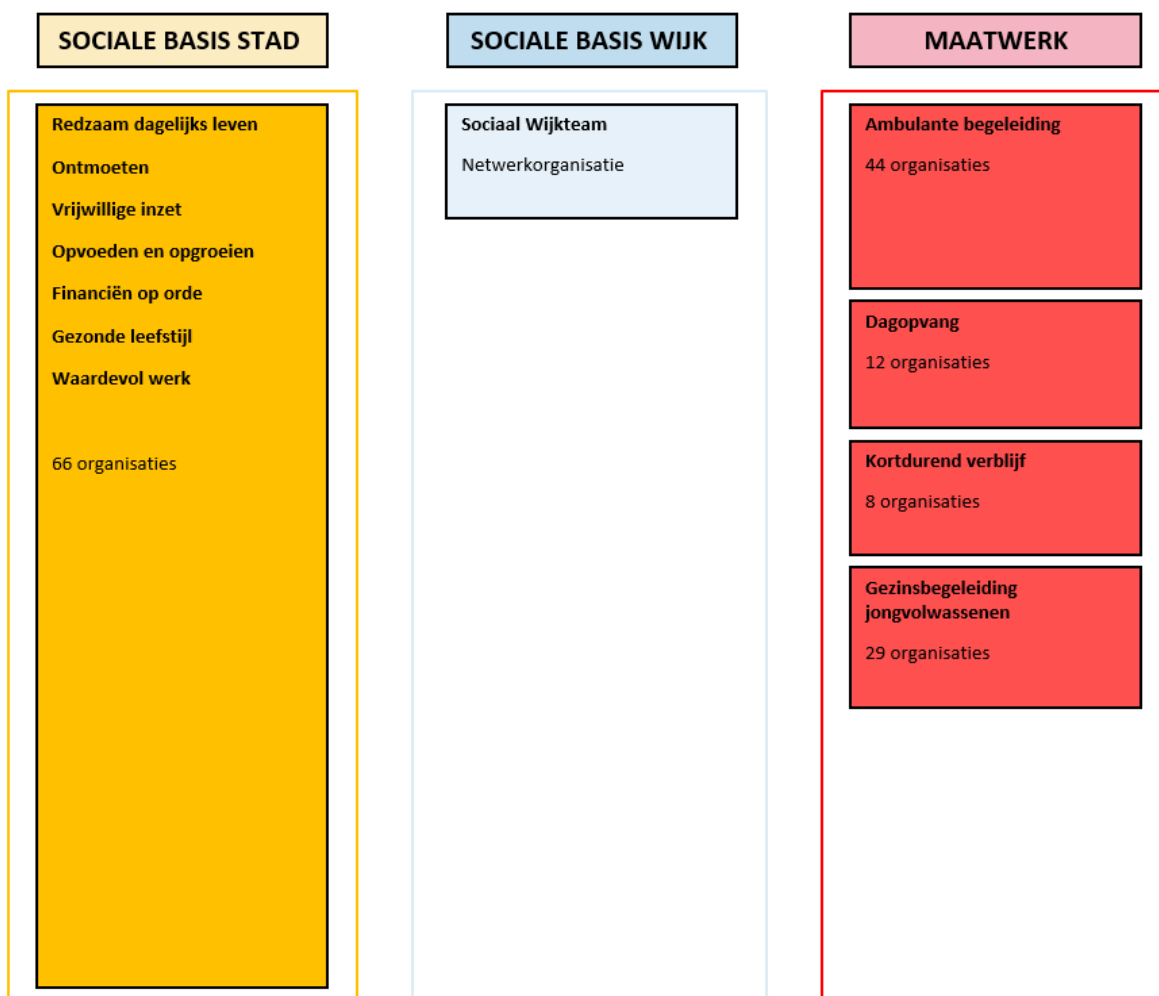
Uit de evaluatie van de huidige opdracht van het SWT blijkt dat de druk op het SWT is toegenomen door maatschappelijke ontwikkelingen – zoals ambulantisering in de ggz – en aanvullende wensen en eisen in de afgelopen jaren. Het vraagstuk rondom het omgaan met complexe casuïstiek, bewoners met blijvende kwetsbaarheid en ondersteuningsbehoeften, is daar een belangrijk voorbeeld van. Uit de evaluatie blijkt tevens dat de sturing op de opdrachten en organisatie van het SWT beter kan.

Samenhang en samenwerking

Een ander knelpunt is dat het ondersteuningsaanbod sterk versnipperd is. Meer dan honderd verschillende organisaties bieden een paar honderd verschillende soorten activiteiten aan in de sociale basis en als maatwerkvoorziening; vaak op stedelijk niveau. Gevolg is dat er overlap is in het aanbod en dat organisaties zich van elkaar proberen te onderscheiden door zich op specifieke doelgroepen en deelproblemen te richten. Het ontbreekt daardoor aan samenhang en eigenaarschap op het niveau van wijken en samenwerking is nog te fragmentarisch. Deze inrichting van het stelsel heeft op iedere betrokkene andere nadelige effecten:

- *Inwoner*: moet zijn/haar verhaal vaak meerdere keren vertellen en heeft geen overzicht over het ondersteuningsaanbod.
- *Aanbieders*: ervaren weinig flexibiliteit en ruimte, een onoverzichtelijk speelveld en hoge administratieve lasten.
- *Gemeente*: heeft het gevoel onvoldoende zicht te hebben op het resultaat voor inwoners en te weinig sturing op kostenbeheersing en ervaart eveneens hoge administratieve lasten in de relatie met aanbieders.

Figuur 1 is een weergave van de huidige inrichting van ondersteuning in de sociale basis en als maatwerkvoorziening. Het aanbod in de sociale basis is nu – op enkele uitzonderingen na – op stedelijk niveau georganiseerd als algemene voorziening (gele kolom). Het Sociaal Wijkteam is laagdrempelig aanwezig in de wijken (blauwe kolom). De maatwerkvoorziening Begeleiding³ bestaat uit vier productcategorieën die stedelijk worden aangeboden en waarvoor inwoners een beschikking van de gemeente nodig hebben (rode kolom).



Figuur 1. Huidige inrichting

³ Andere Wmo-maatwerkvoorzieningen worden hier buiten beschouwing gelaten (zie inleiding).



5. Gewoon in de wijk

Met een bijstelling van het stelsel in het sociaal domein willen we goede, passende en betaalbare ondersteuning regelen voor onze inwoners. Daarbij staat de leefwereld en -omgeving van de inwoner centraal. Dit doen we door zoveel mogelijk preventief en zo 'normaal mogelijk' ondersteuning te bieden; het liefst in de buurt van de inwoner. Hiermee voorkomen we dat problemen verergeren en er een onnodig beroep wordt gedaan op specialistische ondersteuning. Om dit te bereiken blijven we de volgende leidende principes hanteren:

1. Werken vanuit het perspectief van de inwoner
2. Benutten van de kracht van de wijk
3. Samenhangende aanpak zonder schotten en kolommen
4. Samenwerken met alle betrokkenen, met respect voor ieders rol en belang
5. Organiseren van doelmatige inzet van ondersteuning en kostenbewustzijn

Hieronder worden de uitgangspunten achtereenvolgens uitgewerkt.

5.1 Perspectief van de inwoner en kracht van de wijk (leidende principes 1 en 2)

Het belangrijkste is dat je je als inwoner prettig voelt, veerkrachtig bent, leert omgaan met beperkingen en tegenslag en je weet te verhouden tot je omgeving⁴; 'genezen' of 'zelfredzaam zijn' is niet altijd mogelijk⁵. De steun die geboden wordt komt ook vaak uit de omgeving. Zo ontstaat er een wederkerigheid (halen en brengen) die voor beide partijen betekenisvol is, zin geeft. Een voorbeeld: je gaat apparaten repareren in een Repaircafé om eenzaamheid tegen te gaan en een zinvolle dagbesteding te hebben, maar daarmee help je tegelijkertijd mensen met geldzorgen aan een goedkope oplossing van hun probleem, en is er kans op spontane nieuwe ontmoetingen. Op deze manier wordt het welzijn van inwoners en de leefbaarheid in wijken vergroot. Een dergelijke aanpak resulteert in duurzame oplossingen voor inwoners en hun omgeving. De aanpak laat zich vertalen in twee centrale opgaven voor de ondersteuning in wijken:

1. *Inwoners kunnen zich redden in het dagelijks leven*
2. *Inwoners doen mee*

Niet iedereen is hetzelfde, of heeft hetzelfde nodig. Oplossingen zijn niet vooraf in een blauwdruk vast te leggen. Dat leidt tot verschillende oplossingen en variaties. Daarom zijn niet de procedures of beleidsregels leidend, maar het resultaat. De vraag van de inwoner is het vertrekpunt:

- De inwoner heeft één herkenbare en toegankelijke plek in de wijk waar hij of zij met vragen en problemen heen kan.
- Er wordt gewerkt vanuit het principe dat er per gezin één plan wordt opgesteld.

⁴ Deze redenering volgt het gedachtengoed rond *positieve gezondheid* van Machteld Huber (www.iph.nl).

⁵ De Wmo 2015 en de Jeugdwet hebben die mogelijkheid overschat, zie het evaluatierapport *Sociaal domein op koers?* van het Sociaal Cultureel Planbureau (2020).

- Inwoners hoeven hun verhaal minder vaak opnieuw te vertellen; ze worden direct geholpen of op een goede manier naar de juiste ondersteuning begeleid.

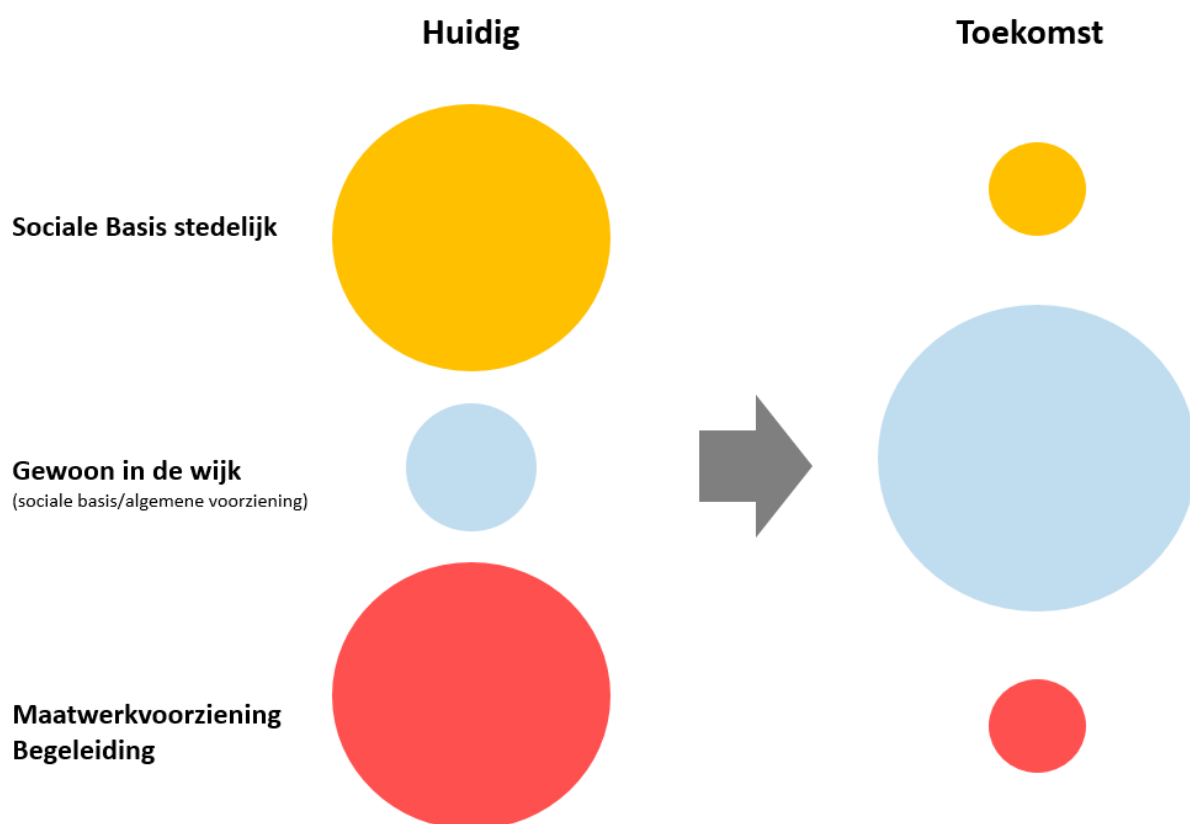
Het uitgangspunt daarbij is dat als ondersteuning nodig is deze ondersteuning 'zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig' is. Daar waar dat kan wordt gebruik gemaakt van het sociaal netwerk of algemene voorzieningen. Deze laatste zijn toegankelijk zonder uitgebreid onderzoek en geven de aanbieder en inwoner de mogelijkheid om zelf afspraken te maken over de inzet van de ondersteuning. Als dat nodig is blijft een maatwerkvoorziening aanwezig om aanvullende, zwaardere ondersteuning te bieden. Ook bij een maatwerkvoorziening gaan we uit van wat een inwoner nog zelf kan. Op die manier bieden we passende ondersteuning en kunnen inwoners zolang mogelijk zelfstandig deelnemen aan de samenleving.

Het benutten van de kracht van de wijk betekent dat inwoners hun ondersteuning zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving ontvangen. Het is daarom belangrijk om de ondersteuning dichtbij en laagdrempelig te organiseren. Waar dat kan is dat de wijk, waar dat moet stedelijk.

Daarbij speelt ook dat wijken van elkaar verschillen. Er zijn verschillen in inwonersaantal, bevolkingsdichtheid, leeftijdsopbouw, culturele achtergrond, in de samenstelling van huishoudens en in sociaaleconomische opbouw. Er is verschil in infrastructuur, in de verhouding tussen koop- en huurwoningen en in aanwezige voorzieningen. Er zijn andere bewonersinitiatieven, zelforganisaties en vrijwilligersstructuren. Er kan een hecht gemeenschapsgevoel zijn of juist meer individualisme. Er zijn meer of minder professionele zorgaanbieders en -locaties en deze staan sterker of minder sterk in verbinding met de lokale samenleving. In de ene wijk speelt andere problematiek dan in de andere wijk.

De kracht van ondersteuning op maat per wijk zit in het benutten van de aanwezige potentie van bewonersinitiatieven, vrijwilligers, zelforganisaties en andere collectieven. In lijn met het programma Nieuwe Democratie – dat eigenaarschap en zeggenschap van inwoners wil vergroten – zetten we steviger in op het ondersteunen en benutten van initiatieven van inwoners door middel van digitale wijkbegrotingen en wijkcontracten.

Figuur 2 geeft een visuele samenvatting van de beweging die we willen maken.



Figuur 2. Verschuiving naar Gewoon in de Wijk

5.2 Samenhang, partnerschap en doelmatigheid (leidende principes 3, 4 en 5)

In de voorgaande paragraaf is beschreven *wat* we willen bereiken voor de inwoners: ondersteuning die duurzaam, dichtbij en 'licht waar het kan, zwaar waar nodig' is, en leefbare wijken waarin iedereen mee kan doen. In deze paragraaf wordt beschreven *hoe* we dat willen bereiken: met samenhangende opdrachten, strategisch partnerschap en een kostenbewuste uitvoering.

Samenhangende opdracht en aanpak in de wijk

Voor een samenhangende aanpak is het belangrijk om het startpunt voor een brede ondersteuningsvraag van een inwoner meer integraal en herkenbaar in de wijk te organiseren. Een brede ondersteuningsvraag leidt op deze manier minder vanzelfsprekend tot een maatwerkvoorziening⁶. Deze gewenste verschuiving – en de uitkomsten van de evaluatie van het Sociaal Wijkteam – resulteren in een herijking van de opdracht en organisatievorm van het Sociaal

⁶ Vragen naar enkelvoudige maatwerkvoorzieningen, zoals hulp bij het huishouden, vervoer of woningaanpassingen, moeten eenvoudig via de gemeente afgehandeld kunnen worden.

Wijkteam. Hierin wordt ook het onderzoek naar de samenwerking met het Centrum voor Jeugd en Gezin meegenomen.

Voor een samenhangende aanpak is het verder belangrijk dat aanbieders samenwerken op basis van een heldere opdracht van de gemeente (zie figuur 3). De twee eerder beschreven centrale opgaven ('redzaam in het dagelijks leven' en 'meedoen') lenen zich goed voor zo'n samenhangende opdracht (de middelste, blauwe kolom in figuur 3):

- De eerste bundelt alle basisondersteuning die inwoners helpt zich te redden in het dagelijks leven, zoals de huidige wijkteamfuncties, ambulante begeleiding en activiteiten als sociaal raadslieden, mantelzorgondersteuning en lotgenotencontact⁷.
- De tweede opdracht bundelt alle ondersteuning die inwoners helpt mee te doen in de samenleving, zoals het opbouwwerk, bemiddeling van vrijwilligers, ondersteuning van zelforganisaties, inloop, arbeidsmatige dagbesteding, ontmoetingscentra en -activiteiten en de dagopvang die nu nog een maatwerkvoorziening is.

Deskundigheid en doelmatigheid op stedelijk niveau

Als Wmo-maatwerkvoorziening blijft 'aanvullende begeleiding thuis' en 'dagopvang' over (naast de overige maatwerkvoorzieningen). Dit betreft de meer specialistische vormen van ambulante begeleiding waarvoor deskundigheid op stedelijk en regionaal niveau georganiseerd moet worden (rechter, rode kolom in figuur 3).

Ook in de sociale basis zijn er enkele vormen van ondersteuning die niet op wijkniveau georganiseerd kunnen worden. Een eerste inventarisatie en analyse levert het volgende lijstje op (linker, gele kolom in figuur 3):

- Onafhankelijke cliëntondersteuning
- Praktische woondiensten (zoals vrijwillig vervoer, klussen, maaltijden)
- Fondsen voor ondersteuning financieel kwetsbaren
- Voorlichting via middelbare scholen over opvoeden en opgroeien en gezonde leefstijl
- Waardevol werk bij (sociale) ondernemingen/werkgevers (deel arbeidsmatige dagbesteding)
- Waardevol werk bij meervoudige problematiek (w.o. verslaving)
- Kortdurend verblijf (nu maatwerkvoorziening)

Zelforganisaties en bewonersinitiatieven

Zelforganisaties en bewonersinitiatieven zijn van grote waarde voor het welzijn van inwoners en de leefbaarheid van wijken. Met relatief weinig middelen bereiken zij veel. Grotere organisaties in het

⁷ In dialoog met partners wordt nog uitgewerkt wat de meest doeltreffende en doelmatige organisatorische inrichting van die basisondersteuning is. Onderzocht wordt of bepaalde functies in de praktijk beter 'in, achter, voor of naast' bestaande wijkteamfuncties georganiseerd kunnen worden.



sociaal domein kunnen er veel baat bij hebben met deze kleinere organisaties samen te werken. De welzijnsorganisaties hebben de opdracht zelforganisaties en bewonersinitiatieven te faciliteren met ruimte en advies. Ook voor financiële ondersteuning blijft budget beschikbaar. Het college wil het budget voor zelforganisaties verruimen, zodat organisaties met een groot bereik meer financiële ruimte krijgen.



Figuur 3. Toekomstige inrichting

Samenwerking

Met de twee eerder genoemde hoofdopdrachten (basisondersteuning en meedoen) zal een samenwerkingsverband van een beperkt aantal strategische partners zich eigenaar voelen van een samenhangend aanbod. Een samenwerkingsverband met één aanspreekpunt kan door de gemeente aangesproken worden op het resultaat dat zij behaalt voor haar inwoners. Om vervolgens gezamenlijk te leren van wat wel en niet goed gaat en tussentijds verbeteringen en innovaties door

te voeren. De strategische partners worden bepaald door middel van een dialooggerichte aanbesteding⁸.

Ook voor andere organisaties die voor het welzijn en het meedoen van inwoners van belang zijn, zoals scholen, woningcorporaties of huisartsen, ontstaan op deze manier herkenbare aanspreekpunten en samenwerkingspartners in de wijk. De kracht van samenwerking in de wijk zit in een mix van inwoners, professionals en andere betrokkenen die elkaar versterken en aanvullen, met respect voor elkaars kwaliteiten. Deze samenwerking krijgt gestalte op operationeel, tactisch en strategisch niveau.

Bekostiging

Tot slot is een andere bekostiging onderdeel van de herijking van het stelsel. De gedachte is de opdrachten Basisondersteuning/wijkteamfuncties en Meedoen met een vast budget per opdracht ('lumpsum') te bekostigen (ook wel: 'populatiebekostiging' of 'functiebekostiging') via een (dialooggerichte) aanbesteding. Ten opzichte van de huidige productiebekostiging van de maatwerkvoorzieningen begeleiding is dit een aanzienlijke vermindering van administratieve lasten. Voor aanbieders betekent populatiebekostiging bovendien dat zij meer ruimte krijgen om de inwoner passende ondersteuning te bieden. Partners in de sociale basis worden al 'lumpsum' bekostigd. In het nieuwe stelsel gebeurt dat door middel van een contract in plaats van een subsidiebeschikking. Deze vorm van bekostiging biedt meer sturingsmogelijkheden en maakt de prestaties die het samenwerkingsverband levert afdwingbaar. Onderzocht wordt nog of de stedelijke functies in de sociale basis (de linker, gele kolom in figuur 3) wel gesubsidieerd blijven, of dat hier ook voor contracten gekozen wordt.

Omdat het hele spectrum van informele hulp tot meer specialistische ondersteuning binnen de opdracht valt, gaat er van deze manier van bekostigen een prikkel uit om ondersteuning zoveel mogelijk in de omgeving van inwoners te organiseren en duurdere, specialistische ondersteuning alleen in te zetten als dat nodig is. Voor de gemeente heeft populatiebekostiging de functie van een budgetplafond. Op deze manier ontstaat een meer gedeelde verantwoordelijkheid van gemeente en aanbieders voor het beheersbaar houden van de kosten in het sociaal domein.

6. Vervolg

⁸ Dit is een procedure op basis van 'sociale en andere specifieke diensten' (SAS), zoals deze is beschreven in de artikelen 2.6a, 2.38 en 2.39 van de Aanbestedingswet 2012. Qua administratieve lasten is deze procedure vergelijkbaar met een subsidietender. In de Verwervingsstrategie wordt dit verder uitgewerkt.



De inbreng van de commissie Samenleving en de Participatieraad op deze opinienota wordt verwerkt in een verwervingsstrategie. De verwervingsstrategie omvat een nadere afbakening en omschrijving van de ondersteuning die de gemeente wil verwerven. Hierin is ook uitgewerkt hoe de gemeente samenwerking tussen aanbieders zal bevorderen, hoe deze ondersteuning bekostigd gaat worden, voor welke periode afspraken gemaakt worden en welke procedure daarvoor doorlopen wordt.

7. Bijlagen

Geen