koers

Zwolle



De Zwolse Koers in het sociaal domein 2024-2030

Aansluiten bij de leefwereld van inwoners

Voorwoord

Zwolle is een bijzondere stad. Een stad met een hart en een stad waar veel mensen hun hart openstellen voor een ander. Een stad waar economische kansen samengaan met een hoge brede welvaart, waarin ook ecologische en sociale waarden centraal staan.

In het Coalitieakkoord 2022-2026 ‘Samen voor een waarde(n)volle Toekomst’ gaven wij richting aan de Zwolse koers en de ambitie in het sociaal domein voor de komende jaren:

> “Wij bouwen vanuit vertrouwen de komende jaren verder aan een inclusieve samenleving waarin iedereen mee kan doen. Met gelijke kansen voor iedereen en bestaanszekerheid voor onze inwoners. Op die manier gaan we een tweedeling in onze samenleving tegen. Dat doen we allereerst door de sociale verbanden en netwerken in onze samenleving te versterken. Zo bouwen we aan een sociale basis waar mensen op kunnen terugvallen als ze hulp nodig hebben.”

Van 2020 tot en met 2023 werkten we met de Hervormingsagenda Sociaal Domein aan een verandering in het sociaal domein: “nog meer denken vanuit de inwoner, vanuit wat wel kan. Vanuit de vraag in plaats van het aanbod. Niet zorgen voor, maar zorgen dát het zelf lukt”.

De Hervormingsagenda heeft veel in beweging gebracht en nu is het nodig opnieuw onze koers te bepalen. De wereld, Nederland en Zwolle zijn in die vier jaar veranderd en er komen ook belangrijke ontwikkelingen op ons af. Er zijn veel lessen geleerd die in de werkwijze van het sociaal domein zijn beslag moeten krijgen. Met deze koers staan we even stil en kijken we welke volgende stappen we willen zetten in de ontwikkeling van het sociaal domein.

De Raad heeft ons in een debat in januari 2024 de kaders aangereikt voor deze koers Sociaal Domein. Zij gaven richting aan de hand van vijf stellingen, zoals over de rol van de overheid versus de samenleving of over de manier waarop participatie vorm kan krijgen.

We zetten met deze Koers Sociaal Domein een volgende stap. Een stap die vooral gaat over de leefwereld van de inwoners van Zwolle en de manier waarop wij daarop als gemeente kunnen aansluiten. Samen met inwoners kunnen we de grote uitdagingen van de toekomst aangaan.



Dorrit de Jong
Inclusieve samenleving



Michiel van Willigen
Kansengelijkheid



Paul Guldemond
Duurzame economie



Inhoud

Samenvatting 4

Leeswijzer 4

1. Het sociaal domein Zwolle, van nu naar straks 5
- Antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen 5
- Nieuwe inzichten 7
- Tegen de stroom in? 8

2. Sociaal domein in beweging 10
- Naar een vitale en veerkrachtige samenleving 10
- Aansluiten bij de leefwereld van inwoners 11

3. Naar meer bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezond leven 13
- Het herstellen van bestaanszekerheid 14
- Het vergroten van kansengelijkheid 15
- Het makkelijker maken van gezond leven 17
- Naar een sterke sociale basis 17

4. Wat is nodig om de beweging te maken? 19
- De beweging vraagt iets van iedereen 20
- Sturen op de beweging 20
- De verandering die nodig is binnen de gemeente 20
- De verandering die nodig is in de samenwerking met partners 22

5. Conclusie en vervolgproces 26

Samenvatting

De komende jaren werken we met de Koers Sociaal Domein verder aan de beweging die we met de Hervormingsagenda Sociaal Domein sinds 2020 hebben ingezet. Een beweging waarbij de inwoner en de leefwereld centraal staan. De leefwereld is voor inwoners ongedeeld en kent geen schotten of beleidsterreinen. Als we ons naar die leefwereld richten dan betekent dat in beleid en uitvoering: meer bouwen op de kracht van de samenleving, meer menselijke maat, meer samenspraak met inwoners, meer oog voor de brede context van iemands leven, meer preventie en werken aan duurzame, samenhangende oplossingen. Aansluiten bij de leefwereld van inwoners heeft daarom ook betekenis voor hoe we onze rol als gemeente invullen, hoe we ons verhouden tot inwoners en partners, voor hoe we werken en hoe we georganiseerd zijn.

Meer samenhangende en duurzame oplossingen vinden we in het herstellen van bestaanszekerheid, het vergroten van kansengelijkheid en het makkelijker maken van gezond leven. En als belangrijke voorwaarde: het versterken van de sociale basis.

Er is een grote urgentie om aan deze opdracht te werken. Er zijn allerlei maatschappelijke ontwikkelingen die op ons af komen, zoals demografische verschuivingen, een toenemende onzekerheid over de toekomst en een afnemend vertrouwen in de overheid. Daarnaast ontwikkelingen als digitalisering en een veranderende arbeidsmarkt. Landelijk speelt natuurlijk de vorming van een nieuwe regering, een krapper wordend financieel kader en allerlei beleid met impact voor gemeenten.

Met het vaststellen van de Koers Sociaal Domein ligt er opnieuw een basis om in beleid, uitvoering en organisatie concrete stappen te gaan zetten. Het gaat vooral om anders werken:

- In de relatie met inwoners: op basis van vertrouwen meer samen met betrokken inwoners werken aan oplossingen voor maatschappelijke problemen. Dat vertalen we dan in beleid en uitvoering.
- In de relatie met (professionele en niet-professionele) partners: samen mogelijk maken dat de inwoner en de leefwereld centraal kunnen staan. Meer samen leren en kijken wat nodig om maatschappelijke vraagstukken aan te pakken.
- In de uitvoering: breed kijken, meer interne samenwerking, oog voor de context, duurzame samenhangende oplossingen vinden.
- In beleid: meer verkenning van het vraagstuk in de leefwereld en meer benutten van ervaringskennis. Oplossingen vinden we meer in samenspraak met betrokken inwoners, uitvoerende professionals en partners in de stad.
- In bekostiging: zoeken naar vormen van bekostiging die de gewenste beweging ondersteunen: meer vanuit het perspectief van de inwoner, bijvoorbeeld door initiatieven vanuit de wijk te ondersteunen. Daarnaast steeds kijken hoe de inzet van de gemeente bijdraagt aan bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid en daarin zo nodig verschuivingen aanbrengen.

Extra aandacht en inzet is nodig voor het versterken van de sociale basis. Daarvoor is een goede analyse nodig van wat de komende jaren op de stad afkomt in relatie tot de huidige staat van de sociale basis. Die ontwikkelingen vragen nadrukkelijk niet alleen antwoorden van de gemeente, maar juist samen met inwoners en partners. En niet alleen in het sociaal domein, maar ook op andere beleidsterreinen van de gemeente.

Leeswijzer

- Deze Koers Sociaal Domein gaat vooral over de ontwikkeling die we de komende jaren in het sociaal domein én in relatie tot andere domeinen willen zien. We leiden dat in door te laten zien wat de context is waarin we werken (hoofdstuk 1). Daarna schetsen we de beweging die we willen maken (hoofdstuk 2). Hoofdstuk drie beschrijft hoe meer bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid kan bijdragen aan meer welzijn, veiligheid en inclusie voor inwoners van Zwolle. En in hoofdstuk 4 laten we zien wat nodig is om ook echt in beweging te komen: in de gemeentelijke organisatie, in de relatie met inwoners, partners, regiogemeenten en het rijk.
- In de bijlage geven we allerlei achtergrondinformatie: een uitgebreider beeld van het sociaal domein, de maatschappelijke vraagstukken die daarin spelen en allerlei ontwikkelingen die relevant zijn voor de beweging in het sociaal domein. In de bijlage staat ook een overzicht naar gebruikte bronnen.



1. Het sociaal domein Zwolle, van nu naar straks

De opdracht van de gemeente in het sociaal domein is het vergroten van welzijn en kwaliteit van leven van de inwoners van Zwolle. In een aantal wetten staat die opdracht nader omschreven.

Het sociaal domein gaat over heel veel: van het werken aan een inclusieve arbeidsmarkt en de ondersteuning naar werk en participatie, het bieden van extra inkomensondersteuning of hulp bij schulden, het bevorderen van gezondheid door allerlei inzet op preventie en hulp, het bieden van steun en hulp aan kinderen, jeugdigen en ouders, het bieden van ondersteuning aan mensen met een beperking, het bieden van beschermd (thuis) wonen en maatschappelijke opvang.
Het taakveld van het sociaal domein is niet scherp afgebakend. Het gaat over een veelheid van thema's op sociaal-maatschappelijk gebied waar synergie is met allerlei andere terreinen en taken van de gemeente: met veiligheid, met stedelijke ontwikkeling en natuurbeleid, met het beheer van de stad en met dienstverlening en digitalisering. Daarbij bouwt de gemeente voort op datgene wat in de samenleving zelf al gebeurt, bijvoorbeeld in burgerinitiatieven of verenigingen. Ook raken de taken op het sociaal domein van de gemeente aan taken van andere partners, bijvoorbeeld van het bedrijfsleven, het onderwijs, de politie, de zorgverzekeraar, huisartsen en ziekenhuizen.

Zwolle werkt in dat brede netwerk met heel veel inwoners en partners samen aan een gezonde en sociaal sterke stad. De kracht van Zwolle zit in die traditie en cultuur van omzien naar elkaar. Veel mensen zetten zich vrijwillig in voor hun vereniging of initiatief. Of zorgen voor een naaste of een stadgenoot die het even wat minder heeft. Het is de uitdaging om daarbij steeds te zoeken naar de balans tussen enerzijds vertrouwen en bouwen op de kracht van de stad en anderzijds de noodzaak om er te zijn voor mensen die – soms tijdelijk – extra ondersteuning nodig hebben.
Van 2019 tot en met 2023 werkt de gemeente Zwolle met een Hervormingsagenda Sociaal Domein aan een beweging: "nog meer denken vanuit de inwoner, vanuit wat wel kan. Vanuit de vraag in plaats van het aanbod. Niet zorgen voor, maar zorgen

dát het zelf lukt. En ook meer denken vanuit ondernemend partnerschap met de aanbieders." De Koers Sociaal Domein bouwt voort op deze beweging.

Antwoord op maatschappelijke ontwikkelingen

Er is een grote urgentie om aan deze opdracht te werken. In de bijlage beschrijven we de sociale staat van Zwolle en allerlei maatschappelijke ontwikkelingen die op ons afkomen. Met de Koers Sociaal Domein proberen we antwoorden te vinden op deze ontwikkelingen. En die zijn niet alleen relevant voor het sociaal domein. Het hele gemeentelijke beleid én de manier waarop we daar samen sturing aan geven zijn nodig.

Onzekerheid en meerdeling

De toekomst is onzeker en veel inwoners ervaren op dit moment ook onzekerheden in hun leven, bijvoorbeeld over hun werk, hun inkomen en het hebben van een woning voor henzelf of voor hun kinderen. Er is ook onzekerheid over de politieke situatie en de 'toestand in de wereld', over klimaatverandering en over de komst van vluchtelingen. De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR, 2023) koppelt deze onzekerheid aan het ontbreken van grip. Wanneer mensen geconfronteerd worden met onzekerheid en niet het gevoel hebben dat ze grip hebben op hun situatie, kan dat invloed hebben op hun gezondheid en kan het hun bestaanszekerheid en levenstevredenheid verminderen. Onzekerheden hebben de neiging tot stapelen: geen huis betekent vaak ook geen perspectief op werk of het vormen van een gezin. En deze onzekerheden zijn vaak ook oneerlijk verdeeld. Ze komen meer voor bij jongeren, huishoudens met lage inkomens en de lage middeninkomens. En ook in bepaalde wijken zien we een cumulatie van problematiek. Het is een grote uitdaging iedereen erbij te houden en als overheid nabij te blijven als het echt moeilijk wordt.

Ook in de Trendrapportage Sociaal Domein (2023) laten we zien dat er sprake is van een toenemende tweedeling. Of eigenlijk 'meerdeling' want er lopen allerlei verschillende hardnekkige scheidslijnen door de samenleving: inkomen, vermogen, opleidingsniveau, arbeidsmarktpositie en gezondheid. Bij sommige groepen is er een stapeling van risico's op deze gebieden tegenover een stapeling van kansen bij andere inwoners. Het SCP (2024) toonde onlangs dat leefwerelden van inwoners met meer versus minder hulpbronnen steeds meer gescheiden raken. En juist mensen met minder hulpbronnen hebben weinig vertrouwen dat de overheid voldoende voor hen doet.

Demografische verschuivingen

Zwolle groeit, blijft de komende jaren ook nog groeien en wordt steeds diverser. Het aantal ouderen neemt relatief sterk toe en inwoners worden gemiddeld ook steeds ouder. Hierdoor gaat de samenleving veranderen. Veel ouderen zijn actief en leveren een belangrijke bijdrage door langer doorwerken of door het doen van vrijwilligerswerk of het bieden van mantelzorg. Tegelijkertijd zorgt de vergrijzing juist ook voor een toenemend beroep op ondersteuning door mantelzorgers, vrijwilligers en de professionele zorg. In combinatie met krapte op de arbeidsmarkt staat de zorg en ondersteuning van inwoners nu al onder druk en die druk wordt de komende jaren groter. Meer mensen wonen bovendien alleen. Soms gewild, soms ongewild. Eenzaamheid is een fors probleem met gevolgen op allerlei levensgebieden, en neemt al jaren toe, ook onder jongeren. De komst van meer vluchtelingen en statushouders vraagt aanpassingsvermogen en meer cultuursensitiviteit van iedereen.

Digitalisering

Technologie en digitalisering vormen enerzijds een bron voor nieuwe oplossingen, maar zijn soms ook bron voor nieuwe (sociaal-maatschappelijke) problemen en uitdagingen. We spelen, werken en leren steeds meer online en ook de manier waarop we elkaar (online) ontmoeten verandert in hoog tempo. Groei van de economie vindt vooral plaats in deze sectoren. Vanuit het perspectief van het sociaal domein zijn er veel kansen: nieuwe manieren van ontmoeting, digitale innovaties in zorg en ondersteuning, nieuwe vormen van werk. Daarnaast worden ook bedreigingen zichtbaar: digitalisering vergroot de sociale kloof tussen mensen en kan zelfs leiden tot uitsluiting. Jongeren besteden steeds meer uren online met gevolgen voor hun sociale contacten en vaardigheden en voor hun gezondheid.

Het begin van een antwoord

Wij komen samen met maatschappelijke partners én inwoners in beweging om antwoorden te vinden op deze ontwikkelingen.

We hebben een samenleving voor ogen waarin mensen zo veel mogelijk zelf en met elkaar leven, regie hebben, problemen zelf of met elkaar oplossen, in een eigen inkomen voorzien, meedoen door te werken of anderszins, en gelijke kansen hebben op gezondheid. Een samenleving waarin kinderen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen, leren met anderen en een leven opbouwen: een eigen inkomen genereren, relaties met anderen aangaan en ergens wonen waar ze zich thuis voelen. Problemen of tegenslag horen daarbij. Met voldoende veerkracht is er kans om te vallen én weer op te staan. Daarom is een rechtvaardige, gelijkwaardige, veilige, democratische en inclusieve samenleving nodig.

Nieuwe inzichten

De Koers Sociaal Domein is een vervolg op de Hervormingsagenda Sociaal Domein én is gebaseerd op heel veel lessen die we als gemeenten en partners de afgelopen jaren in de praktijk hebben geleerd. De koers is daarmee geen theorie, maar een weerslag van dat wat we in het klein al doen!

In de Proeftuin Samenspel in de Wijk zien we prachtige voorbeelden van hoe ouders en kinderen op een nieuwe manier verder geholpen worden met vragen over opvoeding en relaties. Door tijd te nemen om echt te luisteren, breed te kijken naar alles wat er speelt en ook naar dingen die goed gaan, ontstaan nieuwe oplossingen, waardoor ouders weer regie ervaren en kinderen gelukkiger zijn en zich weer beter kunnen ontwikkelen.

In het Innovatielab Participatie gingen we intensief in gesprek met mensen in de bijstand en ontdekten samen weer nieuw perspectief en ontstond beweging na jaren van stilstand en eenzaamheid.

Met het vormen van een relatie- en scheidingsteam werkten we samen met ouders en kinderen aan het voorkómen van complexe scheidingen. Daardoor lukte het steeds beter om (langdurige) conflicten bij ouders te voorkomen of te doorbreken (de-escalatie) en was er minder belasting bij kinderen.



In allerlei nieuwe geclusterde woonvormen vinden inwoners een nieuw thuis. Inwoners met een beperking leven er samen met studenten, mensen ondersteunen elkaar en geven daarmee hun leven nieuwe zin en betekenis.

Door ons te verdiepen in de achtergrond en cultuur van statushouders leerden we hoe culturele achtergrond kan bepalen hoe mensen naar de overheid kijken en of ze in staat zijn om hulp te aanvaarden. En hoe we betere ondersteuning kunnen bieden.

Partners in Zwolle laten dagelijks zien hoe ze als makelaar en schakelaar inwoners helpen elkaar te vinden en elkaar te ondersteunen, onder andere via het Platform Samen Zwolle.

In de meeste gevallen was geen zware zorg nodig, maar gewoon luisteren, vertrouwen opbouwen en samen zoeken naar perspectief. Aandacht, nabijheid organiseren op momenten dat dit nodig is. De Koers Sociaal Domein berust op deze ervaringen.

Tegen de stroom in?

Het maken van deze beweging lijkt eenvoudig maar is dat niet. Ontwikkelingen als individualisering, toenemende polarisatie, economische ontwikkelingen, digitalisering, klimaatverandering en internationale conflicten kunnen de veerkracht van de samenleving negatief beïnvloeden.

En hoewel de opdracht van de gemeente in het sociaal domein groot is, wordt de ruimte voor de gemeente om maatregelen te treffen soms beperkt door rijksbeleid en andere wet- en regelgeving zoals in de Zorgverzekeringswet en de Wet langdurige zorg. Door samenwerking met het rijk en andere partners proberen we zo goed mogelijk oplossingen voor vraagtukken te vinden of effecten te verzachten.

Ook is het domein van zorg en welzijn gegroeid en sterk geïnstitutionaliseerd. Heel veel verschillende organisaties bieden oplossingen voor vraagstukken uit de samenleving. Het is een grote uitdaging om de leefwereld weer ruimte te geven ten opzichte van de systeemwereld. De samenleving is ook complexer geworden, inwoners hebben meer en andere problemen en door de complexiteit staat de



zelfredzaamheid van mensen in een kwetsbare positie onder druk. De samenleving is gemedicaliseerd, voor veel problemen zoekt men naar professionele oplossingen, waar voorheen oplossingen in eigen kring werden gevonden.

We zien ook inwoners met forse problemen waarvoor een oplossing niet zomaar voorhanden is. Door het gebrek aan geschikte woningen kunnen we mensen niet snel genoeg de noodzakelijk basis bieden die nodig is voor herstel. We proberen mensen zo veel mogelijk in de thuissituatie te begeleiden, maar in de praktijk lukt dat niet altijd. Er is ook een groep inwoners hebben waarvoor herstel een brug te ver is. Bij hen speelt soms meervoudige problematiek zoals LVB, psychische aandoeningen en verslaving. Voor hen blijft goede zorg hard nodig zodat zij een menswaardig bestaan kunnen opbouwen.

De beweging die we maken in het sociaal domein en die in deze koers wordt beschreven is een beweging waar we in geloven. Maar we sluiten de ogen niet voor de soms weerbarstige werkelijkheid en de oplossingen die we daarvoor steeds weer moeten vinden.

Uit de praktijk

Proeftuin Jeugd 'Samenspel in de Wijk'

In de stadsdelen Zuid en West leren we sinds vorig jaar in de 'Proeftuin Samenspel in de Wijk' samen met partners in de wijk om anders te kijken naar jeugdhulpvragen.

Een huisarts uit de wijk verwijst een meisje naar het sociaal wijkteam. Volgens haar moeder is sprake van vermoeidheidsklachten. Ook geeft moeder aan dat ze bang is om naar school te gaan. Er is al veel verzuim op school. In deze casus zijn al veel professionals betrokken. Nu ligt er een nieuwe vraag. In de oude situatie zou direct doorverwezen zijn naar een jeugdhulpaanbieder. Nu wordt de casus in de Proeftuin besproken. Het Sociaal Wijkteam gaat met het meisje in gesprek en de steunfiguren worden in kaart gebracht. Het meisje heeft zelf de regie. In het gesprek geeft zij aan: 'Ik heb nu pas door hoeveel mensen het goed met mij voor hebben.' Hierna zijn er gesprekken met school en ouders. Ouders beseffen na deze gesprekken dat hun kind wat anders van hen nodig heeft. Ouders maken afspraken om hun kind veiligheid te bieden en pakken hun regierol weer terug. Waar ouders voorheen vooral naar hulpverleners keken, bieden zij nu zelf een steunend netwerk. Ook is met school ruimte gezocht om het meisje meer uren op haar stage aan te bieden. Ze zit erg op haar plek en geeft aan: 'Ik hoor nu ergens bij en ze snappen mij'.

Innovatielab Participatie: weer aan het werk

Na een burn-out is Johan (56) in de bijstand terecht gekomen. Hij wil graag weer gaan werken, in de zorg. Daarvoor moet hij een opleiding doen. Maar het grootste obstakel voor hem is onzekerheid: over zijn inkomen en alles wat daarmee samenhangt. Het voelt als een sprong in het diepe, een black box. "Wat als het niet lukt? Stel dat ik een terugval heb? Hoe moet ik mijn opleiding betalen? Kan ik ook vrijwilligerswerk doen?" Om al deze vragen te beantwoorden zijn 3 organisaties nodig: Tiem voor de begeleiding naar werk, de afdeling Inkomensondersteuning voor (bijzondere) bijstand en het sociaal wijkteam voor psychosociale begeleiding. In de oude situatie moet Johan aparte aanvragen indienen die soms na elkaar door verschillende consulenten in behandeling worden genomen. In de proef met het innovatielab participatie werken de drie organisaties samen. Er is één contactpersoon die zorgt dat de ondersteuning goed wordt afgestemd.

Een medewerker van de gemeente zegt hierover: 'Johan is inmiddels een opleiding gestart. Hij werkt en verdient een volledig inkomen. De betaling van de bijstand is gestopt, maar de uitkering wordt pas beëindigd als er genoeg zekerheid is dat Johan de baan kan behouden. Ook is er nog steeds ondersteuning om terugval te voorkomen. In de werkwijze van het lab kijken we vanuit het perspectief van de inwoner. Johan heeft veel zekerheid nodig over zijn inkomen. Daarom heb ik met hem afspraken gemaakt die afwijken van de standaard.'



2. Sociaal domein in beweging

Naar een vitale en krachtige samenleving

Wij zijn als gemeente samen met inwoners en maatschappelijke partners in beweging om antwoorden te vinden op maatschappelijke ontwikkelingen.

Een vitale en veerkrachtige samenleving is voorwaarde voor brede welvaart en om toekomstige uitdagingen beter tegemoet te kunnen treden. Het is onvermijdelijk dat de samenleving meer zelf moet gaan doen. Daarom proberen we bij te dragen aan een sterke sociale basis, waarin mensen zo veel mogelijk zelf en samen met anderen vormgeven aan hun leven. De samenleving kan mensen een plek bieden om zich veilig en geborgen te voelen en van betekenis te zijn voor een ander.

Aansluiten bij de leefwereld van inwoners wordt – meer dan voorheen - een wezenlijk uitgangspunt dat betekenis heeft voor alles wat we doen. Met de Hervormingsagenda Sociaal Domein hebben we deze beweging op gang gebracht en de komende jaren zetten we die door. Voor inwoners krijgt dit betekenis: ik word gezien, gehoord en begrepen. Daardoor ontstaat weer vertrouwen. We zien nu ook beter – onder andere door de toeslagenaffaire - dat de beweging echt een verandering vraagt in onze eigen organisatie en in de samenwerking met partners (zie hoofdstuk 4).

Waar in de voorbije decennia de nadruk vaak meer lag op regelgeving en zorgvuldige administratieve processen, zien we nu vooral de noodzaak om als overheid meer nabij te zijn en verbonden met de inwoners voor wie wij werken. Deze beweging vertalen we in houding en gedrag, in de dienstverlening en de regels en procedures die we daarbij maken, in de manier waarop we beleid maken, in hoe we als gemeente georganiseerd zijn, hoe we communiceren, hoe we samenwerken met partners en in de besluiten die we nemen. Er is en blijft een precaire balans tussen ‘aansluiten bij de leefwereld van inwoners’ versus ‘u vraagt wij draaien’. Het zijn de professionals die in samenspraak met inwoners deze balans bewaken. Zij hebben daarvoor professionaliteit, ruimte én regels nodig.

Iedereen heeft kracht en kwaliteiten en iedereen ervaart in zijn leven momenten van kwetsbaarheid. Professionals balanceren daarom tussen het versterken van

kwaliteiten en ondersteunen van kwetsbaarheden. Zij bewegen zich tussen ‘niet overnemen’ en ‘niet alleen laten uitzoeken’. Ook in de Koers Sociaal Domein willen we meer oog hebben voor het feit dat niet iedereen in staat is zelfredzaam te zijn.

Debat gemeenteraad: rol van de overheid of rol van de samenleving?
We zoeken een goede balans tussen een groter beroep op de samenleving en het bieden van noodzakelijke ondersteuning voor mensen in een kwetsbare positie

De beweging die we maken is dus dat we meer mét de samenleving, vanuit het perspectief van de leefwereld, meer nabij, meer in samenhang en met oog voor de context van iemands leven opereren en daarmee meer duurzame oplossingen vinden. Zo kunnen we effectiever aansluiten bij de ontwikkeling van de samenleving en de vraagstukken die inwoners hebben. Ook door te werken aan (de samenhang tussen) bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid denken we effectievere oplossingen te vinden voor de maatschappelijke vraagstukken die op ons afkomen. Die effectievere oplossingen dragen uiteindelijk ook bij aan de betaalbaarheid van het sociaal domein.

De beweging in het sociaal domein

Naar een vitale en krachtige samenleving

- Aansluiten bij de samenleving
- Initiatieven mogelijk maken
- Sociale basis verstevigen
- Bestaanszekerheid versterken
- Kansengelijkheid vergroten
- Gezond leven mogelijk maken

Aansluiten bij de leefwereld van inwoners

- Uitgaan van vertrouwen
- De brede context beschouwen
- De eigen regie versterken
- Het gewone leven versterken
- De menselijke maat hanteren



Aansluiten bij de leefwereld van inwoners

De rode draad in de Koers Sociaal Domein is: aansluiten bij de leefwereld van inwoners.

- We kijken vanuit het perspectief van inwoners en de leefwereld.
- We gaan uit van vertrouwen.
- We gaan uit van de kracht van de samenleving en de eigen mogelijkheden van mensen. Is ondersteuning nodig dan richten we die op het mogelijk maken van initiatieven, het versterken van veerkracht, eigen regie en aanpassingsvermogen en versterking van sociale netwerken.
- Daarmee proberen we het ontstaan en verergeren van problemen te voorkomen, zowel voor individuele inwoners, als voor de samenleving. Denk daarbij ook aan het voorkomen van criminaliteit en ondermijning.
- We hebben oog voor mensen die – vaak tijdelijk – kwetsbaar zijn of door tegenslag de balans verliezen. Voor wie geen helper heeft, proberen we aandacht en nabijheid te bieden en zo nodig zorg en ondersteuning te organiseren.
- We kijken naar de brede context van iemands leven en kijken samen naar duurzame oplossingen. Oplossingen voor een vraag liggen vaak in het gewone leven: werk, inkomen, relaties, wonen, gezondheid. We hebben oog de verschillende (culturele) achtergronden van inwoners en weten daarin goed te handelen. Ervaringsdeskundigen, actieve bewoners en sleutelfiguren spelen een belangrijke rol om het perspectief van inwoners beter te begrijpen.
- We werken zo veel mogelijk aan herstel in het gewone leven. We lossen problemen niet op door betrokkenen uit hun leefwereld te halen, maar door in en met die leefwereld te zoeken naar en te werken aan herstel.
- De ondersteuning die we inzetten is zo passend mogelijk, zo zwaar als het moet en zo licht als het kan. En als specialistische hulp nodig is dan blijven we bovenstaande principes toepassen. We versterken de samenwerking tussen informele en formele hulp.
- In onze relaties met inwoners werken we volgens de principes van de menselijke maat: we handelen vanuit vertrouwen en empathie en houden rekening met de context, de omstandigheden, de capaciteiten en het ‘doenvermogen’ van inwoners. Bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving doen we recht aan de belangen van burgers.

Uit de praktijk

Traject inwonersperspectief

Bij de doorontwikkeling van het Sociaal wijkteam vonden we de mening en ervaringen van de inwoner een belangrijk vertrekpunt. Daarom organiseerden we de ‘Week van het inwonerspectief’ van 23 tot en met 27 januari 2023. Een team ging op pad om in gesprek te gaan met inwoners. Enkele fragmenten uit deze gesprekken:

- ‘Het heeft me goed gedaan dat ik gewoon even mijn verhaal kon doen. Dat er een luisterend oor was’
- ‘Stap op mensen af en vraag hoe het echt met ze gaat’
- ‘Dat ze bij mij thuis kwamen vond ik zo fijn want ik had niet de moed ergens heen te fietsen’
- ‘Ik worstel met alle brieven en aanmaningen. Die had ik in een kastje gestopt met een slot erop. Ik keek er niet in’
- ‘Ik vond het een heel fijn en open gesprek. Ik voelde me gehoord en dat is prettig’

Elkaar helpen: Schuif es aan

Een paar bewoners wilden graag voor andere buurtbewoners koken. Travers Welzijn hielp hen aan een locatie in Westenholte en zorgde voor de bekendmaking van het initiatief. Inmiddels komen er ruim 40 mensen per maand eten tijdens ‘Schuif es aan’. Voor sommige bewoners betekent deze mogelijkheid dat ze voor die avond een bord eten hebben, voor anderen is het vooral een ontmoeting met mensen uit de buurt.

Cultuursensitief werken

Bij mensen met een migratieachtergrond zien we dat cultuurverschillen soms lastig te overbruggen zijn. Soms kampt iemand met traumatische gebeurtenissen of spelen er problemen op het gebied van inkomen, werk of taal. Dit vergt van gemeente en partners cultuursensitief werken. In de ouderenzorg zetten partijen in 2023 hun handtekening onder het Manifest inclusieve ouderenzorg: naar meer diversiteit in de organisaties, meer kennisdelen, meer samenwerking.



3. Naar meer bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezond leven

Nog te vaak zijn we aan het 'pleisters plakken': we kiezen korte termijn-oplossingen waarmee we leed tijdelijk verzachten. Niet zo effectief en vaak ook nog duur, want het probleem keert steeds weer terug. Veel liever willen we duurzame oplossingen. Door te werken aan meer bestaanszekerheid, kansengelijkheid en het makkelijker maken van gezond leven werken we écht aan welzijn, veiligheid, participatie en inclusie. Deze thema's vormen daarom de hoofddoelstellingen van de Koers Sociaal Domein en we kiezen ervoor om onze investeringen waar mogelijk hierop te richten.

De drie thema's hangen ook onderling ook sterk samen: het hebben van bestaanszekerheid biedt kansen en perspectief op een betere toekomst. Zekerheid vermindert stress waardoor regie op het leven en meer gezondheid weer mogelijk worden. Door gericht (en soms ongelijk) investeren ontstaat voor meer mensen weer perspectief op bestaanszekerheid.

Het constateren van deze samenhang is niet genoeg. Het vergt van ons dat we ook hier het perspectief van de inwoner centraal stellen en de relatie zien tussen de afzonderlijke thema's. Daarom willen minder vanuit beleidskokers denken en werken, maar juist vanuit het perspectief van inwoners en de maatschappelijke opgave.

Deze manier van kijken komt ook terug in de beweging van 'positieve gezondheid', gericht op veerkracht en een betekenisvol leven. Daarvoor is meer nodig dan lichamelijke gezondheid. Ook bijvoorbeeld meedoen, zingeving en mentaal welbevinden zijn belangrijk. Allerlei aspecten dragen ertoe bij dat iemand de uitdagingen van het leven aankan.

Hieronder gaan we in op de drie thema's en benadrukken de noodzaak om die steeds in samenhang te blijven zien.

Het herstellen van bestaanszekerheid

Het hebben van een inkomen, een (t)huis, een baan en een sociaal netwerk zijn belangrijke voorwaarden voor het ervaren van bestaanszekerheid. In de dynamische samenleving is het daarnaast ook nodig om voldoende veerkracht te hebben en weerbaarheid om te kunnen omgaan met verandering en onzekerheid en te kunnen dealen met tegenslag.

De VNG definieert bestaanszekerheid als volgt:

1. Inkomenszekerheid: inwoners hebben de zekerheid van voldoende en voorspelbaar inkomen om in hun levensonderhoud te voorzien.
2. Werkzekerheid: inwoners hebben de zekerheid om door betekenisvol werk en/of participatie (een zinvolle daginvulling) mee te doen en te kunnen bijdragen aan de samenleving.
3. Menselijke maat: de gemeente benadert inwoners vanuit vertrouwen en empathie en sluit aan bij hun situatie.
4. Basisvoorzieningen wonen en zorg: een passende woning en toegang tot zorg als basale zekerheden voor leven en werken.

Een voorspelbaar inkomen

Het Rijk is verantwoordelijk voor het inkomensbeleid, de gemeente voert de Participatiewet uit en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. Landelijk zijn er ontwikkelingen naar verzachting van regelgeving van de Participatiewet (Participatiewet in balans). Met lokale inkomensregelingen biedt de gemeente een vangnet en maatwerk voor inwoners die ondanks de landelijke regelingen in de problemen komen. Langdurige schulden, (financiële) schaarste en inkomensonzekerheid hebben grote invloed op de levens van mensen, op hun gezondheid en gedrag.

We bespreken hoe we gezinnen en huishoudens met financiële zorgen beter kunnen ondersteunen. Hoe we kunnen we helpen bij energiebesparing en verduurzaming? Hoe kunnen we op een praktische manier het meedoen aan bijvoorbeeld welzijn, sport en cultuur makkelijker maken? Hoe we kunnen ondersteunen bij het vergroten van taal- en financiële vaardigheden? Samen met inwoners gaan we ook werken aan het verbeteren van de toegang tot en het versimpelen van inkomensregelingen van de gemeente en aan een integraal armoede- en schuldenbeleid. Ook de verbetering van de processen in onze eigen organisatie en de samenwerking hierin met de sociale wijkteams krijgen aandacht.

Een sterke keten van werk en participatie

We werken samen met andere partijen in de stad aan het versterken van de keten van ondersteuning naar werk en participatie en het versterken van de arbeidsmarkt, in de stad en in de regio. Gelijktijdig met de Koers Sociaal Domein werken we aan een visie op (arbeids)participatie.
In Zwolle kunnen zoveel mogelijk mensen participeren, bij voorkeur door te werken en zelf in hun levensonderhoud te voorzien. Ook hier geldt dat we aansluiten bij de leefwereld en de situatie waarin een inwoner nu is: wat is voor deze inwoner de beste route naar werk en wat heeft hij daarvoor nodig? Werk zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid en draagt bij aan het gevoel van gezondheid. Ook is iedereen nodig in de krappe arbeidsmarkt met de grote behoefte aan personeel in allerlei sectoren. Daarom blijft werk steeds het perspectief, ook als dat nu nog niet mogelijk is.

Debat gemeenteraad: werk of meedoen?
Werk is een belangrijk perspectief, maar niet voor iedereen (meteen) bereikbaar. Andere vormen van participatie zijn dan een goede opstap. Begeleiding daarbij wordt effectiever als we aansluiten bij de mogelijkheden en de situatie van inwoners.

Voor inwoners die de stap naar arbeidsparticipatie niet kunnen maken, faciliteren we allerlei vormen van maatschappelijke participatie: allerlei sportieve-, culturele- en welzijnsactiviteiten en het doen van vrijwilligerswerk. Dat is om meerdere redenen belangrijk: je zelfvertrouwen groeit, je voelt je beter, je doet weer mee. En het levert een grote bijdrage aan de samenleving en versterkt sociale basis. Voor wie dit niet zelfstandig kan is er een passend aanbod van sociale activering en daginvulling.

Vertrouwen

Voor het ervaren van bestaanszekerheid is ook een wederzijdse vertrouwensrelatie tussen inwoners en overheid van belang. Wij gaan uit van vertrouwen en de goede intenties van inwoners. We werken aan herstel van vertrouwen door onze dienstverlening te verbeteren, helder en duidelijk te communiceren en inwoners zo nodig

passende ondersteuning te bieden. We bieden altijd ondersteuning met hulp of advies en soms door inzet van het sociaal wijkteam of aanvullende zorg. Met het programma Menselijke Maat en de verdere ontwikkeling van de Sociale Wijkteams krijgt dit ook vorm in de praktijk.

Wonen en toegang tot zorg

Naast werk en inkomen hebben wonen en de toegang tot zorg onze aandacht. Op het snijvlak van wonen en zorg zien we dat woningschaarste zorgt voor meer en zwaardere zorgvragen: uitstroom uit Beschermd Wonen stokt en dakloosheid vergroot problemen nodeloos. Andersom vormen wachtlijsten in specialistische instellingen voor GGZ en verpleeghuizen voor druk op betrokken inwoners en op de gemeentelijke ondersteuning. Oplossingen hiervoor liggen niet alleen in het sociaal domein of zelfs binnen de verantwoordelijkheid van de gemeente. We werken samen met de partners van WWZ038 en de Coalitie Samen Gezond IJssel Vecht om ook op dit vlak meer bestaanszekerheid te realiseren.

Het vergroten van kansengelijkheid

Het Sociaal Cultureel Planbureau (2023) onderzocht de ongelijkheid in Nederland en toont aan dat er breed in de samenleving sprake is van structurele ongelijkheid die leidt tot ongelijke kansen. Het SCP ziet verschillen ontstaan langs nieuwe scheidslijnen: je maatschappelijke positie hangt vooral samen met ‘wie je kent’ (sociaal kapitaal), ‘waar je bij past’ (cultureel kapitaal) en ‘wie je bent’ (persoonlijk kapitaal: gezondheid en aantrekkelijkheid). Vergroten van kansengelijkheid lukt niet door een klassieke doelgroepenbenadering. Ook hier is het perspectief van de leefwereld van belang en komt de samenhang met andere thema’s in beeld: het SCP pleit voor een aanpak gericht op bestaanszekerheid (aanvullen kapitaaltekorten) en de bestrijding van eenzaamheid. Ook een betrouwbare overheid die luistert naar inwoners is een belangrijke voorwaarde.

Debat gemeenteraad: ongelijk investeren of hulp voor iedereen?
Er is een fundamentele ongelijkheid in de samenleving. We zetten ons in voor iedereen maar investeren extra in mensen met minder kansen.



In ons beleid voor de komende jaren wordt de lijn daarom: gericht en (ongelijk) investeren in mensen die extra steun nodig hebben. We doen dat nu al, bijvoorbeeld door te investeren in het vergroten van basisvaardigheden van mensen die deze vaardigheden onvoldoende hebben: het leren spreken en lezen en het verwerven van digitale vaardigheden. We doen dat ook in het onderwijskansenbeleid, door jeugd- en jongerenwerk meer in te zetten in wijken met meer achterstanden en door het mogelijk maken van deelname aan sport- en cultuuractiviteiten.

De komende jaren zetten we een volgende stap door meer te sturen op de samenhang van de verschillende investeringen en ook hier vanuit de gewenste beweging te gaan werken:

De inwoner en de leefwereld centraal: sluiten de verschillende inspanningen op het gebied van kansengelijkheid voldoende aan bij de leefwereld en de behoefte van de inwoners om wie het gaat? Krijgen (bewoners)initiatieven van álle inwoners voldoende kans (en niet alleen van hoogopgeleiden)? Weten inwoners ondersteuning te vinden, zijn ze in staat er gebruik van te maken en is die ook passend? Het beleid en de investeringen die we doen stemmen we daarom af met betrokken inwoners. We stellen hen de vraag: wat hebt u nodig?

We bieden samenhangende ondersteuning die aansluit bij de context van het leven van inwoners: waar we nu nog vanuit een bepaald beleidsterrein de verschillende doelgroepen opzoeken, gaan we meer kijken naar het hele systeem en de samenhang van factoren die kansengelijkheid in de weg staan. Dit vergt meer samenhangend beleid, minder complexiteit, en ook meer samenwerking binnen de gemeente en tussen partners in de stad.

We gaan uit van de kracht en eigen mogelijkheden van mensen en eventuele ondersteuning is gericht op het versterken daarvan: waar we nu soms inzetten op het bestrijden van achterstanden, gaan we meer kijken naar het vergroten van beschermende factoren. Dat kan zijn: het organiseren van meer onderlinge steun (peer-groups) en het versterken van iemands netwerk, het inzetten op bestaanszekerheid (het hebben van werk, een huis, een inkomen om van te leven etc.), en het beperken van etiketten en labels bij jeugdigen.

Het makkelijker maken van gezond leven

Gezond leven begint bij een vitale samenleving waarin mensen elkaar ontmoeten en in beweging zijn, gezond eten, zich gezonder voelen en samen kunnen bijdragen aan welzijn en welvaart. We kijken naar gezondheid vanuit het gedachtegoed van positieve gezondheid.

We werken ook aan een gezonde leefomgeving met schone lucht, groen, en een omgeving die uitnodigt tot bewegen, sport en spel. Dat doen we door gezondheid letterlijk een plek te geven in ander beleid en mee te nemen in allerlei gemeentelijke inspanningen in de stad en kansen te benutten in de openbare ruimte. Die samenwerking met het fysieke domein van de gemeente is cruciaal. We investeren daarmee op allerlei manieren in bewegen, gezonde leefstijl, een gezonde voedselomgeving en een gezonde schoolomgeving. We maken sport breder toegankelijk, we stimuleren sport en bewegen, maken sportvoorzieningen in de stad mogelijk en ondersteunen verenigingen.

Maatschappelijke ongelijkheid leidt aantoonbaar tot gezondheidsverschillen en verschillen in levensverwachting. En inwoners met een slechte gezondheid hebben minder kansen op meedoen en zij ervaren minder bestaanszekerheid. In het gezondheidsbeleid hebben we daarom meer aandacht voor mensen in een kwetsbare positie. Daarom is de doelstelling van ons gezondheidsbeleid het terugdringen van het verschil in gezonde levensjaren.

Debat gemeenteraad: gezond leven faciliteren of meer verplichten?
In het gezondheidsbeleid kiezen we voor actief faciliteren. Geen ge- of verboden, maar we pakken een stevige rol en maken van gezond leven de makkelijke keuze.

We zien voor de gemeente een duidelijke rol weggelegd bij het bevorderen van gezondheid. We kiezen daarom voor actief faciliteren, met de nadruk op actief. We kijken steeds in de lokale situatie welke interventies zouden kunnen werken. We leren in de praktijk en aarzelen niet om dat wat werkt in maatregelen om te zetten, juist om inwoners in een kwetsbare positie extra steun te bieden. We stellen daarmee iedereen meer in staat om gezonde keuzes te maken.



Naar een sterke sociale basis

Om te kunnen werken aan bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid is een sterke sociale basis nodig. De sociale basis is het weefsel van de samenleving, waar mensen met elkaar vormgeven aan de gemeenschap. De sociale basis ís er en heeft een intrinsieke waarde in zichzelf. Inwoners van Zwolle groeten, kennen, en ontmoeten elkaar, helpen elkaar met een boodschap, bij de opvoeding van kinderen, voor elkaar te zorgen. Zij organiseren activiteiten en ontplooien initiatieven in de stad of zijn bestuurslid of vrijwilliger bij een sportclub, kerk of moskee of een energiecoöperatie.

Maatschappelijke organisaties, professioneel en niet-professioneel, vervullen een belangrijke rol door initiatieven van inwoners te stimuleren, te ondersteunen en mogelijk te maken. Ook als gemeente hebben we een taak in het ondersteunen en versterken van de sociale basis. Door het ondersteunen van vrijwilligerswerk en verenigingen en door het ondersteunen van sport en cultuur. Door basisvoorzieningen als onderwijsgebouwen, en buurtcentra. Door het faciliteren van ontmoetingsplekken, het subsidiëren van allerlei welzijnsactiviteiten en het ondersteunen van mantelzorgers. Het werken aan een sterke sociale basis is dus een gemeenschappelijke opgave van gemeenschappen, gemeente en partners.

Ook in de fysieke leefomgeving en het wonen maken we ontmoeting en samenleven beter mogelijk, bijvoorbeeld bij het ontwerp of beheer van de stad of bij het treffen van voorzieningen voor wonen en zorg. Daarbij werken we samen met inwoners en partners in de stad aan de vorming van communities, vormen van wonen waarin ontmoeten en omzien naar elkaar vanzelfsprekend is. Bij de ontwikkeling van maatschappelijke voorzieningen kijken we naar de verwachte ontwikkeling van een wijk en de behoefte van inwoners. We zoeken naar kansen om functies te combineren en de voorzieningen te laten meebewegen met wat nodig is.

We realiseren ons dat er een precair evenwicht is tussen het ondersteunen van de sociale basis met allerlei noodzakelijke voorzieningen versus het overnemen van het initiatief van de samenleving. In dat spanningsveld zien we de komende jaren een dubbele druk op de sociale basis ontstaan: ten eerste zien we nu al de grote effecten van langer thuis wonen (van met name ouderen) en in de beweging van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis. Er zijn ook steeds meer eenpersoonshuishoudens

en mensen in een kwetsbare positie. Hierdoor wordt een groter en ander beroep op basisvoorzieningen gedaan: andere vormen van ontmoeting, welzijnswerk, begeleiding, verbinding formele en informele zorg en samenleven in wijken. Daarnaast zien we een extra beroep vanuit het medisch domein op de gemeente. Er is een grote inspanning nodig in preventie en op het snijvlak van gemeentelijke ondersteuning en eerstelijnszorg.

Door beter gebruik te maken van data en die met inwoners en partners te bespreken, krijgen we een beter beeld van wat de komende jaren aanvullend nodig is. Op basis daarvan brengen we in kaart wie wat kan doen en welke extra of andere investering de komende jaren nodig is. Zo kunnen we beter sturen op de opdrachten aan partners en hen daartoe faciliteren.

Het samenleven heeft niet voor iedereen dezelfde betekenis of dezelfde vorm. We weten dat leefstijlen, waarden en behoeften verschillen en dat sociale gemeenschappen zich op verschillende manieren vormen. In ons beleid houden we daarom rekening met die diversiteit. We bevorderen acceptatie van verschillen in de stad.

Uit de praktijk

‘Maak regelingen eenvoudiger en toegankelijker’

Tijdens de Stadsdialoog Bestaanszekerheid in december 2023 vroegen we aanwezigen naar hun ideeën. Een greep uit de reacties:
‘De stap naar de gemeente is te groot’
‘Maak 1 formulier voor alle regelingen’
‘Versimpel regelingen en voeg ze samen.
De inkomensgrens is ingewikkeld’
’Wat kan automatisch toegekend worden?’
‘Er zijn te veel verschillende sites van organisaties. Bied overzicht op 1 plek’
‘Vergroot je zichtbaarheid om mensen beter te bereiken: supermarkt, in de wijk, bij de bieb’

Buurtsportclub Noord

Buurtsportclub Noord is begin 2022 van start gegaan in Holtenbroek. Buurtsportcoaches zorgen ervoor dat wekelijks 150 kinderen zo’n één tot drie keer in de week komen sporten. Er is een divers aanbod van sporten en het is dichtbij, in de buurt. Jong en oud ontdekken welke sport bij hem of haar past. Uiteindelijk hopen we dat de deelnemers de weg naar de sportclubs in de buurt weten te vinden. Een krachtig, laagdrempelig concept dat ook in andere Zwolse wijken inzetbaar is.

SamSam-huis

In het SamSam-huis in Zwolle wonen 55-plussers samen achter 1 voordeur. Achter die voordeur zijn er telkens vijf appartementen. De huurders hebben er hun eigen kleine vertrek met woonkamer, slaapkamer en doucheruimte, maar delen verder alles met elkaar: een woonkeuken, een woonkamer, een logeerkamer en opslag. Bewoner Wilma Nijland zegt: “het is best spannend, want je moet echt met elkaar door een deur kunnen”. Maar het samenwonen in dit ‘studentenhuis voor senioren’ gaat prima. Iedereen kent zijn of haar verantwoordelijkheid. (De Stentor, 30-1-2024)

Breed kijken

“Het is belangrijk om de expertise op het gebied van inkomen en schulden eerder te betrekken bij ondersteuningsvragen van inwoners. Dan weten we of er problemen op dat vlak spelen en kunnen we verdere opbouw van schulden voorkomen en ook consequenties voor bijvoorbeeld een bijstandsuitkering of toeslagen voorzien. Financiële zaken zijn vaak erg complex. Het gebeurt nu soms dat oplossingen worden bedacht zonder rekening te houden met de financiële impact. Bij het relatie- en scheidingsteam gaat dat wel goed: inkomensconsulenten worden vroegtijdig geconsulteerd.” (Medewerkers van de afdeling inkomensondersteuning gemeente Zwolle, januari 2024)



4. Wat is nodig om de beweging te maken?

De beweging vraagt iets van iedereen

De beweging naar de leefwereld van inwoners, naar meer bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid vraagt iets van iedereen! Inwoners nemen verantwoordelijkheid voor hun eigen leven, dragen naar vermogen bij aan de samenleving en ondersteunen hun naasten;

De systeemwereld - overheid en professionele organisaties - schept ruimte en verplaatst zich in de leefwereld en faciliteert initiatieven van inwoners en heeft oog voor hun draagkracht;

De politiek maakt dit alles nog beter mogelijk door besluiten te nemen die de beweging faciliteren en houdt alle partijen scherp.
Deze beweging vraagt dus om allerlei verandering. Deze verandering - bij inwoners, maatschappelijke partners, gemeente en politiek - kan leiden tot ongemak: we moeten eigen belangen ondergeschikt maken aan de bedoeling, keuzes maken vanuit een langetermijnperspectief, soms stoppen met doen wat we altijd deden.
We vragen van inwoners een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving, zich open te stellen en initiatief en verantwoordelijkheid te nemen.

We vragen van de systeemwereld – het Rijk, gemeente en partners - nog meer het perspectief van inwoners te zien, breed te kijken, te zoeken naar passende en duurzame oplossingen, en te werken vanuit de vraag in plaats van het aanbod, weg van de kokers die we in het beleid en de praktijk hebben gecreëerd.

Ook voor de politiek is er een verandering: het ongemak in de samenleving komt soms als protest of klacht op het bord van de politiek en dan is leiderschap nodig.
Kortom: systeemwereld en leefwereld gaan zich op een andere manier tot elkaar verhouden.

Sturen op de beweging

De ambitie is om samen toe te werken naar een inclusieve samenleving met bestaanszekerheid, gezondheid en kansen voor iedereen door beter aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners. Deze verandering gaat niet vanzelf. De beweging is alleen mogelijk als we het samen anders gaan doen. Wij willen zodanig sturen op de verandering dat er ruimte is voor eigenaarschap en regie bij alle betrokkenen.

We denken dat het nodig is om dat meer methodisch te gaan doen, bijvoorbeeld met behulp van het sturingsmodel van Simons (1995). Dit model verbindt 'zachte' vormen van sturing (links) - gedeelde waarden en samen leren en verbeteren - met meer 'harde' vormen van sturing (rechts): sturen via kaders en monitoring.



Het model beantwoordt ook aan de behoefte in het sociaal domein om antwoord te vinden op de complexiteit die gepaard gaat met maatschappelijke vraagstukken:

- Een grote diversiteit in de populatie inwoners van Zwolle en de diversiteit in vragen en ondersteuningsbehoefte
- Een veelheid van partners aan aanbieders met elk een eigen rol, positie en perspectief
- Allerlei verschillende samenwerkingsrelaties, zowel met maatschappelijke partners als met regiogemeente, provincie en rijk
- Het vaak ontbreken van een causaal verband tussen de interventies die we doen en de resultaten daarvan voor inwoners

De 'klassieke' manier van sturen - met vooraf gestelde doelen, lang-cyclische monitoring en verantwoording achteraf - werkt onder de hierboven beschreven omstandigheden niet. Er is iets anders nodig: een manier van sturen waarin oog is voor de relatie, flexibiliteit om mee te bewegen met de omstandigheden en tegelijk zo veel mogelijk scherpte in de effectiviteit en efficiëntie van wat we doen. De komende tijd kijken we welk sturingsmodel ons het beste kan helpen om de beweging in het sociaal domein én in relatie tot andere domeinen voor elkaar te krijgen.

De verandering die we beogen vraagt ook een gedragsverandering. Beter sturen is niet genoeg. Het grootste deel van ons gedrag is automatisch en onbewust. We denken er niet over na, maar volgen gebaande paden. Als je doet wat je altijd deed, krijg je wat je altijd kreeg. De gedragswetenschap biedt ons handvatten om gedrag te veranderen. Het gaat om willen veranderen, kunnen veranderen, het juiste moment vinden om te veranderen en de verandering makkelijk maken.

De verandering die nodig is binnen de gemeente

Samenwerking met inwoners

Als we de inwoner centraal stellen en willen aansluiten bij de leefwereld dan begint ons werk daar. We maken initiatieven vanuit de samenleving beter mogelijk en bewegen mee. Als we in de toekomst beleid maken of als we de uitvoering vorm geven dan verkennen we met betrokken inwoners het probleem en de mogelijke oplossingen. We zoeken naar nieuwe manieren om inwoners te bereiken.

We organiseren een stadsdialoog op belangrijke onderwerpen, we betrekken de participatieraad en vragen hen om advies, we bevragen inwoners op allerlei manieren



om hun perspectief beter te begrijpen en daardoor beter passende oplossingen te vinden.

Het aansluiten bij de leefwereld betekent ook dat we opnieuw kijken naar de relatie tussen de inwoner en de gemeente: we gaan uit van vertrouwen en zijn een responsieve overheid. Dit krijgt vorm in onze dienstverlening, in de manier waarop we reageren op initiatieven uit de samenleving en in de manier waarop we communiceren. We verplaatsen ons steeds in het perspectief van de inwoner, we sluiten aan bij waar de inwoner op dat moment is, waar is hij naar op zoek, wat helpt hem verder? En als we communiceren dan zo min mogelijk losse flodders, maar met een eenduidige en samenhangende boodschap die aansluit bij de koers.

Ruimte voor de professional

Als we de beweging in het sociaal domein verder willen maken dan vraagt dat ook veel van ons als gemeente. We moeten ruimte geven aan professionals om te leren in de praktijk, te innoveren, nieuwe kennis te vergaren, ruimte om buiten de lijntjes te kleuren, ruimte om samen te werken. Zij moeten vervolgens invulling geven aan hun nieuwe rol en verantwoordelijkheid: zich verdiepen in de vraag en de context van de inwoner, aansluiten bij de inwoner, samen zoeken naar oplossingen die echt werken, die oplossingen ook mogelijk maken, soms buiten de gebaande paden en vaak in samenspraak met collega's of partners. De 'ruimte voor de professional' staat soms op gespannen voet met kaders in wetten en regelgeving. Kaders zijn ook nodig en steeds weer vergt dit zoeken naar een goed evenwicht.

Leiderschap

Bestuur en management moeten de beweging mogelijk maken en dit vraagt een verandering in leiderschap, cultuur en gedrag. Het management moet vooral faciliteren, kaders én ruimte scheppen, coachen en vertrouwen geven. In de sturing moeten we de juiste richtpunten kiezen. Meer sturen op kwaliteit dan op rechtmatigheid. In de cultuur is openheid en duidelijkheid nodig, elkaar feedback kunnen geven en fouten mogen maken. Ruimte scheppen en vertrouwen geven – van politiek en management - vraagt ook verantwoordelijkheid nemen aan de kant van de medewerker.

Organisatie

De beweging vraagt ook een verandering in de manier waarop de organisatie is ingericht. Er is meer contact en samenwerking nodig tussen de gemeente en de stad, er is meer samenwerking nodig tussen beleid en uitvoering, er is meer samenwerking nodig tussen de verschillende beleidsonderdelen, en tussen de uitvoerende afdelingen.

Er is ook meer samenwerking nodig met andere afdelingen, bijvoorbeeld met wijkmanagement, veiligheid, gebiedsontwikkeling, beheer van de stad, en economie. We onderzoeken hoe we dit in de organisatiestructuur en de processen beter mogelijk kunnen maken. Veel kansen én noodzaak tot samenwerking liggen er op het snijvlak van het sociale en fysieke 'domein' van de gemeente, vooral door sociaal-maatschappelijke vraagstukken bij planvorming en beheer beter op het netvlies hebben. Vaak leiden sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen ook tot concrete ruimte-vragen, bijvoorbeeld voor maatschappelijke voorzieningen, woningen of geclusterde woonvormen. Op het niveau van wijken en buurten komen onze inspanningen samen. Meer wijkgericht werken kan daarom een ingang zijn om beter passende én meer creatieve en samenhangende oplossingen te vinden voor vraagstukken van inwoners.

Beleid maken

De beweging vraagt iets van de manier waarop we als gemeente beleid maken. Meer vanuit het perspectief van de inwoner en de leefwereld, minder vanuit beleidskokers. Meer in samenspraak met inwoners, (uitvoerings)organisaties, instellingen, andere gemeenten en overheden. Bij het maken van beleid benutten we drie soorten kennis: ervaringskennis, uitvoeringskennis en beleidskennis.

Inkoop en bekostiging

De beweging vraagt ook iets van de manier waarop wij ondersteuning en zorg inkopen en bekostigen. We betrekken partners en aanbieders vroegtijdig bij inkoop en subsidieverlening. We proberen de financiële middelen anders in te zetten: meer investeren in samenleving en welzijn, in preventie en lichte hulp. We beogen hiermee de kracht van de samenleving te bevorderen en de noodzaak van specialistische inzet te verminderen.

De nieuwe indeling van de begrotingsonderdelen van het sociaal domein maken die beweging beter mogelijk. We onderzoeken nieuwe vormen van bekostiging wanneer we denken dat dat effectiever is vanuit het perspectief van de inwoner. Zoals voor de inzet van een flexibele schil van expertise rondom het wijkteam. Of het bundelen van budgetten voor ondersteuning in een bepaalde buurt of wijk. Soms kan een maatschappelijke businesscase inzicht geven in de mogelijke (financiële en andere) effecten van een maatschappelijke investering.

Een lerende aanpak

Maatschappelijke vraagstukken zijn bijna nooit eenvoudig, eenduidig en met een snelle oplossing te verhelpen. Verschillende mensen kijken anders naar het probleem en een oplossing die in de ene situatie werkt blijkt in de andere situatie niet effectief. Vaak is er wel de verwachting dat we problemen kúnnen oplossen en dat kan een flinke druk op de schouders van professionals leggen. Steeds meer komen we tot het inzicht dat het vinden van antwoorden een gezamenlijk zoekproces is. Erkennen dat je het even niet weet schept ruimte om tot nieuwe inzichten te komen. Daarom kiezen we in het sociaal domein voor een lerende aanpak. Dat betekent: op methodische wijze vragen van inwoners of maatschappelijke vraagstukken onderzoeken, oplossingen uitproberen, evalueren en weer nieuwe stappen zetten. Na een pilot die we in de ene wijk hebben gedaan nemen we de lessen mee naar de volgende wijk. We doen wat werkt. We hoeven dan niet het wiel opnieuw uit te vinden maar kijken wel naar de vraagstukken die daar spelen en vinden nieuwe passende oplossingen.

Evaluatie en monitoring

We willen weten of we de komende jaren de beweging in het sociaal domein realiseren: of bestaanszekerheid, kansengelijkheid en gezondheid verbeteren. En of de ondersteuning van inwoners tot duurzame oplossingen leidt. Daarom monitoren we op verschillende niveaus: maatschappelijk effecten, de resultaten, inspanningen en processen. En doen we dat zowel met behulp van data als met allerlei kwalitatief onderzoek en gesprekken met inwoners en partners. Op dit moment hebben we een veelheid aan instrumenten en dashboards om te monitoren. De komende jaren willen we hier meer samenhang in aanbrengen en ook zorgen dat de uitkomsten steeds weer worden gebruikt om te leren en te verbeteren. We rapporteren in ieder geval via



de planning- en control-cyclus van de gemeente, maar zoeken ook andere manieren om de raad, inwoners en partners hierin mee te nemen en te laten participeren.

De verandering die nodig is in de samenwerking met partners

De beweging vraagt ook veel van de manier waarop inwoners, gemeente en partners met elkaar samenwerken. Ook hier gelden waarden als vertrouwen, empathie, menselijke maat en zelfregie. Ook hier moeten we samen mogelijk maken dat de inwoner en de leefwereld centraal kunnen staan.

Samenwerking gemeente en maatschappelijke – en zorgpartners

In de samenwerking tussen gemeente en maatschappelijke partners passen we ook de sturingsprincipes van Simons toe. Uitgangspunt is dat we allemaal willen en kunnen bijdragen aan de ambitie en de beweging in het sociaal domein. En we sturen door te werken aan gedeelde waarden, samen te leren en te innoveren, heldere wederzijdse afspraken te maken en die na te komen en op verschillende manieren te volgen en te monitoren of we de gewenste beweging ook echt realiseren.

De relaties die we hebben met partners zijn verschillend. In sommige relaties hebben we als gemeente een meer sturende rol. We maken afspraken over te behalen resultaten en kijken of die afspraken worden nagekomen. Steeds vaker hebben we echter een faciliterende rol of trekken we samen op, voorafgaand aan het maken van resultaatafspraken. We bespreken dan met inwoners en partners de maatschappelijke opgave en kijken wat er nodig is om met elkaar de volgende stap te zetten.

> **Debat gemeenteraad: het zorglandschap verandert**
> Een verandering van het zorglandschap is onvermijdelijk, maar moet zorgvuldig worden begeleid. De werelden van welzijn en zorg moeten dichter bij elkaar komen.

De beweging die we maken kan gevolgen hebben voor het zorglandschap in Zwolle en de regio. We werken ernaartoe dat de sociale basis sterker wordt. Het wijkteam gaat meer eigen inzet doen en zoeken naar andere, duurzame oplossingen voor ondersteuningsvragen. Inwoners blijven langer (beschermd) thuis wonen, mits

de samenleving dat ondersteunt en we de juiste condities scheppen in de sociale basis. Daardoor verwachten we dat we specialistische hulp op een andere manier inzetten: meer erbij halen, minder doorverwijzen. Wachtlijsten kunnen afnemen en specialistische hulp blijft beschikbaar voor inwoners die het echt nodig hebben. Voor kinderen en jeugdigen werken we toe naar nul uithuisplaatsingen. En als dat toch nodig kiezen we vaker voor kleinschalige en gezinsgerichte opvang en ondersteuning.

We realiseren ons dat dit gevolgen kan hebben voor de organisaties die werken in de stad. Op sommige partners zal een ander beroep of minder beroep worden gedaan en anderen juist meer. Sommige partners zien kansen omdat zij zich bij een toenemende druk op de zorg meer kunnen specialiseren. Andere partners zien risico's, bijvoorbeeld omdat zij vrezen de toestroom niet aan te kunnen of juist vrezen dat hun organisatie in het voortbestaan wordt bedreigd.

Deze Koers Sociaal Domein geeft richting aan het beleid van de komende jaren en biedt partners daarmee een perspectief op de toekomst, waarop zij zich kunnen voorbereiden. In sommige gevallen zijn de risico's voor partijen te groot of onredelijk of is de inschatting dat de beschikbaarheid van zorg of ondersteuning in gevaar komt. In dat geval gaan we in gesprek. We doen een oproep aan partners om dit veranderproces samen in te gaan en tijdig te anticiperen op de ontwikkelingen.

Samenwerking met regiogemeenten

Op heel veel onderdelen van het sociaal domein werkt Zwolle samen met regiogemeenten en andere partners.

Vanuit het perspectief van inwoners is het belangrijk dat beleid in de regio goed op elkaar wordt afgestemd. Daarnaast is er het belang van efficiëntie (samenwerken kan financieel voordeel opleveren), effectiviteit (samen kom je verder), kennisuitwisseling, onderlinge steun en benutten van elkaars kwaliteiten en producten.

Er zijn veel verschillende samenwerkingsverbanden en ook de werkwijze verschilt. Er zijn samenwerkingsverbanden waarbij organisatie- of bedrijfsvoeringsvraagstukken leidend zijn (bijvoorbeeld het Regionaal Serviceteam Jeugd IJsselland), of juist verbanden waarbij de inhoudelijk opgave leidend is (de bestuurlijke samenwerking op het gebied van Wmo, Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang). Hierbij zien we een ontwikkeling waarbij onderwerpen meer in samenhang worden opgepakt, waardoor we de beweging krachtiger kunnen inzetten.

We zien samenwerkingsverbanden van alleen gemeenten of samenwerkingsverbanden waarbij ook andere partners aansluiten. Deze laatste vorm zien we steeds meer en dat sluit aan bij de beweging die we willen maken in het sociaal domein. Zo werken in de Regio Zwolle ondernemers, onderwijs, maatschappelijke organisaties en overheden (22 gemeenten en 4 provincies) samen aan economie, arbeidsmarkt, ruimtelijke ontwikkelingen en brede welvaart. En in 2023 werd de samenwerking 'Samen Gezond Regio IJssel-Vecht' opgericht tussen zorgverzekeraar, zorg- en welzijnspartijen, acht gemeenten en inwoners.

Lobby en positionering in landelijke netwerken

Om de beweging in het sociaal domein te maken, is een goede basis nodig in wet- en regelgeving en gezonde financiën. Het contact tussen gemeenten en het rijk is nodig om te weten wat beleidsvoornemens zijn, maar ook om de impact van beleid en wetgeving te laten zien. Soms is vanuit het perspectief van inwoners, partners of de gemeente een aanpassing van dat beleid nodig, of een aanpassing van financiële kaders.

Daartoe opereert de gemeente Zwolle op ambtelijk en bestuurlijk niveau in landelijke netwerken, bijvoorbeeld van de VNG, de G40, Divosa en via contacten met ministeries. De komende jaren willen we dit verstevigen door in een lobby-agenda voor het sociaal domein beter te identificeren op welke punten beleid of regelgeving knelt bij de realisatie van de Koers Sociaal Domein. Vaak zijn dat geen issues voor Zwolle alleen of voor gemeenten alleen en daarom vindt beïnvloeding vaak plaats samen met andere gemeenten via een van de regionale of landelijke netwerken en zo mogelijk in samenwerking met partners.

Uit de praktijk

Ouderen die zich tijdig voorbereiden op de toekomst

Adviseur wonen en zorg bij de gemeente Zwolle: 'We kijken hoe we de huidige woningen beter kunnen benutten door de doorstroom te stimuleren. Zo hebben Woningcorporaties Delta Wonen en Openbaar Belang een woonconsulent aangesteld die met senioren in gesprek gaat over hun woonwensen in de toekomst en wat ze daarvoor nodig hebben. En de woningcorporaties kijken verder waar ze huidige woningen en woningcomplexen geschikt kunnen maken voor bewoning door senioren, bijvoorbeeld door het plaatsen van automatische deuren, het ophogen van galerijen en (extra) scootmobielstallingen. Nieuwe woningen, bijvoorbeeld gelijkvloerse, komen vooral op locaties dichtbij voorzieningen zoals een supermarkt of bushalte. Dat soort voorzieningen zijn belangrijke randvoorwaarden om langer zelfstandig te kunnen blijven wonen.'

Werken met de Doorbraakmethode

De Doorbraakmethode helpt personen en gezinnen verder bij wie een samenloop van problemen speelt en waar andere methodes niet hebben gewerkt. Professionals en betrokkenen maken samen een plan om de problemen op te lossen. Vaak lukt dat met bestaande oplossingen, soms is het nodig om buiten de lijntjes te kleuren. In dat geval is er een 'doorbraak' nodig: een uitzondering op de regel of gebruikelijke manier van werken.

Een medewerker van het Sociaal wijkteam vertelt hierover:
'Laatst hebben we vanuit de gemeente aan een moeder een elektrische bakfiets geschonken. Sommige collega's vroegen zich toen af: wat als die moeder op het schoolplein vertelt hoe ze aan die bakfiets komt? Komen er dan straks andere ouders bij ons met de opmerking dat ze ook wel zo'n bakfiets willen? Dat is niet gebeurd. Maar als het gebeurt, dan kunnen we het goed uitleggen. Dit kind heeft namelijk een forse beperking en komt in aanmerking voor leerlingenvervoer. Alleen kan hij niet tegen de prikkels die tijdens dit vervoer op hem afkomen. Moeder is ziek is lichamelijk niet in staat om haar kind met een gewone fiets naar school te brengen. Met de elektrische bakfiets lukt dat wel én komt haar kind een stuk minder geprikkeld op school aan. Het is niet zo van: we fixen alles en het maakt niet uit wat het kost. Wél stellen we inwoners de vraag waar zij op dát moment het meest mee zijn geholpen. Vervolgens onderzoeken we wat we daarin kunnen betekenen.'

Van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis

Het Betje Wolff project bevindt zich, hoe verrassend, in de Betje Wolffstraat in Zwolle. In samenwerking met de gemeente Zwolle, DeltaWonen, Hart voor Zwolle en GewoonZeS is dit project opgezet voor jongeren met autisme. Doordat jongeren met begeleiding en jongeren zonder begeleiding samenwonen ontstaat een community waarbij deze jongeren op elkaar terug kunnen vallen. Naast de begeleiding die GewoonZeS biedt, hebben ze elkaar. Ook wonen er senioren op de benedenverdieping die openstaan voor het project. Hart voor Zwolle richt zich op de organisatie van de gezamenlijke activiteiten die maandelijks plaatsvinden.
"Dit project geeft een nieuw perspectief op mijn toekomst, een veilige omgeving. Waardoor er andere deuren opengaan en ik mezelf beter en meer kan ontwikkelen met de ondersteuning die ik nodig heb."(bewoner)

Anders werken bij inkomensondersteuning

'Dit betekent dat we met één vast aanspreekpunt moeten gaan werken. Het zal dan wel arbeidsintensiever worden door meer persoonlijke contacten, minder doorverwijzen en meer samen doen met de wijkteams. Dat is een investering die zich op de lange termijn waarschijnlijk terugbetaalt door minder hulpaanvragen bij het Sociaal Wijkteam, betere mentale en fysieke gezondheid en minder schulden'.
Medewerkers van de afdeling inkomensondersteuning gemeente Zwolle, januari 2024



5. Conclusie en vervolgproces

Deze Koers Sociaal Domein schetst de verandering die we beogen in het sociaal domein van de gemeente Zwolle. We gaan door op de ingeslagen weg die we de afgelopen jaren met de Hervormingsagenda Sociaal Domein hebben ingezet én zetten met nieuwe inzichten en energie de volgende stap. Het aansluiten bij de leefwereld van inwoners wordt de rode draad in ons beleid, de uitvoering, onze organisatie en de relatie met inwoners en partners.

Het opschrijven van die rode draad in deze Koers Sociaal Domein is een begin. De komende tijd zullen we in allerlei gesprekken nader verkennen wat de betekenis ervan is in alles wat we doen. De koers krijgt daarna uitwerking in allerlei beleid, in plannen voor de uitvoering en in onze gesprekken en afspraken met partners. Ook leggen we steeds meer relaties met collega's en partners van andere beleidsgebieden en domeinen. Want ook daar ligt een sleutel tot verandering. En geleidelijk zal dit tot steeds betere resultaten leiden voor de inwoners van Zwolle.