

Aan de gemeenteraad

Datum : 3 december 2019
Zaaknummer : 415959
Contactpersoon : Dennis Janssen
Telefoonnummer : 026 3775803

Onderwerp: Herijking Welzijnsopdracht 2020

Geachte voorzitter en leden van de raad,

Wij willen u informeren over de herijking van de welzijnsopdracht die is opgenomen in de Perspectiefnota en de meerjarenprogrammabegroting 2020-2023. Wij schetsen in deze brief de aanleiding van de herijking, de uitgangspunten die wij hierbij hanteren en onze aanpak. Ook geven wij aan hoe wij u bij de herijking gaan betrekken. Ten slotte duiden wij op hoofdlijnen het financieel kader voor welzijn zoals opgenomen in de begroting. Meer achtergrondinformatie over landelijke trends en ontwikkeling bij andere gemeenten hebben wij opgenomen in de bijlage bij deze brief.

1. Waarom herijken?

Regie voeren over je eigen leven en problemen zo veel mogelijk in eigen kring oplossen. Dat is de laatste jaren veelal inzet geweest van het beleid op het brede sociale domein. Een groeiende groep Arnhemmers in een kwetsbare positie in onze stad redt het echter niet helemaal alleen. Hun hulpbronnen lijken tekort te schieten en er is bijvoorbeeld behoefte aan meer ontmoeting en aan ontmoetingsplekken. We signaleren ook landelijk steeds meer aandacht voor bijvoorbeeld thema's als eenzaamheid bij ouderen en jongeren¹. Er is ook meer aandacht voor bijvoorbeeld preventief jongerenwerk om jongeren te ondersteunen richting hun toekomst. En om te voorkomen dat ze bijvoorbeeld school verlaten of in de criminaliteit terecht komen of overlast veroorzaken². We zouden meer en proactief willen inspelen op het toegenomen aantal mensen in onze stad dat alleenstaand is. Hiervoor is onlangs een uitvoeringsagenda eenzaamheid opgesteld. Ook zien we een toename in het aantal kwetsbare ouderen dat een beroep doet op ondersteuning vanuit de Wmo maar hiervoor deels ook terecht zou kunnen bij laagdrempelige voorzieningen in onze wijken. Ten slotte komen steeds nieuwe groepen mensen naar Arnhem als gevolg van migratie. Dat leidt tot meer diversiteit en dus ook tot wijken met steeds meer mensen met een migratieachtergrond³. Zij hebben soms specifieke behoefte aan ondersteuning in hun buurt, dicht bij hun huis.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/eenzaamheid/aanpak-eeenzaamheid>

² <https://www.sociaalwerknederland.nl/thema/jeugd-opvoeding/nieuws/7207-nieuwsuur-aantal-jongerenwerkers-liefst-vertienvoudigen-kamervragen-aan-grapperhaus>

³ Nog een ontwikkeling: de extramuralisering en de vergrijzing slaan hard neer in wijken waar vooral corporaties bezit hebben. In corporatie-complexen groeit het aantal bewoners die zorgbegeleiding nodig hebben. Het gaat om kwetsbare ouderen, maar ook om mensen met een verstandelijke of geestelijke handicap, die de ondersteuning van een hen omringend 'wij' hard nodig hebben. SCP Kim Putters en Radboud Engbersen: De sociale basis keert terug in nieuwe gedaanten



Datum : 3 december 2019
Zaaknummer : 415959
Pagina : 2

Een stevige sociale basis

In Arnhem is altijd al veel aandacht voor bovengenoemde groepen en voor saamhorigheid en cohesie in de wijken. Er wordt gelukkig veel en goed werk verzet voor en met de inwoners van Arnhem. Dat gebeurt door veel vrijwilligers en grotere en kleinere organisaties als het Meldpunt Vrijwillige Thuisbelp, Rijnstad, Presikhaaf University, AM Support, COC, Vluchtelingenwerk en SWOA. Zij richten zich op kinderen, jongeren, ouders en ouderen met hun dagelijkse problemen. Het kan gaan om geldzaken, opvoeding en opgroeien, gezondheid, sport en spel, mantelzorgondersteuning, taalmaatjes of maaltijden voor ouderen. Ook worden er nieuwe en vernieuwende initiatieven opgestart door de inwoners zelf. In elke wijk zijn hiervan wel goede voorbeelden te noemen.

Transformatie sociaal domein

De transformatie in het sociaal domein maakt dat de gemeente verantwoordelijk is geworden voor het bieden van passende zorg (lichte vormen van begeleiding en ondersteuning waar mogelijk, zwaardere vormen waar nodig). Het liefst zijn wij problemen voor. Daarom zetten wij stevig in op preventie. Welzijnswerk speelt hierbij een steeds belangrijkere rol. Met een goede sociale basis kan worden voorkomen dat problemen van inwoners verergeren en kan hulp dichterbij hen worden georganiseerd. Het welzijnswerk heeft daarmee een (extrinsieke) waarde waarmee een beroep op specialistische vormen van zorg en ondersteuning wordt voorkomen of beperkt. Specialistische ondersteuning kan gaan over individuele maatwerkvoorzieningen in het kader van de (jeugd)zorg, maar bijvoorbeeld ook over schulden, overlast, armoede, bijstand of schooluitval.

De intrinsieke waarde van welzijnswerk

Het welzijnswerk heeft ook een intrinsieke waarde. Mensen willen elkaar ontmoeten, samen dingen ondernemen in of buiten de wijk, bij voorkeur niet eenzaam zijn en meedoen in de stad. Een goede sociale basis heeft niet alleen voor een individuele inwoner meerwaarde, maar dus ook voor de buurt en de wijk waarin iemand leeft.⁴ Een combinatie van een goede fysieke en sociale omgeving zorgt voor sociale cohesie. Sociale cohesie gaat over saamhorigheid, groepsidentificatie, onderling vertrouwen en participatie in de buurt. Uit onderzoek blijkt dat de leefsituatie in wijken waar veel sociale cohesie wordt ervaren, beter is dan in buurten met relatief weinig sociale cohesie.⁵ Het sociale netwerk dat mensen hebben, speelt hierbij een belangrijke rol. De leefsituatie van mensen die geregeld contact hebben met familie, vrienden en kennissen of burens, is beter dan die van mensen die sporadisch contact hebben.⁶

Van Wijken Weten

De welzijnsbudgetten zijn de laatste jaren neergelegd bij de Teams Leefomgeving. Deze teams zijn opdrachtgever van alle bovengenoemde organisaties. Zij signaleren, praten met inwoners en vertalen de behoeften naar concrete voorzieningen. Dat heeft veel opgeleverd, maar we zien ook dat er dilemma's ontstaan. Zo is de subsidie voor het opbouwwerk bijvoorbeeld stopgezet bij Rijnstad. En vervolgens ontstaat het opbouwwerk in een nieuwe vorm in verschillende wijken met andere partijen of met Rijnstad. We constateren dat in Arnhem het welzijnswerk nu meer versnipperd is en dat de koppeling met stedelijke doelen niet altijd helder is. Sommige onderwerpen, zoals mantelzorg en (ondersteuning van)

⁴ https://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/De%20invloed%20en%20effecten%20van%20sociale%20samenhang_1169.pdf.

⁵ Het gaat hier om de *beleving* van cohesie bij bewoners van een buurt, niet om een geobjectiverde meting.

⁶ https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2019/De_sociale_staats_van_Nederland_2019.., pagina 315



vrijwilligerswerk spelen in alle wijken maar worden ook vanwege hun vanzelfsprekendheid niet altijd opgenomen in wijkactieplannen.

2. Uitgangspunten

In de Perspectiefnota 2020-2023 hebben wij uitgangspunten geformuleerd voor de herijking. Deze zijn leidend en geven richting aan de herijking:

1. de verschillende behoeften van inwoners in de wijk vormen het uitgangspunt;
2. meer focus in de te bereiken doelen en de te behalen resultaten;
3. goede opdrachten en heldere afspraken met subsidiepartners vanaf 2021;
4. een nieuw subsidieproces en bijbehorende sturingsinstrumenten;
5. verbeterde informatie over de behoeften en de ondersteuningsvraag vanuit de wijken.

3. Aanpak

De aanpak bouwen wij op uit drie fases.

- I. Richten (tot en met februari 2020)
Bepalen wat herijkt moet worden in en met de welzijnsopdracht. Wat willen we bereiken? Welke beweging moet op gang worden gebracht?
Resultaat: richtinggevende notitie ten behoeve van keuzes door de gemeenteraad
- II. Inrichten (maart-april 2020)
Bepalen hoe de herijking gerealiseerd kan worden. Wat is er nodig om de beoogde beweging voor elkaar te krijgen? Het gaat hierbij om het vaststellen van de uitgangspunten en bepalen van de randvoorwaarden nodig voor implementatie.
Resultaat: implementatieplan
- III. Verrichten (mei-december 2020)
Het daadwerkelijk implementeren van de herijking en vertaling naar opdrachten voor partners in de stad.
Resultaat: realisatie implementatieplan

Het uitgangspunt om behoeften van inwoners leidend te laten zijn, passen wij al toe in de aanpak van de herijking. Dit doen wij met de maatschappelijke consultatie die wij in december 2019 en januari 2020 uitvoeren in de wijken, bij de mensen zelf. We gaan met de inwoners in gesprek over de vraag wat zij nodig hebben aan voorzieningen en ondersteuning om maatschappelijke initiatieven te kunnen laten slagen. Waar zou de gemeente zich met de inwoners en maatschappelijke organisaties op moeten richten? Wij spreken tijdens de consultatie met doelgroepen en (potentiële) gebruikers van welzijnsvoorzieningen evenals met kleinere initiatieven en organisaties die een bijdrage leveren aan en een belangrijke rol vervullen binnen het welzijnswerk. Voor bijeenkomsten in januari 2020 nodigen wij ook raadsleden uit. We betrekken ook de Adviesraden en de deskundigheid van de Adviesbrigade, en stedelijke netwerken zoals de samenwerking tussen Arnhemse buurthuizen.

In de inrichtingsfase brengen wij in kaart wat er nodig is voor de beoogde beweging. Het gaat hierbij om het vaststellen van de uitgangspunten en bepalen van de randvoorwaarden die nodig zijn voor de implementatie. Deze uitgangspunten en randvoorwaarden betreffen alle relevante aspecten:



Datum : 3 december 2019
Zaaknummer : 415959
Pagina : 4

i. Inhoud

Wat moet inhoudelijk verder worden ontwikkeld en/of vastgesteld? Het kan hierbij gaan om een kaderstellende nota die wordt vastgesteld door de raad en/of een aanpassing van de subsidienota/subsidieverordening. Het kan ook gaan om het vertalen van de in de eerste fase geïnventariseerde maatschappelijke opgaven naar concrete doelen die vertaald kunnen worden in opdrachten aan betrokken organisaties of netwerken aan organisaties.

ii. Organisatie

Welke organisatorische uitgangspunten en randvoorwaarden zijn van belang? Zo kan bijvoorbeeld de vraag aan bod komen welke samenwerking op wijkniveau nodig is tussen TLO, sociale wijkteams en welzijnsorganisaties. Of de vraag welk uitgangspunt wordt gehanteerd met betrekking tot de samenwerking met maatschappelijke (welzijn)organisaties: vindt die afzonderlijk plaats of met netwerken van maatschappelijke organisaties? Welke interne, gemeentelijke afstemming en rolverdeling past bij de herijkte welzijnsopdracht? Hieronder valt de opzet en invulling van de opdrachtgeversrol en het samenspel met gesubsidieerde organisaties.

iii. Proces

Bij dit aspect gaat het over de vraag welk proces gevolgd moet worden om de herijking te implementeren. Zo kan de keuze voorliggen of de herijking breed en allesomvattend plaatsvindt of dat een stapsgewijs implementatieproces wordt gehanteerd. Ook moet verduidelijkt worden wie, wanneer en waarover beslist.

iv. Subsidieafspraken

De herijking wordt in 2020 richting 2021 uitgewerkt in vernieuwde subsidieafspraken. Welke uitgangspunten worden hierbij gehanteerd? Welke randvoorwaarden moeten worden ingevuld om de veranderingen voor elkaar te krijgen en hoe wordt de voortgang gemonitord? Dit wordt aangehaakt op het lopend traject om de subsidiëring verder te ontwikkelen. Afstemming met dat subsidietraject wordt gedaan vanuit de projectgroep.

In de tussentijd staat de wereld niet stil en worden lopende subsidieafspraken uitgevoerd. Waar nodig anticiperen wij daarbij op de beoogde herijking.

Bij het daadwerkelijk implementeren van de herijking gaat het om aanpassing van de opdrachtbrieven, zo nodig aanpassen van verordeningen, aanpassen financiële documenten etc. Het implementeren vraagt ook aandacht voor de nieuwe verhouding tussen de gemeente en de externe partners. Dat betekent meer aandacht voor de rollen, houding en gedrag bij zowel de gemeente als de samenwerkingspartners. Dit is een plan dat zich primair op de uitvoering richt en waarover de raad wordt geïnformeerd.

4. Betrokkenheid raad

Het resultaat van de eerste fase is de richtinggevende notitie. Daarin geven wij aan wat wij willen bereiken met de herijking en welke bewegingen wij in gang willen brengen. De richtinggevende notitie leggen wij u voor ter besluitvorming (voorjaar 2020).



5. Financieel kader Welzijn en Inclusie

In de MJPB 2020-2023 heeft u voor Welzijn en Inclusie € 18,2 mln. aan stedelijke middelen en € 10,2 mln. aan wijkmiddelen (samen 28,4 miljoen) opgenomen. Daarbij horen ook begrotingsposten die niet direct tot het 'traditionele welzijnsveld' horen. Denk aan maatschappelijk opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang (specialistische vormen van ondersteuning). Het meer traditionele welzijnsveld omvat samenlevingsopbouw, opgroeien en opvoeden (preventief jeugdbeleid), vrijwilligersondersteuning en integratie. Dat gaat in totaal om € 10,8 miljoen. Ook de budgetten van de sociale wijkteams en de Teams Leefomgeving spelen een belangrijke rol op dit terrein. Dat geldt ook voor budgetten waarmee we breder investeren in de sociale basis, bijvoorbeeld vanuit sport of onderwijs. In de MJPB 2020-2023 is een financiële taakstelling van € 545K opgenomen vanaf 2021. De herijking moet ook inzicht geven in de mogelijkheden om deze taakstelling te realiseren.

Uiteraard zullen wij u informeren wanneer er belangrijke ontwikkelingen zijn. Wij gaan graag met u in het voorjaar 2020 in gesprek over de richtinggevende notitie.

Hoogachtend.

het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris,

de burgemeester,



BIJLAGE 1

Landelijke trends in het welzijnsveld

Wij hebben een verkenning uitgevoerd naar de belangrijkste landelijke trends in het welzijnsveld. In deze bijlage bieden wij u inzicht in deze trends.

In de afgelopen jaren heeft het welzijnswerk in Nederland zich stevig ontwikkeld, mede onder invloed van bezuinigingen en de komst van de uitvoering van de nieuwe WMO en de jeugdzorg naar de gemeenten in 2015. Er is een geheel nieuwe wereld ontstaan met de sociale wijkteams, veelal samengesteld uit professionals van verschillende organisaties.

Het welzijnsveld wordt in veel gemeenten herijkt. Soms gebeurt dit expliciet, soms impliciet. Het meest expliciet is dit verwoord met de definitie gericht op sociale veerkracht en de koppeling daarbij aan beschikbare hulpbronnen. Kijkend naar het bestaande welzijnswerk is te zien dat dat zich richt op het versterken van de sociale hulpbronnen (samenredzaamheid) en op het versterken van de persoonlijke hulpbronnen door middel van lichte vormen van zorg en ondersteuning.

In de herijkingen van andere gemeenten zien wij zes hoofdbewegingen die wij voor u beschrijven.

1. Hernieuwde aandacht voor welzijnswerk
2. Slimmer inzetten van welzijnswerk
3. Focus op thema's en doelgroepen
4. Van activiteiten naar resultaten
5. Van versnippering naar samenhang en samenwerking
6. Professionalisering en verzakelijking

1. Hernieuwde aandacht voor het welzijnswerk

Een relatief lange tijd ging er landelijk niet veel aandacht uit naar het welzijnswerk. Als er al aandacht was dan gebeurde dit vooral in het licht van eventuele bezuinigingen. Sinds dit jaar zien we bij meer gemeenten dat er meer aandacht uitgaat naar het welzijnswerk, ook beleidsmatig. Dit komt vooral door de transformatie in het sociaal domein.

2. Slimmer inzetten van welzijnswerk ter vermindering van het beroep op maatwerkvoorzieningen

Het sociaal domein en het welzijnswerk worden in verschillende steden steeds meer integraal benaderd om een goed samenspel te realiseren tussen de welzijnsinzet en maatwerkvoorzieningen jeugd, zorg, inkomen etc. Daarbij worden ook andere termen gebruikt om de focus van het welzijnswerk te typeren, zoals: algemene voorzieningen, voorliggend veld en sociale basis. Ingegeven door financiële tekorten ligt een sterke nadruk op het beperken en voorkomen van de inzet van maatwerkvoorzieningen door een intensievere koppeling met het welzijnswerk. De integrale benadering is of wordt meestal ingebed in een integraal beleidskader voor het sociaal domein (zorg en welzijn).



Steeds meer wordt er in andere steden, net als in Arnhem, gewerkt vanuit de leefwereld van de inwoners. Inwoners maken namelijk geen onderscheid tussen beleidsdomeinen. De vormgeving van de integrale benadering verschilt in gemeenten.

De vormgeving is soms *organisatorisch* van aard door (delen van) het welzijnswerk in en direct bij de toegang en wijkteams te organiseren. Het gaat dan om lichte vormen van ondersteuning die onderdeel uitmaken van het welzijnswerk, zoals jeugdcoaches, vroeg signalering schulden, ouderenadviseur, financiële zelfredzaamheid. De vormgeving kan ook *inhoudelijk* zijn. Het gaat dan om bijvoorbeeld een sterke nadruk in de opdracht op het preventief en afschalend laten functioneren van het welzijnswerk ten opzichte van maatwerkvoorzieningen, soms door de opdracht daar geheel op te enten. Afspraken worden gekoppeld aan samenwerkingsafspraken over en het faciliteren van het samenspel tussen sociale wijkteams en het welzijnswerk, bijvoorbeeld door middel van convenanten, een gezamenlijk aanbod en/of de inzet van sociale makelaars.

3. Groeiende focus op thema's en doelgroepen

De derde hoofdbeweging is dat er steeds meer gefocust wordt op een (beperkt) aantal thema's en/of doelgroepen. Het gaat dan om bijvoorbeeld opgroeien en opvoeden, mantelzorg, vrijwilligerswerk, preventie, langer thuis blijven wonen, ontmoeting en verbinding en financiële zelfredzaamheid. Daarmee wordt vaak gefocust op (kwetsbare) jongeren en ouderen. Of op doelgroepen zoals statushouders of mensen met een beperking. Welzijnsorganisaties wordt gevraagd gerichte aanbiedingen te formuleren op deze thema's en voor deze doelgroepen.

4. Van activiteiten naar resultaten

Met de gevraagde inzet van welzijnsorganisaties op de thema's en voor doelgroepen wordt gezocht naar manieren om de bijdrage van deze inzet aan de realisatie van maatschappelijke opgaven meer inzichtelijk te maken. Alle gemeenten zijn hier zoekende in, ook wat betreft het bouwen van een passende informatievoorziening. De resultaten van de inspanningen die geleverd worden zijn moeilijk meetbaar te maken. Daarom wordt vaak teruggevallen op het in beeld brengen van gerealiseerde voorzieningen, ontplooiende activiteiten, het aantal bereikte inwoners/deelnemers en de ervaringen/beoordelingen van inwoners (via enquêtes). Beleving van (kwaliteit van) voorzieningen speelt vaak een grote rol.

5. Van versnippering naar samenhang en samenwerking

Herijkingen van welzijnsbeleid zijn vaak ook gericht op het verminderen van de versnippering, het versterken van de samenhang van het welzijnsaanbod en de samenwerking in het welzijnsveld. Hiermee wordt niet bedoeld dat kleinere initiatieven en diversiteit in het welzijnsaanbod beperkt moeten worden, maar dat in de benadering van het welzijnsveld samenwerking en netwerkvorming wordt gestimuleerd. Dat gebeurt door middel van het vragen om een gezamenlijk aanbod van verschillende initiatieven en organisaties en, verkennend, het werken met een hoofdaannemer. De ene keer gebeurt dat gebiedsgericht, dus per stadsdeel een aanbod. De andere keer gebeurt dat thematisch, dus per thema een aanbod. Soms gebeurt dit door middel van een aanbesteding, vaker door middel van subsidiëring.



6. Meer benutten professionaliteit en verzakelijking

Minder expliciet verwoord, maar wel zichtbaar in de ontwikkeling van de verschillende aanpakken, is dat bij de subsidiëring (of inkoop) de professionaliteit van en bij welzijnsorganisaties steeds meer wordt benut en aangesproken. Dit betekent dat vanuit de gemeente wordt aangegeven wat moet worden bereikt ten aanzien van thema's en/of doelgroepen. Daarbij worden aandachtspunten en procesmatige en financiële voorwaarden meegegeven. Op basis daarvan moeten de organisaties op basis van hun professionaliteit aangeven hoe ze dat gaan bereiken.