Strategische kadernota

voor het Sociaal Domein Westervoort

Beleidsteam Sociaal Domein/Marjolein Prent
Vaststellingsdatum: 18 maart 2019

1. Inleiding

Voor u ligt een kaderstellende nota die uitgangspunten en houvast voor handelen biedt voor de ontwikkeling van beleid en transformatie activiteiten in het sociale domein. Deze uitgangspunten zijn punten waar iedere mogelijke ontwikkeling aan zal worden getoetst. "Voldoet de actie die we willen inzetten aan de geformuleerde uitgangspunten?" is dan de leidende vraag. Deze kadernotitie is te beschouwen als de stip op de horizon voor het Sociaal Domein en geeft richting aan de weg om daar te komen. In deze tekst gaat het dus om het "hoe", zodat het in vervolgteksten over beleid en transformatie over het "wat" kan gaan.

2. Aanleiding

Directe aanleiding voor het opstellen van deze nota is de verdere transformatie van het sociaal domein. Gemeenten zijn vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de uitvoering van de Participatiewet. Na een periode van transitie, waarin het accent lag op de inrichting van de nieuwe organisatie en de overdracht van taken, breekt er een nieuwe periode aan. Een periode waarin de gemeente inzet op transformatie en op een verdere verfijning van haar dienstverlening en dienstenaanbod. Wanneer er wordt ingezet op het leggen van meer verbindingen en netwerken tussen de gemeente Westervoort, de professionals, de verenigingen en de inwoners zelf kan er op een meer geïntegreerde manier samengewerkt worden. De verwachting is dat er dan meer vraag gestuurd in plaats van aanbodgericht kan worden gewerkt. Mogelijk kunnen op deze manier ook de stijgende zorgkosten worden beteugeld.

3. Trends en ontwikkelingen

Het sociaal domein is continu in beweging. Dit is van grote invloed op beleid en ontwikkeling. Daarom is het van belang om enig zicht te hebben op de context waarbinnen gewerkt wordt. Enkele van die tendensen worden hier beschreven. Voor het sociaal domein in cijfers wordt hier verwezen naar: waarstaatjegemeente.nl

Er is sprake van ontgroening en vergrijzing van de samenleving
Tot 2036 zal het aantal ouderen flink toenemen en zal het aantal jeugdigen verder dalen. Zo wordt voor Westervoort voor de periode 2016-2036 een verdubbeling van het aantal 85-plussers voorzien, echter de vergrijzing is al vóór deze periode in gang gezet. Door de toename van het aantal ouderen zal de druk op (medische) hulp en ondersteuning de komende jaren fors toenemen, terwijl de budgetten de komende jaren verder afnemen. Tegelijkertijd neemt het aantal jeugdigen in deze periode naar verwachting af van 2.608 naar 1.932: een daling van bijna 25%.

Er dreigt een afname van de sociale participatie
Door de toenemende individualisering en het verdwijnen van voorzieningen waar mensen elkaar kunnen ontmoeten, raken mensen gemakkelijker in een sociaal isolement. Vooral in steden en in grote afgelegen dorpen neemt de sociale participatie af, soms oplopend tot 30% over een periode van twintig jaar. In Westervoort geeft in 2016 28% van de mensen aan niet mee te kunnen doen aan activiteiten op het gebied van sociale participatie. Helaas is niet onderzocht wat daarvan de reden is.

Er is sprake van toenemende eenzaamheid onder de bevolking
Uit diverse studies blijkt dat landelijk ongeveer 30% van de bevolking gevoelens van eenzaamheid ervaart. Bijna 10% geeft aan (zeer) ernstig eenzaam te zijn. Eenzaamheid komt vooral voor onder ouderen boven de zeventig jaar, bij mensen die zich niet gezond voelen en bij mensen die gescheiden of weduwe/weduwnaar zijn. Ook voelen niet-westerse allochtonen zich eerder eenzaam dan autochtone Nederlanders. In Westervoort

voelen mensen zich echter minder eenzaam dan het landelijk gemiddelde, zo blijkt uit onderzoek uit 2017, gedaan in opdracht van de gemeente Westervoort, naar de voorspellers van zorggebruik, waarvan eenzaamheid er één is. Het percentage mensen dat zich zeer sterk eenzaam voelt is ten opzichte van 2015 met 2% gedaald.

De samenleving wordt complexer
Zelfstandig kunnen leven en participeren vereist steeds meer vaardigheden en kennis, niet alleen op digitaal vlak, maar ook in andere opzichten. De digitale kloof lijkt vooral ouderen en laag opgeleiden te raken: zij beschikken weliswaar over goede toegang tot digitale voorzieningen, maar beschikken veelal niet over voldoende strategische en inhoudelijke vaardigheden om hiervan te profiteren, bijvoorbeeld in hun eigen carrière. Daardoor zullen zij (beroepsmatig) verder op achterstand raken, waardoor de kloof tussen hoog- en laagopgeleid verder zal toenemen. Daarnaast zullen met name lager opgeleiden, digibeten en laaggeletterden, in de toekomst blijvend moeite hebben met het gebruik van digitale middelen.

Er is sprake van vermaatschappelijking van de zorg
De vermaatschappelijking van de zorg beoogt mensen met een verstandelijke, lichamelijke of psychische beperking een plaats als volwaardig burger in de samenleving te geven, met beperkingen én mogelijkheden. Dit betekent dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig wonen en dat begeleiding zoveel mogelijk thuis geleverd wordt.

Mensen blijven langer zelfstandig wonen
Onderdeel van de vermaatschappelijking van de zorg is dat mensen zo lang mogelijk zelfstandig blijven wonen. Lichte verblijfsindicaties zijn afgebouwd ten gunste van de zorg op afstand, niet alleen in de GGZ, maar ook bij andere zorgvormen met verblijf. Het meest ingrijpende voorbeeld hiervan is de afschaffing van de lichte verblijfsindicaties in de ouderenzorg (ZZP1-3). Ouderen met deze indicaties maakten voorheen gebruik van het verzorgingshuis maar blijven onder het nieuwe regime zelfstandig wonen. Aan de áchterkant leidt dit tot een toename van ambulante zorg en begeleiding en een toename van de druk op de huishoudelijke hulp.

Het aantal (potentiële) vrijwilligers en mantelzorgers daalt
Inwoners tussen de 55 en 75 jaar vormen de belangrijkste groep (potentiële) mantelzorgers en vrijwilligers van onze samenleving. Op dit moment zijn er nog 31 mensen tussen de 55 en 75 op elke tien 75-plussers. Deze verhouding zal de komende dertig jaar verschuiven naar nog slechts dertien op iedere tien 75-plussers[1]. Hieruit kan worden afgeleid dat de toekomstige groep hulpbehoevenden kunnen rekenen op aanzienlijk minder mantelzorgers en vrijwilligers dan de huidige groep. Door de vergrijzing en door het feit dat mensen langer zelfstandig blijven wonen zal de behoefte aan mantelzorgers en vrijwilligers de komende jaren echter toenemen. Dit zal een toenemend beroep doen op de sociale spankracht van het dorp.

Het aantal jeugdigen met GGZ (-gerelateerde) problematiek stijgt
Het aantal jeugdigen met GGZ (-gerelateerde) problematiek neemt toe. Deze trend is al enkele jaren zichtbaar en over de oorzaken ervan bestaat weinig consensus. Uit cijfers blijkt dit probleem in Westervoort, ten opzichte van de regio, zelfs groter te zijn. Door deze stijging neemt de druk op GGZ-voorzieningen (ambulant en residentieel) de komende jaren naar verwachting toe.

4. Visie en kernwaarden

Wij streven naar een dorp waarin de inwoners zelfredzaam en zelfstandig zijn en waar er sprake is van sociale samenhang tussen (groepen) inwoners en waarbij er in datzelfde dorp volop mogelijkheden zijn voor inwoners om te participeren.

[1] Monitor Wonen en Zorg Provincie Gelderland, 2016

Deze visie omvat drie kernwaarden:

1. *Zelfredzaam:* zelfstandigheid burgers (bevordering zelfstandig functioneren door creëren van voorwaarden in relatie tot advies- en informatievoorziening, accommodaties), ondersteuning van hulpbehoevende burgers (creëren van voldoende en geschikte ondersteuning in relatie tot informatie, zorg en hulpverlening en inkomen) en realisatie van sociale verbanden (creëren van voorwaarden voor instellingen die (formeel/informeel) het algemeen voorzieningenniveau ondersteunen en bijdragen aan het bereiken van de Lokaal Sociaal Beleid doelstellingen).
2. *Sociale samenhang:* mate waarin individuen/groepen zich verhouden tot hun (directe) sociale omgeving, ondersteuning van onderlinge betrokkenheid onder bewoners, voorkomen van sociale uitsluiting, stimulatie van integratie.
3. *Participatie:* deelname van groepen/personen aan de maatschappij (ouderen, gehandicapten, chronisch zieken, uitkeringsgerechtigden, nieuwkomers en jongeren) en stimuleren van eigen initiatief (vrijwilligerswerk en initiatieven met als doel de bevordering van eigen verantwoordelijkheid en activering) en fysieke toegang tot (openbare) voorzieningen.

5. Strategische doelstelling

Op basis van bovenstaande visie en kernwaarden kan de volgende strategische doelstelling worden geformuleerd:

"De gemeente levert een bijdrage aan een vitale samenleving en een leefbare omgeving waardoor de inwoners zo zelfstandig mogelijk kunnen leven."

6. Uitgangspunten

Uitgangspunt is de eigen kracht van de Westervoortse samenleving. We maken hiervoor gebruik van de sociale spankracht van Westervoort. Voor inwoners die (tijdelijk) niet in staat zijn zelf regie over hun eigen leven te voeren krijgen van ons passende zorg en hulp om waardevol en zelfstandig aan de samenleving deel te nemen. Daarnaast omarmen we de definitie van gezondheid zoals deze in de theorie van de positieve gezondheid wordt omschreven:

"Gezondheid als het vermogen zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van de fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven".
In deze definitie staat de mens centraal en niet de ziekte. *(Huber, Van Vliet en Boers 2016)*

Maatschappelijke instellingen en verenigingen vormen een sterke "fundering" van de samenleving die door ons beter benut en versterkt zal worden. Dit doen we door in overleg de samenwerking en dialoog tussen deze partijen te stimuleren, te faciliteren en initiatieven te ondersteunen.

Wij verleggen de focus van zorg naar voorliggende, algemene voorzieningen. Hierbij is het belangrijk te weten dat een voorliggende voorziening eveneens op het individu kan worden afgestemd. Bijvoorbeeld het algemeen maatschappelijk werk. Hiermee wordt bereikt dat zwaardere zorg en maatwerkvoorzieningen voorkomen en/of uitgesteld kunnen worden.

Voor kwetsbare inwoners die niet zelf de regie over hun leven kunnen voeren en ook niet volwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen houden wij een "vangnet" in stand. Dit "vangnet" bestaat uit voorzieningen en uit zo nodig specialistische zorg. De kwetsbare inwoner kan hierdoor zo prettig en zinvol mogelijk leven. Het "vangnet" zal worden versterkt.

De basisvoorzieningen worden gevormd door mogelijkheden voor sport, recreatie, kunst, cultuur, educatie, onderwijs en gezondheidszorg. Voor alle inwoners van Westervoort dragen deze voorzieningen voor een belangrijk deel bij aan zinvolle vrijetijdsbesteding, ontplooiing, ontwikkeling en positieve gezondheid. De basisvoorzieningen maken ook mogelijk dat de inwoners zelfstandig de regie over het eigen leven kunnen voeren en deel kunnen nemen aan de samenleving. Goede basisvoorzieningen moeten er voor zorgen dat zo min mogelijk een beroep gedaan wordt op maatwerkvoorzieningen en gebruik gemaakt moet worden van het "vangnet". De basisvoorzieningen worden in stand gehouden en versterkt waardoor het goed en prettig leven is in Westervoort.

Samenvattend hanteren we de volgende uitgangspunten:
1. het beleid richt zich op iedereen;
2. mee doen op basis van wat men kan;
3. elke inwoner krijgt de zorg die nodig is;
4. dienstverlening dichtbij de vindplaats;
5. eén gezin, één plan, één regisseur;
6. financiering: integraal en resultaatgericht.

Om bovenstaande te kunnen realiseren formuleren we thema's die dwars door het sociale domein heen gaan en die het mogelijk maken om verschillende beleidsterreinen met elkaar te verbinden. Leidend in het sociale domein zijn de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet, de Participatiewet, en de Wet passend onderwijs. We gaan hierbij uit van de volgende vier maatschappelijke opgaven.

De basis op orde (werken aan een inclusieve samenleving)
Centraal hier staat de vraag hoe we als samenleving de sociale spankracht van deze samenleving op orde houden en mogelijk versterken. Dit levert een basis waarin inwoners zelf initiatieven ontwikkelen en waar elke inwoner, met of zonder beperking, kan deelnemen en zich gesteund voelt. Kracht van de 0^{e} lijn is bepalend voor de kwaliteit van het sociaal domein.

Vanuit de gemeente vraagt dit continu om monitoring; hoe is het met de sociale spankracht en met de individuele inwoner gesteld? Wie is mijn klant en wat heeft hij nodig? Dit houdt tevens een voortdurend gesprek in met de inwoner waarin de vraag van de inwoners centraal staat. Dit heeft tot gevolg vroegsignalering en vraaggestuurd werken welke als uitgangspunten beschreven staan.

We sluiten hier aan bij:
Minimabeleid
Het armoedeconvenant
De ontwikkeling van de sociale toegang
Het huidige subsidiebeleid, wat doen we wel en wat doen we niet?
Het beleid op het gebied van (sport)verenigingen
Het beleid op het gebied van cultuur
Het lokale jeugd- en jongerenbeleid
Het Liemerse cultuurpact
Preventieve gezondheidszorg
Ontwikkelingen Integrale Kind Centra (IKC)

Zelfstandig thuis wonen
Dit thema richt zich voornamelijk op de fysieke kant van het sociaal domein. Op de gezonde veilige leefomgeving en het vinden en realiseren van passende woningen of woonvormen voor inwoners. Hier is de centrale vraag hoe iedere inwoner zo lang mogelijk kan blijven wonen in zijn of haar woonomgeving, waarbij ook vervoer een ondersteunende rol kan spelen.

Dit vraagt om samenwerking met alle partijen in het dorp, maar zeker ook met samenwerkingspartners in de regio. Een gezonde leefomgeving in Westervoort staat in nauwe verbinding met wat andere gemeenten en organisaties in de regio doen.

We sluiten hier aan bij:
De nieuwe omgevingswet
De prestatie afspraken die gemaakt worden met de diverse woning corporaties
Het VN verdrag inzake de rechten van personen met een handicap
De huisvestingsverordening
Project Vertrouwd Wonen

Meedoen naar vermogen (om zo te komen tot zinvolle dag invulling passend bij de inwoner)
Iedere volwassen inwoner zonder zinvolle dag invulling begeleiden naar betekenisvolle dagbesteding. Liefst in de vorm van betaald werk, maar ook op andere manieren zodat iedere inwoner een zinvolle bijdrage levert aan onze samenleving. In plaats van te kijken naar moeilijkheden en beperkingen dient vooral gekeken te worden naar de mogelijkheden van mensen. Vertrouwend op de eigen kracht van mensen en het sociale gevoel van regionale werkgevers.

We sluiten hier aan bij:
Ontwikkelingen rondom mogelijkheden tot zinvolle dagbesteding als algemene voorziening
Pilot activerend werk
Ontwikkeling Scalabor

Zelfredzaamheid naar vermogen
Dit thema richt zich op de zoektocht naar het creëren van een vangnet voor kwetsbare inwoners. Door een sterk vangnet van algemene voorzieningen kunnen maatwerkvoorzieningen mogelijk worden uitgesteld of voorkomen. De overheid moet meer vertrouwen op de kracht van haar burgers, maar moet zich realiseren dat het begrip 'zelfredzaamheid' grenzen kent en dat regie voeren over het eigen leven eindig is. Bewoners worden gestimuleerd zoveel mogelijk terug te vallen op het eigen netwerk. Indien dit ontoereikend is wordt passende zorg ingezet op de volgende drie niveau's:

- 0^{e} lijn: eigen netwerk, informele zorg en ondersteuning, voorliggende algemene voorzieningen;
- 1^{e} lijn: ondersteuning dicht bij huis;
- 2^{e} lijn: specialistische hulp.

De eerder beschreven definitie van positieve gezondheid is hier een leidend uitgangspunt.

We sluiten hier aan bij:
Beleid rondom de ontwikkeling van een sluitende aanpak voor mensen met verward gedrag
Regionale ontwikkelingen Beschermd wonen
Mantelzorgbeleid
Het armoedeconvenant
Minima beleid
Ontwikkelingen binnen de inkoop van maatwerkvoorzieningen
Regionaal transformatieplan jeugdhulp
Het onderwijs achterstanden beleid
Laaggeletterdheid
Jaarlijks vast te stellen transformatie activiteiten met als doel het versterken van de 0^{e} lijn

Jaarlijks vast te stellen transformatie activiteiten met als doel de voorliggende voorzieningen te versterken en de instroom in maatwerkvoorzieingen te beperken
Ontwikkelingen IKC's
De doorgaande zorglijn 18 min/18 plus
Ontwikkelingen op het gebied van doelgroepen- en leerlingen vervoer

7. Burgerinitiatief en overheidsparticipatie

Het is onmiskenbaar dat burgers veel initiatief nemen. De overheid kan deze initiatieven op velerlei manieren ondersteunen. Daarnaast kan actief ruimte worden gecreëerd voor deze burgerinitiatieven. Dit kan betekenen dat de gemeente een aantal zaken los laat of juist faciliteert. Daarnaast is het ook zaak dat de gemeente actief op zoek gaat naar input van de inwoners als het gaat om belangrijke onderwerpen in het sociale domein. Voorbeelden hiervan zijn de gebiedsteams, het armoedeconvenant of de klankbordgroep Wij Westervoort.
Daar waar ideeën opborrelen en energie ontstaat moet de gemeente present zijn en inspelen op de mogelijkheden. Karakteristiek voor de houding van de gemeente in deze is:

- toegankelijk;
- transparantie en vertrouwen;
- midden in de samenleving;
- oplossingsgericht;
- kansen benuttend;
- no nonsens.

De rol van de ambtenaar in deze is die van een netwerker.

Van de inwoners van Westervoort wordt, waar mogelijk, een andere houding verwacht. De inwoners geven samen met vrienden, familie, verenigingen of buren inhoud aan wat zij zelf (aan) kunnen. Zo willen we toewerken naar een samenleving die meer aan zet wil en kan zijn.

8. Werkwijze

Zoals gezegd staan we voor een transformatieopgave. Dit vraagt om een bewuste verandering. De term transformatie wordt gebruikt om aan te geven dat we een andere manier van organiseren, denken en werken willen realiseren. Het gaat bij de transformatie van het sociaal domein om het realiseren van een duurzame verandering. Om bewust te kunnen veranderen is een cultuuromslag nodig. Het veranderen van deze cultuur is geen doel op zich, maar slechts een middel om tot verandering te komen. Het is een dynamisch proces op de volgende onderwerpen:

- van regelingen centraal naar mensen centraal;
- van afhankelijkheid naar zelfredzaamheid;
- van recht op een voorziening naar eigen kracht en zoveel mogelijk eigen regie;
- van producten en prestaties naar oplossingen en resultaten;
- van afzonderlijke domeinen naar het realiseren van samenhang;
- van beheersen en controleren naar samen leren en ontwikkelen;
- van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat';
- van praten over inwoners naar praten met inwoners.

Binnen het sociaal domein zijn de werkzaamheden eenvoudig in drie onderdelen te onderscheiden. Als eerste zijn er de verplichte wettelijke taken. Deze vallen binnen de werkzaamheden die we "going concern" noemen. Vervolgens zijn er altijd projecten die gericht zijn op vernieuwing en verbetering. Dit zijn onderwerpen die gedurende een langere tijd de aandacht vragen om resultaten te kunnen genereren. De gegenereerde resultaten worden uiteindelijk geïntegreerd in het beleid. Tot slot zijn er dan de kleine, niet direct zichtbare experimenten. Dit zijn onderwerpen die veel impact kunnen hebben

op "de winkel", maar die, als ze mislukken, geen schade berokkenen. Door werkzaamheden en onderwerpen op deze manier te rangschikken en te beschouwen ontstaat er een continue, dynamische, cyclus van transformatieactiviteiten binnen het sociaal domein.

9. Monitoring van resultaten

Gegevens

Per beleidsveld is er een overzicht beschikbaar van alle data die (minimaal) beschikbaar moet zijn voor bestuurders, management, beleidsmedewerkers, uitvoering en de adviesraad voor het sociaal domein. Deze sets hebben een vaste structuur en omvatten informatie over de volgende onderwerpen:

- gebruik van voorzieningen (aantallen, kosten);
- financiën
- toegankelijkheid (wachttijden/–duur, termijnen);
- cliëntervaring (tevredenheid en ervaring zorg);
- voorspellers van zorggebruik/early warning items;
- bevolkingskenmerken van gemeente Westervoort;
- beleidseffecten: bijdrage aan doelen sociaal domein;
- kwaliteit van zorg: eisen, recht- en doelmatigheid.

Naast het genereren van cijfers wordt het principe van "story-telling" als belangrijke input voor de monitoring van resultaten in het sociaal domein gezien. Aanvullend werken we toe naar outcome en effectmeting wat ons richting en focus geeft.

Het cliëntervaring onderzoek voor jeugd en Wmo is eveneens onderdeel van de gegevens die beschikbaar zijn voor het sociaal domein.

Beschikbaarheid

Omdat gegevens op verschillende tijden en plaatsen, binnen en buiten de organisatie, gegenereerd en gebruikt worden, lopen er binnen de gemeente diverse informatiestromen. Doorgaans wordt deze informatie gegenereerd bij (zorg)aanbieders, het Goed Voor Elkaar Team, RSD en organisaties voor algemene voorzieningen. De eindgebruikers zijn veelal beleidsmedewerkers, managers en bestuurders. Daarnaast kan de informatie beschikbaar worden gesteld voor (landelijk) onderzoek. Veel informatie is dan ook opvraagbaar via de beleidsmedewerker en het management. Ook de Medewerker Monitoring beschikt over de nodige data en/of de vindplaats daarvan.