

Hoe twaalf gemeenten 'de sociale basis' vormgeven samen met hun welzijnspartijen en inwoners. De kansen en uitdagingen vanuit lokaal beleidsperspectief.

Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis

Andrew Britt, Maarten Kwakernaak, Freek de Meere, Leyla Reches, Ines Schell, Nienke de Wit,
Peter Rensen, Radboud Engbersen, Onno de Zwart, Marije Voorwinden, Loes Kok



Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis



Hoe twaalf gemeenten 'de sociale basis' vormgeven samen met hun welzijnspartijen en inwoners.
De kansen en uitdagingen vanuit lokaal beleidsperspectief.

Auteurs

Andrew Britt

Maarten Kwakernaak



Freek de Meere

Leyla Reches

Ines Schell

Nienke de Wit

Peter Rensen (Movisie)

Radboud Engbersen (Movisie)

Onno de Zwart



Marije Voorwinden



Loes Kok

Utrecht, september 2022



Inhoud

1	Samenvatting, reflectie en conclusies	4
1.1.	Samenvatting en reflectie	4
1.2.	Conclusie	10
2	Inleiding en vraag	11
2.1.	Inleiding	11
2.2.	Vraag	12
2.3.	Onderzoeksverantwoording	12
	Deel I: Overkoepelende bevindingen, reflectie en adviezen	14
3	Geformuleerde maatschappelijke doelen	15
3.1.	Het begrip sociale basis: definities en afbakening	15
3.2.	Waarom investeren gemeenten in 'hun' sociale basis?	17
3.3.	Reflectie	18
4	Beleidstheorieën in de sociale basis	20
4.1.	Beleidstheorieën nog weinig uitgewerkt	20
4.2.	Reflectie	24
5	Samenwerking gemeenten en (welzijns)organisaties	27
5.1.	Inrichtingsprincipes relatie gemeente – welzijnsorganisaties	27
5.2.	Rolverdeling	28
5.3.	Ervaring van samenwerking	30
5.4.	Relatie sociale wijkteams en de sociale basis	31
5.5.	Relatie met 2 ^e -lijns of 'zwaardere' vormen van zorg	32
5.6.	Relatie overheid en inwoner in de sociale basis	32
5.7.	Reflectie	33

6	Monitoren en leren in de sociale basis	36
6.1.	De zoektocht naar passende monitoring	36
6.2.	Reflectie	41
7	Adviezen	42
7.1.	Beleid en verwachtingen	42
7.2.	Financiering en samenwerking	43
Deel II: Casusbeschrijvingen van de gemeenten		49
	Almere	50
	Amersfoort	56
	Amsterdam	64
	Den Haag	73
	Dordrecht	82
	Groningen	90
	Haarlem	95
	Haarlemmermeer	103
	Leiden	111
	Oss	117
	Tilburg	125
	Zaanstad	133
	Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	138

1 Samenvatting, reflectie en conclusies

1.1. Samenvatting en reflectie

Inleiding

Er is de laatste jaren een hernieuwde aandacht voor 'de sociale basis'. Een diffuus begrip wat bij velen een beeld oproept, maar waarvoor geen gedeelde definitie bestaat. Ook onder diverse leden van het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD) is er hernieuwde aandacht voor het begrip: vanuit welke visie werken gemeenten aan de sociale basis? Wat hoopt men in of met de sociale basis te bereiken? Hoe realistisch zijn die verwachtingen? Met welke partijen werken gemeenten aan de sociale basis, en hoe verhouden zij zich tot elkaar? Enzovoorts.

Vraag

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe *beleidsmatig* wordt gekeken naar de sociale basis, en de vraagstukken rond beleid, sturen, monitoren en verantwoordwoorden die hier uit volgen. Twaalf gemeenten¹ hebben zich vanuit het NDSD aangemeld om deel te nemen aan dit onderzoek. In deze twaalf gemeenten hebben wij via documentanalyse en (groeps)gesprekken antwoord gezocht op de volgende vier hoofdvragen:

1. Welke maatschappelijke doelen formuleren gemeenten op het terrein van de sociale basis?
2. Wat zijn de onderliggende beleidstheorieën die gemeenten en welzijnsorganisaties hanteren in de sociale basis?
3. Hoe werken gemeenten en welzijnsorganisaties (samen) aan (of in) de sociale basis?
4. Op welke wijze verzamelen gemeenten en welzijnsorganisaties informatie over (wat werkt in) de sociale basis en op welke wijze leren ze daarvan?

Definities en maatschappelijke doelen (H3)

Er blijkt geen universele definitie voor de sociale basis in gebruik bij gemeenten. Ook binnen gemeenten verschillen definities en afbakeningen. Ter illustratie twee gemeentelijke definities:

'Wij verstaan onder de sociale basis: de (informele en formele) contacten tussen mensen, netwerken en organisaties in de [lokale] samenleving. (...) Het gaat om wat mensen samendoen, om het deel van de samenleving waar mensen met elkaar de gemeenschap vormen.'

'Met sociale basis bedoelen we het geheel van informele netwerken, burgeractiviteiten en betekenisvolle relaties tussen burgers onderling en tussen burgers, professionals en overheid'.

¹ Almere, Amersfoort, Amsterdam, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Leiden, Oss, Tilburg en Zaanstad.

Niet alle gemeenten gebruiken letterlijk de term 'sociale basis' in hun beleidsstukken. Enkele gemeenten doen dit wel, maar geven geen definitie. De sociale basis kan de volgende sferen omvatten:

- Collectieve voorzieningen en voorzieningen / ondersteuning waar je zonder indicatie gebruik van kan maken (consultatiebureau / Jgz, bibliotheken, vrijwillige ondersteuning, en voor sommigen ook laagdrempelige partijen als de huisarts, CJG's en andere eerstelijns hulp). Wij noemen dit de **institutionele sociale basis**.
- Netwerken van inwoners in de lokale samenleving. Deze kunnen formeel (verenigingen, clubs, levensbeschouwelijke organisaties), als informeel (zonder formele status) georganiseerd zijn. Wij noemen dit de **gemeenschappelijke sociale basis**.
- De inwoner en diens sociale netwerk. Wij noemen dit de **persoonlijke sociale basis**.

Het verschilt per gemeente welk van deze sferen tot de sociale basis wordt gerekend. Voor elk van deze sferen geldt dat een mate van beïnvloedbaarheid door de (lokale) overheid wordt verondersteld.

Gemeenten investeren om drie hoofdredenen in de sociale basis:

1. Ontmoeting, meedoen, je inzetten voor elkaar en een verhoogd welzijn van bewoners wordt als doel op zich gezien met een intrinsieke waarde.
2. Een sterke sociale basis helpt vroegtijdig signaleren van problemen van inwoners. Deze zijn daarmee makkelijker te verhelpen en/of door te verwijzen. Dit is waardevol geredeneerd vanuit (het welzijn van) inwoners *an sich*.
3. Een sterke sociale basis is een manier om zorgkosten te temperen. In de meeste (maar niet alle) gemeenten wordt een sterke sociale basis expliciet gezien als een middel om zorgkosten te temperen, zodat mensen 'die echt zorg nodig hebben' dit nu en in de toekomst ook kunnen krijgen.

Reflectie

We zien dat het containerbegrip sociale basis onvoldoende concreet wordt gemaakt. Er wordt in beleid en in de werkrelatie onvoldoende over en weer getoetst wat men er onder verstaat. Het werkt belemmerend dat de term 'sociale basis' breed is en inconsequent wordt gebruikt. Dit leidt eenvoudig tot gespreksverwarring. We zien echter geen oplossing in het proberen te komen tot één universele, sluitende definitie. Juist iets als 'de sociale basis' kan dynamisch zijn, met veel ruimte voor lokale invulling. Het is dan wél nodig dat gebruikers van de term, beter definiëren wat zij ermee bedoelen, en er ook een concretere visie op hebben. Waar gemeenten en welzijnspartijen met elkaar werken aan de sociale basis dan is het helpend als zij samen tot een gedeelde taal en visie komen.

De complexiteit en de dynamiek van de sociale basis geven wij weer in het 'Gespreksmodel sociale basis' op de volgende pagina. Omdat juist de sociale basis iets is wat lokaal vormgegeven wordt, kunnen mensen dit model als gespreksmodel gebruiken om met elkaar de positionering en rollen van de lokale spelers helder te maken.

Gespreksmodel sociale basis: "waar hebben we het vandaag over?"

(ontwikkeld in samenwerking met Jochum Deuten)

De 'sociale basis' bestaat uit verschillende overlappende sferen. Het grenzen tussen de sferen zijn poreus. Het grijs gebied tussen de sferen is groot. De mate van invloed die de (lokale) overheid heeft op de verschillende actoren wisselt sterk tussen de sferen (en soms ook binnen de sferen).

Persoonlijke sociale basis:

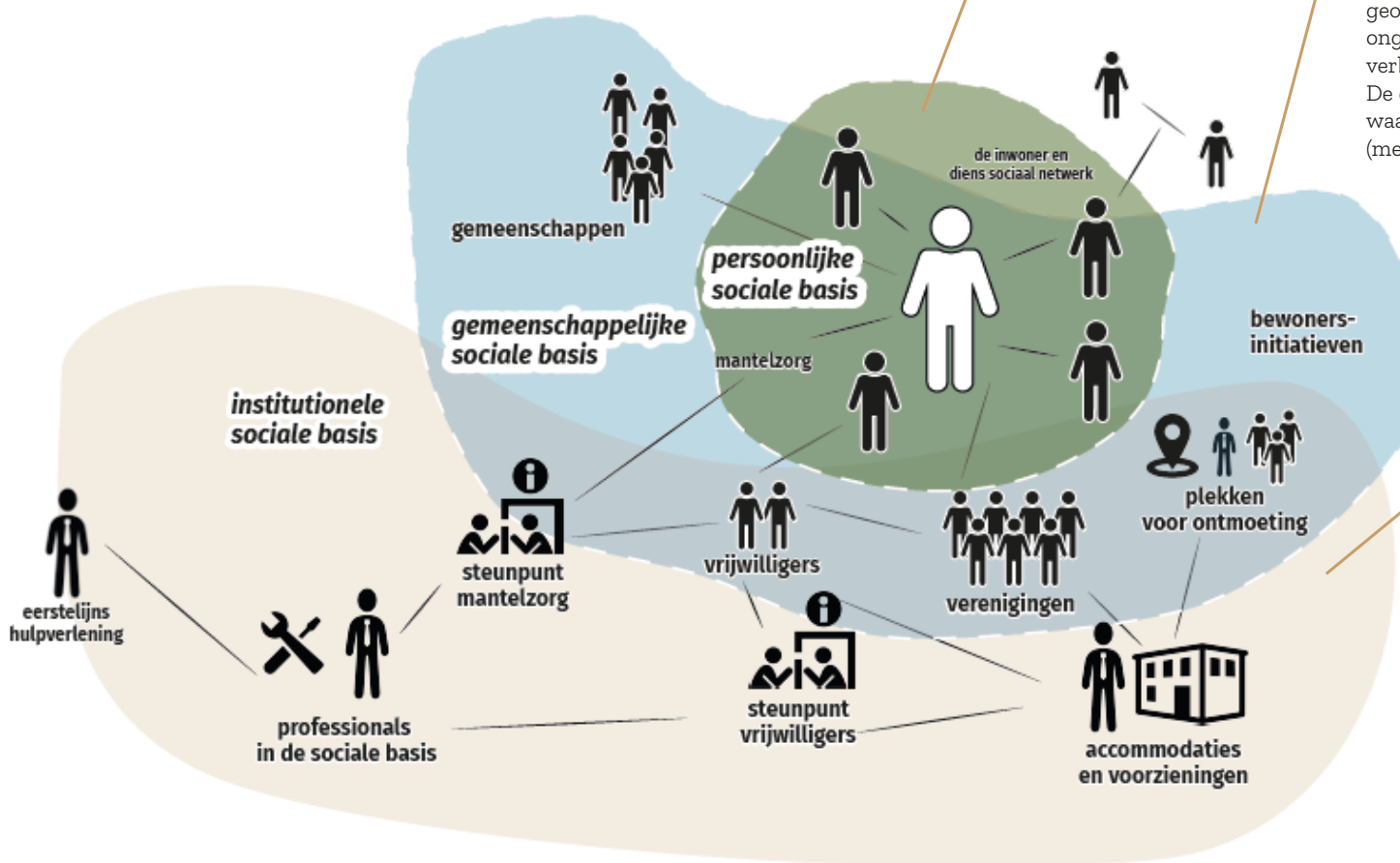
De inwoner en diens eigen netwerk. Hopelijk is dit een steunend netwerk. Inwoners kunnen een (hulp)vraag hebben, maar ook ideeën/ initiatieven. Soms word je als inwoner mantelzorger voor een naaste. Dit overkomt je en doe je op basis van jouw persoonlijke relatie met diegene. De overheid kan ideeën faciliteren, met middelen, ruimte of kennis. Maar ook kan (via beleid) ingezet worden op versterken van het sociale netwerk.

Gemeenschappelijke sociale basis:

Inwoners maken deel uit van gemeenschappen (levensbeschouwelijk of anderszins). Inwoners worden lid van formele netwerken (zoals verenigingen, clubs) en nemen deel aan informele verbanden (zonder formele status). Inwoners zetten zich zowel incidenteel als structureel vrijwillig in (zowel via georganiseerd vrijwilligerswerk als ongeorganiseerd). Vaak gebruiken deze verbanden ruimtes om samen te komen. De overheid kan dit stimuleren (door waardering en bewustzijn) en faciliteren (met middelen, ruimte of kennis).

Institutionele sociale basis:

De actieve inwoners maken gebruik van accommodaties (bijvoorbeeld buurthuizen bibliotheken) om samen te komen. De institutionele sociale basis bestaat verder uit collectieve / vrij-toegankelijke voorzieningen, vrijwilligerssteunpunten, mantelzorg-ondersteuning, etc.) en betaalde krachten (sociaal werkers zoals opbouwwerkers, jeugd- en jongerenwerk). Als (lokale) overheid heb je wisselend invloed op deze betaalde krachten en accommodaties.



Beleids­theorieën (H4)

In de diverse documenten van gemeenten zijn wij op zoek gegaan naar in hoeverre gemeenten een beleidstheorie² hebben, specifiek gericht op de sociale basis. Het valt op dat er weinig concreet uitgewerkte beleidstheorieën zijn geformuleerd specifiek op de sociale basis. Bij meerdere gemeenten zijn er wel ‘ingrediënten’ van beleidstheorieën over de sociale basis te vinden verspreid over verschillende bronnen.

De veronderstellingen en aannames rond te verwachte effecten in de sociale basis zijn vaak impliciet aanwezig. Er worden weinig expliciete verwijzingen gedaan naar kennis of inzichten uit praktijk en/of wetenschap om de veronderstellingen te onderbouwen. Hierdoor kunnen redeneringen het karakter krijgen van wensdenken. Zowel de gesproken gemeenten als (welzijns)organisaties³ hebben wel een behoefte om deze theorieën beter zelf (of met elkaar) uit te werken. De redeneringen die wij vinden in de stukken zijn op hoofdlijnen aannemelijk. Zij stoelen echter wel op een aantal aannames waarvan lastig hard te maken is dat het inderdaad zo werkt, of zijn afhankelijk van bepaalde randvoorwaarden waar niet (altijd) aan voldaan wordt / kan worden. Ook berusten zij (net als ander beleid) op bepaalde mensbeelden.

De ervaren vindbaarheid en bruikbaarheid van literatuur die de veronderstellingen onder de beleidstheorieën onderbouwt is een aandachtspunt.

2 Een beleidstheorie bevat de overkoepelende argumentatie achter de veronderstelde werking van beleidsinstrumenten en/of interventies. De redenering waarom beleid / een interventie werkt, moet (idealiter) kloppend zijn, en gestoeld zijn op eerdere ervaringen, wetenschappelijke inzichten en kennis uit de praktijk.

3 In dit onderzoek spreken wij veel over ‘welzijnsorganisaties’. Echter, veel formele organisaties actief in de sociale basis richten zich op meer dan welzijn. Wij hanteren daarom vaak de term ‘(welzijns)organisatie’ om deze bredere groep aan te duiden.

Gemeenten zijn zich bewust van de grenzen aan de maakbaarheid in de sociale basis. Het slagen van beleid en het bereiken van beleidsambities – zeker waar het ‘gemeenschappelijke’ of ‘persoonlijke’ sociale basis betreft – is niet zozeer aan de gemeente, maar vooral aan de samenleving.

Investerings in de sociale basis worden door gemeenten niet gelijk verdeeld binnen de gemeente. In wijken met een lagere sociaaleconomische status moeten mensen meer terugvallen op een sociale basis, omdat er onder andere door armoede meer afhankelijkheid is van de omgeving en minder middelen voor vervoer. Je hebt elkaar ook echt nodig.

Reflectie

Er is winst te behalen in het beter uitwerken van deze theorieën door zowel gemeenten als (welzijns)organisaties. Deze (gezamenlijke) exercitie verhoogt de kans op doeltreffend beleid en effectievere interventies. Goede onderbouwing van de theorie maakt het aannemelijker dat bepaald beleid doeltreffend is, waardoor er minder focus op ‘bewijslast’ hoeft te liggen bij partijen. Het beter uitwerken van begrippen en beleidstheorieën maken de randvoorwaarden die nodig zijn om bij te dragen aan het gezamenlijk doel, ook zichtbaarder. Je kan scherper het gesprek voeren: *‘als je dit wilt bereiken, dan is dit en dit en dit daarvoor nodig’*.

Kennis uit (wetenschappelijk) onderzoek lijkt nog onvoldoende vindbaar en/of sluit onvoldoende aan bij de vragen die leven in de (werk)praktijk en vanuit beleid en bestuur. Wel blijkt uit diverse literatuuranalyses dat er wel degelijk

conclusies getrokken kunnen worden, die de meerwaarde van de sociale basis zoals deze terugkomt in de rode draden uit gemeentelijke beleidsterreinen ondersteunt! Onderzoekers⁴ concluderen dat een sterke sociale basis:

- Inwoners uitdaagt om te participeren, ruimte geeft aan hun eigen kracht en talenten waardoor zij minder afhankelijk worden van professionele hulp en ondersteuning.
- Tot vroegsignalering van problemen van inwoners leidt waardoor complexe problematiek eerder gezien en opgepakt kan worden.
- Ervoor zorgt dat inwoners zich betrokken voelen bij hun leefomgeving, waardoor criminaliteit en verloedering minder kans krijgen en het woonklimaat verbetert.
- Ervoor zorgt dat oplossingen in gezamenlijkheid met alle partijen bedacht en uitgevoerd worden; wat draagvlak voor interventies vergroot, waardoor de effectiviteit toeneemt en de effecten voor inwoners sterker zijn.

Samenwerking gemeenten en (welzijns)organisaties (H5)

In de twaalf gemeenten is een diversiteit te zien aan hoe samenwerking tussen gemeente en welzijnsorganisaties is ingericht. Het geeft een beeld van zeer uiteenlopende stelsels en bestuursstijlen, met daaruit voortkomende samenwerkingsvormen. Grofweg herkennen we vier modellen voor inrichting en financiering van de samenwerking tussen gemeente en (welzijns)organisaties in de sociale basis.

1. **Gecentraliseerd model:** één (welzijns)organisatie krijgt één opdracht voor de sociale basis.
2. **Hiërarchisch model:** één hoofdaannemer krijgt een opdracht om de sociale basis vorm te geven samen met onderaannemers. De hoofdaannemer toetst de aanvragen van onderaannemers en (burger)initiatieven.

⁴ Santpoort en Mateman, 'Vooronderzoek effectiviteit en kosteneffectiviteit sociale basis en een responsieve aanpak'

3. **Consortiummodel:** er is een klein aantal partijen die gezamenlijk een aanbesteding krijgen voor de sociale basis. Het consortium toetst de aanvragen van onderaannemers en (burger)initiatieven.
4. **Waaiermodel:** Er is een breed pallet aan organisaties in de sociale basis, die allen individueel (jaarlijks) subsidie ontvangen van de gemeente.

Gemeenten vervullen gelijktijdig verschillende rollen in de sociale basis (opdrachtgever, partner, uitvoerder, et cetera). Overall hebben gemeenten en welzijnsorganisaties eenzelfde wens bij de rolverdeling. Een faciliterende en stimulerende rol, betrokken bij de inhoud, maar met gepaste afstand tot de praktijk. Welzijnsorganisaties wijzen erop dat rolvastheid van belang is in een partnerschap: een gemeente moet zich niet laten verleiden om onder druk sturing op te voeren; van een werkelijk partnerschap is dan geen sprake meer.

Richting (actieve) inwoners zoeken gemeenten naar een balans tussen 'niet overnemen', maar wel 'voldoende faciliteren'. Er is een spanningsveld tussen het willen inzetten van bewoners en vrijwilligers voor beleidsdoelen, en de intrinsieke waarde van bewonersactiviteiten en vrijwilligerswerk. De overbelasting van vrijwilligers is een risico dat op de loer ligt en in de gesprekken met (welzijns)organisaties vaak wordt genoemd.

Naast de inrichting en de ervaring van samenwerking verschilt ook sterk welke duur contracten hebben, ofwel hoe vaak partijen subsidie moeten aanvragen en/of zich moeten inschrijven op een aanbesteding. Bij welzijnsorganisaties en in toenemende mate ook bij gemeenten is er een voorkeur voor langdurige relaties. Zo kunnen organisaties zich ook meer op de lange termijn richten en de dialoog tussen gemeente en welzijnsorganisatie is makkelijker.

Reflectie

Het belang van continuïteit is groot en is een terugkerend thema in de gesprekken met gemeenten, welzijnsorganisaties en experts. Relationele continuïteit is cruciaal omdat samenwerking (op alle niveaus) een kans moet krijgen om te groeien. Beleidsmatig / in het formuleren van beleid is continuïteit van

belang: De beoogde beweging en verandering is er een van de lange adem. Voor (welzijns)organisaties is continuïteit nodig zodat zij makkelijker investeringen kunnen doen, en richting hun personeel ook meer continuïteit kunnen bieden.

Qua inrichting en inkoop is geen één (organisatie)vorm heilig, maar de (organisatie)vormen die continuïteit mogelijk maken hebben voor veel partijen (in onze optiek terecht) de voorkeur. Geïnterviewden geven aan dat het samen werken aan de uitdagingen in de sociale basis waardevol is, en dat geen één partij dit alleen kan doen. Meedenken en meepraten is mooi, maar vraagt ook iets van partijen. Mits onvoldoende gefaciliteerd bestaat het risico dat deze vele vormen van participatie partijen (groot en klein) overvraagt.

In de relatie tussen overheid en inwoner in de sociale basis kent 'de inwoner' vele gezichten. Er zijn mooie voorbeelden waar vrijwillige inzet een belangrijke rol kan spelen naast / in samenwerking met (specialistische) zorg en ondersteuning. Deze initiatieven en werkwijzen dienen toegejuicht en gestimuleerd te worden. Maar blijf waakzaam voor het (van bovenaf) instrumenteel willen inzetten van (actieve) bewoners, en voor het overvragen van vrijwilligers.

Leren over wat werkt (H6)

In alle twaalf gemeenten is er een combinatie te zien van kwantitatieve en kwalitatieve wijzen van monitoring. Hoewel gemeenten op uiteenlopende manieren monitoren, is er een overeenkomstige behoefte aan een nieuwe, betere manier van monitoren. De overtuiging is alom aanwezig dat (alleen) cijfers onvoldoende informatie bieden voor sturing in de sociale basis. Alle gemeenten zijn echter nog zoekend naar een manier van monitoring die kan voldoen aan de informatiebehoefte en passend is bij de sociale basis.

Het blijkt namelijk niet eenvoudig een goede monitoringsstrategie vorm te geven. Uit de gesprekken zien we de volgende oorzaken die monitoren in de sociale basis lastig maken: de sociale basis is meer een procesgericht dan een

resultaatgericht domein. Professionals stellen zich bescheiden op. De gemeente wil zich terughoudend opstellen (zodat het eigenaarschap zoveel mogelijk bij inwoners ligt). Preventie laat zich moeilijk monitoren. Effecten spelen vooral op lange termijn. Er zijn vele interveniërende factoren. Monitoren kost tijd en middelen. Er worden 'verschillende talen' gesproken (tussen beleid en praktijk).

Er zijn vele redenen om te monitoren.⁵ Doordat verschillende perspectieven binnen de gemeente verschillende redenen het belangrijkste vinden, leidt het soms tot onduidelijkheid richting organisaties: Wanneer is 'de' gemeente tevreden?

Er is vooral behoefte aan goede en toegankelijke data. Dat een vorm van verdieping op die cijfers nodig is, lijkt unaniem geaccepteerd. Gemeenten stappen steeds meer toe naar een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve monitoring ('mixed-methods'). Hier bovenop geven gemeenten vaak aan meer te willen inzetten op het faciliteren van *leren*. Voor een echt lerend systeem is er voortdurende en vanzelfsprekende uitwisseling met professionals en inwoners, van het opstellen van beleid tot het interpreteren van cijfers, tot evalueren van nieuwe aanpakken. Leren is dus een gezamenlijk, cyclisch proces, waarin vertrouwen een grote rol speelt.

Dat effecten van inzet in de sociale basis zich moeilijk laten meten, betekent niet dat er geen kennis is over werkzaamheid van verschillende werkwijzen en methoden. In sommige gemeenten is er daarom voor gekozen om niet zozeer continu te monitoren op resultaat, maar in te zetten op werkwijzen die wetenschappelijk onderbouwd zijn en/of zo nu en dan onderzoek uit te (laten) voeren. Zo wordt ingezet op het benutten van kennis in beleidskeuzes en vertrouwen op methodisch werken.

⁵ Bijvoorbeeld: controleren, verantwoorden, beleid evalueren, leren/ontwikkelen, signaleren en uitgewoonte.

Reflectie

Gemeenten zijn nog zoekende en geen van de gesproken gemeenten en welzijnsorganisaties is volledig tevreden met de wijze van monitoring. Wel trekken wij een aantal voorlopige lessen uit deze zoektocht:

- Maak expliciet met welk doel je monitort, op welke manier en met welke frequentie.
- Wees selectief in kwantitatieve indicatoren. Meet alleen wat daadwerkelijk waardevolle informatie oplevert.
- Zoek een balans in verschillende vormen van kwalitatieve monitoring. Sta open voor verhalen van inwoners en professionals. Doe visitaties in de wijken en ga daar met elkaar in gesprek. Zorg voor een frequente uitwisseling. En ga in gesprek over de cijfers: geef ze betekenis door er samen (vanuit verschillende perspectieven) naar te kijken.
- Kijk naar processen die in gang worden gezet, en niet (alleen) naar (van tevoren vastgestelde) resultaten. De sociale basis gaat immers om het aanjagen van ontwikkelingen in de samenleving: het proces staat dan centraal, niet het (vooraf berekende) resultaat. Dit vraagt van welzijnsorganisaties dat zij goed kunnen onderbouwen hoe zij processen in gang zetten (vakmanschap en methodisch werken), en ook het belang van deze processen goed verwoorden.
- Neem raad en bestuur goed mee (in het belang van continuïteit) zodat je langdurig aan opgaven kan werken. En hiermee ook minder kwetsbaar bent voor 'incidentenpolitiek'.
- Leer van verhalen/casuïstiek, als voorbeelden van hoe organisatie en beleid doorwerkt naar de samenleving. Leg actief en cyclisch de verbinding tussen beleid, praktijk van organisaties en het leven van inwoners.

1.2. Conclusie

De sociale basis heeft hernieuwde aandacht om diverse redenen. Gemeenten zien (het investeren in) een sterke sociale basis als een doel op zich met een intrinsieke waarde: ontmoeting, sociale cohesie, omzien naar elkaar. Daarnaast werkt een sterke sociale basis preventief op verschillende niveaus. Meedoen, gezien worden, ertoe doen en vroegtijdige signalering hebben een preventieve werking, is de gedachte. Tot slot investeren gemeenten – aansluitend op preventie – in een sterke sociale basis om zorgkosten te temperen, zodat zorg beschikbaar blijft voor diegene die het echt nodig hebben.

Door zowel de breedte van wat de sociale basis kan behelzen, als de verschillende redenen voor het erin willen investeren, is het schrijven van goed beleid erover complex, net als vervolgens de formuleringen van opdrachten richting (welzijns)organisaties. Juist daarom is het belangrijk dat alle betrokken partijen expliciet het gesprek met elkaar voeren over wat voor hen de sociale basis is, wat hun visie erop is, hun doelen en (de grenzen van) hun invloed. Risico is dat deze gesprekken verzanden in een discussie over definities of leiden tot spraakverwarringen. Om te ontsnappen aan deze discussie hebben wij een conceptueel model ontwikkeld (zie pagina 49) waarvan wij verwachten dat deze helpend kan zijn in met het elkaar concretiseren van de sociale basis.

Om tot effectiever (en realistischer) beleid te komen, is het uitwerken van de onderliggende beleidstheorie op de sociale basis van belang. Zowel gemeenten als welzijnsorganisaties hebben hier een rol in. Dit vraagt iets van de samenwerking tussen gemeenten en (welzijns)organisaties en de noodzakelijke voorwaarden die hiervoor geschapen dienen te worden. Deze samenwerking (en de continuïteit die daarvoor nodig is) maakt het mogelijk verder te komen in het samen leren over (wat werkt in) de sociale basis, en deze hiermee te versterken.

In hoofdstuk 7 werken wij onze adviezen hiervoor uit.

2 Inleiding en vraag

2.1. Inleiding

Er is de laatste jaren een hernieuwde aandacht voor de 'sociale basis'. Een diffuus begrip dat bij velen een beeld oproept, maar waarvoor geen gedeelde definitie bestaat. Waar komt deze hernieuwde aandacht vandaan? Het begrip bestaat al langer, en wat nu vaak sociale basis genoemd wordt, heeft een overlap met andere begrippen als 'maatschappelijk middenveld' en 'civil society'. Ook lijkt het sterk op de term 'sociale infrastructuur',⁶ een term bedacht als tegenhanger van de 'fysieke infrastructuur' met het pleidooi dat het investeren in de sociale infrastructuur hard nodig is om sociale vraagstukken op te kunnen lossen.

Misschien komt deze hernieuwde aandacht mede door de – in de ogen van veel mensen – nog niet ingeloste belofte van de transformaties in het sociaal domein. In de aanloop van de decentralisaties waren er hoge verwachten van de verbinding van wijkverpleegkundigen en wijkteams met wat men de sociale basis, het voorveld, of voorliggende voorzieningen is gaan noemen. Wijkverpleegkundigen en wijkteams hebben echter te maken gekregen met meer en zwaardere hulpvragen, die vaak individueel worden opgepakt. Door deze 'overvraging' van de professionals in de wijk is de opgave om vragen collectief en waar mogelijk informeel op te lossen van de wijkteams verschoven. De Kamerbrief over de hoofdlijnen van de toekomst van de Wmo⁷ van maart

2022 gaat ook in op de sociale basis. Daar ligt met name de nadruk op welke effecten de mogelijke preventieve rol van de sociale basis zou kunnen hebben en de ondersteuning van mantelzorgers. In de brief aan de colleges van B&W benadrukt VWS nog eens dat zij de sociale basis wil versterken. "[Het] is belangrijk dat er een samenhangend, laagdrempelig en breed aanbod aan voorzieningen in de wijk aanwezig is, waar mensen kunnen samenkomen en elkaar en zichzelf kunnen helpen."⁸

Ook onder diverse leden van het Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD) bestaan vragen over de inrichting en verwachtingen van de sociale basis in gemeenten. Vanuit welke visie werken gemeenten aan de sociale basis? Wat hoopt men in of met de sociale basis te bereiken? Hoe realistisch zijn die verwachtingen? Met welke partijen werken gemeenten aan de sociale basis, en hoe verhouden zij zich tot elkaar? Welke informatie verzamelen gemeenten en (welzijns)organisaties over de sociale basis, en in hoeverre en op welke wijze gebruiken zij deze informatie om samen te leren over wat werkt?

Vanuit deze vragen heeft het Verwey-Jonker Instituut, in samenwerking met Movisie, een beschrijvend onderzoek uitgevoerd in twaalf gemeenten. De gemeenten die hebben deelgenomen zijn Almere, Amersfoort, Amsterdam, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Leiden, Oss, Tilburg en Zaanstad. Voorliggend rapport is het resultaat van deze casestudy. Met bijdragen van het NDSD, het ministerie van Volkshuisvesting, Welzijn en Sport (VWS), Platform Sociaal Werk werkt! en de twaalf gemeenten zelf, is dit onderzoek mogelijk gemaakt.

⁶ Engbersen en Sprinkhuizen, 'De noodzaak van investeren in de sociale infrastructuur' (1998).

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/03/28/kamerbrief-over-hoofdlijnenbrief-toekomst-wmo>

⁸ Bundeling en oormerken van middelen richting gemeenten ten behoeve van het bevorderen van de gezondheid, sport- en beweegstimulering, cultuurparticipatie en het versterken van de sociale basis. (Kenmerk 1032893)

2.2. Vraag

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Welke **maatschappelijke doelen** formuleren gemeenten op het terrein van de sociale basis?
2. Wat zijn de **onderliggende beleidstheorieën** die gemeenten en (welzijns) organisaties hanteren in de sociale basis?
3. Hoe werken **gemeenten en welzijnsorganisaties** (samen) aan (of in) de sociale basis?
4. Op welke wijze verzamelen gemeenten en welzijnsorganisaties **informatie** over (wat werkt in) de sociale basis en op welke wijze leren ze daarvan?

De hernieuwde aandacht voor de sociale basis, het veelvuldig gebruik van de term in gemeentelijk beleid en andere ontwikkelingen maken dat veel gemeenten en andere partijen zoekende zijn naar hoe hun visie op de sociale basis te formuleren, en hoe vervolgens om te gaan met de sturingsvraagstukken die hierbij horen. Om deze reden hebben wij ervoor gekozen om dit onderzoek met name te richten op hoe *beleidsmatig* wordt gekeken naar de sociale basis, en de vraagstukken die hieruit volgen.

2.3. Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- **Documentanalyse**
Analyse op gemeentelijke beleidsdocumenten, interne ambtelijke stukken, aanbestedingsdocumenten en subsidieovereenkomsten, verantwoordingsrapportages, et cetera.
- **Groepsinterviews**
Gesprekken met gemeentelijk perspectief (beleid en bestuur).
Gesprekken met afvaardiging vanuit één of meerdere (welzijns)organisaties per gemeente.

- **Casusbeschrijvingen per gemeente**
Deze input heeft geleid tot casusbeschrijvingen per gemeente. Deze beschrijvingen zijn bij gemeenten en gesproken (welzijns)organisaties teruggelegd voor commentaar.
- **Discussiestuk en reflectie**
Op basis van de documenten en gesprekken tot dan toe hebben wij een eerste discussiestuk opgesteld. Deze is besproken tijdens meerdere reflectiebijeenkomsten.
Wij hebben reflectiebijeenkomsten georganiseerd met de begeleidingscommissie, tweemaal met afvaardigingen van gemeenten en tweemaal met (welzijns)organisaties.
- **Interviews met andere perspectieven**
Lopende het onderzoek zijn aanvullende gesprekken gevoerd met externe perspectieven (verder aangeduid als 'experts')
- **Conceptrapport (rode draden) en reflectie**
De input op het discussiestuk, de input uit de externe perspectieven en diverse publicaties en artikelen zijn meegenomen in een eerste conceptrapport. Dit eerste conceptrapport bevatte 'Deel I' van het huidig rapport met de rode draden op basis van alle bronnen. Dit deel is besproken tijdens twee reflectiebijeenkomsten. Een bijeenkomst met de begeleidingscommissie en een bijeenkomst met een afvaardiging vanuit alle gemeenten en (welzijns)organisaties samen.

Voor de casestudies en de interne reflectie daarop is gewerkt met een team van wisselende duo's van onderzoekers per gemeente. Het onderzoeksteam bestond uit zes onderzoekers vanuit het Verwey-Jonker Instituut, en twee onderzoekers vanuit Movisie. Voor een overzicht van de betrokken personen en instanties verwijzen wij u naar de bijlage.

Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee delen.

In 'Deel I' beantwoorden wij de vier hoofdvragen op basis van de analyse op alle twaalf gemeenten, en de diverse gesprekken met alle geïnterviewden. Elk hoofdstuk sluiten wij af met een reflectie op dat thema vanuit onszelf.

Het eerste deel sluiten wij af met adviezen voor verschillende belanghebbenden. Wat kan er beter, rekening houdend met wat wij hebben geleerd in dit onderzoek?

In 'Deel II' gaan wij per gemeente in op de lokale situatie. Per casus beschrijven wij: De plaats die het concept sociale basis inneemt in gemeentelijke beleidsstukken. De gemeentelijke definitie van de sociale basis. De doelen die gemeenten met de sociale basis nastreven en de rol die preventie daarin speelt. De relatie tussen gemeente en (welzijns)organisaties in de sociale basis. De wijze van monitoren en leren. En tot slot de beleidstheorie die gemeenten specifiek hebben voor de sociale basis.



Deel I: Overkoepelende bevindingen, reflectie en adviezen



3 Geformuleerde maatschappelijke doelen

3.1. Het begrip sociale basis: definities en afbakening

Sociale basis is een begrip dat voor velen een beeld oproept, maar waarvoor geen gedeelde definitie bestaat. Vanaf de start van deze casestudy merkten wij dat gesprekken over de sociale basis vaak vastlopen in spraakverwarringen of discussies over definities. We gaan daarom eerst in op welke betekenis er wordt gegeven aan het begrip en op welke manieren het begrip wordt afgebakend. Wij kijken in dit onderzoek specifiek naar de term 'sociale basis' en niet naar soortgelijke termen als bijvoorbeeld 'sociale basisinfrastructuur'.

Betekenis van het begrip in de literatuur

In de Canon Samenlevingsopbouw wordt de sociale basis omschreven als een 'diffuus begrip' dat wordt ingezet voor sociale verbanden, buurtvoorzieningen, en/of 'nuldelijnszorg' (2021).⁹ In de Kennis- en Onderzoeksagenda Sociaal Werk (2020) wordt het versterken van de sociale basis omschreven als de beweging om ondersteuning beter te laten 'aansluiten bij het gewone leven'. De Werkplaatsen Sociaal Domein (2022)¹⁰ omschrijven de sociale basis als 'het geheel aan informele en formele diensten, voorzieningen en relaties in de leefomgeving van mensen die eraan bijdragen dat mensen tot hun recht komen en kunnen floreren.' Van Pelt en Repetur omschrijven het wat beeldender als 'het "cement" in de samenleving, een weefsel van verbindingen'.¹¹ Kim Putters

richt zich meer op de betekenis van de sociale basis voor individuele personen en omschrijft het als 'een ondergrens waar mensen in het licht van bestaanszekerheid niet doorheen mogen zakken'.¹²

Ongeacht de definitie is de sociale basis iets in de omgeving waar mensen op kunnen terugvallen, maar wat 'sociale basis' omvat, verschilt dus sterk. In beleidsstukken, maar ook in onderzoeksrapportages, wordt de term geregeld gebruikt, zonder duidelijke afbakening of definitie. De afbakening wordt daarmee bij de lezer neergelegd, met het risico dat er verkeerde conclusies worden getrokken, maar ook dat interpretaties worden geconstrueerd die belangen kan dienen van organisaties. Immers: als het volgens onderzoek van belang is te investeren in de sociale basis, maar niet helder is wat sociale basis inhoudt, kunnen organisaties of politiek dit als argument gebruiken om een bepaalde investering wel of niet te doen.

Betekenis van het begrip in de twaalf gemeenten

Bij de onderzochte gemeenten zien we een grote diversiteit in de omschrijvingen van het begrip 'sociale basis'. Sommige gemeenten hanteren de term überhaupt niet in hun beleidsstukken (twee van de twaalf onderzochte gemeenten), of hanteren deze wel maar geven geen echte definitie (twee anderen van de twaalf onderzochte gemeenten). Sommige gemeenten hebben dus de term erg breed en algemeen gedefinieerd en houden deze ook erg breed en algemeen. Andere gemeenten definiëren de term 'sociale basis' juist veel concreter en zetten het begrip instrumenteel in als ordeningsprincipe in het sociaal domein.

'Als je [de term] definieert, dan doe je dat voornamelijk om te kunnen zeggen "dit hoort er niet bij"'

■ **Beleidsmedewerker deelnemende gemeente**

⁹ https://www.canonsociaalwerk.eu/nl_opb/details.php?cps=27. Laatst bijgewerkt op 28 januari 2021

¹⁰ <https://www.werkplaatsensociaaldomein.nl/thema/sociale-basis>

¹¹ De sociale basis: terug van weggeweest Startnotitie, 2018. Van Pelt & Repetur

¹² De menselijke staat Burgerperspectief als voorwaarde voor een toekomstbestendig sociaal contract, 2022 Putters.

Voor de meeste gemeenten omvat de sociale basis in ieder geval de meer formele netwerken (verenigingen, clubs), al het vrijwilligerswerk (en vrijwilligersondersteuning, mantelzorgondersteuning) en de algemene vrij toegankelijke voorzieningen, zoals bijvoorbeeld buurthuizen. Soms zien gemeenten ook huisartsen als onderdeel van de sociale basis, juist omdat zij ook een eerstelijnsvoorziening zijn, waar geen indicatie voor nodig is. Daarbij is wel de vraag of huisartsen zichzelf ook zien als deel van de sociale basis. Mantelzorgondersteuning valt er voor de onderzochte gemeenten altijd onder. Mantelzorg zelf vaak ook, maar soms zit dat in de gemeentelijke definitie 'een niveau lager' dan 'de sociale basis', vaak aangeduid met termen als 'het gewone leven' of soortgelijk.¹³ Opvallend is dat 'algemene voorzieningen' voor gemeenten ook weer niet de lading goed dekken. Omdat daar ook bijvoorbeeld bemoeizorg (Oggz)¹⁴ onder valt en men dat vaak weer niet als 'sociale basis' beschouwt.

Sommige gemeenten vinden dat om te spreken van de sociale basis, er een relatie moet zijn met ondersteuning die iets mogelijk maakt voor mensen wat anders niet zou kunnen. In deze visie is een voetbalclub geen sociale basis. Maar is een voetbalclub die zich richt op bijvoorbeeld het inclusief sporten voor een bepaalde 'kwetsbare' doelgroep, wél onderdeel van de sociale basis. Ook zijn er gemeenten die hun kijk op wat wel en niet sociale basis is, laten afhangen van in hoeverre het binnen de gemeentelijke beïnvloedingssfeer valt. In een andere gemeente is een vereniging juist wél onderdeel van de sociale basis, juist omdat het door de samenleving zelf georganiseerd wordt.

Ook binnen gemeenten vaak geen eenduidige definitie

Het valt op dat ook binnen gemeenten de term op verschillende manieren wordt ingevuld. In de (beleids)documenten worden soms verschillende definities gebruikt. In de groeps gesprekken geven ambtenaren aan dat de definitie van

sociale basis (en bijvoorbeeld in hoeverre het voornamelijk een doel op zich is, en/of voornamelijk een middel) verschilt afhankelijk vanuit welk beleidsperspectief het wordt bekeken. Daarnaast blijkt in de groeps gesprekken dat verschillende medewerkers er verschillende definities op nahouden. De definities uit de beleidsdocumenten worden niet zomaar gevolgd. Tegelijk geven ambtenaren soms ook aan dat het 'slechts hun mening' is als zij het hebben over de sociale basis. Hun kijk op de sociale basis is geen 'gemeentebeleid'.

De sociale basis in drie sferen

Overkoepelend zien we in de beleidsdocumenten van gemeenten dat – in de meest brede zin – de sociale basis de volgende deels overlappende 'sferen' kan bevatten. Het verschilt per gemeente, per persoon en per situatie welke (onderdelen van) sferen er wel en niet gerekend worden tot de sociale basis.

- Collectieve voorzieningen en voorzieningen / ondersteuning waar je zonder indicatie gebruik van kan maken (consultatiebureau / Jgz, bibliotheken, vrijwillige ondersteuning, en voor sommigen ook de huisarts, CJG's en andere 1^e-lijns hulp). Wij noemen dit **de institutionele sociale basis**.
- (Formele) netwerken in de lokale samenleving. Deze kunnen formeel georganiseerd zijn (verenigingen, clubs, religieuze organisaties), als informeel (zonder formele status). Wij noemen dit **de gemeenschappelijke sociale basis**.
- De inwoner en diens sociale netwerk. Wij noemen dit **de persoonlijke sociale basis**.

¹³ Tegelijkertijd kan mantelzorg zo zwaar zijn dat het geen 'gewoon' leven meer is, maar zware zorg gaat worden.

¹⁴ Openbare geestelijke gezondheidszorg

3.2. Waarom investeren gemeenten in 'hun' sociale basis?

Bijna alle gemeenten zien een sterke sociale basis (ongeacht hoe ze deze precies omschrijven) als zowel een doel op zich als een middel om andere beleidsdoelstellingen te realiseren, zoals bijvoorbeeld verlagen van inzet specialistische hulp. Bij de gemeenten die de sociale basis voornamelijk zien als een (samenhangend en laagdrempelig) aanbod aan voorzieningen neigt het logischerwijs meer naar een middel. Maar vaker blijkt het doel meervoudig te zijn:

'Wat willen we bereiken? We zijn (in het sociaal domein) individueel en curatief en professioneel bezig, en we willen naar collectief, preventief en informeel. Tegelijkertijd hoor je een roep dat wij wel een hechte samenleving willen zijn, maar zijn kwijtgeraakt hoe dat moet'

■ Beleidsmedewerker deelnemende gemeente

Investeren in de sociale basis vanuit drie hoofdredenen

Uit onze analyse van beleidsdocumenten en gesprekken met beleidsmedewerkers en wethouders komen drie hoofdredenen naar voren waarom gemeenten investeren in de sociale basis:

1. Een sterke sociale basis is een doel op zich met intrinsieke waarde en van belang voor het welzijn van inwoners

Ontmoeting, betere persoonlijke netwerken en daarmee een verhoogd welzijn van bewoners komt in alle gemeenten voor als doelstelling. Ook vrijwilligerswerk stimuleren of mantelzorgondersteuning is een doel op zich. Vrijwilligerswerk is immers ook waardevol voor de vrijwilliger zelf, en niet alleen voor degene waarvoor de vrijwilliger zich inzet. De gemeentelijke inzet in de sociale basis wordt geacht bij te dragen aan een hogere welzijn van inwoners.

2. Een sterke sociale basis helpt het vroegtijdig signaleren van problemen en biedt hiermee preventie op meerdere niveaus

De sociale basis wordt gezien als een manier om problematiek van inwoners eerder te signaleren, te verhelpen of door te verwijzen. De (informele) contacten dienen een soort vangnet te bieden dat problemen snel opmerkt, snel kan schakelen met formele ondersteuning en waarnaar de formele ondersteuning snel kan terugschakelen. Het eerder signaleren en hiermee sneller verminderen en/of verhelpen van problemen wordt gezien als waardevol geredeneerd vanuit (het welzijn van) de inwoner zelf (en niet vanuit 'het systeem').

3. Een sterke sociale basis is een manier om zorgkosten te temperen

Een 'sterke sociale basis' wordt in de meeste (maar niet alle) gemeenten tot slot gezien als een middel om zorgkosten te temperen. Dit volgt logischerwijs uit het vorig punt, maar is niet hetzelfde. Zorgkosten beheersen wordt in documenten en gesprekken vaak neergezet als middel om te kunnen garanderen dat mensen 'die echt zorg nodig hebben' dit ook kunnen krijgen, nu en in de toekomst. Deze veronderstelling wordt niet heel sterk onderbouwd, het wordt eerder als een gegeven gezien. (Hierover meer in hoofdstuk 4). Anderzijds zijn er enkele geïnterviewden bij gemeenten die duidelijk niet willen dat investeren in de sociale basis beschouwd wordt als een middel om zorgkosten te drukken.

'Als je de sociale basis steeds meer positioneert tegenover zorg, verliezen we onszelf en de betekenis van ons werk dan niet?'

■ Medewerker (welzijns)organisatie.

Naast deze drie hoofdredenen komen wij tal van andere redenen om te investeren in de sociale basis tegen in de beleidsstukken. Bijvoorbeeld het vergroten van (sociale) veiligheid, het tegengaan van polarisatie, stimuleren van kansengelijkheid, het herstellen van vertrouwen tussen overheid en inwoners, en het bevorderen van een inclusievere samenleving.

Er is in de meeste gemeenten in meer of mindere mate een vorm van 'businesscase-denken' aanwezig rond de sociale basis. De focus die dit met zich meebrengt op het 'kunnen bewijzen' wat bepaalde inzet oplevert (meestal uitgedrukt in financiële zin) kan volgens meerdere gesprekspartners belemmerend werken (hierover meer in hoofdstuk 6). In de gemeenten waar er relatief meer focus is op het aspect van kostenbeheersing, lijkt dit met name vanuit de politiek te komen (gemeenteraad en de wisselwerking met het college). Ambtelijk en zeker vanuit welzijnsorganisaties ervaren ze vragen als 'wat levert het nu allemaal op?' als begrijpelijk maar ook afleidend van de inhoudelijke doelen waar zij naartoe willen werken.

De politieke lading van het begrip sociale basis

De brede definitie van het begrip sociale basis geeft ook ruimte voor invulling vanuit verschillen waarden en politieke overtuigingen. Zo kan er vanuit heel verschillende bedoelingen geïnvesteerd worden in de sociale basis. Investerings in de sociale basis worden enerzijds verantwoord vanuit de gedachte van eigen verantwoordelijkheid en minder afhankelijkheid van overheid. Anderzijds worden deze verantwoord vanuit de gedachte dat de overheid een belangrijke rol heeft in maatschappelijke ontwikkelingen. Een medewerker van één van de deelnemende gemeente geeft aan dat deze politieke lading van het begrip ertoe leidt dat praten over de sociale basis sterk waarden-geladen is:

'Het [gesprek over de sociale basis] wordt snel een waarden-geladen gesprek. Als ik stukken en artikelen lees, en zie hoe stevig het verhaal is, heb ik mijn twijfels. Het zit vol aannames en verbindingen en retoriek. Daar wordt ook doorheen geprikt, juist door die politiek-bestuurlijke laag. Als je het verhaal invult vanuit een socialistisch perspectief, dan krijg je de rechterflank over je heen. Als je het verhaal invult vanuit harder zijn voor de samenleving en meer eigen verantwoordelijkheid, dan krijg je de linkerflank over je heen. Komen tot een verhaal en daarin je interventies verbinden is een zoektocht, maar dat politiek verhaal moet wel ontstaan.'

■ Medewerker deelnemende gemeente

Visiegestuurd

Beleidsdocumenten rond de sociale basis zijn meer visie- dan probleem-gestuurd. In het sociaal domein redeneert veel beleid vanuit een maatschappelijk probleem. Het gaat dan bijvoorbeeld om discriminatie aanpakken of eenzaamheid bestrijden. De rol van de informele contacten van mensen lijkt vooral te liggen in het feit dat ze een bijdrage kan leveren aan de (effectiviteit van) allerlei divers probleemgestuurd beleid. De sociale basis is er nu eenmaal, de informele contacten van mensen hebben een eigen dynamiek, waarbij de gemeente blij mag zijn als ze aan kan haken. De gemeente kan stimuleren, maar kan en mag inwoners niet afrekenen op resultaten op het gebied van de eenzaamheidsbestrijding. De beleidsteksten vermijden dan ook vaak een instrumentele bijdrage van de informele hulp voor probleemgestuurd sociaal beleid.

3.3. Reflectie

'Wij' (beleid, politiek, onderzoek, maatschappelijke organisaties, et cetera) doen er goed aan ons te realiseren dat 'de sociale basis' een beleidsconstruct is. Begrippen als deze staan ver af van de belevingswereld van de inwoner en worden gebruikt om een complex geheel aan krachten samen te vatten tot één begrip. En dat is niet erg. Beleidsconstructen hebben we nodig, en ze kunnen helpend zijn bij het omgaan met complexiteit. Maar beleidsconstructen zijn pas helpend en zinvol wanneer het duidelijk is wat ermee bedoeld wordt. Het begrip sociale basis wordt breed, uiteenlopend en soms inconsequent gebruikt. Over de vraag of dit problematisch is, verschillen de mensen die wij gesproken hebben van mening. In onze optiek is het wel degelijk belemmerend, omdat het kan leiden tot spraakverwarringen over visie, doelen en strategieën en tot (onprettige) discussies over definities. Dit roept de vraag op of het proberen te

komen tot één landelijke, sluitende definitie de oplossing is. Wij stellen van niet. Als gebruikers van de term (binnen gemeenten, maar ook andere overheden of organisaties) beter intern en met externe partners afbakenen wat zij ermee bedoelen, en een concrete visie er op hebben, hoeft het geen probleem te zijn.

'Het begrip is een intern probleem, de inwoner interesseert het niks'.

■ Beleidsmedewerker deelnemende gemeente

Wat betreft de doelen van de sociale basis is er sprake van potentieel botsende krachten. In hoeverre is het te verenigen dat de sociale basis moet helpen de zorg betaalbaar te houden en tegelijk dat de sociale basis een plek is waar inwoners veel ruimte ervaren om eigen ideeën te ontplooien. Beide kanten vragen een andere rol van de gemeente en door vanuit één van de twee brillen te kijken naar de sociale basis, ligt er teleurstelling op de loer. Degene die kijkt vanuit de 'betaalbaarheid van de zorg'-bril zal teleurgesteld zijn dat onvoldoende (snel) te bewijzen is dat er besparingen zijn, en zal wellicht teleurgesteld zijn als inwoners zich anders gedragen dan hij/zij hoopt. Degene die kijkt vanuit de 'ruimte voor eigen ideeën'-bril zal teleurgesteld zijn dat diens initiatief of inzet per se financieel moet renderen, bekeken vanuit een instrumentele blik.



Een voorbeeld van 'de sociale basis op z'n kleinst'. Inwoners hebben een informele ontmoetingsplek gecreëerd in het plantsoen. De planten komen uit het 'plantenasiel' vlakbij. Ondanks de kleinschaligheid, weet je dat de initiatiefnemer contact heeft moeten zoeken met de gemeente voor afstemming met het gemeentelijk groenonderhoud.

4 Beleidstheorieën in de sociale basis

Beleidsdocumenten bevatten verwachtingen van keuzes die gemaakt zijn en investeringen die gedaan worden. Er schuilen argumentaties achter van hoe verandering bewerkstelligd zal worden. In de diverse documenten van gemeenten zijn wij op zoek gegaan naar in hoeverre gemeenten een 'beleidstheorie' hebben, specifiek gericht op de sociale basis, en/of waar de sociale basis expliciet een onderdeel van uit maakt.

In dit onderzoek hanteren wij de volgende definitie van een beleidstheorie:

- Een beleidstheorie bevat de overkoepelende argumentatie achter de veronderstelde werking van beleidsinstrumenten en/of interventies. De redenering waarom beleid / een interventie werkt, moet (idealiter) kloppend zijn, en gestoeld zijn op eerdere ervaringen, wetenschappelijke inzichten en kennis uit de praktijk.

4.1. Beleidstheorieën nog weinig uitgewerkt

Het valt op dat er weinig concreet uitgewerkte beleidstheorieën zijn geformuleerd specifiek op de sociale basis. Bij meerdere gemeenten zijn beleidstheorieën verspreid over verschillende bronnen, met name in beleidsdocumenten en subsidieverstrekkings. Er zijn daarin 'ingrediënten' van beleidstheorieën rond de sociale basis te vinden. Deze zijn (soms vrij gemakkelijk) samen te nemen tot basisredeneringen op hoofdlijnen. Waar wij dit in de gemeentelijke casusbeschrijvingen gedaan hebben (zie deel II van dit rapport), en deze

redeneringen voorgelegd hebben aan gemeenten zijn de reacties wisselend. Sommige herkennen zich er heel erg in. Anderen ervaren het als incompleet, of ervaren de redeneringen als 'te instrumenteel' (te veel vanuit een potentiële kostenbesparing geredeneerd).

Van hoog over...

In de beleidstheorieën zijn veronderstellingen en aannames rond te verwachte effecten in de sociale basis vaak impliciet aanwezig, maar worden beperkt of niet expliciet gemaakt. Er worden weinig expliciete verwijzingen gedaan naar kennis of inzichten uit praktijk en/of wetenschap om de veronderstellingen te onderbouwen. Hierdoor kunnen redeneringen het karakter krijgen van wensdenken. Beleidsdocumenten zijn vaak historisch gegroeid en in verschillende gemeenten wordt benadrukt dat het beleid wel degelijk gevoed is door inzichten uit wetenschap en met praktijkkennis, hoewel er niet direct naar verwezen is.

...naar (te?) concreet

In gemeentelijke documenten gericht op de opdracht aan (welzijns)partijen is vaak een ander uiterste zichtbaar. Doelen worden geformuleerd, waar vervolgens vaak kwantitatieve resultaten (outputs) aan worden gekoppeld. Meestal zijn dit streefcijfers uitgedrukt in absolute aantallen of percentages 'te bereiken' inwoners.

Kwalitatieve resultaten of outcomes (wat de inzet/interventie teweegbrengt) worden vaak niet genoemd of als ze er zijn niet helder gedefinieerd. Dit zien wij vervolgens vaak gespiegeld in de verantwoordingsrapportages van (welzijns)partijen aan de gemeente. Deze zijn erg kwantitatief van aard. (Hierover meer in hoofdstuk 6). Toch zijn er ook andere voorbeelden van gemeenten waar

– met name in de afgelopen jaren – steeds meer focus is komen te liggen op kwalitatieve monitoring ('vertellen') en dialoog tussen gemeente en (welzijns) organisaties.

De documenten gericht op de opdracht en verantwoording stellen vaak wel een gewenste lange termijn verandering (of stip op de horizon),¹⁵ gewenste maatschappelijke doelen op korter termijn, activiteiten/ interventies, en streefcijfers (in de vorm van gewenste outputs, en meestal niet als outcomes/ effecten). Soms wordt dit als een beleids- of verandertheorie beschouwd. Echter, er wordt in de onderzochte documenten (meestal) niet omschreven of onderbouwd hoe de maatschappelijke doelen zich tot elkaar verhouden, of tot de gewenste lange termijnverandering. Ook wordt niet (expliciet) uitgewerkt waarom bepaalde inzet samen bijdraagt aan de maatschappelijke doelen en hoe deze interacteren. Daarom spreken wij in deze gevallen niet van een samenhangende beleidstheorie

Ambities om te komen tot een 'sterker verhaal' zijn er wel

Deelnemende gemeenten zoeken nog hoe in hun beleidsproces sterker te onderbouwen wat je redelijkerwijs mag verwachten van een 'sterke sociale basis', welke inzet op hoofdlijnen deze 'sterke sociale basis' stimuleert, en waaraan je de beoogde effecten van die 'sterke sociale basis' zou kunnen zien. Meerdere gemeenten benoemen dat zij hier recentelijk mee aan de slag zijn of binnenkort

mee aan de slag gaan. Uit de gesprekken blijkt dat zowel gemeenten als welzijn-organisaties een behoefte hebben om deze theorieën beter zelf en soms met elkaar uit te werken.

'Als je niet eens nadenkt over wat denken we nou wat werkt en waarom. Zonder het uitwerken van die veronderstellingen gaat het je dwarszitten in je verantwoording.'

■ Medewerker (welzijns)organisatie

'Wij moeten zelfverzekerder worden in onze beleidstheorie. Wat is die sociale basis wel en niet en hoe belangrijk is die? En wat is onze rol er wel bij en wat niet?'

■ Medewerker deelnemende gemeente

Tegelijkertijd is het belangrijk ervan bewust te blijven dat de sociale basis afhankelijk is van maatschappelijke ontwikkelingen en bereidheid, vrijwillige inzet en initiatieven uit de samenleving. De invloed van (gemeentelijk) beleid is beperkt.

4.1.1. Welke rode draden ontdekken wij in de stukken uit de twaalf gemeenten?

De meeste (samengestelde) beleidstheorieën uit de twaalf gemeenten bevatten de volgende elementen en redeneringen. Wij brengen ze hier op één plek bijeen (waarmee wij niet pretenderen dat onderstaand overzicht geheel voldoet aan de definitie van een goede beleidstheorie zoals hierboven omschreven).

¹⁵ Bijvoorbeeld 'een inclusieve samenleving',

¹⁶ De begrippen beleids- of verandertheorie worden verschillend gebruikt. Soms worden opsommingen van acties, outputs en outcomes ook – in onze optiek niet volledig terecht – verandertheorieën genoemd.

1. Een herkenbaar en laagdrempelig aanbod (aan voorzieningen en verenigingen) in de buurt / de wijk zorgt ervoor dat mensen dit eerder en vaker gebruiken.
 - 1a. Dat het 'dichtbij' en in de 'eigen buurt' is, is een belangrijke voorwaarde, in het bijzonder voor de inwoners die om wat voor reden dan ook beperkte mobiel zijn en die het meest gebaat zijn bij de (voorzieningen in de) sociale basis.
 - 1b. Deze voorzieningen zijn aantrekkelijk voor zowel inwoners met een (hulp)vraag als inwoners met een idee en/of (hulp)aanbod.
2. Het eerder vinden en gebruiken van dit aanbod / deze voorzieningen werkt preventief op meerdere vlakken:
 - 2a. Het meedoen aan activiteiten / gebruik maken van (collectief) aanbod verhoogt het eigen welzijn.
 - 2b. Het meedoen is voor sommigen een opmaat naar (mede)organiseren.
 - 2c. Het meedoen / makkelijker (hulp)vragen stellen zorgt voor eerdere signalering van mogelijke problemen. Hoe eerder gesignaleerd, hoe makkelijker op te lossen.
3. Het collectieve karakter van activiteiten en/of ondersteuning sluit aan bij een intrinsieke behoefte van mensen aan verbinding.
 - 3a. De hulp sluit aan op de (vaak heel praktische) behoefte van inwoners zelf. Hun vraag en leefwereld is leidend, en minder de (soms normatieve) blik van een (specialistische) professional. Doordat de hulp beter aansluit bij de vraag, is het effect van de hulp duurzamer van aard.
4. Het uitwisselen en bij elkaar brengen van vragen en ideeën zorgt voor meer 'eigenaarschap'¹⁷ bij mensen.
 - 4a. Het zelf vormgeven en (deels) verantwoordelijk hiervoor zijn stimuleert de duurzaamheid van deze activiteiten / ideeën.

5. De (sneller gesignaleerde) problemen / (hulp)vragen van mensen zijn vaak / vaker dan nu (deels) op te lossen door: (lotgenoten)contact, vrijwillige inzet (van diverse aard), 1^e-lijnsondersteuning. Voorwaarde hiervoor is de eerder genoemde aansluiting op de (praktische) behoefte van de inwoner
 - 5a. Doordat de hulp 'minder medisch / specialistisch' is, is het laagdrempeliger voor de inwoner om aan te nemen.
6. Voorgaande punten dragen bij aan minder vraag naar (dure) professionele (medische) hulp.
 - 6a. Dit draagt uiteindelijk bij aan het beheersbaar houden van de zorgkosten.
 - 6b. Hiermee is (medische / specialistische) zorg beschikbaar voor diegenen die het nodig hebben, nu en in de toekomst.

Deze redeneringen zijn op hoofdlijnen aannemelijk. Zij stoelen echter wel op een aantal aannames en mensbeelden waarvan lastig hard te maken is in hoeverre zij inderdaad zo werken. Eén voorbeeld hiervan is de aanname dat mensen inderdaad behoefte hebben aan collectief aanbod voor bepaalde vragen en niet veel liever een individuele vraag stellen aan bijvoorbeeld hun huisarts of andere (medische) professional (punt 3). Ook zijn veel van de veronderstellingen afhankelijk van bepaalde randvoorwaarden waar niet (altijd) aan voldaan wordt / kan worden. Eén voorbeeld hiervan is de randvoorwaarde dat er voldoende (en in de toekomst nog meer) vrijwilligers zijn die ook zin hebben om dergelijke vragen op te pakken. Een andere randvoorwaarde is dat er voldoende vaardige 1^e-lijnshulp beschikbaar is (punt 5). Dit zijn slechts enkele voorbeelden. Het gaat hier te ver om alle benodigde randvoorwaarden voor het laten werken van de veronderstellingen te noemen.

Beleidstheorieën zijn tot slot gebaseerd op mensbeelden. Deze mensbeelden zijn van invloed op hoe beleid in de praktijk uitpakt voor bepaalde groepen. De overheid dient hier alerter op te zijn en waar nodig haar mensbeeld 'steeds

¹⁷ Hiermee bedoelen we dat mensen zich (deels) verantwoordelijk voelen voor het bereiken van bepaalde doelen/ oplossen van bepaalde problemen. En daardoor actief betrokken zijn en het ook zien als een eigen verdienste als iets lukt.

ter discussie (te) stellen'.¹⁸ Op moment van schrijven voert het SCP het onderzoek 'Mensbeelden bij beleid' uit: *'Achter beleid schuilen vaak bepaalde verwachtingen en aannames over de inwoners voor wie het bedoeld is, zoals dat zij rationeel handelen en zelfredzaam zijn. In sommige gevallen kunnen onderliggende aannames/verwachtingen over wat inwoners kunnen en willen ook negatieve gevolgen hebben. (...) Er (is) nog veel onbekend over de (...) aannames die beleidsmakers hebben als het gaat om inwoners en hun gedrag.'*¹⁹

Welke kennis is er om te gebruiken in dergelijke onderbouwingen? In hoeverre is deze vindbaar en sluit deze aan bij de vraag?

Uit de groepsgesprekken blijkt dat de ervaren waarde en vindbaarheid van beschikbare literatuur sterk wisselt. Uit de gesprekken blijkt dat mensen binnen de gemeentelijke praktijk zoeken naar onderbouwing, maar ervaren weinig te vinden. Tegelijkertijd zeggen onderzoekers uit het veld en sommige welzijnsorganisaties dat er juist heel veel kennis beschikbaar is wat de (financiële) meerwaarde van (investeren in een sterke) sociale basis onderbouwt. Vindbaarheid en toepasbaarheid van literatuur op de lokale situatie/behoefte is dus een aandachtspunt. Wij komen hierop terug in de reflectie (paragraaf 4.2).

4.1.2. De grenzen van maakbaarheid in de sociale basis

In gemeentelijk beleid rond de sociale basis worden doelen en ambities uitgesproken ten aanzien van verbindingen in de samenleving. Het versterken van die verbindingen is in sommige gemeenten zelfs een centraal doel van het beleid in het sociaal domein. Dit betekent dat de lokale overheid hier zichzelf een verantwoordelijkheid en rol oplegt in het ontstaan en versterken van informele verbanden in de samenleving. In deze verwachting zit een vorm van

maakbaarheidsdenken verscholen: als overheid zou je kunnen stimuleren dat de samenleving verbindingen aangaat en elkaar gaat helpen. Overigens is een bepaalde mate van maakbaarheid niet per se alleen maar negatief. Het geloof dat de samenleving beter kan worden (en dat de sociale basis en het beleid daarop daarbij een rol kan spelen) heeft iets moois.

Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat zij zich ervan bewust zijn dat de rol van de overheid grenzen kent en dat zij zich faciliterend en ondersteunend moet blijven opstellen ten opzichte van de sociale basis. Beleid rond de sociale basis kent daarom grenzen aan maakbaarheid: er is een afhankelijkheid van een initiatiefrijke, actieve en behulpzame samenleving.

'Maakbaar? Nee, maar beïnvloedbaar wel'

■ Medewerker deelnemende gemeente

Het slagen van beleid en het bereiken van beleidsambities – zeker waar het de 'gemeenschappelijke' en 'persoonlijke' sociale basis betreft – is niet zozeer aan de gemeente, maar vooral aan de samenleving. In hoeverre er in de samenleving een behoefte aan deze verbindingen is, en of er bereidheid tot het nemen van initiatieven is, is echter nauwelijks belicht in beleidsstukken. Zo ook de aanname dat er (nog meer) inwoners zijn die zich vrijwillig willen inzetten in de vormen van vrijwilligerswerk die de overheid hoopt dat ontstaat.

Dit houdt verband met het door sommigen als normatief ervaren karakter van gemeentelijke doelen. Overigens zijn er bepaalde uitingen van sociale cohesie of inwonerparticipatie die minder gewaardeerd worden dan anderen. (Waar bijvoorbeeld inwoners zich samen inzetten tegen gemeentelijke plannen, of waar georganiseerde inwoners een kritische luis in de pels zijn). Verder zijn er vormen van sociale cohesie binnen bepaalde groepen, die kunnen leiden tot uitsluiting van andere (groepen) inwoners.

¹⁸ Zie RVS, 'Machtige mensbeelden', 2021. En Putters, 'De Menselijke Maat', 2022

¹⁹ <https://www.scp.nl/over-scp/data-en-methoden/onderzoeken-in-uitvoering/kwalitatief-onderzoek-in-uitvoering>

4.1.3. De ongelijke investeringen in de sociale basis

In gemeentelijk beleid rond de sociale basis wordt meestal niet gesproken over specifieke wijken of dorpen waarop de focus van de investeringen in de sociale basis ligt. Gemeenten benadrukken over het algemeen dat investeringen in de sociale basis vooral moeten bijdragen aan een prettiger, draagkrachtiger en meer verbonden samenleving; iets wat overal relevant is.

'Ambulante hulp is er ook en evenveel in rijke wijken [als in wijken met een lage Ses]. Als je meer collectief probeert te doen, moet je dus ook daar zijn in die wijken.'

■ Medewerker deelnemende gemeente

In de praktijk kiezen gemeenten ervoor vooral te investeren in wijken met mensen in een lagere sociaaleconomische positie. In deze wijken moeten mensen meer terugvallen op een sociale basis, omdat er onder andere door armoede meer afhankelijkheid is van de omgeving (en minder middelen voor vervoer): je hebt elkaar ook echt nodig. (Hier komt het belang van 'de buurt' terug uit de beleidstheorieën). De keuze om vooral te investeren in kwetsbare wijken is dus niet gebaseerd op de mate van verbinding, maar de mate waarin men afhankelijk is van ondersteuning vanuit de informele en formele kant.

4.2. Reflectie

Beleidstheorieën in de gemeenten zijn slechts in beperkte mate uitgewerkt. Relaties tussen investering, interventie, resultaat en maatschappelijk effect worden zeer beperkt gelegd. Gebruikte begrippen worden niet altijd concreet gemaakt en wat er met de begrippen bedoeld wordt, wordt

onvoldoende over en weer getoetst, zowel in beleidstukken als in de werkre-latie. Het is nodig om het geheel te expliciteren.

Het belang van uitwerking

Een van de uitdagingen rond de beleidstheorieën in de sociale basis is dat gemeenten vaak (in hun stukken) onvoldoende duidelijk maken wat zij verstaan onder verschillende begrippen. Denk aan het noemen van 'normaliseren' als een beoogd doel, zonder duidelijk te maken wat dat is. Ook termen als 'present' werken en 'positieve gezondheid' worden makkelijk en veelvuldig gebruikt, zonder stil te staan bij de invulling van de term. Het expliciet maken wat men daadwerkelijk verstaat onder deze termen is nodig voor het bewustzijn wat nodig is om in de praktijk aan deze termen te kunnen voldoen. Welke rand-voorwaarden brengen zij mee? Qua middelen? Qua tijd? Qua vorm en duur van de contracten? Qua welke rol je neerlegt bij (grote) uitvoerende partijen? We komen hier in hoofdstuk vijf op terug.

Er is winst te behalen met het beter uitwerken van deze theorieën door zowel gemeenten als (welzijns)organisaties. Dit op meerdere vlakken:

- Het beter samen onderbouwen hoe maatschappelijke doelen zich tot elkaar verhouden, welke kwalitatieve resultaten hieraan bijdragen, hoe deze te bereiken en waarom, en hoe deze zichtbaar te maken verhoogt de kans op doeltreffend beleid en effectievere interventies.
- Daarnaast is het zo dat bij een goede onderbouwing, het aannemelijker te maken is dat beleid en inzet daadwerkelijk van invloed zijn op eventuele zichtbare maatschappelijke veranderingen.
- Hoe beter de onderbouwing, hoe aannemelijker het is dat inzet ook bijdraagt aan verbeteringen op deze vlakken. Waardoor de 'bewijslast' waar veel (welzijns)organisaties en gemeenten mee worstelen lager wordt. Tegelijkertijd maakt deze betere onderbouwing het makkelijker om weg te blijven bij het moeten 'claimen' dat veranderingen door inzet van een bepaalde partij of interventie komt.

Het onvoldoende expliciteren van begrippen, en onvoldoende uitwerken van beleidstheorieën (inclusief de benodigde randvoorwaarden) biedt onbedoeld ruimte voor inconsequent beleid. Immers, het is dan minder duidelijk wat bereikt dient te worden, wat ieders rol daarin kan zijn, en welke randvoorwaarden nodig zijn om deze rollen goed te vervullen. Verschillende interpretaties kunnen leiden tot een afstand tussen bedoeling, beleid en praktijk.

Zo verhoudt 'het versterken' van de sociale basis zich lastig tot bezuinigingen in de sociale basis. Een nabije sociale basis met veel diverse activiteiten en voorzieningen kan niet groeien met bezuinigingen.²⁰ En zo is het 'verbinden' van mensen met elkaar, en het laagdrempelig karakter van voorzieningen gebaat bij langdurige betrokkenheid van organisaties en personen. En verhoudt het zich moeilijk tot wisselende organisaties en personen in de wijk.

Welke kennis is er aanwezig vanuit de literatuur?

Wij hebben in paragraaf 4.1.1 vastgesteld dat de ervaren vindbaarheid en bruikbaarheid van literatuur ter onderbouwing sterk wisselt en hiermee een aandachtspunt is. Beschikbare kennis is voor het opbouwen van een beleidstheorie essentieel. En er is wel degelijk kennis beschikbaar die voor de uitvoering op lokaal niveau helpend kan zijn. Zowel over werkwijzen, als over effectiviteit. Over de Asset-Based Community Development (ABCD) methode is bijvoorbeeld veel evaluatieonderzoek beschikbaar. Ook is er meer theoretische kennis die goed benut kan worden bij het checken van (beleids)interventies. Hier draait het om de vraag 'is het logisch dat een interventie werkt gezien de beschikbare kennis'? Over ontmoeting is bijvoorbeeld bekend dat het vrijwel altijd bijdraagt aan een meer tolerante houding: bekend maakt inderdaad bemind.

²⁰ Waarmee we niet willen zeggen dat (meer) financiën op zichzelf een voldoende randvoorwaarden zijn van een sterke sociale basis.

Het beschikbaar maken van deze kennis is op verschillende plekken in volle gang. Het Verwey-Jonker Instituut werkt in opdracht van Movisie aan de vraag: in hoeverre is het zinvol en mogelijk om aan te geven wat kosten en baten zijn van onderdelen van de sociale basis.²¹ Movisie werkt aan een 'Wat werkt bij'-dossier over samenlevingsopbouw, met als centrale vraag: wat werkt bij gemeenschapsversterking in buurten en dorpen? Daarnaast werkt Movisie momenteel aan een analyse van de beschikbare literatuur over de effectiviteit en kosteneffectiviteit van de sociale basis.²² Een viertal voorlopige bevindingen uit hun literatuuranalyse zijn (op moment van schrijven).

- Een sterke sociale basis daagt inwoners uit om te participeren, geeft ruimte aan hun eigen kracht en talenten waardoor de kans groter is dat mensen minder afhankelijk worden van professionele hulp en ondersteuning.
- Een sterke sociale basis leidt tot vroeg signalering van problemen van inwoners waardoor complexe problematiek eerder gezien en opgepakt kan worden.
- Een sterke sociale basis zorgt ervoor dat inwoners zich betrokken voelen bij hun leefomgeving, waardoor criminaliteit en verloedering minder kans krijgen en het woonklimaat verbetert.
- Een sterke sociale basis zorgt ervoor dat oplossingen in gezamenlijkheid met alle partijen bedacht en uitgevoerd worden; het draagvlak voor interventies wordt daardoor groter, waardoor de effectiviteit van aanpakken toeneemt en bovengenoemde effecten voor inwoners sterker zijn.

In deze bevindingen zien we dus veel van de rode draden uit de beleidstheorieën (4.1.1) ondersteund!

²¹ Kwakernaak en Deuten, 'Cijfers en de sociale basis, Een verkenning naar de mogelijkheden van kwantificeren en moneteriseren in de sociale basis', 2023.

²² Movisie, 'Vooronderzoek effectiviteit en kosteneffectiviteit sociale basis en een responsieve aanpak', Romy Santpoort en Hanneke Mateman (Intern document op moment van schrijven)

De analyse in het literatuuronderzoek naar de kosteneffectiviteit van investeren in de sociale basis geeft een genuanceerd beeld. De onderzoekers trekken de volgende voorlopige conclusies:

- MKBA's kunnen goede inzichten opleveren als het gaat om de kosten en baten van een project, maar zouden niet doorslaggevend moeten zijn. Beslissingen om te investeren in de sociale basis, welzijn of sociale infrastructuur, zijn een maatschappelijke keuze die niet enkel te maken zijn op basis van een kosten-batenanalyse.
- Uit verschillende meta-analyses (waaronder het onderzoek van SEOR²³) en andere literatuur blijkt dat investeren in sociaal werk in het algemeen kosteneffectief is. Het is echter onduidelijk hoe rendabel precies investeren in sociaal werk is: dat is lastig te meten. (...) Welzijn, een verbeterde gezondheid en een gelukkiger leven zijn zaken die nu eenmaal lastig te kwantificeren zijn.
- Voorbeelden uit de praktijk laten zien dat investeren in de sociale basis (...) effectief is en grote besparingen kan opleveren. Metastudies die de kosteneffectiviteit van investeren in de sociale basis (...) onderzoeken ontbreken nog.

Het verder uitwerken van mogelijke beleidstheorieën en de relaties tussen investering, precieze interventies en randvoorwaarden en mogelijke resultaten gaat op deze plek te ver.

In onze optiek dient men er in toekomstige onderzoek alert op te zijn dat sommige doelen van de sociale basis, lastiger uit te drukken zijn in geld dan anderen. De neiging om te redeneren vanuit alleen financieel rendement zal leiden tot inzet en activiteiten in de sociale basis waarvan het makkelijker is te bewijzen dat het financieel rendeert. Meetbaarheid staat dan boven kwaliteit

en het is niet wenselijk dat de praktijk hiernaar ingericht wordt: het gaat ten koste van de intrinsieke waarde van de sociale basis.

Er is behoefte aan degelijk uitgevoerd kwalitatief onderzoek naar goed beschreven werkwijzen of interventies. Kwalitatieve evaluaties besteden aandacht aan de waarde die een interventie voor *de inwoners* heeft. Met de resultaten kunnen interventies worden verbeterd en de bestaande theorieën worden verrijkt.

23 Dekker e.a. 'Meta-Analyse Businesscases Sociaal Werk', Rotterdam (2020).

5 Samenwerking gemeenten en (welzijns)organisaties

De sociale basis is – ongeacht de definitie – een domein waar belangen en wensen van inwoners, gemeente en welzijnsorganisaties elkaar ontmoeten. Juist daarom is goede samenwerking noodzakelijk. In de twaalf gemeenten is een diversiteit te zien in hoe samenwerking is ingericht. Het geeft een beeld van zeer uiteenlopende stelsels en bestuursstijlen, met daaruit voortkomende samenwerkingsvormen. In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende manieren waarop er wordt samengewerkt in de sociale basis, waarbij we ons primair focussen op de relatie tussen gemeente en welzijnsorganisaties. Eerst bespreken we de principes van inrichting in de sociale basis, die bepalend zijn voor hoe er samengewerkt wordt. Ook gaan we in op de rolverdeling tussen gemeente en organisaties en de contractduur van subsidierelaties en andere vormen van opdrachtverlening. Vervolgens bespreken we hoe organisaties en gemeenten de onderlinge samenwerking ervaren. We sluiten af met de relatie tussen sociale wijkteams en de sociale basis, en tussen inwoners en de sociale basis.

5.1. Inrichtingsprincipes relatie gemeente – welzijnsorganisaties

Per gemeente verschilt sterk hoeveel welzijnsorganisaties er in de sociale basis actief zijn en gestuurd en gefinancierd worden door de gemeente. In bijvoorbeeld de gemeente Oss is gekozen voor een model waar één welzijnsorganisatie een brede opdracht voor het sociaal domein heeft gekregen, inclusief collectief sociaal werk, jongerenwerk en mantelzorgondersteuning. Het andere uiterste

is de gemeente Amsterdam, waar een groot pallet aan organisaties en initiatieven jaarlijks aanspraak maakt op subsidies vanuit diverse afdelingen van de gemeente. Grofweg herkennen we in de twaalf gemeenten vier modellen voor inrichting en financiering van de samenwerking tussen gemeente en (welzijns)organisaties in de sociale basis.²⁴ Wij noemen bij elke model welke van de twaalf deelnemende gemeenten een voorbeeld zijn van dit model. De voordelen en mogelijke risico's die wij noemen zijn niet uitputtend.

1. **Gecentraliseerd model:** één organisatie, één opdracht (voorbeeld: Oss, Tilburg)

In dit model geeft de gemeente een brede, integrale opdracht in de sociale basis (of zelfs sociaal domein) aan één (welzijns)organisatie. Deze organisatie is nauw verbonden met de gemeente. Omdat er sprake is van slechts één partij, komt de subsidieopdracht nauw overeen met de beleidsvisie rond de sociale basis van de gemeente. Het is in feite een opdracht om het gehele beleidsplan uit te voeren. Het model zorgt voor een overzichtelijke structuur in de sociale basis en vraagt om een zeer goede en intensieve relatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie.

Een risico van het model is de grote mate van afhankelijkheid van één partij. Bijvoorbeeld wanneer er problemen (zoals onderbezetting) zijn binnen de organisatie, er geen andere organisaties zijn om dit op te vangen; een kwetsbaarheid voor periodes van grote drukte of personeelstekort. Een ander risico is dat de organisatie voor alle vraagstukken in de samenleving wordt aangekeken als logische partij om daarmee aan de slag te gaan.

²⁴ Dit zijn ideaaltypen die wij zelf gemaakt hebben op basis van de twaalf gemeenten. Deze modellen gaan niet over de relatie tussen de gemeente en bijvoorbeeld bewonersorganisaties, (religieuze) gemeenschappen, et cetera.

2. Hiërarchisch model: één hoofdaannemer met onderaannemers (voorbeeld: Amersfoort)

In het hiërarchisch model wordt één organisatie aangewezen als hoofdaannemer voor de sociale basis. Deze hoofdaannemer voert een deel van de activiteiten in de sociale basis uit. Een deel wordt uitbesteed. Andere partijen (vrijwillige initiatieven, vrijwilligersorganisaties, andere (welzijns)organisaties) kunnen een beroep doen op daarvoor gereserveerde middelen bij de hoofdaannemer. Op deze manier worden taken rond subsidietoetsing uitbesteed aan een praktijkpartner. Een voordeel van deze vorm is dat diegene die subsidies toetst, goed bekend is met de lokale sociale basis en deze 'hoofdaannemer' kan ervoor zorgen dat projecten complementair zijn aan wat er al loopt. Een risico kan zijn dat gemeenten wat meer afstand tot de praktijk hebben en zo minder zicht houden op wat er gebeurt in de praktijk. Ook bestaat er het risico dat bepaalde (nieuwe) initiatieven en (nieuwe) partijen die een bepaalde niche bedienen 'er niet tussen komen'.

3. Consortiummodel: klein aantal partijen, één aanbesteding (voorbeeld: Leiden en Haarlem)

Het consortiummodel komt in grote lijnen overeen met het gecentraliseerd model, maar er is sprake van een consortium van meerdere organisaties, in plaats van één hoofdaannemer. Het consortium kan wel onder één naam naar buiten treden. Organisaties binnen het consortium hebben een andere focus; zij richten zich op andere werkzaamheden of deelgebieden in de gemeente. Deze vorm biedt meer ruimte aan verschillende expertises en wanneer er zich maatschappelijke vraagstukken voordoen, is er meer dan één partij om ermee aan de slag te gaan. Een risico van deze aanpak is dat optimale samenwerking nodig is in een consortium. Een consortium zonder optimale samenwerking zal niet als eenheid kunnen functioneren. Waar het consortium ook de subsidietoetsing van aanvragen doet, gelden dezelfde risico's als bij het hiërarchisch model.

4. Waaiermodel (voorbeeld: Dordrecht, Amsterdam)

In het waaiermodel is er sprake van een breed pallet aan organisaties in de sociale basis, die allen individueel (jaarlijks) subsidie ontvangen van de gemeente. In dit model treedt de gemeente niet alleen op als opdrachtgever, maar ook als subsidiebureau voor het toekennen van incidentele en meer structurele subsidies. Deze vorm geeft veel ruimte aan kleine, lokale partijen die uit de samenleving ontstaan; jaarlijks kan men meedingen. Nieuwe initiatieven hebben goede kansen.

Een risico van deze aanpak is dat er concurrentie (om deelnemers/cliënten) in de werkpraktijk bestaat tussen partijen in een domein waar concurrentie meestal niet gewenst is.²⁵ Daarnaast is er een risico dat er overzicht ontbreekt, niet alleen bij de gemeente, maar ook bij organisaties en inwoners. Ook is het een nadeel dat bij deze aanpak een langetermijnvisie moeilijker te realiseren is; er moet dan met erg veel partijen worden afgestemd.

5.2. Rolverdeling

5.2.1. Gemeenten vervullen gelijktijdig verschillende rollen in de sociale basis

Gemeenten verschillen in welke rollen zij hebben in de sociale basis. Gemeenten treden in alle twaalf gemeente op als opdrachtgever in de sociale basis. Deze voornaamste rol verschilt vanzelfsprekend per 'model' (zie hierboven), maar in elke vorm is de gemeente verantwoordelijk voor het na te streven beleid en zal een bepaalde vorm van monitoring en verantwoording vragen. In sommige gemeenten heeft de gemeente ook medewerkers in dienst die zich actief bezighouden met de praktijk in de sociale basis (bijvoorbeeld gemeentelijke wijkmanagers, kwartiermakers of 'community builders').

²⁵ Dit redenerend vanuit de aanname dat concurrentie juist leidt tot het 'naar je toe willen trekken' van inwoners in de vorm van klanten. Dit terwijl juist de inwoner gebaat is bij organisaties die redeneren vanuit wat het beste is van de inwoner, ongeacht of zij daar zelf en (grote) rol in hebben.

Opvallend is dat gemeenten en welzijnsorganisaties ongeveer eenzelfde wens hebben bij de rolverdeling. Een faciliterende en stimulerende rol, betrokken bij de inhoud, maar met gepaste afstand tot de praktijk. Overigens is een gemeente nooit 'allesbepalend' in de sociale basis: er bestaan ook partijen die uit andere bronnen financiering halen en daarom niet gestuurd (kunnen) worden door de gemeente. Een voorbeeld is religieuze organisaties, die vaak een belangrijke rol spelen in de sociale basis, maar hun inkomsten uit andere bronnen dan de gemeente halen.

In de beleidsstukken van de gemeenten is in de meeste gevallen een verwachting te destilleren dat investeren in de sociale basis uiteindelijk leidt tot meer zelfredzame inwoner en een 'samenredzame' bevolking. Bekijken we deze verwachting als een business case, dan zouden investeringen in zelf- en samenredzaamheid uiteindelijk ertoe moeten leiden dat de sociale basis op termijn minder of geen investeringen van de overheid meer nodig heeft: de return on investment is een afname van betrokkenheid van de lokale overheid, wanneer de sociale basis 'af' is. Hoewel beleidsvisies vaak impliceren dat de rol van de overheid op termijn kleiner kan worden – een werkelijk zelfredzame en samenredzame bevolking heeft immers weinig overheid en formele organisaties nodig – is men zich bewust van de constante verandering van de bevolking en de samenstelling daarvan. Denk aan de soms grote mate van doorstroom in wijken. Dynamiek in de bevolking vraagt om een blijvende betrokkenheid van overheid en organisatie. Samen- en zelfredzaamheid lijken daarom meer een kompas dan een einddoel.

Continu zoeken naar balans tussen de rollen, en de grote behoefte aan rolvastheid

Gemeenten zijn op zoek naar een passende rol in de sociale basis, waarin zij initiatieven vanuit de samenleving willen faciliteren, aanjagen en ondersteunen, zonder de indruk te wekken deze over te willen nemen. Gemeenten zoeken naar een balans tussen niet overnemen, maar voldoende faciliteren.

Tussen sturen vanuit visie, maar voldoende vrijheid bieden voor eigenaarschap van inwoners en professionele invulling van sociaal werk. En tot slot tussen het streven naar zelf- en samenredzaamheid en een altijd veranderende samenleving. Blijvende aandacht voor de sociale basis – met een zichtbare, geïnteresseerde, maar bescheiden houding – lijkt daarin de positie die gemeenten ambiëren.

Met een bescheiden houding bedoelen wij dat gemeenten zich bewust zijn dat zij de samenleving maar in beperkte mate kunnen beïnvloeden en successen in de sociale basis behaald worden door inwoners, niet door de overheid. Deze bescheidenheid manifesteert zich in een hogere mate van vertrouwen in inwoners en (welzijns)organisaties. Dat zij doen wat goed is, en op verantwoorde wijze met budgetten omgaan.

Welzijnsorganisaties wijzen erop dat rolvastheid van belang is in een partnerschap: een gemeente moet zich niet laten verleiden om onder druk sturing op te voeren; van een werkelijk partnerschap is dan geen sprake meer.

"Partnerschap is dus echt dat je je rol vasthoudt. Zijsturing moeten we echt voorkomen. Ook als daar bijvoorbeeld vanuit de media druk uitkomt."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Ook moet de financiële afhankelijkheid van welzijnsstichtingen niet leiden tot een weinig kritisch vermogen richting de gemeente.

5.2.2. Contractduur

Naast de inrichting en de ervaring van samenwerking verschilt ook sterk welke duur contracten hebben, ofwel, hoe vaak partijen subsidie moeten aanvragen en/of zich moeten inschrijven op een aanbesteding. Bij kleinere, kortdurende initiatieven is altijd sprake van eenmalige of kortdurende financiering. Bij de financiering van grotere (welzijns)organisaties loopt dit uiteen. Gemeenten

kiezen daarbij of voor éénjarige contracten – vooral passend bij het waaiër-model – of voor langdurige contracten, vooral passend bij de modellen met een overzichtelijk aantal (welzijns)organisaties zoals het hiërarchisch model. Bij (welzijns)organisaties, en in toenemende mate ook bij gemeenten is er een voorkeur voor langdurige relaties. Met langdurige contracten kunnen organisaties zich ook meer op de lange termijn richten en de dialoog tussen gemeente en welzijnsorganisatie is makkelijker wanneer het om een overzichtelijk aantal partijen gaat. Kortdurende subsidies zorgen volgens organisaties voor projectmatig werken en zorgt voor korte termijn denken: anticiperen is lastig, wanneer elk jaar onzeker is of er subsidie komt. Dit zorgt ook voor onrust in de organisatie en maakt het schrijven van subsidieaanvragen en lobbywerk tot een van de kerntaken van de organisaties.

'Je wil dat partijen [in de sociale basis] goed samenwerken. Die mensen hebben continuïteit nodig. Vertrouwde gezichten in de buurt. Grootste probleem in zorg en welzijn en bij gemeenten is verloop. En uiteindelijk is de inwoner het kind van de rekening. (...) Geen inwoner heeft het over "de sociale basis", maar die [inwoner] merkt wel als organisaties niet goed samen werken.'

■ Een geïnterviewde expert

Bij incidentele initiatieven vanuit de samenleving is er altijd sprake van kortdurende subsidies. Bij de gemeenten die een strategisch partnerschap hebben met een klein aantal partijen wordt de keuze om wel of niet budget toe te kennen aan (kleinschalige) inwonersinitiatieven / vrijwilligersorganisaties belegd bij de strategische partners. De kaders waarbinnen deze organisaties deze keuzes moeten maken zijn niet altijd duidelijk.

5.3. Ervaring van samenwerking

In de modellen van inrichting van de sociale basis wordt verschillend samengewerkt tussen gemeente en welzijnsorganisaties. Een gemeente met één brede welzijnsorganisatie is logischerwijs meer betrokken bij die organisatie dan wanneer er tientallen kleine partijen jaarlijks subsidie krijgen. De manier waarop gemeenten en organisaties met elkaar samenwerken en communiceren, wordt ook verschillend gewaardeerd.

Het meest positief lijken welzijnsorganisaties te zijn wanneer zij een heldere opdracht hebben, waar nog wel ruimte bestaat voor de invulling. Dat betekent: gemeenten weten wat ze willen, zodat het duidelijk is waarop gestuurd wordt en waarover verantwoording wordt afgelegd. En wanneer de gemeente(raad) tevreden is. Maar hoe het uitgevoerd wordt, dat is aan de organisatie en haar professionals. Minder positief zijn organisaties wanneer een gemeente een onduidelijke opdracht verstrekt, maar wel scherp is op de te behalen (of behaalde) resultaten. In één van de deelnemende gemeenten is daarom ervoor gekozen om van een vrije opdracht naar meer 'strak opdrachtgeverschap' te gaan, zonder zich daadwerkelijk met de praktijk te bemoeien. Op die manier moet de balans versterkt worden tussen helder opdrachtgeverschap en vertrouwen in de praktijk. Ook zijn organisaties kritisch op te veel betrokkenheid, wat kan leiden tot ervaring van bemoeienis. Betrokkenheid is prettig, bemoeienis met de precieze uitvoering is storend en kost tijd. De lijn tussen betrokkenheid en bemoeienis is echter dun.

De behoeften rond samenwerking tussen gemeente en organisaties komen sterk overeen in de verschillende gemeenten. De sociale basis is een domein van ontmoeting, verbinding en vertrouwen. Organisaties zetten zich in om verbindingen te maken met en tussen inwoners, om hun kwaliteit van leven te verbeteren en een prettiger samenleving te creëren. Dit is een proces van de lange adem, afhankelijk van wat bewoners willen, kunnen en doen. Bovendien is meetbaarheid beperkt in de sociale basis (zie hoofdstuk 6), waardoor subtiele signalen uit praktijk en samenleving van belang zijn.

Bij dit domein past een relatie op basis van betrokkenheid en vertrouwen en een min of meer gelijkwaardige relatie tussen gemeente en welzijnsorganisatie. In een (min of meer) gelijkwaardige relatie:

- Is de gemeente inhoudelijk betrokken bij de welzijnsorganisatie, maar vertrouwt de praktijk toe aan professionals.
- Worden succesvolle en niet-succesvolle aanpakken als vanzelfsprekend gedeeld tussen gemeente en organisatie.

Hoewel er altijd een verhouding van opdrachtgever-opdrachtnemer blijft bestaan, zien we ook voorbeelden waar er voldoende vertrouwen is dat organisaties en gemeenten bijvoorbeeld ook met elkaar delen als iets níét werkt. Het gaat dan van verantwoordt naar (toe)vertrouwen. Als er vertrouwen is, dan vertrouw je elkaar ook wat toe.

Tot slot zijn er verschillen in hoe de samenwerking ervaren wordt tussen verschillende gemeentelijke afdelingen. De formalisering van de inkoop wordt vanuit welzijnspartijen soms ook gezien als een belemmering om met elkaar te praten over de inhoud. De relatie is op medewerker niveau dan goed (met beleidsmedewerkers of gemeentelijke uitvoerders in de wijken), maar de afstand tot 'inkoop' is alleen maar groter geworden. Relaties zijn vaak goed (op beleidsniveau), maar 'je hebt met 10-15 ambtenaren te maken', geeft een welzijnsorganisatie aan.

Rol van bezuinigingen in ervaring samenwerking

Een bepalende factor voor de ervaring van samenwerking is besluitvorming en communicatie rondom bezuinigingen. Terwijl de sociale basis wordt gezien als middel om problemen en zorg te voorkomen, wordt er bezuinigd in sommige gemeenten. Organisaties kunnen moeilijk begrip opbrengen voor aangekondigde bezuinigingen, zeker wanneer gemeenten in hun beleid zelf aangeven dat investeren in de sociale basis problematiek en zorgkosten zou voorkomen. De

tekorten – die vooral ontstaan in de geïndiceerde zorg – zouden juist terugge drongen kunnen worden door interventies in de sociale basis, is hun gedachte. Dat juist daarop bezuinigd wordt, zorgt voor onbegrip en zorgen.

Een knelpunt dat in reflectiebijeenkomsten naar voren komt is het feit dat de middelen voor de sociale basis volledig discretionair zijn. Gemeenten hebben zelf dus veel vrijheid om te beslissen hoeveel middelen gaan naar de sociale basis. Daarnaast is het zo dat het in de sociale basis vaker om collectieve activiteiten gaat, die minder 'opvallend' of 'concreet' zijn dan individuen die op een wachtlijst staan. Tot slot is er vaak niet echt een 'historisch' budget waar partijen aan vast kunnen houden. Dit samen maakt de sociale basis relatief kwetsbaar voor bezuinigingen.

5.4. Relatie sociale wijkteams en de sociale basis

Sociale wijkteams worden meestal niet gezien als onderdeel van de sociale basis, maar er wordt wel verwacht dat zij een sterke relatie onderhouden met partijen in de sociale basis zoals opbouwwerk en vrijwilligersinitiatieven. Rond de decentralisaties kregen vers ingerichte sociale wijkteams niet alleen de taak om individuele ondersteuning te arrangeren en/of te bieden, maar ook om sterk geworteld te zijn in de sociale basis. Zeker omdat sociale wijkteams zich steeds meer op individuele casuïstiek zijn richten, zijn vroegsignalering en 'vroegverwijzing' tussen sociale basis en wijkteams van belang voor preventieve doelstellingen van gemeenten. Het lijkt erop dat door de jaren heen deze taak soms wat ondergesneeuwd is geraakt, door toenemende druk op sociale wijkteams, die hierdoor ook soms steeds meer gingen fungeren als 'toegangsteams', gericht op indicaties afgeven of zelf individuele hulpverlening bieden, maar weinig collectief. Er ligt een duidelijke spanning tussen de verwachting van vermaatschappelijking van hulp en de toegenomen druk op wijkteams vanuit Wmo en met name jeugdhulp. Dit kan ook komen doordat er erg veel verschillende beelden waren en nog zijn van de rol van sociale wijkteams.

Het is aannemelijk dat de hernieuwde aandacht voor de sociale basis (deels) voortkomt uit de druk op de wijkteams (meer en zwaardere vragen) waardoor er minder tijd en middelen zijn voor het collectief werken en (verbinding met) informele hulp. Dit stuk van de oorspronkelijke vraag aan wijkteams wordt nu meer en meer gelegd in de sociale basis.

5.5. Relatie met 2^e-lijns of 'zwaardere' vormen van zorg

In diverse (beleids)plannen wordt als wens een nauwere samenwerking tussen 2^e-lijnszorg en sociale basis (en ook 1^e-lijnszorg) genoemd. Dit is gezien de verschillen in visie, financiering en taal geen eenvoudige opgave.

Verschillend onderzoek, waaronder de evaluatie van 'Bijspringen & Versterken' laat goed zien dat het vermengen van community building en individuele, zware ondersteuning kansrijk is. In het project Bijspringen & Versterken gingen professionals aan de slag om mensen in zeer kwetsbare situaties individueel te ondersteunen, en tegelijkertijd hen ondersteunen om aan buurtactiviteiten mee te doen, of zelfs op te zetten. En dan niet doorsturen naar, maar als GGZ-professional ook echt meewerken in die community building activiteiten, aan de hand van de ABCD-methode. Het resultaat was dat mensen in een kwetsbare positie een netwerk opbouwden en zich meer thuis voelden in de wijk. Hierdoor nam hun afhankelijkheid van zorg geleidelijk af.²⁷

Volgens welzijnsprofessionals kunnen 'specialistische' / 'medische' hulpverleners veel leren van de wijze van aansluiten op de (vaak heel concrete en praktisch van aard zijnde) hulpvragen van mensen. En er zijn ook tal van mooie

voorbeelden in het land waar vrijwillige inzet goed samengaat met (specialistische) zorg. (Vrijwillige inzet in de palliatieve terminale zorg is er één van). Een risico waar men alert op moet zijn is dat 1^e-lijnszorg en sociale basis gezien worden door beleid als plek om zorg naartoe 'af te schalen'.

"Meer' en 'moeilijkere' casussen naar de sociale basis, vraagt iets van samenwerking met andere lijnen (zorg). Maar hoe? De wachtlijsten zitten daar in de weg. Hoe stuurt de gemeente daar concreet op?"

■ Een geïnterviewde expert

5.6. Relatie overheid en inwoner in de sociale basis

Kans op herstellen vertrouwen tussen overheid en inwoner

Opvallend is dat meerdere gemeenten aangeven dat betrokkenheid bij de sociale basis ook een middel kan zijn om vertrouwen (terug) te winnen bij inwoners. Met het verminderen van gemeentelijke voorzieningen uit wijken en dorpen door bezuinigingen, schaalvergroting en fusies van gemeenten is de afstand tussen inwoner en overheid gegroeid. Gemeenten merken op dat gedurende de coronacrisis deze afstand verder vergroot is, in het bijzonder bij inwoners met een lage sociaaleconomische positie. Als gemeente zelf betrokken en aanwezig zijn in de sociale basis is een manier om de relatie tussen inwoner en (lokale) overheid te herstellen.

²⁶ <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/evaluatie-bijspringen-versterken/>

²⁷ LSA, 2021. <https://www.lsabewoners.nl/hoe-werkt-asset-based-community-development-abcd/>

Spanningsveld van het willen inzetten van bewoners en vrijwilligers voor beleidsdoelen, met de intrinsieke waarde daarvan

Zoals eerder kort benoemd, laten (actieve) bewoners, al dan niet verenigd in bewonersorganisaties, zich zeer beperkt sturen door de (landelijke en gemeentelijke) overheid. Tegelijkertijd bestaat het risico om naar initiatieven van bewoners te kijken vanuit een 'formele-' of 'zorgbril'. Dus dat waar er bepaalde initiatieven komen vanuit actieve bewoners / bewonersorganisaties, met een verzoek om financiering, dat deze beoordeeld worden vanuit hetzelfde perspectief waarmee men een formeel initiatief zou beoordelen, met bijpassende verwachtingen rond regels/protocollen en verantwoording.

'Als je bewonersinitiatieven 'inzet', dan kun je maar beperkt doelstellingen hieraan koppelen. Het initiatief is niet van de gemeente. Als initiatieven te veel meegaan met de beleidsdoelstellingen van de gemeente is dat niet goed. Het is een eigen domein, de gemeente moeten de initiatieven zichzelf laten zijn. [Het initiatief] levert ongetwijfeld iets op, maar wat precies en wanneer, dat is nog maar te bezien. Het is logisch dat de gemeente [een besparing] in wil boeken, maar zo werkt het vaak niet.'

■ Een geïnterviewde expert

De inwoner in de sociale basis neemt voor de (gemeentelijke) overheid vaak ook de rol aan van de vrijwilliger. Er wordt in beleidsstukken en gesprekken wel geconstateerd dat vrijwilligerswerk een intrinsieke waarde heeft, juist ook voor de vrijwilliger zelf. Maar tegelijkertijd zijn de verwachtingen van vrijwillige inzet groot. De overbelasting van vrijwilligers is een risico dat op de loer ligt en in de gesprekken met (welzijns)organisaties vaak genoemd wordt.

Maar niet alleen in de gesprekken komt dit naar voren. Walz en Witkamp vatten het als volgt samen:

*"Het maken van scherpe keuzes in het sociaal domein is al met al een noodzaak die is ingegeven door financiële overwegingen. Het betrekken van vrijwilligers bij gemeentelijke uitdagingen lijkt dan een aantrekkelijke route. Het SCP waarschuwt er vooral voor dat de 'hoge verwachtingen in de praktijk vaak niet realistisch zijn'. Daar zouden wij aan toe willen voegen, dat een te nauwe visie op de waarde van vrijwillige inzet de plank bij voorbaat mislaat. Vrijwilligerswerk kan soms problemen oplossen voor de gemeente, maar dat is niet het bestaansrecht van vrijwilligers. Vrijwilligerswerk dat voor het beleidskarretje wordt gespannen verliest een deel van zijn waarde."*²⁸

5.7. Reflectie

In de relatie tussen gemeente en welzijnsorganisaties is het belang van continuïteit in de sociale basis groot. Het is een terugkerend thema in de gesprekken met gemeenten, welzijnsorganisaties en experts. De opgaven die er liggen in het sociaal domein (en de sociale basis daarbinnen) zijn opgaven die gebaat zijn bij consistentie en een lange adem. Dat blijkt niet alleen uit de gesprekken, maar ook uit eerdere stukken als 'Eigenwijs Transformeren'²⁹, 'De vragen van overmorgen in het sociaal domein'³⁰, en 'Het geheim van de lange relatie'.³¹ Het laatste stuk maakt onderscheid naar (de wisselwerking tussen) beleidsmatige continuïteit, organisatorische continuïteit en relationele continuïteit. Dit komt sterk overeen met wat mensen in de gesprekken met ons delen.

²⁸ <https://www.socialevraagstukken.nl/gemeenten-worstelen-met-instrumentalisering-van-vrijwilligerswerk/>

²⁹ <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/eigenwijs-transformeren/>

³⁰ <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/de-vragen-van-overmorgen-in-het-sociaal-domein/>

³¹ <https://www.movisie.nl/artikel/verschenen-essay-geheim-lange-relatie>

Continuïteit is voor alle actoren nodig:

- Het relationele komt op meerdere manieren terug: Samenwerking (op alle niveaus) moet een kans krijgen om te groeien.
 - De beweging naar een meer betrokken gemeente ('van grip naar begrip') vraagt een mate van elkaar leren kennen in de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer/partner.
 - Ook voor de professionele relaties onderling is continuïteit cruciaal. Elkaar en elkaars werk goed leren kennen. De sociale basis is een terrein bij uitstek waar samenwerking tussen verschillende (soorten) partijen nodig is.
 - Tot slot voor de inwoner: Ook daar geldt dat tijd om vertrouwd te raken met professionals in de wijk belangrijk is. En daarnaast zullen inwoners last ondervinden van slechte samenwerking tussen partijen.
- Voor gemeentelijke beleidsdoelen in de sociale basis is continuïteit en geduld van belang. De beoogde beweging en verandering, of het nu gaat om het inclusiever maken van de samenleving, versterken van sociale cohesie, mensen meer laten omzien naar elkaar of het terugwinnen van vertrouwen in de (gemeentelijke) overheid) is er een van de lange adem.
- Voor (welzijns)organisaties is het nodig zodat zij makkelijker investeringen kunnen doen, en zodat zij richting hun personeel ook meer continuïteit kunnen bieden, wat hen weer een aantrekkelijkere werkgever kan maken. Daarnaast wordt continuïteit gezien als uiting van vertrouwen in de professional, wat het werkplezier positief beïnvloedt.

Geen één (organisatie)vorm is heilig, maar (organisatie)vormen die continuïteit mogelijk maken hebben (voor veel partijen) de voorkeur. De geïnterviewden zijn over het algemeen niet tevreden met het 'waaiermodel', waarin vele partijen

jaarlijks subsidie aanvragen. Het kortcyclische karakter van deze financiering past niet bij een domein waar langetermijnvisie van belang is en verandering geleidelijk plaatsvindt. Daarnaast geven gemeenten (en meerdere welzijnsorganisaties) aan dat 'het elkaar leren kennen en samen leren' niet goed gaat als er vele tientallen tot soms meer dan honderd partijen actief zijn.

Er liggen bepaalde verwachtingen onder de keuzes voor het werken met één / een beperkt aantal strategische partners of consortia, waarbij deze partners een grote opdracht hebben die ook een aantal gemeentelijke taken omvat. Bijvoorbeeld de verwachting dat (door anders werken) bij financiële krapte niet juist de voorliggende, preventieve en minder tastbare voorzieningen als eerste worden wegbezuinigd. Of dat maatschappelijke partijen goed in staat zijn het algemeen belang af te wegen waar het gaat om de beoordeling van aanvragen vanuit kleinere (niche) partijen en/of inwonerinitiatieven. De tijd zal moeten uitwijzen in hoeverre deze (organisatie)vormen daadwerkelijk beter in staat zijn deze dilemma's op te lossen, of dat deze dilemma's simpelweg verschoven zijn van één plek naar een andere.

Werkwijzen waar dialoog en wederzijdse betrokkenheid tussen gemeente en aanbieder centraal staan kunnen veel opleveren, maar vragen ook iets. In het onderzoek zijn tal van verschillende vormen langsgekomen waarin partijen mogen meedenken, meepraten en soms meebeslissen. Van samen opstellen van beleid, samen meedenken over verantwoordingsvormen, tot en met samen deelnemen aan bijeenkomsten rond wijkagenda's, wijktafels, thematafels, duidingssessies, et cetera. De meeste geïnterviewden geven aan dat het samen werken aan deze onderwerpen waardevol is, en dat niet alleen de gemeente, maar geen één partij dit alleen kan doen. **Het risico bestaat echter dat deze vele vormen van participatie partijen (groot en klein) overvraagt.**

Meer aandacht voor methodisch en reflectief werken is helpend op verschillende vlakken. Enerzijds omdat het helpend is in het zelf beter zicht krijgen op het effect en de waarde van je werk voor mensen. Daarnaast kan het methodisch werken helpen in de verantwoording / de overtuiging van het werk. Dat de focus minder hoeft te liggen op zichtbaar proberen te maken wat je bereikt, omdat je zichtbaar maakt hoe je met effectieve methoden werkt. Waarmee belangrijk is stil te staan dat alles uiteindelijk valt of staat bij de persoon die het werk uitvoert en hoe deze dat doet. Een methode is geen wondermiddel.

In de relatie tussen overheid en inwoner in de sociale basis kent 'de inwoner' vele gezichten. Die van hulpvrager en hulpgever aan elkaar, die van actieve bewoner met een idee, die van vrijwilliger en die van kritische opposant van specifiek beleid. Er zijn mooie voorbeelden waar vrijwillige inzet een belangrijke rol kan spelen naast / in samenwerking met (specialistische) zorg en ondersteuning. Deze initiatieven en werkwijzen dienen toegejuicht en gestimuleerd te worden. Maar blijf waakzaam voor het (van bovenaf) instrumenteel willen inzetten van (actieve) bewoners, en voor het overvragen van vrijwilligers.

'Er wordt steeds vaker een beroep gedaan op vrijwilligers, alsof vrijwilligers aan de bomen groeien en geplukt kunnen worden.'

■ Medewerker (welzijns)organisatie

'Vrijwilligers verleiden, belonen en verwennen wordt steeds lastiger'

■ Medewerker (welzijns)organisatie

6 Monitoren en leren in de sociale basis

Gemeenten hebben hoge verwachtingen van de sociale basis (zie ook hoofdstuk 4). Het is dan ook niet verrassend dat de gemeenten nieuwsgierig zijn naar wat (investeren in) de sociale basis oplevert. Monitoring heeft in alle twaalf gemeenten volop de aandacht. Overeenkomstig is dat er een behoefte is aan een vorm van monitoring die passend is bij de sociale basis en goed laat zien wat het oplevert en in hoeverre maatschappelijke doelstellingen worden behaald. Gemeenten zijn zoekende in wat een passende vorm van monitoring is. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe de gemeenten meten, waarom zij dat doen, hoe zij hiervan leren en wat voorbeelden zijn waar gemeente, gemeenteraad en organisatie tevreden mee zijn.

6.1. De zoektocht naar passende monitoring

In alle twaalf gemeenten is er een combinatie te zien van kwantitatieve en kwalitatieve wijzen van monitoring. Hoewel gemeenten op uiteenlopende manieren monitoren, is er een overeenkomstige behoefte aan een nieuwe, betere manier van monitoren. De overtuiging is alom aanwezig dat (alleen) cijfers onvoldoende informatie bieden voor sturing in de sociale basis. Alle gemeenten zoeken echter nog naar een manier van monitoring die voldoet aan de informatiebehoefte en passend is bij de sociale basis.

6.1.1. Op zoek naar het 'waarom' van monitoren

Als investeerder in de sociale basis wil de gemeente – vaak gestuurd door een behoefte vanuit de gemeenteraad – inzicht in wat werkwijzen en activiteiten in de sociale basis opleveren. Zo kan er zicht gehouden worden op in hoeverre verwachtingen en beloften uit politiek, maatschappij en beleid waar gemaakt worden. Ook organisaties zijn geïnteresseerd in de meerwaarde van hun werk, om te leren en werkwijzen door te ontwikkelen. In de gesprekken met gemeenten en welzijnsorganisaties komt naar voren dat monitoring voor verschillende doelen wordt ingezet:

1. **Controleren:** gemeenten en organisaties maken contractuele afspraken in de sociale basis. Met monitoring wil men vaak in de gaten houden of die afspraken behaald worden. Heeft er bijvoorbeeld een beoogd aantal deelnemers aan activiteiten deelgenomen?
2. **Verantwoorden:** organisaties gebruiken monitoring om te verantwoorden waarom ze bepaalde keuzes hebben gemaakt en waaraan zij hun budgetten besteed hebben. Draagt de organisatie bijvoorbeeld bij aan de beleidsdoelstellingen van de gemeente?
3. **Beleid evalueren:** beleidsafdelingen en gemeenteraden zijn logischerwijs benieuwd of de beleidskeuzes die zij hebben gemaakt daadwerkelijk veranderingen teweegbrengen. Monitoring wordt dan ingezet om het effect van beleid inzichtelijk te maken.
4. **Leren en ontwikkelen:** gemeenten en organisaties zetten monitoring in om (gezamenlijk) te leren wat er werkt en wat niet en werkwijzen verder te ontwikkelen. Kwantitatieve en kwalitatieve informatie wordt dan gebruikt om samen verder te komen.

5. **Signaleren:** een heel andere manier van monitoren is het volgen van wat er in de samenleving gebeurt (zowel in cijfers als in de praktijk). Monitoring van maatschappelijke ontwikkelingen kan dan aanleiding zijn om bepaalde keuzes te maken in de sociale basis.
6. **Gewoonte:** tot slot lijkt monitoring ook plaats te vinden 'omdat het hoort'. Wethouders en medewerkers van gemeenten spreken over de vastgeroeste gewoonte van kwantitatief meten, die in de overheid (op alle niveaus) nog altijd domineert.

Gemeenten en welzijnsorganisaties merken dat er vaak meerdere van bovengenoemde redenen zijn waarom er gemonitord wordt. Binnen gemeenten kijken afdelingen ook anders naar monitoring. Zo zijn afdelingen inkoop meer geïnteresseerd in de monitoring van gemaakte afspraken, terwijl in beleidsafdelingen een grote behoefte is aan het opdoen van inhoudelijke inzichten uit monitoring en het liever als leerinstrument inzetten. Dit leidt soms tot onduidelijkheid richting organisaties: het is niet altijd duidelijk wanneer 'de' gemeente tevreden is.

6.1.2. De lastigheden van monitoren in de sociale basis

De behoefte aan monitoring in de sociale basis zet gemeenten en welzijnsorganisaties voor belangrijke uitdagingen. In de twaalf gemeenten wordt breed gedeeld dat traditionele, puur kwantitatieve monitoring niet voldoende is. Aan de andere kant geven verhalen vaak een te anekdotische weergave van wat (investeren in) de sociale basis oplevert.

'Als je kwantitatief stuurt, gaan sociaal werkers niet kwalitatief handelen'

■ Wethouder deelnemende gemeente

'Als je van een welzijnsorganisatie vraagt: je moet minstens 50.000 drempeloverschrijdingen hebben. Dan gaat het niet meer over kwaliteit, maar over kwantiteit. Dan wordt er geschoven, hoe moeten we aan aantallen komen. Wat je doet nadat je over de drempel bent, daar gaat de aandacht dan niet meer naartoe.'

■ Wethouder deelnemende gemeente

Het blijkt niet eenvoudig een goede monitoringsstrategie vorm te geven. Uit de gesprekken zien we een aantal oorzaken naar voren komen die meten/monitoren in de sociale basis lastig maken:

1. *Geen resultaatgericht, maar procesgericht domein*

Monitoring in het sociaal domein is vaak gericht op (individuele) resultaten en effecten. De vraag is of die benadering passend is voor de sociale basis, omdat werkwijzen vaak gericht zijn op het faciliteren van processen, en effecten afhankelijk zijn van wat er ontstaat. Een opbouwwerker zal bijvoorbeeld aan het werk gaan om een groep te ondersteunen bij het opzetten van een initiatief, maar is daar vooral om ervoor te zorgen dat deze inwoners gemotiveerd blijven en gefaciliteerd worden. Waar het toe leidt, dat is aan de inwoners. Het gaat om inspringen op wat er leeft in de samenleving; dit leent zich niet voor vooraf vastgestelde resultaten en effecten. Monitoring aan de hand van vooraf vastgestelde indicatoren lijkt daarom niet passend. Het risico bestaat namelijk dat er gemeten wordt met indicatoren die de meerwaarde van activiteiten en projecten onvoldoende in kaart brengen.

'Mensen willen sturen op resultaten, maar het interessante is juist hoe bewoners tot beweging zijn gekomen, hoe bewoners leren samenwerken, enzovoorts. Hoe laten we op een goede manier zien wat we daarin doen?'

■ Medewerker (welzijns)organisatie

2. *Een domein van bescheiden professionals*

Een tweede belemmering van meten in de sociale basis is dat – volgens gemeentelijk beleid – het zelforganiserend vermogen moet groeien onder bewoners, zodat men waar mogelijk en steeds meer buiten bereik van overheid en organisatie gaat opereren. Het zicht hierop is bewust beperkt. Met andere woorden: als organisaties hun werk goed gedaan hebben, vinden steeds meer effecten plaats binnen zelforganiserende, informele verbanden tussen bewoners; buiten zicht van de gemeente. Dat laat zich moeilijk meten. Zeker omdat professionals in de sociale basis het eigenaarschap zoveel mogelijk bij inwoners wil houden; zij zullen niet snel te koop lopen met behaalde resultaten.

3. *Een domein van terughoudende overheid*

Gemeenten zien het belang ervan in dat eigenaarschap van initiatieven in de sociale basis zoveel mogelijk bij inwoners ligt. Met name bij community building en inwonersinitiatieven zou monitoring gezien kunnen worden als een vorm van 'onteigening'. Ook kan monitoring voor extra regeldruk zorgen bij vrijwilligers en organisaties. Daarnaast kunnen organisaties hun activiteiten beïnvloeden, om zo meer te voldoen aan de kwantitatieve verwachtingen. Let wel: er is een verschil tussen het willen verzamelen van bepaalde informatie, en deze informatie gebruiken als verantwoording. Organisaties willen en moeten bepaalde informatie bijhouden voor hun eigen bedrijfsvoering, en/of om van te leren. Het verschil is dat waar het als streefcijfers in een verantwoordingssfeer gebruikt wordt, het een perverse prikkel geeft.

4. *Preventie laat zich moeilijk monitoren*

Daarbij komt het welbekend probleem van de preventieparadox. Iedereen is het er over eens dat een sterke sociale basis op verschillende niveaus een preventieve werking heeft. (Zie paragraaf 3.2) Vervolgens wordt soms een vreemde discrepantie zichtbaar: waar men (vanuit overheids- of politiek perspectief) gelooft dat het inderdaad preventief werkt, worden er vaak

toekomstige bezuinigingen elders alvast ingeboekt. Tegelijkertijd worstelt men nog (te vaak) met de onderbouwing / het geloof dat het inderdaad preventief werkt, en op welke manier dan wel te laten zien wat je bereikt. Want hoe meet je, datgene wat níét gebeurt als gevolg van preventie?

'De sociale basis is vooral preventief bedoeld, dus wat je voorkomt is niet gebeurd en dus niet te meten'.

■ *Een geïnterviewde expert*

5. *Effecten vooral op lange termijn*

Zoals eerder is opgemerkt in deze rapportage is de sociale basis een domein van de lange adem: het activeren en verbinden van groepen in de samenleving is een geleidelijk proces, sterk afhankelijk van wat bewoners willen, kunnen en doen. De jaarlijkse of zelfs meer frequente monitoring zal daarom weinig inzichtelijk maken. Waar een gemeenteraad behoefte heeft aan concrete, cijfermatige resultaten gedurende hun raadsperiode, hebben veranderingen in de sociale basis vaak langer de tijd nodig voor deze meetbaar zijn.

6. *Vele interveniërende factoren*

Werkwijzen in de sociale basis zijn gericht op (verbindingen in) de samenleving. De samenleving is een complex geheel, waar heel veel factoren onderling afhankelijk zijn. Wanneer er bijvoorbeeld is ingezet op het bestrijden van onveiligheid en de onveiligheid alsnog toeneemt, is het moeilijk vast te stellen of de werkwijze wel of geen effect heeft gehad. Onveiligheid wordt immers beïnvloed door veel meer factoren dan alleen de toegepaste interventie.

7. *Monitoring als belastende factor*

Organisaties zijn geïnteresseerd in wat de effecten van hun werk zijn. Aan de andere kant vraagt monitoring veel van medewerkers. De noodzaak om te registreren, bezoekers te tellen, verslaglegging te doen gaat ten koste van de tijd die medewerkers hebben om met inwoners aan de slag te gaan. Zeker als monitoring niet tot het gewenste inzicht in effectiviteit leidt, wordt het gezien als verloren tijd. Bovendien geeft constante monitoring vaak onrust: een systeem van controlerende monitoring geeft onzekerheid over voortbestaan, zeker wanneer er jaarlijks wordt heroverwogen of een aanpak of organisatie gefinancierd blijft.

8. *'Verschillende talen' worden gesproken*

Verder geven diverse geïnterviewden mee dat er een 'andere taal' gesproken wordt in beleidskringen, (zowel bij gemeenten als in de beleidsafdelingen van welzijnsorganisaties).

Een expert vertelt over gesprekken met initiatieven in het veld: 'Als je actief bent in het "alledaagse gewone", en je gevraagd wordt in je verantwoording aan te sluiten bij beleidstaal, verhoudt zich dat moeilijk tot elkaar.' (...) 'Als je moet evalueren vanuit de beleidsopgave, die termen passen niet op wat zij doen. "Wij doen hele alledaagse dingen. Wij zetten een kopje koffie, maar moeten verantwoorden over dingen als sociale inclusie" zeggen ze dan.' – Een geïnterviewde expert

6.1.3. Bewegingen naar meer passende monitoring

In hun zoektocht naar meer passende monitoring in de sociale basis zien we verschillende ontwikkelingen in de twaalf onderzochte gemeenten.

Ontwikkeling mixed-method monitoring (tellen en vertellen)

In de zoektocht naar een meer passende vorm van monitoring is de uitspraak 'tellen en vertellen' een vast onderdeel van het gemeentelijk vocabulaire

geworden. Er wordt binnen de gesprekspartners steeds minder waarde gehecht aan (alleen) cijfers en kwalitatieve informatie is steeds meer een welkome verdieping op deze cijfers. Kwantitatieve KPI's hanteren (met financiële 'sancties' als deze streefcijfers niet gehaald worden) associëren veel gesproken deelnemers met 'New public management'-denken, wat volgens velen tot het verleden behoort.

In sommige gemeenten wordt zelfs overwogen om in de sociale basis helemaal niet meer met cijfers te meten, maar monitoring volledig via verhalen, visitaties, verslagen en gesprekken te laten verlopen. Het volledig loslaten van cijfers is volgens de meeste gemeenten én welzijnsorganisaties echter niet de juiste weg. Het gaat hen om het op waarde kunnen schatten van cijfermatige gegevens. Zo zegt het aantal deelnemers van een activiteit weinig over de kwaliteit. Maar dit betekent niet dat het niet interessant en nuttig is te weten hoeveel inwoners er deelnemen en uit welke (doel)groepen.

Er is vooral behoefte aan goede en toegankelijke data: niet voor niets investeren veel gemeenten in 'dashboards'. Dat een vorm van verdieping op die cijfers nodig is, lijkt unaniem geaccepteerd. Gemeenten stappen steeds meer toe naar een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve monitoring oftewel 'mixed-methods' monitoring. Soms bestaan kwantitatieve en kwalitatieve data naast elkaar, maar er zijn meerdere voorbeelden waarin gemeenten en welzijnsorganisaties gezamenlijk betekenis geven aan cijfers in 'duidingssessies' of cijfers als gespreksonderwerpen beschouwen in plaats van als 'output ter verantwoording'.

'Het verhaal (over de intrinsieke waarde van de sociale basis) moet een coproductie zijn tussen gemeenten en de sector. Wij moeten inzicht verschaffen in de waarde van ons werk, maar (de effecten op) de samenleving die we willen versterken, kunnen wij niet alleen in beeld brengen. Daar heeft de gemeente info voor in huis. Daar moet je elkaar in vinden als partners'

■ Medewerker (welzijns)organisatie

6.1.4. Van monitoren naar leren (dialogische monitoring)

Met mixed-methods monitoring zetten gemeenten en organisaties stappen richting meer rijke en inhoudelijke monitoring. Alleen de combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve informatie lijkt echter nog niet te voldoen aan de behoefte van gemeenten. Zij geven vaak aan meer te willen inzetten op het faciliteren van leren. Monitoring – of dit nu kwantitatief of kwalitatief is – leidt niet vanzelfsprekend tot leren. In de gemeenten waar wordt ervaren dat er van elkaar en met elkaar geleerd wordt, is sprake van een sterke verbondenheid tussen gemeente en organisaties, tussen organisaties onderling en met inwoners. Een halfjaarlijks gesprek is niet voldoende: voor een echt lerend systeem is er voortdurende en vanzelfsprekende uitwisseling met professionals en inwoners, van het opstellen van beleid tot het tot het interpreteren van cijfers, tot evalueren van nieuwe aanpakken. Leren is dus een gezamenlijk, cyclisch proces, waarin vertrouwen een grote rol speelt. Wanneer er sprake is van een groot aantal partijen, is dit een moeilijke opgave: juist in gemeenten met een overzichtelijk aantal organisaties in de sociale basis lijkt leren dan ook meer uit de verf te komen. De rol (van in partnerschap samen leren) moet bovendien gefaciliteerd worden: er is tijd nodig om samen te leren.

'Je leert als je elkaar de waarheid kan zeggen'

■ **Directeur sociaal domein van een deelnemende gemeente**

"Ook niet alle beleidsdoelen zijn meetbaar met harde feiten en cijfers. We gaan graag in gesprek met (maatschappelijke) partners in de stad, bewoners en de raad om verhalen en informatie op te halen en cijfers te duiden." (Lokaal plan Jeugd, gemeente Dordrecht)

'Als gemeente en welzijnsorganisatie moet je altijd het gesprek voeren. Het zou helpen als daar handvatten komen voor dat gesprek. Als mensen niet goed weten waar ze het over moeten hebben, dan neigen ze soms naar micromanagement'

■ **Medewerker (welzijns)organisatie**

'Cijfers zeggen niet zoveel. Feedback van andere (samenwerkings)partijen, dat werkt. Als je partnerschap hebt, waarom heb je dan productiecijfers nodig?'

■ **Een geïnterviewde expert**

'Juist in de sociale basis werk je met veel stakeholders aan een betere wijk, of meer cohesie, maar dan moet je wel diverse betrokkenen bevragen. Visitatie leent zich daar goed voor.'

■ **Een geïnterviewde expert**

Evidence informed werken als antwoord op gebrek meetbaarheid

Werkwijzen in de sociale basis laten zich moeilijk meten, gaven we al eerder aan. Dit betekent echter niet dat er geen kennis is over werkzaamheid van deze werkwijzen. In sommige gemeenten is er daarom voor gekozen om niet zozeer continu te monitoren op resultaat, maar in te zetten op werkwijzen die wetenschappelijk onderbouwd zijn. Vaak kan dan voortgebouwd worden op onderzoek dat elders is uitgevoerd, maar gemeenten laten soms ook zelf periodiek onderzoek uitvoeren. Zo wordt er niet ingezet op het continu genereren van nieuwe kennis, maar het benutten van kennis in beleidskeuzes en methodisch werken.

'We werken ook volgens evidence based methodes en daar heeft de stad meer aan dan elke keer effectmetingen.'

■ **Medewerker (welzijns)organisatie**

6.2. Reflectie

6.2.1. Naar zinvolle monitoring: tel, vertel, verklaar vanuit de bedoeling

Gemeenten hebben voor zichzelf een monitoringsopgave geformuleerd. Het moet anders, want de huidige monitoring voldoet niet aan de behoefte aan inhoudelijke kennis en gezamenlijk leren die leeft binnen gemeenten en gemeenteraden. Gemeenten zijn echter nog zoekende en geen van de gemeenten en welzijnsorganisaties is volledig tevreden met de wijze van monitoring. Wel zijn er lessen te trekken uit de monitoringstransformatie die de gemeenten doorlopen. Zij zijn vaak 'een heel eind op weg' maar zoeken nog verder naar (beter) passende monitoring in de sociale basis.

'We zijn op de goede weg want we gaan van kwantitatief naar kwalitatief en de gemeente is steeds meer geïnteresseerd in casussen en ervaringsdeskundigen. Dit is een beweging waar we graag in mee gaan en de bewoners moeten zich vooral uitspreken.'

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Een aantal voorlopige lessen die wij trekken uit de zoektocht van de gemeenten zijn:

- Maak expliciet met welk doel je monitort, op welke manier en met welke frequentie.
- Zorg voor een goede governance, de welzijnsinstelling heeft een onafhankelijke positie.
- Wees selectief in kwantitatieve indicatoren. Meet alleen wat daadwerkelijk waardevolle informatie oplevert.
- Zoek een balans in verschillende vormen van kwalitatieve monitoring. Sta open voor verhalen van inwoners en professionals. Doe visitaties in de wijken en ga daar met elkaar in gesprek. Zorg voor een frequente

uitwisseling. En ga in gesprek over de cijfers: geef ze betekenis door er samen (vanuit verschillende perspectieven) naar te kijken.

- Kijk naar processen die in gang worden gezet, en niet (alleen) naar (van tevoren vastgestelde) resultaten. Dit vraagt van welzijnsorganisaties dat zij goed kunnen onderbouwen hoe zij processen in gang zetten (vakmanschap en methodisch werken), en ook het belang van deze processen goed verwoorden.
- Neem de 'kleine successen' (kleine overzichtelijke, zeer radicale overwinningen) en vergroot deze uit zodat mensen hiermee het gevoel krijgen 'dat ze ook die kant op moeten bewegen'.
- Neem raad en bestuur goed mee (in het belang van continuïteit) zodat je langdurig aan opgaven kan werken. En hiermee ook minder kwetsbaar bent voor 'incidentenpolitiek'.
- Leer van verhalen/casuïstiek, als voorbeelden van hoe organisatie en beleid doorwerkt naar de samenleving. Leg actief en cyclisch de verbinding tussen beleid, praktijk van organisaties en het leven van inwoners.

7 Adviezen

De bevindingen uit deze meervoudige casestudy leiden tot een aantal adviezen richting gemeenten, (welzijns)organisaties en andere belanghebbenden. Wij zien de volgende ontwikkelpunten die een bijdrage kunnen leveren aan een helderder beleid op de sociale basis, en hiermee uiteindelijk ook een sterkere sociale basis.

7.1. Beleid en verwachtingen

Vind de balans tussen idealisme en realisme in de sociale basis.

- Heb gepaste en realistische verwachtingen van de sociale basis.
 - Neem de maatschappelijke, intrinsieke waarde van de sociale basis op zich als uitgangspunt en zie het niet (alleen) als iets in relatie tot zorg en problematieken.
 - Richt het beleid in op het makkelijker maken van ontmoeting, het steunen van en omzien naar elkaar. Zonder het af te dwingen of te eisen.
 - Erken en omarm dat er verschillen tussen inwoners bestaan in wat ze verwachten van elkaar, van de overheid en van het maatschappelijk middenveld. Wat de sociale basis 'oplevert' (en voor wie) is daarom afhankelijk van de lokale context.
 - Wees voorzichtig met romantiseren van (een beeld uit) het verleden. Het (te veel) afhankelijk zijn van zorg en hulp van het eigen netwerk heeft nadelen. En hechte gemeenschappen zijn niet altijd inclusieve gemeenschappen.

Behoud de vrije wil in vrijwilligerswerk. Een rol in hulp en zorg, van onder-op op basis van een behoefte, niet top down.

- Wees ervan bewust dat actieve bewoners actief zijn voor zichzelf en elkaar. In de sociale basis staat niet problematiek centraal, maar juist wat mensen willen, voor elkaar willen krijgen, of voor elkaar willen betekenen. Dus meer 'wat vinden mensen leuk', en minder 'wat is nodig om mensen op de rit te krijgen'. Dat vraagt om een andere benadering dan andere onderdelen van het sociaal domein. Vrijwilligers horen voldoening uit hun vrijwilligerswerk te halen. Waar gemeenten het vaak hebben over 'inzetten van vrijwilligers', dient meer gedacht te worden in termen van 'vrijwillige inzet': vrijwilligers maken immers zelf de keuze of, hoeveel en waarvoor ze zich inzetten. Wanneer vrijwillige inzet instrumenteel aan beleid wordt gezien en te veel van hen verwacht wordt – bijvoorbeeld door besparingen door vrijwillige inzet elders in te boeken – kan dit funest uitpakken en hiermee de sociale basis juist een klap toebrengen.
 - Dit alles betekent natuurlijk niet dat vrijwillige inzet en (specialistische) hulp en zorg niet goed samen kunnen gaan. Dat gebeurt al op tal van vlakken. Aansluiten op een initiatief dat voortkomt uit een behoefte uit het veld zelf, dit steunen, stimuleren en waarderen is anders dan 'van bovenaf' eisen dat er meer moet worden samengewerkt tussen 'sociale basis' en 'zorg' en dat hulpvragen 'afgeschaald' moeten worden naar vrijwilligers.
 - Waar deze samenwerking plaatsvindt, waak dan voor het te veel formaliseren hiervan. Je kan niet met een 'zorgbril' en bijbehorende regels, protocollen en verantwoording kijken naar deze vrijwillige inzet. De beweging 'naar voren' willen maken wringt met het willen formaliseren van vrijwillige inzet.

Wees bewust van de grenzen van wat de sociale basis kan opvangen en oplossen.

- Structurele problemen als armoede, de woningcrisis, schulden en de problemen die daar allemaal uit voort komen los je niet alleen op in / met de sociale basis. Wel kan de sociale basis verzachtend werken, door laagdrempelige hulp, groei van positieve sociale rollen en onderlinge steun.
- Bestaanszekerheid geeft mensen ruimte om zich in te zetten voor elkaar, op allerlei verschillende niveaus. Denk aan de regels in de bijstand die het belemmeren om iemand anders (tijdelijk) in huis te nemen als dat nodig is. Maar denk ook aan kleine dingen als je niet kunnen committeren als vrijwilliger bij de sportclub omdat je een nul-urencontract hebt zonder vaste werktijden. Denk tot slot aan de effecten van chronische stress op de executieve functies van mensen. Om vooruit te kunnen zien en bedenken wat jij voor een ander kan betekenen, moet er eerst rust in het hoofd zijn.

‘We kunnen niet alles doen. Betaalbare woningen kan ik niet regelen. Ik wil dat mensen koffie komen drinken bij mij omdat ze het gezellig vinden, en niet omdat ze dan thuis niet hoeven te stoken. Het gaat om armoede. Er moet gewerkt worden aan bestaanszekerheid, de domeinen waar wij [als welzijn] niet bij kunnen’.

■ Medewerker (welzijns)organisatie

- Tot slot stelt Putters in ‘De Menselijke Maat’, dat waar de overheid bepaalde verwachtingen heeft van menselijk gedrag, en een moreel appel doet op mensen, het (voor inwoners) zekerheid vereist over wat iedereen daarvoor terugkrijgt: het garanderen van een sociale ondergrens, maar ook normen van behoorlijk bestuur.³² Met andere woorden: als de overheid van inwoners meer eigenaarschap en zelforganiserend vermogen verwacht,

dan dient de overheid meer helderheid te geven over wat inwoners van de overheid mogen verwachten, en dit ook waar te maken.

7.2. Financiering en samenwerking

Kies voor een model voor samenwerking met (welzijns)organisaties dat past bij de gemeente.

- Een klein aantal (welzijns)organisaties, eventueel in consortiumvorm, heeft voordelen op het gebied van samenwerking en betrokkenheid. Maar blijf ruimte bieden voor nieuwe initiatieven uit de samenleving.

Een sterke sociale basis vraagt om diepte-investeringen, en anders omgaan met middelen.

- Realiseer dat het versterken van de sociale basis vraagt om diepte-investeringen (in tijd, aandacht en middelen) zonder het al willen inboeken van mogelijke toekomstige besparingen. Mogelijke besparingen laten zich moeilijk meten en vinden waarschijnlijk op langere termijn plaats. En wat de investeringen in de sociale basis opbrengen, is afhankelijk van wat inwoners (vrijwillig) willen en kunnen. Het al opnemen van beoogde besparingen ‘door meer in de sociale basis op te lossen’ is niet alleen onrealistisch, het vergroot het risico dat (actieve) inwoners, vrijwilligers en welzijnsprofessionals cynisch worden over de sociale basis (en hun eigen rol daarin) en deze gaan zien als vooral een poging tot bezuiniging. Veel moois kan hiermee ‘besmet’ raken.

³² Putters, ‘De Menselijke Maat’, p32. (2022)

- De ingezette beweging naar een sterkere sociale basis kan versterkt worden door een andere omgang met middelen waarbij de mogelijkheden die er nu zijn opgerekt dienen te worden.
 - Benut meer de mogelijkheden van 'shared savings' (het verdelen van bespaarde kosten over betrokken partijen). De partijen die investeren in besparingen (bijvoorbeeld in de sociale basis) profiteren vaak niet van de financiële voordelen elders (bijvoorbeeld geïndiceerde zorg).
 - Bied meer (experimenteer)ruimte voor verzekeraars (en Wlz-aanbieders) om (voor langere tijd) te investeren in collectieve activiteiten. Zorgverzekeraars kunnen nu alleen vanuit experimenteer-/pilotsetting investeren in de sociale basis, zoals bijvoorbeeld in ontwikkelingen rond community building.

Continuïteit is cruciaal, voor relaties, voor organisaties, en voor beleid

- Zorg als (landelijke en gemeentelijke) overheid op ieders eigen niveau voor meer continuïteit.
 - Bijvoorbeeld door het ontwikkelen van consistente beleidsvisies, die over collegeperiodes heen gaan. Betrek daarbij (welzijns)organisaties die het voor een belangrijk deel uitvoeren.
 - Door als beleid en bestuur de gemeenteraad goed mee te nemen in deze lange termijnvisie en -doelen, en bijpassend verwachtingsmanagement te voeren. Wat mogen zij aan verantwoording hierop verwachten en wat betekent dit voor hun rol.
 - Door inkoopmodellen/-vormen te hanteren die langetermijnrelaties met organisaties stimuleren.
 - Door voort te bouwen op bestaande kennis over wat er werkt. Probeer niet overal het wiel opnieuw uit te vinden, en waak voor 'projectencarroussels'.
 - Op hun beurt dienen (welzijns)organisaties alles op alles te zetten om aantrekkelijke werkgevers te blijven (en/of aantrekkelijker te worden), om consistentie in personeel te houden. Door voldoende

doorgroeimogelijkheden, ontwikkelmogelijkheden, ruimte voor reflectie, intervisie, et cetera te bieden. Maar ook door de (vorm en duur van) contracten die zij bieden aan werknemers. En verder te experimenteren met gezamenlijk vormen van werkgeverschap over partijen heen (zoals op sommige plekken in de zorg al gebeurt).

- De landelijke overheid kan continuïteit stimuleren door de balans tussen structurele middelen en incidentele middelen te herstellen. Gemeenten (maar ook bijvoorbeeld het onderwijs) werken nu relatief gezien (te) veel met incidentele middelen. Dit stimuleert het uitgeven ervan aan incidentele projecten. (Door de gedachtegang dat structureel werk niet bekostigd hoort te worden met incidenteel geld.) Dit belemmert het voortbouwen op wat er al is, en stimuleert 'projectencarroussels' met bijbehorende verantwoordingslast.

Besteed meer aandacht aan de verbinding tussen de sociale basis en andere beleidsdomeinen, met name ruimte, (lokale) economie, mobiliteit en veiligheid.

- De sociale basis kent een belangrijke ruimtelijke component. Mensen hebben immers plekken nodig om elkaar – georganiseerd of toevallig – tegen te komen. In het gemeentelijk beleid rond de sociale basis is er nog te weinig aandacht voor de (verbinding met het) ruimtelijke component. De afdelingen ruimte en sociaal domein hebben vaak beperkte verbinding en werken te weinig samen. Ook bijvoorbeeld bibliotheken (als plekken waar ontmoeting en activiteiten plaats kunnen vinden) in gemeenten hebben een belangrijke functie maar worden in de onderzochte beleidsstukken amper gezien.
- In nieuwe ontwikkelingen rond de sociale basis kan meer samenwerking met afdelingen ruimte/ruimtelijke ordening gezocht worden, om ruimte meer faciliterend te maken voor ontmoeting en informele ondersteuning. (Zo worden soms te veel buitenruimtes ingericht op het 'tegengaan van gehang' boven het faciliteren van ontmoeting). En zo is bijvoorbeeld de

verkeersdrukte in wijken van significante invloed op de kans op ontmoeting buitenshuis³³ (Hoe drukker, hoe minder kans op ontmoeting.)

- De aanwezigheid van een betrokken lokale middenstand is (voor ontmoeting en verbinding) van groot belang. Winkels en horeca die een positieve rol spelen in de ontmoeting tussen mensen kunnen gestimuleerd worden door bijvoorbeeld een belasting te heffen op leegstand (waardoor het aantrekkelijker wordt voor vastgoedeigenaren om hun panden te vullen in plaats van leeg laten staan in afwachting van iemand die de hogere huurprijs wel kan betalen). En/of door (belasting)voordelen te geven aan sociale ondernemers die zich aantoonbaar inzetten voor de gemeenschap in de buurt.
- Gerelateerd aan ruimte is mobiliteit een belangrijke 'mogelijk maker' in de sociale basis. Mensen moeten immers wel mogelijkheden hebben om op plekken en bij accommodaties te komen, om daar bij te dragen en gebruik te maken van wat de sociale basis biedt. Hoewel initiatieven rond vrijwillig vervoer zo nu en dan genoemd worden, komt het onderwerp mobiliteit – net als ruimte – relatief weinig aan de orde. Ook dit kan in beleidstheorieën en in nieuwe initiatieven explicieter aan de orde komen, door aandacht te hebben voor enerzijds nabijheid van voorzieningen en anderzijds mobiliteit voor mensen die meer op afstand wonen van voorzieningen in de sociale basis.
- Zoek meer verbinding tussen de sociale basis en het veiligheidsdomein. Er zijn vele voorbeelden van de inzet van professioneel welzijnswerk voor het verbeteren van de veiligheids(beleving) in een buurt. Daarbij worden juist de informele verbindingen van bewoners betrokken. In het overzicht van beschikbare kennis zijn de effecten van een betere sociale cohesie op (sociale) veiligheid benoemd. In beschrijvingen van het werk van sociaal werk en van jongerenwerk heeft (sociale) veiligheid de aandacht. Het is daarmee opvallend dat in de beleidsstukken hier relatief weinig aandacht aan geschonken wordt.

- Tot slot komen wij in de onderzochte beleidsstukken relatief weinig verbinding met het onderwijs tegen. De verbinding tussen zowel de sociale basis en het onderwijsveld is in dit onderzoek daarom grotendeels buiten beschouwing gelaten. Het is interessant om in de toekomst meer onderzoek te richten op de overlap, kansen en mogelijke verbindingen tussen het onderwijs en de sociale basis.

Realiseer een sterke verbinding tussen de sociale basis en tweedelijns zorg.

- Er zijn nog weinig voorbeelden waarin tweedelijns zorg, zoals zorg voor mensen met een LVB of de (2^e-lijns)GGZ – effectief samenwerken met partijen in de sociale basis. De sociale basis is niet een domein waar zomaar naar 'afgeschaald' kan worden, maar kan onder de juiste omstandigheden wel veel betekenen voor mensen in een (zeer) kwetsbare positie.
 - Tweedelijns organisaties moeten dan wel de voorwaarden scheppen dat cliënten kunnen deelnemen of een betekenisvolle bijdrage kunnen leveren aan bijvoorbeeld (wijk)activiteiten.
 - Tegelijk vraagt het van (welzijns)organisaties dat zij oog houden voor wat er nodig is om activiteiten, voorzieningen en accommodaties, laagdrempelig en uitnodigend te maken voor zowel deze doelgroepen als inwoners zonder zware zorgvraag. Landelijk is te zien dat hier steeds meer aandacht voor is, waaronder in het project Samen Buurten, waar Wlz-aanbieders zich in een tweejarig programma sterker gaan verbinden met community builders in Flevoland.

33 Noreena Hertz, 'The Lonely Century, a call to reconnect', (2020).

Beschouw de sociale basis als bron van leren

- Zie de actoren in de sociale basis (inwoners, al dan niet georganiseerd of actief als vrijwilliger, de welzijnsprofessionals, en meer) als samenwerkingspartners van de gemeente en bron van gezamenlijk leren.
 - Zet in op leren in plaats van (alleen maar) meten op resultaat,
 - Leer vanuit meervoudig perspectief (gemeente, organisaties, vrijwilligers, inwoners) door open te staan voor tegenspraak,
 - Leer door het benutten van ervaringsdeskundigheid en
 - Leer praktijkgericht aansluiten op een (vaak praktisch van aard zijnde) hulpvraag, wat een haakje biedt om binnen te komen bij mensen.

Durven monitoren om echt te leren, in transparantie, ook van de dingen die 'fout' gaan.

- Wees selectief en kritisch in welke kwantitatieve indicatoren je inzet.
- Heb aandacht voor verhalen en dialoog/duiding om cijfers en verhalen te verklaren en te koppelen aan beleid. Leg actief en cyclisch de verbinding tussen beleid, praktijk van organisaties en het leven van inwoners. En ga hiermee van 'grip naar begrip'.
- Het als gemeente en (welzijns)organisaties samen toewerken naar een sterkere sociale basis vraagt van alle partijen samen transparant durven leren met elkaar. Het durven delen van fouten waarvan geleerd kan worden. En dit niet alleen zeggen, maar ook voorleven en uitdragen.
- Het vraagt een gezamenlijke focus op collectieve, maatschappelijke resultaten, niet (alleen) op individuele resultaten.

Een sterker verhaal vanuit het sociaal werk is nodig, meer geschreven vanuit de eigen behoefte om beter te worden in het werk, en minder vanuit een poging 'de ander' te overtuigen.

- De welzijnsorganisaties kunnen (het belang van) methodisch werken in de sociale basis verder versterken. En methode-trouwheid toetsen. Aan de andere kant moeten vrijwillige initiatieven niet te veel gestuurd worden door toe te passen methoden; het natuurlijk kunnen ontstaan van initiatieven is van belang. Vertrouw erop dat mensen het op hun manier, passend bij hun buurt, voor elkaar kunnen krijgen.
- Het eigen verhaal van de waarde van het (sociaal)werk sterker schrijven vanuit de eigen intrinsieke motivatie om beter te worden in het werk, meer te leren van de eigen professionaliteit, enzovoorts. En minder toeschrijven naar de lezer als financier.
- Welzijnsorganisaties zijn zelf geïnteresseerd in wat hun meerwaarde is, maar zien dat ingezette meetinstrumenten niet altijd een goed beeld geven. Bovendien streven ze – als het goed is – dezelfde waarden na als de gemeente. Werk als gemeenten daarom samen met (welzijns)organisaties aan goede manieren om effecten/meerwaarde van het werk inzichtelijk te maken. Juist zij weten vaak te benoemen waar de meerwaarde te meten, te zien of te ervaren is.

Voer met elkaar een explicieter gesprek over de sociale basis en de vraagstukken daarbinnen of die daaraan raken.

- Heb helder met elkaar waar je over praat. (Welke 'sfeer' van de sociale basis heb je het over?)
- Wat wil je / hoop je dat daar gebeurt?
- Wie (van de verschillende actoren) beïnvloedt dat en op welke manier?
- En wat is jouw rol (als gemeentelijke of landelijke overheid) in dat faciliteren, stimuleren, opdrachtgeven, opdrachtnemen, et cetera? En wie hebben verder een rol?

Handreiking voor dit verdere gesprek

Om het makkelijker te maken het expliciete gesprek met elkaar te voeren over de sociale basis hebben wij onderstaand conceptueel model ontwikkeld. (Zie volgende pagina). Wij hebben dit vormgegeven op zo'n manier, dat er ruimte is voor verschillende interpretaties en invullingen van de sociale basis: je wijst zelf aan wat we 'vandaag' met de sociale basis bedoelen. Dit voorkomt discussies over wat de sociale basis wel en niet is, en biedt richting voor een gesprek over wat je in een bepaald gesprek of een bepaalde context 'meeneemt'. Wij roepen beleidsmakers en op om samen met hun belangrijkste partners in de sociale basis het gesprek te voeren met dit model op tafel om spraakverwar- ringen te voorkomen. En in gesprek met elkaar tot een realistischere, mooiere en sterkere sociale basis te komen.

Gespreksmodel sociale basis: "waar hebben we het vandaag over?"

(ontwikkeld in samenwerking met Jochum Deuten)

De 'sociale basis' bestaat uit verschillende overlappende sferen. Het grenzen tussen de sferen zijn poreus. Het grijs gebied tussen de sferen is groot. De mate van invloed die de (lokale) overheid heeft op de verschillende actoren wisselt sterk tussen de sferen (en soms ook binnen de sferen).

Persoonlijke sociale basis:

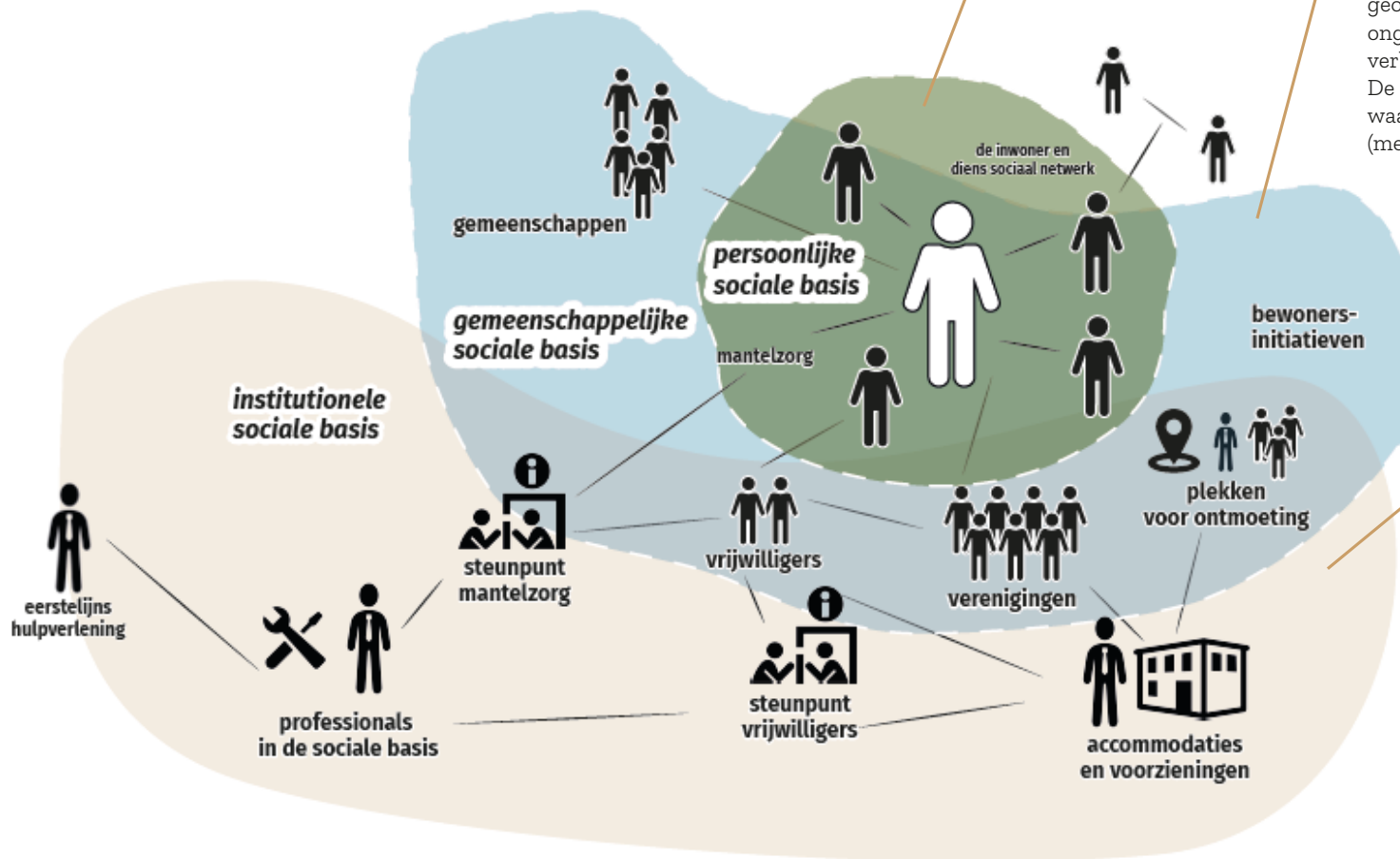
De inwoner en diens eigen netwerk. Hopelijk is dit een steunend netwerk. Inwoners kunnen een (hulp)vraag hebben, maar ook ideeën/ initiatieven. Soms word je als inwoner mantelzorger voor een naaste. Dit overkomt je en doe je op basis van jouw persoonlijke relatie met diegene. De overheid kan ideeën faciliteren, met middelen, ruimte of kennis. Maar ook kan (via beleid) ingezet worden op versterken van het sociale netwerk.

Gemeenschappelijke sociale basis:

Inwoners maken deel uit van gemeenschappen (levensbeschouwelijk of anderszins). Inwoners worden lid van formele netwerken (zoals verenigingen, clubs) en nemen deel aan informele verbanden (zonder formele status). Inwoners zetten zich zowel incidenteel als structureel vrijwillig in (zowel via georganiseerd vrijwilligerswerk als ongeorganiseerd). Vaak gebruiken deze verbanden ruimtes om samen te komen. De overheid kan dit stimuleren (door waardering en bewustzijn) en faciliteren (met middelen, ruimte of kennis).

Institutionele sociale basis:

De actieve inwoners maken gebruik van accommodaties (bijvoorbeeld buurthuizen bibliotheken) om samen te komen. De institutionele sociale basis bestaat verder uit collectieve / vrij-toegankelijke voorzieningen, vrijwilligerssteunpunten, mantelzorg-ondersteuning, etc.) en betaalde krachten (sociaal werkers zoals opbouwwerkers, jeugd- en jongerenwerk). Als (lokale) overheid heb je wisselend invloed op deze betaalde krachten en accommodaties.



Deel II: Casusbeschrijvingen van de gemeenten



Almere

Auteurs: Leyla Reches en Maarten Kwakernaak

In Almere is de laatste jaren hernieuwde aandacht voor de sociale basis. Dit zou mede voortkomen uit de realisatie dat er een afstand is ontstaan tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid. Het idee dat er duidelijk waarde zit in ervaringsdeskundigen, vrijwilligers en buurtinitiatieven in de sociale basis komt ook sterker naar voren in het huidige beleid.

De term sociale basis wordt in het beleidskader sociaal domein Almere 2019-2022 benoemd, maar wordt binnen het beleid niet structureel gebruikt. In de praktijk is er in het algemeen duidelijk wat er in Almere onder de sociale basis wordt verstaan.

"In alle eerlijkheid gebruiken we de term sociale basis nooit in ons werk. We hebben hem, en we weten precies wanneer we er mee bezig zijn en wanneer niet."

■ Beleidsadviseur gemeente Almere

Definitie van de sociale basis

In het beleidskader sociaal domein Almere 2019-2022 wordt de sociale basis als volgt omschreven:

"Elk van de ruim 200.000 Almeerders heeft weleens ondersteuning nodig om problemen en tegenslagen het hoofd te bieden. Vaak kunnen gezins- en familieleden, vrienden en burens bijspringen. Of er zijn plekken in de wijk waar mensen terecht kunnen voor advies, een luisterend oor of een helpende hand. Dit noemen we de 'sociale basis': het deel van de Almeerse samenleving dat

groeit en bloeit door de inzet, activiteiten en netwerken van inwoners zelf en vanuit de basisvoorzieningen (scholen en sport-, cultuur-, welzijns- en gezondheidsvoorzieningen). Er zijn echter grenzen aan wat mensen zelf, in en met hun eigen omgeving kunnen oplossen. Daarom moeten Almeerders kunnen terugvallen op de overheid in het vertrouwen dat ze de juiste ondersteuning krijgen."

In het beleid van de gemeente Almere valt dus het volgende onder de sociale basis: bijspringen door gezins- en familieleden, vrienden en burens, plekken in de wijk waar je terecht kan voor hulp, activiteiten van inwoners zelf en activiteiten vanuit basisvoorzieningen. Onder de basisvoorzieningen vallen onderwijsvoorzieningen, sportvoorzieningen, cultuurvoorzieningen, welzijnsvoorzieningen en gezondheidsvoorzieningen. Wat niet onder de sociale basis in Almere valt is de geïndiceerde zorg- en hulpverlening.

De bovenstaande afbakening wordt door de gemeente als 'goed passend' en 'volledig' bestempeld. Wel wordt er benadrukt dat de focus vooral moet liggen op de basis van de Almeerders zelf; wat doen inwoners al zelf en met elkaar. De schil eromheen is waar gemeente en welzijnsorganisaties inspringen. Voor de welzijnsorganisaties is de term herkenbaar, hoewel ze aangeven dat deze term in de praktijk niet gebruikt wordt. Ze geven aan dat als het gaat om de verschillende domeinen die er genoemd worden er per organisatie een vertaalslag plaatsvindt. Het afbakenen van het begrip sociale basis is lastig, de welzijnsorganisaties zien het meer als een organisch begrip waarin inwoners worden ondersteund wanneer dat nodig is. Voor de praktijk is het niet van belang wat nu wel, en wat nu niet bij de sociale basis hoort.

"Als we ons werk goed doen dan kan je het niet zo afkaderen. We moeten ons realiseren dat als we de inwoners centraal stellen we over de grenzen van organisaties heen bewegen, het zijn kunstmatige grenzen."

■ (Welzijns)organisatie Almere

Een voorbeeld waarbij de grens moeilijk te trekken is, is de onafhankelijke cliëntondersteuner, zo geeft een welzijnsorganisatie aan. Cliëntondersteuning is gericht op regie op het eigen leven, zelfredzaamheid en participatie bij kwetsbare inwoners. Financiering komt van het zorgkantoor of van de gemeente, afhankelijk van de aard van de vraag. Het is individuele, formele ondersteuning, maar zonder indicatie. Het bevindt zich daarmee tussen het informele aanbod van het welzijnswerk en het formele geïndiceerde aanbod van ondersteuning. In Almere bestaat er overigens ook een vorm van onafhankelijke cliëntondersteuning geboden door ervaringsdeskundigen. Dit is een meer informele vorm en richt zich op het meedenken en meegaan met inwoners bij contact met instanties in het sociaal domein.

Doel van de sociale basis

In het beleidskader Sociaal Domein Almere 2019-2022 wordt het doel van investeren in de sociale basis als volgt omschreven:

“Van essentieel belang is dat inwoners te allen tijde en binnen de eigen mogelijkheden de regie in eigen handen hebben, met als doel het hervinden van de zelfredzaamheid. We helpen inwoners immers het beste als ze zelf mee richting kunnen geven aan hun ondersteuning en perspectief.”

De gemeente Almere wil op lange termijn dat de bevolking ‘zelfredzaam’ is naar vermogen en ‘in hun kracht’ staat. Een sterke sociale basis is daar blijvend voor nodig. Een sterke sociale basis is in Almere een doel op zich. Maar er staat een bovenliggend doel boven, namelijk het streven naar een zelfredzame, krachtige bevolking, waar die sterke sociale basis voor nodig is. Uit de gesprekken komt een soortgelijk beeld naar voren van wat als het ultieme doel van de sociale basis wordt gezien. De gemeente ziet als doel dat inwoners zich op een goede en veilige manier kunnen redden in de stad en dat het de rol van de gemeente is om de inwoners daarin te ondersteunen en te faciliteren.

De wethouder benadrukt eveneens dat de sociale basis niet alleen problemen moet voorkomen of opvangen. Het is daarnaast een waarde op zichzelf, het is een vorm van samenleven.

“De sociale basis is een kurk die drijft, dat blijft hij doen. Ook als de golven hoog worden, die golven zijn de omstandigheden maar die kurk die blijft wel drijven. Als je veel op die kurk plaatst dan red je het niet meer.”

■ Wethouder Almere

Preventie en de sociale basis

In Almere lag de afgelopen jaren de focus in het sociale domein sterk op het vinden van alternatieven voor formele zorg. De sociale basis zou dan vooral een preventieve functie hiervoor hebben. Ondertussen wil de gemeente dat er in de sociale basis wordt geïnvesteerd met het doel om een prettige, cohesieve samenleving te creëren. Het hoogste doel is niet meer alleen preventie van zorgkosten.

“De sociale basis heeft zelf een waarde, zonder dat de pegels er alleen toe doen. Door het preventieverhaal zijn we het belang van de sociale basis aan sich een beetje kwijt geraakt.”

■ Beleidsadviseur gemeente Almere

Relatie gemeente - organisaties

In Almere zijn vier grote welzijnsorganisaties (VMCA, De Schoor, Humanitas en MEE IJsseloevers) in de sociale basis. Deze partijen zijn voor het overgrote deel verantwoordelijk voor de uitvoer van het welzijnswerk in de gemeente. De (welzijns)organisaties dienen per organisatie voor elk van de activiteiten/projecten jaarlijks een subsidieverzoek in. In deze aanvragen moet een door de gemeente opgesteld format worden ingevuld bestaande uit; maatschappelijke effecten van de activiteit/het project, beleidsdoelstelling, resultaten, aannames, doelgroepen, resultaatindicatoren, behoeftes en samenwerkingen. Hiermee worden subsidies toegekend voor de periode van een jaar.

De gemeente omschrijft de samenwerking met de organisaties als een 'partnerschap'. Er zijn korte lijnen tussen de gemeente en de welzijnsorganisaties, de (welzijns)organisaties worden ook wel als strategische partners gezien die meedenken in het beleid. Tegelijkertijd moet echter ook in acht worden genomen dat er bij het verstrekken van subsidies van een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie sprake is. Ook als het gaat om vernieuwing en innovatie is het van belang dat de gemeente zich duidelijk profileert als opdrachtgever. Het kan soms lastig zijn om zowel partner als opdrachtgever te zijn. Onderstreept wordt dat het vertrouwen naar elkaar groot is en dat de gemeente en welzijnsorganisaties zich samen inzetten voor de stad.

De welzijnsorganisaties beamen dit. Ze geven aan dat de beleidsmedewerkers en de accounthouders van de gemeente erg benaderbaar voor hen zijn. Het partnerschap zien ze ook terug bij onder andere de ontwikkeling van het welzijnskader. De welzijnsorganisaties waren daar actief bij betrokken.

"De samenwerking is beter dan in andere gemeenten in het land, er zit echt vertrouwen onder. Je kan het met elkaar oneens zijn zonder dat er wantrouwen is."

■ (Welzijns)organisatie Almere

Een andere kant wordt ook benoemd. De grote betrokkenheid van de gemeente kan in sommige gevallen voelen als te veel bemoeienis vanuit de gemeente. Dit vinden de welzijnsorganisaties typerend voor Almere waar de gedachte is dat alles 'maakbaar' is. Wel kan hier altijd het gesprek over worden aangegaan. De welzijnsorganisaties zien dat het gemeentelijk beleid aansluit op hun activiteiten, maar het dagelijks werk maar heel beperkt inhoudelijk kan worden gestuurd: de vraag van de inwoner is leidend. Beleid is in de sociale basis meer volgend dan sturend voor de praktijk.

"De gemeente is juist vanuit ons mee gaan bewegen en kijken welke koers nemen we samen. Er wordt geluisterd naar de praktijk en beleid beweegt mee met ons."

■ (Welzijns)organisatie Almere

Op financieel vlak ligt dit anders. Als er bezuinigingen zijn dan heeft dit wel direct invloed op de activiteiten van de welzijnsorganisaties.

"We waren samen met de ambtenaren unaniem dat de inzet vergroot moest worden, ook door de groeiende bevolking. Uiteindelijk was aan de collegetafel een financieel gedreven keuze dat er bezuinigen kwamen. Ondanks het goede gesprek ben je ook aan de grillen van de realiteit gebonden."

■ (Welzijns)organisatie Almere

Monitoren, verantwoord en leren

In Almere is er een verschuiving van kwantitatieve naar meer kwalitatieve monitoring aan de gang. In de subsidieverstrekingen voor de welzijnsorganisaties is duidelijk te zien welke resultaten verwacht worden en waarop wordt gemonitord. Het betreft een combinatie van kwalitatieve (vertellen) en kwantitatieve (tellen) informatie die moet worden verzameld. Voorbeelden van resultaten waar verschillende activiteiten aan zouden moeten bijdragen zijn bijvoorbeeld het versterken van talenten en sociale vaardigheden bij deelnemers (kwalitatief), maar ook het aantal bereikte deelnemers aan de activiteit (kwantitatief).

"We zijn op de goede weg want we gaan van kwantitatief naar kwalitatief en de gemeente is steeds meer geïnteresseerd in casussen en ervaringsdeskundigen. Dit is een beweging waar we graag in mee gaan en de bewoners moeten zich vooral uitspreken."

■ (Welzijns)organisatie Almere

De meerwaarde van investeren in de sociale basis laat zich moeilijk meten. Er worden door de gemeente enkele punten genoemd waar ze binnen de sociale basis meer zicht op zouden willen krijgen; de welzijnsorganisaties rapporteren alleen over de tevredenheid van de inwoners die gebruik maken van de voorzieningen, er is daardoor geen zicht op de behoefte van de inwoners die daar geen gebruik van maken. De gemeente wil vooral nog inzicht krijgen of het aanbod vanuit de sociale basis aansluit op de behoeften van de bewoners.

De welzijnsorganisaties geven aan dat het ze op projectniveau vaak lukt om kwalitatief en kwantitatief de resultaten meetbaar te maken. Bepaalde onderdelen zoals 'ontmoeting' en het faciliteren van projecten en initiatieven, zijn minder makkelijk meetbaar.

"De kunst is aan ons om meer diepgang aan te brengen in hoe je monitort"

■ (Welzijns)organisatie Almere

De welzijnsorganisaties zelf geven aan dat het van toegevoegde waarde zou zijn als subsidieverstrekingen niet jaarlijks, maar voor meerdere jaren worden afgegeven. De huidige vorm vraagt van (welzijns)organisaties jaarlijks om per resultaatgebied een aanvraag te doen. Dit zorgt ervoor dat gesprekken minder over inhoud en meer over financiën gaan. De gemeente heeft hierin stappen gezet door het toewerken naar meerjarige subsidieverlening op te nemen in het welzijnsbeleid. Samen met de betrokken organisaties vindt er nu een nadere uitwerking plaats.

In 'vertelsessies' komen 31 partners in het sociaal domein een paar keer per jaar samen. Hierbij spreken directeuren-bestuurders en raden van toezicht met elkaar. De partners organiseren daarnaast zelf, of samen met andere partners, dialoog met de stad. De partners vertellen hierin wat ze doen en bereiken en er wordt geluisterd hoe de stad de inzet waardeert. Daarnaast is er aandacht voor publiek verantwoorden, door rondetafelgesprekken met inwoners of een toneelstuk waarin wordt laten zien wat er binnen verschillende projecten gebeurt.

"We proberen steeds meer de verhalen van de bewoners boven tafel te halen."

■ Beleidsadviseur gemeente Almere

Naast de focus op het vertellen is er ook een wens om meer kwantitatieve data te verkrijgen. Hiervoor is de gemeente bezig om de Monitor Sociaal Domein te hernieuwen en een Wijkmonitor op te zetten. Hiermee hoopt de gemeente om gebiedsgerichte trends en patronen meer boven tafel te krijgen.

Beleidstheorie

Voor de gemeente Almere is een sterke sociale basis een centraal element in haar beleid. De sociale basis in Almere is een omvangrijk (en relatief complex) stelstel van organisaties, activiteiten en actieve inwoners. In het Welzijnskader van Almere is een eerste aanzet gemaakt voor een beleidstheorie met betrekking tot de sociale basis.

"Het welzijnskader helpt ons om keuzes te maken en de sociale basis in de stad verder te versterken. De basis die wordt gevormd door een samenleving die samenleeft. Samen kunnen we de stad en de Almeerders laten bloeien"

■ Wethouder Almere

Dit is niet een expliciete theorie, uit de losse onderdelen hebben we een vertaalslag gemaakt en de verwachtingen en doelen eruit gehaald. Om overzicht te creëren is in het Welzijnskader een verdeling gemaakt aan de hand van twee sporen in vier clusters:

Spoor 1: Almeerders aan Zet

- Ontmoeten en verbinden
- Makelen/Schakelen in wijken
- Ondersteunen vrijwilligers en mantelzorgers

Spoor 2: Formele ondersteuning verminderen en voorkomen

- Uitvoeren projecten gericht op specifieke groepen

Ontmoeten en verbinden

De eerste pijler binnen spoor 1 is ontmoeten en verbinden, het gaat hierbij om activiteiten die gericht zijn op het helpen van elkaar of op het ontmoeten van elkaar. Binnen Almere is te zien dat dit zich uitmond in investeringen in speeltuinen, buurtcentra en verschillende grote en kleine projecten gericht op ontmoeting en verbinding. Investerings hierin hebben als doel om bij te dragen aan ontmoeting, minder toename van eenzaamheid, hogere betrokkenheid, meer talentontwikkeling, zelfontplooiing en meer participatie.

Cultuur als onderdeel van de sociale basis

Naast de verschillende onderdelen uit het Welzijnskader valt binnen de definitie van de sociale basis in Almere ook cultuur. De gemeente heeft een apart beleidskader cultuur. Dit is niet een expliciete theorie. Uit de losse onderdelen hebben we een vertaalslag gemaakt en de verwachtingen en doelen eruit gehaald. De visie van Almere is dat cultuur verrijkt, verbindt en versterkt. De investeringen die hier gedaan worden hebben als doel om cultuur voor alle Almeerders dichtbij te realiseren, cultuur de ruimte te geven om te groeien en cultuur de identiteit van Almere vorm te laten geven (Cultuurplan Almere 2019-2024).

Makelen en schakelen in wijken

De investeringen in kinderwerk, jongerenwerk, seniorenwerk, buurtsportcoaches, opbouwwerk en sociaal cultureel werk dragen bij aan het signaleren in de buurt of wijk. Naast wat inwoners zelf kunnen organiseren is de inzet van professionals in de wijk om naast het signaleren van inwoners met een hulpvraag ook aandacht te geven aan specifieke groepen zoals kinderen. De investeringen hieraan hebben als doel om bij te dragen aan hogere betrokkenheid,

meer talentontwikkeling, zelfontplooiing, meer participatie, deelname aan vrijetijdsactiviteiten, gezond en veilig opgroeien, meer sociale cohesie en een zinvolle daginvulling.

Sport als onderdeel van de sociale basis

Naast de verschillende onderdelen uit het Welzijnskader vallen binnen de definitie van de sociale basis in Almere ook sportvoorzieningen. De rol van de buurtsportcoaches is terug te lezen in het Welzijnskader, maar de gemeente heeft ook een apart beleidskader voor de visie op sport en beweging. Almere wil graag een sportieve stad zijn met gezonde inwoners. Hiervoor worden twee ambities geformuleerd; Almere is één grote sport- en beweegaccommodatie en in Almere kan iedereen sporten en bewegen. Deze ambities moeten worden behaald 1) door te investeren in de buitenruimte en deze aantrekkelijk te maken en 2) door een toegankelijk en hoogwaardig beweegaanbod (Sportvisie Almere 2021-2026).

Ondersteunen van vrijwilligers en mantelzorgers

Almere telt ruim tienduizend vrijwilligers daarnaast zijn ook veel mensen mantelzorger. Er wordt geïnvesteerd in de ondersteuning van deze groepen zodat ze hun belangrijke taken op een goede manier kunnen uitvoeren. Hiervoor heeft Almere een expertisecentrum voor vrijwillige inzet, een expertisecentrum mantelzorg en andere projecten die vrijwillige inzet stimuleren.

De investeringen in deze activiteiten hebben als doel om bij te dragen aan hogere betrokkenheid, meer deelname aan vrijetijdsactiviteiten, hogere sociale cohesie, voldoening en minder overbelasting van mantelzorgers.

Onderwijs als onderdeel van de sociale basis

Binnen de Almeerse scope van de sociale basis valt ook het onderdeel onderwijs. Het doel is dat alle kinderen in Almere gezond en veilig opgroeien. Hiervoor wordt er specifiek ingezet op opvoeden, opgroeien, voorschoolse activiteiten en de verbinding tussen jeugdhulp en onderwijs. Om het gestelde doel te bereiken worden er verschillende acties ondernomen die zijn ingedeeld in drie programmalijnen: passende ondersteuning voor elk kind, doorlopende lijnen en verbindingen in de onderwijsloopbanen van kinderen en kwalitatief goed aanbod van voorschoolse activiteiten en onderwijs (De LEA 2019-2022).

Projecten voor specifieke groepen

Tot slot is er in het welzijnskader opgenomen dat er investeringen gedaan worden voor activiteiten en projecten voor specifieke groepen. Hiermee kan er een aanvulling geboden worden op de formele hulpverlening of kan het voor specifieke groepen de hulpverlening verminderen. Voorbeelden die worden genoemd zijn activiteiten voor mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking of inwoners met grote schuldenproblematiek. Het is een aanvulling op formele hulpverlening of het kan die hulpverlening zelfs verminderen of voorkomen.

Op termijn dragen de bovenstaande pijlers bij aan het hogere doel dat Almeerdere zo goed mogelijk zelfstandig hun leven kunnen leiden en dat iedere Almeerder mee kan doen aan de samenleving. De aanname is dat dit op lange termijn kan resulteren in minder zorgvraag, zorgafname en zorgkosten.

Gezondheid als onderdeel van de sociale basis

Binnen de Almeerse scope van de sociale basis valt ook het onderdeel gezondheid. Het doel is dat alle Almeerdere samen blijven bewegen voor een gezond Almere. Hiervoor worden twee ambities geformuleerd; het bevorderen van een gezond gewicht (gezonde levensstijl) en het vergroten van de mentale en fysieke weerbaarheid. Om het gestelde doel te bereiken wordt er een integrale aanpak ingezet waarbij het slim verbinden van kennis, ervaring en samenwerking belangrijke voorwaarden zijn (Gezondheidsbeleid Almere 2018-2021).

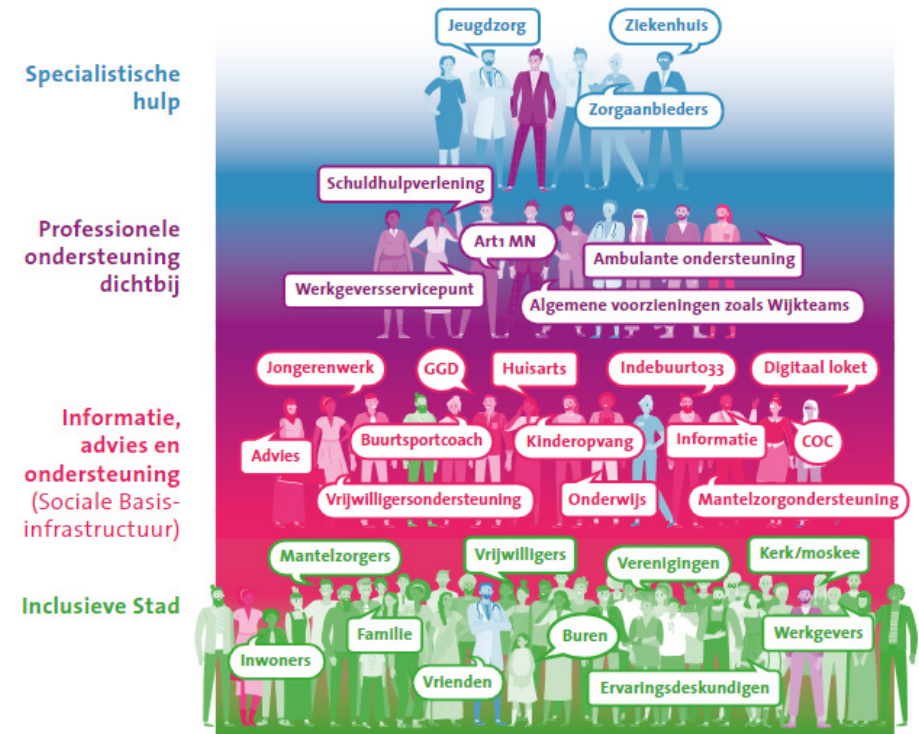
Amersfoort

Auteurs: Freek de Meere en Marije Voorwinden

In januari 2021 verscheen het beleidskader Amersfoort Inclusieve Stad 2021-2026. Daarin neemt het begrip sociale basis infrastructuur een centrale plek in. Dit is het geheel van sociale verbanden, contacten en inzet op ondersteuning, zowel informeel als formeel. De sociale basis infrastructuur wordt gezien als de ruggengraat van de samenleving. De mensen die actief zijn in de sociale basis infrastructuur dragen bij aan de veerkracht van de Amersfoortse samenleving.

Definitie van de sociale basis

De sociale basis zelf zijn de mensen in de inclusieve stad, die zich verbinden in verenigingen en die mantelzorg en vrijwilligerswerk kunnen verrichten. De gemeente wil deze maatschappelijke inzet, zelforganisatie en de sociale kwaliteit van samenleven in wijken en buurten stimuleren en ondersteunen. In onderstaande figuur is de positionering van de sociale basis infrastructuur ten opzichte van professionele en specialistische ondersteuning duidelijk.



De sociale basis van de inclusieve samenleving bestaat uit mensen. Die mensen hebben verschillende rollen en organiseren zich op verschillende manieren. Een aantal van die rollen en activiteiten kunnen gezien worden als direct aanpaand aan de sociale basis infrastructuur. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die mantelzorg verlenen of vrijwilligerswerk doen in verenigingen, kerken en moskeën. De kern van de sociale basis infrastructuur bestaat uit allerlei vormen van informatie, advies en ondersteuning. Dit is gericht op de mensen in de sociale basis. Dit kan gegeven worden door buurtstportcoaches, mantelzorg-ondersteuning, jongerenwerk en dergelijke. Hier komen we later uitgebreider op terug. Algemene voorzieningen als de wijkteams en de schuldhulpverlening worden gezien als professionele ondersteuning die dichtbij de bewoners is gesitueerd, maar zelf geen sociale basis infrastructuur zijn. Bovenaan is de specialistische hulp gesitueerd.

De belangrijkste uitvoerder van het Amersfoortse beleid in de sociale basis infrastructuur is Indebuurt033, een samenwerkingsverband tussen B&A groep, MEE en Beweging 3.0. In het visiestuk van Indebuurt033 wordt dezelfde positionering van de sociale basis infrastructuur gegeven. De richting wordt ook weergegeven: "Een sterke sociale basis vormt de motor van de transformatie naar positieve gezondheid en preventie. Dankzij onze inzet kan in veel gevallen specialistische zorg worden voorkomen; we helpen mensen om zelfredzaam en weerbaar te zijn."

In de gesprekken blijkt de omschrijving en positionering voor zowel gemeente als uitvoerder goed werkbaar, en levert dit voor direct betrokkenen geen grote interpretatieverschillen op. Voor samenwerkingspartners en beleidsmedewerkers elders in het sociale domein wel, daar dient regelmatig uitgelegd te worden hoe de inzet van Indebuurt033 te duiden (zie hieronder).

Doel van de sociale basis

In het beleidskader is vastgelegd wat de doelen van de stad zijn. Amersfoort werkt aan een gezond, actief en prettig leven voor iedereen met als doel:

- Gelijke kansen te creëren.
- Tweedeling tegen te gaan: achterstanden te verkleinen, kansen te vergroten.
- De weerbaarheid van inwoners te vergroten.

Hierbij wordt aangegeven dat er wordt gewerkt met respect en oog voor:

- Diversiteit, eigenheid, eigen keuze.
- Gelijkwaardigheid.
- Wat nodig is in plaats van wat mag of niet mag.
- Het realisme dat niet alles maakbaar is.

Er wordt geredeneerd vanuit de levens van inwoners, en die spelen zich niet binnen de grenzen van de specifieke beleidsdomeinen of wettelijke kaders af. Het beleidskader geeft daarom overzicht voor het beleid voor het sociaal domein, ondersteuning, participatie, (jeugd)zorg, minimabeleid, toeleiding naar werk, jeugdbeleid, pedagogisch klimaat, onderwijs, diversiteit, antidiscriminatie en sociale veiligheid. Ook de samenwerking met andere domeinen (zoals sport, het veiligheidsdomein, medische domein, het fysieke domein en het economische domein) krijgen in het beleidskader aandacht.

Sinds de decentralisaties uit 2015 is de inspanning erop gericht om ondersteuning en zorg aan inwoners efficiënter en effectiever te organiseren. Het aanbestedingsdocument stelt "Deze transformatie kenmerkt zich door het realiseren van de volgende beweging: zoveel mogelijk naar de basis, gericht op

Positieve Gezondheid en preventie. We bevorderen de inzet van algemene voorzieningen in de wijk en verminderen specialistische hulp. We werken daarom aan de versterking van de Sociale Basis Infrastructuur en van de samenwerking tussen inwoners en partners uit het informele en formele netwerk." De sfeer lijkt daarbij positief:

"Ik heb hier voor bij een andere gemeente gewerkt. Ik heb het nog nooit zo goed gezien. Ik vind Amersfoort uniek. De enorme kracht in de sociale basis die er is."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Preventie en de sociale basis

De ondersteuning en activiteiten in de sociale basis infrastructuur hebben het karakter van een algemene voorziening en zijn daarmee voorliggend op maatwerkvoorzieningen. De organisaties kennen een preventieve werkwijze, zijn laagdrempelig toegankelijk en zijn erop gericht om te voorkomen dat problemen van (groepen) inwoners verergeren. Er worden allerlei activiteiten uitgevoerd die waarschijnlijk mede leiden tot het verminderen van problematiek en zorgkosten. De gemeente maakt met veel meer kernpartners dan alleen in de sociale basis infrastructuur langjarige afspraken om de gewenste preventieve beweging te realiseren.

Relatie welzijnsorganisaties en gemeente

De gemeente Amersfoort heeft één partij via een aanbesteding geworven die een belangrijke coördinerende rol op zich neemt in de sociale basis infrastructuur én het werk gedeeltelijk ook zelf uitvoert. Er is per 1 januari 2022 een overeenkomst aangegaan voor de duur van 9 jaren. Dit is een contract van eerst drie jaar met daarna drie keer de optie tot verlenging met twee jaar.

De gemeente kiest bewust voor deze lange termijn. De gemeente wil stabiliteit. Indebuurt033 heeft de aanbesteding gewonnen. Indebuurt033 bestaat uit de drie genoemde samenwerkende organisaties, maar profileert zich als één organisatie.

De welzijnspartner speelt een coördinerende, verbindende en uitvoerende rol in de sociale basis infrastructuur. Zij bieden een professionele basis in elke wijk en op stedelijk niveau. De gemeente ziet zichzelf wel als 'beleidseigenaar', maar heeft haar coördinerende rol deels uitbesteed aan Indebuurt033.

"Amersfoort is al heel lang een regie gemeente."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

De gemeente en de welzijnspartner spreken veelvuldig met elkaar, er is sprake van een intensieve samenwerking en afstemming.

"Daar vind ik Amersfoort sterk en bijzonder in. Ambtenaren en gemeenteraad blijven ook investeren in de sociale basis."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Indebuurt033 ziet zichzelf niet als uitvoeringsorganisatie van de gemeente. Wel voeren ze gemeentelijk beleid uit en worden volledig gefinancierd door de gemeente. Er wordt samen gewerkt vanuit partnerschap, het wordt als niet toevallig gezien dat de gemeente bereid is te investeren.

"Wij zijn oren en ogen van de stad tussen de mensen. De gemeente voedt zich met die info. Op moment dat de gemeente voor bepaalde opgaven staan, zijn wij de eerste met wie de gemeente in gesprek gaat."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Contact met andere onderdelen gemeente

Er is veelvuldig contact tussen indeBuurt033 en vertegenwoordigers van allerlei beleidsafdelingen van de gemeente. Die samenwerking kan behoorlijk verschillen. Soms is het werk in de sociale basis infrastructuur eenvoudig te koppelen aan de wensen van beleidsambtenaren. Maar het is niet zo dat vanuit het werk in de sociale basis infrastructuur zomaar mee gewerkt kan worden aan een nieuw plan van een beleidsafdeling. De gemeente komt bijvoorbeeld met een thema als discriminatie en inclusie waar meer op moet gebeuren.

"Ze zijn dan teleurgesteld dat dat niet in ons plan van aanpak staat. Maar wij schrijven dat niet apart op omdat inclusie al in de haarvaten van onze organisatie zit. Dat geldt ook voor positieve gezondheid."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Voor wat betreft politieke sturing vanuit wethouders en gemeenteraad lijkt de constructie van het overkoepelende beleidskader goed richting te geven. Maar zowel beleidsmedewerkers als Indebuurt033 zijn ook actief naar de raad toe. Zo zijn er ronde tafel gesprekken en Indebuurt033 nodigt zichzelf uit voor gesprekken met raadsleden. Het heeft een informerend karakter. En:

"We hebben geluk met de gemeenteraad, die denkt goed mee. Ze volgen het, ook kritisch. En geven het college ook wel ruimte. We hebben ook wel gemandateerde ruimte, dus hoeven niet telkens terug naar de raad"

■ Medewerker gemeente

Contact andere organisaties

Er zijn structurele contacten met onder andere de Sociale wijkteams, WIZ, Stadsring51, Integratiewerk, de breedspectrumaanbieders en de Amersfoortse Brede Combinatie (ABC). Er wordt meer samenwerking gezocht met het onderwijs, veiligheid, de huisartsen, de ggz, de bibliotheek, diverse vrijwilligersorganisaties en (sport)verenigingen. Op het gebied van dagbesteding voor ouderen wordt samenwerking aangegaan met aanbieders van inloop en

activiteiten. Het is de opdracht het netwerk te verbreden in het onderwijs, sport, cultuur en veiligheid.

"De cultuur in Amersfoort is altijd een cultuur van overleg geweest. Ook onderling tussen partijen. We zitten veelvuldig met elkaar om tafel. De bodem is goed voor verschillende samenwerkingen. De bibliotheek is bijvoorbeeld al jaren lang een partij die in allerlei sociale vraagstukken participeert, vooral op taal. Waar wij wel over nadenken en tegenaanlopen is dat iedereen een opdracht krijgt. We willen toch eens gaan kijken of we opdrachten veel meer met elkaar kunnen delen. Hoe kun je dat op een makkelijke manier doen zonder dat het leidt tot procedures en gekke dingen."

■ Medewerker gemeente

Projectenregeling

De gemeente Amersfoort heeft de Subsidieregeling Projecten#Indebuurt. Deze wordt uitgevoerd door Indebuurt033. Het doel van de regeling is het versterken van de sociale basis in de wijken en in de stad. Subsidie kan voor allerlei laagdrempelige en toegankelijke welzijnsactiviteiten worden aangevraagd door zowel inwoners als door zzp'ers en organisaties. Voorwaarde is dat de activiteiten aansluiten bij de behoeften van de betreffende wijk. Deze behoeften zijn bepaald door de wijkinwoners en wijkprofessionals samen. De meeste aanvragen betreffen het bevorderen van ontmoeting en de sociale leefbaarheid in wijken en buurten. Daarnaast brengt Indebuurt033 initiatieven en subsidieaanvragers bijeen, zodat ze elkaar kennen, elkaar aanvullen, van elkaar leren en samenwerken en mogelijk tot nieuwe, inspirerende ideeën komen.

Monitoring

De monitoring van de activiteiten en opbrengsten in de sociale basis staat in de visie van de gemeente niet op zichzelf. De beleidsvisie stelt: "Investeren in preventie vergt een andere manier van denken, werken, financieren en verantwoorden. Het stelt daarmee eisen aan het systeem van de toegang, inkoop, financiering, monitoring en aansturing van professionals. We bepalen

onze inzet op basis van wat we in de komende jaren kunnen waarmaken, en houden tegelijk de blik op de langere termijn voordat resultaten zichtbaar of meetbaar worden.”

Op dit moment zijn de volgende vier instrumenten het meest relevant voor de monitoring van de sociale basis:

- Monitor sociaal domein
- Wijkgericht werken
- Verantwoording Indebuurt033
- Transformatiewerkplaatsen

Deze laatste is niet bedoeld voor monitoring, maar wel daarvoor te gebruiken. Wij schetsen alle vier de instrumenten hieronder.

Monitor sociaal domein

De Amersfoortse periodieke Monitor Sociaal Domein is vernieuwd. Het sluit nu aan op het beleidskader Amersfoort Inclusieve Stad en de naam is omgezet naar Monitor Inclusieve Stad. Het gaat de effecten in beeld brengen van het nieuwe beleid en werkt op basis van een actueel dashboard. Er is een grote hoeveelheid aan indicatoren opgenomen in de monitor. De effecten van het werk in de sociale basis moeten als onderdeel worden gezien van de totale inzet.

Toch zijn een aantal indicatoren benoemd die worden gelinkt aan de sociale basis en de sociale basis infrastructuur. We geven twee voorbeelden: ‘% huishoudens dat geen gebruik maakt van jeugdwet, WMO of Bijstand’ is opgenomen bij de sociale basis. Er wordt niet verwacht dat het werk in de sociale basis infrastructuur alléén ervoor zal zorgen dat het aantal huishoudens dat geen gebruik maakt van jeugdwet, WMO of Bijstand hoger wordt. Het werk staat wel te dienste daarvan. Bij de sociale basis infrastructuur wordt bijvoorbeeld als indicator ‘% unieke bezoeker van Indebuurt033’ benoemd.

Het is de vraag in hoeverre de nieuwe monitor sturend zal en kan zijn in het dagelijkse werk. Zo is wel bekend hoeveel unieke bezoekers Indebuurt033 registreert, maar de vraagontwikkeling en de inhoudelijke vraagstukken waarvoor mensen komen, zijn minstens zo relevant.

Wijkgericht werken

Voor de langere termijn heeft de gemeente het voornemen om met haar inwoners en samenwerkingspartners een nieuwe integrale, domein overstijgende werkwijze te ontwikkelen en uit te voeren gebaseerd op data, kennis en praktijk. Dit moet leiden volgens het beleidskader leiden tot één wijkprogramma per wijk/gebied waarin het sociale, fysieke en medische domein zijn geïntegreerd. Tot op heden worden er door de diverse organisaties eigenstandige wijkplannen gemaakt. Voorbeelden zijn ‘de gezonde wijkaanpak’, wijkplannen van de welzijnsorganisatie en huisartsen maken per wijk een wijkplan op medisch en sociaal snijvlak. De gemeente is begin 2021 in één wijk gestart met deze opgave. Op basis van de geleerde lessen zal de nieuwe werkwijze worden doorontwikkeld en aangepast. Het welzijnswerk is één van de kernpartners in dit ontwikkeltraject. In dit ontwikkeltraject wordt ook meegenomen waar op termijn de verschillende rollen en taken worden belegd met betrekking tot regie en proces van de wijkprogrammering.

De gemeente wil doen wat werkt. Door meer gebruik te maken van data en kennis kunnen interventies ingezet worden die zich hebben bewezen in de praktijk. Sturen op impact vereist dat er meer inzicht beschikbaar is over de effectiviteit van de ondersteuning en zorg die wordt geboden en over hoe inwoners deze ervaren. Dit is een aanvulling op en versterking van de professionele inzet en praktijkervaringen, waarbij de impact op het leven van inwoners centraal staat. In de wijkgerichte aanpak en wijkplannen gaat de gemeente inzetten op het samenbrengen van data en kennis met de expertise van professionals en de ervaringsdeskundigheid van inwoners. Hierdoor wordt

inzichtelijk in welke wijken en/of voor welke groepen inwoners (preventieve) ondersteuning nodig is. En op welke wijze kosten verminderd kunnen worden van specialistische zorg ten behoeve van preventieve inzet.

De richting van de inzet wordt bepaald op basis van wat wetenschappelijk bekend is over risico- en beschermende factoren voor een gezond, actief en prettig leven. Risicofactoren zijn bijvoorbeeld het hebben van schulden of te weinig bewegen. Beschermende factoren zijn bijvoorbeeld een groene omgeving en sociale contacten. Ook worden wetenschappelijke inzichten meegenomen over de effectiviteit van specifieke interventies. De inzet richt zich enerzijds op kwetsbare personen, maar anderzijds ook op iedere inwoner.

Verantwoording Indebuurt033

De ontwikkeling van de wijkmonitor is lerend bedoeld, maar raakt ook verantwoord. Er zal door Indebuurt033 verantwoord worden op een aantal doelstellingen. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal mensen die zijn bereikt en kwalitatief wat bijvoorbeeld buurtinitiatieven hebben opgeleverd. Maatschappelijke impact zal worden opgehaald uit interviews en verhalen zullen worden verteld. Er zullen ook tevredenheidsonderzoeken worden gedaan onder cliënten, in de vorm van spiegelgesprekken of enquêtes. Het is de bedoeling aanvullende onderzoeken te doen naar effecten. Maar:

"Een deel van het werk is moeilijk te meten. Effecten meten is ontzettend moeilijk. En ga dat eens aan ons toeschrijven. Het is ook samenspel van veel factoren."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Indebuurt033 verantwoordt naar de gemeente en die bieden het aan aan de gemeenteraad. De verantwoording geschiedt aan de hand van de jaarplannen, die de basis zijn van de financiering. Onderlegger daarvoor zijn werkplannen.

Er wordt 2 jaarlijks een jaarverslag gemaakt en tussentijdse halfjaarverslagen. Deze zijn best uitgebreid en zouden volgens de aanbieder iets handzamer kunnen worden en iets sprekender met bijvoorbeeld foto's en filmpjes. De projectsubsidies die Indebuurt033 aan derden verstrekt worden heel beknopt cijfermatig verantwoord, zoals aantal aangevraagde en toegekende subsidies.

Transformatiewerkplaatsen

Er zijn verschillende zogenaamde transformatiewerkplaatsen. Dat is een overlegstructuur tussen gemeente en diverse uitvoerende organisaties om op basis van ontwikkelingen en trends een antwoord te formuleren op een integraal vraagstuk. Ze worden niet per wijk georganiseerd. Ze zijn de laatste drie jaar gevormd op onder andere het gebied van bestaanszekerheid, jeugd opvoeden, zelfredzaamheid, psychische kwetsbaarheid en integrale uitvoering. Het is wisselend welke partijen aansluiten en het is soms zoeken naar de insteek. Het blijkt ook lastig om wat zo mooi is op papier in de praktijk zo vorm te geven dat partijen elkaar kunnen vinden. Welzijnswerk kan in principe aan de voorkant zo goed meedenken, maar tegelijkertijd zit dit niet in de genen van de organisatie.

Beleidstheorie

De beleidsvisie Amersfoort Inclusieve Stad benoemt vijf maatschappelijke effecten waaraan tal van activiteiten geacht worden bij te dragen:

- Gezonde en vitale inwoners
- Kansrijk ontwikkelen
- Omzien naar elkaar
- Meedoen
- Thuis in Amersfoort

Preventie

Het werk in de sociale basis infrastructuur levert als één van de onderdelen een bijdrage aan al deze effecten. De onderbouwing voor de aanpak is benoemd in de beleidsvisie. Daarin staan op verschillende plekken verwijzingen naar literatuur. Als voorbeeld staat onder de aanpak bij ontwikkelen & opgroeien als eerste stap:

"Zorgen voor een sterke basis". Deze basis "wordt gelegd in de directe omgeving van de jeugdige. Voorlichting en - waar nodig - ondersteuning aan opvoeders en beroepsopvoeders over het gewone opgroeien en opvoeden, een positief pedagogisch klimaat, over wat kinderen en jongeren nodig hebben en hoe volwassenen elkaar daarin kunnen ondersteunen. Door het versterken van beschermende factoren kan tegenwicht worden geboden aan risico's en problemen; deze factoren maken kinderen en jongeren weerbaar. Voorbeelden van beschermende factoren zijn sociale binding (in gezin, vriendengroep, school, wijk), constructieve tijdsbesteding als sport, cultuur of andere activiteiten, en schoolmotivatie. De inzet op beschermende factoren is in Amersfoort al bekend van het IJslands model."

Er wordt in dit onderdeel van de beleidsvisie ook verwezen naar een NJi publicatie.

Activiteiten in de sociale basis infrastructuur

Onder de volgende drie categorieën vallen vele verschillende activiteiten. Die verschillen in de mate waarin ze zijn uitgewerkt. In alle drie de lijnen worden ook mensen gezocht, gevonden en bereikt:

- Problemen bij inwoners in beeld brengen, actie ondernemen.
- Collectieve en individuele ondersteuning en begeleiding bieden voor (kwetsbare) inwoners, groepen en netwerken.

- Inwoners, bewonersinitiatieven en informele steunorganisaties in de wijken ondersteunen om hun (kwetsbare) buurtgenoten te helpen.

Er wordt niet betoogd hoe deze drie soorten activiteiten precies bijdragen aan de genoemde effecten. Ze kunnen in principe aan alle vijf effecten bijdragen, zonder dat ze op zichzelf geacht worden deze effecten gelijk te bereiken. Er zijn allerlei andere initiatieven op verschillende beleidsterreinen die ook bijdragen.

Volgens welke principes?

- Zelf ondersteunen.
- Verbinden, coördineren, makelen, delen van expertise.
- Laagdrempelige collectieve voorzieningen, zonder wachttijden en zonder indicatie voor iedereen toegankelijk.
- Outreachend: mensen in hun eigen omgeving opzoeken en ondersteunen op een manier die zij prettig vinden.
- Per wijk een programma op maat.
- Uitvoeren projectenregeling waarin partijen subsidies aan kunnen vragen (hoe precies wordt aan gesleuteld)

Doelgroepen

Er worden in de vele activiteiten verschillende doelgroepen onderscheiden

- Inwoners
- Kwetsbare inwoners
- Vrijwilligers en mantelzorgers.
- Soms specifieke groepen als jongeren, ouderen, mensen met dementie, etc.

Effecten eerste orde:

Deze effecten zijn direct gelinkt aan de genoemde soorten activiteiten:

- Vragen van inwoners op verschillende leefgebieden zijn beantwoord.
- Wijkbewoners leren elkaar kennen en hebben iets aan elkaar.
- De zelfredzaamheid en de talentontwikkeling van inwoners wordt versterkt.

Effecten tweede orde:

- De benoemde eerste orde effecten dragen bij aan de volgende effecten:
- Gezonde en vitale inwoners
- Kansrijk ontwikkelen
- Omzien naar elkaar
- Meedoen
- Thuis in Amersfoort

Amsterdam

Auteurs: Freek de Meere en Nienke de Wit

In 2020 verscheen 'Samen vooruit: Op weg naar een stevige sociale basis in Amsterdam.' Dit is het stedelijk kader dat geldt voor het werken aan de sociale basis voor de periode 2020-2023. Het stedelijk kader is het raamwerk waarbinnen de sociale basis wordt vormgegeven op basis van gedeelde leidende principes voor de uitvoering. Het kader is met inbreng van veel organisaties en professionals tot stand gekomen en dient als leidraad voor verdere samenwerking en als inspiratiebron voor verbinding en versteviging van het vele en diverse aanbod van activiteiten in Amsterdam. Het draagt bij aan een herkenbaar aanbod aan (buurt)voorzieningen voor Amsterdammers. Met het kader wordt voorkomen dat afspraken keer op keer opnieuw gemaakt moeten worden.

Het kader markeert een grote verandering. Het voegt veel verschillende hokjes, beleidsdomeinen en stadsdelen samen vanuit een samenhangende benadering van de sociale basis. Het is zowel inhoudelijk integrerend over verschillende beleidsdomeinen heen, als over de zeven stadsdelen.

"Ik denk dat we ook met een inhaalslag te maken hadden. Veel energie is uitgegaan naar medewerkers goed op vlieghoogte te krijgen. Om met zeven teams uit verschillende stadsdelen op dezelfde trein te blijven. De neiging was dat iedereen steeds van die trein af wilde springen."

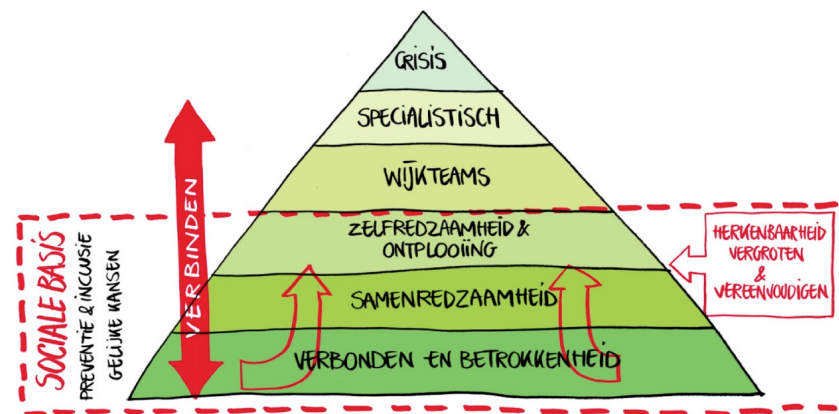
■ Medewerker gemeente Amsterdam

Definitie van de sociale basis

De sociale basis wordt in het kader gedefinieerd als het breed en laagdrempelig aanbod van activiteiten en ondersteuning in de eigen buurt of wijk. Het is gepositioneerd als een fundament dat door inwoners, vrijwilligers, professionals en ambtenaren samen wordt vormgegeven. De sociale basis maakt het Amsterdammers mede mogelijk om zelfredzaam te zijn, talenten te ontwikkelen en mee te doen in de stad.

De sociale basis wordt gezien in relatie tot zwaardere vormen van zorg en ondersteuning in Amsterdam. De sociale basis is het fundament dat stabiliteit geeft aan de andere zorg en ondersteuning in de stad, zoals wijkteams, specialistische hulp en crisishulpverlening.

Samenspel tussen de sociale basis en zwaardere vormen van zorg en ondersteuning in Amsterdam



De sociale basis van Amsterdam is opgebouwd uit activiteiten in drie bouwstenen. In de figuur zijn deze op elkaar gestapeld. De onderste trede bestaat uit 'verbondenheid en betrokkenheid'. Dit zijn activiteiten die steun geven aan het gevoel van verbondenheid met medemensen of de gemeenschap waartoe mensen behoren. De tweede trede wordt 'samenredzaamheid' genoemd. Dit zijn activiteiten die ervoor zorgen dat iedereen kan meedoen door elkaar te steunen en verantwoordelijkheid te nemen. De derde trede heet 'zelfredzaamheid en ontplooiing'. Dit zijn activiteiten die het vermogen van ieder vergroten om zelfstandig het eigen leven te leiden, problemen op te lossen en zich te ontwikkelen.

Het aanbod vanuit de sociale basis is er voor alle Amsterdammers. Het kan op initiatief van Amsterdammers, professionele organisaties, vrijwilligersorganisaties of de gemeente worden georganiseerd. De sociale basis vergroot de burgerkracht, zorgt dat Amsterdammers mee kunnen doen en voorkomt dat Amsterdammers met een kleine zorg- of ondersteuningsvraag in een zwaar traject terechtkomen.

Het is de bedoeling dat in de toekomst meer Amsterdammers terechtkomen bij de activiteiten en ondersteuning in de sociale basis. Daarom moet alles goed te vinden en goed toegankelijk zijn. Een betere herkenbaarheid is vooral van belang voor Amsterdammers die nog niet vanzelfsprekend meedoen, een beperkt netwerk hebben of ook zwaardere ondersteuning krijgen van eerstelijns professionals. Grotere herkenbaarheid dient er ook voor te zorgen dat formele en informele partijen elkaar (beter) weten te vinden. Om de herkenbaarheid te vergroten is het nodig om de sociale basis te vereenvoudigen en betrokken partijen te verbinden met elkaar en met zwaardere vormen van zorg en ondersteuning. Herkenbaarheid vergroten vraagt tot slot ook een goede samenwerking tussen de partners die activiteiten en ondersteuning in de sociale basis bieden en met de wijkteams en preventieve en specialistische (jeugd)zorg.

Doel van de sociale basis

De sociale basis wordt in het kader gezien als het fundament dat de zorg en ondersteuning in de stad stabiliteit geeft. Door ondersteuning op maat vanuit Amsterdammers zelf te organiseren, wordt verwacht dat hier een belangrijke preventieve werking van uit gaat. Het idee is dat met laagdrempelige, lichtere vormen van hulp en steun de behoefte aan zwaardere ondersteuning en zorg wordt teruggedrongen of voorkomen. Daar waar zwaardere zorg en ondersteuning nodig is, is die herkenbaar en in samenhang georganiseerd en voor alle Amsterdammers toegankelijk.

Daarnaast wordt gepoogd bij te dragen aan de kansengelijkheid in Amsterdam door maximaal in te zetten op het ontdekken van talenten en benutten van kansen en mogelijkheden van Amsterdammers om mee te kunnen doen.

Per onderdeel van de sociale basis worden ook apart nog doelstellingen weergegeven. Een beoogd effect van 'verbondenheid en betrokkenheid' is bijvoorbeeld dat initiatieven open staan voor alle Amsterdammers (inclusiviteit). Een voorbeeld van beoogde effecten van 'samenredzaamheid' is dat alle Amsterdammers kunnen terugvallen op een netwerk. En een effect dat onder 'zelfredzaamheid en ontplooiing' wordt benoemd is meer kansengelijkheid.

Preventie en de sociale basis

Een van de centrale ideeën om zorg en ondersteuning vanuit de sociale basis te benaderen, is gericht op preventie. Met een aanbod aan laagdrempelige, lichte vormen van hulp en steun kan de behoefte aan zwaardere ondersteuning en zorg worden teruggedrongen of voorkomen. Dit beoogde effect is echter niet opgenomen als harde opgave. De activiteiten in de sociale basis worden eerder gezien als een randvoorwaarde om een beweging richting preventie mogelijk te maken. Het daadwerkelijk verminderen van problematiek en zorgkosten is buiten beeld.

De problematiek is ook weerbarstig:

"Ik denk dat we in het grotere plaatje onvoldoende grip krijgen op preventie. De kanteling van individueel aanbod naar collectief en van specialistisch naar generalistisch. Dit zijn mooie woorden, maar om echt die beweging in gang te zetten blijkt lastig. Een van redenen daarvoor is dat de lasten voor de baten uitlopen. Investeren zonder dat je weet wat werkt."

■ Medewerker gemeente

Verschillen tussen stadsdelen

Het nieuwe kader werkt integrerend over de zeven stadsdelen heen. De stadsdelen gaan over de uitvoering van het beleid en over welke subsidies worden verleend, maar met meer stedelijke regie dan voorheen:

"Terwijl we door de stadsdelen gefinancierd worden is er meer een stedelijke focus. Er is ook meer eenduidigheid gekomen in de opdrachtverleningen, subsidies en afrekensystematiek."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

De stadsdelen maken elk jaar een gebiedsgerichte uitwerking van het beleidskader om lokaal maatwerk mogelijk te maken. Dit in samenhang met de fysieke en economische opgaven in de gebieden. Door dat maatwerk treden er verschillen in de stad op, maar dat mag niet leiden tot een onherkenbaar geheel. Daarom wordt er gewerkt met een aantal randvoorwaarden en principes (zie hieronder). Per stadsdeel (of gebied daarbinnen) kunnen andere effecten worden beoogd en verschillen de beschikbare middelen. Door inzet en middelen te richten naar de opgave in gebieden, wordt ongelijk geïnvesteerd voor gelijke kansen

"In onze opdrachtverlening maken we ook een plan gericht op de gebiedsgerichte opgave. Daar maken we een wijkuitvoeringsplan op. Dat is heel inhoudelijk en wordt per kwartaal besproken en aangepast met de ambtenaren. Dit is een ontwikkeling van de afgelopen twee jaar. Nu ben je niet de hele tijd aan het rapporteren maar ben je met elkaar aan het optrekken met een partnership. En ambtenaren van de gemeente, daar zitten ook gebiedsmakelaars tussen die in de wijk zitten."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Naar alle stadsdelen gaan financiële middelen, maar er is wel meer aandacht dan voorheen voor zogenaamde ontwikkelgebieden (Noord, Nieuw West en Zuidoost). Dat wil niet zeggen dat de middelen altijd als voldoende worden gezien. Stadsdelen kunnen veel vragen voor wat er aan subsidie wordt verleend:

"Waar wij tegenaan lopen is dat West van oorsprong een stadsdeel is waar de vraag in relatie tot de middelen te groot is. We draaien daar altijd driedubbele productie waar de middelen niet voor zijn. De grote vragen en problemen komen daarvandaan."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Relatie gemeente - organisaties

De sociale basis wordt vormgegeven door inwoners, vrijwilligers, professionals en ambtenaren tezamen. Voor we aan de relatie (welzijns)organisaties en gemeente toekomen, is het goed te beseffen dat de rol van de gemeente én de (welzijns)organisaties als beperkt worden gezien. Initiatieven in de eerste laag (verbondenheid en betrokkenheid) dragen niet per definitie bij aan gemeentelijke doelstellingen. De gemeente kan wel bijsturen bij die initiatieven die om ondersteuning van de gemeente vragen. De gemeente is terughoudend bij het stellen van regels en wil creatief zijn om binnen de wettelijke kaders gezamenlijk op te trekken. De gemeente hoeft alleen te faciliteren als daaraan behoefte is en poogt daarbij de samenhang tussen de domeinen te organiseren.

Voor de tweede laag (samenredzaamheid) geldt ook dat mensen in eerste instantie zelf aan zet zijn. Waar dat niet toereikend is, kunnen activiteiten vanuit de gemeente worden ontplooid die ervoor zorgen dat het netwerk van mensen wordt versterkt. Ook heeft de gemeente een rol bij sturing op inclusiviteit en kansengelijkheid.

Voor de derde laag (zelfredzaamheid en ontplooiing) is de rol van de gemeente het grootst. De gemeente heeft een regierol bij het organiseren van de nodige verbindingen in de wijk. Dit betekent onder andere dat wordt ingezet op een optimaal samenspel tussen professionals binnen de sociale basis en professionals die op het terrein van (preventieve) (jeugd)zorg en werk actief zijn, maar ook op een optimale verhouding tussen vrijwilligers, maatjes, ervaringsdeskundigen en professionals. Het wordt ook als de rol van de gemeente gezien om samen met professionele organisaties, maar ook met betrokken bewoners, te signaleren waar laagdrempelige faciliteiten nodig zijn en ze vervolgens tot stand te brengen. Waar nodig stimuleert of initieert de gemeente activiteiten die ervoor zorgen dat mensen over de juiste competenties gaan beschikken.

Tegen deze achtergrond kunnen (welzijns)organisaties subsidies aanvragen bij de gemeente voor die activiteiten waar de gemeente op wil bijsturen. Jaarlijks worden door de stadsdelen tientallen miljoenen euro's aan structurele en incidentele subsidies verleend. De voorlopige schatting voor 2023 is 95 miljoen. Dit gaat naar honderden verschillende organisaties, waarvan een deel zich richt op een specifieke buurt of wijk, maar een deel ook over de verschillende stadsdelen heen actief is. Elk jaar opnieuw moeten subsidies worden aangevraagd.

"Je moet per jaar alles aanvragen en er is een wens vanuit de organisaties dat dat een meerjarige verlening wordt. Maar het betekent niet dat ze opeens de gunning stoppen, er is meer continuïteit. We hebben geen eindtijd en ik werk hier al 8 jaar en heb nog geen aanbesteding meegemaakt."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

De doelen uit het beleidskader vormen de basis voor een subsidieregeling en deze subsidieregeling vormt samen met de Algemene Subsidieverordening (ASA) van Amsterdam en de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) de wettelijke grondslag voor het verlenen van de subsidies in Amsterdam.

Verscheidenheid en verbinding binnen de sociale basis

De gemeente en de stadsdelen hebben door deze opzet vele relaties met een grote verscheidenheid aan (welzijns)organisaties. Om toch een voor Amsterdammers herkenbaar aanbod te laten ontstaan zijn een aantal principes geformuleerd. De principes zijn:

- 1 Amsterdam: we werken vanuit de gezamenlijke visie en koers.
- Partnerschap: we werken vanuit vertrouwen.
 - Van elkaar leren en samen ontwikkelen: zowel in beleid als in de uitvoering, zowel binnen de gemeente als met partners en Amsterdammers en partners onderling.
 - Verbinden is de sleutel: verbinden van Amsterdammers, van partners rondom de opgave in een gebied, tussen de sociale basis en de wijkteams, van gebieden en stadsdelen onderling en van stadsdelen en directies.
 - Gebiedsgericht werken: focus op overeenkomsten waar dat kan en op de verschillen waar nodig. De balans tussen thema- en doelgroepgericht werken en werken vanuit de logica, samenhang en opgave in het gebied.
 - Leefwereld als input voor systeemwereld: de leefwereld van de Amsterdammer levert de input voor de systeemwereld van de gemeente en professionals. Dit vraagt een open houding en de bereidheid om te leren en te veranderen. Daarbij is de inzet van ervaringsdeskundigheid onmisbaar.

Ook zijn een aantal randvoorwaarden voor samenwerking benoemd, waarbij continuïteit de eerste is: Ondersteunende functies kunnen effectief zijn als ze wortelen in de buurt en in hun rol. Dat betekent ook samenwerken in een

netwerk met wijkteams, professionals van (preventieve en) specialistische (jeugd)zorg, woningcorporaties, huisartsen, enzovoorts. Het wordt ook belangrijk geacht dat uitvoerders samen werken met stadsdelen om overstijgende buurtopgaven te signaleren en aan oplossingen bij te dragen.

Voor grotere organisaties die een aanbod over meerdere stadsdelen verzorgen wordt gewerkt met een overall accounthouder. Deze is aanspreekpunt voor de organisatie en stemt intern af met benodigde collega's. Dit wordt gezien als een verbetering door de uitvoerders, maar het zorgt er wel voor dat nu tussen de stadsdelen goed gecommuniceerd dient te worden.

"Stadsdeel overstijgende aanvragen zijn complex. Je ziet dat bijvoorbeeld in financiële stromen waarin allemaal verschillende budgethouders en mandaten in beeld komen. Wie ondertekent het besluit? Wie kan op knop drukken voor financieel akkoord? Dat hoort er bij als je zo'n grote stad bent. Allemaal kokers die je moet doorbreken."

■ Medewerker gemeente

Contact met andere onderdelen van de gemeente

De sociale basis raakt veel beleidsdomeinen. De afgelopen jaren zijn veel activiteiten en budgetten naar de sociale basis gebracht. Dat betekent voor betrokkenen dat ze minder sturing kunnen geven en de afbakening is soms ingewikkeld. Zo zijn er bijvoorbeeld vanuit democratisering buurtbudgetten beschikbaar. In de systematiek dragen buurtbewoners zelf initiatieven voor die ze graag gesubsidieerd zien. Dezelfde initiatieven kloppen ook bij de sociale basis aan, waarin scherp wordt gekeken naar de meerwaarde voor kwetsbare Amsterdammers. Aanvragers kunnen dan een verschillend geluid te horen krijgen vanuit dezelfde gemeente.

"Hier ontstaat onduidelijkheid en is scherpheid nodig."

■ Medewerker gemeente

Een ander voorbeeld zijn de budgetten voor ontwikkelbuurten. Deze budgetten zijn voor zowel fysieke als sociale innovaties. Het stond vaak los van de subsidiëring vanuit de sociale basis. Zo ontstond overlap op subsidiëring.

"Vorig jaar hebben we budget voor sociale doeleinden in ontwikkelbuurten in het sociale basis budget opgenomen. Daar konden eenmalig dingen van gesubsidieerd worden. Daar hebben we goed naar gekeken, ook zodat we vanuit dezelfde doelstellingen kunnen werken. Ik moet eerlijk zeggen, dat is een mooi voorbeeld waar integraliteit meerwaarde bleek te hebben."

■ Medewerker gemeente

Ook op bestuurlijk niveau raakt de sociale basis aan meerdere beleidsdomeinen.

"Als ik vergelijk landelijk is Amsterdam voorloper dat we veel op één hoop gooien. Wat ook bepaalde uitdagingen met zich mee brengt in de uitvoering. Hoe bepaal je wat belangrijker is? En bestuurlijk kan het door de integraliteit lastiger worden."

■ Medewerker gemeente

Contact met de buurtteams

De buurtteams zijn in Amsterdam het eerste kwartaal 2021 gestart. Op stadsdeelniveau wordt er beter gekeken welke partijen er zijn in de sociale basis, hoe de aansluiting tussen formeel en informeel werk versterkt kan worden en hoe de buurtteams er bij gehouden kunnen worden.

"Ik zie het ten goede verschuiven. In elk stadsdeel heb je platform informele zorg daar is een voorzitter en zijn linking pins aangewezen. Dat zijn de contactpersonen naar de buurtteams toe. Door de veranderingen in de sociale basis zijn we daar een slag mee aan het maken."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Contact met andere (welzijns)organisaties

Het streven om helderheid en gezamenlijkheid te verkrijgen lijkt nog nodig. Het feit dat zoveel verschillende subsidies aan zoveel verschillende partijen worden gegeven leidt nog steeds tot dubbelingen. Zo kunnen organisaties hetzelfde aanbod onder een andere naam aanbieden in de wijk. Ook wordt door de (welzijns)organisaties concurrentie ervaren wat kan leiden tot het onvoldoende delen van informatie.

"Er zijn ongelooflijk veel partijen en het is echt een lappendeken en het lijkt me voor een Amsterdammer best lastig waar je terecht kan. Er zit ook veel overlap in, denk ik. Ik merk ook dat de buurtteams steeds meer vrijwilligerswerk ondersteunen en die zijn daar heel enthousiast in en zijn heel veel dingen aan het ontwikkelen die in de sociale basis al bestaan. Je moet elkaar wakker houden dat je complementair blijft en elkaar versterken en niet overlappen. Daar gaat veel werk in en kost veel tijd. Aan de andere kant kan het fijn zijn als de Amsterdammer kan kiezen."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

"Er wordt denk ik wel geconcentreerd. Er zijn veel partijen die veel jaren in Amsterdam actief zijn, een eigen plekje hebben gevonden. Er is veel lokaal aanbod. Er is wel zeker concurrentie, maar het grootste probleem zit 'm in nieuwe partijen en innoveren. Die wens is er wel, ook bij bestuurders. Maar er is weinig ruimte."

■ Medewerker gemeente Amsterdam

De coronapandemie heeft geholpen in de contacten tussen organisaties.

"Als je kijkt naar de onderlinge contacten van de organisaties dan heeft corona als een accelerator gediend. Het aantal online communicatiemomenten is toegenomen en het aantal samenwerkingen ook."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Monitoren, verantwoorden en leren

Zoals hiervoor beschreven wordt er gewerkt met een aantal doelstellingen, principes en randvoorwaarden. Enkele betreffen de monitoring. Zo wordt zoveel mogelijk gewerkt vanuit bewezen effectiviteit: Amsterdam wil in zetten op activiteiten die werken en die bijdragen aan de doelstellingen. In de gesprekken wordt bijvoorbeeld 'Welzijn op Recept' genoemd.

"Sommige interventies zoals Welzijn op Recept zijn goed en heel overzichtelijk, dus daar kan het. Bij jongerenwerk maken we ook steeds meer stappen, daar proberen we een structuur om heen te zetten richting visitatie-achtig."

■ Medewerker gemeente

Samen met kennisinstituten wordt ook het gebruik van bestaande kennis en de ontwikkeling van nieuwe kennis gestimuleerd. Tevens is er ruimte voor experimenten met als doel de ondersteuning aan Amsterdammers uit verschillende regelingen en kaders beter op elkaar te laten aansluiten. De lessen uit experimenten worden gedeeld, soms als inzichten en werkzame uitgangspunten, soms als nieuwe methodieken of aanbod.

Onder het kopje 'resultaatgericht' wordt gesteld dat gewerkt wordt aan een stedelijke monitor waarin met een klein aantal vergelijkbare resultaatindicatoren gestuurd kan worden en de registratielast beperkt blijft. De grote acht welzijnsorganisaties hebben ook zelf initiatief hiertoe genomen.

"Je kan niet bij iedere persoon gaan meten wat het effect is, dat gesprek is echt wel geland. We volgen in de monitor vijf KPI's en doen soms een effectonderzoek. We werken ook volgens evidence based methodes en daar heeft de stad meer aan dan elke keer effectmetingen."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

De voornaamste doelen van de monitor zijn het leren van elkaar, een onderlegger te hebben voor gesprekken tussen welzijnswerk en de gemeente en het inzichtelijk krijgen of interventies daadwerkelijk plaats vinden in de wijken en buurten waar ze het meest nodig zijn. Er worden nu drie interventies gemonitord: Welzijn op Recept (WOR), Jongerenwerk bijeenkomsten en Jongerenwerk Coaching. De monitor is een instrument dat continue in ontwikkeling is.

De ingewikkeldheid van het meten zit volgens de gemeente niet alleen in de hoeveelheid (welzijns)organisaties. Het gevaar is eerder dat de sociale basis te veel wordt geobjectiveerd: Er dient voorzichtig te worden omgegaan met het leggen van causale verbanden. Er zijn bijvoorbeeld tegelijkertijd ook andere activiteiten vanuit andere budgetten die ook bij kunnen dragen aan het behalen van bepaalde doelen.

“Wij pleiten voor een grotere beweging; belangrijk dat je in aanpalende terrein eenzelfde methodiek toepast, om op een goede manier effecten te monitoren.”

■ Medewerker gemeente

Overigens subsidieregister openbaar, waar gezocht kan worden op verleende subsidies per thema of organisatieonderdeel:

<https://subsidie-feiten.amsterdam.nl/>

Beleidstheorie

Uit het stedelijk kader is eenvoudig een beleidstheorie te destilleren, voor zover die opgaat.

Probleem

Er is niet één probleem dat opgelost moet worden. De sociale basis wordt gezien als het fundament dat de zorg en ondersteuning in de stad stabiliteit geeft. Dit gebeurt in de sociale basis in aansluiting op de leefwereld van Amsterdammers en de opgaves in verschillende gebieden. De activiteiten in de sociale basis hebben effecten op verschillende beleidsterreinen. Dit maakt dat er verschillende beleidstheorieën te maken zijn. Zo wordt in de sociale basis bijgedragen aan de kansengelijkheid in Amsterdam en een gezondere en vitale bevolking. We beperken ons hieronder tot de activiteiten die volgens de gemeente waarschijnlijk bijdragen aan deze beide doelen.

Doelgroep

Het aanbod vanuit de sociale basis is er voor alle Amsterdammers. Er wordt niet gedacht vanuit een interventie die een doelgroep definieert, maar andersom: blijkbaar organiseren mensen zich en doen de activiteiten die onder bepaalde voorwaarden kunnen worden ondersteund vanuit de gemeente. Daarbij kijkt de gemeente of kwetsbaren gesteund kunnen worden. Dat kan gaan om een Turkse vrouwengroep die (ook) werkt aan een betere gezondheid of om het ondersteunen van mantelzorgers met advies en informatie. Hoewel lang niet alle initiatieven worden gesteund (zie de benoemde doelen, principes en randvoorwaarden), zijn er dus in de praktijk heel veel verschillende doelgroepen in de activiteiten.

Activiteiten

De volgende activiteiten worden gesteund met te verwachten effecten op een gezondere en meer vitale bevolking (uit: Prioriteiten Sociale Basis 2022-2023).

Preventie	Gezonde leefstijl, Welzijn op Recept, Sporten en Bewegen, valpreventie netwerken, Activerende leefstijl Interventie
Dementie	Bewustwording, mantelzorgondersteuning, inloop, vroegtijdige ondersteuning
Eenzaamheid	Ontmoeting, verbinding, cognitieve sociale vaardigheden, bespreekbaarheid

De volgende activiteiten worden gesteund met te verwachten effecten op kansengelijkheid.

Jeugd	Mentoraten, brede talentontwikkeling, spelinloop, Jongerenwerk, preventie jeugdcriminaliteit
Taal/Digitaal	Informeel aanbod taal, rekenen en digitale vaardigheden
Diversiteit	Herdenken en vieren gedeelde geschiedenis, ondersteuning informele netwerken en sleutelfiguren, inclusie (LHBTIQ+)
Vluchtelingen, statushouders en ongedocumenteerden	Ontsluiten aanbod, vindplekken
Armoede	Voorportaal naar schuldhulpverlening, signaleren en verwijzing naar formeel aanbod, informele ondersteuning
Werk & participatie	Activering en participatiemogelijkheden

Outputs

De outputs worden in principe bijgehouden via de individuele verantwoordingen van de partijen die subsidie krijgen. Het gaat dan om de georganiseerde activiteiten en de financiën. Lang niet elke verantwoording gaat in op het aantal bereikte personen met bijvoorbeeld een uitgevoerde training. Er is dus géén beleidstheorie gespecificeerd met te bereiken outputs.

Outcomes

Niet alle doelstellingen benoemd in het kader sociale basis worden met de subsidieregeling nagestreefd. Het gaat uiteindelijk om het beoogde effect voor Amsterdammers. De effecten die met de subsidies expliciet worden beoogd zijn:

- Stimuleren dat Amsterdammers zich inzetten voor elkaar, hun buurt of omgeving daar waar hulp en ondersteuning nodig is en een bijdrage geleverd kan worden aan een kansrijke en gezonde omgeving voor alle Amsterdammers.
- Stimuleren van een inclusieve, democratische en positieve (pedagogische) omgeving voor jeugdigen en volwassenen.
- Voorkomen van (verergering) van problemen onder andere op het gebied van eenzaamheid, armoede, huiselijk geweld en kindermishandeling, criminaliteit en radicalisering.
- Ondersteuning aan Amsterdammers die dit nodig hebben, enerzijds gericht op het behouden / vergroten van de zelfredzaamheid van Amsterdammers, anderzijds gericht op het stimuleren, ondersteunen en faciliteren van mantelzorgers en vrijwilligers.
- Jeugd kan zich maximaal ontwikkelen en veilig, gezond en kansrijk opgroeien.
- Verkleinen van (psychosociale) gezondheidsverschillen en stimuleren van positieve gezondheid.
- Benutten van talent van Amsterdammers zodat ze zich kunnen ontplooiën om – ongeacht hun achtergrond, overtuiging of geaardheid – volwaardig te kunnen participeren en meedoen in de maatschappij.
- Vergroten en behouden van zelfredzaamheid en veerkracht zodat Amsterdammers zo lang mogelijk thuis kunnen wonen en volwaardig kunnen participeren in de maatschappij.

Hogere effecten

Het stedelijk kader geeft op hoofdlijnen aan hoe een stevige sociale basis substantieel bijdraagt aan de ambities van het college. Er wordt een positief effect verwacht op een gezondere en meer vitale Amsterdamse bevolking en positieve effecten op kansengelijkheid van Amsterdammers. Maar het gaat expliciet om een in de uitvoering samenhangend aanbod vanuit de sociale basis op *alle* sociale thema's in gebieden. Sturing vindt plaats op beleidsthema's, bijvoorbeeld van informeel taalaanbod in de sociale basis naar professioneel taalaanbod aanbesteed vanuit directies. En per gebied vindt sturing plaats op integrale samenwerking over de beleidsthema's heen.

Den Haag

Auteurs: Andrew Britt en Freek de Meere

Welke plaats neemt het concept van 'de sociale basis' in, in de gemeentelijke beleidsstukken?

De gemeente Den Haag gebruikt in zijn beleidsstukken zowel het begrip 'sociale basis' als 'sociale basisinfrastructuur'. De term 'sociale basis' staat in de verschillende documenten niet centraal, maar is onderdeel van het onderwerp dat centraal staat in het beleidsstuk, zoals het welzijnswerk, eenzaamheid, jeugdhulp, et cetera. Zo komt de term bijvoorbeeld in de welzijnsvisie 'Versterken & Verbinden, Beleidsplan Professioneel Welzijnswerk 2021-2024' in totaal één keer letterlijk terug.

Wij hebben deze casusbeschrijving voornamelijk gebaseerd op de volgende documenten: 'Versterken en Verbinden, Beleidsplan Professioneel Welzijnswerk 2021-2024', Het intern ambtelijk stuk 'Strategische verkenning sociaal maatschappelijke thema's 2030', 'Voorstel van het college inzake Toekomstperspectief jeugd- en gezinshulp' en 'Jeugdbeleidsplan 2018-2020'. Hierbij is het verhaal van de sociale basis in deze beschrijving voornamelijk gebaseerd op het welzijnsbeleid.

Definitie van de sociale basis

In verschillende beleidsstukken hanteert de gemeente soms verschillende definities van 'de sociale basis'.

*"De nuldelijnszorg wordt de sociale basis genoemd. Die bestaat uit de informele netwerken (sociale structuren), de meer formele netwerken (verenigingen, clubs), en de algemene (zonder toeleiding, vrij toegankelijke) voorzieningen (welzijn, huisarts)."*¹

Deze definitie is afkomstig uit het voorstel van het college inzake 'Toekomstperspectief jeugd- en gezinshulp', waarin de gemeente onderscheid maakt naar vier 'lagen' zorg, van 'nuldelijns-' naar 'derdelijnszorg'. De nuldelijnszorg wordt gelijkgesteld aan de sociale basis. Deze definitie wordt op moment van schrijven nader uitgewerkt in het kader van de doorontwikkeling naar gezinsgerichte hulp.

De welzijnsvisie Versterken en verbinden ziet de 'algemene, collectieve voorzieningen in de stad en in de wijken' als een onderdeel van de sociale basis, zonder in te gaan op wat de sociale basis verder eventueel omvat:

*"De gemeente (is) verantwoordelijk voor het ondersteunen van de zelfredzaamheid en participatie van (kwetsbare) inwoners met dienstverlening die zo integraal mogelijk is. Hiertoe is er het Haagse zorg- en ondersteuningsstelsel waar onder andere in de sociale basis de algemene, collectieve voorzieningen in de stad en in de wijken, de uitvoeringsorganisatie Jeugd en Maatschappelijke Ondersteuning (JMO) en de Servicepunten XL deel vanuit maken."*²

1 Voorstel van het college inzake Toekomstperspectief jeugd- en gezinshulp, OCW/10150429 RIS309877

2 Versterken & Verbinden, Beleidsplan Professioneel Welzijnswerk 2021-2024, p37

Tot slot wordt in het intern ambtelijk stuk 'Strategische verkenning sociaal maatschappelijke thema's 2030' gesteld dat "een sterke sociale basis bestaat uit actieve inwoners die zich vrijwillig inzetten voor elkaar, de buurt en de stad, plus een basisinfrastructuur die daar goed op aansluit."³ En:

*"De sociale basisinfrastructuur is het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, gezinnen) samen kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving, één van de belangrijkste doelen van de Wmo." (...) 'De sociale infrastructuur draagt eraan bij dat mensen goed met elkaar kunnen samenwonen en leven in die fysieke infrastructuur'*⁴

Afhankelijk van het beleidsdocument, wordt er dus soms net een andere invulling gegeven aan de term 'sociale basis'. In gesprekken met beleidsambtenaren blijkt dat de precieze manier waarop de sociale basis wordt gepositioneerd inderdaad afhankelijk is vanuit welk beleidsperspectief wordt geredeneerd. De bril waar vanuit wordt gekeken kleurt in wezen de aard en invulling van de term.⁵

Zo omschrijft het Jeugdbeleidsplan om 'een gezond en veilig opgroeï- en opvoedklimaat' mogelijk te maken 'biedt de gemeente laagdrempelige voorzieningen in de nabijheid van jeugd en ouders.'

In de gesprekken met wethouders herkennen zij zich ook in deze omschrijvingen, met de kanttekeningen dat deze redelijk organisatorisch van aard zijn. Een wethouder benadrukt dat het formele en informele component van de sociale basis met elkaar vervlochten zijn, en niet zonder elkaar kunnen.

Uit de gesprekken met welzijnsorganisaties blijkt dat zij zich goed kunnen vinden in de definitie van sociale basis als nuldelijnszorg. Een van de partijen sluit zich volmondig aan bij de definitie van Ard Sprinkhuizen (van de sociale basisinfrastructuur): het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, gezinnen) samen kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving.⁶

Veel gesprokenen (bij gemeente en welzijnsorganisaties) denken niet dat de term (en hiermee ook de exacte invulling daarvan) leeft onder inwoners. Zij verwachten ook niet dat dit per se een probleem hoeft te zijn. Een actieve bewoner in een bewonersorganisatie bevestigt dit. 'Het is de eerste keer dat ik het hoor. Wij hebben het altijd over sociale cohesie en hoe krijgen we mensen bij elkaar'.

Doel van de sociale basis

In verschillende beleidsdocumenten worden verschillende te bereiken maatschappelijke doelen benoemd die samen hangen (of samen kunnen hangen) met 'de sociale basis'. Het document 'Versterken & Verbinden, Beleidsplan Professioneel Welzijnswerk 2021-2024' onderscheidt drie hoofddoelen:

1. Actief samen leven
2. Kansrijk opgroeien en ontwikkelen
3. Ondersteunen kwetsbare inwoners

3 Strategische verkenning sociaal maatschappelijke thema's 2030'

4 (Strategische verkenning sociaal maatschappelijke thema's 2030')

5 Jeugdbeleidsplan 2018 – 2020, p 14-15.

6 Engbersen, R. & Sprinkhuizen, A. (1998). De Noodzaak van investeringen in de sociale infrastructuur. Staatscourant, 30-07-1998.

In het 'Voorstel van het college inzake Toekomstperspectief jeugd- en gezins-hulp' speelt de sociale basis een rol binnen het geheel: *'Voor een goede werking van de jeugdhulp is een voorwaarde dat de eerste- en tweedelijnszorg goed samenwerken met de nuldelijnszorg (algemene voorzieningen). De herijking van de eerste en tweedelijns staat zeker niet op zichzelf. Daarvoor is van belang dat de sociale basis in de stad op orde is. Dat is een ontwikkeling waaraan parallel aan deze uitgangspunten zal worden gewerkt.'*

In het intern ambtelijk stuk 'Strategische verkenning sociaal maatschappelijke thema's 2030', wordt als doel benoemd: *"Inwoners van Den Haag zijn zoveel mogelijk zelfredzaam en kunnen – naar vermogen – participeren in de samenleving"*. Hierbij is het hoogste doel een veerkrachtige en inclusieve samenleving. Uit de gesprekken en toelichting met ambtenaren en bestuur wordt bevestigd dat dit uiteindelijk het ultieme doel is, waar ook de sociale basis aan bijdraagt.

In 'Strategische verkenning sociaal maatschappelijke thema's 2030' staan verder drie zogeheten 'sociaal-maatschappelijke kernopgaven' (zie figuur): 1) De stad aantrekkelijker maken voor iedereen, 2) De samenleving veerkrachtiger en inclusiever maken, en 3) Bestaanszekerheid en kansengelijkheid voor inwoners vergroten.



Onder de tweede kernopgave wordt het versterken van de sociale basis ook genoemd als cruciaal thema daarbinnen:

‘Een sterke sociale basis is belangrijk voor het slagen van de beoogde verandering in het sociale domein. Essentie van deze verandering is dat we, met het oog op de houdbaarheid van het zorgstelsel, de omslag moeten maken van een individuele benadering naar een collectieve en zelforganiserende benadering. Dit lukt alleen door de sociale basis te versterken. Een sterke sociale basis bestaat uit actieve inwoners die zich vrijwillig inzetten voor elkaar, de buurt en de stad, plus een basisinfrastructuur die daar goed op aansluit.’

De bestuurders sluiten zich tijdens de gesprekken aan op deze doelen, en leggen in de gesprekken elk hun eigen accenten. Voor een van de wethouders draait het concept van de sociale basis in de kern om ontmoeting. Eenzaamheid wordt als een van de grootste opgaven gezien voor de komende jaren, samen met de wijken met een opstapeling van problemen. De andere wethouder legt de nadruk op bestaanszekerheid, gezondheid en taal. De bestuurders zien dat het concept van de sociale basis een onlosmakelijk onderdeel uitmaakt van de inzet om deze opgaven aan te gaan.

De welzijnspartijen zien het ‘hoogste doel’ voor de sociale basis voor in het tot stand brengen van verbinding. Omdat dit het noodzakelijk begin is voor veel andere vraagstukken. *‘Mensen moeten elkaar kunnen leren kennen, er moeten sociale banden ontstaan.’* Zij zien (ook in coronatijd) hun rol hierin *‘samen te vatten met “we houden contact” en “we blijven beschikbaar” en daarmee hebben we ons motto dat de (inwoners) elkaar kennen, elkaar helpen ook in coronatijd waar gemaakt.’* Tegelijkertijd vinden zij het belangrijk dat bewoners ondersteund worden, zodat ze zelfredzamer kunnen worden en/of blijven.

Preventie en de sociale basis

Het doel van de sociale basis heeft in de beleidsstukken van Den Haag impliciet een preventief karakter. Soms wordt dit expliciet gemaakt. Bijvoorbeeld concreet voor het welzijnswerk: *‘Voorkomen van (verergering van) problemen. (...) We vinden het belangrijk om problemen tijdig te signaleren en aan te pakken. Door kleine problemen klein te houden en tijdig hulp in te schakelen voorkomen we leed bij jeugdigen. Ook kunnen we soms de inzet van zwaardere hulp en zorg en de bijbehorende kosten voorkomen.’*⁷ En: *‘Wanneer (beginnende) problemen tijdig worden gesignaleerd, kan in een vroeg stadium passende hulp worden geboden. Door tijdig hulp te bieden kan escalatie van problemen regelmatig worden voorkomen.’*⁸ Er wordt altijd in de stukken dus primair geredeneerd vanuit de inhoud (voorkomen van (ergere) problemen), en pas als neveneffect wordt het voorkomen van duurdere, zwaardere zorg genoemd.

Ook in de gesprekken met beleid en bestuur wordt benadrukt dat sociale basis zeker niet alleen gezien mag worden als een middel om zorgkosten in te perken. Onderwerpen als samenlevingsopbouw (verbinden onderling, versterken zelforganisatie en ontplooiën van initiatief) zijn volgens hen minstens net zo belangrijk, en een doel op zich.

De preventieve doelen worden redelijk algemeen geformuleerd als langetermijnvisie. Er worden geen ‘substitutiedoelstellingen’ opgenomen in de stukken in de vorm van een opdracht naar welzijnsorganisaties toe. Tegelijkertijd is dit wellicht niet altijd zo geweest. Kostenbeheersing is binnen de Wmo in het algemeen wel lang een speerpunt geweest.

⁷ Versterken & verbinden, p32

⁸ Idem, p38

Ook de gesproken welzijnspartijen geloven dat hun werk ervoor zorgt dat problemen minder snel ontstaan, dat waar zij ontstaan zij eerder gezien worden (en daarmee makkelijker aan te pakken zijn), maar ook dat waar zij al zich voor-
doen, de inzet vanuit professionals (sociaal werkers) duurzamer, effectiever en goedkoper kan werken.

'Mensen onderschatten wat zo'n jongerenwerker kan betekenen in leven van jongeren. De meer 'hands on' hulp sluit meer aan bij zo'n gezin, dan als we gaan zitten hulpverleners. Want die gezinnen ervaren dat vaak als "nog meer taken erbij, en het water stond me al aan de lippen".

'Wij kijken bij zo'n jongere van "heb je al een fiets? Heb je een clubje? En als jij daar een paar keer geweest bent, dan kijken of mama ook aan wil sluiten, andere moeders ontmoeten, enzovoorts".

De sociaal werkers hebben volgens hen echt een andere kijk op problemen dan een professional uit de 2^e-lijnszorg. *'Een sociaal werker in de buurt, die denkt meer vanuit "ik heb te werken met dit gezin, en perfect is het niet, maar ik ga waar ik kan stutten en steunen, want dit is waar ik mee te dealen heb"'. Het inzetten van (gespecialiseerde) hulp waar een gezin niet open (genoeg) voor staat zorgt volgens hen dat het gezin onvoldoende mee zal bewegen hiermee, wat leidt tot steeds meer drang en dwang.*

Verschillen tussen stadsdelen en wijken

Gemeente en welzijnsorganisaties maken in hun beleid en uitvoering onderscheid naar de verschillende stadsdelen (en daarbinnen de wijken en buurten). *'Alle Haagse wijken hebben een eigen karakter en daarmee vaak verschillende kansen en uitdagingen. Daarom ontwikkelt de gemeente voor al deze wijken de komende twee jaar wijkagenda's. Samen met bewoners, ondernemers en maatschappelijk partners kijken we op basis van data naar welke kansen en uitdagingen spelen in*

*de wijk. Ook het beleid van het professioneel welzijnswerk zal steeds meer gebruik gaan maken van deze wijkagenda's om de inzet van de welzijnsorganisaties beter te kunnen richten.'*⁹ Het werken met wijkagenda's gebeurt al langer in de gemeente.

Uit de gesprekken blijkt dat beleid, bestuur en welzijnsorganisaties dit ook logisch vinden. Elke wijk heeft welzijn nodig. De aard en omvang van de inzet zal echter anders moeten zijn, eveneens de rol die bewoners spelen in het bijdragen aan activiteiten, voorzieningen, et cetera. Het draait daarom volgens betrokkenen om het goed aansluiten op wat er in de wijk is, en welke behoeften er zijn. Vanuit die gedachte is het ook goed te verantwoorden dat verschillende stadsdelen bijvoorbeeld verschillende budgetten nodig hebben.

Relatie gemeente - organisaties

De gemeente Den Haag staat qua samenwerking en opdrachtverlening op het moment van schrijven op een kruispunt. Op dit moment (en afgelopen jaren) worden er jaarlijks subsidies gegeven per stadsdeel aan een welzijnspartij die hoofdvantwoordelijk is voor de welzijnsactiviteiten in dat stadsdeel. De twee organisaties die deze subsidies ontvangen zijn Wijkz¹⁰ en Stichting Welzijn Scheveningen.¹¹ De gemeente overweegt en onderzoekt het aangaan van langdurigere vormen van financiering / subsidie. Vanuit het preventief jeugdbeleid worden er ook meerdere partijen gesubsidieerd om hun activiteiten uit te voeren welke in de sociale basis plaatsvinden en/of bijdragen aan een sterkere sociale basis. Dit gaat door middel van een tender subsidie.

⁹ Versterken & verbinden, p12.

¹⁰ Wijkz is de nieuwe naam voor Zebra, Mooi en Voor welzijn. Wijkz is onderdeel van Xtra.

¹¹ Dit betreft het 'stedelijk' of Wmo-deel van de subsidie. Voor het gebiedsgerichte welzijnswerk gaat er ook subsidie naar Kommunika, Stichting Jeugdwerk, Stichting Mandelaplein en buurthuis de Mussen.

De gemeente Den Haag maakt onderscheid naar gebiedsgericht welzijnswerk, en stadsbreed welzijnswerk. Dit vertaalt zich ook in twee opdrachten: Vanuit Dienst Publiekszaken (DPZ) voor het 'gebiedsgerichte welzijn', en vanuit Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) het stedelijk welzijnswerk. Deze aansturing wordt door welzijnspartijen als 'wat diffuus' ervaren. Ook waar het gaat om verantwoording en communicatie. De Servicepunten XL¹² bevinden zich 'in de stadsdelen' maar de opdracht daarover komt voort uit het 'stedelijke'. Zij voeren hierover gesprekken met stedelijk beleid. Ook voeren de welzijnsorganisaties periodiek gesprekken met de stadsdeeldirecteuren over het gebiedsgerichte welzijnswerk. Het feit dat vanuit de Wijkcentra zowel gebiedsgericht welzijnswerk als individuele ondersteuning vanuit de Wmo wordt verzorgd (dit laatste vindt plaats vanuit het Servicepunt XL dat binnen het Wijkcentrum is gehuisvest) maakt deze gesprekken soms ingewikkeld. De stadsdeeldirecteuren hebben geen invloed op het Wmo-beleid, en de interesse daarin wisselt dan ook. De welzijnsorganisaties benadrukken dat het voor hen allemaal 'onderdeel van hun werk' is, en dat je verschillende onderdelen van je werk op verschillende plekken moet toelichten soms raar voelt. Bovendien gaat het beleid van de betrokken diensten van de gemeente (DPZ en OCW) over dezelfde kwetsbare inwoner, die niet in delen op te splitsen is.

De gemeente is zich hiervan bewust, en stelt in het concept visiestuk: 'Door meer samenhang aan te brengen in de financiering van de sociale basis en te werken vanuit de maatschappelijke vraagstukken van de stad ontwikkelen we veel meer slagkracht. Daarbij is een goede verbinding tussen wat OCW doet en wat DPZ doet cruciaal!'.¹³

12 De welzijnsprofessionals in de stad bieden vanuit de Servicepunten XL kwetsbare inwoners hulp en ondersteuning

13 Strategische verkenning sociaal-maatschappelijke thema's 2030 CONCEPT

De samenwerking tussen gemeente en welzijnspartijen speelt zich af op verschillende niveaus. (Teamniveau, managementniveau, individuele professionals). Partijen ervaren de samenwerking op niveau van de stadsdelen en uitvoering als 'frequent, laagdrempelig en prettig'. Zo ook met (stedelijk) beleid. Men weet elkaar goed te vinden, en de ontwikkelingen van de werkpraktijk worden daar besproken. Anderzijds ervaren welzijnspartijen een bepaalde 'verzakelijking' en groter wordende afstand tot het 'formele inkoop- en aanbesteding-stuk' van de gemeente, dat werkt via Europese aanbestedingsregels.

In de ambtelijke verkenning omschrijft de gemeente op verschillende manieren 'uitdagingen' en 'opgaven' waar de gemeente een rol in heeft, maar die de gemeenten 'niet alleen' op kan lossen.

*"De versterking van de sociale basis (vraagt) om een andere rol van de overheid. Het is niet meer de gemeente die weet wat goed is voor haar inwoners en bepaalt wat er in de stad ontwikkeld wordt. Kenmerkend voor de huidige tijd is dat de overheid naast rollen als de rechtmatige en presterende overheid steeds meer de rol van de samenwerkende en faciliterende overheid inneemt."*¹⁴

Maar dat de gemeentelijke overheid een rol heeft te vervullen in de sociale basis, is voor gemeente Den Haag zeker. Dit wordt ook benadrukt in de gesprekken met bestuurders.

'We hebben een grote rol, wat niet wil zeggen "top down", dat is anders.'

■ Een wethouder

14 Strategische verkenning sociaal-maatschappelijke thema's 2030 CONCEPT

Waar deze 'rol' vervolgens wordt afgepeld, blijken het verschillende rollen te zijn. In de ambtelijke gesprekken wordt het volgend onderscheid gemaakt:

'Waar het goed gaat, waar men elkaar weet te vinden hebben wij geen rol als gemeente. Waar het wat minder vanzelfsprekend is, de wijken waar er meer nodig is, hebben we een stimulerende, aanjagende en faciliterende rol. Deels qua proces, deels qua financiën. Sociale cohesie kan je niet verplichten aan inwoners. Voor de zwaardere problemen geldt een opdrachtgever/-nemersrol. Een sturende en zwaardere rol. Qua voorzieningen die echt aanwezig moeten zijn. Dat sturen doe je via financiering en met harde eisen. Tot slot een samenwerkende rol waar wij als gemeenten in de uitvoering zitten. (Bijvoorbeeld de handhavers, de JMO).'

De gemeentelijke betrokkenheid in de sociale basis uit zich op verschillende manieren. Het kan voortkomen in de vorm van aandachtspunten vanuit de politiek. Vaak naar aanleiding van signalen rond 'veiligheidsvraagstukken'. Het uit zich ook omdat de gemeente zelf ook actief is in de uitvoering. Er zijn in de wijken naast de welzijnsprofessionals ook uitvoerende ambtenaren met taakomschrijvingen die dichtbij die van een sociaal werker liggen. (Bijvoorbeeld 'community builders'). Doordat ook deze uitvoerende ambtenaren in de wijken werken vanuit een bepaalde opdracht kan dit bijdragen aan een als diffuus of versplinterde ervaren aansturing. 'De gemeente' heeft zo voor een welzijnsprofessional in de praktijk verschillende gezichten die werken vanuit een eigen opdracht.

'Normaal is veel contact en veel overleg, maar met nieuwe Europese richtlijnen, er is een verzakelijking. Tegelijkertijd wil de gemeente heel graag de wijk in. Relaties gaan zo door elkaar lopen.'

■ Een (welzijns)organisatie

Tot slot is er vanuit landelijke of lokale programma's extra aandacht voor bepaalde wijken of bepaalde thema's. Deze redeneren ook vanuit een eigen opdracht en met eigen (incidentele) budgetten. Dergelijke programma's brengen een bepaalde dynamiek met zich mee. Het is voor zowel gemeente als welzijnsorganisaties een uitdaging hoe deze programma's zich verhouden tot het reguliere werk en (beleids)doelstellingen.

Monitoren, verantwoorden en leren

Monitoring in het sociaal domein (en daarbinnen de sociale basis/ het welzijnswerk) vindt plaats op diverse manieren, waaronder de wijkscans en stadsenquête (onderdeel van Den Haag in Cijfers) en via de verantwoordingsrapportages van de welzijnsorganisaties. En via de (kwartaal)gesprekken die er zijn (zoals hierboven toegelicht).

In de (voormalige) subsidiebeschikkingen richting welzijnspartijen werden vijf doelen¹⁵ benoemd waarover de welzijnspartners moeten rapporteren welke inzet zij plegen op elke ambitie, en tot welke output dit leidt. Naast deze doelen wordt vanuit het preventief jeugdbeleid met andere doelen gewerkt en dient daar ook op verantwoord te worden.¹⁶ De wijkscans werden in de uitvraag naar de welzijnspartijen meegestuurd. Op basis van de wijkscans konden de welzijnspartijen in hun aanvragen een plan van aanpak indienen met hoe zij bij willen dragen aan de maatschappelijke doelstellingen.

15 a) De Haagse Jeugd groeit veilig, gezond en met plezier op en ontwikkelt haar talenten en neemt daarin zijn of haar verantwoordelijkheid. b) Iedereen woont en werkt in een prettige omgeving waarbij bewoners maximaal zeggenschap hebben over hun fysieke en sociale leefomgeving. c) Mensen zijn vitaal en streven een gezonde leefstijl na. d) De gezamenlijke toekomst van bewoners telt. Iedereen krijgt, ongeacht achtergrond, ras, geslacht of geaardheid, gelijke kansen in de samenleving. e) Mensen behouden de regie over hun eigen leven en blijven zo lang mogelijk zelfstandig wonen, ook als er sprake is van een beperking.

16 a) Haagse jeugd benut kansen en ontwikkelt talenten. b) Haagse jeugdigen en ouders zijn veerkrachtig en doen mee. c) Een gezond en veilig opgroei- en opvoedklimaat.

Over de wijze van verantwoording geven zowel de gemeente als de (welzijns) organisaties aan niet geheel tevreden te zijn. Zij geven in gesprekken aan dat de kwantitatieve outputs weliswaar een onderdeel van het verhaal zijn, maar niet het gehele verhaal. Losse outputs zonder samenhang bevatten volgens enkele geïnterviewde niet de informatie die je echt wil zien, maar zijn wel tijd-rovend (zowel om op te stellen, als te lezen en bespreken). In rapportages en in de gesprekken wordt dit kwantitatief beeld wel aangevuld met kwalitatieve informatie (tellen en vertellen).

Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente vooral behoefte heeft aan inzicht in (maatschappelijke) effecten. En dat beleid daarnaast vooral behoefte heeft aan sturen (en leren) in samenhang, en minder vanuit de verschillende losse onderdelen / kokers. Welzijnsorganisaties geven aan dat het belangrijk is om bij het welzijnswerk rekening te begrijpen dat het belangrijkste deel van hun werk draait om 'het proces' en niet zozeer om 'de uitkomst'. Hoe krijg je mensen in beweging? Hoe zorg je dat inwoners activiteiten zelf gaan ontplooiën, et cetera. De wens is om aan te sluiten bij de behoefte van inwoners, waardoor het van tevoren vastleggen op uitkomsten niet altijd haalbaar of logisch is (want die bepalen de inwoners zelf tot op zekere hoogte). Hier zie je dus ook terug dat de rol van de overheid meer verandert naar een faciliterende en samenwerkende overheid, en minder een alleen rechtmatige en presterende overheid.

Beleidstheorie

Op basis van voornamelijk het beleidsstuk 'Versterken & Verbinden, Beleidsplan Professioneel Welzijnswerk 2021-2024' aangevuld met het stuk 'Strategische verkenning' herkennen wij de volgende beleidstheorieën in gemeente Den Haag waar de sociale basis een rol speelt.

Opbouwwerk draagt bij aan sociale samenhang. Ondersteuning van bewonersinitiatieven (en wegnemen van drempels) stimuleert inspraak en bewonersparticipatie. Signaleren en wegnemen spanningen tussen (groepen) inwoners bevordert inclusiviteit. Ontmoeting en verbinding vermindert sociale onveiligheid. Dit alles draagt bij aan '**Actief samenleven**', wat inhoudt dat bewoners de mensen in hun buurt vertrouwen en zich betrokken en verantwoordelijk voelen voor elkaar en voor de buurt.

Jeugdwerkers signaleren problemen door hun vertrouwensband met jongeren, maken problemen bespreekbaar en gebruiken een persoonsgerichte aanpak. Hiermee voorkomen zij (verergering) van problemen en gaan zij grensoverschrijdend gedrag tegen. Vanuit een veilige setting moeilijke onderwerpen bespreekbaar maken (in groepsverband en één op één) draagt bij aan het ontwikkelen van een sterke identiteit. Ontmoeting en een veilige setting waar jeugdigen positieve relaties aan (kunnen) gaan met elkaar en met de omgeving leidt tot binding met samenleving en elkaar. Jongerenwerkers activeren, motiveren en stimuleren jongeren om (weer) mee te gaan doen. Vaak eerst via deelnemen aan georganiseerde activiteiten (wat springplank is voor organiseren van activiteiten). Dit stimuleert (het proces van) jongerenparticipatie. Daarnaast biedt de gemeente (o.a. via de CJG's) laagdrempelige voorzieningen in de nabijheid van jeugd en ouders. Vroegtijdig signaleren, ook daar waar armoede, kansenongelijkheid en een onveilige thuissituatie een rol spelen, is essentieel om (grotere) problemen te voorkomen en om tijdig, passende hulp te bieden. Dit alles draagt bij aan '**Kansrijk opgroeien en ontwikkelen**'.

Door bieden van laagdrempelig, goed bereikbare voorzieningen met een open inloop en outreachende werkwijze van de Servicepunten XL zijn hulpvragen vroegtijdig in beeld. Vanuit een gelijkwaardige positie en als schakel tussen systeem- en leefwereld werkt de professional aan vaardigheden die helpen om te gaan met problemen, hierdoor zijn mensen beter toegerust om

de systeemwereld te betreden, en zelf beter in staat problemen te hanteren of op te lossen. Het helpen bij het in kaart brengen en aanspreken van inwoners ondersteunend netwerk, en het begeleiden in het maken van nieuwe, ondersteunende contacten, draagt bij aan een stabiel netwerk dat kan steunen bij hulpvragen. Mensen stimuleren om zich in te zetten en hun talenten & kwaliteiten te ontdekken, bijv. door vrijwilligerswerk, leidt tot mensen die actief mee doen naar vermogen, en zich inzetten voor anderen en hun omgeving. Dit alles draagt bij aan '**Kwetsbare inwoners zijn ondersteund**' waardoor zij zoveel mogelijk zelfredzaam zijn en mee doen (naar vermogen) in de samenleving.

Dit draagt weer bij aan een **veerkrachtigere en inclusievere samenleving.** Een bijkomend effect is dat door middel van deze beweging de zorgkosten beheersbaar gehouden worden.

Hoe onderbouwt de gemeente de veronderstellingen in de beleidstheorie?

Deze beleidstheorie bestaat uit ingekorte teksten uit de welzijnsvisie, aangevuld met (gekoppeld aan) het beoogd einddoel vanuit de strategische verkenning. Veel onderdelen van deze beleidstheorie (met name de stukken uit de welzijnsvisie) lijken te stoelen op ervaringskennis en professionele kennis vanuit het welzijnswerk. De gesproken welzijnsorganisaties geven aan dat zij hun werk goed herkennen in het stuk (wat als positief mag worden gezien). De link naar de kennis (praktijkkennis, wetenschappelijke kennis, et cetera) waarop de veronderstellingen zijn gebaseerd wordt niet expliciet gemaakt in de documenten. Hier is volgens de gemeente bewust voor gekozen.

Dordrecht

Auteurs: Maarten Kwakernaak en Leyla Reches

De afgelopen jaren is er meer nadruk komen te liggen op de sociale basis in het Dordrechtse sociaal domein. De gedachte is dat er onbenutte eigen kracht en gezamenlijke kracht zit in de wijk, en dat inwoners soms een duwtje in de rug nodig hebben om de stap richting participatie te maken. Daarin is het van belang dat organisaties in de sociale basis zoals buurtwerk en jongerenwerk goed verbonden zijn met het sociaal wijkteam, dat zich vooral bezighoudt met complexe, individuele problematiek. De sterkere focus op de sociale basis is volgens de gemeente enerzijds economisch gedreven; tekorten vragen om minder professionele inzet. Maar er zit ook een inhoudelijke overtuiging achter: verbinding draagt bij aan een prettige samenleving, het voorkomen van problematiek is beter voor inwoners en mensen willen ook zo zelfredzaam mogelijk zijn.

"Deze beweging is niet alleen economisch gedreven. Het is ook een filosofie, dat we willen normaliseren. [...] Zo veel mogelijk voor en met je eigen omgeving."

■ **Beleidsmedewerker**

Definitie van de sociale basis

De gemeente Dordrecht gebruikt de term 'sociale basis' niet (meer) in beleidsdocumenten. Er is ook geen synoniem dat in beleidsstukken gebruikt wordt voor de sociale basis als geheel. Medewerkers van de gemeente geven aan dat de sociale basis een combinatie is van wat in Dordrecht 'algemene voorzieningen' en 'eigen kracht en het sociaal netwerk' wordt genoemd, hoewel niet alle algemene voorzieningen wellicht getypeerd zouden worden als sociale basis. Algemene voorzieningen zijn alle door de gemeente gesteunde initiatieven die zorgen voor verbindingen in de samenleving en ondersteuning zonder indicatie. Hieronder vallen in ieder geval vrijwilligersondersteuning, mantelzorgondersteuning, hulp bij administratie, ontmoeting en sociaal-culturele voorzieningen.

Een wethouder benadrukt dat de sociale basis vooral te maken heeft met sociale cohesie, samenhang en betrokkenheid. Dit vindt vooral tussen inwoners onderling plaats. Algemene voorzieningen zijn beleidsinstrumenten, waarmee je de kracht in de samenleving kan aanspreken. Daarbij is terughoudendheid gepast: ondersteunen, maar niet overnemen. Algemene voorzieningen worden dus gezien als instrument om de sociale basis te versterken. Een aanbieder benadrukt dat er een gemeentelijke sociale basis is, maar dat de sociale basis ook bestaat buiten gemeentelijk gefinancierde (en dus door beleid gestuurde) organisaties en initiatieven, zoals culturele initiatieven en partners, sport, onderwijs, ondernemers, wijkagenten, kerken, moskeeën en huisartsen.

Samenhangend met het hiervoor genoemde doel is het voorkomen van problematiek en onnodige zorg(kosten) een doel voor de Dordrechtse sociale basis:

"Een stevige inzet op preventie is effectief in het voorkomen van zware trajecten en biedt kansen voor een betere betaalbaarheid van de zorg"

■ **Lokaal plan jeugd Dordrecht 2019-2022**

Voor het beleidsplan jeugd¹⁸ – waaronder ook het jongerenwerk valt – worden drie niveaus van preventie beschreven, waarvan de eerste twee betrekking hebben op de sociale basis.

- Universeel: acties die bijdragen aan 'het normale leven' en positieve ontwikkeling van jeugd.
- Selectief: Voorlichting, bewustwording, vroegsignalering en adviseren.
- Geïndiceerd: Preventieve interventies, eerstelijnsondersteuning en hulp.

Een wethouder in Dordrecht geeft aan dat om preventie te bewerkstelligen, dat investeringen in de sociale basis nodig zijn. De wens van verschuiving van formeel (individueel, geïndiceerd) naar informeel (collectief) zou alleen mogelijk zijn, als er geïnvesteerd wordt in collectieve voorzieningen.

"Je moet durven investeren nog veel meer aan de voorkant echt met geld. We willen ook een afnemend beroep op maatwerkvoorzieningen. Op het moment dat je goede algemene voorzieningen treft dat is een belangrijke ambitie. [...] Meer investeren in de voorkant dat moet je durven doen."

■ **Wethouder**

¹⁸ Gemeente Dordrecht (20218). Lokaal Plan Jeugd Dordrecht 2019-2022. Kansrijk, veilig, gezond en met plezier opgroeien.

(Welzijns)organisaties onderschrijven dit en geven aan dat de beweging richting niet-geïndiceerde hulp vanuit de sociale basis gepaard zou moeten gaan met budgetverschuivingen. De term 'sociale basis' kan daarin ondersteunend zijn, door het veld van niet-geïndiceerde ondersteuning te zien als een geheel van voorzieningen die deze beweging samen moeten faciliteren.

"Je wil preventiever werken een andere situatie creëren. Dan moet je een andere beweging met elkaar maken. Het begrip sociale basis helpt dan wel want je moet dan de middelen meer naar het voorveld halen. Er zit financieel een enorme onbalans tussen de achterkant en de voorkant."

■ **Medewerker (welzijns)organisatie**

Verschillen tussen wijken

In beleidsdocumenten Wmo en jeugd wordt geen aandacht besteed aan de verschillen in hoe er wordt gewerkt aan de sociale basis per wijk. In het beleidsplan Wmo wordt wel benoemd dat ondersteuning wijk- en buurtafhankelijk is:

"We kijken naar wat een inwoner nodig heeft en wat er mogelijk is. Dit, en de kenmerken van wijken en buurten, is leidend voor de ondersteuning"

■ **Meerjarenplan Wmo¹⁹**

¹⁹ Gemeente Dordrecht (2019). In Dordrecht hoort iedereen erbij. Meerjarenbeleidsplan Wmo Gemeente Dordrecht 2020-2023.

In de praktijk is het zo dat organisaties in de sociale basis zich richten op specifieke wijken. In wijken waar al meer sociale cohesie bestaat, zijn organisaties minder actief. Het beeld bestaat dat inwoners daar zelf initiatieven nemen, zonder steun van organisaties. In wijken met veel huishoudens met middeninkomens is het aanbod daarom over het algemeen lager. Volgens medewerkers van de gemeente is de vraag hier ook lager, omdat er minder sprake is van problematiek als eenzaamheid en administratieve vragen rondom toeslagen en wonen.

"De wijken waar de vraagstukken het grootste zijn, daar is de cohesie het laagst en het omkijken naar elkaar het moeilijkst aan te jagen. Dat vind ik wel ingewikkeld. In de wijken waar het meer los zand is, is het heel ingewikkeld."

■ Wethouder

Een wethouder geeft aan dat verdeeldheid in de samenleving is toegenomen in de afgelopen jaren. Kwetsbaarheid neemt in bepaalde wijken toe en mensen 'haken af' in de maatschappij. Hiervoor moet de komende jaren wijkgericht aandacht voor zijn.

Relatie gemeente - organisaties

In de gemeente Dordrecht is er naast twee grotere welzijnspartijen een groot palet aan stichtingen en sociaal ondernemers actief in de sociale basis. De twee grote welzijnspartijen werken sinds 2019 nauw samen vanuit de gezamenlijke 'Buurtwerk-opdracht'.

Alle organisaties in Dordrecht werken op basis van jaarlijkse en tweejaarlijkse subsidies. De gemeente geeft aan de relatie soms ingewikkeld is. Aan de ene kant zijn zij opdrachtgever en subsidieverstrekker. Aan de andere kant zijn organisaties samenwerkingspartners van de gemeente in het realiseren van beleid en het ondersteunen van inwoners. Dit vraagt om een houding die enerzijds duidelijk is over wat zij verwachten van (welzijns)organisaties, terwijl aan de andere kant betrokkenheid en flexibiliteit nodig is.

In het verleden was er een meer vrije subsidieverstrekking, waar organisaties zonder strak geformuleerde opdracht aan de slag konden. Inmiddels is er een beweging dat de gemeente meer 'strak opdrachtgeverschap' uitoefent. Hoewel er verschillen zijn per aanbieder in de mate van sturing, wordt het gemeentelijk beleid de laatste jaren meer sturend in de sociale basis, door scherpere doelstellingen en formuleren van KPI's. Ook wil de gemeente meer regie gaan voeren op integraliteit in het aanbod in de sociale basis. Toch behouden (welzijns)organisaties de ruimte om zelf invulling te geven aan hun opdracht, vanuit ontwikkelingen en behoeften in de samenleving. Met andere woorden: de opdracht is duidelijker gestuurd, maar de uitvoering is aan de organisaties.

"Je bent duidelijk maar blijft in gesprek met ze. Maar wij gaan niet op detailniveau zitten. De 'hoe' gaan we niet invullen."

■ Beleidsmedewerker gemeente

"Ik voel me wel gestuurd door de gemeente. Maar wel in dialoog, want er zijn ook dingen die ik niet doe. Ik neem geen dingen aan waar we ons als organisatie niet in kunnen vinden."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Relatie welzijnsorganisaties en kerken

Naast door gemeente gesubsidieerde partijen hebben kerken in Dordrecht een belangrijke rol in de sociale basis. (Welzijns)organisaties benadrukken de belangrijke en waardevolle positie van kerken. Deze sterke positie van kerken maakt ook dat er grenzen zijn in hoeveel invloed de gemeente heeft op projecten en interventies in de sociale basis. Kerken geven zelf richting aan hun inzet, omdat zij – buiten kleine projectsubsidies – geen gemeentelijke subsidies ontvangen.

"Ik neem de kerk mee in elke beslissing die ik neem. Want in Dordt moet je daar rekening mee houden."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

"Kerken hebben geen subsidieopdrachten gestuurd door gemeente. De inzet en financiële middelen daar geven ze zelf richting aan. Omdat het er zoveel zijn hebben ze enorm veel invloed op de sociale basis. Maar waar geen invloed op zit vanuit de gemeente."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Behoefte aan lange termijnsubsidies

In het Meerjarenplan Wmo wordt benadrukt dat vernieuwing en verbetering in het sociaal domein vraagt om een langetermijnstrategie.

"De ervaring leert dat succesvol verbeteren en vernieuwen focus vereist, en vooral ook een lange adem. Dus maken we keuzes [...] en gaan we die in gang gezette lijn consistent volgen."

■ Meerjarenplan Wmo

(Welzijns)organisaties spreken de behoefte uit om minder vanuit projectmatige en kortdurende subsidies te werken. Het versterken van de sociale basis is een kwestie van lange adem en de huidige vorm faciliteert dit nauwelijks, geven zij aan. Met een langetermijnvisie zou ook meer geanticipeerd kunnen worden op ontwikkelingen in de wijk. Een jaarlijkse subsidie betekent dat er onzekerheid is in het voortbestaan van organisaties en korte termijn denken in stand wordt gehouden.

"De tijdelijkheid van projecten, dat vind ik jammer en in Dordrecht komt dat vrij vaak voor. De lobby moet je de hele tijd voeren. Voor partijen in de sociale basis is dat wel zwaar. [...] Het zou fijn zijn als we gewoon voor een langere tijd bestendige financiering krijgen. De lange termijn mist en dat is jammer."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Betrokkenheid (welzijns)organisaties bij beleid

In het ontwikkelen van beleid worden grotere (welzijns)organisaties wel betrokken, maar vaak pas in een laat stadium. Input wordt wel serieus genomen en verwelkomd. Maar verloop van personeel bij de gemeente maakt het moeilijk relaties op te bouwen en structureel uit te wisselen. Hierdoor zoeken (welzijns)organisaties steeds naar een manier om een relatie met de gemeente op te bouwen en te blijven uitwisselen over toekomstig beleid en ontwikkelingen in de praktijk.

Monitoren, verantwoorden en leren

In het Meerjarenplan Wmo wordt benadrukt dat effectmeting en monitoring van groot belang is. Verandering vraagt om lange adem en consequente monitoring is van belang. Zo wordt er ingezet op midterm reviews, cliëntervaringsonderzoek Wmo, zelfrapportagegegevens en beoordelingen van inwoners van kwaliteit. In het Lokaal plan jeugd wordt verder benadrukt dat effecten niet altijd in cijfers uit te drukken. Per onderwerp wordt de wijze van monitoring bepaald.

"Naast het tellen van cijfers vinden we het evenzo belangrijk om het verhaal achter de cijfers te vertellen. Ook niet alle beleidsdoelen zijn meetbaar met harde feiten en cijfers. We gaan graag in gesprek met (maatschappelijke) partners in de stad, bewoners en de raad om verhalen en informatie op te halen en cijfers te duiden."

■ Lokaal plan Jeugd

In de subsidieverstrekkings aan organisaties in de sociale basis worden op verschillende niveaus verwachte resultaten en effecten benoemd. De gemeente verwacht dat de organisaties in hun jaarverslag rapporteren over deze te behalen resultaten en effecten. Hoewel overkoepelende effecten voortkomen uit gemeentelijk beleid, worden concretere te behalen resultaten (mede) door (welzijns)organisaties zelf bepaald. In subsidieverstrekkings en jaarrapportages leggen (welzijns)organisaties hun ambitie vast in drie lagen:

- **Kwalitatieve effecten**, waar de activiteiten aan moeten bijdragen. In subsidieverstrekkings geeft de gemeente dit aan als reden voor de subsidieverstrekkings ('waarom dit besluit'). Een voorbeeld hiervan is preventie van problematiek.
- **Beoogde maatschappelijke effecten**, maatschappelijke streven, die grotendeels overeenkomen met de beleidsdoelstellingen van de gemeente. De gemeente vraagt aan de organisaties om hierover (kwalitatief) te rapporteren in jaarrapportages. Voorbeelden zijn hogere sociale betrokkenheid en talentontwikkeling bij (kwetsbare) inwoners.
- **Beoogde (meetbare) resultaten (output)**, meer concrete, (cijfermatig) meetbare resultaten. Om welk type resultaten het gaat, verschilt per initiatief/project. Voorbeelden zijn het aantal (vaste) bezoekers, aantal inwoners in beeld (bijvoorbeeld mantelzorgers), bekendheid van het initiatief (percentage) en tevredenheid onder inwoners, medewerkers en netwerkpartners.

Organisaties worden niet direct afgerekend op het wel of niet behalen van resultaten. Het heeft bijvoorbeeld geen directe consequenties voor subsidies het jaar erna. De gemeente geeft aan dat onverwachte omstandigheden zoals de coronacrisis meetbare resultaten minder relevant maken. Resultaten en effecten zijn vooral onderwerpen in gesprekken tussen gemeente en aanbieder. Als de klanttevredenheid een dalende trend laat zien, is dit bijvoorbeeld reden voor gesprek over de oorzaken hiervan en eventueel voor hervorming.

Twijfels rond meten in de sociale basis

De gemeente ziet enerzijds dat output meten in de sociale basis op bepaalde wijze nodig is, om zicht te houden op wat er gebeurt met investeringen in de sociale basis. Aan de andere kant zien zij in dat kwantitatieve gegevens maar zeer beperkt inzicht geven in de sociale basis. Hoewel men ervan bewust is dat de kwantitatieve indicatoren beperkt inzicht even in de meerwaarde van bijvoorbeeld buurtwerk, wordt er toch vastgehouden aan deze manier van meten.

"Je merkt dat het moeilijk is om er grip op te krijgen en dat de KPI verslaving ervoor zorgt dat we alles meetbaar willen maken."

■ **Wethouder**

Een (welzijns)organisatie geeft aan dat de door de gemeente vastgestelde indicatoren geen goed inzicht geven in de meerwaarde van het werk in de sociale basis. Ze kiezen er daarom voor om – buiten wat er gevraagd wordt – jaarlijks een online magazine aan te bieden waarin in beeld, geluid en achtergrond wordt laten zien wat er het afgelopen jaar is gebeurd. Op die manier willen ze overtuigend laten zien wat het werk heeft opgeleverd:

"Het blijft noodzakelijk, ook al wordt het niet gevraagd. Ik vind het heel summier wat er gevraagd wordt en dat doet te kort aan wat we doen. Ons werk leent zich ook goed om in beeld en geluid te laten zien wat we doen."

■ **Medewerker (welzijns)organisatie**

(Welzijns)organisaties geven daarnaast aan dat zij werken volgens methoden die vaak al onderbouwd zijn met onderzoek en waarvan het meten wellicht geen meerwaarde heeft; de kracht van de interventie is immers al onderbouwd met literatuur. Zeker wanneer de meerwaarde van een aanpak moeilijk te meten is, is gedegen onderzoek uit het verleden een manier om de meerwaarde te onderbouwen.

"YouthSpot heeft onderzoek gedaan naar impact jongerenwerk op jongeren en daar grijpen we vaak naar terug omdat die impact laten zien nogal lastig is."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Externe evaluaties

Buiten de zelf-evaluatie door (welzijns)organisaties vinden er geregeld evaluaties plaats, die door de gemeente zelf worden uitgevoerd, of door externe adviseurs. Zo is er in 2021 een kwalitatieve evaluatie van de aansluiting tussen sociale wijkteams en de sociale basis uitgevoerd door Tien Organisatieadvies²⁰, waaruit onder andere bleek dat er voldoende ontmoetingsvoorzieningen zijn, maar dat deze niet door iedereen als toegankelijk worden ervaren. Mensen met een migratieachtergrond weten de voorzieningen bijvoorbeeld moeilijk te vinden. Een meer outreachende aanpak zou nodig zijn. Verder werd genoemd dat er een aantal zaken ontbreken in de sociale basis: laagdrempelig, buurtgericht kinderwerk, algemeen aanbod voor nieuwkomers en praktische hulp bij woonvragen. De aansluiting tussen 'formeel en informeel' zou vooral afhankelijk zijn van onderlinge relaties tussen contactpersonen: "dus meer

van persoon tot persoon en minder van organisatie tot organisatie". Verder is er het afgelopen jaar een businesscase uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut²¹ naar het project WIJ Dordrecht, gericht op het sociaal activeren van kwetsbare ouderen. Uit dit onderzoek bleek dat er zeer waarschijnlijk kosten bespaard worden door dit project in de sociale basis.

Beleidstheorie

De gemeente Dordrecht kent geen centrale beleidstheorie voor de sociale basis, waarin alle onderdelen samenkomen. Het Meerjarenbeleidsplan Wmo geeft wel een indruk van welke verwachtingen er zijn, en hoe hiernaartoe gewerkt wordt.

Beleidstheorie Wmo (sociale basis)²²

In de sociale basis wordt gewerkt aan het verbinden van partners, stimuleren van vrijwilligerswerk, stimuleren van buurtwerk, meer ontmoetingsplekken en inzet van ervaringsdeskundigen. Hierdoor verbetert en versterkt de ondersteuning in Dordrecht. Dit draagt bij aan een aantal ambities. 1) De hulp en ondersteuning vooral richten op het versterken van het gewone leven van inwoners, 2) Problemen van inwoners en de escalatie hiervan voorkomen 3) Inwoners snel, eenvoudig en dicht bij huis ondersteunen en 4) Ondersteunen zonder tegenstrijdigheden, belemmeringen en schotten. Dit draagt bij aan de centrale visie van het Wmo-beleid. "Samen zorgen we ervoor dat iedereen in Dordrecht kan meedoen en erbij hoort."

20 Poolman, M. & Smeets, P. (2021). Hoe kom je als inwoner van Dordrecht met je vraag bij het passende hulpaanbod?

Eindrapportage. Verkenning van de aansluiting van hulpvragen en algemeen hulpaanbod op het Sociaal Wijkteam en geïndiceerde zorg. Oosterbeek: Tien Organisatieadvies.

21 Kwakernaak, M., Reches, L. & Deuten, J. De Waarde van WIJ. Casusonderzoek naar de kosten en baten van WIJ Dordrecht. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

22 Gemeente Dordrecht (2019). In Dordrecht hoort iedereen erbij. Meerjarenbeleidsplan Wmo Gemeente Dordrecht 2020-2023.

Voor onderdelen van de sociale basis (zoals jongerenwerk en buurtwerk) is ook geen centrale beleidstheorie aanwezig. Wel wordt er in elke subsidieverstrekking aandacht besteed aan wat activiteiten in de sociale basis concreet moeten opleveren en aan welke visie het bijdraagt, zoals hiervoor beschreven in het onderdeel monitoring. Deze komen echter niet op één plek samen. Wanneer verwachtingen uit verschillende subsidiedocumenten worden samengevoegd met het algemene beleid, lijkt er toch een samenhangend geheel naar voren te komen. Voor het onderdeel Buurtwerk hebben wij een uitwerking gemaakt.

Beleidstheorie Buurtwerk

Het buurtwerk in Dordrecht wordt uitgevoerd door twee organisaties. Samen organiseren en ondersteunen zij talrijke activiteiten, zoals buurttafels, een repaircafé, vadergroepen en buurtmoestuinen. Deze activiteiten leiden tot meer bekendheid in de buurt, personen worden bereikt in de wijk en er worden vrijwilligers betrokken. De inzet leidt tot tevredenheid onder inwoners, medewerkers en samenwerkingspartners. Door deze inzet stijgt de sociale kwaliteit van buurten en verhoogt het welzijn van (kwetsbare) inwoners. Dit draagt bij aan de maatschappelijke doelen van de gemeente, namelijk meer ontmoeting en inclusiviteit, het voorkomen van problematiek (preventie/ vroegsignalering), het normaliseren van problematiek, hogere sociale betrokkenheid en talentontwikkeling bij (kwetsbare) inwoners. Deze maatschappelijke doelen dragen bij aan de visie van de gemeente dat inwoners zo goed mogelijk zelfstandig een leveren kunnen leiden en 'iedereen kan meedoen en erbij hoort'. Dit leidt weer tot een lagere zorgvraag, -afname en -kosten.

In gesprekken met de gemeente wordt duidelijk dat men zich bewust is van de grenzen van invloed van beleid en interventies in de sociale basis. Inzet vanuit de sociale basis levert een bijdrage aan de maatschappelijke doelen, maar het is slechts één van de vele schakels.

"Ik geloof niet dat de samenleving alles kan oplossen, ook met de vergrijzing. Er zijn niet genoeg mensen om dat zelf op te lossen."

■ Wethouder

Eén van de (welzijns)organisaties, ContourdeTwern, heeft een veranderingstheorie opgesteld voor het jongerenwerk, in samenwerking met een adviesbureau. De veranderingstheorie is opgesteld voor toepassing in de gemeente Tilburg, maar is ook andere gemeenten toepasbaar, geven zij aan. Ook heeft ContourdeTwern in kaart gebracht wat de waarde van hun dienstverlening is.

Groningen

Auteurs: Ines Schell en Nienke de Wit

We hebben voor deze casusbeschrijving gesproken met beleidsambtenaren Wmo vanuit de gemeente.²³ En met vertegenwoordigers van Stichting WIJ²⁴ Groningen (de (welzijns)organisatie). Verder zijn documenten van de gemeente en stichting WIJ geanalyseerd.

Definitie van de sociale basis

De term sociale basis wordt volgens de beleidsmedewerkers van de gemeente regelmatig gebruikt. Desondanks blijkt dat er geen eenduidige definitie is van de sociale basis, waardoor het gezien zou kunnen worden als een 'containerbegrip'. De afgelopen jaren zijn ook andere benamingen en begrippen gebruikt om de huidige sociale basis te beschrijven, zoals voorliggende voorzieningen, voorliggend veld, spoor 1, et cetera. Dit blijkt zowel uit de gesprekken met de beleidsmedewerkers van de verschillende teams binnen de Directie Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) als ook de geanalyseerde beleidsdocumenten.

In de gesprekken met de gemeente en welzijnsorganisatie Stichting WIJ wordt dan ook duidelijk dat men niet zeker weet of binnen DMO 'dezelfde taal wordt gesproken' en of er onder bepaalde begrippen daadwerkelijk hetzelfde wordt verstaan. Omdat er tot nu toe geen duidelijk begrippenkader is geformuleerd blijft de terminologie rond de sociale basis in de beleving van de beleidsmedewerkers een uitdaging.

23 Directe Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO), waaronder betrokkenen uit de teams Wmo, Sociale Basis en de gebiedsteams. Deze drie teams vallen onder verschillende programmamanagers binnen de overkoepelende directie).

24 Stichting WIJ is sinds 2018 een zelfstandige stichting. Voorheen was het een netwerkorganisatie. In de stichting zijn medewerkers van 30 organisaties opgenomen.

Welzijnsorganisatie Stichting WIJ Groningen deelt deze ervaring. Het ontbreken van een gemeenschappelijke interne en externe definitie lijkt het vaststellen van doelen en verantwoordelijkheden soms te bemoeilijken.

Aanzet tot definitie van de sociale basis in de beleidsdocumenten

In de nota "De Sociale basis in Groningen, harmoniseren en verder" en het bijbehorende inspraakverslag uit het 2020 worden de randvoorwaarden en de visie van de gemeente Groningen uiteengezet over de sociale basis.

"Wij verstaan onder de sociale basis: de (informele en formele) contacten tussen mensen, netwerken en organisaties in de Groninger samenleving. (...) Het gaat om wat mensen samendoen, om het deel van de samenleving waar mensen met elkaar de gemeenschap vormen." (p.5)

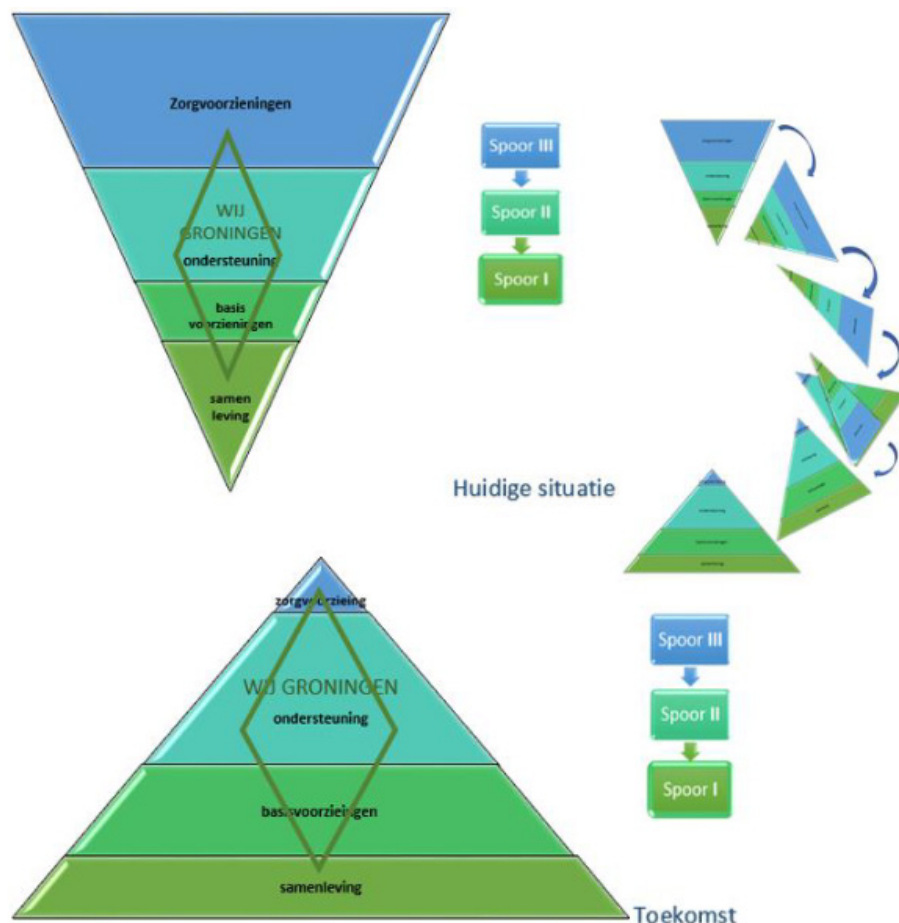
"De sociale basis bestaat uit de mogelijkheden die inwoners hebben om te participeren in sociale relaties op een manier die hen goed doet. Deze mogelijkheden die iemand heeft, bepalen hoe sterk zijn of haar sociale basis is" (p.5)

Hieruit blijkt dat het begrip breed wordt gehanteerd. In de set van afspraken die in de context van de opdracht voor de welzijnsorganisatie Stichting WIJ Groningen (2021) komt de term sociale basis één keer voor, maar wordt geen definitie gegeven:

"De KPI's die nodig zijn om de verbinding met Spoor 1 te monitoren worden de komende tijd herijkt. "Om dit mogelijk te maken moeten eerst de beleidsuitgangspunten (rand voorwaardelijk kader) worden uitgewerkt. Er wordt door de gemeente een visie ontwikkeld in gezamenlijkheid met partijen. De focus komt meer te liggen op de sociale basis. Vraagstukken- meer vanuit de leefwereld benaderd. Mens centraal."²⁵

25 p.6 van het Focus WIJ Groningen document in het kader van de ontwikkelopgave 4 (verbinding spoor1)

Een gekantelde piramide²⁶ laat de gewenste situatie zien waar de gemeente samen met de welzijnsorganisatie naar toe wil in de sociale basis.



Doel van de sociale basis

Verschillende afdelingen van de gemeente kijken op een ander manier naar de sociale basis. Voor de een ligt de nadruk vooral op ontmoeting en contacten tussen mensen, omzien naar elkaar, het hebben van een vangnet om op terug te vallen: Vanuit de gebiedsteams en het team sociale basis ligt de nadruk op ontmoeting, bewustzijn van talenten, en op elkaar kunnen steunen vóór dat er zorg en ondersteuning bij komt kijken. Het ultieme doel wordt beschreven als een 'community waar je gezien wordt, waar je ook iets voor terug doet'. Voor de ander ligt de nadruk meer op het mogelijk instrumenteel karakter van de sociale basis (het verlagen van zorgkosten door de veronderstelde preventieve functie). Team Wmo benadrukt bijvoorbeeld dat duidelijk moet worden gemaakt wat investeringen in de sociale basis op termijn opleveren.

Tijdens de gesprekken die wij met de medewerkers uit de verschillende teams van de gemeente Groningen hebben gevoerd blijkt dan ook dat men nog zoekende is welke doelen precies te bereiken met (of in) de sociale basis en of kostenbesparing hierbij expliciet een van de doelen kan zijn.

Dat de sociale basis een meerwaarde biedt voor Wmo en jeugdtaken wordt door het team Wmo van de gemeente herkend, maar er wordt gezocht naar een manier om door middel van het beschikbaar gestelde budget ook daadwerkelijk een transformatie binnen het sociale domein te laten plaats vinden. Eind 2022 lopen contracten af en vinden nieuwe aanbestedingen plaats, waarin de gemeente zoekt naar manieren om deze meerwaarde ook in de opdrachten en set van afspraken met de welzijnsorganisatie te expliciteren.

"We zijn nu aan het verkennen of we bij die verlenging niet een explicietere opdracht kunnen meegeven om gebruik te maken van de sportinstellingen, de culturele voorzieningen (...) we merken dat er ruimte voor verbetering zit. Dat willen we explicieter maken."

■ **Beleidsmedewerker**

Dat deze twee perspectieven op de sociale basis een zekere spanning opleveren werken wij bij het punt preventie verder uit.

Preventie en de sociale basis

Ondanks de soms verschillende visies op de sociale basis, werd in de gesprekken met de beleidsambtenaren DMO duidelijk dat binnen de gemeente consensus is over de veronderstelde preventieve werking van de sociale basis:

"Als mensen onderling problemen en uitdagingen kunnen oplossen, dan is het logisch dat ze minder beroep doen op collectieven."

■ Beleidsmedewerker team sociale basis

Dit uitgangspunt is ook in de beleidsnota sociale basis terug te vinden:

"Mensen die zich lichamelijk, geestelijk en sociaal goed voelen doen minder beroep op professionele ondersteuning, zorg en medische voorzieningen." (nota De sociale basis in Groningen, p.4)

Belangrijk onderdeel van deze visie zijn de zes dimensies van het model Positieve Gezondheid (M. Huber) aangevuld met de dimensie leefomgeving (het Bolk-model voor Positieve Gezondheid en Leefomgeving).

Richting de welzijnsorganisatie (Stichting WIJ) is het preventie of substitutie-aspect duidelijk terug te lezen in de opdracht en ambitie die door de gemeente in de set van afspraken is geformuleerd.

"Het doel is: transformatie van het sociaal domein, waarbij passende ondersteuning tegen lagere kosten wordt geboden. De ambitie luidt: "We willen toe naar een gebiedsgerichte sociale infrastructuur en ondersteuningspraktijk, die – aansluitend op de eigen mogelijkheden van inwoners en de directe omgeving – resultaatgerichte ondersteuning aan inwoners biedt, waarbij de nadruk ligt op het voorkomen of verminderen van sociale problemen en het vergroten van de eigen regie en meedoen aan de Groninger samenleving." (Set van Afspraken Gemeente Groningen, p. 2)

Ondanks dit gedeelde standpunt lijkt het dat begrippen als 'preventie' en 'algemene voorzieningen' door de verschillende teams van de gemeente anders worden geïnterpreteerd. Met name het team Sociale Basis van de gemeente Groningen ervaart bovenstaande ambitie nog onvoldoende in de praktijk terug te zien. Alle geïnterviewden ervaren dat er voorgaande jaren onvoldoende aandacht voor geweest is waardoor initiatieven en ideeën van bewoners uit beeld zijn geraakt en benadrukken dat hierbij belangrijk is dat contacten en kennis opnieuw worden opgebouwd.

Relatie gemeente - organisaties

In de beleving van zowel de welzijnsorganisatie als ook de gemeente is er soms sprake van een zekere spanning.

De gemeente Groningen heeft Stichting WIJ de opdracht gegeven om te werken aan het versterken van de samenleving (spoor 1), innovatieve vormen van (preventieve) collectieve ondersteuning in te zetten en waar dit effectief is, specialistische (individuele) ondersteuning (spoor 3) te beperken. De gemeente vraagt daarom aan stichting WIJ vindplaatsgericht te werken, aan te sluiten bij de leefwereld en bij (basis)voorzieningen waar (veel) inwoners in hun dagelijks leven gebruik van maken zoals, als het jeugdigen betreft, scholen en kinderopvang, maar ook buurtaccommodaties, speeltuinverenigingen en sportverenigingen.

In de beleving van de gemeente ligt het zwaartepunt van Stichting WIJ ondanks deze opdracht op individuele hulpverlening op het gebied van jeugd en Wmo, "waardoor de aandacht voor de sociale basis vanuit WIJ is vertroebeld" (beleidsmedewerker team sociale basis). Stichting WIJ deelt deze inschatting niet: "WIJ geeft aan de afgelopen jaren juist wél veel geïnvesteerd te hebben in de sociale basis"²⁷

27 Insprakenverslag nota sociale basis door WIJ: p. 6

Daarnaast ervaart de gemeente een sterke groei van WIJ als welzijnsorganisatie, waar veel andere welzijnsorganisaties zich bij aan hebben gesloten. De gemeente spreekt hierin zorgen uit over de toenemende schaalgrootte, waarbij aandacht voor collectief werken mogelijk naar de achtergrond is verschoven.

In de beleving van de welzijnsorganisatie werd (of wordt) de aansturing vanuit de gemeente soms als diffuus ervaren en de organisatorische structuur als complex. Er is een in het perspectief van de welzijnsorganisatie een spanningsveld tussen enerzijds de ervaren sturende, controlerende rol van de gemeente en anderzijds de ervaren verwachting van zelfstandigheid vanuit WIJ. Deze spanning tussen de verschillende rollen die gemeenten soms gelijktijdig vervullen zien wij terug in meerdere casussen.

Men geeft in de gesprekken aan dat de samenwerkingsrelatie inmiddels is verbeterd. Mede door de recente, nauwe samenwerking in de gebiedsteams realiseert men meer dan voorheen hoe men beter kan samenwerken en van elkaar kan leren. De welzijnsorganisatie verwacht dan ook een verbetering en positieve ontwikkeling in de samenwerking met de gemeente voor de komende jaren.

Enkele ambtenaren geven aan dat tot ongeveer acht jaar geleden de sturing richting welzijnsorganisaties vanuit de gemeentelijke organisatie anders verliep en er meer coproductie werd ervaren tussen gemeente en welzijnsorganisaties. Een duidelijke wens die de medewerkers van de gemeente dan ook uiten is om Stichting WIJ in de toekomst weer meer bij de ontwikkeling van beleid te betrekken en daardoor ook meer zicht te krijgen op wat de stichting allemaal doet in de sociale basis.

Stichting WIJ heeft eveneens een aantal behoeften die zij in gesprekken met de gemeente heeft geformuleerd. Zowel wat betreft het gezamenlijke leerproces c.q. het terugleggen van signalen uit de wijken bij de gemeente en het monitoren van gegevens, als ook wat betreft de financiering, en de ondersteuning met data en IT-voorzieningen.

Monitoren, verantwoorden en leren

Met betrekking tot monitoring van de te behalen resultaten stuurt de gemeente in de sociale basis (samenleving en basisvoorzieningen, spoor1) op een methode van zowel tellen (het ophalen en meten van kwantitatieve data) als vertellen (kwalitatieve data). Zowel stichting WIJ als de gemeente zelf registreren hiervoor data via bijvoorbeeld het stadspanel, de basismonitor en wijkenquêtes.

Beleidsmedewerkers van de gemeente benoemen dat de gemeente graag een lerende organisatie wil zijn, maar nog zoekende is hoe dit vorm te geven. De gesprekspartners uit de verschillende teams van DMO zijn het er dan ook niet over eens hoe de samenwerking tussen beleid en contracteren eruit zou kunnen zien om dit leerproces optimaal vorm te geven en de te behalen resultaten in de sociale basis zinvol te monitoren.

Ook zijn sommige beleidsmedewerkers kritisch over de afspraken en opdrachten die door de gemeente in het verleden voor stichting WIJ zijn geformuleerd. Zo lag in de set van afspraken voor de stichting WIJ in het verleden altijd het zwaartepunt bij de individuele hulpverlening. Nu koerst de gemeente meer op collectieve activiteiten en probeert dit steeds meer in de opdrachten voor Stichting WIJ terug te laten komen.

Een belangrijke vraag voor de welzijnsorganisatie Stichting WIJ is hoe de organisatie signalen uit de praktijk weer terug kan leggen bij de gemeente om gezamenlijk met de gemeente en haar verschillende teams van te kunnen leren.

De gemeente gebruikt o.a. het 'Kompas van de gemeente' ter onderbouwing en formulering van de opdrachten voor de aanbieder Stichting WIJ. De stichting zelf voert eigen wijkanalyses uit en probeert deze meer 'zachte' (kwalitatieve) gegevens bij de ontwikkeling te betrekken. Uit de gesprekken blijkt dat het voor de gemeentelijke organisatie (team Wmo en team sociale basis) en welzijnsorganisatie nog zoeken is naar de manier van meten en het duiden van gegevens.

Stichting WIJ heeft bijvoorbeeld de wens om meer inzicht te krijgen in ontwikkelingsplannen (nieuwbouwwijken, huisvesting jongerencentra etc.) en voorstellende gegevens waar de gemeente over beschikt (bijv. maatschappelijke gevolgen van corona) om op bepaalde ontwikkelingen voor de komende jaren beter te kunnen sturen.

Het valt op dat dit leerproces in het perspectief van de gebiedsteams in de nauwe samenwerking en afstemming van de gemeente en Stichting WIJ positief wordt ervaren:

"We maken een gezamenlijke analyse van de wijken (bijv. regiodeal). Dat doen gemeente en WIJ samen in de gebiedsteams, dit is een mooie uitwisseling. Op gebiedsniveau is dit meer dan op hoger niveau. We lopen samen tegen dezelfde dingen aan."

■ Beleidsmedewerker gebiedsteams

Beleidstheorie

Op basis van elementen uit verschillende beleidsstukken, hebben wij de volgende beleidstheorie geconstrueerd.

De stip op de horizon in alle beleidsstukken is om 'de mens centraal te stellen' in het beleid en er voor te zorgen dat in Groningen gezonde en gelukkige burgers leven. De gemeente wil zich hierbij vooral richten op toepassing van het theoretische concept van positieve gezondheid van Machteld Huber.

Hiervoor wil de gemeente zich open en toegankelijk opstellen naar burgers. Niet over burgers praten, maar met hen. En toe werken naar een lerende gemeente, die zich steeds de vraag stelt; 'Hoe kunnen wij het beste bijdragen aan de samenleving?' De gemeente wil hiertoe aansluiten bij de kracht van de inwoner door initiatieven te faciliteren en te ondersteunen, maar deze niet over te nemen of verstoren.

De beleidsdocumenten stellen dat mensen die zich lichamelijk, geestelijk en sociaal goed voelen minder beroep doen op professionele ondersteuning, zorg en medische voorzieningen.

Een uitgangspunt hierbij is dat door in te zetten op preventie en het in de 1^e lijn / voorveld inspelen op collectieve behoeften van mensen intensievere vormen van individuele zorg en hulp (en daarmee hogere kosten) worden voorkomen. Dit rust op de volgende veronderstellingen:

- Het verbinden van inwoners leidt er toe dat kosten verminderen, doordat burgers in eerste instantie op elkaar kunnen terugvallen.
- Dat collectieve oplossingen passender zijn voor het versterken van de sociale basis dan individuele hulpverlening of maatwerk activiteiten. Professionele organisaties en inwoners met eigen initiatieven dienen dan door de gemeente ook als gelijkwaardig te worden behandeld om de samenleving zo optimaal mogelijk te kunnen versterken

Haarlem

Auteurs: Peter Rensen en Andrew Britt

De 'sociale basis' is een centraal begrip in de beleidsstukken van Haarlem. Het maakt onderdeel uit van het programma Gewoon in de Wijk (Uitnodiging tot inschrijving Gewoon in de wijk, p. 14, hierna te noemen: UtI). Dat programma bestaat uit: sociale basis, sociaal wijkteam en aanvullende ondersteuning. Volgens de wethouder past de sociale basis in het coalitieprogramma dat een sociaal en leefbaar Haarlem voorstaat. Er is in de afgelopen collegeperiode niet bezuinigd op de uitvoering van de sociale basis. Gewoon in de wijk is onderdeel van de transformatie als gevolg van de decentralisatie.

"Doelstelling van de decentralisaties was om gemeenten de mogelijkheden te geven om ook de meer gespecialiseerde vormen van ondersteuning beter aan te laten sluiten op de leefwereld van de inwoners en lokale initiatieven om op die manier een transformatie in het sociaal domein te realiseren" (...) "We stellen echter vast dat we op dit moment niet alle inwoners duurzaam helpen. Te vaak zetten we duurdere vormen van ondersteuning in waar een investering in het versterken van de redzaamheid en het eigen netwerk een duurzamer effect kan hebben" (UtI, p.7).

Volgens de gemeente Haarlem is Gewoon in de wijk dus effectiever en tegelijk ook goedkoper. Gewoon in de wijk heeft betrekking op alle bewoners van Haarlem.

Definitie van de sociale basis

De definitie van de sociale basis in Haarlem is:

"De sociale basis omvat alle ondersteuning aan en activiteiten voor inwoners die dat in hun eigen leefomgeving nodig hebben en actief willen zijn, en die passen bij de visie, beleidsdoelen en uitgangspunten van de opdracht. Het gaat bijvoorbeeld om hulp bij het invullen van formulieren, opvoedondersteuning, jongerenwerk, voorlichting op scholen, ontmoetingsactiviteiten, maatjesprojecten, speeltuinwerk, praktische diensten (vervoer, klussen) en het bieden van waardevol werk. De sociale basis omvat tevens het faciliteren en ondersteunen van inwoners die iets voor een ander willen betekenen zoals bewonersinitiatieven, vrijwilligers, mantelzorgers, lotgenoten en ervaringsdeskundigen." (UtI p.14)

Zowel de beleidsambtenaren als de wethouder kunnen zich in deze definitie vinden. Evenals de partijen in het consortium 'VanHier'. De sociale basis is laagdrempelig en vrij toegankelijk. Alles waar een indicatie voor nodig is, behoort niet tot de sociale basis. Haarlem wil een aantal ondersteuningsvormen waarvoor de contracten aflopen ook (grotendeels) laagdrempelig en vrij toegankelijk maken. Het gaat om Wmo-maatwerkvoorzieningen ambulante begeleiding en dagopvang. Voor deze activiteiten is dan geen indicatie meer nodig.

De beleidsambtenaren nuanceren de indeling van Gewoon in de wijk en daaronder de driedeling: sociale basis, sociaal wijkteam en aanvullende ondersteuning. Voor hen is sociale basis het centrale begrip. "Gewoon in de wijk is wat ons betreft de sociale basis," zegt één van hen. Sociaal wijkteam valt volgens hen onder de sociale basis. En ook de aanvullende ondersteuning willen zij zoveel

mogelijk vanuit de sociale basis organiseren. De programmanaam Gewoon in de wijk en de driedeling daaronder is een formele invulling die noodzakelijk is om te voldoen aan het rijksbeleid. *“Alles start in de sociale basis,”* aldus één van de beleidsambtenaren. *“We zijn nu in gesprek wanneer iets ‘aanvullende ondersteuning’ is. We maken daar een afwegingskader voor.”*

Doel van de sociale basis

Wat wordt omschreven als ultieme doel van (investeren in) de sociale basis? Zoals vermeld draagt het programma Gewoon in de Wijk bij aan een groot deel van de gemeentelijke beleidsdoelen. De sociale basis speelt een belangrijke rol binnen Gewoon in de Wijk, naast het wijkteam en aanvullende ondersteuning.

De sociale basis wordt soms als doel op zich beschouwd. Zie bijvoorbeeld: *“De Uitnodiging tot inschrijving ziet de gemeente als het startpunt van een strategisch partnerschap om samen te komen tot een sterke Sociale Basis, Sociaal Wijkteam en Aanvullende Ondersteuning waarin de inwoner centraal staat.”*²⁸ Een van de beleidsmedewerkers noemt de sociale basis: *‘Een middel om mensen te stimuleren zichzelf te redden, om mee te doen. Om initiatieven te nemen.’*

Het ultieme doel van Gewoon in de wijk is: Prettig samenleven: een inclusieve gemeente waarin iedereen mee kan doen, zichzelf kan zijn en oog heeft voor de medemens.

Er wordt ook gesproken over redzaam zijn. Als iemand redzaam is dan wordt de kans op meedoen groter. Meedoen stimuleert de redzaamheid weer (UtI).

In bijlage 1 en bijlage 3 bij UtI worden vier doelen van Gewoon in de wijk / sociale basis toegelicht:

- Lichamelijk en sociaal redzaam
- Praktisch redzaam
- Samenredzaamheid
- Participeren

In gesprekken met de beleidsmedewerkers en de wethouder is sociale basis de koepelterm in plaats van Gewoon in de wijk²⁹. Het doel van Gewoon in de wijk uit de beleidsstukken wordt nu aan de sociale basis gehecht en niet zozeer aan Gewoon in de wijk. Eén van de beleidsmedewerkers zegt:

“Gewoon in de wijk is wat ons betreft de sociale basis. Daar zitten nog wat rollen in. Het gaat meer over rollen dan over voorzieningen. Wijkteam is de toegang en aanvullende ondersteuning staat voor juridisch toetsbaar maatwerk. Maar uiteindelijk wil je dat burgers het zoveel mogelijk zelf oppakken in de sociale basis. Ruimte voor inwoners wil je niet in wetten gieten.”

Het doel van ‘de sociale basis’ en ‘Gewoon in de wijk’ is in deze opvatting hetzelfde. Dat doel kan bereikt worden met verschillende rollen in één opdracht. Die rollen zijn niet duidelijk van elkaar te scheiden, maar fluïde.

²⁹ Het in de gesprekken soms door elkaar gebruiken van de termen ‘gewoon in de wijk’ en ‘sociale basis’ is verwarrend. Juist ook omdat Gewoon in de wijk in beleidsdocumenten ook onderdelen bevat die niet lijken te passen bij de doelstelling van de sociale basis. Zie bijvoorbeeld UtI, p. 13 waar ook complexe en specialistische langdurende ondersteuning wordt genoemd als onderdeel van de opdracht Gewoon in de wijk. In beleidsdocumenten worden sociale wijkteams en aanvullende ondersteuning ook gepresenteerd als aanvullend op de sociale basis en niet als de sociale basis.

²⁸ Uitnodiging tot inschrijving (p. 6)

De wethouder geeft aan dat voor haar 'welzijn en geluk van inwoners' het ultieme doel is. Dit komt in een notendop overeen met de beleidsstukken. De beleidsambtenaren formuleren het ultieme doel wat voorzichtiger. Eén van hen zegt: *"De sociale basis is gericht op participatie en het vergroten van de zelfredzaamheid."* En één van hen voegt toe: *"Het gaat erom mensen te stimuleren zichzelf te redden. Om initiatieven te nemen."* Zij zien de sociale basis als een middel tot een doel.

Preventie en de sociale basis

In beleidsstukken, en in de gesprekken met de beleidsambtenaren en de wethouder is de overtuiging dat de inzet op de sociale basis kosten zal besparen. Kostenbesparing wordt in de beleidsstukken opgevoerd als bijkomend doel, naast de inhoudelijke doelen van Gewoon in de wijk. In het beleidsstuk UtI: *"Te vaak zetten we duurdere vormen van ondersteuning in waar een investering in het versterken van de redzaamheid en het eigen netwerk een duurzaam effect kan hebben."* Kostenbesparing is volgens de gemeente Haarlem het gevolg van preventie en van het anders organiseren waardoor voorheen geïndiceerde activiteiten nu in de sociale basis worden georganiseerd. De aanname is dat onderlinge steun duurzamer is dan ondersteuning door tussenkomst van een professional. Beleidsambtenaren en de wethouder leggen in de gesprekken de nadruk op de inhoudelijke doelen, maar gaan niet voorbij aan het bijkomende effect van kostenbesparing.

In onze optiek is aan de opzet van Haarlem interessant dat 'Gewoon in de wijk' ook bijdraagt aan een beter aansluiting op specialistische en wijk-overstijgende zorg. Veel redeneringen achter dergelijke structuren richten zich alleen maar op 'het voorveld' / 'de voorkant'.

In de beleidsstukken draagt Gewoon in de wijk met de drie onderdelen (sociale basis, sociaal wijkteam en aanvullende ondersteuning) als geheel zorg voor preventie. Het sociaal wijkteam vormt een *"laagdrempelige, fysieke inloop in de leefomgeving van de inwoners"*. Het wijkteam helpt inwoners op weg van sociale

basis tot aanvullende ondersteuning. *"Het Sociaal Wijkteam werkt outreachend en proactief. Ze sluit aan op de kracht van de wijk door gebruik te maken van collectieve voorzieningen en bewonersinitiatieven."* In de sociale basis worden al veel mogelijke problemen ondervangen, maar de sociale basis is ook de plek waar inwoners terecht kunnen nadat ze zich bij het sociaal wijkteam hebben gemeld. Eén van de beleidsmedewerkers vult nog aan: *"Wijkteams zijn ook onderdeel van de sociale basis. Niet alleen voor mensen die een probleem hebben, maar ook voor mensen met een goed idee."*

Zowel de beleidsambtenaren als de wethouder hebben over het algemeen vertrouwen in de werking van de door hen voorgestelde vorm van de sociale basis. (Welzijns)organisaties en hun professionals zijn minder gebonden aan (financiële) kaders en kunnen daardoor meer inspelen op de inwoners. Burgerkracht krijgt meer kans en wordt beter ondersteund. Het sociaal weefsel in de wijken zal ervoor zorgen dat problemen niet ontstaan en dat inwoners kwetsbaar en niet kwetsbaar meer naar elkaar zullen omzien.

De wethouder wijst uitdrukkelijk op de preventieve waarde van het versterken van de sociale basis. Wel erkent de wethouder dat het nog spannend is of de verschuiving van Wmo-maatwerkvoorzieningen naar de niet geïndiceerde sociale basis zal gaan werken. *"De deuren zullen open staan voor iedereen,"* zegt de wethouder. *"De vraag is of de mensen die het het hardste nodig hebben de ondersteuning weten te vinden en of de mensen met geld er niet ten onrechte gebruik van gaan maken. Drempelloos organiseren doe je juist om ervoor te zorgen dat mensen die het echt nodig hebben de weg weten te vinden."* De wethouder besluit: *"Je zou stiekem een jaar verder willen kijken; bereik je nu de mensen die je wilt bereiken."*

De gesproken (welzijns)organisaties zien het voordeel van een brede op preventie gerichte sociale basis. Eén van de vertegenwoordigers zegt: *"Als je maatschappelijke opdrachten bundelt, dan kun je het ook meer in samenhang organiseren. En maak je het voor een inwoner minder tot een doolhof. De uitdaging die er in Haarlem ligt is ook om nieuwe vormen van begeleiding te vinden die vormen van*

individueel maatwerk overbodig maken." Een van de organisaties in het consortium is verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang. Zij zegt: *"Ik had geen idee wat er in de sociale basis gebeurde. Wij werken aan de achterkant met mensen die al dak- of thuisloos zijn. Maar dit zijn ook mensen die in de wijk wonen en je kunt ook daar verbindingen maken met andere inwoners en zo dakloosheid voorkomen."*

De (welzijns)organisatie die meedong in de aanbesteding ziet nog een uitdaging: *"Met de versterking van de sociale basis, bereiken we zeker een groep kwetsbaren. Maar het is belangrijk om de méést kwetsbaren onder hen te bereiken. Hoe houden we deze mensen in beeld en zorgen we dat ze een goed vangnet hebben. Thema's als wonen en financiën spelen hierbij een grote rol."*

Verschillen tussen wijken / kernen

De beleidsdoelstellingen zijn helder en op stedelijk niveau geformuleerd; ze worden door de (welzijns)organisaties uitgewerkt in opgaven op wijkniveau. Het kan daarbij gaan om uiteenlopende vraagstukken zoals eenzaamheid of armoede- en schuldenproblematiek. De doelen worden inhoudelijk niet uitgewerkt naar deze specifieke sociale vraagstukken, maar op het niveau van het versterken van de sociale basis. *"De kracht van ondersteuning op maat per wijk zit in het benutten van het aanwezige potentieel van bewonersinitiatieven, vrijwilligers, zelforganisaties en andere collectieven"* (Utl, p. 9). En: *"De uitgangspunten zijn echter altijd: zo veel mogelijk in de eigen leefomgeving en zo normaal en inclusief mogelijk."*

De opdracht is dus enerzijds algemeen: het versterken van de sociale basis, maar anderzijds moet dit algemene doel per wijk specifiek worden ingevuld naar specifieke sociale vraagstukken. Het is aan het consortium om de sociale basis samen met de uitvoerende 'onderaannemers' en andere belanghebbenden in de wijk vorm te geven.

Het consortium wordt in de Utl gevraagd om "een concreet uitvoeringsplan" te schrijven voor de eerste drie jaar (p. 26). Daarbij moet worden ingegaan op het behalen van de beleidsdoelen binnen de uitgangspunten en de visie van de gemeente.

Het consortium erkent de verschillen tussen de wijk en de noodzaak om aan te sluiten op de wensen en kracht van de inwoners. Het wijkteam heeft een zeer strakke verbinding naar de sociale basis en de aanvullende ondersteuning. Een opbouwwerker is één van de profielen binnen, en hiermee vast onderdeel van, het wijkteam. Een gebiedscoördinator legt de verbinding tussen verschillende wijkteams in een deelgebied. Zij maken de verbinding tussen de wijk en de opgaven van de lokale beleidsagenda. De lokale beleidsagenda's worden vormgegeven in de wijkprogrammering waar zowel gemeente als consortium een grote rol in hebben. Het consortium vindt dat vanuit de behoefte aan meer inclusie, het gerechtvaardigd is om "ongelijk te investeren in de stad. Op de plekken waar minder kansen zijn, moet meer geïnvesteerd worden."

Relatie gemeente - organisaties

De gemeente gaat een relatie aan met één partij, die een samenwerkingsverband tot stand brengt met (welzijns)organisaties die de opdracht gaan uitvoeren. De gemeente heeft twee consortia uitgenodigd om mee te dingen voor een integrale opdracht. Er is sprake van taakgerichte bekostiging (lumpsum). De contractduur met de hoofdaannemer is 8 jaar.

Om te komen tot de inhoud van de Uitnodiging tot inschrijving heeft de gemeente gekozen voor een dialooggerichte aanbestedingsprocedure. De procedure bestond uit twee dialoogfases. Tijdens de eerste dialoogfase is samen met dertien (welzijns)organisaties gesproken over de afbakening en samenhang van ondersteuningsvormen in de opdracht. Naar aanleiding van de eerste dialoogfase heeft de gemeente de in de Verwervingsfase geformuleerde opdracht samengevoegd tot één integrale opdracht. Tijdens de tweede

dialogofase zijn met de geselecteerde samenwerkingsverbanden verdiepende gesprekken gevoerd over de inhoud van de opdracht, het budget en de randvoorwaarden voor de uitvoering van Gewoon in de wijk (UtI, p. 6).

Door te werken met een integrale opdracht en budget verwacht de gemeente dat er handelingsruimte ontstaat voor professionals en informele samenwerkingspartners op alle onderdelen van Gewoon in de wijk. Hierdoor is samenwerking met specialistische zorg en andere beleidsvelden ook makkelijker, zo is de verwachting.

Het samenwerkingsverband speelt een rol in het samen met de bewoners maken van gebiedsanalyses. De gemeente stelt samen met de inwoners en het samenwerkingsverband jaarlijks en vierjaarlijks gebiedsplannen op.

De gemeente heeft vijf leidende principes geformuleerd voor de uitvoering van de opdracht:

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

Hoe typeren gemeenten en (welzijns)organisaties hun samenwerking?

De gemeente maakt gebruik van de Sturingsvisie van Robert Simons. Het model van Simons is bedoeld om effectief te sturen in situaties waarin flexibiliteit en creativiteit vereist zijn. Het model gaat uit van vier sturingsvormen (hefbomen) die onderling in evenwicht moeten zijn: waarden, kaders, dialoog en informatie. Dit leidt tot strategisch partnerschap (UtI, p. 9-11).

De opdracht aan het geselecteerde samenwerkingsverband is breed. Het gaat om ondersteuning en doorverwijzing van inwoners binnen en buiten het kader van Gewoon in de wijk; maar ook om: signaleren van individuele en collectieve vragen, kansen en problemen; aanmeldpunt voor ondersteuningsvragen en regieondersteuning (UtI, p. 13).

Het gaat om een samenwerking waarbij een gelijkwaardige relatie en dialoog de uitgangspunten vormen, binnen de door de raad en het college vastgestelde kaders en de opdracht van de gemeente. De gemeente beoogt dus een samenwerkende bestuursstijl. De hoofdaannemer krijgt een grote mate van vrijheid om samen met de onderaannemers de doelen te verwezenlijken. De wethouder zegt: *"Je draagt iets over aan het samenwerkingsverband, met randvoorwaarden. Je zal hun de kans moeten geven om dat ook op te pakken. Dus je moet ook op je handen gaan zitten en beseffen dat je niet de directe partner bent aan tafel. Tegelijkertijd heb je natuurlijk wel een rol in monitoring en evaluaties van rendement. Dus als gemeente moet je de stad in – letterlijk op de fiets – om te luisteren en feeling te houden met partners."*

In de beoogde nieuwe werkwijze zullen de gesprekken met het consortium op verschillende niveaus gevoerd worden. Zowel op beleidsniveau als bestuursniveau.

Welke betrokkenheid kent de gemeente in de sociale basis?

De gemeente verstrekt de opdracht aan het samenwerkingsverband. De gemeente heeft frequent overleg. De gemeente monitort de resultaten op kernindicatoren. Tweemaal per jaar levert het samenwerkingsverband een voortgangsrapportage. Het college van B&W legt hiermee tweemaal per jaar verantwoording af aan de gemeenteraad. De gemeente houdt ook voeling met partners binnen en buiten het samenwerkingsverband die gezamenlijk de sociale basis en gewoon in de wijk vorm geven. De wethouder zegt: *"Hopelijk blijft er onder de initiatieven binnen het consortium een positieve sfeer. Wanneer er teleurstellende vibes zijn, hoop ik dat zij eerst bij het consortium aankloppen en niet meteen bij de gemeente."*

In het verleden was de gemeente meer op het niveau van activiteiten betrokken bij de sociale basis. Door de opdracht te verlenen aan het samenwerkingsverband stuurt de gemeente meer op maatschappelijke effecten.

Het consortium verwacht dat het 'hoe en wie' bij het consortium komt te liggen. Evenals de budgetverantwoordelijkheid. De gesproken organisaties zien dit als een voordeel. Eén van hen zegt:

"Hoe meer vrijheid de gemeente ons geeft, hoe meer wij die ook kunnen geven aan onze medewerkers, hoe meer ruimte om aan te sluiten bij de inwoners in de wijk. Bijvoorbeeld met zaken als bewonersbudget, right to challenge, waar nodig ondersteunt door goede buurtcoaches."

Wel zeggen de vertegenwoordigers van het consortium: De gemeente moet er zorg voor dragen dat er geen "zijsturing" komt vanuit bijvoorbeeld de gemeenteraad of door druk via de pers. Wanneer iedereen zijn rol vasthoudt, kan er op basis van vertrouwen worden samengewerkt en zal dat op langere termijn de vruchten afwerpen, zo is de verwachting. Het consortium verwacht dat er naar aanleiding van de ontwikkelingen steeds een dialoog zal zijn met de gemeente.

Een belangrijke ervaren succesfactor is dat de gemeente ook in haar eigen organisatie de (financiële) schotten weghaalt.

De andere organisatie wijst uit ervaring in andere gemeenten erop dat bij bezuinigingen vaak als eerste naar de sociale basis wordt gekeken. Daar schuilt een paradox in het beleid: *"Aan de ene kant wordt de versterking van de sociale basis gezien als een potentiële bron om geld te besparen, aan de andere kant is het altijd als eerste aan de beurt bij bezuinigingen en wordt de idee van potentiële besparing weer losgelaten."*

Monitoren, leren en verantwoorden

De gemeente zet in op indicatoren gekoppeld aan beleidsdoelen. "De gemeente wil als opdrachtgever van het samenwerkingsverband weten of de opdracht is uitgevoerd conform onze kwaliteitseisen (kwaliteit); welke inwoners bereikt zijn met de geboden ondersteuning (resultaat); en hoe de inwoners dit hebben ervaren (cliëntervaring)" (UtI, p. 18).

"Na het derde jaar en na het zesde jaar vindt zowel een evaluatie plaats op het stelsel (o.a. integrale opdracht, strategisch partnerschap en taakgerichte bekostiging) als op de prestaties van het samenwerkingsverband" (UtI, p. 17). "Bij de toekomstige taakgerichte bekostiging zal de monitoring vooral gericht zijn op enkele kernindicatoren (outcome). Deze informatie zal zowel kwantitatief als kwalitatief zijn (...) Eerst werd voornamelijk data verzameld over productie en prestatie, maar de focus wordt nu gelegd op effecten en resultaten" (UtI, p. 11). Eventuele knelpunten bespreken gemeente en samenwerkingsverband met elkaar en deze leiden tot ontwikkelafspraken of een verbeterplan. Leren en verbeteren heeft ook plaats met inwoners en andere belanghebbenden. Het samenwerkingsverband en de gemeente organiseren dit in een jaarlijkse cyclus, deels aan de hand van concrete projecten en opgaven (UtI, p. 17).

Kwalitatieve data dienen uitdrukkelijk ook als sturingsinformatie. Daarnaast is Haarlem overtuigd van de dialoog met inwoners en (welzijns)organisaties om de gewenste cultuurverandering en transformatie in het sociaal domein gezamenlijk tot stand te brengen.

In de gesprekken komt naar voren dat de gemeente nu door te werken met één partij 'echt een stap' kan maken in het leren en verbeteren, op basis van cyclische duidingssessies van cijfers. Het 'kwartaalgesprek' van weleer voldoet volgens de gemeente niet als je samen verder wil komen.

In het samen leren speelt de gemeente een grote en faciliterende rol. Waar er op verschillende niveaus wordt overlegd, en waar inwoners en andere belanghebbenden ook een bijdrage aan moeten leveren. De *wicked problems* in het sociaal domein kunnen niet door één partij worden opgelost. *'Je kan niet aan een beschermd wonen organisatie vragen eigenhandig hun eigen huisvestingsproblemen zelf op te lossen'*. De gemeente ambieert het faciliteren van het leren juist op die grensvlakken van verschillende beleidsterreinen.

Qua behoefte op monitoring geeft de gemeente in gesprekken aan dat het een uitdaging is om de verhalen van de bewoners achter de cijfers te achterhalen. En dat sommige gegevens over wijken binnen stadsdelen ontbreken.

De vertegenwoordigers van het consortium willen graag monitoren op de impact. Een meetbaar resultaat is bijvoorbeeld dat collectieve schuldhulpverlening ertoe leidt dat de toestroom naar de wijkteams afneemt. Het gaat erom bij monitoring "verbindingen te leggen in de breedte" van het sociaal domein. De vertegenwoordigers van de andere organisatie wijzen op de waarde van brede monitoring aansluitend op het sturingsmodel van Simons dat zowel aandacht besteedt aan de betaalbaarheid als aan de kwaliteit. Eén van hen zegt: "Wij hebben een taak om de kracht van de sociale basis over te brengen."

Beleidstheorie

De beleidstheorie is niet als beleidstheorie weergegeven. De theorie van de gemeente Haarlem viel echter wel redelijk makkelijk te reconstrueren op basis van de beleidsdocumenten. Met name UtI, (p. 8). De beleidstheorie wordt per wijk in redelijk concreet omschreven activiteiten uitgewerkt. Hoe deze activiteiten bijdragen aan of voortkomen uit de sociale basis is niet altijd aangegeven. De activiteiten richten zich veelal op concrete maatschappelijke vraagstukken als eenzaamheid of verminderen schuldenproblematiek.

Inzet op/ het begint bij:

1. **De (mensen in de) wijk kennen: problemen en kansen in de wijk signaleren.** Leidt tot:
2. **Ondersteuning en activiteiten in de eigen leefomgeving voor bewoners die dat nodig hebben, en voor bewoners die actief willen zijn.** Dit stimuleert zowel 3 en 4:
3. **Burgerinitiatieven en algemene voorzieningen ontstaan of worden versterkt** (met professionele ondersteuning). **Actieve burgers en informele hulp vangen al een deel van de (hulp)vragen en problemen af.** Ontwikkeling van kracht en talent van de wijk en de bewoners leidt tot 5
4. **Goede signalering, doorverwijzing, preventie. Hulpvragen en problemen die extra/aanvullende zorg/hulp nodig hebben worden doorverwezen.**
5. 3 en 4 dragen bij aan **duurzame oplossingen voor inwoners.** Dit leidt tot:
6. **Redzaamheid gaat omhoog, inclusief het omgaan met tegenslagen of beperkingen.** Dit heeft een stimulerende wisselwerking met:
7. **Iedereen doet mee.** Wat samen leidt tot:
8. **Prettig samenleven: Een inclusieve samenleving waarin iedereen mee kan doen, zichzelf kan en mag zijn en oog heeft voor de medemens.**

Een voor de gemeente belangrijke randvoorwaarde bij de beleidstheorie is: het vormgeven van de 3 onderdelen van Gewoon in de wijk (Sociale basis, Sociale wijkteams (basiszorg) en aanvullende ondersteuning) in een ontschotte opdracht aan één consortium. Dit leidt tot:

1. Kunnen experimenteren en doen wat nodig is (in plaats van doen wat vanuit schotten 'moet' omdat er anders geen formele basis is voor financiering).
2. Voldoende volume wat het mogelijk maakt echt wijkgericht (en vraaggericht) te werken.

De beleidstheorie heeft in Haarlem duidelijk zowel een 'inhoudelijke' als een 'organisatorische' kant. De gemeente stelt dat de vijf leidende principes niet te behalen zijn uitgaande van de oude structuren. De gemeente is toen op basis van gesprekken met gesubsidieerde en gecontracteerde partners, andere relevante stakeholders en eigen kennis en ervaring verder gaan denken over welk stelsel wel kan bijdragen aan de vijf leidende principes. De gemeente wijst erop dat de beleidstheorie is ingegeven door een beoogde cultuurverandering bij inwoners, organisaties en gemeente. Deze is noodzakelijk om de beoogde transitie van het sociaal domein vorm te geven (Utl, p. 22).

Het consortium gaan uit van inclusie. Daarnaast noemen zij 'positieve gezondheid' als onderdeel van de onderliggende beleidstheorie. De andere aanbieder wijst op de concepten gemeenschapskracht, veerkracht, steunende netwerken, empowerment en eveneens inclusie.

In hoeverre is deze inhoudelijke beleidstheorie met onderzoek/feiten/theorie onderbouwd? Met andere woorden, op welke theorieën of bronnen doet de gemeente en beroep om de plausibiliteit van de veronderstellingen te onderbouwen?

In de 'Uitvraag subsidies sociale basis 2021', een document uit 2018, worden de beoogde effecten van de sociale basis nader beschouwd. Per stadsdeel zijn doelen gesteld. "Deze doelen brengen focus aan en helpen bij het maken van keuzes bij het inzetten van subsidies in de sociale basis" (p. 6). De gemeente gaat ook na hoe de doelen het beste gerealiseerd kunnen worden. Daarbij is gebruik gemaakt van kennis over wat werkt per thema en per gebied.

Bij 'wat werkt' is gekeken naar algemene wat werkt-principes en naar wat bekend is over de effectiviteit van interventies. Hier is dus sprake van een zekere onderbouwing van de verandering die de sociale basis op thema's in de stadsdelen in werking zou moeten zetten. Om vast te stellen of de doelen bereikt worden zijn – mede op basis van de wat werkt-kennis – indicatoren vastgesteld.

Het gaat hier echter om een document dat nog uitging van een andere aanbestedings- en uitvoeringssystematiek (thematafels). Het is onduidelijk of de gemeente in de nu voorgestane inrichting van de sociale basis nog gebruik zal maken van deze onderbouwing.

Daarnaast gaat de onderbouwing ook maar zeer ten dele in op de werking van de sociale basis zoals in de beleidstheorie weergegeven. Het gaat veeleer om de onderbouwing van de aanpak van sociale vraagstukken.

In de overige documenten is de inhoudelijke beleidstheorie onder de sociale basis niet of nauwelijks expliciet met onderzoek, feiten of theorie onderbouwd. Wel wordt verwezen naar het "gedachtegoed van Positieve gezondheid en Herstelgericht werken" die voor Haarlem als centrale beleidsinhoudelijke theorieën gelden (Utl). De 'organisatorische' beleidstheorie is gebaseerd op het model van Simons³⁰. Simons stelt dat om controle uit te kunnen oefenen in situaties waarin flexibiliteit, innovatie en creativiteit vereist zijn, het nodig is dat vier sturingsvormen met elkaar in balans zijn: 1) Gedeelde waarden, 2) Kaders en randvoorwaarden, 3) Data en informatie, 4) Interactie en dialoog.

³⁰ Simons, R. Control in an Age of Empowerment. Harvard business review, 73 (2), 80-88.

Haarlemmermeer

Auteurs: Radboud Engbersen, Marije Voorwinden & Andrew Britt

Deze casusuitwerking is gemaakt op basis van door de gemeente aangereikte relevante beleidsdocumenten en online-gesprekken met drie ambtenaren van de gemeente en twee medewerkers van MeerWaarde (één van de vijf grootste welzijnsorganisaties). De uitwerking van deze casus leunt dus sterk op hun inbreng.

Bij de uitwerking van de casus Haarlemmermeer refereren we hier in de inleiding kort aan de recente brief van staatssecretaris Maarten van Ooijen ('Hoofdlijnenbrief toekomst Wmo' van 28 maart 2022). In deze hoofdlijnenbrief is het versterken van de sociale basis één van de drie³¹ vraagstukken die het ministerie van VWS agendeert onder het thema 'Effectieve uitvoering'. De staatssecretaris schrijft dat sociale basisvoorzieningen aan alle aspecten van het dagelijkse leven raken: ontmoeting, onderwijs, opvoeding, werk, gezondheid, wonen, bewegen, cultuur en veiligheid. Daarnaast wijst hij op de preventieve werking ervan, en koppelt hij de sociale basis aan het omzien naar elkaar in de wijk.

In Haarlemmermeer vinden we deze elementen terug: de breedte, de preventieve werking en de gebiedsgerichte invalshoek. De gemeente Haarlemmermeer heeft vijf jaar geleden een begin gemaakt met 'het verstevigen van de sociale basis' met het programma: *Op weg naar een Stevige Sociale Basis*. Ze schrijft

dat de sociale basis de kern ('basis') vormt van 'het Haarlemmermeers model'. Het model wordt gekenmerkt door de volgende zeven kenmerken:³²

- Luisteren naar de inwoners en maatwerk bieden.
- Zorg en ondersteuning zo licht en 'gewoon' als mogelijk en zo zwaar en specialistisch als nodig.
- Focus op veerkracht en aanpassingsvermogen.
- Ruimte voor de professional.
- Eén gezin/huishouden, één plan.
- Niet doorverwijzen, maar erbij halen.
- Houd het simpel.

De brief van de staatssecretaris maakt duidelijk dat het concept sociale basis in de beleidsagenda van de landelijke overheid een rol blijft vervullen de komende jaren. Hetzelfde geldt voor de gemeente Haarlemmermeer. In de beleidsnota *Koersvast, steeds beter. Beleidskader voor het sociaal domein 2019-2023* schrijft ze: 'Dit betekent voor de komende jaren, dat we blijven werken vanuit het Haarlemmermeers model. We gaan door op de ingeslagen weg en werken aan verbetering.'³³

Uit de gesprekken bleek dat deze ingeslagen weg inhoudelijk door iedereen wordt onderschreven; maar dit geldt niet voor de op handen zijnde bezuinigen. Zo geeft MeerWaarde in een schriftelijke reactie aan dat ze de bezuinigingen niet onderschrijft. De gesprekken maakten duidelijk dat er een bezuiniging van 40% moet worden ingevuld, wat repercussies heeft voor de organisaties

32 Gemeente Haarlemmermeer (2019), *Koersvast, steeds beter. Beleidskader voor het sociaal domein 2019-2023*. P. 17-18.

33 Gemeente Haarlemmermeer (2019), *Koersvast, steeds beter. Beleidskader voor het sociaal domein 2019-2023*.

31 1) Versterken sociale basis, 2) Verbeteren wijkteams, 3) Aandacht voor (specifieke) doelgroepen.

die nu een spilfunctie vervullen in de sociale basis. De belangrijkste zijn: MeerWaarde (de lokale welzijnsstichting), Stichting Maatvast (beheert 26 sociaal-culturele accommodaties), Mantelzorg&Meer (biedt ondersteuning, advies, informatie, training en vervangende mantelzorg), Team Sportservice Haarlemmermeer (is het lokale sportloket voor gemeente Haarlemmermeer en omstreken en informeert, adviseert en begeleidt inwoners op sportgebied en leefstijl) en Het Cultuurgebouw. Het centrale multifunctionele cultuurgebouw bevat tal van faciliteiten, daarnaast zijn er nog op andere cultuurlocaties in de gemeente Haarlemmermeer: vier bibliotheken, een centrum voor de kunsten in Nieuw-Vennep en het Vestzaktheater Het Oude Raadhuis. Al deze voorzieningen maken in Haarlemmermeer deel uit van de sociale basis. Ze moeten de komende jaren met minder financiële middelen de uitgezette beleidskoers handen en voeten geven.

Definitie sociale basis

In Haarlemmermeer kiest men voor aansluiting bij de definitie van de sociale basis (zoals gehanteerd door het ministerie VWS). Deze luidt: *'het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, gezinnen) samen kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving'*.³⁴

De gemeente voegt daar nadrukkelijk aan toe dat het in de sociale basis niet alleen gaat om de aanwezigheid van voorzieningen, maar ook om de aanwezigheid van informele netwerken, burgeractiviteiten en betekenisvolle relaties tussen inwoners onderling en tussen inwoners, professionals en de overheid. Ook de informatie- en adviesfunctie rekent ze ertoe voor inwoners met vragen over zorg, welzijn, wonen, werk en inkomen.³⁵

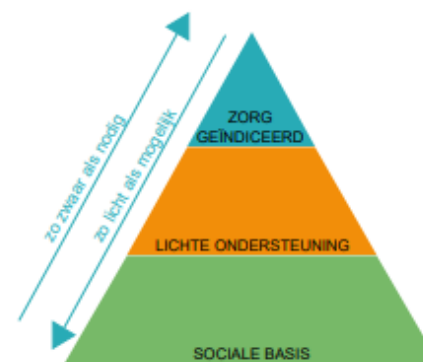
De beleidsmedewerker ouderen, inclusiviteit en gehandicapten lichtte dit

verder toe in een e-mail, naar aanleiding van ons verslag van het gesprek met de drie gemeenteambtenaren.

'Het belang van informele netwerken is zeer groot en wordt veelal onderschat, mede omdat het minder zichtbaar is voor de gemeente; veel inwoners lossen vraagstukken immers zelf op met gebruik van eigen netwerken. Het gemeentelijk belang bij het faciliteren en ondersteunen van deze informele netwerken van vrijwillige inzet en mantelzorg ligt primair in de zorg voor de meest kwetsbaren: inwoners met weinig tot geen netwerk vanwege veroudering, ziektebeelden, beperkingen of ggz-problematiek.'

Daarnaast vult Haarlemmermeer het concept anders in dan elders in het land door onderscheid te maken tussen de sociale basis en de 'stevige' sociale basis. Tot de stevige sociale basis rekenen ze al die voorzieningen/ activiteiten waarin sprake is van lichte ondersteuning. Ze visualiseren dit aan de hand van onderstaande piramide en geven ook aan welke voorzieningen in het algemene deel van de sociale basis een plaats hebben en welke in het preventieve en curatieve deel (zie het schema daaronder).

Met een stevige sociale basis

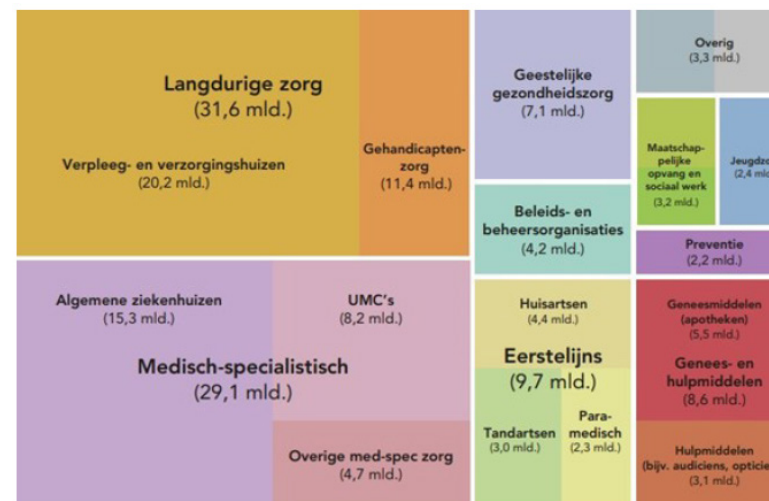


³⁴ Samenwerken aan een stevige sociale basis. Uitvoeringsplan SSB 2021/2022, p. 2

³⁵ Uitvoeringsplan Samen Werken aan een Stevige Sociale Basis. Uitvoeringplan 2021-222, p. 2 e.v.

Sociale basis		
Algemeen deel Basisvoorzieningen voor iedereen	Stevige Sociale Basis	
	Preventief deel Problemen of verergering van problemen voorkomen collectief of individueel	Curatief deel Ondersteunen van kwetsbare inwoners zodat ze mee kunnen (blijven) doen
• Onderwijs • Bibliotheek • Sport- en cultuurvoorzieningen • Dorps- en wijkgebouwen • Wijk- en buurtnetwerk • Welzijn	• Consultatiebureaus/CJG • GGD • Welzijn bv Sociaal makelen • Mantelzorgondersteuning • Gezonde wijkaanpak/preventieakkoord • Preventie aanpak eenzaamheid • Informatie & advies • Cliëntondersteuning • Buurtbemiddeling	• Maatjesprojecten doelgroepen (op allerlei vraagstukken als financiën, opvoeding, enz.) • Ontmoetingsgroepen voor lichte dagbesteding • Aanpak eenzaamheid specifieke doelgroepen

Het is goed te realiseren dat als we naar budgetten kijken de onderdelen van de piramide zouden omdraaien. In de brede sociale basis gaat maar een fractie om van het geld binnen de geïndiceerde zorg. Dit leert onderstaande figuur uit het WRR-rapport *Kiezen voor houdbare zorg* (2021), zeker als je er ook bij betreft dat de maatschappelijke opvang niet tot het sociaal werk gerekend wordt (zie het groene rechthoekje in de figuur). Toch blijkt het sociaal werk elke keer weer meer kwetsbaar voor bezuinigingen dan de geïndiceerde zorg. We zien dat ook in de gemeente Haarlemmermeer.



Bron: WRR (2021)

In de gemeente Haarlemmermeer lijkt er consensus bij de gemeente en uitvoerenden over de inhoud van het concept. Zowel de welzijnsorganisatie waarmee we hebben gesproken als de mensen van de gemeente onderschrijven de gebruikte definitie van de sociale basis, zo ook het accent op het belang van informele activiteiten. De strategisch-manager van MeerWaarde zegt het begrip sociale basis 'een mooie term' te vinden omdat initiatieven van inwoners en vrijwilligers 'veel dragender' kunnen zijn dan activiteiten geïnitieerd door instanties. 'Dat zie je nu met Oekraïne. Hoeveel inwoners daardoor opeens gemobiliseerd raken en dingen willen doen. Daar zit een potentieel wat we echt veel beter moeten waarderen.'

Ze vindt het onderscheid tussen de sociale basis en de stevige sociale basis echter geen toegevoegde waarde hebben omdat haar stichting activiteiten ontplooit op beide onderdelen. Het onderscheid maakt het gesprek met de buitenwereld over wat welzijn doet in haar optiek alleen maar ingewikkelder. Strategisch manager MeerWaarde:

'Onze inzet is preventief. Door vroegsignalering en problemen voorkomen of vroegtijdig op te lossen, voorkomen we dat ze complexer en onoplosbaar worden. Wij bieden gebiedsgerichte ondersteuning op het gebied van sociale samenhang en participatie dicht op de leefwereld van inwoners, maar óók hulpverlening. Dat kan je niet los van elkaar zien. Welzijn op recept is een mooi voorbeeld. We slaan de brug tussen zorg en welzijn en verbinden de inwoner met activeringsactiviteiten van professionele of vrijwilligersorganisaties of we bemiddelen de inwoner naar vrijwilligerswerk. Dat over twee categorieën verdelen [sociale basis, stevige sociale basis] helpt niet om het overzichtelijker te maken voor ketenpartners en doorverwijzers. Wij werken in het brede maatschappelijk voorveld voor inwoners van 0 tot 100 jaar, met uitzondering van de geïndiceerde zorg. Ons veld is heel breed: preventie, het empoweren van inwoners onder andere met het kinder- en jongerenwerk, de hulpverleningstak zoals maatschappelijk werk, jeugdmaatschappelijk werk, ouderenadvies en juridische dienstverlening. Ze maken allemaal deel uit van ons werk.'

Een teammanager Welzijn & Vrije Tijd van de gemeente Haarlemmermeer, licht toe dat de focus in de sociale basis meer en meer op kwetsbare groepen is komen te liggen.

'Ik zie de sociale basis als het bredere voorveld met organisaties die niet op indicatie werken: cultuur, sport, de accommodaties, de wijkagent, woningbouwcorporaties. Ik zou het vooral bij welzijn willen plaatsten. Daar is expliciet ingezet op zichtbaar en bereikbaar bezig zijn in de wijk. Ze hebben een belangrijke rol in vroegsignalering. De sociale basis zie ik als het aanbod dat voor iedereen toegankelijk en bereikbaar is. Voor iedereen,

niet alleen de kwetsbaren, maar de tendens is dat we ons vooral richten op kwetsbare doelgroepen. Voorheen was dat anders. Sportvereniging begeleiden nu kwetsbare jongeren, het cultuurgebouw richt zich juist vanuit algemene toegankelijkheid op kwetsbare doelgroepen.'

Doel van de sociale basis

De gemeente Haarlemmermeer heeft in het programma Samenwerken aan een Stevige Sociale Basis 2021/2022 de volgende ambities geformuleerd:

- Afname van eenzaamheid en toename van participatie van (kwetsbare) inwoners.
- Verschuiving van zware naar lichte zorg waar dat kan.

Een abstractieniveau hoger streeft de gemeente ernaar dat inwoners van Haarlemmermeer tevreden zijn over de door hen ervaren kwaliteit van hun leven. Een beleidsmedewerker van de gemeente, plaats de kanttekening dat de ambities van de gemeente een direct effect zijn van de landelijke bezuinigingen op (intra- en extramurale) zorg per 2015. Ze voegt daaraan toe dat het sociaal werk een brede ondersteuningsfunctie heeft voor alle inwoners, maar dat in de afgelopen jaren het aandeel van complexe hulpvragen toegenomen is. Ook diversiteit en inclusie zijn verder belangrijke actuele thema's geworden in het gemeentelijke beleid, opnieuw onder invloed van landelijk beleid. In de gemeente Haarlemmeer leren we dat lokaal sociaal beleid heel sterk door een Rijksagenda wordt ingevuld. De beleidsmedewerker ouderen, inclusiviteit en gehandicapten:

'Daar is onder invloed van het VN Verdrag Handicap het belang van inclusie bijgekomen: het beter toerusten van algemene voorzieningen op deelname van mensen met beperkingen, aandoeningen of chronische ziekten, hetzij door deskundigheidsbevordering van medewerkers, hetzij door programmatische aanpassing van aanbod voor ontmoeting.'

De gemeente focust zich in 2021/2022 op de volgende vier speerpunten³⁶:

1. Het terugdringen van eenzaamheid.
2. Het versterken van de ondersteuning van informele zorg en vrijwillige inzet.
3. Het beter en alerter vroegtijdig signaleren van hulpvragen en problemen en vervolgens met een passend aanbod komen (toeleiden).
4. Het een prominente plaats geven aan gezondheidspreventie in de meest brede zin.

Vervolgens zijn de speerpunten geconcretiseerd met allerlei acties, en is ook gekeken of de acties de beoogde resultaten hebben opgeleverd. Het programma *Koersvast, steeds beter. Beleidskader voor het sociaal domein 2019-2023* voegt daar nog een aantal speerpunten toe die in 'twee routes'³⁷ zijn uitgewerkt.

Daarnaast wil de gemeente focus aanbrengen in het collectief aanpakken van vragen of problemen waar meerdere inwoners mee te maken hebben. Ze gebruikt daarvoor de 'schijf van vijf'. Het zijn vijf cruciale onderdelen, belangrijk voor het welbevinden van elke inwoner. De gemeente: *'Om je goed te voelen moet de schijf in balans zijn. Deze balans is voor elke inwoner anders en kan ook verschillen per levensfase.'* De gemeente heeft vervolgens voor elk van de onderdelen van de 'schijf van vijf acties' geformuleerd: (1) werk en inkomen, (2) wonen met zorg, (3) veiligheid, (4) gezondheid en (5) meedoen.

³⁶ Samenwerken aan een stevige sociale basis, uitvoeringsplan 2021/2022.

³⁷ 1) Transformatie: onze uitgangspunten nog beter toegepast, 2) Inhoudelijke focus voor de komende jaren.

De dynamiek van het moment (denk aan incidenten) zorgt ervoor dat uitgezette beleidsdoelen soms doorkruist worden. MeerWaarde geeft als voorbeeld het thema veiligheid. Strategisch manager MeerWaarde:

'Veiligheid is een serieuze aangelegenheid in de gemeente, mede door Schiphol, we zijn daar regelmatig voor psychosociale hulpverlening. Zodra er een veiligheidsincident is dat effect heeft op de buurt of er signalen zijn van bijvoorbeeld toenemende criminalisering onder jongeren worden wij door de gemeente gevraagd snel in te zetten. Je maakt jaarlijks afspraken over wat je gaat doen, maar de dynamiek van het moment vraagt ook een reactie. Het is niet zo dat we door incidenten gestuurd worden. Het is én-én. Je maakt jaarlijks plannen, maar je moet wel alert op vragen kunnen reageren. Zo ook tijdens de Coronapandemie. Er wonen hier veel mensen die bij Schiphol werken. Veel van hen zijn tijdens de Coronapandemie hun werk op Schiphol kwijtgeraakt. Die zijn werkloos geworden en sommigen van hen raakten in de schulden, er ontstonden relatieproblemen of zelfs dakloosheid. Die komen wij nu tegen.'

Relatie gemeente - organisaties

Omdat we maar met één uitvoerende organisatie gesproken hebben, is het moeilijk om iets te zeggen over de relatie tussen de vijf grootste uitvoerende organisaties en de gemeente. Een stevige bezuinigingsdoelstelling moet worden ingevuld. Zoiets belast onderlinge verhoudingen. Duidelijk is evenwel dat de gemeente ongelukkig is met de aanstaande bezuinigingen.

'Er is sprake van heftige bezuinigingen. Het bizarre is dat nu bezuinigen zich toespitsen op de stevige sociale basis. Ik kan er geen argumentatie bij bedenken. Ik zie dat een ernstig fundament wordt weggeslagen. Het ontzorgen, welzijn op recept, weg van de zorg proberen te komen. Hiermee kun je juist het verschil maken, maar dat wordt nu steeds minder mogelijk door de bezuinigingen. Ik vind dat zorgelijk.'

■ Teammanager Welzijn & Vrije Tijd

Gaan we af op de aangeleverde beleidsstukken dan lijkt meer dan voorheen de focus te liggen op het versterken van informele netwerken en organisaties. MeerWaarde signaleert voorts een trend dat partijen die actief zijn in het geïndiceerde deel (*'het zwaardere stukje'*) zich meer begeven richting de sociale basis. Zo gaat de GGZ de wijk in, hanteren jeugdhulpverleners die te maken hebben met ernstige problemen van jongeren aanpakken die passen in de aanpak van het jongerenwerk in de (lichtere) sociale basis. Andere voorbeelden zijn cultuurgebouwen die zich maatschappelijk profileren, bibliotheken die – in opdracht van de landelijke overheid – een informatiepunt digitale overheid inrichten.

Kan de sociale basis versterkt wordt door de professionaliteit van de medewerkers te verhogen? Is dat een vruchtbare richting? Volgens MeerWaarde is dat een relevante richting, maar ze wijst erop dat ze al met kwaliteitscriteria werken en inzetten op het versterken van de professionaliteit. *'Sociaal werk kent een hbo-beroepsopleiding. Het is een vak. Dat wordt helaas niet altijd gezien. Welzijn blijft dan ook een kwetsbare partij. Wat helpt is dat we op de lijst kwamen met cruciale beroepen tijdens de Coronapandemie.'* Net als in veel van de andere gemeenten ervaren partijen dat hun werk tijdens de pandemie zichtbaarder is geworden wat het belang is van het welzijnswerk. Een beleidsmedewerker van de gemeente wijst erop dat het sociaal werk zich de afgelopen jaren geprofessionaliseerd en doorontwikkeld heeft in de richting van 'present werken', naar het zichtbaar en toegankelijk in de wijken aanwezig zijn, waar nodig hulp bieden en/of doorverwijzen.

Monitoren, leren en verantwoorden

De gemeente maakt van gebruik van de Transformeermonitor om te monitoren of ze op koers blijft binnen het sociaal domein. De monitor moet informatie verschaffen welke aanpassingen nodig zijn om de doelen binnen de uitgezette koers te realiseren. Ook het instrument zelf vraagt verdere doorontwikkeling. Een belangrijke graadmeter voor de kwaliteit van de gemeentelijke dienstverlening vormen de ervaringen van de inwoners. De gemeente meet dat via

cliëntervaringsonderzoek. Daarnaast maakt men gebruik maken van de 'zelfevaluatie-tool'. De inspectie Sociaal Domein heeft dit instrument ontwikkeld. Door middel van interviews met professionals, inwoners en dossieronderzoek probeert men verbeteringen op het spoor te komen, bijvoorbeeld om lange klantroutes en veel overdrachtsmomenten terug te dringen. Daarnaast benoemt de gemeente in het Uitvoeringsplan 2021/2022 ook verwachte effecten en resultaten. Dit zijn gedeeltelijk kwantificeerbare resultaten. Voorbeeld: de gemeente wil dat de Alliantie Samen tegen eenzaamheid met minimaal 40% is gegroeid ten opzichte van het jaar daarvoor. Ook werkt de gemeente met indicatoren die relevant zijn voor de beoogde verandertrajecten, zoals aantal vrijwilligers, mate van sociale cohesie, aantal (overbelaste) mantelzorgers, gebruik vrij toegankelijke voorzieningen gebruik pluspunten, et cetera. Samenvattend: de gemeente maakt gebruik van zowel tellen als vertellen, waarbij de sterke kwalitatieve component opvalt. Dit lijken alle partijen te waarderen.

Beleidstheorie

De gemeente Haarlemmermeer wil een lange termijn verandering realiseren met als doel de wijken en kernen te verstevigen door mensen te activeren met een gericht aanbod van praktische en lichte vormen van ondersteuning. Hiermee moeten *'wijken ontstaan waar genoeg te doen is, waar inwoners betrokken zijn bij elkaar, mee kunnen doen en zich prettig voelen. Hier gaat een preventieve werking van uit en het draagt eraan bij, dat we de zorg en ondersteuning op maat, zo licht als mogelijk en zo zwaar als nodig kunnen bieden.'*³⁸

De theoretische aanname die we hier aantreffen is dat het mogelijk moet zijn met kwalitatief goede praktische en lichte vormen van ondersteuning – juist ook door problemen eerder te signaleren en integraal en in samenhang aan te pakken – deze beleidsdoelen te halen. En ook te voorkomen dat te gemakkelijk gebruik wordt gemaakt van zwaardere en kostbare geïndiceerde vormen van

³⁸ Koersvast, steeds beter, 2019, p. 5

zorg en hulpverlening. De beleidstheorie die aan de basis ligt van de beleidsnotities van de gemeente wordt elders wel als 'normaliseren' omschreven, ofwel 'gewone' problemen die onlosmakelijk verbonden zijn met het leven – moeite hebben met opgroeien, verlies, verdriet, eenzaamheid, verlaten worden, oud worden met gebreken et cetera – zoveel mogelijk in het gewone alledaagse leven oplossen. Een beleidsmedewerker van de gemeenten, formuleert het zo:

'[...] Opdracht is het ontzorgen, ontmedicaliseren en normaliseren van geboden ondersteuning. Welzijn op recept laat in Haarlemmermeer bijvoorbeeld goede resultaten zien. Voor inclusie is het ook de uitdaging, algemene voorzieningen voor welzijn, sport en cultuur meer functie toe te kennen voor een in participatie achterblijvende bevolkingsgroep vanwege een samenleving die onvoldoende toegankelijk is ingericht, met een hogere zorgaanspraak tot gevolg.'

Deze beleidstheorie van normaliseren en ont-medicaliseren kent verschillende aannames, één daarvan is dat je als overheid en maatschappelijke organisaties in staat bent om sociale netwerken van burgers in het alledaagse leven te versterken en – tweede aanname – dat als je daarin slaagt je daarmee ook bereikt dat je met het versterken van deze netwerken problemen kunt voorkomen en oplossen. Onder deze aannames liggen weer anderen aannames dat je als overheid en maatschappelijke organisaties in staat bent om juist ook kwetsbare groepen te bereiken, dat je met hen contact kunt maken, een betekenisvolle professionele relatie kunt aangaan én vasthouden en dat je zo in staat bent hen kapitaalvormen aan te reiken (economisch, sociaal, cultureel) die hun leven weer kwaliteit en betekenis geven. Deze aannames zijn plausibel, liggen ook aan de basis van 'evidence based'-interventies, maar je kunt er geen absolute zekerheden aan ontleen. En je moet ook lange adem hebben, maakt wetenschappelijk onderzoek duidelijk. Dat heeft de gemeente ('koersvast'), maar de financiële middelen zijn schaars.

De gemeente Haarlemmermeer schrijft in lijn met genoemde beleidstheorie dat je de kwaliteit van zorg kan verbeteren door de inwoner en diens netwerk centraal te stellen. De gemeente: *'De sociale basis op zich en het verstevigen van ervan met toegankelijke voorzieningen en lichte vormen van ondersteuning in de buurt dragen bij aan de kwaliteit van leven en de zelfredzaamheid van onze inwoners.'* Alleen benadrukt de gemeente: de aanname van het Rijk dat vervolgens ook de kosten van de zorg en ondersteuning omlaag zouden kunnen gaan, is niet uitgekomen. Dat zou komen door vele factoren die buiten de macht van gemeenten vallen.

Niettemin blijft de gemeente de preventieve werking van de sociale basis benadrukken, zo ook MeerWaarde:

'Vanuit MeerWaarde zien we de meerwaarde van preventie. We zien kinderen met een stickertje in de jeugdzorg verdwijnen. Wij denken dat je met een jongerenwerker, met zachtere hand, zonder te etiketteren waarschijnlijk snel en veel kan oplossen. Wij hebben indruk dat er nog te veel en te snel – bijvoorbeeld in het geval van jongeren - doorgezet wordt naar de tweede lijn en dat het afschalen naar welzijn - iets dat we hard roepen met elkaar - nog onvoldoende van de grond komt.'

■ Adviseur beleid en strategie, MeerWaarde

MeerWaarde benadrukt in het gesprek dat je met vroegsignalering problemen kunt voorkomen: *'Als een sociaal werker door de wijk loopt of op school kletst met ouders dan heeft hij snel een gesprek te pakken over zorgen van mensen. Dat werkt echt. Maar niet iedereen is op de geijkte vindplaatsen te vinden, zeker kwetsbare groepen hebben de neiging die te mijden. We hebben in de vroegsignalering alle partijen nodig. Goede signaleringsnetwerken met sleutelfiguren die weten wat er speelt. Sleutelfiguren onder inwoners, huisartsen, ondernemers, et cetera. Huisartsen.'* – Strategisch manager, MeerWaarde

MeerWaarde geeft aan de plekken te kennen waar kwetsbare bewoners te vinden zijn, maar dat ze te maken heeft met een capaciteitsprobleem. Bij MeerWaarde ontbreekt de menskracht om in iedere paar kernen een sociaal makelaar in te kunnen zetten. De gemeente Haarlemmermeer telt 25 kernen, variërend van sterk stedelijk (Hoofddorp) tot kleine plattelandsvlekken. Omdat menskracht ontbreekt, moeten medewerkers van MeerWaarde hun beperkte tijd over grote gebieden verdelen. Dat is een beperking die vraagt om prioritering en keuzes maken. MeerWaarde: *'Zolang veel wordt geïnvesteerd in zorg en weinig in preventie heb je een capaciteitsprobleem. Willen we écht preventief aan de slag kunnen, dan is een omslag in het hele stelsel nodig. Community building is belangrijk. Dáár ligt de basis voor het versterken van de sociale basis. Maar de gemeente investeert er te weinig in.'*

Dat het welzijnswerk in de sociale basis een belangrijke rol vervult, maakt volgens MeerWaarde het in opdracht van MeerWaarde gemaakte rapport de *Toegevoegde waarde van preventie en werken aan welzijn*³⁹ duidelijk. In dit onderzoek is gevraagd aan de sociaal werkers om een steekproef van cases in het achterliggende jaar te beschrijven, waarin hun eigen inzet waarschijnlijk of zeker heeft geleid tot minder inzet van 1^o of 2^o-lijns voorzieningen, of andere maatschappelijke kosten zijn voorkomen. Vervolgens is hen gevraagd om per case aan te geven om hoeveel soortgelijke cases het in totaal per jaar gaat. Op basis van deze multiplier is een berekening gemaakt van de totale geschatte vermeden kosten. Uiteindelijk kwam men uit op een besparing van maatschappelijke kosten van 18,6 miljoen. Voor een groot deel ten gunste van gemeentelijke budgetten. MeerWaarde ontving in 2021 5,9 miljoen aan subsidie. De geschatte besparing op maatschappelijke kosten volgens het onderzoek is

daardoor ruim 317% ten opzichte van de ontvangen subsidie. Volgens bovengenoemd rapport zal een bezuiniging op de inzet van MeerWaarde dan ook resulteren in een aanzienlijke kostenverhoging voor de gemeente, zo geeft MeerWaarde aan.

³⁹ Marc Vos en Bas van den Biggelaar (2022), *Toegevoegde waarde van preventie en werken aan welzijn*. Samenvatting voor de gemeente Haarlemmermeer. 2 maart 2022. Good2Consult.

Leiden

Auteurs: Nienke de Witt en Andrew Britt

De gemeente Leiden hanteert in de beleidsstukken⁴⁰ de term 'sociale infrastructuur' of de 'sociale basisinfrastructuur'. Waar de term 'sociale basis' gebruikt wordt, is het veelal in het kader van het beleidsprogramma 'Sterke Sociale Basis'. In dit programma staat *'de gemeente investeert in een solide sociale basis-infrastructuur die laagdrempelig toegankelijk is en die bijdraagt aan het welzijn van de inwoners. Inwoners kunnen hier terecht met een eenvoudige hulpvraag, informatie en advies en kunnen elkaar laagdrempelig ontmoeten, zodat zij in staat worden gesteld mee te doen in de samenleving en een zinvol bestaan te leiden'*.

In 2019 is dit programma gestart, toen de gemeente over is gegaan tot een meer langdurige samenwerking met drie grote welzijnspartijen ten opzichte van de 43 partijen waar de gemeente daarvoor contracten mee had. Dit om in de wijken meer te kunnen sturen en versnippering of overlapping te voorkomen. De activiteiten vanuit het programma 'Sterke sociale basis' dragen volgens de beleidsstukken bij aan de drie hoofddoelen die de gemeente heeft in het Sociaal Domein⁴¹: 1) Leidenaren voelen zich gezond en veilig, 2) Leidenaren nemen naar vermogen deel aan de samenleving, en 3) Leidenaren ontwikkelen zich en vormen hun eigen omgeving.

⁴⁰ Programmaplan Sterke Sociale Basis'

⁴¹ 'Iedereen doet mee, telt mee, visie Sociaal Domein', RV 19.0029

Definitie van de sociale basis

Er is geen letterlijke definitie van 'de sociale basis' terug te vinden in beleidsdocumenten van de gemeente. De sociale basisinfrastructuur wordt beschreven als een overzichtelijk samenhangend aanbod aan activiteiten en voorzieningen die bijdragen aan het welzijn van inwoners en dat toegankelijk en overzichtelijk is.

Hoe de termen 'sterke sociale basis' en 'sociale (basis)infrastructuur' zich tot elkaar verhouden is onduidelijk. Een beleidsstuk stelt:

De sterke Sociale Basis staat niet op zichzelf. Juist niet. Ten eerste bestaat de sociale basisinfrastructuur uit meer organisaties en activiteiten dan die door de gemeente worden (mede) gefinancierd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het onderwijs, huisartsen, zorginstellingen, politie etc. Ook zijn er organisaties of initiatieven die wel (deels) door de gemeente worden gefinancierd maar die buiten de scope van het programma Sterke Sociale Basis vallen (bijvoorbeeld cultuur, onderwijsachterstandenbeleid, stedelijke voorzieningen als ontmoetingsplek, bijvoorbeeld de bibliotheek of sportaccommodaties).⁴²

De gemeente Leiden stelt:

'Met het programma Sterke Sociale Basis zetten we in op een krachtig voorveld (sociale basis), zodat indien nodig zo goed mogelijk hulp geboden kan worden in de gewone leefomgeving en ingezet kan worden op preventie.'

⁴² Notitie Op weg naar de toekomstige Sterke Sociale Basis

De sociale basis wordt in Leiden dus ook wel 'een krachtig voorveld' genoemd.⁴³ Het 'Programmaplan Sterke Sociale Basis'⁴⁴ heeft de volgende figuur die 'de ordening weergeeft van interventies in het Sociaal Domein vanuit de gemeente'. Het valt hier op dat onder de laag 'Sociale basisinfrastructuur' nog een laag zit. In sommige gemeentelijke definities van de sociale basis wordt deze laag ('sociaal netwerk, eigenkracht') ook tot de 'sociale basis' gerekend. In Leiden lijkt dit niet zo te zijn.

Binnen de beleidsstukken van de 'Sterke Sociale Basis' wordt er gesproken over een krachtig voorveld met een nadruk op preventie en signalering. Dit wordt volgens de beleidsstukken gerealiseerd door een sociale infrastructuur. In een jaarverslag van een van de welzijnsorganisaties wordt 'de Sterke Sociale Basis' omschreven als werken aan een goede samenhang in het aanbod van welzijnssactiviteiten en -voorzieningen in de stad. Dit om overlapping te voorkomen en een sterk welzijnsfundament te bouwen. Zie ook:

*"De Sterke Sociale Basis heeft in haar korte bestaan al de eerste resultaten opgeleverd: een op elkaar afgestemde wijkactiviteiten-programmering, samenwerking in de buurthuizen en een gezamenlijk pand in het centrum van de stad. De volgende stap is om op basis van onze KPI's, die elkaar soms overlappen, onze samenwerking verder vorm te geven."*⁴⁵

Zowel vanuit de beleidsstukken, als vanuit de gesprekken met zowel verschillende actoren binnen de gemeente als met drie welzijnsorganisaties, wordt de 'sterke sociale basis' dus vooral gezien als (het realiseren van) een samenhangend en laagdrempelig aanbod aan voorzieningen. Dit 'samenhangend en laagdrempelig aanbod aan voorzieningen' lijkt enerzijds het aanbod aan

voorzieningen gericht op preventie en signalering te omvatten, maar ook te wijzen op de inrichting van de uitvoering van de sociale basis in drie pijlers die tezamen een breed aanbod kunnen bieden.

Een eenduidige conceptualisering van de sociale basis mist, waardoor er vooral wordt verwezen naar de 'middelen'. Zoals de te realiseren basisinfrastructuur.

'Sociale basis? Volgens mij heeft iedereen wel een idee erbij, maar of het nu letterlijk op papier staat...'

■ Medewerker gemeente

'Sterke sociale basis is alles wat er minimaal nodig is in het sociaal domein om de mensen die dat nodig hebben te kunnen helpen op verschillende vlakken'

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Doel van de sociale basis

Het ultieme doel van het programma 'Sterke sociale basis' is:

'Een solide sociale basisinfrastructuur die bijdraagt aan het welzijn van de inwoners én laagdrempelig en toegankelijk is. Alle inwoners kunnen hier terecht met een eenvoudige hulpvraag, informatie en advies en kunnen elkaar gemakkelijk ontmoeten, zodat zij in staat worden gesteld mee te doen in de samenleving en een zinvol bestaan te leiden'.

43 Bijlage 7 Notitie-op-weg-naar-de-toekomstige-sterke-sociale-basis, p11.

44 Versie AKO9012019

45 Jaarrapportage BuZz 2020

Binnen het programma 'sterke sociale basis' zijn drie thema's geformuleerd die het uitgangspunt vormen. Deze thema's zijn door een interne, gemeentelijke werkgroep vastgesteld, waarop vervolgens de aanbestedingsprocedure is gevormd voor drie welzijnsorganisaties. Wij schetsen hieronder kort de drie thema's:

- *Thema 'Opgroeien'*
Binnen dit thema staat centraal dat kinderen, jongeren en ouders (of mensen met een kinderwens) worden voorzien in wat zij nodig hebben om een positief opgroei- en opvoedomgeving te versterken. Kinderen en jongeren groeien veilig en gezond op, risicovolle situaties worden vroegtijdig gesignaleerd, er is talentontwikkeling en gelijke kansen voor kinderen en jongeren, en gedrag van jongeren op straat zorgt minder voor overlast.
- *Thema 'Samen meedoen'*
Samen meedoen zorgt voor het faciliteren van ontmoeting, dagbesteding, mantelzorgondersteuning, vitaliteit en bewegen, afstand tot de arbeidsmarkt verkleinen, en eenzaamheid verminderen.
- *Thema 'Basiskracht'*
Binnen basiskracht wordt ervoor gezorgd dat de Leidenaren zich verstaanbaar kunnen maken, bewust zijn van hun eigen gezondheid en bewuste keuzes maken, financieel zelfredzaam zijn, meer ontmoetingen en minder eenzaamheid, ontdekken van talenten en omgaan met digitale middelen.

Doordat alles over de sociale basisinfrastructuur in Leiden sterk samenhangt met het programma 'sterke sociale basis', liggen de perspectieven van de beleidsmedewerkers en de documenten redelijk in lijn met elkaar. Het doel is om een sociale basisinfrastructuur te creëren die bijdraagt aan de sociale basis. De drie bovengenoemde thema's zijn verder geconcretiseerd in activiteiten door de drie welzijnspartijen die deze uitvoeren.

Het concept sociale basis is op zich niet verder geconcretiseerd dan de verdeling in deze drie pijlers. Het wordt hierdoor vooral verbonden aan het creëren van een infrastructuur, of ook wel een overzichtelijk aanbod met voorzieningen voor inwoners van Leiden. Dit geldt zowel voor de gesproken professionals van de gemeente en van de welzijnspartijen:

"Een zo'n compleet mogelijk, overzichtelijk mogelijk aanbod aan alle inwoners uit Leiden aan te kunnen bieden. Zo laagdrempelig mogelijk en zo dichtbij mogelijk."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Preventie en kostenreductie

De gemeente geeft aan dat het overgrote deel van de Leidenaren zich prima redt, maar een beperkt percentage hulp en ondersteuning nodig heeft. Vanuit de sociale infrastructuur wordt daarom sterk ingezet op preventie en signalering, zodat zwaardere hulp en ondersteuning voorkomen kan worden.⁴⁶

Waar het gaat om een mogelijk (vervolg)doel van een sterke sociale basisinfrastructuur, namelijk dat het preventief werkt wat op lange termijn tot kostenbesparing leidt, ontstaat enige discrepantie. De gemeente ziet het investeren in een sterke sociale basisinfrastructuur zeker niet primair als een mogelijkheid tot kostenreductie, maar geeft wel aan dat het leidt tot 'minder hoge druk op de zorg' en 'minder maatwerkvoorzieningen' en ook dat 'de kosten worden minder als de sociale basis sterk is'.

Binnen het programmaplan 'sterke sociale basis' wordt expliciet aangegeven aandacht te willen besteden aan preventie (p2). Door het inrichten van een sterke sociale basisinfrastructuur kan snel ingespeeld worden op behoeften, wat volgens de gemeente essentieel is om 'meervoudige problematiek en langdurige ondersteuning voor te zijn'.

46 Aanbestedingsleidraad Sterke Sociale Basis

Er is in de documenten moeilijk terug te vinden hoe preventie wordt vormgegeven en door welke activiteiten of acties dit wordt ondersteund. Bij (de meeste actoren binnen) de gemeente en bij welzijnsorganisaties is er geloof in de veronderstelling 'als de sociale basis sterk is, dat er minder zorg nodig is'. De preventieve verwachtingen zijn niet concreet uitgewerkt in de documenten en niet geformuleerd in de zin van een 'substitutie-opdracht'.

Relatie gemeente - organisaties

Om tot een overzichtelijk samenhangend aanbod te komen, heeft de gemeente de activiteiten of interventies die worden uitgevoerd vanuit het programma Sterke Sociale Basis geordend aan de hand van drie thema's die ondergebracht zijn bij drie grote welzijnsorganisaties. Binnen de thema's wordt zoveel mogelijk wijkgericht gewerkt. Elke thema heeft een organisatie binnen het consortium die verantwoordelijk is voor dat thema⁴⁷. Met z'n drieën zijn Sol, Inclusio en BuzZ als geheel verantwoordelijk voor de sociale basisinfrastructuur.

Leiden kiest vanaf 2019 voor langdurige relaties⁴⁸ met een beperkt aantal partijen. Tot nu toe zijn alle partijen hier tevreden over, door de nauwe samenwerking, minder versnippering en meer overzicht dat het met zich meebrengt. Wel geven zowel de gemeente als de (welzijns)organisaties aan dat het moeilijk is om directe resultaten hierover te geven, doordat de coronasituatie veel obstakels met zich meebracht en organisaties vooral moesten schakelen.

Zowel gemeente als de organisaties geven aan frequent overleg te hebben met elkaar: Maandelijks komen vertegenwoordigers van gemeente en de drie partijen bijeen. De drie partijen hebben een gezamenlijke locatie, waar zij elkaar regelmatig zien.

47 Opgroeien (Stichting SOL Leiden), Samen Meedoen (Inclusio Randstad B.V.) en Basiskracht (BuZz).

48 Elke Overeenkomst heeft een initiële looptijd van vijf jaar, met de mogelijkheid om de Overeenkomst vier keer met één jaar te verlengen. Elke Overeenkomst heeft hiermee een maximale looptijd van negen jaar.

De gesprekken worden vanuit de gemeente gevoerd op beleidsniveau. Ook sluit periodiek een collega van contractmanagement aan bij deze gesprekken. Minder frequent vindt een gesprek plaats met het gemeentebestuur, waarin zij worden meegenomen in de ontwikkelingen, vragen en vooruitgang die naar voren komt in deze relatief nieuwe vorm van samenwerking. Zowel gemeente als welzijnsorganisaties geven aan dit prettig werken te vinden.

De (welzijns)organisaties kregen vanuit de aanbestedingsvraag het verzoek om doelen binnen de drie gemeentelijke thema's aan te dragen, en voorstellen te doen voor KPI's hiervoor. Zo hadden (welzijns)organisaties uiteindelijk ook invloed op waar zij naartoe werken, en hoe zij dat (hopen te) laten zien. Dit komt relatief weinig voor bij de twaalf gemeenten die wij onderzocht hebben.

Vrijwilligersorganisaties

Om vrijwilligersorganisaties aan te laten sluiten bij de doelen en het al bestaande aanbod van de drie welzijnsorganisaties, hebben zij de verantwoordelijkheid hiervoor gekregen van de gemeente. Dit houdt in dat vrijwilligersorganisaties via de welzijnsorganisaties een plan kunnen indienen in plaats van bij de gemeente zelf. De welzijnsorganisaties beoordelen deze plannen inhoudelijk en kunnen maken de keuze om deze wel of niet door te zetten naar de gemeente voor een aanbesteding. Uit de gesprekken blijkt dat de gemeente en welzijnsorganisaties er vertrouwen in hebben dat dit goed gaat werken, en dat zij ook alert zijn op signalen uit de stad die mogelijk aangeven wanneer dit niet zo wordt ervaren.

Monitoren, leren en verantwoorden

De drie (welzijns)organisaties maken (elk halfjaar) alle drie apart een verantwoordingsrapportage, waarin zij onder elke KPI aangeven wat er bereikt is. Dit wordt zowel kwantitatief als kwalitatief toegelicht, maar verschilt in de mate van concreetheid en uitwerking. Veel KPI's zijn gericht op het verminderen van problematiek in plaats van het voorkomen van problematiek of het meten van

ervaren kwaliteit. Door middel van het registreren van het af- en/of toenemen van aantallen mensen (bijvoorbeeld aantallen in de bijstand) worden conclusies getrokken over interventies. Dit leidt ook in de rapportages tot veel absolute aantallen (bezoekers) inwoners, of percentages, zie bijvoorbeeld:

- 'Aantal mensen dat in de bijstand zit. Over 5 jaar is het doel dat er een afname of stabilisatie is van het aantal bijstandsuitkeringen.'
- '44% van de Leidenaren voelt zich wel eens eenzaam'.

Naast de kwantitatieve data zijn ook meer beschrijvende resultaten terug te vinden, zoals casusbeschrijvingen en ondernomen acties, bijvoorbeeld:

'Zo organiseerden we een online kookchallenge en hebben kinderen in de Merenwijk met de kookclub gezonde maaltijden gemaakt. Daarnaast hebben wij, via verschillende kanalen met eigentijdse podcasts, Instagram livechats en in onze reguliere Girlz Lounge actuele onderwerpen (avondklok, omgaan met pesten, verkiezingen) besproken en onder de aandacht gebracht. Hiermee hebben wij heel wat jongeren weten te bereiken. Wijkpartners weten ons beter te vinden, waardoor we meer kinderen en jongeren kunnen ondersteunen' (KPI gezondheid).

Het is volgens de gemeente en de (welzijns)organisaties zelf soms nog zoeken naar het juiste abstractieniveau en hoe ook maatschappelijke effecten in beeld te krijgen naast de resultaten van de geformuleerde KPI's. Dit kan leiden tot abstracte formulering van resultaten en hangt af van de subjectieve beleving van de professional, zoals:

'Samen met [...] hebben wij met onder meer huiswerkondersteuning een groot aantal kinderen en jongeren weten te bereiken.'

Het samen leren beschrijft een ambtenaar als:

'Een continue proces. Dat komt niet alleen neer op de maandelijkse gesprekken, maar kan zelfs dagelijks zijn. We hebben de opdracht zo ingevuld, dat die zo flexibel mogelijk is. Niet aanbodgericht, maar vraaggericht. We verwachten dit ook van de welzijnsorganisaties. Dat ze dingen proberen, en dat doen ze ook. En als iets niet werkt, dan stoppen ze ermee, en gaan ze het anders doen. Dat is het vernieuwende eraan. We mogen (als gemeente) niet op hun stoel gaan zitten. Dat doen ze zelf, ze zijn elkaars sparringpartners. Dingen komen tot stand in co-creatie.'

Ook zoeken ambtenaren hoe 'extra scherp' aan te brengen in de gezamenlijke gesprekken, bijvoorbeeld door hulp vanuit contractmanagement, zodat de verwachtingen en beloftes over en weer duidelijker en realistischer worden. Door de verschillen in rapportages is het lastig vast te stellen in hoeverre de drie partijen samen tot een dekkend, overzichtelijk en toegankelijk aanbod komen voor inwoners van de stad. In een aantal gevallen zijn onderzoekers ingeschakeld om de effectiviteit van bepaalde interventies of methoden te meten op zowel kwantitatief en kwalitatief niveau.

Beleidstheorie

Uit de gesprekken met welzijnsorganisaties en gemeente, en de diverse documenten rond de opdracht 'Sterke sociale basis' destilleren wij de volgende beleidstheorie:

Er is een herkenbaar, laagdrempelig, dekkend en samenhangend aanbod aan activiteiten en voorzieningen gecreëerd dat is onderverdeeld in drie thema's en partijen, die met elkaar samenwerken. Samen bieden zij een sociale basis-infrastructuur. Dit leidt ertoe dat alle inwoners van Leiden die dat nodig hebben, hier sneller / op tijd terecht kunnen met (hulp)vragen en ideeën/initiatieven. Doordat dit zorgt voor een overzichtelijk aanbod voor inwoners,

waardoor mogelijke problemen eerder worden gesignaleerd, wat bijdraagt aan het voorkomen van zwaardere problemen. Zowel door primaire preventie (mensen ontmoeten elkaar, en de activiteiten en ontmoeting draagt bij aan en grotere mate van welzijn), als door hulp voordat problemen groter worden (secundaire preventie).

Dit alles draagt bij aan de drie overkoepelende maatschappelijke doelen van de gemeente. Leidenaren 1) voelen zich gezond en veilig, 2) ontwikkelen zich en vormen hun eigen leefomgeving, 3) nemen naar vermogen deel aan de samenleving.

De theorie is grotendeels organisatorisch van aard. Namelijk, de sociale basisinfrastructuur is het laagdrempelig en toegankelijk aanbod met doel dat inwoners hier terecht kunnen met hulpvragen, informatie en advies kunnen krijgen en elkaar kunnen ontmoeten, zodat zij 'meedoen aan de samenleving en een zinvol bestaan leiden'. Deze wordt onderverdeeld in drie pijlers die gezamenlijk moeten zorgen voor 'een sterke sociale basis' en door de welzijnsorganisaties zelf worden uitgewerkt.

Een overkoepelende invulling van de sociale basis als concept of doel op zichzelf lijkt hier te missen. De inhoudelijke onderbouwing waarom het hebben van een sterke sociale basisinfrastructuur leidt tot meer welzijn, gezondheid, ervaren veiligheid, zelfontplooiing en participatie wordt in de beleidsstukken weinig expliciet gemaakt. De invulling van deze infrastructuur wordt in bepaalde stukken van de drie welzijnspartners wel concreter gemaakt door doelen en bijbehorende acties inzichtelijk te maken. Maar deze lijken voornamelijk voort te vloeien uit vastgestelde KPI's per pijler in plaats van uit een samenhangend, onderbouwde beleidstheorie.

Oss

Auteurs: Maarten Kwakernaak en Leyla Reches

De afgelopen jaren is de nadruk van gemeentelijk beleid in het sociaal domein in Oss steeds meer komen te liggen op de sociale basis. De gemeente noemt een sterke sociale basis het fundament voor de Wmo⁴⁹ en de centrale visie van de Wmo luidt: “we werken aan een goed leefklimaat en een sterke sociale basis”. Bovendien is in alle subsidieakkoorden van de gemeente de sociale basis als thema opgenomen als aandachtspunt.

Definitie van de sociale basis

In de gemeente Oss wordt een brede definitie voor de sociale basis gehanteerd. In de lokale ontwikkelagenda Wmo wordt de sociale basis als volgt omschreven:

“Met sociale basis bedoelen we het geheel van informele netwerken, burgeractiviteiten en betekenisvolle relaties tussen burgers onderling en tussen burgers, professionals en overheid. Door met de sociale teams, wijkcoördinatoren, inwoners en maatschappelijke partners in een gebied samen te werken, werken we daar aan de diverse vraagstukken die horen bij onze buurten en dorpen.” (Lokale Ontwikkelagenda Wmo 2020-2023).

Bijzonder aan deze benadering is dat niet alleen relaties tussen inwoners worden benoemd, maar dus ook de verbindingen tussen burgers, professionals en overheid. De gemeente Oss ziet zichzelf volgens deze definitie ook als onderdeel van de sociale basis. Een wethouder benadrukt dat de sociale basis nadrukkelijk twee domeinen kent; het sociale netwerk van personen en het lokale netwerk van professionals. Deze overlappen elkaar en professionals kunnen ook deel van het netwerk van personen zijn:

“[De sociale basis zie ik als] wat iemand in zijn naaste omgeving kan vinden, heeft en zoekt. En vanuit het overheidsperspectief dan kom je ook op dat netwerk aan de professionele kant. In de definitie staan die twee elementen en die overlappen met elkaar.”

■ Wethouder

In gesprek met medewerkers van de gemeente komt naar voren dat de in het beleid gehanteerde definitie breed gedragen wordt. Betrokkenheid van gemeente en sociaal werkers is volgens hen niet een middel om een sociale basis te bouwen, maar een (blijvende) randvoorwaarde voor het bestaan van een sterke sociale basis.

“De sociale basis bestaat uit betekenisvolle relaties, maar ook uit de randvoorwaarden die er zijn voor de sociale basis. Noem het voorzieningen of activiteiten, de middelen die het mogelijk maken.”

■ Programmamanager zorg en welzijn

⁴⁹ Stand van zaken Ontwikkelagenda 2020-2023, 30-11-2021

Ook vanuit welzijnsorganisatie ONS welzijn (uitvoerder van o.a. het collectief sociaal werk en opbouwwerk) wordt deze definitie herkend: ook zij kijken graag met een brede blik naar de sociale basis. Daarbij benadrukken zij dat het van belang is om de rol van de gemeente en organisaties expliciet te benadrukken.

"Je ziet dat het al snel versmald wordt naar de informele netwerken. Als je al je kaarten daarop inzet zonder sociale infrastructuur, dan gaat het niet goed. [...] Het zijn niet alleen de informele netwerken, maar het samenspel met gemeente en 'formeel'."

■ Beleidsmedewerker ONS welzijn

Doel van de sociale basis

Voor de gemeente Oss is een sterke sociale basis de stip op de horizon. Een sterke sociale basis is voor de gemeente een van de overstijgende doelen van het Wmo beleid:

"Sterke sociale basis: mensen redden zichzelf en redden het samen". (Thema 1 van de Lokale Ontwikkelagenda Wmo 2020-2023).



Veerkracht en preventie

Een sterke sociale basis betekent volgens medewerkers van de gemeente dat er veerkracht in de samenleving is en dat problematiek voorkomen wordt (preventie). Een veerkrachtige samenleving betekent dat mensen gemakkelijk steun vragen en krijgen van hun eigen netwerk, maar ook van professionele ondersteuners. Dit draagt bij aan sociale stabiliteit en beperkt ongelijkheid.

"Als overheid vinden we dat sociale stabiliteit en weinig ongelijkheid een na te streven doel is. We willen evenwichtige en sociale gemeenschappen waar mensen zichzelf zoveel mogelijk kunnen redden en elkaar kunnen steunen. We vinden dat iedereen daarbij gebaat is."

■ Beleidsmedewerker

Ook is er een preventieve verwachting van de sociale basis: het hebben van een steunstructuur zorgt voor vermindering van problematiek en zorgt op zichzelf voor een gevoel van steun. Inzet in de sociale basis kan ervoor zorgen dat minder mensen afhankelijk zijn van individuele hulp en meer op elkaar kunnen rekenen.

"Als de basis er is, heeft dat een preventieve werking. Dingen kunnen worden voorkomen of minder snel verergeren, omdat die netwerkstructuren belangrijk zijn voor hoe je je voelt. Als je dat niet hebt, dan verslechtert hoe je je voelt."

■ Programmamanager zorg en welzijn

Rol van gemeente en organisaties in de sociale basis

Voor gemeente en welzijnsorganisatie is het een voortgaande uitdaging om een balans te zoeken tussen betrokkenheid en bescheidenheid in de sociale basis. Zoals eerder aangegeven is de sociale basis steeds meer centraal komen te staan in gemeentelijk beleid in Oss. Deze aandacht kan verklaard worden door een verschuiving van het beeld van welke rol de overheid zou moeten

hebben in de samenleving, geeft een wethouder aan. Waar eerder een terugtrekkende houding was, is er nu een bewustzijn dat er aandacht nodig is vanuit de gemeente voor de sociale basis. Dit betekent een verschuiving van uitgaan van zelfredzaamheid naar ondersteunen van samen- en zelfredzaamheid.

"We zagen dat het ideaalbeeld dat veel door de samenleving kon worden opgevangen niet mogelijk was. Mensen hebben het vaak al druk of staan zelf onder druk."

■ **Programmamanager zorg en welzijn**

Welzijnsorganisatie ONS welzijn – uitvoerder van onder andere collectief sociaal werk en jongerenwerk – heeft de opdracht gekregen om het aanbod steeds meer collectief/voorzorgend te organiseren. Hiervoor hebben gemeente en ONS welzijn doelen gesteld. Deze toegenomen aandacht vanuit de gemeente betekent niet dat gemeente of organisaties de sociale basis moeten 'overnemen'. Een belangrijk doel van inzet in de sociale basis is juist het verhogen van betrokkenheid onder en tussen inwoners. Juist om die betrokkenheid te verhogen is een terughoudende, faciliterende rol van de gemeente van belang, geven wethouder, beleidsmedewerkers en welzijnsorganisatie aan. Eigenaarschap en betrokkenheid creëer je niet door aanbod te creëren, maar door te luisteren wat een gemeenschap wil en dat – waar nodig en mogelijk – te faciliteren. Een voorbeeld dat gegeven wordt, is een initiatief in een kleine kern om een eetpunt voor ouderen in te richten. De vraag aan ONS welzijn was: kunnen jullie dat organiseren ONS welzijn heeft toen aangegeven: wij ondersteunen het. Op die manier blijft het initiatief 'van het dorp', maar de organisatie springt bij waar nodig.

"Als je de verantwoordelijkheid bij de mensen wil leggen, dan moeten mensen ook het gevoel hebben dat ze de regie hebben."

■ **Consulent sociaal wijkteam**

"Wij moeten loslaten dat we gaan faciliteren wat we denken wat nodig is en faciliteren waar de behoefte naar is. Daarmee vind ik dat Oss enorm veel lef toont om dat te doen, ga dat maar eens doen."

■ **Wijkregisseur**

Een wethouder geeft aan dat organisaties in de sociale basis altijd bezig moeten zijn met zichzelf overbodig maken, overwegende dat er altijd ondersteuning in de sociale basis nodig zal zijn. Jezelf overbodig maken is een manier van werken, geen doel om daadwerkelijk 'overbodig' te zijn:

"Het utopische doel wat ik ONS welzijn heb meegegeven is dat je continue moet werken aan het overbodig maken van je eigen organisatie. Dat gaat nooit gebeuren maar dan werk je anders in de praktijk."

■ **Wethouder**

Verschil dorpen en wijken

Oss kenmerkt zich door de combinatie van stad en land: de gemeente bestaat uit de stad Oss en twintig kleine kernen. Toch zijn er structurele verschillen te benoemen in de sociale basis tussen dorpen en stedelijke wijken. Waar in dorpen er vaak meer 'zelfregulerende hulp' is onder inwoners, is de drempel vaak hoger om bijvoorbeeld bij een spreekuur van een organisatie binnen te lopen. In steden is misschien meer eenzaamheid, maar zullen inwoners eerder bij een organisatie aankloppen als ze hulp nodig hebben. Voor de sociale basis betekent dat er een heel andere benadering nodig is:

"Als je echt een probleem hebt in een dorp dan willen mensen niet hun vuile was buitenhangen en in de anonimiteit in de stad gaat dat makkelijker. [...] Maar het zelfregulerende van laagdrempelige hulp en zorg gaat makkelijker in het dorp. Je ziet in de wijken meer eenzaamheid maar daar zien we minder zorgmijndend gedrag omdat mensen daar makkelijker anoniem om hulp durven vragen."

■ **Wethouder**

Een ander verschil tussen stad en dorp is de mogelijkheid om voorzieningen draaiende te houden.

De afgelopen decennia zijn er veel voorzieningen uit de dorpen verdwenen, waardoor het moeilijk is om mensen 'toevallig' te ontmoeten. De welzijnsorganisatie geeft aan dat het niet altijd mogelijk is een voorziening te openen of draaiende te houden. Laagdrempelig hulp bieden en signalering van problematiek is hiermee moeilijker in de kleinere kernen.

Hoewel er dus duidelijke verschillen zijn tussen stad en dorp, zullen er in elke wijk en elk dorp altijd andere behoeften zijn in de sociale basis. Een zelfde aanpak zal verschillend uitpakken:

"Je kan de zaadjes overal planten en het zal overal een andere uitwerking krijgen (maatwerk). Je faciliteert het overal op maat."

■ Wijkregisseur

Relatie gemeente - organisaties

In de gemeente Oss zijn vrijwel alle taken rond de sociale basis belegd bij welzijnsorganisatie ONS welzijn, een organisatie die in 2016 is ontstaan uit het samenvoegen van vier organisaties. De keuze voor één grote aanbieder in de sociale basis zorgt voor een overzichtelijk stelsel: er is een samenhangende opdracht voor individueel sociaal werk, jeugd, sociaal raadsliedenwerk, jongerenwerk en collectief sociaal werk. Dit levert voordelen op in de communicatie: er is immers maar één gecontracteerde partij om contact mee te onderhouden en er wordt één brede opdracht verstrekt, in plaats van meerdere kleine subsidieverstrekingen. Voor ONS welzijn zijn lijntjes in de sociale basis kort: er zijn geen (concurrerende) collega-organisaties.

Er worden ook een aantal nadelen benoemd van deze constructie. Er komen zeer diverse vragen en problemen bij ONS welzijn terecht, gezien hun brede opdracht. Een brede opdracht betekent ook een brede verantwoordelijkheid. Dit is vooral problematisch als er geen capaciteit over is in de organisatie of als er geen expertise op een specifiek vlak aanwezig is. Vraagstukken in de samenleving komen als vanzelfsprekend bij de welzijnsorganisatie terecht, maar zij kunnen niet altijd direct een oplossing bieden:

"We moeten ons bewust zijn dat wij niet de oplossing zijn van alle problemen."

■ (welzijns)organisatie

De gemeente Oss en ONS welzijn hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in een versterkte relatie, waarin de nadruk is verschoven van contact over problemen en financiering naar inhoudelijke samenwerking. De gemeente ziet daardoor een meer gelijkwaardige relatie ontstaan.

"Het is nu veel meer inhoudelijk samenwerken aan de doelen geworden. En we investeren daar ook flink in. We hebben een kwartaalgesprek over de opdracht, en we zitten daarnaast veel vaker met elkaar om tafel."

■ Programmamanager zorg en welzijn

"Er begint een gelijkwaardigheidssituatie te ontstaan en ONS welzijn voelt zich ook meer verantwoordelijk."

■ Programmamanager sport, cultuur, ontmoeten

Er vindt eens in de drie weken een overleg plaats tussen de accounthouders van de gemeente en ONS welzijn. De bestuurder van ONS welzijn voert vier keer per jaar bestuurlijk overleg met de wethouder. Buiten dit vindt er zeer regelmatig thematisch overleg plaats. De gesprekken tussen accounthouders zijn vooral inhoudelijke gesprekken, maar ook financiën zijn openlijk bespreekbaar:

"Die gesprekken zijn bijna allemaal inhoud en daarna meestal een koffietje met de accounthouder. Het woord geld is niet heel vies in Oss. Je kan er altijd over beginnen."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Monitoren, verantwoord en leren

Vanuit gemeenteraad en college is een behoefte uitgesproken om op basis van vertrouwen te werken. Kwantitatieve meetindicatoren zouden te weinig inzicht geven in hoe de sociale basis echt werkt. De gemeenteraad heeft meer behoefte aan begrijpen wat er gebeurt in de sociale basis, dan te registreren wat het oplevert. Daarom is de sociale basis 'losgeknipt' in de monitoring van andere onderdelen van het sociaal domein. Om de gemeenteraad toch zicht te laten houden op de resultaten, worden er inhoudelijke avonden georganiseerd, waarin wordt besproken wat de voortgang is op belangrijke thema's. ONS welzijn heeft hierin ook de mogelijkheid toe te lichten. Ook bewoners kunnen aan het woord komen op dergelijke bijeenkomsten:

"Welke data wil je dan zien om dat vertrouwen te staven?. Wat ik bij buurgemeenten zag gebeuren is dat het gebrek aan vertrouwen werd ingevuld met schijngegevens en dan zie je nog steeds niet de kwaliteit. Wij hebben gezegd we werken vanuit vertrouwen en dat opbouwen."

■ Wethouder

"We hebben ook leersessies in de wijk. Daar komen allerlei verhalen uit de praktijk naar voren en die proberen we ook systematisch te bundelen. We hebben nu ook de eerste lunch met 15 bewoners gehad zodat zij ook kunnen vertellen."

■ Consulent sociaal wijkteam

Deze manier van monitoren lijkt te passen bij een gemeente waar betrokkenheid hoog is: er is bijvoorbeeld traditie ambtenaren die daadwerkelijk op bezoek gaan om de meerwaarde van initiatieven zelf onder ogen te zien. Een wethouder geeft aan dat de omvang van de gemeente deze manier van monitoring mogelijk maakt. Het is een omvang die groot genoeg is om een diverse sociale basis te creëren, maar klein genoeg om overzicht te houden over het hele maatschappelijke veld. De nieuwe manier van monitoring krijgt vorm middels de 'wijkfoto' en het dashboard sociaal domein:

- **Wijkfoto:** De wijkfoto moet vooral zicht geven in waar behoefte aan is in de verschillende wijken en dorpen binnen de gemeente Oss. Dit is een manier om belangrijke maatschappelijke vragen uit de praktijk te halen. Er vinden gesprekken met inwoners plaats.
- **Dashboard sociaal domein:** Er is een dashboard sociaal domein in ontwikkeling, met de ambitie om meer datagestuurd te werken. In het dashboard worden vertellen (gesprek) en tellen (data) gecombineerd.
- **Locatiebezoeken:** Oss heeft een traditie waar ambtenaren de wijk in gaan bij evaluaties. Ze spreken dan zelf met inwoners. Zo houden medewerkers van de gemeente zicht op de praktijk. Deze betrokkenheid wordt gewaardeerd, hoewel de frequentie van bezoeken soms hoog is.

ONS welzijn herkent de beweging van meten naar vertrouwen. In tegenstelling tot in veel andere gemeenten geeft de welzijnsorganisatie hier juist aan dat een bepaalde mate van meten met cijfers zinvol kan zijn, ook in de sociale basis. Hoewel het belangrijker is wat er achter de deur gebeurt, is inzicht in

– bijvoorbeeld – het aantal personen dat zich meldt bij een inlooppreekuur wel één indicator van hoe vragen vroegtijdig worden opgepakt. De welzijnsorganisatie ziet monitoren in de sociale basis als belangrijke opgave:

"De grootste opgave is het opvangen van vragen zodat het niet naar specialistische hulp gaat. Maar dat registreren we niet."

■ Medewerker (welzijns)organisatie

Aan de andere kant zien zij ook de voordelen van beperkte administratie: de personeelsverloop is laag en medewerkers zijn over het algemeen tevreden in het werk. Dit wordt er gedeeltelijk gewijfd dat professionals zich weinig bezig hoeven te houden met administratieve werkzaamheden.

Beleidstheorie

De afgelopen jaren heeft de gemeente Oss samen met ONS welzijn gewerkt aan het verhelderen van de beleidstheorie, om zo te komen tot een heldere opdracht en concrete doelen. Hierin hebben zij gebruikgemaakt van de theorie 'sturen op doelen en resultaten in het sociaal domein' van Tim Robbe⁵⁰. Zij zijn ondersteund door Tim Robbe in het ontwikkelen van hun beleidstheorieën voor de vijf 'werksoorten' in het sociaal domein (zie afbeelding hiernaast).

Het opstellen van een beleidstheorie was volgens zowel gemeente als ONS welzijn nodig, omdat bij het samenvoegen van taken en budgetten in het sociaal domein geen heldere doelen gesteld waren. In deze gezamenlijke exercitie is hierin vooruitgang geboekt.

"We hebben alles naar concrete doelen omgezet, ook al is het nog niet perfect. Dat hebben we samen met ONS welzijn gedaan, waardoor we nu samen een richting hebben en we hebben geen definitieprobleem meer."

■ Beleidsmedewerker gemeente



De beleidstheorie in bovengenoemde exercitie heeft een structuur van *input*, *throughput*, *output*, *outcome*, *impact*. Hierbij wordt geredeneerd vanuit een huidige situatie, richting een gewenste situatie. Eén van deze beleidsterrein betreft het collectief sociaal werk. Ook voor jongerenwerk is een beleidstheorie opgesteld; deze laten wij hier buiten beschouwing.

Beleidstheorie collectief sociaal werk

De beleidstheorie van het collectief sociaal werk vatten we hieronder kort samen.

In de huidige situatie wonen mensen in een kwetsbare positie steeds langer thuis. Dit zorgt voor nieuwe uitdagingen in zelfredzaamheid en participatie. Hierdoor ontstaan een aantal maatschappelijke vraagstukken: ouderen redden

⁵⁰ Sturen op doelen en resultaten in het Sociaal Domein' (memo ter ondersteuning van opinienota, 1 juli 2021)

zichzelf niet goed en kunnen onvoldoende steunen op hun omgeving. Er ontstaat een toename in vraag op diverse vlakken, waaronder eenzaamheid, armoede, dagbesteding en vervoer.

Ontmoetingsvoorzieningen, sociaal werkers, vrijwilligers, wijkcoördinatoren (**'input'**) worden ingezet als toegankelijke en zichtbare schakels in de wijk. De sociaal werkers zijn 'vakbekwaam' (omschreven als 'met aandacht voor eigen regie en eigenaarschap van inwoners, die inwoners ondersteunen om zelf hun vragen en oplossingen te formuleren via de methodiek van de samenwerkwijze').

De **'throughput'** is een verbindende, outreachende werkwijze. Samen werken vrijwilligers en professionals om inwoners te verbinden en te ondersteunen om zelf activiteiten te organiseren.

Dit zorgt voor **'output'**: een stevig netwerk van collectieve werkers en informele zorg (vrijwilligerswerk, mantelzorg, buurtbemiddeling, etc.).

De **'outcome'** hiervan is dat inwoners steeds meer eigenaarschap hebben voor voorzieningen en inwoners minder afhankelijk worden van specialistische ondersteuning en meer gebruikmaken van laagdrempelige (bureaucratie-arme) voorzieningen zonder indicaties.

Deze beweging moet **'impact'** hebben op sociale cohesie, verminderde eenzaamheid, toegenomen zelf- en samenredzaamheid, meer sociale veerkracht en lagere maatschappelijke kosten door afname van gespecialiseerde zorg.

Beperkte onderbouwing

De beleidstheorie lijkt vooral een vertaling van de overtuiging of hypothese die er lokaal is en heeft eraan bijgedragen dat er lokaal een gedragen visie is. De mate van onderbouwing van deze verwachting is beperkt. De Rekenkamer legde eerder een kanttekening bij de preventieve verwachting van de sociale basis.

*"Laagdrempelig ontmoeten levert besparingen op als het duurdere hulp vervangt. Wanneer mensen worden bereikt die anders geen ondersteuning zouden krijgen is het duurder tot het moment dat deze inwoners zonder het nieuwe netwerk in duurdere zorg terecht zouden komen. Als meer mensen worden bereikt en eenzaamheid wordt tegengegaan is laagdrempelig ontmoeten effectief ten aanzien van de beleidsdoelen in het sociale domein. Dit ongeacht of kosten worden bespaard of niet."*⁵¹

Wel wordt benoemd dat ONS welzijn gaat toewerken naar methodieken die effectief zijn in het betrekken/verbinden van bewoners. Dit wordt geëvalueerd. ONS welzijn rapporteert middels kwartaal- en jaarrapportages.

Van beleidstheorie naar opdracht

De opdracht aan ONS welzijn voor 2022 is gebouwd op de beleidstheorie en ook monitoring wordt hierop afgestemd. De beleidstheorie (waarvan wij een korte samenvatting hierboven hebben gegeven) is vertaald in een subsidieverstrekking aan ONS welzijn. Hierin is de terminologie van de beleidstheorie losgelaten, waardoor – althans voor een buitenstaander – niet volledig helder is wat concrete verwachte resultaten zijn en wat lange termijn doelen zijn.

⁵¹ Gemeente Oss, Rekenkamercommissie (2020). (Laagdrempelig) ontmoeten in Oss.

Proeftuin Ruwaard

In de gemeente Oss is de afgelopen jaren gewerkt aan een samenwerkingsverband tussen wijkbewoners, organisaties en gemeente. Het doel van deze proeftuin is om te werken aan een meer verbonden wijk, waar actieve inwoners elkaar ondersteunen, waardoor er betere gezondheid ervaren wordt en lagere (zorg)kosten gemaakt worden. In de proeftuin wordt volgens de visiegerichte 'Samenwerkwijze' gewerkt, wat betekent dat er geen concrete resultaten geformuleerd zijn, maar vanuit een bredere visie ontwikkeld wordt.

'De beroepskracht moet hiervoor hun gedrag veranderen. De regie uit handen geven aan de wijkbewoner en niet terugvallen op vaste procedures en regels.'
(proeftuinruwaard.nl)

Bij deze programmatische aanpak is naar een passende manier van monitoring gezocht. Met 'micro-analyses' wordt op casusniveau in kaart gebracht wat de aanpak betekent voor mensen van de wijk, maar ook of er mogelijk kosten worden bespaard. Deze micro-analyses leidden tot de conclusie dat de 'samenwerkwijze' in Ruwaard leidt een hoger welbevinden onder inwoners en lagere maatschappelijke kosten⁵². Het idee bestaat om de aanpak te verbreden naar andere wijken. Betrokkenen geven daarbij aan dat de aanpak in deze specifieke wijk opgebouwd is, met flinke investeringen. Hoewel er belangrijke lessen geleerd zijn – ook relevant voor andere wijken – kan een dergelijke aanpak niet zomaar gekopieerd worden. Dit vraagt opnieuw om investeren; zowel voor gemeente, als organisatie, als inwoners.

"De proeftuin gaat zo goed door de energie en aandacht die erin zit. Het is daardoor niet zomaar uit te rollen naar andere wijken."

⁵² Proeftuin Ruwaard (2018). Rapportage Micro-analyses. Het maatschappelijke rendement van de Samenwerkwijze.

Tilburg

Auteurs: Radboud Engbersen en Ines Schell

Sociale basis is het centrale beleidsconcept in het sociaal beleid van de gemeente Tilburg. Er wordt over een 'fundament' gesproken. Zo lezen we: 'Investerings- en de sociale basis vormen het fundament voor de uitvoering van het bestuursakkoord/coalitieakkoord Gezond en Gelukkig Tilburg 2018-2022'.⁵³ Kern van het sociaal beleid van de gemeente is de aansluiting bij het 'gewone', 'normale' leven van haar inwoners en daar waar mogelijk de oplossingen zoeken.

De gemeente: 'We willen een beweging waarin meer oplossingen worden gevonden in de sociale basis', én: 'Kortom gewone problemen gewoon oplossen'.

⁵⁴ Uit de gesprekken bleek dat tussen bestuurders, ambtenaren en uitvoerders consensus bestaat over de richting van het sociaal beleid, de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan de sociale basis en ook de pogingen om de impact van de gesubsidieerde activiteiten op een passende wijze te achterhalen. De potentiële preventieve kracht werd benadrukt, al laat deze zich nog niet aflezen aan bezuinigingen op bijvoorbeeld meer gespecialiseerde zorg. Preventie is ook investeren. Ook kwam de verwaarlozing van de sociale basis aan de orde in de achterliggende jaren – er is te weinig geïnvesteerd in 'community organization' en het belang van sociale professionals werd onderschat. Voorts bleek uit de gesprekken dat de lijnen kort zijn tussen bestuurders, ambtenaren en uitvoerders. De relaties worden gekenmerkt door dialoog en niet

⁵³ Beleidsnota "Samen een sterke basis" 2021-2025, p. 7. Coalitie bestaat uit D'66, Groen Links, VVD en CDA.

⁵⁴ Beleidsnota "Samen een sterke basis" 2021-2025, p. 2 en 3.

door inhoudelijke tegenstellingen. Interessant is de hechte relatie tussen gemeente, ContourdeTwern en de universiteit Tilburg, in het bijzonder met Tranzo. Tranzo is het wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn van de Tilburg School of Social and Behavioral Sciences. Tranzo verbindt wetenschap en praktijk op het gebied van zorg en welzijn.

Definitie sociale basis

Binnen de gemeente treffen we een brede en een smalle definitie van de sociale basis aan. De smalle definitie is als volgt: *'Het netwerk van mensen die met en voor elkaar, zonder winstoogmerk, activiteiten organiseren, zoals in het verenigingsleven, vrijwilligerswerk en mantelzorg en hiervoor de benodigde voorzieningen (organisaties, huisvesting, enz.) oprichten en in stand houden. Het zijn ook de mensen die voor een ander zorgen, bijvoorbeeld door mantelzorg of door gewoon een praatje te gaan maken. De sociale basis bestaat daarnaast ook uit de meer formele voorzieningen die de gemeente faciliteert zoals wijkcentra en sociaal werkers.'*⁵⁵

De volgorde van actoren in deze definitie valt ons op: eerste vermelding krijgen de inwoners en hun informele netwerken en organisaties, dan pas de formele voorzieningen genoemd ('wijkcentra') en beroepskrachten ('sociaal werkers').

De brede definitie wordt ook wel 'sociale basisinfrastructuur' of kortweg 'basisinfrastructuur' genoemd. De gemeente spreekt over de 'sociale basis als onderdeel van de sociale basisinfrastructuur'. *De sociale basisinfrastructuur wordt als volgt gedefinieerd. 'De sociale basisinfrastructuur bestaat uit sociale hulpbronnen en omgevingshulpbronnen. Het is de mix van informele voorzieningen die in de wijk of buurt aanwezig zijn (bijvoorbeeld mantelzorgers, burenhulp, vrijwilligers, het*

⁵⁵ Beleidsnota "Samen een sterke basis" 2021-2025, p. 1.

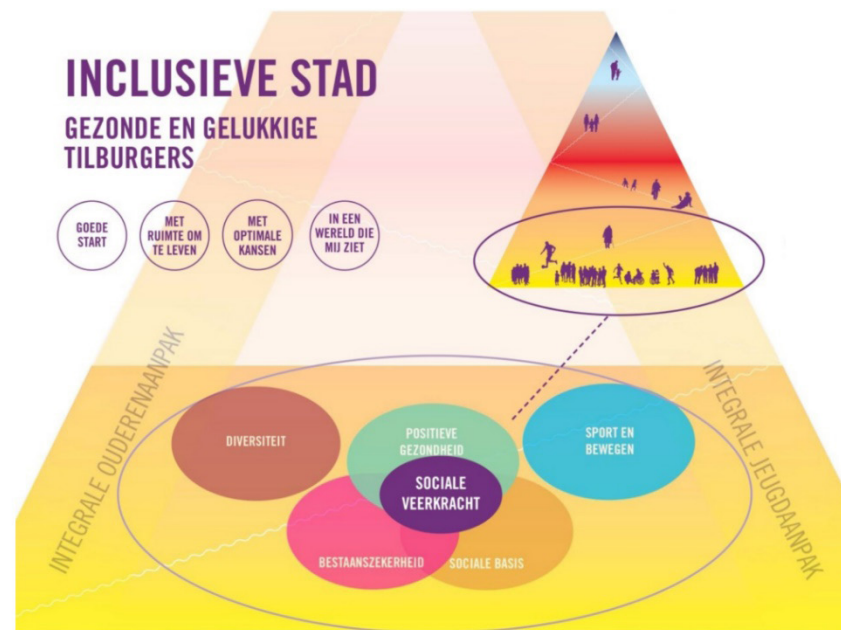
verenigingsleven, winkelcentra, bibliotheek, horeca) en de formele voorzieningen die de gemeente financiert zoals sociaal werkers en andere professionals en wijkcentra, onderwijs en de openbare ruimte, speelveldjes, sport en cultuur'.⁵⁶

De sociale basis is in deze definitie verbreed met aanpalende beleidsvelden (onderwijs, sport, cultuur), de publiek fysieke infrastructuur en commerciële voorzieningen.

Beide gemeentelijke definities zijn papieren definities. In de praktijk worden definities vaak anders beleefd. Zo stelt de gemeente Tilburg in een reactie op deze tekst dat zij juist de definitie van sociale basisinfrastructuur als smaller ervaart dan de definitie van sociale basis. Afgaande op de eigen definities hebben zij ongelijk, maar zo functioneren beleidsconcepten niet. Het zijn beleidspraktijken die beleidsconcepten met betekenis laden. Het begrip sociale basisinfrastructuur is ooit gemunt naar analogie van het begrip fysieke infrastructuur, daarbij kan je denken aan wegen, voetpaden, dijken, waterkeringen. Allemaal fysieke aspecten. Bij sociale infrastructuur is dan ook de eerste associatie om te denken aan voorzieningen, gebouwen, accommodaties, pleinen en parken en minder aan netwerken van burgers en de rol van informele actoren. Terwijl die spelen juist een cruciale rol vervullen in de sociale basis. Vandaar het commentaar van de gemeente dat ze het begrip sociale basisinfrastructuur als smaller ervaart, hoewel in de definitie van de gemeente van sociale basisinfrastructuur zowel de materiële/fysieke als de sociale aspecten een plaats hebben. Het leert ons dat in gemeenten verschillende invullingen van sociale basis naast elkaar kunnen bestaan en dat gemeentelijke definities in rapporten dat niet kunnen verhinderen.

⁵⁶ Beleidsnota "Samen een sterke basis" 2021-2025, p. 7.

Onderstaande figuur behelst zowel de brede invulling (het totale plaatje) als de smalle (één van de ovale figuren). De brede invulling wordt door maar liefst zeven beleidsnota's afgedekt. De gemeente: 'Aangezien de sociale basis veelomvattend is hebben we meerdere beleidsnota's opgesteld [...].'⁵⁷ Eén van deze zeven nota's is de Beleidsnota "Samen een sterke basis" 2021-2025. In deze laatste nota wordt de centrale plaats van de sociale basis in het gemeentelijke beleid uitgewerkt.



Voorts is de nota "Normaliseren, een ode aan het anders zijn" (vastgesteld 17 mei 2021) relevant voor begrijpen van het belang dat de gemeente aan de sociale basis hecht.

De gemeente geeft niet alleen definities van het beleidsconcept sociale basis maar vat het ook samen in alledaagse woorden als 'De sociale basis, dat zijn wij ...' en 'Het gewone leven, ofwel de sociale basis'. In jargon gaat het om alle vrij

⁵⁷ Beleidsnota "Samen een sterke basis" 2021-2025, p. 3.

toegankelijke voorzieningen waar je geen verwijzing of indicatie voor hoeft te hebben. Het is de wereld dichtbij huis, de sport- en carnavalsvereniging, de scouting, het buurtcafé, het praatje met de burens, een opruimactie in de buurt, et cetera. De gemeente benadrukt de dynamiek van de sociale basis. De sociale basis is 'altijd in beweging', 'clubjes komen en gaan', 'initiatieven poppen her en der op'. De opgave is deze dynamiek waar nodig aan te jagen en te ondersteunen, 'zonder deze over te nemen of te smoren'.

We kunnen op basis van de gevoerde gesprekken met de verschillende actoren concluderen dat men vooral de brede definitie van sociale basis in Tilburg omarmt en dat men in het dagelijkse werk graag weg blijft van beleidstaal en liever gebruik maakt van alledaagse formuleringen zoals bovenstaande. De wethouder Gezondheid, Zorg en Cultuur formuleerde het als volgt.

'Ik blijft liever weg van dit soort beleidstermen. Als ik naar de Raad ga gebruik ik dit soort beleidstermen liever niet. Liever spreek ik over het gewone leven, goed, normaal leven, alle dingen die in je eigen bereik liggen als burger. Belangrijk om als gemeente het perspectief van de inwoner in te nemen. Wat is er waar je als burger zelf geen moeite voor heeft te doen? Voor de gemeente betekent dit vervolgens: is er wel alles binnen het bereik wat nodig is? Of wat moet je als gemeente daarin doen dingen om te repareren, om het mogelijk te maken dat iedereen eraan mee kan doen?'

Alle gesprekspartners leggen een sterk accent op het belang van informele partijen, hebben er contacten mee, maar noemen ook spelers die traditioneel buiten het sociaal domein in beperkte zin vallen, zoals huisartsen en winkeliers en de inbreng van woningcorporaties en scholen. Opvallend is ook het grote belang dat aan de fysieke leefwereld – aan publieke buitenruimten – wordt gehecht. Voor ontmoeting, sociaal contact, maar ook voor bewegen.

De Concerndirecteur (met portefeuille sociaal domein) wees er op dat het vooral belangrijk is weer in te zetten op sociale cohesie - het versterken van bindingen tussen inwoners – maar dat daarvoor wel een inhaalslag nodig is, omdat in de

achterliggende periode bezuinigd is op opbouwwerk en opbouwwerkachtige functies. *'Als stadsbestuur moet je investeren om die sociale cohesie weer terug te brengen, de collectiviteit weer aan te moedigen. Daar waar je het ziet gebeuren ontstaan mooie dingen, maar je moet er wel in investeren en het weer opbouwen.'* Hij merkt daarbij expliciet op dat sociale professionals hard nodig zijn. Zeker bij het activeren van personen die langdurig in de bijstand zitten en in armoedesituaties zijn terecht-komen. De dagelijks stress verhindert dat ze verder kijken dan de dag van morgen. *'Daar is gewoon hulp nodig. Van een professional die ernaast gaat staan zodat ze weer een stap vooruit kunnen zetten. We moeten de rol van professionals rehabiliteren; dat is iets anders dan overnemen, je moet het anders en slimmer doen dan voorheen.'*

Doel van de sociale basis

Doel van de sociale basis is – in de meest algemene betekenis – om inwoners van Tilburg gelukkig en gezond te maken, daarnaast gaat het ook om de sociale veerkracht en zelfredzaamheid van inwoners van Tilburg te verbeteren. Deze algemene doelstellingen krijgen in wijken hun meer concrete en praktische vertalingen door de activiteiten van de verschillende (welzijns)organisaties.

De veronderstelde preventieve kracht van de sociale basis wordt voortdurend benadrukt. Bijvoorbeeld in het Bestuursakkoord/ coalitieakkoord 2018-2022: *'Daarbij zetten we nadrukkelijk in op preventie in de sociale basis'*. In documenten van de gemeente staat niet alleen dat ingezet wordt op preventie in de sociale basis, maar dat deze inspanningen de facto ook een preventieve functie vervullen ('renderen').

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat *'extra investeringen in de sociale basis leiden tot maatschappelijke, institutionele en of financiële impact op andere plekken in het sociaal domein'*. Via subsidies, voorzieningen, gepaste aandacht, vroegsignalering en een gemeentelijke organisatie die dicht op mensen is georganiseerd, is de gemeente van mening dat ze de sociale basis kan versterken en daarmee ook kosten kan besparen. De gemeente: *'Extra investeringen in de sociale basis leiden tot kostenbesparingen op andere plekken in het sociaal domein'*.

Hierbij werd tevens gewezen op het belang van het realiseren van een goed vestigingsklimaat voor buurtsupers en huisartsen en dat het belangrijk is op creatieve wijze geldstromen buiten het sociaal domein te mobiliseren en te bundelen. In Tilburg kijkt men bij het financieren van de sociale basis niet alleen naar geormerkte sociale budgetten, maar ook naar fysieke en economische budgetten. Wethouder (zorg, welzijn, gezondheid en sport): *‘De fysieke kant en de sociale kant zijn op bestuursniveau binnen de gemeente dan ook naar elkaar toegegroeid de laatste tijd.’*

De gemeente schrijft dat sociaal werk zorg kan vervangen of zorggebruik door preventie kan verminderen⁵⁸. Ook kan de sociale basis problemen voorkomen. Zo heeft de sociale basis *‘een intrinsieke rol bij het voorkomen van ondermijning en radicalisering’*.⁵⁹ Voor de bewijsvoering voor deze constatering wordt verwezen naar een onderzoek van SEOR (‘maakt dit aannemelijk’).⁶⁰

In de gesprekken met de bestuurders, ambtenaren en uitvoerders kwam ook aan de orde dat de sociale basis daarnaast een eigen intrinsieke betekenis heeft. Benadrukt werd dat het samen komen, elkaar ontmoeten, daar zin uit putten en het gezellig met elkaar hebben een waarde op zich heeft en niet alles wat er in de sociale basis gebeurt per se moet bijdragen aan preventie en/of kostenreductie. In de nota “Samen een sterke basis” 2021-2025 staat het zo: *‘Het gewone leven is niet gericht op preventie, maar biedt dat als het ware vanzelf aan.’* Maar toch ook: *‘We willen de preventieve rol van de sociale basis vergroten’*.

Verschillen tussen wijken en kernen

De gemeente koppelt het beleidsconcept sociale basis – zowel het brede als smalle – nadrukkelijk aan het wijkniveau. De gemeente ziet de sociale basis op wijkniveau bij uitstek als het terrein waar inwoners hun samen leven met andere spelers vorm geven. De gemeente hanteert het uitgangspunt dat elke wijk een basisinfrastructuur moet hebben die aansluit op de kenmerken van de wijk en waarmee de sociale veerkracht gegarandeerd is. Waar dat niet vanzelfsprekend is, investeert de gemeente in een ‘goede sociale basisinfrastructuur’. Adequate analyses moeten duidelijk maken hoe de sociale basis per wijk er voor staat. Het beleid van de gemeente is er op gericht de sociale basis juist op plekken te versterken waar het gewone leven niet bij machte is gewone problemen gewoon op te lossen.

In alle gesprekken werd met nadruk gewezen op de verschillen per wijk, de aanpakken per wijk, de mogelijke aanknopingspunten per wijk, de verschillen in sociale bindingen per wijk. Ofwel: succesvol beleid staat of valt met het zien van die verschillen en aanknopingspunten.

Relatie gemeente - organisaties

In Tilburg is er sprake van een unieke situatie, omdat de gemeente met één (welzijns)organisatie werkt: ContourdeTwern. Binnen ContourdeTwern functioneren verschillende onderdelen die de drie lijnen van deze organisatie inhoud geven: sociaal werk, kinder- en jongerenwerk en het beheer en exploitatie van wijkcentra. De gesprekken maakten duidelijk dat betrokkenen tevreden zijn met deze situatie. Waar elders tijdelijkheid, wisseling en discontinuïteit het sociaal domein bepalen, geeft Tilburg de voorrang aan vaste contacten – geen aanbestedingen – rust en zekerheid. Voor een effectief sociale basis is continuïteit een belangrijke voorwaarde. We kunnen de relatie tussen de

58 Beleidsnota “Samen een sterke basis” 2021-2025, p.1

59 Beleidsnota “Samen een sterke basis” 2021-2025, p.1

60 Beleidsnota “Samen een sterke basis” 2021-2025, p.1

gemeente en ContourdeTwern als een vaste relatie typeren.⁶¹ Dit is ook in lijn met het advies van de Sociale Raad Tilburg over de Beleidsnota Sociale Basis 2021-2025.⁶² Werk met een lang termijnvisie luidde het advies, voorkom dat wijkbewoners en beroepskrachten te vaak geconfronteerd worden met weer een tijdelijk project, versterk wat al aanwezig is.

De samenwerking tussen de welzijnsorganisatie en de gemeente wordt gekenmerkt door wederzijds vertrouwen en begrip. De relatie wordt in alle gesprekken als goed beschreven. Er is sprake van een strategisch partnerschap en langdurige contracten. De gemeente maakt zich tegenover de politiek en de gemeenteraad bewust sterk voor deze voortdurende samenwerking en dit strategisch partnerschap.

‘Wij noemen dit de impact redeneerlijn, laat ons gezamenlijk kijken naar lange termijn effecten en hierop inzetten en sturen in het kader van de langdurige subsidieopdracht. Hoe kunnen we dit ook gezamenlijk meten? Met data van de gemeente, met onze data maar ook juist met narratieven. De basis in de samenwerking met de gemeente is wederzijds vertrouwen.’

■ Directeur (welzijns)organisatie

De gemeente werkt in de uitvoeringspraktijk met omgevingsmanagers. Zij zijn vaak in de wijken aanwezig en leggen de verbinding met de gemeentelijke organisatie. Zij kunnen aan andere afdelingen van de gemeente duidelijk maken wat er in de wijken zou moeten gebeuren en welke rol, inbreng en plannen de informele netwerken en de partners in de sociale basis hierin hebben.

61 Engbersen, Radboud, Rienk Janssens en Thijs Jansen (2022), Het geheim van de lange relatie. Continuïteit als voorwaarde voor een effectief sociaal domein. Movisie, VNG, Stichting Beroepseer. In nauwe samenwerking met Divosa, SAM, SWN, SAM, Universiteit Humanistiek en ZonMw.

62 Sociale Raad Tilburg, betreft SRT-advies “Beleidsnota Sociale Basis” 2021-2025, p.3.

Dit sluit nauw aan bij de werkwijze en het methodisch handelen waarvoor de aanbieder kiest. De welzijnsorganisatie gaat nadrukkelijk uit van een presentiebenadering. Daarbij hoort een positieve gedachte en positieve houding, die niet probleemgestuurd maar versterkend werkt. Er wordt steeds gekeken naar hoe *‘te verbinden wat er al is, wat er al ligt’*. Zowel op wijk- als op stedelijk niveau.

Het denken in *communities* staat hierbij centraal. ContourdeTwern investeert daar ook als organisatie in. Zelfs medewerkers die niet midden in de wijk werkzaam zijn, worden hierin getraind. In community building en samenlevingsopbouw. Alle medewerkers van de welzijnsorganisatie moeten weten wat community building en samenlevingsopbouw in Tilburg betekenen en hun rol hierin kunnen spelen c.q. een bijdrage hieraan leveren. De trainingen en scholingen zijn gericht op een vijftal aspecten: presentie, stressbestendigheid, positieve gezondheid, ABCD-methode (Asset Based Community Development). Medewerkers zijn altijd op zoek naar de talenten van bewoners, het ontsluiten en benutten daarvan.

Hierbij hoort ook een veranderde rol van de (welzijns)organisatie en de gemeentelijke organisatie met betrekking tot sturen en verantwoorden (zie meer uitvoerig onder monitoring). Hierin is de laatste jaren een verandering geweest. Door de zogenaamde ‘impact redeneerlijn’ is de welzijnsorganisatie nu minder met indicatoren en het verantwoorden daarvan richting de gemeente bezig. Veel meer wordt de nadruk op het gezamenlijk duiden van impact door middel van cijfers en vooral narratieven/ verhalen en aanvullende opgehaalde gegevens gelegd. De vraag die alle betrokkenen bezighoudt is: *‘Hoe toon je aan dat het verschil maakt wat je doet? Hoe draag je met alle werkzaamheden aan het bereiken van de hogere doelen bij zonder weer terug te vallen in het meten van indicatoren? Dit doen we samen met de gemeente. Gegevens interpreteren en duiden.’*
– Directeur (welzijns)organisatie

Op beleidsniveau zijn er daarom structurele overleggen en wordt er in de beleving van alle betrokkenen van elkaar geleerd. Wat betreft de uitvoering

zou dit beter vorm gegeven kunnen worden. De signalen en ervaringen die daar worden opgevangen in de wijken kunnen nog beter in de gemeentelijke organisatie worden teruggelegd om zodoende het gezamenlijke leerproces ook op dit niveau te bevorderen.

Monitoren, verantwoorden en leren

De gemeente heeft vijf hoofddoelen of maatschappelijke opgaven geformuleerd waar ze resultaten wil behalen. Het gaat om de volgende:

1. Tilburgers voelen zich fysiek, emotioneel en sociaal gezond.
2. Tilburgers voelen zich verbonden met elkaar en hun omgeving.
3. Tilburgers ervaren bestaanszekerheid.
4. Tilburgers hebben mensen om zich heen waarop ze kunnen steunen.
5. Tilburgers zijn in beweging.

Indicatorensets als in het onderstaande voorbeeld moeten duidelijk maken of resultaten met betrekking tot de opgaven geboekt worden en inzicht geven in welke mate investeringen in de sociale basis renderen.

Doel 2: Tilburgers voelen zich verbonden met elkaar en hun omgeving

- % Tilburgers dat aangeeft vaak of regelmatig contact te hebben met vrienden, familie en bureu.
- % inwoners dat actief is geweest om de buurt te verbeteren.
- % inwoners dat vrijwilligerswerk doet (19-64jr en 65+).
- % inwoners dat zich veilig voelt in de wijk.
- % inwoners dat vindt dat de buurt voldoende ontmoetingsplekken heeft.

Echter, uit de gesprekken blijkt dat zowel bestuurders, ambtenaren als uitvoerende professionals van mening zijn dat cijfers tekortschieten om het bereik van beleidsdoelen te monitoren. De wethouder Gezondheid, Zorg en Cultuur geeft hierbij aan dat we in Nederland een systeem in stand houden waarbinnen kwantitatieve informatie domineert, ze wijst naar ministeries, planbureaus. Volgens haar is het goed om dit systeem van dominante statistische monitoring aan te passen. Cijfers aan de hand van bovenstaande indicatorenset vertellen volgens gesproken actoren niet het hele verhaal. Ze moeten aangevuld en genuanceerd worden met kwalitatieve informatie, bijvoorbeeld met verhalen van wijkprofessionals, ervaringsdeskundigen en inwoners. Welke betekenis geven zij aan ontwikkelingen, wat zijn hun ervaringen, wat vinden zij nodig?

De gemeente heeft deze manier van werken toegepast bij eerdere projecten, en daar goede ervaringen mee opgedaan, zoals bij het opstellen van de Agenda Sociaal 013, het onderzoek naar de impact van Corona op de sociale basis en bij het opstellen van de Beleidsnota Inclusie begin 2021. Wijkgerichte statistische informatie in combinatie met de verhalen van inwoners en professionals ondersteunen de gemeente bij de prioritering, verdeling en inzet van schaarse middelen. Concerndirecteur (met portefeuille sociaal domein):

"We komen uit het denken in KPI's [Key Performance Indicators]. Dit denken komt aan zijn eind, we hebben een andere monitoring nodig, het vraagt om verantwoording die niet alleen kwantitatief is maar ook kwalitatief en narratief van aard is. De school van New Public Management vraagt aanpassing. Het gaat er ook om ook rust te brengen. Niet elk jaar meten, dat helpt niet en je meet de verkeerde dingen. Het gaat veel meer over de onderliggende waarden of we die weten te concretiseren en daarmee vooruitgang te boeken."

Beleidstheorie

Wij hebben gekeken in hoeverre de gemeente een overkoepelende beleidstheorie heeft voor de sociale basis, en hoe de gemeente hier mee omgaat richting de (welzijns)organisaties in de stad.

De gemeente heeft met hulp van de Avans Hogeschool drie jaar geleden het impactgericht subsidiëren geïntroduceerd. Elke partij die subsidie aanvraagt moet een eigen Theory of Change (ToC)⁶³ opstellen aan de hand waarvan zij aannemelijk moeten maken dat de activiteit/het project waarvoor subsidie wordt aangevraagd bijdraagt aan de gestelde maatschappelijke doelen van de gemeente. Instellingen/organisaties zijn daarin ook getraind. De gemeente vraagt de organisaties die voor subsidie in aanmerking willen komen om onder andere hun missie en visie in te vullen, het probleem dat ze willen oplossen (ook de grootte en relevantie), hun impactclaim, hun veranderingstheorie, de aannames die ten grondslag liggen aan hun veranderingstheorie, en de positieve dan wel negatieve contextfactoren die deze impact kunnen beïnvloeden. Vervolgens wordt van hen gevraagd 'licht verhalend' toe te lichten hoe outputs tot directe effecten en vervolgens tot hogere effecten en uiteindelijk tot impactclaims leiden.

Het voert te ver om in detail in te gaan op de wijze waarop (welzijns)organisaties hun ToC uitwerken, maar duidelijk is dat (welzijns)organisaties in Tilburg in staat zijn hun impactclaims te formuleren en vervolgens te beargumenteren op welke aannames deze zijn gebaseerd en met welke activiteiten ze deze impactclaims denken te bereiken.

Interessant is dat (welzijns)organisaties hun claims ook verdedigen met verwijzing naar wetenschappelijke inzichten dan wel praktische theorieën. We zien in het ingevulde vraagformulier impactgericht subsidiëren voor

2021 van ContourdeTwern bijvoorbeeld verwijzingen naar wetenschappelijke studies en praktische theorieën zoals Present Werken, Presentiebenadering en Positieve Gezondheid, maar ook verwijzingen naar studies van School of Public Health, het SCP en het promotieonderzoek van een *science practitioner* van ContourdeTwern. Uit de gesprekken blijkt dat in Tilburg er een vruchtbare wisselwerking bestaat de universiteit Tilburg en de gemeente en uitvoerende organisaties. Vooral de aanwezigheid van Tranzo, het wetenschappelijk centrum voor zorg en welzijn van de Tilburg School of Social and Behavioral Sciences, vertegenwoordigt een grote meerwaarde. Tranzo verbindt wetenschap en praktijk op het gebied van zorg en welzijn. In co-creatie met de praktijk wordt binnen Tranzo aan kennisontwikkeling en kennisuitwisseling gewerkt, bijvoorbeeld het bevorderen we evidence based werken. De samenwerkingsrelaties tussen ContourdeTwern, de gemeente en Tranzo zijn hecht. Ook met hogescholen en de Universiteit van Humanistiek zijn er samenwerkingsrelaties.

Het voert te ver om alle aannames van de (welzijns)organisaties langs te lopen. We lichten er drie uit om te illustreren dat de veronderstellingen/aannames achter de impactclaims niet keihard zijn, maar in de sfeer van het waarschijnlijke liggen. Het gaat om plausibiliteit.

- Bewoners staan open (en zijn in staat) om meer waardevolle sociale contacten te realiseren.
- Nieuwe initiatieven leiden tot meer buurtcontacten, zowel binnen de initiatieven zelf als daaropvolgend in het dagelijkse leven.
- De interventies die gericht zijn op het werken aan collectieve oplossingen, uitgaande van het versterken van sociaal contact en actief maken van bewoners, zijn vervangend voor oplossingen die nu vanuit het perspectief van zorg ingezet worden.

63 Vaak ook 'verandertheorie' genoemd.

Het is immers nog maar de vraag of in alle gevallen alle bewoners open staan voor waardevolle contacten, of in alle gevallen nieuwe initiatieven per definitie leiden tot meer buurtcontacten en of collectieve oplossingen, oplossingen vanuit het perspectief van zorg kunnen vervangen. De aannames zijn zeker plausibel, maar niet definitief

Twee belangrijke aannames onder de beleidstheorie

Samenvattend zien we twee belangrijke aannames terug in alle gemeentelijke nota's en ingevulde impactformulieren die ook de bouwstenen vormen van de beleidstheorie.

De belangrijkste aanname die ten grondslag ligt aan alle documenten is dat als je erin slaagt sociale netwerken van inwoners (onderling en in relatie met belangrijke wijkspelers) te versterken in hun gewone leefomgeving je sommige problemen niet alleen kan oplossen, maar ze ook kan voorkomen. Zodoende gaat de gemeente ervan uit te kunnen vermijden dat te gemakkelijk gebruik wordt gemaakt van kostbare (hoog)gespecialiseerde zorg in de tweede en derde lijn. Hierbij past de kanttekening dat een groot aantal kwetsbare burgers vaak niet of nauwelijks over sociale netwerken beschikken dan wel over heel beperkte. Dat is de tragiek. Dat betekent niet dat er niets mogelijk is, maar vaak moeten sociale netwerken voor hen opgebouwd worden.

De tweede aanname die ten grondslag ligt aan alle documenten is dat je met gerichte inspanningen sociale netwerken van inwoners kan intensiveren en zo hun zelfredzaamheid, samenredzaamheid en sociale veerkracht kan versterken. De vraag is in hoeverre dat mogelijk is in het geval van mensen met ernstige beperkingen. Er zijn grenzen aan de maakbare mens. Opnieuw: naasten, familieleden, professionals staan zeker niet met lege handen, maar realistische ambities zijn op zijn plaats waar het actoren in de sociale basis betreft.

Beide aannames zijn plausibel, zeker niet speculatief, maar de causaliteit is niet aan te tonen voor alle situaties. Per geval dient het steeds bekeken te worden wat er mogelijk is, waarbij heel goed gebruik kan worden gemaakt van evidence based kennis. De aanwezigheid van Tranzo is daarbij een grote steun in de rug, denk bijvoorbeeld bij de aanpak van eenzaamheid en de mogelijke rol van actoren in de sociale basis.

De beleidstheorie waar de gemeente sterk op steunt is die van ontzorgen en normaliseren. Deze theorie is door de Raad van Maatschappelijke Ontwikkeling in de publicatie *Ontzorgen en normaliseren* (2012) voor de jeugdhulpverlening beschreven, maar we vinden hem ook terug in het VNG-essay *De staat van het sociaal domein. Terug-, rond- en vooruitkijken* (2019). Daarin staat ook de aansluiting bij het gewone leven centraal. We zien deze beleidstheorie op veel plaatsen opduiken. Zie bijvoorbeeld de recente publicatie van het Ben Sajet-centrum over *Leven en zorgen in de grote stad* (2021), vrucht van het project 'De Crisis voor Zijn', waarin het belang van een Sociale Benadering wordt neergezet (normaliseren en de-medicaliseren).⁶⁴

Tegelijkertijd maakt de laatste publicatie duidelijk dat het lastig is om de (in) directe immateriële baten van een Sociale Benadering te formuleren, zo ook de (in)directe financiële baten. Experimenten laten evenwel beloftevolle uitkomsten zien. De worsteling van de gemeente Tilburg om de impact van hun beleid aan te tonen, zien we ook elders.

⁶⁴ Wijck, Frank van, Monique Kremer, Anne-Mei The en Ludo Glimmerveen (2021), *Leven en zorgen in de grote stad*. Ben Sajet Centrum, Amsterdam.

Zaanstad

Auteurs: Marije Voorwinden en Ines Schell

Zaanstad wil het concept van 'de sociale basis' niet te strak afbakenen en definiëren. De 'sociale basis' als term of een synoniem hiervan wordt dan ook niet consequent in beleidsdocumenten gebruikt. Uit de groepsgesprekken met de gemeente en (welzijns)organisaties komt naar voren dat de term sociale basis ook niet in de dagelijkse praktijk gebruikt wordt. Wel wordt af en toe de term 'maatschappelijke basis' gebruikt.

Definitie van de sociale basis

In de groepsgesprekken met de gemeente en de welzijnsorganisaties komt naar voren dat de gemeente zich een beeld aan het vormen is van wat zij onder de sociale basis (willen) verstaan. Een overkoepelende visie is nog niet uitgekristalliseerd, en staat ook (nog) niet in beleidsdocumenten. Met informatie uit het groepsgesprek met de gemeente komen we tot de volgende mogelijke globale definitie:

Collectieve voorliggende voorzieningen (zoals formulierenbrigade en wandelgroepen) en informele ondersteuning (ondersteuning en begeleiding door vrijwilligers en mensen uit het eigen netwerk waaronder mantelzorgers). Een belangrijk onderdeel van de sociale basis vormen de bewonersinitiatieven ('eigen kracht burgers'). Verder ziet Zaanstad sport en cultuur als belangrijk onderdeel van de sociale basis. Ook maakt inclusief samenleven onderdeel uit van de sociale basis.

Geïndiceerde hulp wordt niet gezien als onderdeel van de sociale basis.

NB: waar wij verder in dit stuk spreken over 'maatschappelijk basis' doelen wij op bovenstaande omschrijving. Tijdens de groepsgesprekken is wel gebruik gemaakt van de term sociale basis, al zoekende naar wat iedereen hieronder verstaat.

Doel van de sociale basis

Het uitgangspunt van de maatschappelijke visie van Zaanstad is om een evenwichtige en rechtvaardige stad te worden. Dit wordt omschreven als:

*"Een passend en bereikbaar aanbod van voorzieningen op gebied van zorg, ondersteuning, onderwijs, sport en cultuur. Een stad waar we elkaar aanmoedigen het beste uit onszelf te halen, om een beroep te doen op vrienden en familie, maar uiteindelijk ook oog te blijven houden voor de buurvrouw of collega die dat allemaal niet lukt. Zodat niemand er alleen voor komt te staan."*⁶⁵

Uit het gesprek met de gemeente komt naar voren dat de maatschappelijke basis gezien wordt als voorwaarde om te komen tot een evenwichtige en rechtvaardige stad. De maatschappelijke basis is een bouwsteen om basisvoorwaarden van het leven van de inwoners van Zaanstad op orde te krijgen, door gerichte en specifieke inzet op preventie. Een van de uitgangspunten van de maatschappelijke visie van Zaanstad is dan ook deze specifiekere en gerichtere inzet op preventie⁶⁶. Het doel van preventie is dat Zaanstad de basisvoorwaarden van het leven van haar inwoners op orde krijgt. Hieronder verstaat

⁶⁵ Maatschappelijke Visie Zaanstad, 2021

⁶⁶ Maatschappelijke Visie Zaanstad, 2021

Zaanstad dat inwoners een dak boven het hoofd hebben, inkomenszekerheid kennen (geen schulden) en in een veilige en gezonde omgeving kunnen leven. Preventie wordt gericht ingezet in wijken waar zich de zwaarste problematiek voordoet. In de maatschappelijke visie onderbouwt Zaanstad deze keuze met de uitkomsten van het AEF onderzoek naar financiële tekorten in de jeugdzorg (2020). Uit dit onderzoek komt volgens de gemeente naar voren dat de inzet op preventie er toe geleid heeft dat de ambulante jeugdhulp sinds de decentralisatie zowel in volume als in kosten per cliënt sterk gestegen is, vooral de jeugdhulp voor kinderen uit betere gezinnen. De echt kwetsbare groepen zijn niet beter bereikt en geholpen; de hulp is toegankelijker geworden, maar niet voor de gezinnen met lage inkomens. Zaanstad heeft daarom als uitgangspunt om gericht in te zetten op de wijken waar zich de meeste problemen voordoen, en werkt zoveel mogelijk met gebiedsgerichte programma's.

Bewonersinitiatieven

Zaanstad ziet de maatschappelijke basis ook als een op zichzelf staand iets, iets wat losstaat van de gemeente en haar beleidskeuzes. Het gaat hierbij over de eigen kracht van de inwoners: het informele netwerk en bewonersinitiatieven, een belangrijk onderdeel van de maatschappelijke basis in Zaanstad. De gemeente wil de regie zoveel mogelijk bij bewoners zelf laten om te voorkomen dat bewoners zich geremd voelen. Waar nodig en gewenst faciliteert de gemeente op organisatorisch niveau. Ook zijn er financieringsmogelijkheden vanuit de gemeente, mits het initiatief bijdraagt aan de gemeentelijke opdracht zoals deze voorkomt in hun visie. Het uitgangspunt blijft: "doe het zelf wanneer dit kan".

Relatie gemeente - organisaties

De sociale wijkteams nemen in Zaanstad een centrale plaats in binnen het sociaal domein en worden gevormd door de drie (welzijns)organisaties DOCK, Includio en SMD. Zaanstad is verdeeld in zes percelen (elk perceel bestaat uit een aantal wijken), waarvan elke welzijnsorganisatie verantwoordelijk is voor twee percelen. Het sociaal wijkteam maakt, in samenspraak met de wijkmanager, voor elke wijk een wijkopgaveplan, waarbij gekeken wordt waar aangesloten kan worden op de eigen kracht van de wijk. De wijkmanager (in dienst bij de gemeente) houdt bij welke bewonersinitiatieven er zijn, en op welke opgaven er ondersteuning vanuit het sociaal wijkteam nodig is. Over de onderlinge samenwerking zijn de drie welzijnsorganisaties positief, zo blijkt uit het groepsgesprek:

"We hebben afgesproken van deze opdracht een gezamenlijk succes te maken. We werken goed samen met alle ongemakken die samenwerking soms heeft. (...) Zo verdelen we ontwikkelopgaven onderling, waarbij we rekening houden met elkaars kracht."

■ **Directeur (welzijns)organisatie**

Uit het maatschappelijke visiedocument van Zaanstad komt naar voren dat de gemeente opdrachtgever van het sociaal wijkteam is, maar niet te veel accent wil leggen op deze 'opdrachtgeversrol'. De gemeente wil de relatie met de welzijnsorganisaties meer stoelen op vertrouwen en gezamenlijke verantwoordelijkheid. Deze insteek heeft alles te maken met de opgedane ervaring van de gemeente met de (opdracht aan) de wijkteams, direct na de decentralisatie. Deze samenwerking was gestoeld op stimulerende/lerende concurrentie, met een vrij directieve rol van de gemeente. De gemeente kiest nu bewust voor een andere aanpak, en gaat langdurig partnerschap aan (termijn van 8 jaar), om samenwerking tussen partijen te stimuleren en onderlinge concurrentie

te voorkomen.⁶⁷ Uit het groepsgesprek met de gemeente komt naar voren dat een gelijkwaardige relatie met de welzijnsorganisaties als voordeel heeft dat de gemeente makkelijker signalen uit de praktijk kan ophalen, wat hen helpt in identificeren waar financiële middelen het best ingezet kunnen worden. Uit het gesprek met de welzijnsorganisaties komt naar voren dat zij de gemeente als zeer betrokken ervaren.

Voor de ontwikkeling van beleid vraagt de gemeente input van de welzijnsorganisaties. Er zijn overleggen op verschillende niveaus waar gemeente en welzijnsorganisaties elkaar ontmoeten: periodiek op bestuurlijk niveau in een stuurgroep (strategische opgaven, doorontwikkeling opdracht, bespreken van financiën, opdrachten en evaluatie van pilots), maandelijks in het ontwikkeloverleg (afstemmen en beleggen van ontwikkelopgaven bij de verschillende welzijnsorganisaties) en op uitvoeringsniveau in het uitvoeringsoverleg (tussen teamleiders en gemeente over de uitvoering). Recent is het ontwikkeloverleg veranderd in een ketenoverleg; in elk ketenoverleg staat een specifiek thema centraal, zoals armoede. In het overleg worden trends en signalen besproken, wat input geeft voor de ontwikkeling van beleid. Waar het ontwikkeloverleg bestond uit een vaste groep partijen die tijdens het ene overleg meer met het onderwerp van doen hadden dan tijdens het andere overleg, bestaat elk ketenoverleg uit een vaste groep partijen die veel met het thema te maken heeft. Zowel de overleggen met de stuurgroep als het ketenoverleg wordt voor-gezet door de gemeente.

De (welzijns)organisaties zijn blij met de input die de gemeente vraagt, en hebben het gevoel dat er echt naar hen geluisterd wordt en dat er sprake is van co-creatie. Een belangrijk punt waarop de welzijnsorganisaties en de gemeente elkaar nog niet goed kunnen vinden, is dat de (welzijns)organisaties graag zouden zien dat Zaanstad meer inzet op 'normaliseren' en 'kantelen'. Volgens hen worden er nog te veel indicaties afgegeven voor specialistische hulp, wat ook opgepakt zou kunnen worden in het wijkteam.

Monitoren, verantwoorden en leren

De gemeente Zaanstad werkt met kwantitatieve data om richting te geven aan beleidskeuzes, en deze waar nodig bij te sturen. De gemeente heeft een dashboard (zie: [Bevolking \(incijfers.nl\)](https://incijfers.nl)) en om de vier jaar worden de strategische opgaven gemonitord die centraal staan in het beleidsplan. Uit het groepsgesprek met de gemeente komt naar voren dat zij een overkoepelende en eenduidige aanpak en visie in monitoring missen tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen die bijdragen aan de maatschappelijke basis. Cijfers worden op verschillende manieren gemeten door de afdelingen en het is niet helder wanneer men tevreden is.

Kwalitatieve monitoring van de maatschappelijke basis vindt plaats door de halfjaarlijkse gesprekken die de gemeente heeft met de welzijnsorganisaties. Deze gesprekken dienen onderbouwd te worden met een evaluatieverslag van de welzijnsorganisatie, met de kerncijfers uit het dashboard en een verklaring daarvan. Uit het groepsgesprek met de welzijnsorganisaties komt naar voren dat zij graag op meer detailniveau gebruik willen maken van kwantitatieve data; ze hebben de wens om zowel bij het maken van beleidskeuzes als bij de evaluatie van ingezette activiteiten meer datagedreven te werken.

Het perspectief van inwoners in beleidskeuzes wordt meegenomen via het bewonersplatform. Er worden live gesprekken georganiseerd. Hierin loopt Zaanstad ertegenaan dat meestal dezelfde inwoners aansluiten en er weinig diversiteit is onder de inwoners die inspraak leveren. Zaanstad heeft een relatie-manager die adviseert over geschikte vormen en manieren om burgers te betrekken.

67 Maatschappelijke Visie Zaanstad, 2021

Beleidstheorie

Uit de groeps gesprekken komt naar voren dat de gemeente zich een beeld aan het vormen is van hoe volgens hen de maatschappelijke basis eruit zou moeten zien, en hoe de gemeente zich daartoe zou kunnen verhouden. Een beleidstheorie specifiek over de maatschappelijke basis is (nog) niet te herkennen in de beleidsstukken van de gemeente.

In de maatschappelijke visie van Zaanstad is wel een beleidstheorie te ontdekken. Deze visie behelst een groter speelveld dan alleen de maatschappelijke basis, maar geeft wel richting aan de invulling van de maatschappelijke basis. Daarom beschrijven we deze theorie. Onderdeel hiervan zijn de activiteiten waar op in wordt gezet in de maatschappelijke basis en wat de gemeente hiermee wil bereiken. Deze activiteiten staan beschreven in het Programma van Eisen voor de sociale wijkteams en zijn verder aangevuld tijdens de groeps gesprekken met de gemeenten en welzijnsorganisaties. De koppeling tussen de maatschappelijke visie en de activiteiten waar op in wordt gezet in de maatschappelijke basis maken we zelf, omdat deze niet expliciet wordt beschreven in de beleidsstukken.

Zaanstad wil toe naar een evenwichtige en rechtvaardige stad. Om te komen tot een evenwichtige en rechtvaardige stad, werkt Zaanstad vanuit drie doelstellingen: 1) verschil maken (durven differentiëren), 2) de basis op orde en 3) verschillen overbruggen en omarmen.

1. Durven differentiëren

De kloof in opleidingsniveau, arbeidskansen en inkomenszekerheid tussen wijken in Zaanstad neemt toe (Staat van de Stad, 2021). Dit vraagt het expliciet (extra) inzetten op wijken en individuen waar de zwaarste problematiek zich voordoet. De meeste winst valt te behalen als wordt ingezet op kinderen en jongeren. Zaanstad zet in op jongerenwerk om

kansengelijkheid te creëren. Zo kan op (lange) termijn het patroon doorbroken worden, en de stad in evenwicht komen. In deze theorie beroept de gemeente zich op het gedachtegoed dat preventieve maatregelen in de eerste fase van het leven substantieel meer effect hebben dan op latere leeftijd⁶⁸. *“Als je de ontwikkelingskansen van kinderen verbetert, profiteert uiteindelijk de hele stad ervan.”*⁶⁹

2. De basisvoorwaarden van het leven op orde krijgen en gericht en specifiek inzetten op preventie, met de focus op de voorkant van het leven

De kansengelijkheid tussen inwoners neemt toe. Niet alle inwoners kunnen in hun basisbehoeften voorzien, zoals een veilige en gezonde leefomgeving. Dit vraagt om gerichte preventie, bedoeld voor de meest kwetsbare doelgroepen. De welzijnsorganisaties zetten in op gerichte preventie door opbouwwerk. Hiermee worden informele netwerken ondersteund en collectieve voorzieningen ontwikkeld. Daarnaast zetten de welzijnsorganisaties in op het ondersteunen, informeren en adviseren van mantelzorgers. Hierdoor vinden inwoners van Zaanstad het vanzelfsprekend dat er een beroep op hen wordt gedaan in de zorg voor hun naasten en zal het aantal overbelaste mantelzorgers afnemen. Verder zetten de welzijnsorganisaties in op maatschappelijke ondersteuning om de zelfredzaamheid van haar inwoners te verhogen. Op lange termijn draagt het gericht inzetten op preventie bij aan meer kansengelijkheid, en daarmee aan een meer evenwichtige en rechtvaardige stad.

68 Roseboom, Tessa. 'De eerste 1000 dagen, het fundamentele belang van een goed begin vanuit biologisch, medisch en maatschappelijk perspectief' 2018.

69 Maatschappelijke Visie Zaanstad, 2021

3. *Verschillen overbruggen en omarmen*

Steeds meer komt aan het licht dat er sprake is van systemische racisme. De behoefte groeit om ons weer anders tot elkaar te verhouden als burgers, bedrijven, maatschappelijke initiatieven en overheid. Dit vraagt om inzet op het tegengaan van polarisatie, discriminatie, racisme en kansengelijkheid. Kansengelijkheid en ontmoeting stimuleert Zaanstad onder andere door de inzet op cultuur en sport. Zo is sport een middel en een plek om elkaar te ontmoeten. Sport voegt in wijken en buurten een maatschappelijke waarde toe, waarbij niet de verschillen tussen inwoners centraal staan, maar de verbindende kracht tussen bevolkingsgroepen voorop staat. Cultuur bevordert kansengelijkheid door het stimuleren van cultuuronderwijs, het bevorderen van cultuurparticipatie van kwetsbare groepen en het bevorderen van leefbaarheid in de wijken. Hiermee worden verschillen overbrugd en omarmd. Dit alles draagt op de lange termijn bij aan een meer evenwichtige en rechtvaardige stad.

Bijlage 1

Onderzoeksverantwoording

Lijst met deelnemende gemeenten

Almere,
Amersfoort
Amsterdam,
Den Haag,
Dordrecht,
Groningen,
Haarlem,
Haarlemmermeer,
Leiden,
Oss,
Tilburg,
Zaanstad.

Lijst met gesproken welzijnsorganisaties

Stichting Welzijn Scheveningen
Wijkz
MeerWaarde
ContourdeTwern
Buzz Leiden
Incluzio
WIJ Groningen
Indebuurt033

DOCK
VMCA
Mee samen
Humanitas
Ifor
Sterker
Ons Welzijn
Sol (netwerk) Leiden
De SMD
Combiwel
Hulpdienst Buitenveldert

Lijst met gesproken experts

Erik Dannenberg – Voorzitter Divosa
Jochum Deuten – Zelfstandige onderzoeker
Lilian Linders – Lector Empowerment en Professionalisering, InHolland
Kristel Jeuring – LSA bewoners
Margot Leegwater, Nina Tom en Lydia Sterrenberg – Platform31
Robert Boer, Jacob Snijders – Stichting Wijkberaad Bezuidenhout
Kees-Jan van de Werfhorst – Partner BMC, bestuurslid buurthuis De Nieuwe Jutter

Werkgroep sociale kwaliteit in de sociale basis:

- Lisbeth Verharen – Hogeschool van Arnhem en Nijmegen
- Jolanda Tuinstra – NHL
- Ina Holtrop – NHL
- Marco Algera – VIAA

Leden van de begeleidingscommissie

Sandra Tax – Adviseur Netwerk Directeuren Sociaal Domein (NDSD)

Noor Focken – Teamcoördinator sociale basis, ministerie van VWS

Lex Veldboer – Lector Stedelijk Sociaal Werk, Hogeschool van Amsterdam

Chris Boeijinga – Senior adviseur Sociaal Werk werkt!

Eva Brouns – Programmamanager Data & Sociale Technologie Sociaal Werk Nederland

Isabel Joosen – Beleidscoördinator, VNG

Gerben Hagedaars – Directeur Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Media, gemeente Den Haag

Terry van der Steen – Directeur sociaal domein, gemeente Haarlemmermeer

Liesbeth Hoogendijk – Directeur MantelzorgNL

COLOFON

Opdrachtgever	Netwerk Directeuren Sociaal Domein Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Auteurs	Drs. A.E. Britt M. Kwakernaak, MSc Dr. F.B.J. de Meere L.H.L. Reches, MSc Dr. I. Schell-Kiehl N. de Wit, MSc Drs. P. Rensen (Movisie) Drs. R.J.M. Engbersen (Movisie) Dr. O. de Zwart M. Voorwinden, MSc L.H. Kok, BSc
Foto omslag	Soraya Ebrahimi
Foto binnenwerk	Soraya Ebrahimi
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-181-6

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, september 2022.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.