

## Raadsvoorstel

Onderwerp: de sociale kracht van de stad

Agendanr. :  
Reg.nr. : 12. 0075  
B&W verg. : 17 januari 2012  
Commissie : FES/MO  
Cie\_verg. : 6/8 februari 2012  
Raadsverg. : 28 februari 2012

### 1) Status

Op grond van uw bevoegdheid kaders voor beleid op hoofdlijnen te stellen, bieden wij u ter vaststelling deze nota over de sociale kracht van de stad aan.

### 2) Samenvatting

Wij willen dat het goed blijft gaan met onze gemeente en haar inwoners. Onze stad kent veel ondernemende bewoners, bedrijven en instellingen. Dat is de kracht van de stad. Voor deze kracht willen wij ruimte scheppen en zoveel mogelijk mensen uitdagen om ook in hun kracht te komen. Samen met al deze ondernemende krachten zoeken we in deze uitdagende tijd naar vernieuwing. Het accent ligt daarbij op wat er wél kan en niet op wat er niet kan. Wij vertrouwen op de kracht van de stad en zij die niet mee kunnen of zorg nodig hebben, mogen ook op ons vertrouwen. Begin 2011 is deze missie door de raad onderstreept met het vaststellen van de visie 'Stadskracht'. Stadskracht dient als koers voor de ontwikkeling van 's-Hertogenbosch en is gebaseerd op het coalitieakkoord en de door het college geformuleerde missie. Deze nota vertaalt de koers in kaders voor het sociale domein. Het is van advies voorzien door de cliëntenraad AmSZ en de Wmo Adviesraad. Dat heeft geleid tot een aantal aanpassingen in de nota. Beide adviezen en de reactie van het college daarop, gaan als bijlagen bij dit voorstel.

De forse bezuinigingen dwingen ons om keuzes te maken. Net als de grootschalige decentralisatie van verantwoordelijkheden en budget van rijk naar gemeenten. De organisatie van het sociale stelsel is in Nederland een lappendeken aan regelingen, financieringsstromen, controleprotocollen en verantwoordingsregimes. Daardoor is de uitvoering over vele disciplines en projecten versnipperd. Zonder ingrepen in de huidige systemen en werkwijzen, zullen gemeenten op termijn onvoldoende ondersteuning aan de meest kwetsbare burgers kunnen bieden. Dat vinden we niet acceptabel. Onze huidige werkwijze moeten we daarom kritisch onder de loep nemen en verbeteren waar we kunnen. Daarbij gaan we actief op zoek naar nieuwe verbindingen met de belangrijkste belanghouders / medefinanciers; corporaties, zorgverzekeraars, onderwijs en bedrijfsleven. We streven naar sterke partnerschappen in de stad en regio in de vorm van een modern sociaal contract.

Dat doen we omdat een sociale stad een krachtige stad is, en omgekeerd. Het is onze bestuurlijke opdracht mee te werken aan een stad, die kansen biedt aan alle inwoners om prettig te leven, te wonen, te leren en te werken. Daarbij horen goede sociale voorzieningen met een modern vangnet van zorg en inkomen voor mensen die (even) niet mee kunnen. Die voorzieningen vormen immers ook een onderdeel van de attractiviteit van de stad en dragen daarmee bij aan de vitaliteit.

Dit kader beschrijft de visie voor het sociale domein in 's-Hertogenbosch voor de lange termijn. Een visie waarmee we snel aan de slag willen gaan, maar waarvan de implementatie de komende tien jaar vergt. Consistentie, zowel politiek als ambtelijk, is cruciaal om de

veranderingen die we voorstellen te laten slagen. Dit kader richt zich ook op de uitwerking van de drie decentralisaties. Dit zijn Werken naar Vermogen, de begeleiding uit de AWBZ en de decentralisatie van de Jeugdzorg.

De inhoudelijke focus is belangrijk; we willen immers de goede dingen doen. Maar we moeten ook realistisch zijn. Nogal wat taken moeten we op basis van landelijke wetgeving gewoon uitvoeren. De beleidsvrijheid is daarbij beperkt. Daarom is een efficiënte en effectieve uitvoering minstens zo belangrijk. De dingen goed doend dus. De leefsituatie van burgers moet daarbij onze inzet bepalen. Organisatorische grenzen zijn daaraan altijd ondergeschikt. De belangrijkste opgave is het bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering bij uitvoerende mensen én beleidsbepaler. Niet overal heeft de gemeente een rol. Niet alles is maakbaar. We concentreren ons op onderwerpen waar we verschil kunnen maken én die vanuit maatschappelijk oogpunt urgent zijn. We vormen daarbij coalities met medefinanciers van het sociale stelsel, zoals scholen, verzekeraars, woningcorporaties, bedrijven.

We willen de versnippering en verkokering van uitvoeringspraktijken en van beleidsontwikkeling aanpakken en stoppen met onnodig problematiseren. We maken bewoners, hun talenten, onderlinge netwerken en initiatieven meer leidend en gaan veel beter samenwerken met als doel om mensen te helpen zelf hun problemen op te lossen. Zoveel mogelijk in het dagelijkse leven dat zich afspeelt in gezinnen, scholen, bedrijven, jongerencentra, buurthuizen, sportclubs, moskee enzovoort.

Voor de kleine groep die permanente hulp nodig heeft staan we klaar als overheid. Dan staat de logica van hun dagelijkse leven voorop en bundelen we de toegang(en) en interventies zoveel mogelijk. We handelen bij opdrachten aan uitvoerders vanuit vertrouwen en loslaten. Opdrachten worden simpeler en flexibeler. Wanneer het echt nodig is, nemen wij de regie op de uitvoering. Wij geven als gemeente het goede en inspirerende voorbeeld. Stimuleren en faciliteren is de kern van de overheidsrol. En wederkerigheid een principiële uitgangspunt in het sociale beleid.

We kiezen voor verandering, voor een majeure transitie. Hoe eerder we als stad beginnen, hoe beter we in staat zijn om de inhoudelijke opgaven waar te maken.

### 3) Voorstel

Bijgaand concept raadsbesluit vaststellen, waarin wordt gevraagd om te besluiten tot:

1. De inhoudelijke opgave, zoals beschreven in par 5.1 vast te stellen.
2. De organisatorische opgave, zoals beschreven in par. 5.2 vast te stellen.
3. Het denkmodel van de lijnen, zoals beschreven in hoofdstuk 6, vanuit de gemeente als richtinggevend principe te hanteren voor de inrichting van het sociale domein en de uitwerking van de decentralisaties.
4. De ontwikkelopgaven per lijn vast te stellen.
5. De aanpak zoals beschreven in hoofdstuk 7 te volgen. Dat wil zeggen een proces in te gaan met belanghouders en bewoners in te stad om te komen tot een nieuw sociaal contract met gezamenlijke aanpak en investeringen.
6. De financiële uitgangspunten zoals geformuleerd in paragraaf 9 vast te stellen.

**Steller** : Meijer / van Tuijl / Snellens

**Tel.** : 073-6159114

**E-mail** : e.snellens@s-hertogenbosch.nl

#### 4) Aanleiding

Begin 2011 is door de raad de visie 'Stadskracht' vastgesteld als koers voor de ontwikkeling van 's-Hertogenbosch. Die richting vloeit voort uit het coalitieakkoord en de door het college geformuleerde missie:

*Wij willen dat het goed blijft gaan met onze gemeente en haar inwoners. Onze stad kent veel ondernemende bewoners, bedrijven en instellingen. Dat is de kracht van de stad. Voor deze kracht willen wij ruimte scheppen en zoveel mogelijk mensen uitdagen om ook in hun kracht te komen. Samen met al deze ondernemende krachten zoeken we in deze uitdagende tijd naar vernieuwing. Het accent ligt daarbij op wat er wél kan en niet op wat er niet kan. Wij vertrouwen op de kracht van de stad en zij die niet mee kunnen of zorg nodig hebben, mogen ook op ons vertrouwen.*

Deze nota vertaalt de koers in kaders voor het sociale domein. Dit is ook hét moment om dat te doen. De forse bezuinigingen en de grootschalige decentralisatie van verantwoordelijkheden en budget van rijk naar gemeenten, dwingen ons om keuzes te maken. Onze huidige werkwijze moeten we kritisch onder de loep nemen en verbeteren waar we kunnen. Dat moeten we doen in het besef dat een sociale stad een krachtige stad is, en omgekeerd.

Een krachtige stad doet nu meer een beroep op het organiserend vermogen in de samenleving en minder een beroep op een organiserende overheid. We leven in een tijd waarin de samenleving minder bindende kracht heeft dan vroeger. Een tijd waarin de zelfredzaamheid van het individu centraal staat. Een sterke stad werkt aan het vermogen om mensen te verbinden en om de verschillen tussen mensen te overbruggen. Dat is des te belangrijker nu de economische druk tot grotere spanningen kan leiden tussen groepen in de samenleving. De basis voor die verbindingen wordt gelegd in sociale en culturele ontmoetingen tussen mensen, in het dagelijks leven, in verenigingen, bij sport en cultuur, enzovoorts.

Het is onze bestuurlijke opdracht mee te werken aan een stad, die kansen biedt aan alle inwoners om prettig te leven, te wonen, te leren en te werken. Daarbij horen goede sociale voorzieningen met een modern vangnet van zorg en inkomen voor mensen die (even) niet mee kunnen. Die voorzieningen zijn immers ook een onderdeel van de attractiviteit van de stad en dragen daarmee bij aan de vitaliteit. Zo werken we aan een stad waarin mensen zich verantwoordelijk voelen voor zichzelf en voor de ander. Het hart van de stad wordt gevormd door de mensen die er wonen, vrienden en burens, verenigingen, ondernemers, vrijwilligers en mantelzorgers.

##### 4.1 Waaron dit beleidskader?

Onze samenleving verandert. Daarom moeten het sociale domein én onze rol als overheid mee veranderen. Belangrijke veranderingen:

1. Het inrichtingsprincipe van de verzorgingsstaat nadert haar einde. In de vorige eeuw waren familiebanden sterker, buurten waren stabiele sociale verbanden en de diversiteit in de samenleving was geringer. Het traditionele kostwinnersmodel waarbij de zorgtaak van vrouwen, ook voor de directe omgeving, vanzelfsprekend en mogelijk was bestaat nauwelijks nog. De toenemende welvaart heeft ook een prijs gevraagd. Het automatisme van sociale verbanden die de basis vormden voor solidariteit is er niet meer. Verbanden nu zijn vaak losser, tijdelijk en virtueel. De gezamenlijke verantwoordelijkheid is in de loop der tijd

grotendeels, en met verve, door de overheid overgenomen. Daarmee is solidariteit in onze samenleving een voornamelijk van overheidswege gefinancierd systeem geworden. Dat is uitgegroeid tot een verkokerd stelsel met een eigen specialistische, professionele logica die zich, voorzichtig uitgedrukt, niet altijd goed verhoudt met de werkelijkheid van de burger als eindgebruiker van allerlei voorzieningen. We hebben van ons land een verzakelijke verzorgingsstaat gemaakt met voor elk probleem een apart loket, apart formulier en apart budget. We zijn niet meer effectief in het oplossen van problemen.

2. De gemeente krijgt van het rijk meer taken. Denk aan de zorg voor jeugd, de ondersteuning van zwakkeren en het zorgen dat zoveel mogelijk mensen zelf hun geld verdienen. Het gaat landelijk om miljarden die verschuiven naar de gemeenten en om honderden miljoenen bezuiniging op de Rijksbegroting. We krijgen door dat bredere takenpakket meer mogelijkheden om verbindingen te leggen en op een slimme en praktische manier zaken te regelen in 's-Hertogenbosch. Dat moet ook wel, want deze drie decentralisaties gaan gepaard met forse bezuinigingen! Dat mogen we niet vergeten. Concreet gaat per 2013 de Wet Werken naar Vermogen (WWNV) gelden en wordt de begeleiding uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) overgeheveld naar de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Tot slot wordt de gemeente vanaf 2014 verantwoordelijk voor de jeugdzorg (kinderen, jongeren en hun opvoeders). Verderop zijn deze drie decentralisaties uitvoeriger beschreven.
3. De rolverdeling tussen overheid en burgers verandert. De rol van de overheid wordt bescheidener. In onze samenleving zijn we gewend aan een overheid die voor ons zorgt, verantwoordelijkheid overneemt en alles in rechten en plichten vertaalt. De huidige dynamiek van de samenleving vraagt om andere omgangsvormen tussen burgers, bedrijven, instellingen en overheden. Dit houdt niet alléén een appèl in aan burgers om het zelf te doen. Het idee van de eigen verantwoordelijkheid wordt te makkelijk gebruikt. Het gaat vooral over een opdracht aan het institutionele veld om ruimte te maken, lef te tonen en nieuwe verbindingen aan te gaan. Het adagium dat burgers meer verantwoordelijkheid moeten nemen, kan alleen als de professionals zich op een andere manier opstellen en minder overnemen.

## **4.2 Wat is een beleidskader voor het sociale domein?**

Dit kader beschrijft de inhoudelijke en organisatorische visie voor het sociale domein in 's-Hertogenbosch voor de lange termijn. Een visie waarmee we snel aan de slag willen, maar waarvan de implementatie de komende tien jaar vergt. Een traject van de lange adem dus. Consistentie, zowel politiek als ambtelijk, is cruciaal om de veranderingen die we voorstellen te laten slagen.

Het beleidskader betreft de leefgebieden werken, leren, wonen, sociale relaties, inkomen en gezondheid. Als mensen op deze leefgebieden zelfstandig functioneren, is er geen directe overheidsbemoediging of -steun nodig. Ieder leefgebied kent een breed speelveld met duidelijke verbanden en raakvlakken met andere gebieden. Denk bijvoorbeeld aan arbeidsmarkt en onderwijs of zorg en meedoen. Aan opvoeden en voortijdig schoolverlaten of noodopvang en inkomen.

Het raakt ook aan cultuur en sport door de notie dat goede voorzieningen in het dagelijks leven op sociaal terrein, op terrein van cultuur en sport cruciaal zijn voor mensen om zich met elkaar te verbinden.

Dit kader richt zich nadrukkelijk op de uitwerking van de drie decentralisaties. De keuzes die we daarin, de komende tijd gaan maken zijn gestoeld op de ideeën, uitgangspunten en opvattingen die we in dit kader vastleggen.

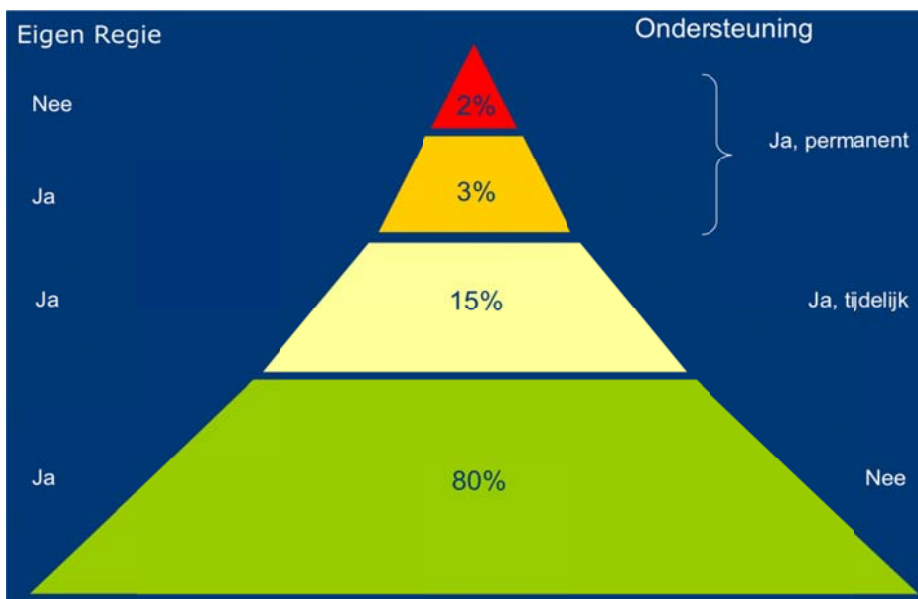
Uit de vier scenario's koos de raad eind 2010 bij de besluitvorming over de ombuigingen voor het scenario 'Stadskracht'. Een scenario waarin de overheid niet de bepalende partij is, maar juist uitdaagt en vaart op de kracht van alle partijen en bewoners in de stad. Stimuleren en faciliteren is de kern van de overheidsrol. En wederkerigheid een principieel uitgangspunt in het sociale beleid. Met deze richting én het collegeakkoord voor ogen trekken we het gekozen scenario door. In hoofdstuk 7 leggen we ter besluitvorming verschillende voorstellen voor.

Een kader is niet concreet genoeg om uit te voeren. Een kader gaat over hoofdlijnen en ambities. Hoe we in de stad tot meer concreetheid komen is één van de basisvragen in deze notitie. Wat is de rol van de gemeentelijke overheid in de toekomst? Wat bepalen we nog wel en wat niet meer? Daarom volgt na de vaststelling van dit beleidskader in het voorjaar van 2012 een uitvoeringsnotitie. Daarin zullen de tactische beleidskeuzes per thema worden gemaakt. Wat willen we bereiken in de stad en wat gaan we concreet doen om die ambities te realiseren? In die uitvoeringsnotitie maken we ook de cruciale keuzes voor werken naar vermogen en de transitie AWBZ. De transformatie van de Jeugdzorg zit daar nog niet in omdat de planning daarvan anders is (*bijlage 1* voor de globale planning). De uitvoeringsnotitie is in principe meerjarig, maar wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van de nieuwe inzichten en keuzes die in de decentralisatietrajecten worden gemaakt. Zie *bijlage 2* over hoe dit kader zich verhoudt tot decentralisaties en uitvoeringsprogramma's.

#### Leeswijzer

Eerst volgt een analyse van de sociale staat van de stad. Dat doen we aan de hand van de zes leefgebieden. Daarna analyseren we de huidige organisatie van het sociale domein. Vervolgens beschrijven we de inhoud en impact van de drie decentralisaties. De uitkomsten van deze analyse vertalen we naar de opgave voor de toekomst. Deze opgave wordt vertaald naar een aanpak. Tot slot geven we aan hoe we het proces van de komende jaren voor ons zien.

### 5) De staat van het sociale domein



Het bovenstaande plaatje wordt gebruikt in het hele land en geeft een indicatie van de zelfredzaamheid en participatie van de bewoners. Ook in onze stad redt 80% van de mensen zichzelf prima. Zij hebben geen ondersteuning nodig en voeren zelf de regie op hun leven. Vaak zorgen ze ook nog voor anderen. De 15% daarboven redt zich ook prima. Zij hebben alleen tijdelijke of lichte ondersteuning nodig. Daarbij kun je denken aan tijdelijke financiële steun (bijzondere bijstand) of kleine woningaanpassingen. De bovenste 5% heeft zware of langdurige hulp nodig, waarbij 2% ook niet in staat is zelf de regie op hun leven te voeren. Professionals nemen die regie dan over. Een voorbeeld hiervan zijn de daklozen. Het interessante is dat je deze piramide moet omdraaien als het gaat om de budgettering van het sociale stelsel. Nu al geven we meer dan 50% van ons geld uit aan de 5% die zichzelf niet redt. Die verhouding raakt meer uit balans door de toenemende vergrijzing en de daarmee samenhangende krimp van de beroepsbevolking.

## 5.1 De staat van de stad

Wat is er aan de hand in 's-Hertogenbosch en welke ontwikkelingen verwachten we? Hieronder volgt een analyse van de zes leefgebieden (werken, leren, wonen, sociale relaties, inkomen en gezondheid).

### 5.1.1 Werken

In 2010 hadden we landelijk gezien, de sterkste lokale economie. Ondernemers in 's-Hertogenbosch waarderen het gemeentelijke ondernemingsklimaat met een 7. Er zijn bijna 100.000 banen in de stad voor een beroepsbevolking van bijna 71.000 mensen. Ook veel mensen van buiten de stad komen bij ons werken. We hebben een arbeidsparticipatie van 73%. 's-Hertogenbosch heeft hiermee de hoogste bruto participatiegraad van de vijf grote Brabantse steden.

We scoren erg hoog in de benchmark van steden met een klimaat dat gunstige condities heeft voor een sterke stedelijke economie. De grote diversiteit en kwaliteit van het cultureel klimaat, de historische kwaliteit en horeca, de gunstige ligging aan belangrijke verkeersaders maken de stad aantrekkelijk voor hoger opgeleiden, creatieve mensen en dienstverleners. Deze worden in economisch onderzoek gezien als succesfactor voor de stedelijke economie.

Toch zien we nog steeds inwoners die wel kunnen werken, maar niet aan een baan komen. Het aantal niet werkende werkzoekenden is de laatste jaren toegenomen. De stijging van de werkloosheid is relatief het sterkst onder de groep 15 tot 27 jarigen. Eind juni 2011 was het percentage niet werkende werkzoekenden 5,6%.

- *Een arbeidsparticipatie van 80% is in de toekomst nodig om het voorzieningenniveau in de stad op peil te houden. Dat komt doordat de omvang van de beroepsbevolking afneemt en het aantal zorgbehoevenden stijgt.*
- *Bovendien zien we een mismatch op de arbeidsmarkt. Hoewel er veel banen zijn, zijn er ook mensen die geen werk vinden. Dit komt omdat laagbetaalde eenvoudige arbeid steeds minder voor handen is in de stad. Van de niet werkende werkzoekenden is 40% laag opgeleid. Ook blijkt het voor 45-plussers moeilijk om aan een baan te komen. Van de niet werkende werkzoekenden is bijna 50% 45 jaar en ouder.*
- *Mensen zonder startkwalificatie zullen moeilijker aan werk komen. Er is behoefte aan goed opgeleide mensen die beschikken over adequate competenties en vaardigheden, zoals taal en rekenen. De noodzaak tot opleiden wordt daarmee steeds groter. De druk op het onderwijs neemt hierdoor toe. De thema's werken en leren beïnvloeden elkaar dus heel direct.*

- *Er is een groep werklozen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, waarvoor we expliciet de opdracht krijgen om deze te laten werken naar vermogen. Het gaat om ongeveer 3.050 bijstandsgerechtigden, 1.700 arbeidsgehandicapten (Wajong) en om 1.150 mensen binnen de WeenerGroep.*
- *Het aandeel inwoners met een SW-indicatie is hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit betekent voor de toekomst dat 's-Hertogenbosch relatief veel budget moet reserveren voor deze groep mensen.*

### **5.1.2 Leren**

Het aantal jongeren blijft gelijk in 's-Hertogenbosch. Er is dus geen sprake van ontgroening, zoals in vele andere plaatsen. Het merendeel van de jongeren verlaat het onderwijs met een startkwalificatie. Het aantal hoogopgeleiden stijgt. Wel verlaten jaarlijks ruim 400 jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie. In het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs is taalvaardigheid een belangrijke reden van studievertraging en uitval. Verder blijkt dat 6% van de Bossche jongeren tussen de 18 en 23 jaar (450 jongeren) geen dagbesteding in de vorm van een opleiding of werk heeft.

Een groep van 13.000 volwassen inwoners heeft onvoldoende basisvaardigheden (taal-, reken- en digitale vaardigheden) om mee te komen in het leven van alledag. Zij hebben daardoor ook een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt en doen eerder een beroep op (gemeentelijke) voorzieningen. Door de snelle (technologische) ontwikkelingen van de laatste jaren wordt de kloof tussen uitvallen en aanhaken steeds groter.

- *Sociale status wordt voor een groot deel bepaald door opleidingsniveau.*
- *Investeren in de opleiding van jongeren is belangrijk om hen een sterke positie op de arbeidsmarkt te geven en daarmee de arbeidsmarkt te versterken.*
- *De oorzaak van uitval uit het onderwijs is vaak een lage taalvaardigheid. Deze lage taalvaardigheid zorgt er voor dat zowel jongeren als volwassenen een slechte positie op de arbeidsmarkt hebben. Taalvaardigheid blijkt een belangrijke vereiste om zelfstandig mee te kunnen doen in de samenleving.*
- *Sociale vaardigheden en vaardigheden op het gebied van taal en rekenen zijn niet alleen voor jongeren maar ook voor volwassenen randvoorwaarden om deel uit te kunnen (blijven) maken van de samenleving.*

### **5.1.3 Wonen**

Het is goed wonen in onze stad. Mensen waarderen het woonklimaat met een 7. De verdeling tussen koop- en huurwoningen is 55/45. Inwoners geven een 7,2 voor de leefbaarheid in de eigen buurt. Van de inwoners voelt 80% zich mede verantwoordelijk voor hun buurt. In 2010 zette 21% van de inwoners zich actief in om de buurt te verbeteren.

Bepaalde delen van de stad kenmerken zich door een concentratie van goedkope huurwoningen. Daar zien we ook een concentratie van sociale problematiek, die weer een stempel drukt op de leefbaarheid en veiligheid van de buurt. Deze concentratie kan niet gedragen worden door de buurt. Daardoor scoort de leefbaarheid in deze aandachtsbuurten slechts een 6,6. Inwoners voelen zich ook minder verantwoordelijk voor hun buurt. 's-Hertogenbosch kent de volgende aandachtsbuurten: Boschveld, Deutenen, Hinthamerpoort-Zuid, Bossche pad, Hambaken en Orthen Links. Daarnaast zijn er de preventiebuurten: Kruiskamp, Schutskamp, Aawijk Noord, Bazeldonk, Graafsebuurt-Zuid en Gestelse buurt.

- *Door concentratie van problematiek en de slechtere leefbaarheid en veiligheid is in aandachts- en preventiebuurten een sterkere sociale inzet nodig dan in gebieden waar de eigen kracht van de buurt of wijk voldoende is om op voort te bouwen.*

- *Gezien de trend binnen zorginstellingen om extramurale zorg te bieden, moet de beschikbaarheid van goedkope (semi)zelfstandige woningen en kleinschalige woonvoorzieningen toenemen en moet er meer nadruk worden gelegd op kleine woningaanpassingen en aangepaste woningen*

#### **5.1.4 Sociale relaties**

Een derde van de bewoners zet zich vrijwillig in voor medebewoners of de samenleving. Dat is veel. Landelijk ligt het percentage op 22%. Bijna een kwart van de jongeren doet wel eens vrijwilligerswerk; de meesten op het gebied van sport of activiteiten voor kinderen of jongeren. Van de inwoners die nooit vrijwilligerswerk heeft gedaan geeft 40% aan in de toekomst vrijwilligerswerk te willen doen. In 2010 levert 18% van de inwoners mantelzorg. Daarvan vindt 11% het belastend en 21% heeft behoefte aan meer ondersteuning bij de mantelzorg.

Eén procent van de bevolking geeft aan buiten andere gezinsleden, zelden of nooit familie of vrienden te ontmoeten. Voor mensen met een beperking is dit 5%. Deze groep heeft over het algemeen minder sociale contacten. In 2010 gaf 22% van de mensen met een beperking aan te weinig sociale contacten te hebben. Voor de totale bevolking is dat 9%.

- *Eenzaamheid komt niet op grote schaal voor, maar is wel problematisch. Vooral bij mensen met een beperking. Het heeft een negatieve invloed op de gezondheid van mensen en leidt tot een groter beroep op zorg. Een sociaal netwerk vormt het eerste vangnet wanneer er tijdelijke of permanente ondersteuning nodig is, zodat men zelfstandig kan blijven functioneren.*
- *De individualisering kan botsen met het adagium van eigen verantwoordelijkheid van burgers. Om zelf vanuit een eigen verantwoordelijkheid problemen te kunnen oplossen heb je mensen om je heen nodig. Mensen die je helpen. Het bevorderen van onderlinge hulp en je actief inzetten voor een ander is voordelig. Het moet eenvoudig zijn om anderen te ontmoeten.*

#### **5.1.5 Inkomen**

Gemiddeld heeft een huishouden in onze stad €32.900 te besteden per jaar. Dit sluit aan bij het landelijke beeld. Ieder huishouden dat minder dan 110% van het bijstandsniveau te besteden heeft, valt in de categorie minima. In 2010 waren er in 's-Hertogenbosch 5.700 minimahuishoudens (9,3% van de bevolking), waarvan 1.600 met jonge kinderen. De afgelopen twee jaar neemt het aantal minimahuishoudens dat een beroep doet op gemeentelijke voorzieningen toe. 76% van de minima woont in de aandachts- en preventiebuurten. Binnen de groep minima hebben de ouderen relatief het meest te besteden. Gezinnen met kinderen hebben het minst te besteden.

Het aantal mensen met een bijstandsuitkering is tussen 2006 en 2009 gedaald van 3.200 naar 2.400. Sinds 2009 is dit aantal gegroeid tot aan 3.050 halverwege 2011. We zien dat de stijging bij ons iets hoger ligt dan het landelijk gemiddelde in de steden. Het laagtepunt in 2.400 had te maken met de hoogconjunctuur van vlak voor de crisis. Het geeft aan dat we voor de toekomst rekening moeten houden met minimaal 2.000 mensen in de bijstand. Bijna 40% zit al langer dan vijf jaar in de bijstand. De helft zit maximaal twee jaar in de bijstand. Over het algemeen hebben deze mensen een laag opleidingsniveau. Nog geen kwart heeft een startkwalificatie. Ook opvallend is dat ruim 80% van de groep alleenstaand of alleenstaande ouder is.

Meer dan 25% van alle huishoudens heeft betalingsachterstanden. Dat is enorm veel. We signaleren een verschuiving van schuldenproblematiek naar hogere inkomensgroepen. De gemiddelde schuld van klanten die een beroep doen op gemeentelijke schuldhulpverlening was landelijk € 30.742 in 2010. Het aantal aanvragen schuldhulpverlening nam tussen 2009



en 2011 met 12% toe.

- *Voor sommige personen met een uitkering loont het niet om te gaan werken. Het financiële verschil is er niet of zelfs negatief. Werken is pas financieel aantrekkelijk als de kosten (woon-werkverkeer, werkkleding, kinderopvang, verlies huur- en zorgtoeslag, etc.) gecompenseerd worden door een hoger inkomen. De koopkrachtstijging moet dan vaak meer dan 10% zijn. Als gemeente hebben we beperkt invloed op de koopkracht van inwoners. Dit is vooral afhankelijk van belastingheffing en landelijke toeslagen (zorg- en huurtoeslag).*
- *Een laag inkomen leidt tot verminderde deelname in de samenleving. Vooral kinderen van ouders met een laag inkomen zijn hiervan de dupe. Verstrekkingen in natura waarmee kinderen direct worden ondersteund zijn het meest effectief.*
- *Een problematische schuld is een belangrijke belemmerende factor voor (volwaardige) participatie. De maatschappelijke kosten van schulden zijn hoog door sociale uitsluiting, huisuitzetting, onverzekerbaarheid en afsluitingen van gas en licht.*

#### **5.1.6 Gezondheid**

Net als in de rest van Nederland is de afgelopen jaren de levensverwachting flink gestegen. Voor mannen is die 78 en voor vrouwen 82 jaar. Hiermee is de achterstand in levensverwachting in onze regio ingelopen. De extra levensjaren worden grotendeels in goede gezondheid en zonder lichamelijke beperkingen doorgebracht. Een aanhoudende bron van zorg is dat laag opgeleide Nederlanders gemiddeld zes tot zeven jaar jonger overlijden dan hoog opgeleide Nederlanders.

De dubbele vergrijzing – meer mensen horen tot de groep ouderen en blijven langer leven - is ook in 's-Hertogenbosch zichtbaar. In 2005 woonden er in 's-Hertogenbosch 25.000 inwoners tussen de 55 en 75 jaar. Dit aantal groeit naar 36.500 in 2025. Ook het aantal 75-plussers groeit naar 11.000. Dit zorgt voor een groei van de vraag naar zorgvoorzieningen. Even los van wie dat betaalt.

De vergrijzing heeft ook een positief effect: Op de kortere termijn hebben we te maken met een groep die ook capaciteiten heeft om tijdig en preventief aan de eigen gezondheid te werken en bij te dragen aan die van anderen.

Van mensen met een beperking is de zelfredzaamheid afgenomen. Er is winst te behalen door meer ondersteuning in het gewone leven te realiseren.

In de regio 's-Hertogenbosch wonen nu tussen de 3.500 en 4.000 personen met meervoudige en complexe problematiek. We zien ook een algemene trend dat multi-problematiek toeneemt. Bij deze personen is sprake van ernstige psychische, psychosociale of verslavingsproblematiek. Zij zijn niet in staat om deze problemen zelf of met hulp van hun eigen netwerk op te lossen!

- *De levensverwachting stijgt.*
- *De komende jaren is er sprake van een toenemende zorgvraag onder andere door de dubbele vergrijzing.*
- *Voor mensen met een beperking is de zelfredzaamheid afgenomen.*
- *Er is in toenemende mate sprake van multi-problematiek.*

#### **5.2 De organisatie van het sociale stelsel**

De organisatie van het sociale stelsel - de optelsom van de zes leefgebieden - is in Nederland een lappendeken aan regelingen, financieringsstromen, controleprotocollen en

verantwoordingsregimes. Daardoor is de uitvoering versnipperd over vele disciplines en projecten. En een versnipperd aanbod bereikt de meest kwetsbaren onvoldoende effectief. Toch hebben we binnen deze context veel goede dingen gerealiseerd en dat doen we nog steeds. We zijn alleen doorgeschoten. We zien drie effecten van de huidige manier van organiseren:

1. *Institutionalisering* - We zijn een zorgzame overheid die er op gericht is om risico's te minimaliseren. De keerzijde daarvan is dat we, en daarmee ook het professionele veld, de neiging vertonen om verantwoordelijkheden over te nemen. Deze zelfgekozen rol van de overheid, gebaseerd op de idee van verzorgingsstaat en de maakbaarheid van de samenleving, leidde er toe dat de publieke verantwoordelijkheid is geïnstitutionaliseerd. Gesubsidieerde instellingen worden aangestuurd als bedrijven met de politiek als opdrachtgever. Het belang van verantwoording van publieke middelen nam toe. Maatschappelijke organisaties kregen subsidie en er vond een grote professionaliseringslag plaats. Dat leidde tot grote voordelen, zoals onze kwalitatief hoogwaardige onderwijs-, sociale zekerheids- en zorgsystemen en ons niveau van veiligheid. Tegelijkertijd raakten we gewend aan professionals die zich ontfermen over dagelijkse problemen, over zaken die we gezamenlijk delen en we vaak ook met elkaar kunnen oplossen.
2. *Problematisering* - We vertonen in Nederland een sterke neiging tot problematisering. Gevolg daarvan is een toename van 'bijzondere' gevallen, die een specialistisch, individueel en duur aanbod nodig hebben. Nergens zijn er zoveel mensen officieel arbeidsongeschikt. Ook het percentage zorgleerlingen is in Nederland bijzonder hoog. Terwijl we veel aandacht besteden aan onze arbeidsomstandigheden en de zorgstructuren in ons onderwijs. Gevolg is een uitgebreid, professioneel, duur en specialistisch aanbod. Voor elk probleem is er een apart loket met eigen dienstverlening. Er is iemand die zich richt op de schulden. Er is iemand van leerplicht die kijkt naar het verzuim van de kinderen. Er is iemand van het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling die kijkt naar de veiligheid van de kinderen. Er is iemand van de sociale dienst die zich bezighoudt met werk en uitkering. Er is iemand van reclassering die zich bezighoudt met vader, die in aanraking is gekomen met justitie, enzovoort. Elke professional richt zich op zijn eigen taak die gekoppeld is aan een of enkele leden van het gezin. Het gevolg is professionele drukte, vooral in huishoudens binnen de aandachtsgebieden waar veel kwetsbaren wonen.
3. *Hoge verwachtingen en wispelturigheid* - We hebben te hoge verwachtingen van de effecten van gemeentelijk beleid op complexe maatschappelijke problemen. Bovendien wisselen we vaak van koers. Het gaat over een veelheid van beleidswensen als sociale stijging, inburgering, gezond opgroeien, talentontwikkeling, integrale hulp bij complexe problemen, voorkoming van jongerenoverlast, sociale veiligheid, duurzame zelfredzaamheid, economische zelfstandigheid, vrijwillige inzet, wijkverbetering, sociale netwerken, enzovoort. We hebben niet altijd voldoende oog voor de effectiviteit van beleid: werkt de aanpak wel, lost het de échte problemen wel op? Is meer ambulante jongerenwerk altijd een oplossing voor overlast, en is standaard huisbezoek bij 75-plussers nou daadwerkelijk nuttig in de aanpak van eenzaamheid?

*Bovenstaande zorgt dat:*

- *ondernemende burgers, bedrijven en instellingen niet worden uitgedaagd, om kennis en kunde in te zetten voor onze gezamenlijke sociale opdracht,*
- *het vermogen van burgers om zelf problemen op te lossen niet wordt aangeboord en de*

- neiging ontstaat om te leunen op voorzieningen,*
- instellingen en gemeenten de meeste kwetsbare burgers onvoldoende of niet bereiken,*
- hulpverlening versnipperd en dus (veel te) duur is.*

### **5.2.1 Taakomvang: De drie decentralisaties**

Het Rijk legt de komende jaren nieuwe en omvangrijke taken neer bij gemeenten. Het gaat om drie decentralisaties.

### **5.2.2 Transitie Werken naar Vermogen**

Per 2013 worden de Wajong, WSW en WWB samengevoegd tot de Wet Werken naar Vermogen (Wwnv). Het doel van de nieuwe wet is om meer mensen (gedeeltelijk) aan het werk te krijgen en minder mensen afhankelijk te laten zijn van een uitkering. Financiële onafhankelijkheid door betaald werk is het hoogste doel. Het gaat om ongeveer 3.050 mensen in de bijstand, 1.700 Wajongers (nu bij het UWV) en om 1.150 mensen binnen de Weener Groep met een SW-indicatie. In totaal zijn we op termijn verantwoordelijk voor 6.000 mensen. Huidige Wajongers en SW-ers blijven overigens hun rechten behouden.

Voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, blijft de Wajong bestaan en blijft het UWV de Wajong uitvoeren. Mensen die te zijner tijd de Wwnv instromen, krijgen te maken met de uitkeringsvoorwaarden van de (aangepaste) Wet werk bijstand (Wwb). De gemeente kan een werkgever (voor een bepaalde periode) loondispensatie verlenen voor mensen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. De werkgever betaalt dan alleen voor de werkelijk geleverde arbeidsprestatie. Ook mensen met een arbeidsbeperking zonder uitkering kunnen aanspraak maken op ondersteuning via de Wwnv. Zij vallen ook onder de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten. Het aantal plekken in de sociale werkvoorziening wordt in stappen afgebouwd. De sociale werkvoorziening nieuwe stijl is toegankelijk voor mensen die alleen in een beschutte omgeving kunnen werken.

Het wordt géén makkelijke opgave deze totale doelgroep weer aan het werk te krijgen. Tweederde van deze doelgroep heeft een 'verdiencapaciteit' lager dan 50%. Dit betekent dat zij voor minder dan de helft in staat zijn het minimumloon te verdienen. Daarnaast is er nauwelijks verschil tussen het niveau van de mensen in de bijstand en de mensen die bij de Weener Groep zijn ondergebracht. Van de doelgroep is 13% jonger dan 24 jaar en 20% is tussen de 55 en 65 jaar. Meer dan driekwart van de groep is alleenstaand en minder dan een kwart heeft een startkwalificatie. 83% van de doelgroep is autochtoon en van de bijstandsgerechtigden heeft 37% meer dan vijf jaar een uitkering.

De middelen die we vanuit het Rijk krijgen om deze groep aan het werk te krijgen nemen snel af. Het gaat hier om het 'participatiebudget'. In 2009 ontvingen we 47 miljoen euro, in 2015 is dat nog maar 28,5 miljoen. Dit betekent bijna een halvering van het budget. Overigens is dit niet het budget waar we de uitkeringen mee financieren. Daarvoor bestaat het inkomensdeel.

Voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is er een overlap met de doelgroep AWBZ die gebruik maakt van de dagbesteding. Voor jongeren met problemen en beperkingen is er een overlap met de doelgroep transformatie jeugdzorg.

### **5.2.3 Transitie AWBZ**

Taken van de AWBZ gaan naar de Wmo. Gemeenten moeten taken gaan uitvoeren of de gevolgen opvangen van taken die het rijk schrapt. Concreet gaat het over:

1. het decentraliseren van de functie Begeleiding voor mensen met matige of zware beperkingen zonder verblijfsindicatie (invoering per 2013/2014) inclusief vervoer

- dagbesteding;
2. het decentraliseren van de functie Kortdurend verblijf (invoering per 2013/2014);
  3. het opvangen van de gevolgen van het schrappen van zorg voor mensen met een IQ tussen de 70 en 85 én een grondslag licht verstandelijk gehandicapt (invoering per 2013)<sup>1</sup>;
  4. het overhevelen van hulpmiddelen uit de Zvw en de uitleen van hulpmiddelen AWBZ naar de Wmo (invoering per 2013)<sup>2</sup>;
  5. herijking cliëntondersteuning (vanaf 2015);
  6. het opvangen van de gevolgen van het doorzetten van het proces scheiden wonen en zorg (invoering vanaf 2014).

Er is veel geld mee gemoeid. Alleen al voor de onderdelen 1 tot en met 4 gaat het om een bedrag van € 22,1 tot 25,4 miljoen structureel.

Gemeenten moeten meer maatschappelijke ondersteuning organiseren voor allerlei groepen burgers. Zoals ouderen met somatische of psychogeriatrische problematiek, mensen met een verstandelijke beperking, een zintuiglijke beperking, een lichamelijke beperking of chronische ziekte. En jongeren met psychiatrische problematiek in combinatie met opvoed- en opgroei problemen.

Het gaat om mensen met matige of zware beperkingen op het gebied van sociale redzaamheid, bewegen en verplaatsen, psychisch functioneren, geheugen en oriëntatie en probleemgedrag.

Het belang voor de gemeente van de transitie AWBZ is groot. De gemeente staat voor de opgave een toenemende vraag naar maatschappelijke ondersteuning in te vullen met krimpende budgetten. Het is niet ondenkbeeldig dat sommige zorgpartijen van het toneel gaan verdwijnen. Ook zij zullen in elk geval rekening moeten houden met krimpende budgetten.

Voor mensen met een verdiencapaciteit van minder dan 40% is er een overlap met de doelgroep van de Wet werken naar vermogen (dagbesteding). Bij licht verstandelijk gehandicapte jeugd waarbij problemen spelen met opgroeien en opvoeden en bij jeugd met psychiatrische problemen is er een overlap met de doelgroep van de Transformatie jeugdzorg.

De VNG en VWS gaan uit van een decentralisatiekorting voor de eerste vier onderdelen van 5%. Het is echter waarschijnlijk dat de feitelijke korting straks veel hoger gaat uitvallen (circa 20 tot 30%). Dit heeft onder meer te maken met:

- een veel intensievere extramuralisering van de zorg;
- het feit dat gemeenten het Pgb-vraagstuk van het rijk moeten oplossen;
- een vermoedelijke korting op het uitvoeringsbudget;
- een inperking beleidsvrijheid door het parlement.

De decentralisatie van de extramurale begeleiding vraagt om een integrale benadering vanuit het perspectief van een burger met een ondersteuningsvraag. Dit vereist samenwerking tussen portefeuilles, domeinen, instellingen en afdelingen binnen de gemeente. Voortdurend is het risico aanwezig dat het integrale belang van de burger ondersneeuwt.

<sup>1</sup> Deze maatregel is omstreden, omdat hij lastig uitvoerbaar is. Er is vrijwel geen informatie over beschikbaar.

<sup>2</sup> Onlangs is de motie Gerbrandts aangenomen in de Tweede Kamer die erop aandringt geen hulpmiddelen over te hevelen naar de Wmo. De staatssecretaris lijkt de meerderheid in de Tweede Kamer te willen volgen.

#### **5.2.4 Transitie Jeugdzorg**

Er zijn veel klachten over het functioneren van de jeugdzorg. Ze gaan over versnippering en verkokering van de zorg, wachtlijsten, veiligheidsrisico's, onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden, overmatige bureaucratie en overlegstructuren, te hoge kosten, te vaak en te veel inzet van dure gespecialiseerde zorg en het slechte imago. Het kabinet voert een stelselherziening door om de effectiviteit en kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren. De volgende maatregelen worden door het kabinet genomen:

- Er komt één financieringssysteem voor het huidige preventieve jeugd beleid (waarvoor de gemeenten nu al verantwoordelijk zijn), de nu door de provincie gefinancierde vrijwillige jeugdzorg, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen en de jeugd-ggz.
- Alle taken op het gebied van de jeugdzorg worden (gefaseerd) overgeheveld naar de gemeenten. Het betreft jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugd. Preventie en vrijwillige hulpverlening worden in goede afstemming met de gedwongen hulpverlening georganiseerd door de (samenwerkende) gemeenten.
- De Centra voor Jeugd en Gezin die inmiddels gerealiseerd zijn, zullen bij de overheveling naar de (samenwerkende) gemeenten gaan dienen als frontoffice voor alle jeugdzorg van de gemeenten.

Deze transitie gaat gepaard met een forse bezuiniging van 10%. De transitie moet niet alleen leiden tot een betere, maar ook tot een substantieel goedkopere jeugdzorg. Voor elke betrokken sector afzonderlijk is dat een bijna onmogelijke opdracht. Maar als de financiële schotten grotendeels worden weggenomen, krijgen gemeenten de opdracht om inhoudelijke schotten te slechten en daarmee kosten te besparen. Voor een gefaseerde overgang van de verschillende takken van jeugdzorg is de periode 2014 tot 2016 genoemd. Er gaan echter ook steeds meer stemmen op om voor gemeenten een mogelijkheid te creëren om alle taken in één keer, met ingang van 1 januari 2014, overgeheveld te krijgen. Eind 2011 moet hierover duidelijkheid zijn. De jaren 2012 en 2013 kunnen besteed worden aan de voorbereiding van de transitie.

Ook de AWBZ gefinancierde zorg voor jeugdigen met GGZ problematiek en voor jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking wordt overgeheveld naar de gemeenten. Dat gebeurt nu in het kader van de transitie AWBZ (zie hiervoor). Daarmee wordt op dit onderdeel al feitelijk vooruitgelopen op de transitie jeugdzorg.

Een ontwikkeling die veel raakvlakken heeft met de jeugdzorg maar ook breder met het gemeentelijk jeugd- en onderwijsbeleid is passend onderwijs. Die zullen we dan ook in samenhang aanpakken.

#### **5.2.5 De goede schaal: regionale samenwerking**

Inhoudelijke vraagstukken storen zich niet aan gemeentelijke grenzen en spelen zich in toenemende mate af op een schaalniveau tussen gemeente en provincie in. Europa kent "de regio" als gebied waarin ontwikkeling plaatsvindt en die gestimuleerd wordt met subsidies. Ook in de hiervoor genoemde decentralisaties speelt regionale samenwerking een rol. Niet alleen omdat het rijk daarop aanstuurt, maar ook vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit van diensten en voorzieningen. Daarnaast voert de provincie haar taken steeds vaker in nauwe afstemming met gemeenten uit en is zij bezig om overleg met gemeenten op regionale schaal te organiseren.

We zien dus een groeiende betekenis van regio's naast rijk, provincie en gemeenten. Met de decentralisaties steken we daarom actief in op de verdere ontwikkeling van de regionale

samenwerking. Die zal gericht zijn op het tot stand brengen van (sub)regionale voorzieningen en de uitwerking van een governance model voor de aansturing daarvan. Overigens blijft de individuele gemeentelijke verantwoordelijkheid daarbij het uitgangspunt. We willen en kunnen hierbij, als centrumstad, wel een initiërende en stimulerende rol spelen. Een leidend principe in de regionale samenwerking is dat het iets moet leveren: hetzelfde kunnen we goedkoper organiseren of we kunnen zinvolle voorzieningen organiseren die op een kleinere, stedelijke schaal, te duur zouden zijn.

### **5.3 Financiële urgentie**

Veel sociale regelingen kenmerken zich al vele jaren door soms sterk oplopende kosten. Denk aan bijzondere bijstand, individuele wmo-verstrekingen, schuldhulpverlening, kinderopvang, jeugdzorg, etc. Dit, gecombineerd met efficiencykortingen uit de decentralisaties en andere rijksbezuinigingen, zet de financiële spankracht van burgers, instellingen en ook de gemeente aanzienlijk onder druk.

Op termijn zullen gemeenten onvoldoende ondersteuning aan de meest kwetsbare burgers kunnen bieden. Het is duidelijk dat zonder ingrepen in de huidige systemen en werkwijzen, de problematiek onvoldoende wordt opgelost. Dat vinden we niet acceptabel omdat het zal leiden tot zowel problemen voor individuele burgers als problemen voor de stad als geheel. We moeten werken aan een effectievere en efficiëntere sociale sector. Een sector waarvan we kunnen zeggen dat het geld terecht komt waar het hoort en niet wordt besteed aan bureaucratie en inefficiëntie. De bestaande en toekomstige financiële middelen die we van het rijk ontvangen zijn daarvoor kaderstellend.

## **6) De opgave**

*Waar staan we voor als stadsbestuur?*

We willen een stad blijven, die kansen biedt aan alle mensen om prettig te leven, te wonen, te leren en te werken. We willen dat inwoners zelfstandig en onafhankelijk zijn. Daarvoor is vooral een eigen inkomen belangrijk, het liefste doordat je werkt. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is een fatsoenlijk opleidingsniveau. Uit het rapport 'De sociale staat van Nederland' blijkt dat dat een bepalende factor is voor de sociale status. Maar zelfstandigheid zit 'm ook in het ontmoeten van anderen, in staat te zijn om je netwerk te mobiliseren als dat moet, je verantwoordelijk te voelen voor jezelf en de mensen om je heen. En tenslotte doordat je niet afhankelijk bent van sociale voorzieningen.

Maar er zal altijd een groep zijn die het op eigen kracht (tijdelijk) of langdurig niet redt. Dat heeft een grote negatieve impact op het leven van mensen. Vaak ontstaat dan een situatie waarin problemen zich opstapelen: Een situatie van armoede en schulden, slechte gezondheid en soms ook van overlast en criminaliteit. In de huidige samenleving dreigt het risico van een verdergaande tweedeling tussen meedoeners en mensen die niet meer mee kunnen:

- een grotere groep mensen aan de onderkant
- een grotere groep ouderen met stijgende zorgbehoeften
- cumulatie van problemen bij personen en huishoudens
- bij voorbaat slechte start van kinderen uit armoede huishoudens

Deze tweedeling komt extra onder druk te staan door de verschillende bezuinigingen op rijksniveau.

En dat vinden we onaanvaardbaar. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden moeten we op zoek naar een nieuw sociaal contract met een grotere rol voor burgers, bedrijfsleven,

corporaties, verzekeraars en onderwijs.

## 6.1 Inhoudelijke opgave

**Werken** - De arbeidsparticipatie moet omhoog. Dit is nodig om de goede leefbaarheid in onze stad te behouden. Zonder werkenden, kunnen we de voorzieningen niet in stand houden. Dat zien we nu al in de zorgsector, maar andere sectoren zullen snel volgen. Er zijn banen genoeg maar te veel mensen haken, onder andere als gevolg van een mismatch tussen het feitelijke opleidingsniveau van mensen en de vraag van de arbeidsmarkt (nog) niet aan. Onze visie is erop gericht dat iedereen die wil of moet werken dat zo regulier mogelijk doet. Dus zonder financiële steun van de overheid. De lat ligt voor iedereen anders, maar wel zo hoog mogelijk. Mensen die voor hun inkomen afhankelijk zijn van de gemeente, zijn zelf verantwoordelijk voor een nieuwe baan. Iedereen kan wat, maar als gemeente zetten we alleen in op betaald werk voor iemand die daarop reëel perspectief heeft. Voor mensen zonder perspectief op werk, borgen we wel dat zij kunnen blijven deelnemen aan de samenleving (zie sociale netwerken). Niet meewerken wordt direct bestraft, meewerken maken we aantrekkelijk. Subsiëren van banen doen we zo weinig mogelijk. Voor de mensen die nog niet op de arbeidsmarkt terecht kunnen geldt overigens wel dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de stad. Die bijdrage verwachten we ook! Het creëren van banen voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt een groeiende opgave. Daarin geeft de gemeente als werkgever zelf het goede voorbeeld.

**Leren** - Het onderwijs en de arbeidsmarkt moeten beter op elkaar aansluiten. De noodzaak tot opleiden wordt steeds groter. Niet alleen voordat je werkcarrière begint, maar ook als je al werkt. Het aanpakken van lage vaardigheden moet daarbinnen prioriteit krijgen. Jong én oud moeten in onze stad beschikken over voldoende basisvaardigheden (taal, rekenen, kennis van de samenleving) om deel uit te kunnen maken van de samenleving en daarmee ook de aansluiting naar de arbeidsmarkt te vinden en te houden. Vooral de taalvaardigheid verdient veel aandacht van werkgevers, gemeente en onderwijs.

Belangrijk aandachtspunt hierbij is de kwaliteit van het onderwijs in onze stad. Dat geldt voor zowel de vroeg- en voorschoolse educatie, het basisonderwijs als het Vmbo. Jongeren op het Vmbo moeten weer trots worden op hun vakopleiding. Goede kwalitatieve locaties dragen daaraan bij. Voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten en het halen van een startkwalificatie blijven heel belangrijk. Verder is het zaak de informele steunstructuren rond kinderen en ouders te versterken en onderlinge opvoedhulp te bevorderen. Kindercentra, leerkrachten, jongerencoaches kunnen daar een rol in spelen. We moeten de vele hulpverleners die zich soms met de kinderen en volwassenen in en rond een gezin ophouden reduceren: één gezin, één aanpak.

**Wonen** - Om te zorgen dat mensen met beperkingen (gehandicapten, psychiatrische patiënten) en ouderen lang zelfstandig kunnen blijven wonen, moet de beschikbaarheid van betaalbare (semi)zelfstandige woningen en kleinschalige woonvoorzieningen toenemen. Maar ook meer woonservice is nodig: klussen, boodschappen, oogje in het zeil, hulp.... Mensen met een verstandelijke of psychiatrische handicap hebben in ieder geval individuele begeleiding nodig om in een eigen woning/woonvoorziening te kunnen functioneren. Afhankelijk van de problematiek kunnen vrijwilligers of professionals die hulp en ondersteuning leveren.

Veel huishoudens met multiproblematiek wonen in de aandachts- en preventiebuurten. Die buurten verdienen daarom aandacht. De leefbaarheid en veiligheid in die buurten staat onder druk door bijvoorbeeld overlast, en dat kan niet door de bewoners alleen worden opgelost.

Vaak is daar langdurige ondersteuning bij nodig.

**Sociale relaties** - Familieleden hebben het druk of wonen vaak ver weg. Hierdoor wordt het belang van opbouwen en onderhouden van sociale netwerken via buurt, werk, verenigingen en scholen steeds groter. We rekenen immers op het zelfregelend vermogen van mensen en op onderlinge hulp. Met name voor mensen met beperkingen of mensen die minder mobiel zijn moet het in onze stad makkelijk zijn om met elkaar in contact te komen en deel te nemen aan activiteiten als sport, cultuur, vrijwilligerswerk of dagbesteding. Voor mensen die dat niet op eigen kracht of met 'buddies' kunnen organiseren, moet er een maatwerk aanbod zijn. Dit kan variëren van dagbesteding tot sociale activering, vrijwilligerswerk of opstapjes naar betaald werk. De vele vrijwilligers en mantelzorgers in onze stad kunnen zonnig op ondersteuning rekenen.

**Inkomen** - Tijdige aanpak van schuldenproblematiek is belangrijk om nog hogere kosten zoals sociale uitsluiting, huisuitzetting en onverzekerbaarheid te voorkomen. We moeten voorkomen dat mensen die uit een uitkeringssituatie weer gaan werken, er in netto-bestedbaar inkomen op achteruitgaan. Anders blijven zij nog steeds tot de minima behoren. Sterker nog: het gaan werken moet altijd leiden tot een toename in besteedbaar inkomen. Voor zover we daar lokaal op kunnen sturen, gaan we dat doen. Niemand krijgt in ieder geval een uitkering zonder daar iets voor te doen (zie ook Werken).

**Gezondheid** - De toenemende zorgvraag moet voor de komende decennia worden opgevangen. Dat legt een zware claim op het sociale stelsel en op de instituties. Het biedt overigens wel kansen voor de mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Informatie, advies en lichte hulp moeten in de buurt en laagdrempelig toegankelijk zijn. Voor zwaardere ondersteuning wordt tijdig de juiste specialistische hulp aangewezen.

*Onze samenleving wordt steeds complexer. Problemen van mensen raken steeds intensiever met elkaar verweven (schulden, verslaving, opvoedproblemen, verstandelijke problematiek). Ze stapelen zich op binnen huishoudens. Regie is nodig om efficiëntere en effectievere hulp te kunnen bieden. Ook binnen de gemeentelijke dienstverlening is hierin verdere verbetering nodig.*

*De verwevenheid van problematiek dwingt ons vooral te kijken naar de wijze waarop we de ondersteuning hebben georganiseerd. Inhoudelijk zien we in het bovenstaande eigenlijk geen spectaculaire ontwikkelingen. We weten wat er speelt en wat er moet gebeuren. De inhoudelijke speerpunten hoeven niet zozeer te verschuiven. De organisatorische wel! Daarop ligt dan ook in dit beleidskader het accent.*

*Ons beleid is inclusief en dus voor iedereen. We doen niet aan doelgroepenbeleid. Maar mochten bevolkingsgroepen aantoonbaar achterblijven op gewenste scores, bijvoorbeeld werk of schooluitval, dan zoeken we naar effectieve(re) interventies.*

## 6.2 Organisatorische opgave

De inhoudelijke focus is belangrijk. Die gaat immers over de goede dingen doen. Maar we moeten ook realistisch zijn. Nogal wat taken moeten we op basis van landelijke wetgeving gewoon uitvoeren. De beleidsvrijheid is daarin beperkt. Daarom is een efficiënte en effectieve uitvoering minstens zo belangrijk. Die moeten we gezien de analyse, anders organiseren. Misschien wel minder organiseren. Zodat het minder kost en een groter maatschappelijk



effect bij (groepen) burgers wordt bereikt. We moeten meer vertrouwen krijgen in wat mensen zelf kunnen en minder professionele drukte organiseren. De leefsituatie van burgers moet in de uitvoering sturend zijn. Organisatorische grenzen zijn daaraan altijd ondergeschikt. Complexe problematiek vraagt om een gezamenlijke aanpak en een sterke aansturing. We gaan uit van één huishouden, één plan.

Tot slot moeten we onze koers bepalen en die de komende jaren ook vasthouden. Niet wisselen van paradigma's of beleidsuitgangspunten. Wel flexibiliteit toe kunnen passen in de uitvoering.

Het belangrijkste onderdeel van de organisatorische opgave is misschien wel het bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering en cultuuromslag in het professionele veld (uitvoerende mensen én beleidsbepalers). Zij moeten bewoners, hun onderlinge netwerken en initiatieven meer leidend maken en veel beter gaan samenwerken. Dit gegeven is de basis voor het nieuwe speelveld en de spelers.

## **7) Kiezen voor verandering**

De opgave is niet gering. Als we de sociale staat van de stad, het 'ontspoorde' sociale stelsel, de drie decentralisaties én de krapper wordende financiën op een voortvarende manier het hoofd willen bieden, volstaat het niet om hier en daar een beetje te sleutelen. We zullen fundamenteel anders moeten gaan denken en doen! We kiezen voor verandering. Het gaat over een majeure transitie die minstens vijf tot tien jaar in beslag zal nemen. Hoe eerder we als stad beginnen, hoe beter we in staat zijn om de inhoudelijke opgaven het hoofd te bieden.

We benutten het momentum en de ruimere verantwoordelijkheid die we van het rijk krijgen om het sociale systeem toekomstbestendiger (efficiënter, effectiever) te maken. De logica van het dagelijks leven staat daarbij voorop. Tussen de problemen die mensen kunnen ervaren zoals schulden, werkloosheid, opvoedingsonmacht staan geen schotten. Dat gegeven is het dwingende uitgangspunt voor beleid en uitvoering. We willen af van de tien tot twintig hulpverleners per probleemgezin; af van het indiceren, doorschuiven en op papier mensen helpen. We willen niet zozeer de inspanningen van uitvoerders belonen als wel de resultaten er van. De kansen die er nu liggen willen we benutten. In vergelijking met een bouwwerk: We gaan voor complete nieuwbouw. Een nieuw onderkomen op dezelfde plek, waar we nog jaren mee vooruit kunnen.

Er zijn veel indicaties die er op wijzen dat deze aanpak beter zal gaan werken. Tegelijk past bescheidenheid, want het is een illusie dat we sociale problemen van de samenleving snel op kunnen lossen. Daarvoor zijn ze te complex. We kunnen wel meer verschil maken dan dat we nu doen.

We realiseren ons dat we daarmee fors inzetten en dat we met de partners en inwoners in de stad, voor een enorme opgave staan. Maar het is wel een opgave waarmee we onze stad op de langere termijn het beste bedienen. Dat we ook in de toekomst kunnen blijven garanderen dat zij die even of permanent niet meekunnen, kunnen rekenen op een solide vangnet. Dat in onze stad inwoners volop de gelegenheid krijgen om zich te ontwikkelen en zelfstandig te worden en te blijven.

Juist omdat we de opgaven als een gezamenlijke opgave van de hele stad beschouwen presenteren we hier geen gemeentelijke blauwdruk van hoe het moet worden. Dit kader gaat niet zozeer om het presenteren van een kant en klare oplossing als wel om het in gang zetten

van een proces met de stad. Maar we hebben het eerder gezegd: het speelveld is veranderd en het is niet uitgesloten dat in dit proces ook de spelers zullen wisselen. Bestaande posities zijn geen garantie voor de toekomst.

Dit beleidskader is onze inzet in dat proces. In dat proces geldt één belangrijk uitgangspunt. De ondersteuning aan kwetsbare mensen moet ook tijdens de verbouwing op peil blijven. Dit is een belangrijk aandachtspunt!

De voorgestelde systeeminnovatie zal veel tijd vragen. Ondertussen moet het sociale domein wel blijven functioneren. Cruciaal is dus een geleidelijke invoering die niet teveel onrust bij de mensen die afhankelijk zijn van de dienstverlening oplevert. Communicatie speelt hierbij een sleutelrol.

## 7.1 Denkmodel en rolopvatting

We hanteren als hulpmiddel het volgende denkmodel.



### 7.1.1 Het gewone leven is leidend

Mensen redden zichzelf in hun sociale netwerken. Ze helpen elkaar als vrienden, bureaus, of mantelzorgers. Bijvoorbeeld bij boodschappen, administratie, klussen, in telefooncirkels, of zelfhulpgroepen. Daarin worden ze gefaciliteerd door voorzieningen zoals scholen, kinderopvang, kroeg, bieb, buurthuis, internet.

In het gewone dagelijkse leven heb je een eigen inkomen, neem je deel aan het verenigingsleven. Kortom je redt jezelf. Eventueel met hulp van anderen. Mensen helpen, ondersteunen en zorgen voor elkaar. Ze staan voor een woon- en leefomgeving die leefbaar, sociaal en veilig is. Het gewone leven biedt iedereen met zijn talenten en mogelijkheden, beperkingen en problemen volop kansen om mee te doen. De stad is zowel sociaal als fysiek toegankelijk en ontvankelijk voor iedereen (de inclusieve samenleving).

In het gewone leven zorgen burgers, het maatschappelijke middenveld en bedrijven - deels met de overheid - voor basisvoorzieningen. Deze voorzieningen voorkomen dat burgers een beroep moeten doen op de eerste lijn. De basisvoorzieningen in het gewone leven (scholen, sportclubs, bedrijven, kerken) zijn niet probleem georiënteerd. Het zijn wel plekken waar problemen worden gesignaleerd en waar er door informele hulp voor gezorgd wordt dat

mensen binnen de boot blijven. Een sterke 0<sup>e</sup> lijn heeft dus een belangrijke preventieve functie. Ook zorgen talloze vrijwilligers er voor dat de voorzieningen überhaupt kunnen bestaan. Denk aan de chauffeurs en begeleiders van sportteams, leesouders, verkeersbrigadiers, gastvrouwen, formulierhulp, clubbesturen en buddies.

#### *Ontwikkelopgaven*

- *Voorzieningen/relaties in het gewone leven erkennen, inschakelen, en zo nodig faciliteren in hun vormende en probleemoplossende rol.*
- *Stimuleren van meer vrijwillige inzet en onderlinge hulp.*
- *Zorgen dat de buurten in de stad sociaal veilig (leefbaar) worden/blijven.*

### **7.1.2 De eerste lijn maakt het verschil**

De eerste lijn gaat in de kern over lichte, tijdelijke professionele ondersteuning. Soms komen mensen er in het dagelijks leven even niet (helemaal) uit. Schulden, ziekte, werkloosheid, opvoedingsproblemen of een combinatie zijn oorzaken daarvan. De kennis of ervaring ontbreekt of de zorgen zijn te groot. In deze situaties kunnen mensen een beroep doen op generalistisch ingestelde professionals in de eerste lijn. Vergelijkbaar met de huisartsen in de gezondheidszorg. Het gaat om generalisten die werken in de directe leefomgeving van de burger. Zij zoeken naar het benutten van de mogelijkheden van de mensen zelf en hun netwerk. Zij verwijzen selectief maar adequaat door naar specialistische voorzieningen uit de tweede lijn. Soms op basis van indicatiestelling.

Burgers kunnen in de directe omgeving en zonder verwijzing terecht voor informatie, advies en lichte hulp.

De zelfregie, het probleemoplossend vermogen en de participatie worden versterkt door sociale basisprofessionals als consultants, loketmedewerkers, adviseurs, maatschappelijk werkers, leerplichtambtenaren en jongerenwerkers. Zij vervullen de rol van de sociale huisarts:

- zoeken mee naar oplossingen in het gewone leven
- plegen korte interventies: advies, ondersteuning, gesprekken
- verwijzen trefzeker en tijdig door naar specialist of versterking (tweede lijn)

Er werken krachtige goed toegeruste generalisten met praktijkkennis. Ze zijn permanent op zoek naar initiatieven en sturingsmogelijkheden door burgers. Maar gaan ook op eigen initiatief af op situaties waarover ze zich zorgen maken. De vele loketten en steunpunten in de eerste lijn worden gebundeld. Dit vermindert ook het aantal disciplines in de eerste lijn: een adviseur/consultant/casemanager werkt voor de volle breedte van alle leefgebieden. (bijv. mantelzorg ouderen, wmo, mensen met beperkingen). In drukke wijken vormen deze professionals sociale wijkteams, in andere wijken vormen ze een netwerk. Voor bewoners is er ook nabij de mogelijkheid om- licht georganiseerd- te kunnen deelnemen aan collectief aanbod op het gebied van dagbesteding/recreatie, activering, opstap naar werk en scholing.

#### *Ontwikkelopgaven*

- *Eenduidige voorkeur voor bewoners op gebied van info/advies/lichte hulp (wijkpleinen)*
- *Uitvalsbasis voor professionals en vrijwilligers (team of netwerk)*
- *Minder disciplines (generalisten), meer gezamenlijke resultaten (programmering)*
- *Collectief en ontkokerd aanbod van onder andere dagbesteding en activering.*

### **7.1.3 De tweede lijn werkt selectief en ondersteunend**

Bij burgers die permanente ondersteuning vanuit de tweede lijn nodig hebben, wordt de regierol in de tweede lijn belegd. De tweede lijn is georganiseerd op stedelijk of (sub)regionaal niveau. Voorbeelden van (toekomstige) voorzieningen in de tweede lijn zijn de

gesloten jeugdzorg, begeleiding en dagbesteding, beschut werken en begeleide woonvoorzieningen.

In relatie met de 0<sup>e</sup> en 1<sup>e</sup> lijn dient de tweede lijn:

- het gewone leven (sociaal netwerk) bij interventies te betrekken (systeembenadering) en daar steun of nazorg te organiseren;
- kennis toe te voegen aan eerstelijns professionals (signalering problematiek, bejegening enz.);
- zichzelf efficiënt te organiseren. Dienstverlening vindt overigens vaak ambulante in de wijken/woonvormen plaats omdat daar de cliënten wonen. Maar daarom zijn ze nog niet hetzelfde als 1e lijn.

Hulp kan zowel tijdelijk als permanent zijn. Op één leefgebied of op meerdere leefgebieden tegelijkertijd. Het op te lossen probleem is complex en/of langdurig en niet oplosbaar in de eerste lijn.

Alle hulp en steun die langdurig, complex of gespecialiseerd is, vindt de burger in de tweede lijn. Denk aan bijstand, gehandicaptenzorg, verslavingszorg, GGZ, multiprobleemaanpak, hulp bij huishouden, vervoersoplossingen, jeugdzorg, schuldhulp en maatschappelijke opvang. Het is belangrijk dat deze verstrekkingen of hulp optimaal aansluiten op het gewone leven. Dus een elektrische fiets in plaats van een scootmobiel als dat wenselijker is. Of zorgen dat vaders verslavingsproblemen ook worden aangepakt als je het kind in behandeling hebt. En dat er nazorg is geregeld of ondersteuning van de mantelzorger als je een cliënt weer loslaat.

#### *Ontwikkelopgaven*

- *Optimale afstemming met andere specialisten/verstrekkingen*
- *Betrekken van het sociale systeem of de thuissituatie in de interventie/verstrekking/nazorg*
- *Duidelijkheid geven aan de eerste lijn die nodig is om trefzeker en tijdig te verwijzen*
- *Kennis ter beschikking stellen aan de eerste lijners, bijvoorbeeld over omgaan met bepaalde doelgroepen.*
- *Samen met eerstelijns professionals zorgen voor een effectieve aanpak van multiproblematiek volgens het principe één gezin en één plan.*
- *Specialisten uit verschillende sectoren werken samen in afstemming met de generalist in de eerste lijn.*

#### **7.1.4 Gemeentelijke rol**

De hiervoor gepresenteerde opvatting over het stelsel heeft ook consequenties voor de rol van de overheid. In het sociale domein ligt de primaire verantwoordelijkheid immers in het dagelijks leven. De rol van de gemeente wordt daarom meer faciliterend, meedenkend en samenwerkend. Daarbij gaan we actief op zoek naar nieuwe verbindingen met de belangrijkste belanghouders/medefinanciers; corporaties, zorgverzekeraars, onderwijs en bedrijfsleven. We streven naar sterke partnerschappen in stad en regio in de vorm van een modern sociaal contract. We erkennen onze beperkte invloed op de complexe problematiek als overheid en geven veel meer ruimte en vertrouwen aan de stad. Het gaat om loslaten en ruimte scheppen voor verandering en innovatie. Niet de verhouding overheid en burger maar de verhouding tussen inwoners onderling hanteren we als ordenend principe. Mensen, instellingen en bedrijven helpen zichzelf en elkaar, omdat onze toekomstige stad daarvoor alle aanleiding en mogelijkheden biedt. We staan samen garant voor een solide vangnet voor hen die het (tijdelijk) zelfstandig niet kunnen. De inzet van de gemeente is gericht op samenhang en samenwerken. Niet op het aansturen van afzonderlijke instellingen. In dit veranderproces dat we samen met belanghebbers, uitvoerende organisaties en bewoners

ingaan zien we als gemeentelijke rollen: stimuleren, initiëren, regisseren en bewaken van resultaten voor de stad. Uiteraard blijven we als gemeente uitvoerder, opdrachtgever of subsidieverstrekker voor de taken waarvoor wij verantwoordelijk zijn.

De nieuwe aanpak en de drie decentralisaties, stoelen we op de volgende principes:

- De eigen kracht van de burger en zijn sociale netwerk staat centraal. Iedere inwoner van 's-Hertogenbosch heeft talenten en mogelijkheden. Dit geldt ook voor burgers die tijdelijk of permanent problemen ervaren op één of meer leefgebieden. Wij willen beleid dat gericht is op het ontdekken en stimuleren van talenten. In houding en gedrag sluiten uitvoerders aan op initiatieven en oplossingsmogelijkheden van bewoners zelf. Problemen worden niet overgenomen. Waar dan kan en wenselijk is verplaatsen we de beslissingsmacht én budget zoveel mogelijk naar burgers en initiatiefnemers.
- Steun is in principe preventief en eindig. Hulpverleners zoeken actief de kracht op van het gewone leven dat zich afspeelt in gezinnen, scholen, bedrijven, jongerencentra, buurthuizen, sportclubs, kerk, moskee, amateurkunst, winkels, uitgaansleven, vrijwillige verbanden. Een kleine groep heeft echter permanente hulp nodig, waarbij soms de organisatie van het dagelijks leven of bijvoorbeeld de opvoeding van kinderen wordt overgenomen. Waar de kracht van de samenleving niet toereikend is, staan we klaar als overheid.
- De logica van de praktijk staat voorop. Niet alles is maakbaar. Niet overal heeft de gemeente een rol. We moeten ons concentreren op de onderwerpen waar we verschil kunnen maken én die vanuit maatschappelijk oogpunt urgent zijn. We willen betere beleidsinterventies. Liever minder maar wel effectief. We betrekken uitvoerende organisaties (in- en extern) bij de probleemanalyse en bij de bepaling van te realiseren effecten.
- We stoppen met problematiseren. We willen een aanpak gebaseerd op de veerkracht van mensen en hun netwerken. Niet elk signaal leidt tot een professionele interventie of aanpassing. Soms is niets doen beter. Het doel is niet om directe hulp te bieden maar om iemand te helpen zelf hulp te organiseren. Elke tweede vraag van een sociaal werker zou moeten luiden: wat heeft u zelf gedaan om het op te lossen? En hoe kunnen wij u helpen om dit wel te laten lukken? Het vraagt om een mentaliteits- en cultuurverandering bij zowel uitvoerende professionals als beleidsambtenaren.
- We gaan versnippering in beleid, uitvoering en projecten tegen. We voorkomen en bestrijden de 'professionele drukte' in wijken en gezinnen. We formuleren resultaten die in opdracht worden gegeven aan meerdere samenwerkende partijen. We verlichten de verantwoordingsdruk bij organisaties, opdrachten worden simpeler en flexibeler. Wanneer het echt nodig is, nemen wij de regie op de uitvoering.
- We handelen vanuit vertrouwen en loslaten. Met minder professionals en een effectievere inzet en organisatie. Met vloeiende overgangen tussen hulp van de overheid en zorg uit de eigen omgeving. Dit betekent dat we accepteren dat we niet overal over gaan en dat we het niet altijd het beste weten. Dit betekent ook dat andere spelers samen met ons het verschil maken. Niet allemaal in opdracht van ons.
- Ons beleid is inclusief en dus voor iedereen. We doen niet aan doelgroepenbeleid. Maar mochten bevolkingsgroepen aantoonbaar achterblijven op het gebied van werk of

schooluitval, dan zoeken we naar effectieve(re) interventies.

- Wij geven als gemeente het goede en inspirerende voorbeeld.

## **8) De aanpak**

De veranderingen die we willen, mogen niet mislukken. Maar we kunnen ze niet allemaal tegelijk realiseren. Het gaat om een beweging die we willen veroorzaken. Het gaat jaren duren voordat een nieuw sociaal stelsel écht functioneert zoals we dat wensen. We kunnen op dit moment ook nog niet alles overzien. De drie transities zijn nog niet even ver uitgekristalliseerd, en ze lopen qua invoeringsdatum niet gelijk op. We moeten het gesprek met belanghouders/medefinanciers aangaan en ieders bijdrage concretiseren. Bovendien zijn de economische vooruitzichten slecht en staan er mogelijk nog meer ingrijpende bezuinigingen of veranderingen te wachten.

Intussen moeten bewoners uiteraard gewoon 'bediend' blijven en scherpen we de inhoudelijke resultaten die we voor de stad willen bereiken aan. Dat doen we op basis van voortschrijdend inzicht in de decentralisaties en in de bijdragen van andere belanghebbers.

Dit betekent dat we als gemeente gefaseerd te werk moeten gaan en al werkend, samen met belanghouders (medefinanciers van het sociale domein) en uitvoeringpartners vervolgstappen gaan zetten voor veranderingen in de 0<sup>e</sup>, 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijn. Daarbij moeten de nieuwe rollen van partijen verder 'uitgevonden' en eigen gemaakt worden.

### **8.1 Meerjarige fasering**

Globaal zien we daarbij de volgende meerjarige fasering:

#### **Korte termijn**

- Nieuwe coalities vormen met belanghouders/medefinanciers: zorgverzekeraars, scholen, corporaties, bedrijven. Afspraken maken over taken en financiering in het sociale domein.
- Lopende en nieuwe inhoudelijke opdrachten/aanbestedingen met de (decentralisatie) kennis van nu al zoveel mogelijk afstemmen op de nieuwe opgaven.
- Met de uitvoerders in de 0<sup>de</sup>, 1<sup>ste</sup> en 2<sup>de</sup> lijn interactief nieuwe werkwijzen en aanbod ontwikkelen, te beginnen in twee wijken.
- Als gemeente het goede voorbeeld geven door de eigen versnippering van het beleid (planvorming, opdrachtverstrekking) en de uitvoering (bijvoorbeeld consultants, casemanagers, leerplichtambtenaren) aan te pakken.
- Samen met regio en aanbieders verder uitdenken van de implicaties van drie transities.

#### **Middellange termijn**

- Uitvoeringsstructuur voor nieuwe taken en verbetering huidige uitvoering is gereed.
- Mentaliteitsverandering bij gemeente en uitvoerders is op gang.
- Er liggen convenanten/investeringsafspraken met medefinanciers/belanghouders.

#### **Lange termijn**

- De decentralisaties zijn in het beleid en de uitvoering geïmplementeerd.
- Het sociale stelsel is beleidsarm, de uitvoering is gemoderniseerd.
- De gemeente is aanvullend op andere (financiers, uitvoerders, burgers).
- De lijnen werken zoals beoogd, de nieuwe mentaliteit is bij alle betrokkenen zichtbaar.

## **8.2 Wat doen we in 2012?**

Uitwerken staat centraal in 2012. We werken de uitvoeringsprogramma's en de beleidskeuzes in de decentralisaties AWBZ en Werken naar Vermogen verder uit. Die uitwerkingen willen we overigens gelijktijdig in één notitie aan uw raad voorleggen. Beide transities worden ingericht op basis van de organisatorische en inhoudelijke opvattingen van dit beleidskader.

Over het plan voor de decentralisatie van de Jeugdzorg kunnen we nog niets zeggen, omdat die transitie verder in de tijd gepland is (2015 - 2016). Kanttekening daarbij is, zoals we eerder hebben opmerkten, dat er stemmen opgaan om de transitie jeugdzorg sneller en in één keer in te voeren in plaats van de gefaseerde overgang zoals die nu is gepland. Ook worden via de transitie AWBZ al elementen van het jeugdzorgsysteem overgeheveld namelijk de AWBZ gefinancierde zorg voor jeugdigen met GGZ problematiek en voor jeugdigen met een lichte verstandelijke beperking.

### ***Wat kan uw raad in 2012 verwachten (zie ook bijlage 1)?***

Nadat dit beleidskader is vastgesteld, bieden wij in het voorjaar de volgende voorstellen tegelijkertijd en in samenhang ter besluitvorming aan:

1. Eén samenhangende uitvoeringsnotitie in het voorjaar van 2012 met daarin:
  - Vierjarige uitvoeringsprogramma's (jaarlijks te actualiseren) waarin voor de zes leefgebieden in samenhang resultaten en financiën worden gepresenteerd. Op basis van deze uitvoeringsprogramma's worden de verschillende subsidiecontracten en aanbestedingen ingericht. Ook vormen deze programma's de basis voor het aanpassen van de programmabegroting voor de thema's binnen het sociale domein.
  - Voorstel over de transitie van de onderdelen dagbesteding en begeleiding uit de AWBZ.
  - Voorstel over de inrichting van werken naar vermogen in onze stad.

Daarnaast zullen we de raad in 2012 het volgende aanbieden:

2. Per kwartaal informeren we uw raad over de voortgang van de uitvoering van het kader en de drie decentralisaties. Het is belangrijk om ook bestuurlijk periodiek stil te staan bij deze majeure ontwikkelingen.
3. In december leggen we de verordeningen voor het nieuwe stelsel "Werken naar Vermogen" en Transitie AWBZ voor.

## **9) Financiële uitgangspunten**

Naast de inhoudelijke en organisatorische urgentie om te veranderen is er ook een financiële noodzaak:

- het is de vraag of het blijft bij de ingecalculerde bezuinigingen, gezien de Europese schulden crisis;
- de taakverschuiving (decentralisaties) gaat gepaard met een aanzienlijke (efficiency)kortingen
- verschillende sociale regelingen kenmerken zich al jaren door flink oplopende kosten (door stijging van de vraag).

Eerder hebben we met het fonds integrale afwegingen een aantal financiële uitgangspunten vastgelegd. Die blijven vanzelfsprekend overeind. Met als belangrijkste principe dat kortingen op beleidsbudgetten één op één worden doorvertaald naar het betreffende beleidsveld.

We willen met de ideeën in dit kader ook richting geven aan de toekomstige financiële inzet in het sociale domein. Daarvoor willen we de volgende uitgangspunten hanteren:

- Kaderstellend voor de realisering van onze opdracht zijn de budgetten die we daarvoor van het rijk krijgen of gaan krijgen en de ingezette gemeentelijke budgetten. Dat betekent dat we bij dreigende budgetoverschrijdingen opnieuw gaan prioriteren;
- Alle middelen die we van het rijk met de taakverschuivingen overkrijgen worden ingezet ter versterking van het sociale domein;
- Dat betekent met name een versterking van het gewone leven en de 1e lijn. De nadruk ligt daarbij vooral op slimmer organiseren. Die modernisering van het stelsel moet uiteindelijk efficiencyvoordelen opleveren.
- Het kan zijn dat het realiseren van die efficiencyvoordelen eerst een tijdelijke verschuiving van middelen naar de 0e en 1e lijn vraagt. Zodoende scheppen we ruimte voor de verwachte toename van de vraag naar 2e lijnsvoorzieningen. Zo kunnen we de hoge kwaliteit van voorzieningen handhaven en zijn ook in staat om bij eventuele toekomstige extra bezuinigingen het voorzieningenniveau in de stad op een goed peil te houden.

Burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch,  
De secretaris, De burgemeester,

mr. drs. I.A.M. Woestenberg      mr. dr. A.G.J.M. Rombouts

**Bijlagen:**

1. Globale planning beleidskader, decentralisaties en uitvoeringsplannen / meer jaren transitiekalender
2. Samenhang beleidskader, uitvoeringsplannen en decentralisaties
3. Aanbiedingsbrief en advies WMO-adviesraad
4. Aanbiedingsbrief en advies cliëntenraad AmSZ
5. Reactie van het college op de adviezen

**Ter inzage:**



De gemeenteraad van 's-Hertogenbosch in zijn openbare vergadering van 28 februari 2012;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 17 januari 2012, regnr. 12. 0075;

gelet op de Gemeentewet;

### **Besluit**

1. De inhoudelijke opgave, zoals beschreven in par 5.1 vast te stellen.
2. De organisatorische opgave, zoals beschreven in par. 5.2 vast te stellen.
3. Het denkmodel van de lijnen, zoals beschreven in hoofdstuk 6, vanuit de gemeente als richtinggevend principe te hanteren voor de inrichting van het sociale domein en de uitwerking van de decentralisaties.
4. De ontwikkelopgaven per lijn vast te stellen.
5. De aanpak zoals beschreven in hoofdstuk 7 te volgen. Dat wil zeggen een proces in te gaan met belanghouders en bewoners in te stad om te komen tot een nieuw sociaal contract met gezamenlijke aanpak en investeringen.
6. De financiële uitgangspunten zoals geformuleerd in paragraaf 9 vast te stellen.

's-Hertogenbosch,  
De gemeenteraad voornoemd,  
De griffier,

De voorzitter,

drs. A. van der Jagt

mr. dr. A.G.J.M. Rombouts