Raadsvoorstel
Openbaar

Onderwerp
Sturen op een sterke sociale basis in Nijmegen

Opsteller	Mounia El Mouden	**Collegebesluit**	28 januari 2025
Programma	Welzijn, Wijkontwikkeling en Zorg	**Behandeldatum Raad**	26 maart 2025
Portefeuillehouder	C.M.H. Daemen	**Status**	Openbaar

Samenvatting
We zijn trots op de sociale basis in Nijmegen en de vele initiatieven die er zijn. Deze initiatieven dragen bij aan bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezond en prettig samenleven. Inwoners en hun verbanden, voorzieningen en diensten van maatschappelijke partners zijn onderdeel van de sociale basis. De sociale basis heeft een belangrijke waarde als het gaat over het sociale weefsel in wijken en draagt bij aan de zelf- en samenredzaamheid van inwoners. Dat willen we behouden en verder versterken.

Eind 2021 gaf uw raad met de kadernota Samen werken, samen sterk, opdracht om samen met partners en inwoners de sociale basis in te richten en verder te versterken. In juni 2023 informeerden wij uw raad hierover[1]. In een bijeenkomst op 18 september 2024 deelden we samen met onze kernpartners en het Instituut voor Publieke Waarden onze opgedane inzichten met uw raad. Onze kernpartners vertelden over de veranderaanpak die zij willen vormgeven in Nijmegen-Noord, Lindenholt en Zwanenveld/Lankforst.

Wij komen met dit voorstel naar aanleiding van de vraag vanuit de raad over het vervolg. Met dit voorstel geven wij aan welke uitgangspunten en randvoorwaarden er nodig zijn om de veranderaanpak in de drie gebieden samen met partners en inwoners verder vorm te geven, en daarmee de sturing op de sociale basis. Het voorstel sluit aan bij de amendementen ‘Leidende principes voor zorg, welzijn en ondersteuning’ en ‘Door(breek)aanpakken’[2]. De uitgangspunten en randvoorwaarden leggen wij ter besluitvorming aan uw raad voor.

Voorstel
1. De uitgangspunten waarlangs we de sociale basis gerichter willen gaan sturen en daarmee verder versterken, vast te stellen:
   a. Toe te werken naar gebiedsgerichte en opdrachtgestuurde financiering;
   b. Toe te werken naar sturing gericht op outcome en impact per gebied;
   c. Ons te committeren aan een meerjarige, lerende samenwerking met partners en inwoners (>10 jaar).

2. De randvoorwaarden waarlangs we de veranderaanpak in de gebieden Nijmegen-Noord, Lindenholt en Zwanenveld/Lankforst willen vormgeven, vast te stellen:
   a. Een investeringsfonds te realiseren om gebiedsgericht te kunnen investeren in de sociale basis;
   b. De gezamenlijke voorstellen van partners en inwoners uit deze gebieden leidend te laten zijn.

[1] Zie agendapunt 4.5 Voortgangsbrief Samen werken, samen sterk en een drietal filmpjes.
[2] Deze amendementen zijn met de vaststelling van de stadsbegroting 2025 door uw raad aangenomen.

Opgesteld door Mounia El Mouden, 0631109439, m.elmouden@nijmegen.nl

Aanleiding

We zijn trots op de sociale basis in Nijmegen en de vele initiatieven die er zijn. De sociale basis bestaat uit gemeenschappen waarin mensen naar elkaar omkijken en elkaar ondersteunen. We zetten vol in op een sterke sociale basis, zodat iedere Nijmegenaar mee kan doen.[3] Een basis waar iedereen die behoefte heeft aan hulp en ondersteuning, terecht kan. De sociale basis in Nijmegen is waardevol op zichzelf omdat het bijdraagt aan het sociale weefsel in wijken en buurten, en aan de zelf- en samenredzaamheid van onze inwoners. Dat willen we behouden en verder versterken door onze sturing door te ontwikkelen.

Onze inwoners en hun verbanden zijn onderdeel van de sociale basis, evenals voorzieningen en diensten die maatschappelijke partners aanbieden. Al deze initiatieven dragen bij aan bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezond en prettig samenleven. De sociale basis is een samenspel tussen individuele, collectieve en institutionele initiatieven. Dat betekent dat we de sociale basis als gemeente met name kunnen sturen, door deze te faciliteren en te stimuleren. Deze filmpjes geven een impressie van de samenwerking waarmee we zijn gestart vanuit de kadernota Samen werken, samen sterk (2021).

Naast de waarde van de sociale basis op zichzelf, veronderstellen we dat een stevige sociale basis preventief werkt en de groei van individuele vragen om zorg en hulp kan temperen[4]. Dat is gezien de uitdagingen de komende jaren, zoals schaarste in financiële middelen en schaarste op de arbeidsmarkt, hard nodig. We gaan hier bij de uitdagingen verder op in.

Uitdagingen

Op het gebied van zorg en welzijn, zal het gat tussen vraag en aanbod de komende jaren verder groeien[5]. Financiële tekorten, maar vooral ook personeelstekorten, hangen sterk samen met het feit dat zorg en sociale zekerheid vooral bestaat uit individuele voorzieningen (bijvoorbeeld uitkeringen, re-integratietrajecten, jeugdzorgindicaties, indicaties voor leerlingenvervoer, hulp in de huishouding). Die individuele voorzieningen komen voort uit de verzorgingsstaat. We verwachten dat we deze in de toekomst, bij toenemende vraag, niet in hun huidige vorm kunnen voortzetten omdat ons budget niet meegroeit met de vraag en omdat er te weinig personeel is.

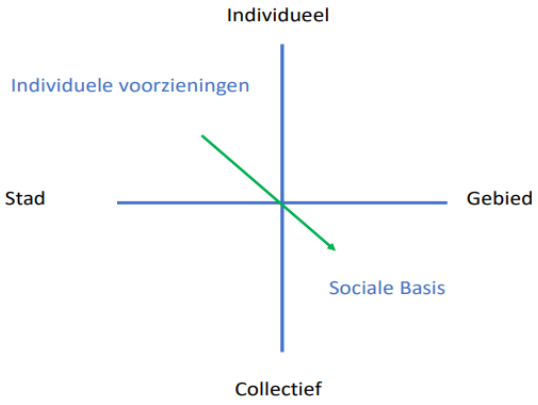
We moeten anticiperen op het gegeven dat we individueel meer zorgvragen hebben dan dat we gezamenlijk kunnen betalen (geld) en kunnen organiseren (mensen). In een ander spoor gaan we hierover het gesprek aan met zorgpartners.[6] Daarnaast moeten we investeren in collectieve oplossingen mét inwoners samen. Daar ligt de focus op in dit voorstel. De genoemde uitdagingen leiden namelijk tot een toenemende druk op de sociale basis en op de waarde ervan. Inwoners zullen meer voor zichzelf en voor elkaar moeten gaan zorgen. Als gemeente moeten we inwoners en professionals meer ruimte gaan geven om zelf, en samen, met (collectieve) oplossingen te komen. Enerzijds om de

[3] Coalitieakkoord Nijmegen 2022 | 2026
[4] Koersdocument 2025, gemeente Nijmegen
[5] Werkgeversvereniging Zorg en Welzijn (februari 2024), Zorg en Welzijn in Cijfers, opgevraagd via https://wzw.nl/arbeidsmarktinformatie-en-strategische-personeelsontwikkeling/
[6] In een ander spoor voeren we gesprekken met zorgpartners over bestedingsruimtes en taakstellingen in de zorg. Dit gaan landen in een implementatieplan. Dit spoor laten we in dit voorstel buiten beschouwing.

waardevolle sociale basis te behouden en verder te versterken, anderzijds als anticipatie op de financiële en personeelstekorten.

Veranderaanpak

De richting van onze gezamenlijke veranderaanpak in de sociale basis, gaat dus enerzijds om (meer) gebiedsgericht werken op de schaal die onze inwoners herkennen en waar ze zich eigenaar voelen, en anderzijds om van individuele voorzieningen naar collectieve oplossingen te komen met daarin een belangrijke rol voor inwoners zelf. We moeten onze partners en inwoners goed meenemen met deze richting en wat dit voor hen betekent. Zodat zij begrijpen wat we van hen verwachten, en andersom, wat zij van ons mogen verwachten.



Figuur 1 Instituut voor Publieke Waarden

Hieronder staan voorbeelden van gebiedsgerichte, collectieve aanpakken dichtbij inwoners, als alternatief voor een geïndividualiseerde samenleving.

Inwoners en professionals in Lindenholt komen samen met het idee om taallessen dichtbij in de wijk te organiseren en niet alleen stedelijk op het ROC. In Nijmegen-Noord zijn professionals, huisartsen en ouders in gesprek over andere oplossingen voor opvoedvragen dan zorgoplossingen. En in Dukenburg wordt er vanuit de samenwerking nu breder gekeken naar de aanpak van overgewicht. Daar wordt nu bijvoorbeeld ouderpeutergym aangeboden, in aansluiting bij de behoefte van ouders.
Andere voorbeelden in Nijmegen zijn gezamenlijke activiteiten in buurthuizen, welzijnswerk dat mensen met dezelfde vragen en oplossingen verbindt, buurtteams die samen met Nijmegenaren hulpvragen in de buurt oppakken, initiatieven rondom de verduurzaming van woningen en armoede, of de inzet van sportverenigingen.

De beschreven richting van de veranderaanpak ontstaat niet vanzelf. De sturingsinstrumenten die we de afgelopen decennia als gemeente hebben ingezet, zijn veelal gericht op het stadsbreed organiseren van individuele voorzieningen. Deze inzichten en de eerdergenoemde uitdagingen maken het doorontwikkelen van onze sturing op de sociale basis nog urgenter. Met doorontwikkelen bedoelen we:

- Financiering: van vele beleidskaders en begrotingen, naar gebiedsgerichte opdrachten en budgetten;
- Accountabillity: van sturen op output per kader, naar sturen op outcome en impact per gebied;
- Governance: van beleidsgericht werken naar oplossingen ontwikkelen samen met partners en inwoners;
- Wetten en regels: van vele wetten naar meer ruimte creëren in regels.

Vanuit Samen werken, samen sterk (2021) zijn we al gestart met het doorontwikkelen van deze onderdelen. Namelijk door te werken met stadsdeelprogrammeren,

preventieplatforms en experimenten met stadsdeelbudgetten. Samen met onze kernpartners en het Instituut voor Publieke Waarden namen we een deel van uw raad mee met deze ontwikkelingen en inzichten tijdens een bijeenkomst op 18 september 2024. Onze kernpartners vertelden over de veranderaanpak in Nijmegen-Noord, Lindenholt en Zwanenveld/Lankforst waarmee we de sturingsrelatie samen verder gaan vormgeven (bijlage 2). We bouwen hiermee ook voort op andere ontwikkelingen in het sociaal domein, zoals de buurtteams en de ambulantisering van beschermd wonen.

Beoogde impact

De veranderaanpak draagt bij aan de ambitie van het programma Welzijn, Wijkontwikkeling en Zorg: We zorgen dat inwoners eigen regie kunnen voeren over hun leven, gezin en gezondheid en actief deel kunnen nemen aan de maatschappij. Men heeft respect voor elkaar en ondersteunt elkaar.

Zoals genoemd in de kadernota Samen werken, samen sterk, is het toewerken naar een andere sturing op de sociale basis een meerjarige opgave. Op de lange termijn werken we toe naar een sturingsrelatie die faciliterend is aan de gebiedsgerichte, gezamenlijke voorstellen van partners en inwoners. We faciliteren daarmee de veerkracht en het zelf- en samenoplossend vermogen van onze inwoners. We verstevigen de waarde van de sociale basis op zichzelf en daarmee het welzijn, kansengelijkheid en bestaanszekerheid van onze inwoners[7]. Door het samenspel van individuele, collectieve en institutionele initiatieven beter in te richten, creëren we meer ruimte voor partners en inwoners om initiatieven samen op te pakken. Dit draagt bij aan eigenaarschap bij inwoners en hun eigen bijdrage om meer voor zichzelf en voor elkaar te gaan zorgen, ook in de toekomst.

Op de korte termijn ontwikkelen we het stadsdeelprogrammeren, de preventieplatforms en de experimenten met stadsdeelbudgetten door. Met de veranderaanpak leren we in Nijmegen-Noord, Lindenholt en Zwanenveld-Lankforst om samen met partners en inwoners gerichter te sturen op de sociale basis (financiering, accountabillity en governance). We leren maatschappelijke en financiële baten van initiatieven zichtbaar te maken, in lijn met het amendement Leidende Principes voor zorg, welzijn en ondersteuning. Dit geeft ons inzicht in de preventieve effecten van de sociale basis: door meer collectief aanbod en sociale verbinding is er minder individuele ondersteuning nodig. Op basis daarvan kunnen we onze inzet in de sociale basis beter richten en ongelijk investeren om gelijkwaardig meedoen mogelijk te maken[8].

In de paragraaf argumenten werken we de gevraagde besluiten uit: drie uitgangspunten en twee randvoorwaarden. We leggen deze besluiten in een vroeg stadium voor omdat we de veranderaanpak samen met uw raad verder vorm willen geven. Met name bij de randvoorwaarden is nog nadere uitwerking en verheldering nodig.

[7] Werkplaatsen Sociaal Domein (2021), De waarde van preventie in een veranderend sociaal domein, opgevraagd via De waarde van preventie in een veranderend sociaal domein | Werkplaatsen Sociaal Domein
[8] Movisie (2024), Bouwsteen Responsiviteit, opgevraagd via De sociale basis versterken, investeren in de toekomst

Argumenten
Met deze uitgangspunten volgen wij de principes van het Amendement Leidende principes voor zorg, welzijn en ondersteuning, met name principes 1 tot en met 6 komen tot uiting.

Uitgangspunten
1. De uitgangspunten waarlangs we de sociale basis gerichter willen beïnvloeden en daarmee verder versterken, vast te stellen.

    a. Toe te werken naar gebiedsgerichte en opdrachtgestuurde financiering;
        1. Dit draagt bij aan de verschuiving van financieren van afzonderlijke organisaties naar financieren van opdrachten (en daarmee oplossingen) voor de stad;
        2. Zonder deze manier van sturen komt gebiedsgericht investeren in de sociale basis niet tot stand;
        3. Dit draagt bij aan de verschuiving van individuele organisatiedoelen naar gemeenschappelijke doelen en meer eigenaarschap bij inwoners.

    b. Toe te werken toe naar sturing gericht op outcome en impact per gebied;
        1. Daarmee maken we naast financiële baten ook de maatschappelijke baten meetbaar (maatschappelijke businesscases);
        2. Daarmee meten we of de gebiedsgerichte investering effectief is.

    c. Ons te committeren aan een meerjarige, lerende samenwerking met partners en inwoners (>10 jaar).
        1. Daarmee scheppen we vertrouwen bij partners en inwoners waardoor zij de ruimte voelen om optimaal samen te werken aan versteviging van de sociale basis;
        2. Het in kaart brengen van maatschappelijke en financiële baten heeft tijd nodig;
        3. Lerende wijs veranderen en beïnvloeden is gebaat bij een meerjarige aanpak.

Randvoorwaarden
1. De randvoorwaarden waarlangs we de veranderaanpak in de gebieden Nijmegen-Noord, Lindenholt en Zwanenveld/Lankforst willen vormgeven, vast te stellen. En daarmee:

    a. Een investeringsfonds te realiseren om gebiedsgericht te kunnen investeren in de sociale basis.

In lijn met het ‘Amendement Leidende principes voor zorg, welzijn en ondersteuning’ realiseren we een investeringsfonds voor initiatieven in de sociale basis. Voor dit fonds zijn middelen gealloceerd met het amendement ‘Door(breekaan)pakken’ op de stadsbegroting 2025: jaarlijks structureel 1 miljoen euro. De uitwerking van dit investeringsfonds staat onder de paragraaf Financiën.

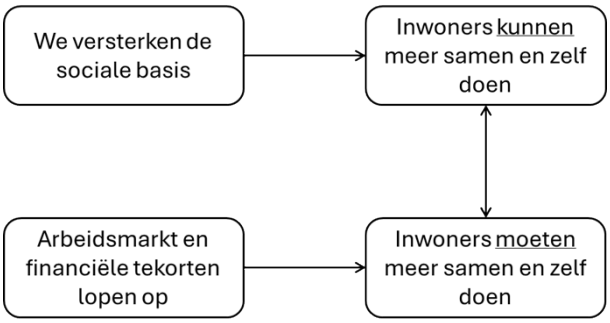
    b. De gezamenlijke voorstellen van partners en inwoners uit deze gebieden leidend te laten zijn.

Het perspectief van inwoners wordt vanuit beleidskaders vaak gezien als ‘domeinoverstijgend’. Anders gezegd: het versterken van de sociale basis vanuit het

perspectief van inwoners in een gebied, wordt vaak belemmerd door de focus op enkelvoudige vraagstukken en onvoldoende integrale afweging tussen beleidskaders. Beschikbare middelen (geld en capaciteit) zijn veelal gelabeld aan deze beleidskaders. Gebieds- en inwonersgerichte oplossingen stuiten daardoor op het niet passen binnen een kader. En daarmee op het niet beschikbaar zijn van (ambtelijke) inzet of geld. Met deze randvoorwaarde, vragen we om niet het beleid en/of een nauwe interpretatie van regels en verordeningen leidend laten zijn, maar de gezamenlijke voorstellen voor interventies van partners en inwoners uit deze gebieden. Dat betekent dat capaciteit en geld in een gebied 'vrijer' besteed kan worden (regelruimte). Daarmee willen we bestaande ruimte in wetten, regels en verordeningen beter benutten, vergelijkbaar met de gedachte achter de doorbraakaanpak.

Kanttekeningen

Een belangrijke kanttekening is dat we met onze inzet in de sociale basis niet alle uitdagingen in het sociaal domein kunnen oplossen. Deze aanpak is niet de oplossing voor de financiële tekorten en personeelstekorten. Het versterken van de sociale basis is een anticipatie op het gegeven dat we de individuele zorgvragen straks niet meer gezamenlijk kunnen betalen en kunnen organiseren, zoals we dat nu doen. Zie schematische weergave.



Het vasthouden van de gekozen richting en heldere communicatie over onze visie naar partners en inwoners is hierbij een uitdaging. We moeten hiervoor een heldere boodschap aanreiken, zodat partners en inwoners begrijpen hoe de uitdagingen in de zorg samenhangen met de sociale basis en keuzes die we maken. Partners aan wie we vragen om (meer) naast inwoners te gaan staan en meer samen te werken vanuit gelijkwaardigheid[9]. Inwoners van wie we verwachten dat zij meer zelf gaan oplossen, meer naar elkaar omzien en voor elkaar gaan betekenen. We moeten ons beseffen dat dit weerstand kan oproepen bij partners en inwoners. Een meerjarige samenwerking en commitment van zowel inwoners, partners als gemeente is nodig om te komen tot een andere sturingsrelatie. Een duidelijke boodschap waarom we hieraan werken, helpt hierbij. Deze boodschap ontwikkelen we samen met partners en inwoners.

Een derde punt is dat je bij een veranderaanpak als deze, de precieze uitkomst niet kunt voorspellen. De aanpak laat zich niet volledig plannen en sturen van begin tot eind, omdat het een samenspel is tussen individuele, collectieve en institutionele initiatieven. We anticiperen op de situatie zoals we die nu kunnen overzien. Meer ruimte geven aan partners en inwoners om met voorstellen te komen, betekent ook meer vertrouwen durven

[9] Movisie (2024) Bouwsteen Samenwerken vanuit gelijkwaardigheid, opgevraagd via De sociale basis versterken, investeren in de toekomst

geven vanuit de gemeente. De kracht van bijvoorbeeld de gemeenschappelijke sociale basis, is juist dat het vanuit inwoners groeit en bloeit, en soms weer verwelkt[10]. Ideeën van inwoners kunnen botsen met bestaande kaders. Ruimte geven betekent niet dat we alle ideeën van inwoners realiseren. Zie voorbeeld van stadsdeelprogrammeren Lindenholt:

> In Lindenholt hebben professionals en inwoners samen drie thema's geprioriteerd: ontmoeten, zelfredzaamheid en taalvaardigheid. De regisseur sociaal begeleidt dit met methodische ondersteuning van de Radboud Universiteit. Inwoners en professionals kijken op welke samenhangende thema's zij de meeste impact kunnen bereiken. 'Ontmoeten' hangt bijvoorbeeld samen met 'vertrouwen', 'sociale binding' en 'toegankelijkheid voorzieningen'. Inwoners gaven zelf aan meer verschillende inwoners(perspectieven) te willen betrekken. Eén van hun ideeën was het op korte termijn realiseren van een compleet nieuw voorzieningenhart. In dit gezamenlijke proces, voeren professionals, inwoners en gemeente vroegtijdig het gesprek hierover. Samen werken ze aan meer haalbare en diverse ontmoetmogelijkheden. Er is ruimte voor ideeën, vertrouwen en wederzijds begrip over wat wel en niet kan, en waarom.

Financiën

Investeringsfonds

Zoals aangegeven, realiseren we een jaarlijks investeringsfonds van 1 miljoen euro voor initiatieven in de sociale basis met de middelen die gealloceerd zijn met het amendement 'Door(breekaan)pakken'. Het amendement 'Leidende Principes voor zorg, welzijn en ondersteuning' roept op om het revolverende aspect van het fonds te verkennen. Uit deze verkenning blijkt dat we deze middelen het beste kunnen besteden vanuit een bestemmingsreserve. Daarmee vestigen we het belang van, en de aandacht voor deze middelen (ten opzichte van een reguliere post van 1 miljoen op de begroting van Welzijn, Wijkontwikkeling en Zorg). Bij een bestemmingsreserve hoeft niet elk initiatief vooraf per taakstelling op verschillende taakvelden ingevoerd te worden. We maken bij een bestemmingsreserve in één keer goede afspraken, in plaats van vele gesprekken te voeren over budgetoverhevelingen.

We gaan de komende twee jaar (2025, 2026) werken met het investeringsfonds. Dat betekent dat we de maatschappelijke en financiële effecten van initiatieven op basis van feiten inzichtelijk gaan maken. We willen de eerste inzichten en resultaten delen met de begrotingbehandeling in september 2025. Deze inzichten en resultaten komen ook terug in de sessies onder leiding van het Instituut voor Publieke Waarden. Na 2025-2026 evalueren we deze systematiek. Daarna bepalen we of deze systematiek, inclusief het gebruik van een bestemmingsreserve, zinvol is. We kijken dan opnieuw of een storting kan worden voorgesteld op basis van de inzichten en resultaten.

We maken afspraken over de voorwaarden waaronder initiatieven kunnen opnemen uit het fonds. Per initiatief ligt er een plan van aanpak waarin onderwerpen aan bod komen, zoals:

- Er is aantoonbaar gemaakt wat de gevraagde financiële onttrekking oplevert in financiële en maatschappelijke termen.

[10] Movisie (2023) Cijfers en de sociale basis. Een verkenning naar de mogelijkheden van kwantificeren en monetariseren in de sociale basis, opgevraagd via Cijfers en de sociale basis | Movisie

- In financiële termen wordt ingegaan wat de effecten zijn op de verschillende taakvelden.
- Het voorstel zal getoetst worden op realiteitsgehalte van veronderstelde opbrengsten (minder meerkosten).

Vervolg

Sessies

We stellen voor om in 2025 en 2026 een aantal sessies voor uw raad te organiseren, onder leiding van het Instituut voor Publieke Waarden (onder andere bekend van de doorbraakmethode). Tijdens deze sessies kunnen we uw raad meenemen in de doorontwikkeling en samen optrekken in het leerproces. De sessies dragen bij aan een doorlopend gesprek met uw raad over sturen en verantwoorden. We willen met uw raad komen tot een invulling van deze sessies. We geven hieronder een voorbeeld.

Voorbeeld sessies

De eerste sessie kan gaan over het onderwerp Sturen en verantwoorden in het sociaal domein. Bijvoorbeeld tijdens een technische toelichting. In een tweede werksessie kunnen we inzoomen op de inzichten en resultaten van de aanpak in Nijmegen-Noord, Lindenholt en Zwanenveld/Lankforst. Wat betekenen de inzichten en resultaten voor het sturen en verantwoorden op de sociale basis, en het bredere sociaal domein in Nijmegen? Tijdens deze sessie, of in een derde sessie, kunnen we dieper ingaan op vragen zoals: welk type informatie vindt uw raad belangrijk met betrekking tot de veranderaanpak? Welke impact wilt uw raad in gebieden zien? Hoe vertalen we de voorstellen van partners en inwoners over zelfredzaamheid in Lindenholt naar outcome? Welke combinatie van output en outcome indicatoren is wenselijk? Uw raad kan zo gaandeweg meedenken over gewenste maatschappelijke effecten, de wijze van verantwoording en de besteding van middelen.

We betrekken uw gemeenteraad in het proces ook aan de hand van informatiebrieven en raadsvoorstellen, waar nodig. Onderdelen waarvan we van plan zijn om u in ieder geval op de hoogte te houden, zijn:

- vervolg stadsdeelprogrammeren, preventieplatforms;
- veranderaanpak in de drie gebieden;
- het investeringsfonds.

Bijlage(n)

1. Aanvullende toelichting over de sociale basis
2. Veranderaanpak in Nijmegen-Noord, Lindenholt en Zwanenveld/Lankforst