

RIS.10108

PROGRAMMA CONTOUREN

Welzijn op koers

Richting geven aan vernieuwing Voorliggend Veld





INHOUDSOPGAVE

Inleiding	1
1. Overzicht	2
2. Voorliggend veld	3
Gewenste resultaat vanuit het Voorliggende veld.	
3. Voortraject.	3
4. Welzijn op Koers	5
Doel van het programma Welzijn op koers.	
Wat mee te nemen uit het voortraject.	
5. Programmalijnen Welzijn op koers	5
Programmalijn 1: Richting geven door focus	
Programmalijn 2: Richting geven door kaders/ structuur.	6
Relatie Sedna – gemeente (opdrachtgever/ opdrachtnemer).	7
Programmalijn 3: Richting geven door integraliteit	
Bijlage 1. Verkennde gesprekken bestuurders	9

Maart 2021

Gemeente Emmen

Inleiding

Met de uitvoering van de opdracht vanuit de raad om binnen het voorliggende veld tot een structurele taakstelling (ombuiging) te komen lag er eveneens de vraag over de effectiviteit en efficiëntie van wat er in het voorliggende veld wordt uitgevoerd en hoe het is vormgeven. Welke acties en maatregelen kunnen bijdragen om te komen tot verbeteringen, vernieuwing van het voorliggende veld.

Een antwoord op deze vraag blijkt niet eenvoudig.

Zoekend naar een balans tussen inhoud, ambities, effectiviteit en besparing bestond de eerste aanzet uit een concreet actieprogramma gebaseerd op de uitkomsten vanuit de visievorming en geschetste toekomstscenario's van het eerder uitgevoerde CMO STAMM Traject.

Mede op basis van een verkenning met verschillende collegeleden ontstond het inzicht dat er meer nodig is om te komen tot een "Vernieuwing voorliggend veld".

Om richting te geven aan een dergelijk traject is het noodzakelijk dat er een goed en eenduidig beeld is van wat de richting moet zijn. Het vraagt inzicht en focus om keuzes te kunnen maken.

Dit heeft geleid tot het huidige document *Welzijn op Koers*. *Welzijn op Koers* is bedoeld om, op basis van een drietal programmalijnen, de contouren te schetsen voor de gewenste richting.

Gezien de complexiteit en de samenhang van verschillende onderdelen maar ook de behoefte aan verandering past hierbij een programma aanpak. Hiermee is het mogelijk om richting te geven aan een duurzame, toekomstbestendige vernieuwing van het voorliggende veld. Vooralsnog zal er niet gekozen worden voor een dergelijke programmatische aanpak maar zal *Welzijn op Koers* op onderdelen vorm krijgen.

Daarnaast is het van belang om bij de uitwerking van *Welzijn op Koers* de aansluiting te zoeken bij de kaders/richting die ontstaat in de herijking van de strategienota en het sociaal domein. Tegelijkertijd dient *Welzijn op koers* ook als input voor de herijking van onze inrichtingsopgaven en -principes t.b.v. strategienota en koers van het gehele sociaal domein.

1. Overzicht.

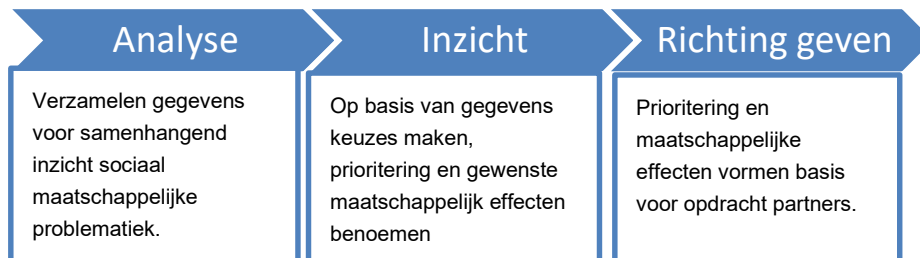
Welzijn op koers: Richting geven aan vernieuwing voorliggend veld.

Creëren van inzicht en benodigde (rand)voorwaarden om richting te geven aan een toekomstbestendig Voorliggend Veld.

Vanuit het gedachtegoed van Positieve Gezondheid met als vragen;

- Wat moeten we vasthouden, versterken, vernieuwen of loslaten om goed aan te sluiten bij wat echt nodig is?
- Vraagt dit een andere overheid, een ander lokaal samenspel, een andere werkwijze en/of een ander aanbod?

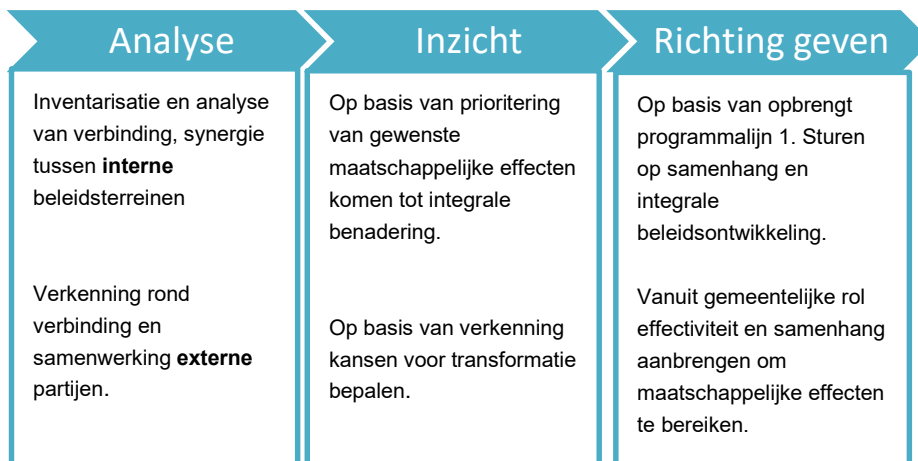
Programmalijn 1. Richting geven door focus.



Programmalijn 2. Richting geven door kaders en structuur.



Programmalijn 3. Richting geven door integraliteit.



2. Voorliggend veld.

In het doorlopen traject is onderstaande definitie gebruikt voor het voorliggende veld:

Het geheel van vrij toegankelijke activiteiten en ondersteuning in het sociaal domein, zowel uitgevoerd door inwoners, vrijwilligers als professionals. Van deze activiteiten kan iedereen gebruikmaken. Ze zijn gericht op het versterken van de eigen kracht en eigen regie van inwoners. De activiteiten dragen bij aan een gezonde en vitale samenleving.

Gewenste resultaat vanuit het Voorliggende veld.

Wat moet dit geheel van vrij toegankelijke activiteiten en ondersteuning in het sociaal domein opleveren:

- Bewerkstelligen van, de effecten van, eigen kracht en eigen regie van inwoners (gedachtegoed van positieve gezondheid).

Eigen kracht en eigen regie houdt in dat mensen zelf beslissingen kunnen nemen over zaken die hem of haar aangaan en het vermogen hebben om zelf – zoveel mogelijk- keuzes te kunnen maken die hen in staat stelt het leven te leiden zoals hij of zij dat wenst. Hierbij kan het gaan om een individu maar het is ook te vertalen naar een groep, buurt of gebied. Het gaat om zeggenschap, zelf keuzes maken. Investeren in eigen kracht en eigen regie heeft een positief effect op de ervaren kwaliteit van leven.

- Preventieve uitwerking.

Waarbij we een onderscheid kunnen maken in drie vormen

Van tevoren inspelen op risicofactoren voordat een probleem ontstaat (primaire preventie)

Bij de eerste signalen dit zo snel mogelijk opsporen zodat problemen niet verergeren (secundaire preventie)

Voorkomen dat iets ongewenst opnieuw voorvalt (tertiaire preventie)

Deze preventieve uitwerking draagt bij aan een gezonde en vitale samenleving en vermindert de inzet van onnodige zwaardere (geïndiceerde) interventies. Waarmee het eveneens een kostenbesparend effect heeft.

3. Voortraject.

De aanloop naar het *Welzijn op koers* kent een aantal verschillende fasen met opbrengst die het fundament vormen voor de start van dit programma.

Traject visievorming vernieuwing voorliggend veld (CMO STAMM)

In de periode maart – september 2018 is er door CMO STAMM, in opdracht van de gemeente, een traject uitgezet om te komen tot een 'vernieuwing' van het voorliggende veld. Het traject was erop geënt om tot een visie te komen die antwoord geeft op de vraag;

Sluiten we met onze aandacht, voorzieningen en budgetten goed aan op wat er ECHT speelt in de (dynamische) samenleving?

Met als vervolgvraag;

Wat moeten we vasthouden, versterken, vernieuwen of loslaten?

Dit traject heeft een – concept- visiedocument opgeleverd met vanuit het vervoltraject bijbehorende uitwerking van toekomstscenario's.

Toekomstscenario's voorliggend veld (CMO STAMM).

Als uitwerking van de visie zijn er mogelijke toekomstscenario's geschetst. Deze zijn tot stand gekomen middels sessies met sleutelfiguren waarin de volgende onderwerpen aan bod zijn gekomen: *De gebiedsagenda's, rol van de gemeente, huidige spelers in het voorliggende veld, herijking positie/taken Sedna, anders denken/ anders doen en verdeling van budgetten.*

De toekomstscenario's bestaan uit een aantal keuzes, tegenstellingen die, mede op basis van bovenstaande, van invloed zijn om de (toekomstige) inrichting van het voorliggende veld.

Bovenstaande traject is medio september 2018 afgerond maar heeft niet geleid tot formele vaststelling van de visie of middels de toekomstscenario's te komen tot een bestuurlijke afweging voor wat betreft een toekomstige richting.

Nieuw startmoment vernieuwing voorliggend veld.

Mede op basis van de opdracht om te komen tot een ombuiging (taakstelling) voorliggend veld is eveneens de inhoudelijke Vernieuwing Voorliggend Veld weer opgepakt. In eerste instantie in de vorm van een actieplan (met 5 actielijnen) bedoeld om vanuit het doorlopen traject met CMO STAMM een nieuw startmoment te creëren.

Tussenstap: bestuurlijke verkenning met betrekking tot beeld en verwachting bij voorliggend veld.

Alvorens actieplan als nieuw startmoment in het college te brengen heeft er een inventariserende ronde langs de collegeleden plaatsgevonden. Dit leverde nieuwe input op. Samengevat kwam vanuit de gesprekken naar voren dat een vernieuwing van het voorliggende veld zich moeten richten op:

- Transformeren (anders doen, vernieuwen, experimenteren)
- Effectiviteit (sturen op en meten van effectiviteit)
- Inwoner centraal (maatwerk -per gebied -, vraaggericht, preventief)
- Integraal (verbinding in de keten, beleidsterreinen en partnerschap)

Met name deze bestuurlijke verkenning, heeft het inzicht opgeleverd dat een traject "vernieuwing voorliggend veld" meer vraagt dan een aantal concrete acties. Een belangrijke constatering uit de tussenstap is dat het ontbreekt aan inzicht, met name data, om richting te geven aan het voorliggende veld.

Dit begint met welke sociaal maatschappelijke problemen hebben onze prioriteit en welke verandering (resultaten) willen we zien.

Hiervoor is het noodzakelijk om inzicht te hebben in bijvoorbeeld de omvang, de ernst en de concentratie van deze sociaal maatschappelijke problemen. En worden deze ook (h)erkend door onze partners en inwoners?

Hierbij hoort eveneens de vraag: "Welke rol vervullen we als gemeente en welke rol wordt er van ons verwacht"? Het rapport over de transformatieopdracht binnen de Wmo is hierover duidelijk; *De gemeente Emmen moet haar positie in de transformatie overdenken en regie gaan voeren.*

We beginnen niet vanuit een nul-situatie. Vanuit het beleidsdocument "*Samen verder in het sociaal domein*" hebben we het voorliggend veld al ingekleurd. Bijvoorbeeld met het gebiedsgericht werken en het gebruik van de gebiedsagenda's. Overigens gaan we dit opnieuw bekijken in de herijking van de koers op het sociaal domein. Bij het richting geven aan vernieuwing Voorliggend veld is het ook goed om deze onderdelen verder onder de loep te nemen en te bepalen wat moeten we vasthouden, versterken, vernieuwen of loslaten?

4. Welzijn op Koers

Het voorstel is om via een programmatische aanpak vanuit drie programmalijnen te komen tot het aanbrenge van focus, het bieden van kaders en structuur en het organiseren van integraliteit en synergie. De opbrengst van deze drie programmalijnen moeten de basis vormen voor het geven van richting aan het (vernieuwde) voorliggend veld.

Doel van het programma Welzijn op koers.

Welzijn op koers heeft als doel het inzicht en de (rand) voorwaarden te creëren om vanuit de gemeentelijke regierol richting te geven aan het voorliggende veld. Een toekomstbestendige richting passend bij de ambities van de gemeente en behoefte vanuit de samenleving.

Wat mee te nemen uit het voortraject.

Het tot nu toe doorlopen traject vormt de basis bij de start van Welzijn op koers. Voorstel is om de volgende elementen als uitgangspunt voor het programma mee te nemen.

- De vraagstelling
Sluiten we met onze aandacht, voorzieningen en budgetten goed aan op wat er ECHT speelt in de (dynamische) samenleving? Wat moeten we vasthouden, versterken, vernieuwen of loslaten?
Deze vraag is nog steeds essentieel om als gemeente, samen met partners en inwoners, richting te geven aan het voorliggende veld.
- Het benoemde handelingsrepertoire (sleutel tot succes).
Bij de vraagstelling past de zogenaamde "*Sleutel tot succes*". Welk handelingsrepertoire is gewenst om richting geven aan vernieuwing voorliggende veld en vraagt dit iets van *een andere overheid, een ander lokaal samenspel, andere werkwijze en/of een ander aanbod?*
- Het gedachtegoed van *Positieve gezondheid* als leidraad bij het richting geven aan vernieuwing voorliggend veld.
Gezondheid als het vermogen van mensen zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van fysieke, emotionele en sociale uitdagingen van het leven. Waarbij een benadering van positieve gezondheid eveneens op wijk/ gebiedsniveau kan plaatsvinden.
- De opbrengst vanuit de bestuurlijke verkenning.
Waarbij in het richting geven aan vernieuwing voorliggend veld er, samengevat, oog is voor transformeren, effectiviteit, de inwoner centraal en integraliteit.
(Een uitgebreider overzicht van de opbrengst is opgenomen in de bijlage van dit document).

Bovenstaande elementen (principes) worden meegenomen in de herijking van de koers van het gehele sociaal domein en andersom dient er eveneens de aansluiting te worden gezocht met de daarin ontwikkelde principes.

5. Programmalijnen Welzijn op koers

Het programma *Welzijn op koers* is opgebouwd uit een drietal programmalijnen. Waarbij onder de verschillende programmalijnen een aantal acties, trajecten zijn opgenomen die in samenhang weer bijdragen aan het richting geven om te komen tot een vernieuwing voorliggend veld.

Als basis zijn de programmalijnen en de onderdelen opgebouwd vanuit de benadering van *Analyse – Inzicht -Richting geven*.

Programmalijn 1: Richting geven door focus.

Doel van deze programmalijn is om op basis van data te komen tot een prioritering van aan te pakken problematiek (al dan niet op gebiedsniveau of wijkniveau). Deze prioritering te vertalen naar gewenste maatschappelijk effecten en hierop te monitoren.

Om richting te kunnen geven is het van belang inzicht te hebben op basis waarvan je de richting bepaalt. Uit het voortraject, m.n. de bestuurlijke verkenning, werd duidelijk dat het ontbreekt aan

een overzichtelijk geheel van vooral data van sociaal maatschappelijke problemen. Dit zowel voor de gemeente als geheel als voor de gebieden of wijken afzonderlijk. Waarschijnlijk is er al veel data beschikbaar en wordt vanuit afzonderlijke beleidsterreinen hiervan gebruik gemaakt.

Analyse.

We starten met het bij elkaar brengen van relevante data in combinatie met input vanuit het voorliggende veld, Met als resultaat een verbeterd en samenhangend inzicht (dashboard) in de sociaal maatschappelijke problematiek.

Inzicht.

Op basis van de verzamelde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens een (bestuurlijke) prioritering aan te brengen in de aanpak van problematiek en daarbij de gewenste maatschappelijke effecten te benoemen.

Deze prioritering dient tot stand te komen in samenspraak met de betrokken partijen in het voorliggende veld. Daarnaast moet er een verbinding worden gemaakt met de beleidsuitgangspunten (van de herijkte koers) van het sociaal domein.

Richting geven.

De prioritering en de door de gemeente benoemde maatschappelijke effecten vormen de basis voor de opdracht aan de verschillende partners in het voorliggende veld. Waarbij frequent in gezamenlijkheid wordt gekeken naar behaalde resultaten en gewenste inzet.

Programmalijn 2: Richting geven door kaders/ structuur.

Doel van deze programmalijn is om de huidige infrastructuur van het voorliggende veld te evalueren en waar gewenst te herzien.

Analyse.

Op basis van constatering en signalen vanuit het voorliggende veld (o.a. het rapport *Anders denken, Anders Doen* -Evaluatie Wmo transformatieopdracht hoofdaanbieders) blijkt dat er in de huidige structuur een aantal onderdelen zijn die om aandacht vragen en waarbij de verwachting is dat de gemeente hier een (regie)rol op zich neemt:

a) Sociale teams.

We hebben gemerkt dat de huidige opzet van de sociale teams de slagvaardigheid en effectiviteit niet altijd bevordert. Om bovenstaande scherper te krijgen zullen we starten met een evaluatie van de huidige situatie.

b) Werkwijze gebiedsgericht werken.

Als gemeente hebben we vooralsnog gekozen voor de structuur van de 6 gebieden. Wat is er echter nodig vanuit het gewenste handelingsrepertoire om het gebiedsgerichte werken meer inhoud te geven? En hoe kunnen we ruimte creëren om binnen de gebiedsgerichte benadering accenten te leggen op bepaalde wijken, dorpen wanneer de situatie daar om vraagt?

c) Gebiedsagenda's.

De huidige gebiedsagenda zijn in 2015 – 2016 opgesteld en hebben mede gediend voor het aanbestedingstraject van de Wmo. De gebiedsagenda en daaraan gekoppeld het stuurwiel zijn bedoeld als instrument om gezamenlijk te sturen op het bereiken van maatschappelijke effecten en resultaten in het sociale domein.

Uit het voorafgaande traject vernieuwing voorliggend veld blijkt dat de gebiedsagenda's door 83.3% van de betrokkenen als het belangrijkste richtinggevend kader wordt genoemd. De respondenten benoemen eveneens diverse verbeterpunten voor het proces van het opstellen, uitvoeren en monitoren van deze agenda's.

Inzicht.

Een analyse, evaluatie van bovenstaande onderdelen moet leiden tot (verbeter)voorstellen en inzicht geven in wat vast te houden, te versterken, te vernieuwen of los te laten. Waarbij de richting die gegeven wordt vanuit programmalijn 1, de prioritering in sociaal maatschappelijke problematiek, van invloed is op de keuzes.

Richting geven.

De resultaten en aanbevelingen uit de analyses, evaluaties worden gebruikt om als gemeente kaders mee te geven en/of een opdracht te verstrekken om de (infra)structuur van het voorliggende veld te waar nodig te versterken of te vernieuwen.

Relatie Sedna – gemeente (opdrachtgever/ opdrachtnemer).

Voorstel is om de relatie en partnerschap met de welzijnsorganisatie Sedna als specifiek onderdeel binnen programmalijn 2. op te nemen.

Nu worden er jaarlijks, op basis van output, subsidieafspraken gemaakt met Sedna over inzet op verschillende (van individuele tot collectieve) interventies. We moeten toewerken naar afspraken op basis van de prioritering die vanuit programmalijn 1 tot stand moet komen. Gekoppeld aan de maatschappelijke effecten die we willen bereiken.

Dit vraagt om goede afspraken waarbij de verwachtingen over de vraag, inzet en verantwoording voor beide helder dienen te zijn. Daarnaast kan de huidige wijze van financiering middels subsidie ook onderdeel zijn van een verdere verkenning.

Analyse

Door het starten van een verkennend traject met Sedna over de mogelijkheden om te komen tot een andersoortig opdrachtgever – opdrachtnemersrol. Waarbij er aandacht is voor de bestuurlijke wens om meer inzicht te krijgen in de inzet van Sedna en effecten van deze inzet, de rol die Sedna vervult en de wijze waarop Sedna en de gemeente zich tot elkaar verhouden.

Inzicht.

Dit traject dient om te komen tot (mogelijk hernieuwde) afspraken rond opdrachtgever en opdrachtnemersrol. Passend bij de wens vanuit de gemeente en haalbaarheid (inhoudelijk en financieel) vanuit het perspectief van Sedna

Richting geven.

Het maken van afspraken die de basis vormen voor stabiliteit in het partnerschap tussen Sedna en de gemeente. Zowel voor wat betreft inhoudelijke afspraken (verwachtingen) als financieel (meerjarenafpraak)

Programmalijn 3: Richting geven door integraliteit.

De derde programmalijn moet leiden tot verbinding, samenhang en afstemming zowel binnen de verschillende beleidsterreinen intern als in de verbinding tussen de verschillende externe partijen.

Beleidsontwikkeling en uitvoering vindt veelal nog plaats vanuit een verkokerde aanpak waarbij eigen doelen/ resultaten en acties worden geformuleerd en uitgezet. Dit terwijl verschillende beleidsterreinen elkaar raken en een integrale benadering effectiever is. Dit begint al bij de verschillende portefeuilles.

Daarbij is de vraag hoe we het buiten georganiseerd hebben in het voorliggende veld. Is er nu daadwerkelijk sprake van dubbeling in aanbod, en hoe is de aansluiting met bijvoorbeeld de toegang en de 2^e lijn? Waar liggen kansen om door samenwerking of een andere invulling effectiever te zijn en wat is onze rol als gemeente daarbij. Is onze opdracht aan de verschillende partners eenduidig en zijn onze verwachtingen en visie en doelen duidelijk?

Analyse.

Interne beleidsterreinen.

Op basis van een inventarisatie en analyse in beeld brengen waar verbinding en synergie zit tussen de verschillende beleidsterreinen welke verbonden zijn met het voorliggende veld.

Extern.

Verkenning hoe het is gesteld met de verbinding in de lijn tussen voorliggend veld (organisaties) en de 2^e lijn. Daarnaast past hierbij eveneens om een beeld te schetsen van de samenwerking tussen verschillende partijen in het voorliggende veld.

Inzicht.

Intern

Mede op basis van prioritering rond maatschappelijke effecten, vanuit de verschillende beleidsterreinen tot een integrale benadering te komen. Waarbij beleidsuitgangspunten en hieruit voortvloeiende acties op elkaar zijn afgestemd. Waar kunnen beleidsvelden elkaar versterken. Hoe verhoudt zich dit tot het gebiedsgericht werken (maatwerk) en het gedachtegoed van positieve gezondheid.

Extern

Voor wat betreft de externe verkenning moet dit inzicht geven of er sprake is van dubbelingen of mogelijk hiaten in het aanbod. Waar is winst te behalen door de samenwerking en verbinding onderling of in de lijn te versterken. Waar liggen kansen om zaken anders vorm te geven en te transformeren.

Richting geven.

Intern

Waar gewenst intern meer sturen op een integrale beleidsontwikkeling en de samenhang tussen de beleidsterreinen bewaken. De opbrengst vanuit programmalijn 1. kan dienen als een paraplu, meetlat bij beleidsontwikkeling rond het sociaal domein. Het aanbrengen van enige synergie tussen de verschillende portefeuilles kan hierbij helpen.

Extern

Vanuit de analyse als gemeente je rol pakken richting partners die noodzakelijk is om de effectiviteit, samenhang en gewenste maatschappelijke effecten te bereiken. Afhankelijk van de situatie kan deze verschillend van aard zijn.

Bijlage 1. Opbrengst verkennende gesprekken bestuurders

Andere rol gemeente	Andere werkwijze	Ander lokaal samenspel	Ander aanbod	Effecten
Gebruik maken van wetenschap e.d. voor reflectie en ander manier van kijken.	Normaliseren en demedicaliseren.	Richten op welzijn en welbevinden van inwoners.	Inwoner en behoefte staan centraal.	Voorkomen van specialistische zorg. Preventieve werking
Toegankelijk maken van pilots en instrumenten en deze door ontwikkelen. Vertalen naar maatwerk in gebieden	Ondersteuning van mensen die echt nodig hebben.	Aansluiting bij gemeentelijk beleid (Sam- -Jeugd).	Transformatie (jeugd) vormgeven.	Verminderen van sociaal maatschappelijke problemen (Armoede, schulden)
Inzicht krijgen in aanbod, effectiviteit en sociaal rendement	Meer gebruik maken van initiatieven van onderop	Met Sedna, hoofdaanbieders en Toegang Dit in verbinding met andere partijen in voorliggend veld. (Stakeholders: onderwijs, woningbouwcorporaties)	Doelen Positieve gezondheid	Terugdringen kosten jeugdhulp
Analyse van problematiek in dorpen en wijken. Data-gestuurd/ informatie-gestuurd.	Versterken (infrastructuur voorliggend veld en in verbinding brengen met (samenwerking) formele zorg.	Verbinden met andere beleidsterreinen (bijv. sport en cultuur)	Maatwerk in de gebieden.	Innovatie(kracht) vanuit partijen.
Monitoring en gebruik maken van managementinformatie vanuit eigen organisatie	Voorkomen van institutionalisering	Ruimte voor andere partijen	Binnen gebieden kijken naar specifieke doelgroepen. Niet aanbod maar vraaggericht.	Vanuit diagnosticeren naar oplossen binnen de informele zorg
Sterker sturen op behalen van resultaten en effecten. Cyclisch proces		Afvragen wie is de juiste partner om vraagstuk op te pakken.	Criteria (meetlat) voor toetsen van projecten of deze bijdragen aan doelen die we willen bereiken (in gebieden)	
Faciliteren van initiatieven en experimenten.		Integrale aanpak/ benadering	Ruimte voor buiten de gebaande paden. Experimenteren	
Kaderstellend-opdrachtgever			Kunnen aantonen van effectiviteit van preventie. (Evidence based)	
Integrale samenhangende benadering en doorbreken van stapelingen				