



Een analyse van beleidskeuzes en uitgaven in de sociale basis in relatie tot de ontwikkeling van de (uitgaven aan) Wmo-maatwerkvoorzieningen (2017-2023)

# De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo

# De sociale basis en de houdbaarheid van de Wmo

Een analyse van de beleidskeuzes en uitgaven in de sociale basis in relatie tot de ontwikkeling van de (uitgaven aan) Wmo-maatwerkvoorzieningen (2017-2023)

Andrew Britt (Verwey-Jonker Instituut)  
Maarten Kwakernaak (Bureau Onderzoek)  
Kees-Jan van de Werfhorst (BMC)

Met medewerking van  
Jochum Deuten (Bureau Onderzoek)  
Erwin Ormel (BMC)

Utrecht, augustus 2024

# Inhoud

Wat is de sociale basis?	4	4.5. Is inzichtelijk te maken op basis van welke beleidstheorie deze verschuiving heeft plaatsgevonden?	26
1 Aanleiding en onderzoeksvragen	7	4.6. Welke sociale, culturele en/of demografische factoren van gemeenten spelen een rol bij de wijze waarop de brede sociale basis is ingericht?	27
Aanleiding	7	5 Conclusies	31
Onderzoeksvragen	7	6 Schets van onderzochte gemeenten	41
2 Werkafbakening van de sociale basis voor specifiek dit onderzoek	10	Korte reflectie op het proces met gemeenten en de belasting die het hen vraagt	41
2.1. Wegingsfactoren: wat weegt mee of we iets tot de sociale basis rekenen?	11	6.1. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in gemeente Nieuwegein	42
2.2. Begripsafbakening: wat rekenen we wél tot de sociale basis	12	6.2. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in de gemeente Tilburg	48
3 Adviezen uit de literatuur over wat helpt in de sociale basis	15	6.3. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in gemeente Veendam	55
4 Bevindingen (antwoorden op de onderzoeksvragen)	18	6.4. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in gemeente Venlo	61
4.1. Welke beleidsinterventies/activiteiten hebben gemeenten sinds 2015 ingezet om de brede sociale basis te versterken of in stand te houden?	18	6.5. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in gemeente X	68
4.2. Verhouding tussen, en ontwikkeling in, de uitgaven van de sociale basis en de individuele maatwerkvoorzieningen	19	6.6. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in gemeente Y	75
4.3. Is er, zoals beoogd in het beleid, een verschuiving geweest van maatwerk naar algemeen?	23	Bijlage 1 Literatuur	81
4.4. Is er, zoals soms beoogd in beleid, een verschuiving geweest van formele naar informele zorg en/of vrijwillige inzet?	24	Bijlage 2 Redeneerlijnen sociale basis en kostenbesparing Wmo	83
		Bijlage 3 IV3-taakvelden	84
		Bijlage 4 Ontwikkelingen mantelzorg, informele zorg en vrijwillige inzet	87

# Wat is de sociale basis?

*'Het is eigenlijk vreemd gesteld met het begrip "sociale basis". Het begrip duikt de laatste jaren steeds vaker op in gemeentelijke beleidsnotities over het sociaal domein, maar daarmee wint het eerder aan vanzelfsprekendheid dan aan helderheid. Het heeft vooral een vermoedelijke 'ongeveer' betekenis.'*<sup>1</sup>

Bovenstaand citaat is illustratief voor veel beleidsbegrippen, en zeker voor de sociale basis. Uit onderzoek<sup>2</sup> weten wij dat de sociale basis veel betekenissen kan hebben. In beleidsstukken, maar ook in onderzoeksrapportages, wordt de term geregeld gebruikt, zonder duidelijke afbakening of definitie. Ongeacht de definitie is de sociale basis iets in de omgeving waar mensen op kunnen terugvallen, maar wat 'sociale basis' omvat, verschilt dus sterk.

*Het Gezond en Actief Leven Akkoord (GALA) omschrijft het bijvoorbeeld zo: 'Een zogenaamde sociale basis die bestaat uit familie, naasten uit het sociaal netwerk, mantelzorgers, vrijwilligers, het welzijnswerk, burgerinitiatieven (waaronder zelfregie – of zelfhulpgroepen) en andere **relevante organisaties die een rol hebben en een individu of een gezin helpt als het nodig is.** (...) De sociale basis betekent: vrij toegankelijke **formele en informele activiteiten en voorzieningen gericht op het elkaar ontmoeten en ondersteunen, ontplooiën en ontspannen die zorgen dat mensen kunnen samenleven en meedoen.**'*<sup>3</sup>

1 Van der Lans (2023) 'Ontsnappen aan aanbesteden'. p. 79.

2 Britt, et al (2022). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*, Verwey-Jonker Instituut. Kwakernaak & Deuten (2023). *Cijfers en de sociale basis*, Movisie.

3 Ministerie van VWS, (2023). *Gezond- en Actief leven akkoord (GALA)* p7 en p18.

Deze definitie laat opnieuw zien dat overheid en organisaties zoekend zijn in het geven van betekenis aan het concept sociale basis: 'relevante organisaties die een rol hebben' doet vermoeden dat ook professionele hulpverlening als onderdeel van de sociale basis gezien kan worden, naast bijvoorbeeld steunstructuren in familie- en vriendenkring. Het tweede gedeelte van de definitie doet vermoeden dat alleen *gerichte* activiteiten en voorzieningen tot de sociale basis behoren, en de persoonlijke omgeving – die daarvoor wel genoemd wordt als kern van de sociale basis – uitgesloten wordt van de definitie.

Een gezamenlijk traject met (in willekeurige volgorde) Sociaal Werk Nederland, MantelzorgNL, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Vereniging NOV, Movisie en de directie Maatschappelijke Ondersteuning bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) schreef het Verwey-Jonker Instituut een gedragen position paper over de betekenis en waarde van de sociale basis, met een bijbehorende kernboodschap<sup>4</sup>. Hieruit komen de volgende drie belangrijke principes naar voren:

- De sociale basis is een veel gebruikt begrip waar verschillende mensen verschillende beelden bij hebben. De sociale basis bestaat uit verschillende overlappende sferen: de persoonlijke, gemeenschappelijke en institutionele sociale basis. Om de sociale basis te begrijpen moet men zich bewust zijn van de pluriforme aard van de sociale basis.

4 De Zwart & Britt (2023). *Kernboodschap en position paper sociale basis*.

- De sociale basis draagt bij aan de menselijke waarde, aan veerkrachtige gemeenschappen die naar elkaar omkijken en aan het netto nationaal welzijn van de samenleving als geheel. Simpelweg omdat de sociale basis er is. De sociale basis biedt plezier, ontspanning, ontmoeting, ontplooiing, zingeving, positieve sociale rollen, steun, vertrouwen en hulp. Dat maakt dat wij de sociale basis belangrijk vinden.
- De sociale basis is er altijd, krachtig of niet, met of zonder betrokkenheid van overheid en organisaties. Waar mensen zijn en zich tot elkaar verhouden is er een sociale basis. Overheden en organisaties kunnen een bijdrage leveren aan het versterken hiervan, maar kunnen ook – vaak onbewust – de sociale basis negatief beïnvloeden, bijvoorbeeld door eigenaarschap te ontnemen of financiering stop te zetten gedurende een langlopende ontwikkeling in de gemeenschap.<sup>5</sup>

De verschillende sferen waarnaar verwezen wordt komen voort uit twee parallel uitgevoerde onderzoeken.<sup>6</sup> In deze onderzoeken zagen de onderzoekers overkoepelend dat in de beleidsdocumenten van de onderzochte gemeenten – in de meest brede zin – de sociale basis de volgende deels overlappende sferen kan bevatten. Het verschilt per gemeente, per persoon en per situatie welke (onderdelen van) sferen er wel en niet gerekend worden tot de sociale basis.

- Collectieve voorzieningen en voorzieningen/ondersteuning waar je zonder indicatie gebruik van kan maken (consultatiebureau, Jeugdgezondheidszorg, bibliotheken, vrijwillige ondersteuning, en voor sommigen ook de huisarts, CJG's en andere 1e-lijns hulp). Wij noemen dit de **institutionele sociale basis**.
  - Inwoners maken gebruik van accommodaties (bijvoorbeeld buurthuizen, bibliotheken en verenigingsgebouwen) om samen te komen.

<sup>5</sup> De Zwart & Britt (2023). *Kernboodschap en position paper sociale basis*.

<sup>6</sup> Britt et al. (2022). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*. Kwakernaak & Deuten, (2023). *Cijfers en de sociale basis*.

De institutionele sociale basis bestaat verder uit collectieve voorzieningen, vrijwilligerssteunpunten, mantelzorgondersteuning, etc.) en betaalde krachten (sociaal werkers zoals opbouwwerkers, jeugd- en jongerenwerk). De (lokale) overheid heeft op verschillende manieren, in meer of mindere mate, invloed op deze betaalde krachten en accommodaties, via bijvoorbeeld subsidies en opdrachten. Lokaal wordt er door overheid en maatschappelijke partners voortdurend gezocht naar het juiste niveau van deze basisvoorzieningen.

- Netwerken en initiatieven in de lokale samenleving. Deze kunnen zowel formeel georganiseerd zijn (verenigingen, clubs, religieuze organisaties), als informeel (zonder formele status). Wij noemen dit de **gemeenschappelijke sociale basis**.
  - Inwoners maken deel uit van gemeenschappen, in allerlei vormen. Inwoners worden lid van formele netwerken (zoals verenigingen, clubs) en nemen deel aan informele verbanden (zonder formele status<sup>7</sup>). Inwoners zetten zich zowel incidenteel als structureel vrijwillig in (zowel via georganiseerd vrijwilligerswerk als ongeorganiseerd). Vaak gebruiken deze verbanden ruimtes om samen te komen. De (lokale) overheid kan dit stimuleren (door waardering en bewustzijn) en faciliteren (met middelen, ruimte en/of kennis) en door via individuele ondersteuners inwoners toe te leiden naar de sociale basis.
- De inwoner en diens sociale netwerk. Wij noemen dit de **persoonlijke sociale basis**.<sup>8</sup>
  - De inwoner en diens persoonlijke (hopelijk steunend) netwerk. Inwoners kunnen een (hulp)vraag hebben, maar ook ideeën/ initiatieven. Soms word je mantelzorger voor een naaste. Dit overkomt je en doe je op basis van jouw persoonlijke relatie met diegene. De (lokale) overheid

<sup>7</sup> Denk aan een groep mensen die afspreken om te gaan wandelen.

<sup>8</sup> Britt et al. (2023). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*.

kan ideeën faciliteren, met middelen, ruimte en/of kennis. Maar kan (via beleid) ook inzetten op het versterken van het sociale netwerk. De overheid is daarnaast verantwoordelijk voor basisvoorzieningen rond wonen, onderwijs, inkomen, etc.

Deze bovengenoemde elementen sluiten aan op de omschrijving in het stuk 'De Sociale Basis: Het investeren waard'.<sup>9</sup>

*'Een sterke sociale basis draagt eraan bij dat inwoners de mogelijkheden hebben te participeren in sociale relaties (informeel en formeel, op micro-, meso- en macro-niveau) op een manier die hen goed doet (...). Een sociale basis is er niet (alleen) om vraagstukken op te lossen, maar draagt intrinsiek bij aan de kwaliteit van (samen) leven, en vormt dus een waarde op zich.'*<sup>10</sup>

9 Engbersen et al. (2018). *De Sociale basis: het investeren waard*.

10 Engbersen et al. (2018). *De Sociale basis: het investeren waard*.

# 1 Aanleiding en onderzoeksvragen

## Aanleiding

Het ministerie van VWS en de VNG hebben het Verwey-Jonker Instituut en BMC gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de relatie tussen (gemeentelijke beleidskeuzes in) de sociale basis en de Wmo-maatwerkvoorzieningen. Dit onderzoek is onderdeel van het bredere 'Houdbaarheidsonderzoek Wmo'. In dit houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015 wordt nauwkeurig en in gezamenlijkheid onderzoek gedaan naar de houdbaarheid van de Wmo 2015 en mogelijke maatregelen die de houdbaarheid kunnen vergroten. Het houdbaarheidsonderzoek kent twee fases: (A) de analysefase en (B) de fase van duiding en het voorstellen van mogelijke beleidskeuzes. Recentelijk is het eerste deelproduct van onderzoeksfase (A) gepubliceerd: *Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015*.<sup>11</sup>

Er volgt nog een viertal deelproducten<sup>12</sup>, waar dit onderzoek er één van is.

<sup>11</sup> Historische analyse Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (2015). Onderdeel van het houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015 Versie 2 januari 2024.

<sup>12</sup> Een raming uitgevoerd door het CPB; Een onderzoek naar de samenhang met aanpalende beleidsterreinen buiten het zorg- en sociaal domein; Een onderzoek naar de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.

Het doel van dit deelonderzoek naar de relatie tussen de sociale basis en de ontwikkelingen in de Wmo-maatwerkvoorzieningen is om meer inzicht te geven in:

- de (ontwikkeling van) sturing van gemeenten op de sociale basis;
- hoe de sociale basis zich verhoudt tot de maatwerkvoorzieningen binnen de Wmo 2015;
- welke uitgaven hier mee gepaard gaan.

Dit onderzoek moet bijdragen aan het voeren van een goede discussie over de financiële houdbaarheid van de Wmo 2015 en de rol van de sociale basis hierin.

## Onderzoeksvragen

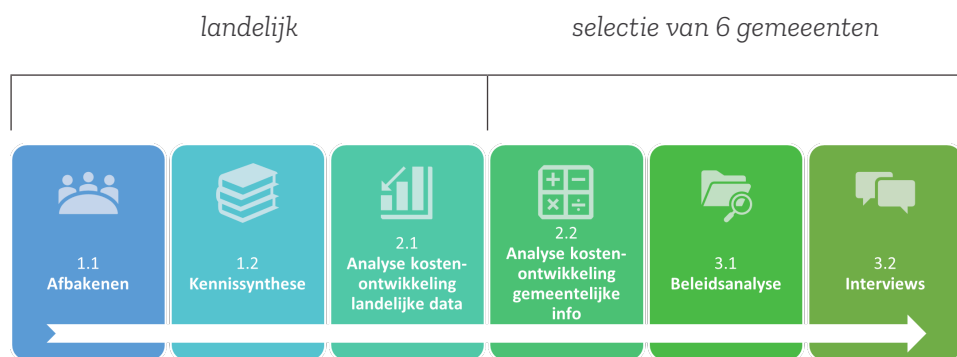
In dit onderzoek proberen wij antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

1. Welke beleidsinterventies/activiteiten hebben gemeenten sinds 2015 ingezet om de brede sociale basis te versterken of in stand te houden?
2. Hoe verhouden de uitgaven van de sociale basis zich tot de uitgaven van de individuele maatwerkvoorzieningen?
3. Welke ontwikkeling is zichtbaar bij de uitgaven van de sociale basis ten opzichte van individuele maatwerkvoorzieningen sinds 2015?
4. Is er, zoals beoogd in het beleid, een verschuiving geweest van maatwerk naar algemeen?
5. Is inzichtelijk te maken op basis van welke beleidstheorie deze verschuiving heeft plaatsgevonden?
6. Welke sociale en/of culturele factoren spelen een rol bij de wijze waarop de brede sociale basis is ingericht?
7. Welke andere kenmerken van gemeenten (grootte, plattelands- of stedelijk) spelen een rol bij de wijze waarop de brede sociale basis is georganiseerd?

De onderzoeksvragen hebben hiermee een duidelijk instrumentele insteek en kijk op de sociale basis. Hiermee bedoelen wij dat de focus duidelijk ligt op het aspect van mogelijke kostenbeheersing in de Wmo 2015, en niet ligt op de intrinsieke waarde op zich van de sociale basis.

Wij onderzoeken de antwoorden op deze vragen aan de hand van de het volgend plan van aanpak:

Figuur 1.1 Onderzoeksproces



### Stap 1.1 Afbakenen

Als startpunt hebben wij uit eerder onderzoek de 'gemiddelde' gemeentelijke beleidstheorie op de sociale basis genomen. Deze hebben wij verder uitgewerkt in vier herkenbare strategieën die een relatie hebben met kostenbesparing. (Zie bijlage 2 voor het schema).

Deze redeneerlijnen/ strategieën hebben wij getoetst bij de stuurgroep op 3 oktober 2023.

Met leden van de stuurgroep is het gesprek gevoerd over welke wettelijke taken van gemeenten, de sterkste relatie hebben met deze vier strategieën van kostenbesparing, en in hoeverre ze meegenomen zouden moeten worden in het onderzoek.

Gebruikmakend van de input van de stuurgroep, en meerdere analysesessies met het onderzoeksteam, zijn wij gekomen tot een voorstel voor een werkbakening van de sociale basis specifiek voor dit onderzoek.

Deze hebben wij voorgelegd aan en besproken met de begeleidingscommissie op 24 oktober 2023 in concept en op 4 december 2023 in definitieve vorm. (De afbakening vindt u in paragraaf 2.2)

### Stap 1.2 Kennissynthese

Gelijktijdig hieraan en kort hierop hebben wij een kennissynthese uitgevoerd op bestaande literatuur over de sociale basis. Wat is bekend over de sociale basis, en specifieke thema's daarbinnen (zoals samenlevingsopbouw, sociaal werk, vrijwillige inzet, mantelzorg, enzovoorts).

### Stap 2.1 Analyse kostenontwikkeling landelijke data

Met een analyse op landelijke IV3-posten<sup>13</sup> hebben wij een landelijk dekkend beeld gekregen van de ontwikkelingen in uitgaven in de sociale basis. De IV3-dataset is de enige beschikbare landelijke databron voor uitgaven waar in ieder geval onderdelen van de sociale basis in zijn opgenomen.

Op basis van de gegevens uit stap 2.1 hebben wij een selectie gemaakt van gemeenten die een opvallend (hoog, laag, groeiend, dalend) uitgavepatroon op IV3 taakveld 6.1 (Samenkracht en burgerparticipatie) en 6.6 en 6.71 (Wmo-maatwerk) laten zien.

<sup>13</sup> Informatie voor Derden (IV3) is een informatiesysteem. Hierin staat welke financiële informatie de gemeente, provincie en gemeenschappelijke regeling moet verstrekken. En op welke manier.



Deze longlist hebben wij op 7 november 2023 voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Vanaf eind november konden wij beginnen met het benaderen van gemeenten voor deelname.

De volgende acht geselecteerde gemeenten hebben zich gecommitteerd aan deelname aan het onderzoek: Alphen aan den Rijn, Den Haag, Harlingen, Landgraaf, Nieuwegein, Tilburg, Veendam en Venlo.<sup>14</sup> Wij hebben voorafgaand aan het betrekken van de gemeenten een kort inhoudelijk gesprek gevoerd met de gemeenten. In deze gesprek is kort op inhoud ingegaan, onder andere om te toetsen in hoeverre de opvallende financiële ontwikkeling voortkomt uit beleidskeuzes. Helaas hebben de gemeenten Alphen aan den Rijn en Harlingen hun deelname om verschillende redenen (waaronder onverwachte wisselingen in de personele bezetting) moeten staken.

#### Stap 2.2 Analyse kostenontwikkeling gemeentelijke informatie, Stap 3.1 Beleidsanalyse en stap 3.2 Interviews

Wij hebben van de overige zes geselecteerde gemeenten beleidsstukken en financiële stukken geanalyseerd. Op basis daarvan hebben wij verdiepende gesprekken gevoerd met gemeenten (stap 3.2)

<sup>14</sup> Gemeente Alphen aan den Rijn en Harlingen hebben tijdens het traject helaas af moeten zien van verdere deelname.

## 2 Werkafbakening van de sociale basis voor specifiek dit onderzoek

De sociale basis kent geen universele definitie. Per gemeente wordt op een andere manier invulling en betekenis gegeven aan dit begrip. Dit maakt onderzoek rondom de sociale basis complex. Vanuit dit onderzoek wensen wij niet een landelijke definitie op te leggen; wij vinden dat gemeenten, organisaties en inwoners zelf lokaal actief betekenis moeten geven aan dit begrip. Dit standpunt wordt ook gedragen in de 'Kernboodschap en position paper Sociale basis' (2023) die tot stand is gekomen in opdracht van het ministerie van VWS en in samenwerking tussen Sociaal Werk Nederland, VWS, de VNG, MantelzorgNL en Platform NOV. Voor de werkbaarheid van het onderzoek kiezen we wel voor het ontwikkelen van een *werkafbakening* binnen dit onderzoek, wetende dat de gemeenten waar dit onderzoek plaatsvindt vaak een andere afbakening zullen hanteren.

Wij hebben een werkafbakening opgesteld om de volgende redenen:

1. Ten eerste twee inhoudelijke redenen: het houdbaarheidsonderzoek heeft een sterk instrumentele insteek. Dit onderzoek is gericht op het (in politiek en beleid) veronderstelde terugverdienmodel van de sociale basis: Welke rol kan de sociale basis hebben in het houdbaar houden (of maken) van de Wmo 2015? Dit maakt het onderzoek waardevol, maar ook gevoelig en het kent een hoge mate van onzekerheid. De praktijk van de sociale basis is gedreven door intrinsieke motivaties en laat zich in slechts beperkte mate

sturen 'van boven': de overheid is te gast<sup>15</sup> in de sociale basis, die drijft op zowel professionele opbouwwerkers als gemotiveerde actieve inwoners, inwoners die ook zorgen voor elkaar, vanwege hun persoonlijke relatie met elkaar.

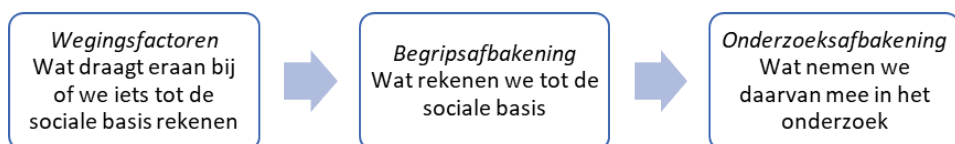
2. Er gebeurt veel meer in de sociale basis dan waar de gemeente in investeert en zicht op heeft. Er zijn talrijke andere financiers en ook initiatieven uit de gemeenschap kunnen dezelfde doelstellingen hebben als een gemeentelijk gefinancierde aanpak. Een keuze voor een onderzoek naar de gemeentelijk gefinancierde sociale basis is dus een onderzoek naar een specifiek gedeelte in de sociale basis. Afhankelijk van (lokaal) gehanteerde definitie van sociale basis is er een afbakeningsvraagstuk. Zo zijn bijvoorbeeld de velden onderwijs, sport, cultuur, fysieke ontwikkelingen in de openbare ruimte, niet allemaal de verantwoordelijkheid of binnen invloedssfeer van de (lokale) overheid. Maar zij zijn wel van invloed op het vermogen van inwoners om met elkaar te leven en sociale verbanden aan te gaan en onderhouden. Zo ook is veel van de steun, hulp en zorg die inwoners elkaar geven niet op de radar bij gemeenten. (Los even nog van de vraag in hoeverre je deze dingen in geld uit kan en wil drukken).
3. Ten derde de afhankelijkheid van beschikbare financiële data. Landelijk beschikbare data (zoals het IV3 taakveld 6.1 Samenkracht en Burgerparticipatie) kent beperkingen, maar is wel de enige landelijke bron die beschikbaar is. (En de houdbaarheidsdiscussie in de Wmo is een landelijk vraagstuk). Dat gezegd hebbende is verdieping op gemeenteniveau via gemeentebegrotingen mogelijk voor een beperkt aantal casussen.

<sup>15</sup> Kwakernaak & Deuten, *Cijfers en de sociale basis*. (2022)

Onze werkafbakening kent de volgende uitgangspunten, die in dit hoofdstuk verder worden gespecificeerd.

1. We onderzoeken het onderdeel van de sociale basis dat gefinancierd is door de gemeente. Hierbij beperken we ons niet tot de Wmo, omdat de sociale basis ook vanuit andere bronnen binnen de gemeente gefinancierd wordt.
2. We beperken ons tot de institutionele en gemeenschappelijke sociale basis. Investerings in de persoonlijke sociale basis zoals het versterken van het persoonlijk netwerk sluiten we uit het onderzoek, omdat deze voor een belangrijk gedeelte door maatwerkvoorzieningen gefinancierd worden, als onderdeel van individuele hulpverlening.<sup>16</sup>
3. We kijken naar beleid en financiën direct gerelateerd aan de sociale basis. Wij kijken niet naar (gemeentelijke) regelgeving en financiën die indirect weliswaar erg belangrijk (kunnen) zijn voor de sociale basis, maar niet direct op de sociale basis gericht zijn.

Figuur 2.1



In drie sessies zijn wij gekomen tot de verdere specificering van de werkafbakening:

- Sessie met stuurgroep houdbaarheidsonderzoek Wmo 2015: wat is de betekenis van de sociale basis voor de houdbaarheid van de Wmo?
- Interne sessie met brede onderzoeksteam: wat is de sociale basis? Hierbij is het Gespreksmodel Sociale Basis benut.<sup>17</sup>
- Interne sessie met brede onderzoeksteam: welk deel van de sociale basis nemen we mee in het onderzoek?

<sup>16</sup> Voor een toelichting op persoonlijke, gemeenschappelijke en institutionele sociale basis, zie de begripsafbakening in 2.2.

<sup>17</sup> Het gespreksmodel sociale basis is ontwikkeld door Maarten Kwakernaak en Jochum Deuten en met succes getest in meerdere gemeenten.

## 2.1. Wegingsfactoren: wat weegt mee of we iets tot de sociale basis rekenen?

Of we iets tot de sociale basis rekenen, is in de eerste plaats afhankelijk van wat het doel ervan is en welke effecten het heeft.

We rekenen iets eerder tot de sociale basis als het primair tot **doel** heeft en/of **primair bijdraagt aan...**

1. (meer) verbinding tussen (groepen) bewoners; lokale binding;
2. positieve sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen (zoals welbevinden, inclusiviteit, diversiteit, kansengelijkheid, verbondenheid);
3. voorkomen of afnemen van negatieve maatschappelijke ontwikkelingen;
4. laagdrempelige steun aan/tussen inwoners die dat nodig hebben.

Vervolgens hebben elementen in de sociale basis vaak een aantal eigenschappen (zie onderstaande opsomming A t/m F). Elementen in de sociale basis hebben meestal niet alle vier de doelen/effecten en hebben soms ook andere (zelfs tegengestelde) eigenschappen. Het zijn eigenschappen waardoor we iets éerder tot de sociale basis rekenen.

We rekenen iets eerder tot de sociale basis als...

- A. er geen indicatie nodig is om deel te nemen / er gebruik van te maken;
- B. iedereen in principe welkom is en/of er een lage drempel voor deelname is;
- C. er geen sprake is van een primair commerciële inslag;
- D. het in hoge mate draait op vrijwillige inzet;
- E. er sprake is van wederkerigheid (geen duidelijke zorgvrager/zorgontvanger relatie);
- F. betrokkenen zich inzetten vanuit een oprechte, maatschappelijke betrokkenheid, vanuit een intrinsieke motivatie.

## 2.2. Begripsafbakening: wat rekenen we wél tot de sociale basis

De sociale basis is grofweg onder te verdelen in drie 'sferen', de persoonlijke, gemeenschappelijke en institutionele sociale basis.<sup>18</sup> Aan de hand van deze drie (deels overlappende) overlappende sferen geven we hieronder een overzicht van wat wij in deze studie tot de sociale basis rekenen.

### Persoonlijke sociale basis

In de persoonlijke sociale basis redden mensen zichzelf en kunnen ze zich beroepen op hun eigen sociale netwerk, wanneer zij hulp nodig hebben. Hier ligt een belangrijke bedoeling van investeren in de sociale basis. Het steunend netwerk van familie, vrienden, kennissen en burens rekenen we tot de (persoonlijke) sociale basis. Mantelzorgers, betrokken burens en steunende vrienden zijn hier voorbeelden van.

### Gemeenschappelijke sociale basis

De gemeenschappelijke sociale basis bestaat uit georganiseerde verbindingen tussen inwoners en door burgers geïnitieerde activiteiten als buurtinitiatieven en activiteiten vanuit het verenigingsleven. De gemeenschappelijke sociale basis biedt laagdrempelige, 'natuurlijke' ondersteuning van medeburgers. Niet vanuit een opdracht, maar omdat zij dat een belangrijke waarde vinden en het vanzelfsprekend vinden dat je elkaar helpt. In de gemeenschappelijke sociale basis doen mensen nieuwe contacten op, waarmee zij ook hun eigen netwerk in de persoonlijke sociale basis versterken. Hier ligt ook een belangrijke bedoeling van investeren in de sociale basis door de gemeente: als inwoners elkaar

ontmoeten, kunnen zij ook eerder een beroep doen op elkaar als zij hulp nodig hebben; dit versterkt ook de persoonlijke sociale basis.

Binnen de gemeenschappelijke sociale basis onderscheiden we:

- **Verenigingsleven**  
Het verenigingsleven rekenen we tot de sociale basis, zolang deze voldoet aan één of meerdere van de doelen/effecten 1 t/m 4. Hieronder vallen bijvoorbeeld sportverenigingen, wandelgroepen, ouderenbonden en muziekverenigingen. Er is een verschil te maken tussen 'een vereniging' en 'het verenigingsleven'. Wanneer een organisatie wel vereniging als rechtsvorm heeft, maar in de praktijk niet behoort tot het verenigingsleven, rekenen we het niet tot de sociale basis (bijvoorbeeld: de Vereniging voor Beleidsonderzoek).
- **Verbindende activiteiten**  
Activiteiten die (willen) bijdragen aan ontmoeting en verbinding rekenen we tot de sociale basis. Voorbeelden zijn koffieochtenden, openbare evenementen en bewonersinitiatieven.
- **Vrijwillige hulp en ondersteuning**  
Wanneer inwoners zich vrijwillig inzetten voor andere buurtbewoners, rekenen we dit tot de sociale basis. Voorbeelden zijn maatjesprojecten, vrijwillige hulp bij administratie en rechtshulpwinkels.
- **Plekken van verbinding en vrijwillige inzet**  
Plekken in de buurt die (willen) bijdragen aan verbinding en vrijwillige inzet, rekenen we tot de sociale basis. Voorbeelden zijn buurthuizen, repair cafés, buurtmoestuinen. Ook religieuze organisaties rekenen we tot de sociale basis, hoewel overheden hier heel beperkte betrokkenheid bij / invloed op hebben.

<sup>18</sup> Kwakernaak & Deuten (2023). *Cijfers en de sociale basis*. Britt et al. (2023). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*.

## Institutionele sociale basis

In de institutionele sociale basis werkt een grote diversiteit aan publieke professionals, bijvoorbeeld vanuit collectieve voorzieningen om verbinding te ondersteunen en eventueel te organiseren tussen (groepen) inwoners. Sociaal werkers werken daarin nauw samen met vrijwilligers. Ze onderhouden goede contacten met hulpverleners, die vaak vanuit dezelfde organisaties opereren en de individuele ondersteuning op zich nemen. Opbouwwerkers en community builders werken vanuit de institutionele sociale basis om de gemeenschappelijke sociale basis en de persoonlijke sociale basis te versterken. Samen bemensen ze plekken en voorzieningen, waar vrijwilligers en groepen bewoners elkaar kunnen treffen. Sociaal werk krijgt daarvoor een 'opdracht', met bijbehorende financiële middelen vanuit de gemeente. Naast de basisspelers – gemeente en sociaal werk – zien we ook dat andere 'instituten' actief kunnen zijn: scholen, woningcorporaties, zorgorganisaties, religieuze instellingen, et cetera.

Binnen de institutionele sociale basis onderscheiden we:

- Plekken van verbinding en vrijwillige inzet  
Ook binnen de institutionele sociale basis bestaan plekken van verbinding en vrijwillige inzet. Dit zijn bijvoorbeeld bibliotheken, voedselbanken en sportplaatsen met een bepaalde sociale programmering.
- Buurtwerk  
Het buurtwerk zien we als belangrijk onderdeel van de sociale basis: opbouwwerk, community building, en jongerenwerk zijn voorbeelden van buurtwerk dat ondersteunend is aan en onderdeel is van de sociale basis.
- Directe ondersteuning aan gemeenschappelijke/persoonlijke sociale basis  
Activiteiten vanuit organisaties die direct en gericht bijdragen aan de gemeenschappelijke of persoonlijke sociale basis rekenen we ook tot de

sociale basis. Voorbeelden zijn mantelzorgondersteuning, vrijwilligerscentrales en cliëntondersteuning.

## Wat rekenen we niet tot de sociale basis (en sluiten we per definitie uit in dit onderzoek)

Een aantal 'elementen' die soms tot de sociale basis gerekend worden, of van invloed zijn op de sociale basis, rekenen we niet tot de sociale basis in de afbakening van dit onderzoek, omdat deze niet of nauwelijks voldoen aan de wegingsfactoren van de sociale basis (zie hiervoor).

- Plekken en voorzieningen (zonder programmering of vrijwillige inzet)  
Plekken en faciliteiten in de openbare ruimte rekenen we tot de sociale basis, wanneer er sprake is van een duidelijke, doelbewuste programmering die wil bijdragen/bijdraagt aan de genoemde wegingsfactoren. En bijvoorbeeld een park of speeltuin, zonder verdere activiteit níét. Voorzieningen zoals zwembaden en (niet-openbaar toegankelijke) sportvelden rekenen we niet tot de sociale basis. Hier kunnen echter wel activiteiten plaatsvinden die we wél tot de sociale basis rekenen (zoals verbindende activiteiten georganiseerd door vrijwilligers). En een zwembad dat geëxploiteerd wordt door vrijwilligers/burgers zien we wel als onderdeel van de sociale basis.
- Ondernemingen met primair commercieel doel  
Buurtsupermarkten en koffietafels in supermarkten kunnen een belangrijke rol spelen in het leven in het dorp of de buurt. Ze kunnen dan ook bijdragen aan doelen en effecten 1 t/m 4. De primaire bedoeling is echter commercieel, waardoor we deze niet tot de sociale basis rekenen. En een dorpswinkel die overgenomen wordt door bewoners zelf, zien we wel als onderdeel van de sociale basis.

- **Onderwijs & opvang**  
Het onderwijs en opvang rekenen we niet geheel tot de sociale basis, omdat het primaire doel (educatieve en pedagogische ontwikkeling) anders is dan dat van de sociale basis. We erkennen wel dat scholen een eigen sociale basis kennen en er zeker bijgedragen wordt aan positieve maatschappelijke verbindingen en verbinding tussen kinderen en ouders.
- **Individuele, professionele ondersteuning**  
We rekenen individuele ondersteuning van betaalde krachten (zoals een buurtteam, POH-ggz, of huisarts) niet tot de sociale basis, ook niet wanneer het bijdraagt aan de wegingsfactoren. Het kan wel heel ondersteunend of voorwaardenscheppend zijn voor de sociale basis.
- **Zeer brede organisaties**  
Sommige organisaties (zoals de GGD) zijn zo breed in aanbod en doelstellingen, dat onderdelen wellicht bij de sociale basis horen, maar andere onderdelen niet. We rekenen dergelijke organisaties niet als geheel tot de sociale basis.
- **Noodvoorzieningen**  
Noodvoorzieningen (azc, maatschappelijke opvang) zijn belangrijk, maar zien we niet als onderdeel van de sociale basis. Het zijn eigenlijk voorzieningen voor mensen die niet meer terecht kunnen in de sociale basis voor benodigde steun.
- **Wijkteams<sup>19</sup>**  
Ook 'wijkteams' rekenen wij niet tot de sociale basis. Hoewel de wijkteams in de oorspronkelijke bedoeling 'op papier' aan meerdere van de genoemde wegingsfactoren voldeden, is de huidige situatie dat wijkteams vaak meer

gericht zijn op individuele ondersteuning en de verbinding met de sociale basis beperkt is. Daarbij moet gezegd worden dat wijkteams, buurtteams, gebiedsteams in allerlei soorten en maten bestaan. Hoewel er wijkteams zijn die mogelijk wél tot de sociale basis gerekend kunnen worden, is er onvoldoende reden om alle teams tot de sociale basis te rekenen.

### Onderzoeksafbakening: welke onderdelen van de sociale basis sluiten we uit van het onderzoek?

Binnen onze afbakening van de sociale basis sluiten we één categorie uit van het onderzoek (met andere woorden: wij zien het als sociale basis, maar onderzoeken het niet). De persoonlijke sociale basis is via het onderzoek moeilijk benaderbaar: het zijn informele structuren die nauwelijks verbonden zijn aan gemeentelijke inzet. Wel wordt er via individuele hulpverlening ingezet op het versterken van de persoonlijke sociale basis. Zo kan een ambulante hulpverlener een cliënt helpen om contact met familie te versterken, zodat hij daar op kan terugvallen. Of een behandelaar geeft tips in het verbeteren van de relatie met een buurvrouw, om zo onderlinge steun te stimuleren. Dergelijke activiteiten dragen direct bij aan de persoonlijke sociale basis, maar zijn in het kader van het onderzoek alleen niet los te koppelen van 'maatwerkvoorzieningen'. Het is immers een activiteit binnen individuele ondersteuning en is ook als zodanig terug te zien in de financiering.

<sup>19</sup> Bekend onder verschillende namen: sociaal team, sociaal wijkteam, lokaal team, toegangsteam, et cetera. Tegenwoordig wordt steeds vaker gesproken over de beweging naar 'stevige lokale teams'.

### 3 Adviezen uit de literatuur over wat helpt in de sociale basis

De kennissynthese richt zich in de eerste plaats op het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Echter, in de beschikbare literatuur is ook veel te vinden over wat helpt en werkt en de sociale basis. Deze kennis en adviezen geven wij graag mee in dit rapport als bijvangst.

Welke adviezen zijn er in de (recente) literatuur over de sociale basis. Welke randvoorwaarden zijn daarvoor nodig.

Wij gaan hier niet in op het niveau van individuele interventies. Interventies zijn maar een heel klein deel van de sociale basis. Wij kijken hier naar de breder toepasbare lessen voor beleid en uitvoering.

- **Accommodatiebeleid is cruciaal.** Wie verbindingen wil faciliteren en stimuleren heeft ontmoetingsplekken nodig. Fysieke ontmoetingsplekken zijn cruciaal bij het faciliteren en stimuleren van verbindingen.<sup>20</sup> Ook de buitenruimte is (hiervoor) cruciaal.
- **Overbruggende contacten, ook al zijn ze licht en zwak, doen ertoe.**<sup>21</sup>
- **Aanwezigheid van een opbouwwerker is belangrijk:** Projecten gericht op bonding, bridging en linking hebben baat bij de aanwezigheid van iemand

20 Cadat-Lampe et al. (2020) *Wij in de wijk 1 & 2*. Britt et al. (2023). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*. Hertz (2021). *The Lonely Century*.

21 Cadat-Lampe et al. (2020) *Wij in de wijk*. Bredeworld (2014). *Lof der oppervlakkigheid*.

die intensief met bewoners in contact weet te treden, maar ook thuis is in de lokale politieke en professionele systeemwereld. Iemand die zowel de taal van de straat beheerst als de taal van het beleid met zijn procedures en ambtelijke bureaucratie. Wat de verschillende beroepskrachten ('opbouwwerker', 'kwartiermaker', 'buurtverbinder', 'sociale verbinder', 'wijkcoach', 'gebiedsmakelaar' 'community builder') gemeen hadden, was dat ze bewoners actief opzochten. Blijf inhoud geven aan de opbouwwerkfunctie (ongeacht hoe je het noemt).<sup>22</sup>

- **Samenlevingsopbouw kost geld en tijd en vraagt om een lange adem.**<sup>23</sup>
- Streef **gedeeld eigenaarschap** na: verbindingenprojecten waarvan bewoners, lokale overheid en maatschappelijke organisaties zich eigenaar voelen, hebben de meeste kans van slagen.<sup>24</sup>
- **Het onderwerp 'eigenaarschap' vraagt om speciale aandacht in de sociale basis, ook waar het gaat om monitoren.** De gemeenschappelijke sociale basis, als cruciale sfeer, is niet van de instituties. De kracht van de gemeenschappelijke sociale basis is juist dat het vanuit bewoners groeit en bloeit, en soms weer verwelkt. Het is daarbij van belang dat eigenaarschap bij inwoners ligt en ervaren wordt.<sup>25</sup> Het perspectief dat gekozen wordt bij de kwaliteitsbepaling ('wat is goed?') is van invloed op de gegevens die als waardevol worden ervaren en de vorm die gebruikt wordt op deze op te halen en monitoren. Is het aan de gezinnen en inwoners en (uitvoerende) professionals om lading te geven aan het kwaliteitsbegrip? Of wordt de kwaliteitsdefinitie bepaald door bijvoorbeeld beleidsmakers of financiers?
- **Verstoort de aanwezige verbanden niet:** Wees reëel. Accepteer dat mensen graag onder gelijkgestemden willen verkeren.<sup>26</sup> Soms moet je juist

22 Cadat-Lampe et al. (2020). *Wij in de wijk 1 & 2*.

23 Cadat-Lampe et al. (2020) *Wij in de wijk*.

24 Cadat-Lampe et al. (2020) *Wij in de wijk*.

25 Kwakernaak & Deuten (2023). *Cijfers en de sociale basis*.

26 Cadat-Lampe et al. (2020) *Wij in de wijk*.

redeneren vanuit een bepaalde groep. (Waak dus voor de 'inclusiekramp'). Zoals een sociaal werker toelichtte tijdens een interview: *'Het vraagt iets dat elke groep in een accommodatie welkom is, maar groepen hoeven natuurlijk niet door elkaar heen te zitten. Niemand heeft het gevoel "ik hoor bij iedereen". Maar als voorziening zijn wij er voor iedereen. Kunst is om een ruimte zo te managen dat het in principe voor iedereen is, dat de regenboogvlag kan hangen, en de moslims ook komen. Dat je er beiden mag zijn en elkaar ruimte gunt. Als er niks specifiek mag, voelt niemand zich verbonden daarmee. Je zoekt als sociaal werker naar iets wat mensen verbindt (moeder, ouder, moslim, handwerken, etc.). Soms moet je dus wel vanuit het "hokje" van de groep denken, om te kijken of je er (ook) voor die groep bent. Dan kun je bedenken wat maakt dat je die groep niet bereikt.'*<sup>27</sup>

- **Vind de balans tussen idealisme en realisme in de sociale basis.** Het is niet erg dat beleid een bepaalde mate van maakbaarheidsdenken in zich heeft (Het streven om de maatschappij mooier te maken). Maar zorg dat er in beleid gepaste en realistische verwachtingen zijn van de sociale basis.<sup>28</sup>
- **Wees bewust van de grenzen van wat de sociale basis kan opvangen en oplossen:** Structurele problemen als armoede, de woningcrisis, schulden en de problemen die daar allemaal uit voort komen los je niet alleen op in/met de sociale basis.
  - Wel kan de sociale basis verzachtend werken, door laagdrempelige hulp, groei van positieve sociale rollen en onderlinge steun.
- **Bestaanszekerheid geeft mensen ruimte om zich in te zetten voor elkaar, op allerlei verschillende niveaus.**
- **Behoud de vrije wil in vrijwilligerswerk.** Een rol in hulp en zorg, van onderop op basis van een behoefte, niet top down. In de sociale basis staat niet problematiek centraal, maar juist wat mensen willen, voor elkaar willen krijgen, of voor elkaar willen betekenen.

27 Interview voor het onderzoek 'Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis'.

28 Britt et al. (2023) *Leren, sturen en verwantwoorden in de sociale basis*.

- Denk dus niet in de trant van 'inzetten van vrijwilligers', maar denk meer in termen van 'vrijwillige inzet': vrijwilligers maken immers zelf de keuze of, hoeveel en waarvoor ze zich inzetten.
- Wanneer vrijwillige inzet instrumenteel aan beleid wordt gezien en te veel van hen verwacht wordt kan dit funest uitpakken en hiermee de sociale basis juist een klap toebrengen.
- **'Een top-down pleidooi voor meer informele zorg werkt niet'** zo stelt ook de RVS in 'Anders leven en zorgen'. *'Het is zaak om de krachten van formele en informele zorg op gelijke voet te gaan bundelen, zodat het meest wenselijke scenario kan ontstaan: dat zorgverlening onder prettige condities kan plaatsvinden én dat mensen met een langdurige hulpvraag de zorg kunnen blijven ontvangen die zij nodig hebben.'*<sup>29</sup>
- *'Het bevorderen van brede participatie en gelijke kansen in de vitale derde levensfase kan de bestaande trend versterken dat deze fase gemiddeld langer aanhoudt en de zorgbehoevende vierde levensfase verkort wordt. Daardoor kunnen de baten van de verouderende bevolking toenemen (welbevinden, brede participatie) en de kosten (van zorg en ziekte) relatief dalen.'* (...) *'Leg daarom als doel in beleid over de verouderde bevolking (...), meer nadruk op welbevinden en participatie. (...).'* Zo stelt het SCP in een recente publicatie.<sup>30</sup>
- Het is eenzijdig om mensen langer te laten werken en na hun pensionering te vragen voor vrijwilligerswerk en mantelzorg om personeelstekorten op te lossen. **Er dient een balans te zijn tussen verplichte participatie (werk en onderwijs) en vrijwillige participatie (vrijtijdsbesteding, zoals cultuur- en sportdeelname). Dit houdt mensen en de bevolking in het algemeen gezond en gelukkig.'**<sup>31</sup>

29 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022). *Anders leven en zorgen. Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*.

30 Van Campen, Iedema & De Haag (2024). *Investeren in vitale ouderen, Een verklingsmodel van veranderingen in hulpbronnen en participatie op welbevinden in de vergrijzende samenleving*.

31 Van Campen, Iedema & De Haag (2024). *Investeren in vitale ouderen, Een verklingsmodel van veranderingen in hulpbronnen en participatie op welbevinden in de vergrijzende samenleving*.



- **Een sterke sociale basis vraagt om diepte-investeringen, en anders omgaan met middelen.**
- Het versterken van de sociale basis vraagt om diepte-investeringen (in tijd, aandacht en middelen) zonder het al willen inboeken van mogelijke toekomstige besparingen.
- Mogelijke besparingen laten zich moeilijk meten en vinden waarschijnlijk op langere termijn plaats.<sup>32</sup>
- **Continuïteit is cruciaal, voor relaties, voor organisaties, en voor beleid.**<sup>33</sup> Zorg als (landelijke en gemeentelijke) overheid op ieders eigen niveau voor meer continuïteit.
  - Door het werken met consistente beleidsvisies.<sup>34</sup>
  - Door bestuur de gemeenteraad goed mee te nemen in deze lange termijnvisie en -doelen, en bijpassend verwachtingsmanagement te voeren.
  - Door inkoopmodellen/-vormen te hanteren die langetermijnrelaties met organisaties stimuleren.
  - De landelijke overheid kan continuïteit stimuleren door de balans tussen structurele middelen en incidentele middelen te herstellen. Gemeenten (maar ook bijvoorbeeld het onderwijs) werken nu relatief gezien (te) veel met incidentele middelen. Dit stimuleert het uitgeven ervan aan incidentele projecten (waarmee de beruchte 'projectencarousels' op de loer liggen).<sup>35</sup>
- Tot slot blijkt dat 'een klein aantal (welzijns)organisaties, eventueel in consortiumvorm, voordelen [heeft] op het gebied van samenwerking en betrokkenheid. Maar het is belangrijk om ruimte te blijven bieden voor

32 Britt et al. (2023) *Leren, sturen en verantwoordwoorden in de sociale basis*.

33 Engbersen et al. (2022). *Het geheim van de lange relatie*. Britt et al. (2023) *Leren, sturen en verantwoordwoorden in de sociale basis*.

34 Sondejker et al. (2021). *Eigenwijs transformeren*.

35 Engbersen et al. (2022). *Het geheim van de lange relatie*. Britt et al. (2023) *Leren, sturen en verantwoordwoorden in de sociale basis*. Uyterlinde et al. (2022). *Perspectief bieden, Bouwstenen en afwegingskader voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid*.

nieuwe initiatieven uit de samenleving. En kies voor een model voor samenwerking met (welzijns)organisaties dat past bij de gemeente.

Over specifiek de verhouding tussen de sociale basis en kwantitatieve en financiële informatie zijn er de volgende adviezen uit recent onderzoek:

**Bewuste en gedegen omgang met cijfers in de sociale basis.** Het benutten van de mogelijkheden van cijfers in de sociale basis (...) vraagt om een bewust gekozen, gedegen aanpak.

- Allereerst is het **van belang dat het doel van het meten bepaald en breed gedragen wordt**. [Niet] uit gewoonte, zonder dat het goed afgestemd is met een beoogde opbrengst van kennis. [Weeg mee] dat meten ook een vorm van 'bemoeienis' is, in een domein waar de overheid eigenlijk te gast is. In de (gemeenschappelijke en persoonlijke) sociale basis zijn inwoners immers zoveel mogelijk zelf aan zet en kan bemoeienis leiden tot een afname van gevoel van eigenaarschap.
- **[Baken] binnen een lokale context [af] wat tot de sociale basis behoort en wat niet**. Afgebakende onderdelen binnen de sociale basis laten zich beter meten dan de sociale basis in zijn totaliteit. [Ontwerp] vervolgens een passende, realistische meetmethode. [Geef] in deze meetstrategie expliciet weer welke onderwerpen cijfermatig en welke onderdelen kwalitatief worden onderzocht. De meetactiviteiten moeten vervolgens op verantwoorde wijze bij elkaar gebracht worden in een analyse. Een laatste stap is het gesprek over deze data. **Het gezamenlijk duiden van cijfers, het formuleren van acties maakt het meten een zinvolle activiteit en kan daadwerkelijk leiden tot verbetering van de praktijk.**
- Ook hier het belang van accepteren dat veranderingen in (en door) de sociale basis, een kwestie van lange adem zijn. Dit hoort zich te vertalen in de wijze van monitoren: *'Gemeenteraden zien graag cijfermatige resultaten van hun keuzes binnen de raadsperiode van vier jaar; iets wat in de sociale basis niet mogelijk is.'*<sup>36</sup>

36 Kwakernaak & Deuten (2023). *Cijfers en de sociale basis*.

# 4 Bevindingen (antwoorden op de onderzoeksvragen)

## 4.1. Welke beleidsinterventies/activiteiten hebben gemeenten sinds 2015 ingezet om de brede sociale basis te versterken of in stand te houden?<sup>37</sup>

Gemeenten zijn betrokken bij en soms ook verantwoordelijk voor tal van activiteiten die direct of indirect van invloed zijn op de drie sferen van de sociale basis. De lijst welke beleidsinterventies en/of -activiteiten gemeenten hebben ingezet om de brede sociale basis te versterken of in stand te houden is dan ook vrijwel onuitputtelijk.

Als startpunt stellen wij dat gemeenten in ieder geval minimaal betrokken zijn bij alles wat onder het taakveld '**Samenkracht en burgerparticipatie**' valt. Dit taakveld (IV3, taakveld 6.1) dekt een belangrijk deel van wat door velen wordt gezien als een onderdeel van de (door de gemeente gefinancierde) sociale basis (Zie ook paragraaf 2.2 'Begripsafbakening: wat rekenen we wél tot de sociale basis'). Het betreft dus de volgende soorten interventies: *Ondersteunen op participatie gerichte burgerinitiatieven, ondersteuning vrijwilligers en mantelzorg; sociaal en cultureel werk, Algemeen Maatschappelijk Werk, wijkopbouw; preventie (bijv. eenzaamheidsbestrijding, preventie op het gebied van GGZ); buurt- en clubhuizen, hobbyclubs; collectief aanvullend vervoer; toegankelijkheid voorzieningen (inclusie).*

<sup>37</sup> Onderzoeksvraag 1.

Daarnaast zijn gemeenten de (mede-)financiers van **bibliotheken**. Zeker in recente jaren hebben bibliotheken steeds meer functies gekregen.<sup>38</sup> Op landelijk niveau zijn de uitgaven hiervan te vinden binnen IV3-taakveld 5.6 'Media'. Hier vallen echter ook andere dingen onder die wij niet tot de sociale basis rekenen. Noch vanuit de IV3 informatie, noch vanuit de clusteranalyse van het Gemeentefonds is een nadere duiding te verkrijgen van de kosten van het bibliotheekwerk. Het Gemeentefonds wordt verdeeld aan de hand van een aantal generieke maatstaven, zoals het aantal jongeren, het aantal ouderen, de lokale of regionale centrumfunctie of het aantal gezinnen met een laag inkomen. De clusters in het gemeentefonds worden via deze generieke maatstaven verdeeld.

Ook de middelen voor **sport en sportverenigingen** vallen grotendeels buiten taakveld 6.1. (Alhoewel deze qua accommodaties gefinancierd zouden kunnen worden door het onderdeel 'buurt- en clubhuizen'). Waar deze dus tot doel hebben of bijdragen aan één of meerdere van de doelen/effecten 1 t/m 4. (Paragraaf 2.i 'Wegingsfactoren: wat weegt mee of we iets tot de sociale basis rekenen?').

In de Wmo 2015 wordt '**Right to Challenge**' genoemd als mogelijkheid voor gemeenten.

Uit enquêteonderzoek van het SCP blijkt dat in 2018 een op de vijf gemeenten het Right to Challenge heeft uitgewerkt, wat betekent dat bewoners en hun organisaties mogelijkheden worden geboden om zelf een deel van de Wmo-taken uit te voeren.<sup>39</sup> Uit later onderzoek blijkt dat 168 gemeenten in 2019 werkten

<sup>38</sup> Bibliotheekconvenant 2020-2023, Convenant houdende afspraken over de bijdrage van de bibliotheekvoorziening in Nederland aan maatschappelijke opgaven' 2020.

<sup>39</sup> Van der Ham et al. (2018). *De Wmo 2015 in de praktijk*.

met het uitdaagrecht. Van de 168 gemeenten die werkten met het uitdaagrecht, zijn (tot en met 2019) 'slechts' 67 keer gemeenten daadwerkelijk uitgedaagd.<sup>40</sup>

Het *right to challenge* of het recht om uit te dagen, geeft een bewonerscollectief dat ziet dat een dienst beter uitgevoerd kan worden en de capaciteit heeft om dat zelf te doen, de mogelijkheid om deze dienst over te nemen. Denk aan openbaar groen, zorg en welzijn, de bibliotheekdienst of werkgelegenheid. Dat zijn diensten waar mensen in wijken en buurten zich zorgen om maken en waar bewonerscollectieven aan bij willen dragen.<sup>41</sup>

Het gaat hier te ver om in te gaan op de details van alle soorten inzet die gemeenten financieren. Over (de waarde van) elk van de soorten inzet dat onder 6.1 valt kunnen boeken worden volgeschreven.

#### 4.2. Verhouding tussen, en ontwikkeling in, de uitgaven van de sociale basis en de individuele maatwerkvoorzieningen<sup>42</sup>

Er is geen uniforme, landelijke bron voor financiële gegevens beschikbaar over de uitgaven van gemeenten aan de sociale basis – zoals bovenstaand door ons gedefinieerd voor dit onderzoek. De landelijk vergelijkbare gegevens van uitgaven van gemeenten zijn de zogenaamde IV3 gegevens. Om gemeenten onderling beter te kunnen vergelijken en om macro-ontwikkelingen te kunnen duiden zijn gemeenten verplicht om hun uitgaven en inkomsten in te delen in ruim 50 verplicht voorgeschreven "taakvelden". Dit is vooral bedoeld voor de informatieverstrekking aan derden (IV3). Per taakveld is omschreven welke activiteiten daartoe behoren. Gemeenten zijn verplicht om deze gegevens aan te leveren bij het CBS.

40 Op 't Hoog (2020). *Het uitdaagrecht in Nederland*.

41 LSA bewoners (2024). *Het right to challenge*.

42 Onderzoeksvragen 2 en 3.

#### Een belangrijke opmerking bij IV3-data

De IV3 informatie is de meest gespecificeerde informatie over de gemeente-financiën. De bijna € 80 miljard die de gemeenten uitgeven is verdeeld over circa 50 beleidsvelden, die elk weer zijn onderverdeeld in circa 30 kosten en opbrengstsoorten, niettemin kent de indeling zijn beperkingen.

- Voor een diepgaande analyse is de taakveld-indeling nog steeds erg grofmazig.
- De taakvelden is niet in lijn met alle actuele, relevante beleidsthema's. Zo is er geen taakveld sociale basis. Vanuit het oogpunt van vergelijkbaarheid over de jaren heen, is dit weliswaar te begrijpen. Voor de analyse van actuele beleidsthema's is het daarentegen weer minder geschikt. Er is overigens wel een taakveld voor maatwerkvoorzieningen en maatwerkdienstverlening.
- Daarnaast komt het voor dat ondanks plausibiliteitstoetsen, onvoldoende gesignaleerd wordt wanneer gemeenten hun uitgaven op de verkeerde taakvelden noteren.

Hoewel er binnen de IV3 gegevens geen specifiek taakveld benoemd is voor de sociale basis, zijn er wel verschillende taakvelden die voor een deel raken aan de bovenstaande werkdefinitie van de sociale basis. De belangrijkste daarvan is taakveld 6.1: Samenkracht en Burgerparticipatie.

## Beschrijving Taakveld 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie

Tot dit taakveld behoren algemene voorzieningen (waarvoor geen individuele beschikking van de gemeente nodig is) gericht op participatie:

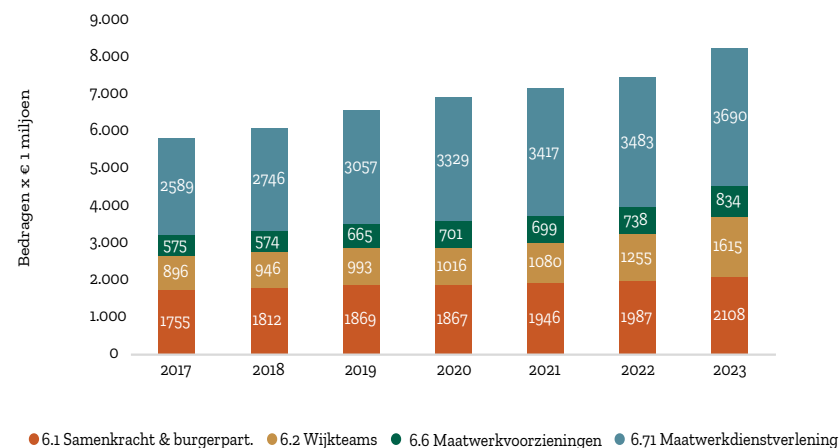
- ondersteunen op participatie gerichte burgerinitiatieven, ondersteuning vrijwilligers en mantelzorg;
- sociaal en cultureel werk, Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), wijkopbouw;
- preventie (bijv. eenzaamheidsbestrijding, preventie op het gebied van GGZ);
- buurt- en clubhuizen;
- LHBT-beleid;
- collectief aanvullend vervoer;
- toegankelijkheid voorzieningen (inclusie);
- kinderopvang: toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuteropvang;
- lasten aanvraag en verstrekking kinderopvangtoeslag Sociaal Medische Indicatie;
- activiteiten volgend uit de Wet Inburgering;
- noodopvang vluchtelingen;
- vreemdelingen.

## Landelijke kostenontwikkelingen

We hebben de landelijke kostenontwikkeling op taakveld 6.1 en enkele andere relevante IV3 taakvelden in beeld gebracht voor de jaren 2017 tot en met 2023.<sup>43</sup> Voor een exacte beschrijving van de genoemde IV3 taakvelden, zie Bijlage 3.

<sup>43</sup> Het betreft hier de ontwikkeling van de netto kosten, dus verminderd met verkregen inkomsten van derden. Samenkracht en burgerparticipatie is voor 2022 gebaseerd op de begrotingscijfers, omdat de rekeningcijfers voor dat jaar vertekend zijn, in verband met de kosten voor de opvang van Oekraïners. De gegevens zijn ontleend aan de IV3 informatie, die verzameld is door het CBS.

Figuur 4.1 Netto kostenontwikkeling Samenkracht & burgerparticipatie en Wmo-maatwerk (absolute uitgaven)



\*Taakveld 6.1, jaar 2022. Begrotingscijfers, i.p.v. realisatie. In 2022 waren gemeenten verplicht de extra inkomsten en uitgaven opvang Oekraïners op te voeren onder taakveld 6.1. Door de begrotingscijfers te hanteren, kunnen we deze extra inkomsten en uitgaven uit de cijfers 2022 houden.

\*\*Alle taakvelden, jaar 2023. Begrotingscijfers, realisatie ten tijde van uitvoering van het onderzoek nog niet beschikbaar.

## Toelichting op de figuur netto kostenontwikkeling

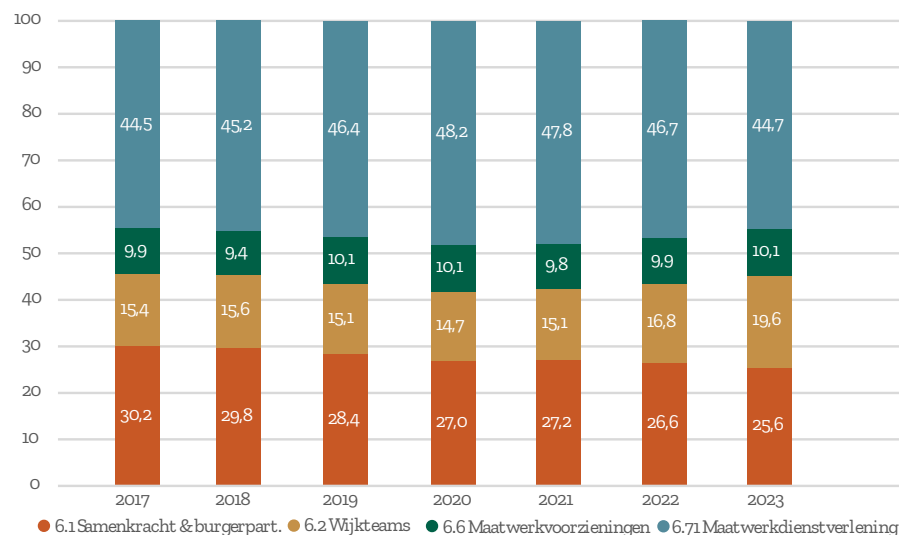
Kijkend naar bovenstaande figuur vallen de volgende zaken op:

- IV3 post 6.6 en 6.71, (Wmo-maatwerk) zijn gezamenlijk de grootste uitgaven. Op 6.71 zien we in de periode 2019-2021 het effect van het invoeren van het abonnementstarief op de totale uitgaven.
- De uitgaven aan 6.1 zijn in de periode 2018-2023 relatief stabiel gebleven, met een lichte stijging. In 2023 zien we een verwachte stijging (begroot), o.a. vanwege de stijging in loonkosten in het sociaal werk (CAO, inflatiecorrectie).

- Het verschil tussen de absolute uitgaven aan het totaal van Wmo-maatwerk (dienstverlening, 6.71 en voorzieningen, 6.6) en Samenkracht en burgerparticipatie is daarmee toegenomen. Er is door gemeenten verhoudingsgewijs steeds meer uitgegeven aan maatwerkvoorzieningen, in vergelijking met samenkracht en burgerparticipatie.

Naast de absolute weergave van de netto kostenontwikkeling, geven wij in onderstaande grafiek de *relatieve* kostenontwikkeling weer op de genoemde taakvelden. Dit laat zien hoe de uitgaven aan Wmo-gerelateerde taakvelden zich tot elkaar verhouden in de periode 2017-2023.

Figuur 4.2 Netto kostenontwikkeling Samenkracht & burgerparticipatie en Wmo-maatwerk (relatief)



\*\* 2023 begrotingscijfers, realisatie ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.

### Toelichting op de figuur relatieve kostenontwikkeling

Kijkend naar de relatieve kostenontwikkeling van Wmo-gerelateerde taakvelden valt het volgende op:

- Het aandeel van taakveld 6.1 in de totale Wmo-gerelateerde uitgaven is in de periode 2017-2023 licht gedaald. Het aandeel van taakvelden 6.6 en 6.71 is in de periode 2017-2023 ongeveer gelijk gebleven rond de 55%. Er is een lichte stijging te zien in het aandeel van taakveld 6.2 (Wijkteams). Het is op basis van de IV3 gegevens echter niet te bepalen of dit uitgaven zijn voor Wmo, jeugd, sociale basis, et cetera en zo ja, wat de verdeling hiertussen is.

**Uit de beide figuren blijkt wel dat stijging van de netto uitgaven aan de Wmo-maatwerkvoorzieningen groter is dan die van Samenkracht en burgerparticipatie.**

De uitgaven voor Wmo-maatwerk zijn tussen 2017- en 2023 aanzienlijk gestegen (6.6 met 45% en 6.71 met 43%).<sup>44</sup> De uitgaven aan Samenkracht en burgerparticipatie zijn in deze periode gestegen met 20%.

De jaarlijkse inflatie bedraagt in de periode 2017-2023 gemiddeld 3,5%.<sup>45</sup> Over de periode 2017-2023 betekent dat cumulatief 23%. Daarmee is de stijging van de uitgaven Samenkracht en burgerparticipatie in deze periode lager dan de inflatie. De stijging in de uitgaven Wmo-maatwerk is echter hoger dan de

44 Netto-uitgaven. 2023 begrotingscijfers, realisatie nog niet beschikbaar. De stijging in netto uitgaven voor Wmo-maatwerk is aanzienlijk omdat 1) inkomsten van gemeenten zijn afgenomen vanwege invoering van het abonnementstarief en 2) uitgaven zijn toegenomen vanwege aanzuigende werking invoering abonnementstarief. Voor het wegvallen van de inkomsten van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage zijn gemeenten deels gecompenseerd via de algemene uitkering gemeentefonds.

45 Inflatiecijfers CPB.

inflatie in deze periode, ook als we rekening houden met de compensatie via het gemeentefonds voor het dalen van de eigen bijdrage Wmo-maatwerk.

Op basis van deze gegevens is niet te zeggen in welke mate de relatieve stijging van de Wmo-maatwerkvoorzieningen groter (of kleiner) was geweest zonder de uitgaven aan Samenkracht en burgerparticipatie. Daarom gaan wij in de verdiepende gesprekken met gemeenten ook expliciet in, op de vraag in hoeverre het volgens hen aannemelijk is, dat de eigen kostontwikkeling beïnvloed is door de uitgaven aan de sociale basis.

In de IV3 taakvelden nemen wij niet de jaren 2015 en 2016 mee, omdat de omschrijvingen van de taakvelden in deze eerste twee jaren te veel afweek. Uit de 'Overall rapportage sociaal domein' weten wij wel dat *'het aantal personen dat gebruikmaakt van een Wmo-voorziening (...) in de periode 2015-2017 nagenoeg gelijk [is] gebleven.'*<sup>46</sup> Het is dus niet aannemelijk dat er in die jaren hele grote financiële ontwikkelingen zijn geweest.

### Ontwikkeling binnen de geselecteerde gemeenten ter verdieping

Om tot een selectie van gemeenten te komen voor dit onderzoek zijn we als volgt te werk gegaan.

Voor alle gemeenten (die in de jaren 2017 t/m 2023 niet zijn gefuseerd) hebben wij de uitgaven aan 'Samenkracht en burgerparticipatie' (taakveld 6.1) en 'Wmo-maatwerk' (taakvelden 6.6 en 6.71 gecombineerd) tegen elkaar afgezet. Dat hebben we vanuit twee invalshoeken gedaan, namelijk (A) het kostenniveau 2023 en (B) de kostenontwikkeling 2017-2023.

**A.** Kostenniveau: De mate waarin de gemeenten in hun begroting 2023 afwijken van het gemiddelde (uitgedrukt in een bedrag per inwoner) op

zowel Samenkracht en burgerparticipatie (taakveld 6.1), als op de beide Wmo taakvelden gezamenlijk (6.6 en 6.71).

**B.** Kostenontwikkeling: De mate waarin de gemeenten in de periode 2017-2023 meer of minder zijn gaan uitgeven ten opzichte van het gemiddelde (uitgedrukt in een bedrag per inwoner) op zowel Samenkracht en burgerparticipatie (taakveld 6.1), als op de beide Wmo taakvelden gezamenlijk (6.6 en 6.71).

Deze twee invalshoeken hebben we in samenhang met elkaar bekeken. (Een gemeente kan in 2023 een gemiddeld uitgavenniveau hebben, maar in de ontwikkeling van de uitgaven tussen 2017 en 2023 fors afwijken van het gemiddelde, doordat het uitgavenniveau in 2017 wel boven- of benedengemiddeld was).

Dit heeft geleid tot een longlist van gemeenten, waaruit acht zich hebben aangemeld voor deelname naar aanleiding van ons verzoek hiertoe, waarvan zes ook uiteindelijk hebben deelgenomen.

In de zes onderzochte gemeenten zien we de uitgaven in de sociale basis (volgens onze werkdefinitie) toenemen sinds 2017. Deze toename is beperkt, zeker in het licht van inflatie en indexering van personeelskosten. Ook zijn er in de periode sinds 2017-2022 fluctuaties te zien, maar in alle gemeenten zijn de uitgaven in 2022 hoger dan in 2017/2018. Als er een groei te zien is in de uitgaven aan de sociale basis (volgens onze werkdefinitie) binnen de onderzochte gemeenten, dan is dat vaak door één of twee specifieke onderwerpen. Een groter gedeelte van de investeringen in de sociale basis gaan naar jongerenwerk en andere preventieve jeugdaanpakken en initiatieven rond bewegen, vaak aangejaagd door landelijke programma's. Een groot deel van het budget (binnen de werkafbakening van de sociale basis) in gemeenten gaat naar bibliotheken. Deze uitgaven blijven echter min of meer stabiel. Ook accommodaties als buurthuizen maken een aanzienlijk deel uit van de uitgaven in de sociale basis.

46 Pommer et al. (2018). *Overall Rapportage Sociaal Domein 2017*.

Hierin zijn wel stijgingen in de uitgaven te zien, vaak als compensatie van stijgende energielasten, niet als investering in het versterken of nieuw ontwikkelen van buurthuizen.

### 4.3. Is er, zoals beoogd in het beleid, een verschuiving geweest van maatwerk naar algemeen?<sup>47</sup>

In hoeverre is er sinds 2015 een verschuiving geweest in de uitgaven aan Wmo-maatwerkvoorzieningen, in verhouding tot algemene voorzieningen, is een vraag waar betrokkenen al langer mee worstelen.

Voordat wij verder ingaan op deze onderzoeksvraag, is het belangrijk dat duidelijk is dat 'algemene voorzieningen' sowieso iets anders is dan de sociale basis. De overeenkomsten tussen algemene voorzieningen en de institutionele sociale basis zijn groter, maar ze zijn niet hetzelfde.

#### Wat zijn 'algemene voorzieningen'?

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo) maakt onderscheid tussen maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen.<sup>48</sup> Een algemene voorziening is in principe vrij toegankelijk. Dat wil zeggen dat er geen uitgebreid onderzoek plaatsvindt om te achterhalen of iemand in aanmerking komt voor zo'n voorziening, maar ook dat er geen registratiegegevens zijn over het gebruik van dit type voorzieningen: vaak wordt niet bijgehouden wie de

gebruikers zijn. **Over het gebruik van algemene voorzieningen is dan ook weinig bekend.**<sup>49</sup>

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) onderzocht voor bovengenoemd onderzoek het gebruik van drie vormen van algemene voorzieningen: buurthuizen, maaltijdvoorzieningen en algemeen maatschappelijk werk (amw). Uit hun onderzoek bleek dat bij het gebruik van algemene voorzieningen (in het jaar 2021) het meestal ging om het buurthuis (6%) en amw (3%). Slechts 1,5% van de 18-plussers maakte gebruik van maaltijdvoorzieningen. In totaal gebruikte bijna 10% van de volwassenen een van deze algemene voorzieningen (in 2021). Er is geen langjarige vergelijking van het gebruik van algemene voorzieningen.

#### Op basis van literatuur is niet te concluderen in hoeverre er een verschuiving plaatsvindt.

Door de stijgende uitgaven aan Wmo-maatwerk voorzieningen over de jaren heen, zou het idee kunnen ontstaan dat er geen verschuiving heeft plaatsgevonden tussen maatwerk en algemene voorzieningen. Deze conclusie mag echter niet getrokken worden. Mensen kunnen gebruik maken van zowel maatwerkvoorzieningen als algemene voorzieningen.<sup>50</sup> Het een sluit het ander niet uit. Uit 'Zicht op zorgen' blijkt dat juist het gebruik van algemene voorzieningen hoog is onder mensen in een kwetsbare situatie. Ook zijn er veel verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de behoefte aan hulp (zowel maatwerk als algemeen). Tot slot is niet te zeggen in hoeverre algemene voorzieningen een individueel beroep op een maatwerkvoorziening hebben voorkomen.

<sup>47</sup> Onderzoeksvraag 4.

<sup>48</sup> Wmo 2015, Artikel 1.1.1, Algemene voorziening: aanbod van diensten of activiteiten dat, zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers, toegankelijk is en dat is gericht op maatschappelijke ondersteuning; (...) maatwerkvoorziening: op de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van een persoon afgestemd geheel van diensten, hulpmiddelen, woningaanpassingen en andere maatregelen.

<sup>49</sup> De Klerk et al. (2023). *Zicht op zorgen*. Schellingerhout et al. (2021) *Voorzieningen in 3D*.

<sup>50</sup> Schellingerhout et al. (2021). *Voorzieningen in 3D*.

### **Van 'maatwerk naar algemeen' als beleidskeuze en definitiekwestie:**

Om dit vraagstuk nog ingewikkelder te maken, zijn sommige gemeenten in de loop der jaren bepaalde hulp- en ondersteuningsvormen als 'algemene voorziening' gaan bieden, die in andere gemeenten onder 'maatwerkvoorziening' vallen. Het bekendste voorbeeld hiervan is gemeente Utrecht. Hier bieden de buurtteams hulp, zonder beschikking, aan inwoners. Hulp die in veel andere gemeenten als 'maatwerkvoorziening' zou gelden. Recenter zijn andere gemeenten (bijvoorbeeld Nijmegen) dit model ook gaan gebruiken. Een ander bekend voorbeeld is Alphen aan den Rijn (en Kaag en Braassem, en Nieuwkoop) waar 'Tom in de buurt' ook bepaalde hulp- en ondersteuning biedt die in veel gemeenten een maatwerkvoorziening is.

In deze voorbeelden gaat het hoe dan ook vaak om individuele hulp, gegeven door professionals (betaalde krachten) aan individuele inwoners. In de meeste (gemeentelijke) definities valt dit dus buiten de sociale basis. Zo ook in onze afbakening (zie paragraaf 2.2 'Begripsafbakening: wat rekenen we wél tot de sociale basis')

### **Ontwikkelingen in de landelijke uitgaven algemene voorzieningen**

Meerdere posten onder IV3 taakveld 6.1 zijn een algemene voorziening. Bijvoorbeeld het algemeen maatschappelijk werk. In de uitgaven (landelijk IV3) hebben we eerder laten zien dat tussen 2017 en 2023 er een relatief grotere stijging van Wmo-maatwerk was, en een lichte relatieve stijging van samenkracht en burgerparticipatie.

Omdat de vergelijking tussen Wmo-maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen niet recht doet aan de sociale basis, kijken wij hier ook kort naar de ontwikkelingen in mantelzorg, informele zorg, en vrijwilligerswerk.

### **4.4. Is er, zoals soms beoogd in beleid, een verschuiving geweest van formele naar informele zorg en/of vrijwillige inzet?**

Naast de onderzoeksvraag in hoeverre er een verschuiving is te zien van Wmo-maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen, speelt in het kader van de houdbaarheid van de Wmo nog iets: In hoeverre vindt er een verschuiving plaats van formele zorg naar informele zorg?

We hebben immers gezien dat de redenering hoe de sociale basis bij kan dragen aan mogelijke besparing in de Wmo, langs vier 'routes' loopt (zie bijlage 2). Een van die routes is de 'mantelzorgroute'. Daarnaast wordt informele zorg in beleidsstukken vaak benoemd als een manier om de kosten van zorg door betaalde krachten te helpen dempen. Tot slot wordt het vrijwilligerswerk als dusdanig vaak benoemd als indirecte manier om eventuele zorgkosten te helpen voorkomen. Dit heeft plaats in de 'eerder zien-route' en de 'meedoen-route' (bijlage 2).

Mantelzorg bieden voor een naaste valt binnen de persoonlijke sociale basis, vrijwillige inzet binnen de gemeenschappelijke sociale basis. Maar het zijn wel thema's waar beleid op wordt gemaakt, en waar middelen naar toe gaan vanuit gemeenten, met als doel dit makkelijker maken of steunen. Ook zetten veel actoren in de institutionele sociale basis zich juist in voor mantelzorgers, vrijwilligers, en verenigingen. Zo ook de subsidies die gemeenten geven.

Omdat de beweging van Wmo-maatwerk- naar algemene voorzieningen dus slechts een deel van het verhaal is, schetsen wij aanvullend daarop hier kort wat de historische ontwikkelingen zijn in mantelzorg, informele zorg en vrijwillige inzet. De uitgebreide tekst ter onderbouwing van de onderstaande alinea's vindt u in bijlage 4.



## Mantelzorg

Landelijke gegevens stellen dat het aandeel mantelzorgers (volgens de CBS definitie) in 2012 zo'n 12,0% was. In 2016 was dit 14,2% en in 2020 13,5%. En in 2022 was dit aandeel 13,4%. Deze cijfers komen uit de 'Gezondheidsmonitor Volwassenen en Ouderen'.

Dit betekent dat het aandeel mensen dat mantelzorg verleent de afgelopen ruim 10 jaar, vrijwel stabiel is geweest. Ongeacht de oproepen vanuit de (landelijke) politiek om 'meer naar elkaar om te kijken' (en alle beleidsmatige variaties daarop). Omdat de kern van mantelzorg juist de persoonlijke relatie is tussen mensen, lijkt dit ook logisch.

Recent onderzoek van het SCP waarschuwt verder dat: 'Het verengen van beleid tot inzet op participatie van vitale ouderen in informele zorgtaken als risico [heeft] dat het welbevinden daaronder lijdt. Bevordering van brede participatie, inclusief sociale, cultuur- en sportdeelname door ouderen, lijkt cruciaal voor hun vitaliteit.'<sup>51</sup>

## Informele zorg

Uit het SCP onderzoek 'Blijvende bron van zorg' blijkt ook dat er grenzen zijn aan de bereidheid om meer informele zorg te bieden dan al gebeurt. *'Er zijn onderzoekers die signaleren dat er in ons land al veel hulp wordt gegeven en dat je je niet rijk zou moeten rekenen met een nog onontdekt aanbod van informele hulp (...). Deze rapportage bevestigt dat beeld. Mensen willen elkaar dus wel helpen, maar hier zitten grenzen aan en men vindt het vooral een taak voor de overheid.'*<sup>52</sup>

51 Van Campen, Iedema & De Haag (2024). *Investeren in vitale ouderen*.

52 De Boer et al. (2020). *Blijvende bron van zorg*.

Intrinsieke motivaties ('ik voel dat ik nodig ben, ik wil helpen') lijken mensen er vaker toe te bewegen om informele zorg te verlenen dan extrinsieke motivaties ('de overheid vindt het nodig dat ik naar anderen omkijk').<sup>53</sup>

Als de aanname is dat de sociale basis (en dus ook informele zorg) Wmo-kosten dempt, dan is de vraag of en zo ja, hoe, je dat potentieel kan benutten (instrumenteel gezien) of laten bloeien (een iets meer intrinsieke insteek). Verschillende onderzoeken geven aan dat het top down pleiten voor meer informele zorg niet helpt.<sup>54</sup>

## Vrijwilligerswerk / vrijwillige inzet

Hoewel het aandeel mensen dat aangeeft in het afgelopen jaar minimaal één keer zich vrijwillig te hebben ingezet, na een dip voor en tijdens de coronapandemie, weer hoog is (...) zien we dat het aandeel daarbinnen dat zich regelmatig inzet, minder wordt.

Vrijwillige inzet kan op veel vlakken. Veruit de meeste mensen die aangeven het afgelopen jaar zich te hebben ingezet, hebben zich ingezet in een sportvereniging, of op school.

Ook zien we in de meest recente CBS cijfers over vrijwilligerswerk, dat de voornaamste reden om vrijwilligerswerk te doen, is omdat mensen er zelf plezier aan beleven. Dit bevestigt de stelling uit andere onderzoeken dat niet voorbijgegaan mag worden aan het belang van de intrinsieke motivatie van mensen zelf. Niet de sectoren waarvan verwacht mag worden dat er een directe link is met (demping van) uitgaven aan zorg of ondersteuning.

53 Verbeek-Oudijk (2019). *Informele zorg ontvangen en verlenen*.

54 Onder andere: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022). *Anders leven en zorgen*.

Als we tussen 2019 en 2023 kijken naar de groep vrijwilligers, die zich wekelijks inzet, zien we dat de verschuivingen daarin miniem zijn (rond de 1%). Net als bij mantelzorg zien we dus dat ondanks dat (lokale) overheden al langer in beleid proberen te realiseren dat meer mensen zich inzetten, dit niet terug te zien is in de cijfers.

#### 4.5. Is inzichtelijk te maken op basis van welke beleidstheorie deze verschuiving heeft plaatsgevonden?<sup>55</sup>

Hoewel niet op basis van de huidige bronnen duidelijk te maken is wat de invloed is van algemene voorzieningen (en/of de sociale basis) op de groei in (uitgaven aan) maatwerkvoorzieningen, is er wel een algemene beleidstheorie te destilleren uit (sommige) gemeentelijke beleidsplannen.

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

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

De meeste beleidstheorieën uit de twaalf onderzochte gemeenten in 'Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis' bevatten de volgende elementen en redeneringen. Wij presenteren deze 'gemiddelde beleidstheorie' hieronder (waarmee wij niet pretenderen dat onderstaand overzicht geheel voldoet aan de definitie van een goede beleidstheorie zoals hierboven omschreven).

1. Een herkenbaar en laagdrempelig aanbod (aan voorzieningen en verenigingen) in de buurt / de wijk zorgt ervoor dat mensen dit eerder en vaker gebruiken.
  - a. Dat het 'dichtbij' en in de 'eigen buurt' is, is een belangrijke voorwaarde, in het bijzonder voor de inwoners die om wat voor reden dan ook beperkte mobiel zijn en die het meest gebaat zijn bij de (voorzieningen in de) sociale basis.
  - b. Deze voorzieningen zijn aantrekkelijk voor zowel inwoners met een (hulp)vraag als inwoners met een idee en/of (hulp)aanbod.
2. Het eerder vinden en gebruiken van dit aanbod / deze voorzieningen werkt preventief op meerdere vlakken:
  - a. Het meedoen aan activiteiten / gebruik maken van (collectief) aanbod verhoogt het eigen welzijn.
  - b. Het meedoen is voor sommigen een opmaat naar (mede)organiseren.
  - c. Het meedoen / makkelijker (hulp)vragen stellen zorgt voor eerdere signalering van mogelijke problemen. Hoe eerder gesignaleerd, hoe makkelijker op te lossen.
3. Het collectieve karakter van activiteiten en/of ondersteuning sluit aan bij een intrinsieke behoefte van mensen aan verbinding.
  - a. De hulp sluit aan op de (vaak heel praktische) behoefte van inwoners zelf. Hun vraag en leefwereld is leidend, en minder de (soms normatieve) blik van een (specialistische) professional. Doordat de hulp beter aansluit bij de vraag, is het effect van de hulp duurzamer van aard.
4. Het uitwisselen en bij elkaar brengen van vragen en ideeën zorgt voor meer 'eigenaarschap'<sup>56</sup> bij mensen.
  - a. Het zelf vormgeven en (deels) verantwoordelijk hiervoor zijn stimuleert de duurzaamheid van deze activiteiten / ideeën.

<sup>56</sup> Hiermee bedoelen we dat mensen zich (deels) verantwoordelijk voelen voor het bereiken van bepaalde doelen/ oplossen van bepaalde problemen. En daardoor actief betrokken zijn en het ook zien als een eigen verdienste als iets lukt.

<sup>55</sup> Onderzoeksvraag 5.

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

Deze redeneringen zijn op hoofdlijnen aannemelijk. Zij stoelen wel op een aantal aannames en mensbeelden waarvan lastig hard te maken is in hoeverre (of in welke mate) zij inderdaad zo werken.

Eén voorbeeld hiervan is de aanname dat mensen inderdaad behoefte hebben aan collectief aanbod voor bepaalde vragen en niet veel liever een individuele vraag stellen aan bijvoorbeeld hun huisarts of andere (medische) professional (punt 3). Uit sommige onderzoeken blijkt heel duidelijk de ervaren meerwaarde van collectief aanbod. Het kan helpen tegen (zelf)stigma en gaat het individualiseren van problemen en 'tekortkomingen' tegen. Het kan helpen in het aangaan van een (steunend) netwerk.<sup>57</sup>

Ook zijn veel van de veronderstellingen afhankelijk van bepaalde randvoorwaarden waar niet (altijd) aan voldaan wordt / kan worden. Eén voorbeeld hiervan is de randvoorwaarde dat er voldoende, en in de toekomst nog meer, vrijwilligers zijn die ook zin hebben om dergelijke vragen op te pakken. Want uit de onderzochte literatuur wordt niet aannemelijk dat dit inderdaad zo is.

57 De Lange, Rözer, Huber & Veldboer (2021). *De waarde van preventie in een veranderend sociaal domein*.

Zie bijlage 4 '(Grenzen aan) informele zorg'. En ook de eerder genoemde CBS statistieken<sup>58</sup> over vrijwilligerswerk laten niet zien dat dit aannemelijk is.

De 'gemiddelde beleidstheorie' uit het eerder onderzoek blijft herkenbaar in de gesprekken met gemeenten die wij voor dit onderzoek hebben gevoerd. Frappant is wel dat in deze 'gemiddelde beleidstheorie' een belangrijk element ontbreekt waarvan wel door onderzoek bewezen is dat het werkt: positieve sociale verbindingen dragen bij aan langer en gezonder leven.<sup>59</sup>

#### 4.6. Welke sociale, culturele en/of demografische factoren van gemeenten spelen een rol bij de wijze waarop de brede sociale basis is ingericht?<sup>60</sup>

Hoe richten gemeenten 'hun' sociale basis in? En zijn er sociale, culturele, demografische en/of andere factoren die hier een rol in spelen?

Het gaat hier in dit onderzoek specifiek om de feitelijke inrichting en de onderliggende motieven en verwachtingen (van de gemeente) bij de inrichting. Zoals gesteld in de inleiding 'Wat is de sociale basis?' bestaat de sociale basis, ongeacht of en hoe de overheid zich ermee bezighoudt. Voor deze onderzoeksvraag focussen we dus vooral op de sfeer van de 'institutionele sociale basis'. Hier heeft de gemeente de grootste invloed op 'de inrichting' door de opdrachten die zij geven, en financieringsvormen die zij hier aan koppelen.

In het onderzoek 'Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis' herkennen we in de twaalf gemeenten grofweg vier modellen voor inrichting

58 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023.

59 De Lange, Rözer, Huber & Veldboer (2021). *De waarde van preventie in een veranderend sociaal domein*.

60 Onderzoeksvragen 6 en 7.

en financiering van de samenwerking tussen gemeente en (welzijns)organisaties in de sociale basis. Wij noemen bij elke model welke van de twaalf deelnemende gemeenten een voorbeeld zijn van dit model. De voordelen en mogelijke risico's die wij noemen zijn niet uitputtend.

### **1. Gecentraliseerd model: één organisatie, één opdracht**

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

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

### **2. Hiërarchisch model: één hoofdaannemer met onderaannemers**

In het hiërarchisch model wordt één organisatie aangewezen als hoofdaannemer voor de sociale basis. Deze hoofdaannemer voert een deel van de activiteiten in de sociale basis uit. Een deel wordt uitbesteed. Andere partijen (vrijwillige initiatieven, vrijwilligersorganisaties, andere (welzijns)organisaties) kunnen een beroep doen op daarvoor gereserveerde middelen bij de hoofdaannemer. Op deze manier worden taken rond subsidietoetsing uitbesteed aan een praktijkpartner. Een voordeel van deze vorm is dat diegene die subsidies toetst, goed bekend is met de lokale sociale basis en deze 'hoofdaannemer'

kan ervoor zorgen dat projecten complementair zijn aan wat er al loopt. Een risico kan zijn dat gemeenten wat meer afstand tot de praktijk hebben en zo minder zicht houden op wat er gebeurt in de praktijk. Ook bestaat er het risico dat bepaalde (nieuwe) initiatieven en (nieuwe) partijen die een bepaalde niche bedienen 'er niet tussen komen'. (Voorbeelden van deze inrichtingswijze uit eerder onderzoek zijn de gemeente Amersfoort.)

### **3. Consortiummodel: klein aantal partijen, één aanbesteding**

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

### **4. Waaiermodel**

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

waar concurrentie meestal niet gewenst is. Daarnaast is er een risico dat er overzicht ontbreekt, niet alleen bij de gemeente, maar ook bij organisaties en inwoners. Ook is het een nadeel dat bij deze aanpak een langetermijnvisie moeilijker te realiseren is; er moet dan met erg veel partijen worden afgestemd. (Voorbeelden van deze inrichtingswijze uit eerder onderzoek zijn Dordrecht en Amsterdam).

Deze vier inrichtingsmodellen zijn in ouder onderzoek niet te herleiden naar een gemeente met bepaalde sociaal of culturele kenmerken. Ook gemeentegrootte lijkt voor deze vier modellen niet van invloed. Uit het onderzoek toen bleek vooral dat alle gemeenten zoekende waren naar de beste inrichtingsvormen, en gemeenten lijken soms elkaars modellen te willen kopiëren.

Als wij inzoomen op de losse casestudies in het onderzoek 'Leren, sturen en verantwoorden', en verdieping zoeken in de gespreksverslagen die onder de casestudies liggen dan valt het volgende op:

#### **(Inrichtings)keuzes hangen vaak samen met geschiedenis en vertrouwen**

De daadwerkelijke keuzes in inrichting van de institutionele sociale basis lijkt vooral te maken te hebben met de (organisatie)cultuur, geschiedenis en mate van vertrouwen (of gebrek daaraan) binnen een gemeente (en tussen de gemeente en de welzijnsorganisatie(s)). Zo ook het (willen) werken met veel of juist met weinig partijen. Het hanteren van lange of juist korte subsidierelaties.

#### **Verschillen tussen new towns en gemeenten met lange geschiedenis resulteren niet in eenduidige inrichtingskeuzes**

In het echt zijn er wel verschillen tussen bijvoorbeeld *new towns* (als Almere, Lelystad en Zoetermeer) en gemeenten met een rijke sociale en/of verenigingshistorie. Maar die verschillen lopen niet langs lijnen als 'gemeentegrootte' of geografische ligging. En deze verschillen vertalen zich ook niet per se naar een bepaalde inrichtingsvorm.

Wel zagen we in de 12 gemeenten dat de manier waarop de gemeente omgaat met religieuze organisaties en hun rol ziet in de sociale basis wisselt.

#### **Verschil tussen stad en platteland in sociale cohesie overschat**

In beleidsstukken zijn verschillen te zien tussen gemeenten in het zelfbeeld van de gemeente en hun gemeenschappen. Beleidsmakers dichten de eigen inwoners en gemeenschappen verschillende accenten en kernmerken toe. Kenmerken als 'noaberschap', 'mienskip'; en diverse andere lokale varianten worden opgevoerd als verklaring waarom mensen bijvoorbeeld naar elkaar omkijken. Deze aannames en toegedichte eigenschappen aan inwoners en gemeenschappen lopen vaak ook langs de scheidslijn 'stad en platteland'.

Uit onderzoek van de VU blijkt dat de sociale cohesie gemiddeld hoger is in landelijke gebieden dan in stedelijke gebieden.<sup>61</sup> De hogere mate van cohesie in landelijke gebieden is volgens de onderzoekers de verklaring dat inwoners van landelijke gebieden doorgaans positiever zijn over hun buurt dan respondenten uit de grote steden. De waardering die bewoners zelf voor hun buurt geven, hangt echter sterker samen met sociaaleconomische factoren, dan met de mate van stedelijkheid: de verschillen tussen rijkere en armere buurten binnen een stad zijn veel groter dan tussen stad en platteland. Uit het onderzoek blijkt

61 Smets et al. (2023). *Sociale cohesie bepalend voor leefbaarheid in buurten*.

verder dat drie factoren sterk meewegen voor bewoners in de mate waarin zij hun woonomgeving positief beoordelen, namelijk 1) goed contact met buurtgenoten, 2) sterk sociaal vertrouwen, en 3) de afwezigheid van criminaliteit en gevoelens van onveiligheid. 'Goed contact' betekent hierin de kwaliteit van het contact, niet de frequentie: het is dus belangrijker dat men goed dan vaak contact met elkaar heeft.

*'De verschillen tussen stad en platteland kunnen worden toegeschreven aan sociale cohesie: het verklaart waarom respondenten uit landelijke gebieden doorgaans positiever zijn over hun buurt dan respondenten uit de grote steden. Dat rijkere buurten beter beoordeeld worden dan armere buurten kan voor ongeveer de helft verklaard worden door verschillen in cohesie.'*<sup>62</sup>

Verder is te zien dat het geven van hulp aan burens en het frequent plaatsvinden van buurtactiviteiten hebben op zichzelf geen of nauwelijks samenhang met de waardering van een buurt door inwoners.

Uit verschillende onderzoeken komt het belang van plekken voor de sociale basis naar voren. Ook hier zie je dat je de 'wat helpt / wat werkt' elementen toe kan passen op zowel een landelijke gemeente (bestaande uit verschillende kernen) als een grote gemeente met een superdiverse populatie. Multifunctionele Accommodaties (MFA's) worden immers in kleine landelijke gemeenten veel gebruikt. Maar worden ook gezien als effectieve manier om publieke familiariteit in superdiverse wijken stimuleren.<sup>63</sup>

62 Smets et al. (2023). *Sociale cohesie bepalend voor leefbaarheid in buurten*. p.4.

63 Uytendaele et al. (2023) *Publieke familiariteit in superdiverse wijken*.

## De uitdagingen kunnen wel sterk verschillen per regio

Dit alles betekent niet dat bepaalde regio's in de toekomst niet met grotere uitdagingen te maken zullen krijgen dan andere regio's.

Uit de eerder genoemde prognoses blijkt dat *'In de krimpregio's van Nederland sprake [is] van een grotere verschuiving tussen de leeftijdsgroepen dan elders: relatief meer onderlinge mantelzorg van 75-plussers en minder hulp van 50-74-jarigen, wat vaak neerkomt op minder hulp van kinderen aan hun ouders. (...) In de regio's waar de vraag naar zorg het hoogst zal zijn (de zogenoemde krimpggebieden), zullen relatief weinig collectief gefinancierde zorg en weinig informele zorg aanwezig zijn omdat de jongere generaties naar (rand)stedelijke gebieden trekken. In die regio's zal de informele zorg dus meer dan elders op de schouders van de oudere generaties gaan rusten. De regionale verschillen in het aanbod en het gebruik van informele zorg die we aantreffen, roepen ook de vraag op of in die regio's dan voldoende ondersteuning beschikbaar is.'*<sup>64</sup>

Dit beeld strookt grotendeels met onze bevindingen uit de geselecteerde gemeenten uit dit onderzoek. In de beleidsstukken van de zes gemeenten worden wel algemene verwijzingen gedaan naar de veronderstelde culturele en sociale aspecten van buurten, wijken of dorpen. Vaker wordt expliciet verwezen naar sociaaleconomische problemen in bepaalde gebieden, en/of naar de inwonerssamenstelling (superdivers, of juist niet). Dit alles lijkt geen echter invloed te hebben op de inrichtingskeuzes op de sociale basis.

64 Kooiker et al. (2019). *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen*.

# 5 Conclusies

Voordat wij ingaan op de conclusies die wij uit het onderzoek trekken benoemen we eerst een belangrijke contextfactor die van invloed kan zijn op de conclusies. Dit onderzoek richt zich op de relatie tussen inrichtingskeuzes en investeringen in de sociale basis, door gemeenten, in relatie tot de uitgaven aan Wmo-maatwerkvoorzieningen. Wat we de sociale basis noemen (zowel de brede sociale basis, als de werkafbakening die gemaakt is voor specifiek dit onderzoek) heeft echter niet alleen een relatie met de Wmo-maatwerkuitgaven. Zo is mantelzorg van invloed op eventuele kosten in alle potentiële domeinen, om maar een voorbeeld te noemen. Waar er in beleidsstukken wordt gesproken van 'een beweging naar voren', is dat iets relatief. Of een beweging 'naar voren' (of naar achteren) is, hangt af van je vertrekpositie. Vanuit de sociale basis 'schaal je op' naar de Wmo. Maar vanuit de specialistische ggz gezien is Wmo-maatwerk 'een beweging naar voren'.

Het investeren in passende algemene voorzieningen kan leiden tot minder uitgaven in de Wlz of Zvw, maar tot hogere uitgaven aan de Wmo 2015 als geheel.

Op basis van de onderzochte literatuur en documenten, de landelijke financiële data, en de gesprekken met en informatie uit de zes<sup>65</sup> onderzochte gemeenten samen, trekken wij de volgende conclusies.

65 Waarbij wij bewust zijn dat de zes gemeenten niet representatief zijn voor alle gemeenten. Wel zijn zij zeer divers, en geven zij daarmee een inzicht in de verschillende manieren waarmee gemeenten hier meer omgaan. Ook zijn veel van de dingen waar wij tegenaanlopen herkenbaar uit andere onderzoeken onder gemeenten, en herkenbaar met de dagelijkse werkpraktijk binnen gemeenten die de onderzoekers ook kennen.

## **Ingezette (beleids)interventies in de sociale basis zijn divers en fluctueren over de jaren en tussen gemeenten**

Gemeenten hebben over de jaren tal van (beleids)interventies ingezet om de sociale basis in stand te houden, dan wel te versterken. Deze inzet is divers: van het financieren van algemeen maatschappelijk werk, samenlevingsopbouw, jongerenwerk en buurtcentra tot en met subsidies voor bewonersinitiatieven. Van bibliotheken tot mantelzorgondersteuning.

De (beleids)aandacht en middelen voor deze interventies fluctueert over de jaren wat in omvang.

De politieke aandacht groeit de laatste jaren voor de sociale basis als beleidsconcept. Met deze extra aandacht komen er weliswaar soms meer middelen vrij, maar het is de vraag in hoeverre deze in verhouding staan tot de groeiende verwachtingen van die sociale basis. Ook zien we in ouder onderzoek, bij sommige gemeenten, dat meer aandacht in beleid ook gepaard kan gaan met bezuinigingen.<sup>66</sup>

## **Sommige gemeenten worden over de jaren heen bewuster van welke rol zij hebben in relatie tot onderdelen van de sociale basis**

Over de jaren zien we bij een aantal van de onderzochte gemeenten dat zij iets bewuster hun wisselende rol ten opzichte van onderdelen van de sociale basis op papier verwoorden.

Wat duidelijk zichtbaar is de laatste jaren is dat steeds meer gemeenten in het sociaal domein kiezen voor een brede opdracht aan één partij of consortium.

66 Britt et al. (2022). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*.

Vaak bevat deze brede opdracht een samenvoeging van onderdelen van ondersteuning in de sociale basis en onderdelen van Wmo-ondersteuning. De wijze van gemeentelijke sturing op het werk verandert hierdoor. De gemeente stuurt via randvoorwaarden (opdracht en budget) op het 'wat', en de consortia worden meer verantwoordelijk gemaakt voor het 'hoe'.

## Aanbevelingen

- De sociale basis heeft op verschillende plekken verschillende betekenissen. Bovendien heeft elke plaats een andere sociale basis, door de jaren heen lokaal gevormd. Maak daarom lokaal gezamenlijk een afbakening wat je als gemeente, actieve inwoners, maatschappelijke partners et cetera wel en niet onder de sociale basis verstaat (een lokale afbakening) en wat er feitelijk aanwezig is. Het Gespreksmodel sociale basis<sup>67</sup> is hier een middel toe. Deze lokale afbakening is een noodzakelijke eerste stap, voordat je met elkaar kan praten over wat de eventuele (beleids)verwachtingen zijn van die sociale basis.
- Blijf alert en benoem (in gesprekken en beleidsstukken) expliciet welke sfeer van de sociale basis je bedoelt (institutionele, gemeenschappelijke of persoonlijke sociale basis). Hiermee kan je duidelijker maken welke actoren daar (lokaal) aan bij kunnen dragen, wat daarvoor nodig is en welke rol je als gemeente kan nemen.
- Maak als gemeenten in de ontwikkeling zijnde visies op de sociale basis, lokaal (met inwoners, raad, en maatschappelijke partners) duidelijke afspraken over 'wat nodig is' in de sociale basis. Wat is lokaal het minimum wat je afsprekt? De gemeenteraad kan die norm of standaard vaststellen, en toezien op en handhaven daarvan.
- Expliciteer als landelijke, maar zeker als gemeentelijke overheid, de eigen rol in de verschillende sferen van de sociale basis. In de persoonlijke en gemeenschappelijke sociale basis participeer je als overheid in

burgerprocessen, niet andersom. Deze gastrol van de overheid vraagt om een andere houding dan de institutionele sociale basis, waar je als overheid opdrachtgever en/of partner bent van organisaties: je mag een opdracht geven en/of subsidies verlenen met bepaalde verwachtingen. Maar let hierbij op: vaak is die opdracht aan de partijen in de institutionele sociale basis (bijvoorbeeld opbouwwerk en welzijnswerk) dat zij die inwonersprocessen moeten faciliteren en stimuleren. Zij sturen die processen niet, het is ook niet 'van hen'.

## Landelijke kostenontwikkeling; uitgaven aan maatwerk stijgen harder dan uitgaven aan samenkracht en burgerparticipatie

De uitgaven aan Wmo-maatwerk (IV3 taakvelden 6.6 en 6.71) zijn gezamenlijk aanmerkelijk groter dan de uitgaven aan Samenkracht en burgerparticipatie (taakveld 6.1). Daarnaast zijn de uitgaven voor Wmo-maatwerk relatief gezien meer gestegen tussen 2017 en 2023 (6.6 met 45% en 6.71 met 43%),<sup>68</sup> dan de uitgaven aan Samenkracht en burgerparticipatie (20% in dezelfde periode). De jaarlijkse inflatie bedraagt in de periode 2017-2023 gemiddeld 3,5%.<sup>69</sup> Over de periode 2017-2023 betekent dat cumulatief 23%. Daarmee is de stijging van de uitgaven Samenkracht en burgerparticipatie in deze periode lager dan de inflatie. De stijging in de uitgaven Wmo-maatwerk is echter hoger dan de inflatie in deze periode, ook als we rekening houden met de compensatie via het gemeentefonds voor het dalen van de eigen bijdrage Wmo-maatwerk.

68 Netto-uitgaven. 2023 begrotingscijfers, realisatie nog niet beschikbaar. De stijging in netto uitgaven voor Wmo-maatwerk is aanzienlijk omdat 1) inkomsten van gemeenten zijn afgenomen vanwege invoering van het abonnementstarief en 2) uitgaven zijn toegenomen vanwege aanzuigende werking invoering abonnementstarief. Voor het wegvallen van de inkomsten van de inkomensafhankelijke eigen bijdrage zijn gemeenten deels gecompenseerd via de algemene uitkering gemeentefonds.

69 Inflatiecijfers CPB.

67 <https://www.verwey-jonker.nl/publicatie/gespreksmodel-sociale-basis/>.



Er is dus door gemeenten verhoudingsgewijs steeds meer uitgegeven aan maatwerkvoorzieningen (taakveld 6.6 en 6.71) in vergelijking met Samenkracht en burgerparticipatie (taakveld 6.1). Zeker wanneer we corrigeren voor de inflatie zien we dat het verschil tussen beiden groter is geworden. Hiermee is niet te zeggen in welke mate de relatieve stijging van de Wmo-maatwerkvoorzieningen groter (of kleiner) was geweest zonder de uitgaven aan Samenkracht en burgerparticipatie.

### Aanbevelingen

- Heb reële verwachtingen van wat de sociale basis aan 'tegenkracht' kan bieden aan andere ontwikkelingen. De sociale basis en uitgaven daaraan, hebben effect. Maar er zijn andere ontwikkelingen die van grotere invloed zijn op de uitgaven aan Wmo-maatwerkvoorzieningen. Respecteer daarom de complexiteit van de causale verbanden tussen de sociale basis en uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen. Er zijn vele beïnvloedende factoren.

### Kostenontwikkeling in de zes onderzochte gemeenten

In de zes onderzochte gemeenten zien we de uitgaven in de sociale basis (volgens onze werkdefinitie) over het algemeen toenemen. Deze toename is beperkt, zeker in het licht van inflatie en indexering van personeelskosten. Als er een groei te zien is in de uitgaven aan de (werkdefinitie van) de sociale basis binnen de onderzochte gemeenten, dan is dat vaak door één of twee specifieke onderwerpen. Een groter gedeelte van de investeringen in de sociale basis zien we gaan naar jongerenwerk en andere preventieve jeugdaanpakken en initiatieven rond sport, bewegen en gezondheid, vaak aangejaagd door landelijke programma's. Een omvangrijk deel van het budget (binnen de werkafbakening van de sociale basis) in gemeenten gaat naar bibliotheken. Deze uitgaven blijven min of meer stabiel. Ook accommodaties als buurthuizen maken een aanzienlijk deel uit van de uitgaven in de sociale basis. Hierin zijn in de meest

recente jaren wel stijgingen in de uitgaven te zien, vaak als compensatie van stijgende energielasten, niet als investering in het versterken of nieuw ontwikkelen van buurthuizen.

Zoals gezegd geloven de onderzochte gemeenten in de dempende werking die de uitgaven aan de sociale basis hebben op de uitgaven Wmo-maatwerk. Zij zijn op hoofdlijnen tevreden met dit effect. Juist omdat zij erkennen dat er veel factoren zijn die veel bepalender zijn op de uitgaven aan Wmo-maatwerk dan de sociale basis, zoals landelijke wetten en regels, demografische ontwikkeling en andere maatschappelijke ontwikkelingen.

### Aanbevelingen

- Waar verwachtingen stijgen, horen middelen evenredig mee te stijgen. De uitgaven verhoudingen aan zorg en welzijn staan nog steeds niet in verhouding tot elkaar.
  - Aanbeveling aan het Rijk: Breng financiën voor gemeenten in lijn met ambities uit de recent gesloten akkoorden over welzijn, zorg en gezondheid. Maak betaaltitels mogelijk voor welzijnswerkers vanuit middelen zorgverzekeraars.
- Zorg dat de middelen goed bij de welzijnspartijen terechtkomen (en niet alleen bij of via de zorgpartijen) als het gaat om extra middelen om samenwerking te stimuleren.
- Veel onderdelen van de sociale basis dienen gezien te worden als een waardevol doel op zich, waarvan er vaak ook veel kennis is, hoe deze te versterken. Dit hoort dan ook zeker te gebeuren. Deze inzet en investeringen zouden dan ook niet *geframed* mogen worden als iets wat elders (in het zorg of professionele ondersteuningsdomein) een besparing garandeert.
- Formuleer als gemeente welke uitgaven in de sociale basis investeringen zijn die zich op termijn idealiter zouden moeten terugverdienen, en welke

simpelweg uitgaven zijn aan basisvoorzieningen die we belangrijk vinden om te hebben en onderhouden in de gemeente. Bij deze basisvoorzieningen is een ander soort verantwoording nodig: het is daar bijvoorbeeld niet zinvol om te (blijven) vragen om bewijsvoering voor de relatie tussen uitgaven, inzet en besparingen. Bij de inzet waarvan wel een bepaalde besparing in de toekomst valt te verwachten, mag daar wel naar worden gekeken. Een sprekend voorbeeld is het koppelen van een vrijwillige buddy aan een cliënt die behandeling of begeleiding krijgt van een betaalde kracht waardoor de uren aan benodigde begeleiding zichtbaar afnemen.

### **De huidige IV3-systematiek is niet passend om de gewenste beweging te volgen**

Uit de gesprekken met de zes gemeenten blijkt dat voor de meeste gemeenten de IV3-cijfers geen relevante bron zijn voor het monitoren van de *eigen* gemeentelijke financiën, zeker niet waar het gaat om de sociale basis. Zij worden enkel gebruikt voor externe informatievoorziening, en er blijken aanmerkelijke verschillen tussen de interne informatie op beleidsthema's, en de IV3-cijfers.

Hoewel het geen onderzoeksvraag was, is een bijkomende conclusie die wij trekken uit ons onderzoek dat de huidige IV3-systematiek niet passend is om de gewenste beweging in het sociaal domein en in het bijzonder in de sociale basis te volgen. Dit om verschillende redenen:

- De bestaande invulinstructies in de IV3-systematiek worden niet correct gevolgd, mogelijk omdat zij niet aansluiten bij de praktijk en/of te arbeidsintensief zijn om correct in te vullen.

Bij meerdere gemeenten is de ontwikkeling in de IV3-cijfers te verklaren door invulgedrag dat strikt genomen niet aansluit bij de meegegeven invulinstructies horende bij het taakveld. In één gemeente wekken de IV3-cijfers bijvoorbeeld zelfs de indruk van een tegenovergestelde beweging dan beleidsmatig was ingezet.

Het is hierbij de vraag of nog preciezere instructies helpen, of alleen maar leiden tot meer last, wat de kans op incorrect invulgedrag vergroot. Bij een andere gemeente is bijvoorbeeld de plotselinge stijging van de Wmo-maatwerk uitgaven te herleiden tot het feit dat zij jarenlang de hulp bij het huishouden als algemene voorziening hadden (en het op 6.1 werd geboekt), en dat dit vanaf een bepaald jaar op Wmo-maatwerk werd geboekt.

- De huidige indeling van de IV3-taakvelden sluit niet goed aan op de gewenste richting naar integraler, gezinsgerichter en collectiever werken.

In de gemeentelijke praktijk zien we dat gemeenten vaker kiezen voor een brede opdracht beleggen bij één partij of consortium. Binnen die brede opdracht vallen diverse taken die thuishoren onder verschillende IV3-taakvelden. Hoe de verschillende taken en de bijbehorende middelen over de tijd worden verdeeld, wordt niet geregistreerd omdat dit zou bijdragen aan een te grote registratielast. En ook volgens gemeenten niet zou passen bij de opdracht (vertrouwen om te doen wat nodig is binnen vaststaande financiële kaders).

Lokale inrichtingskeuzes van gemeenten hebben grote invloed op de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van IV3-gegevens. Voorkomen dient te worden, dat het anders financieren van hetzelfde ondersteuningsproduct, de indruk wekt van de grote inhoudelijke koerswijziging. De Rijksoverheid is vanuit haar systeemverantwoordelijkheid gebaat bij betrouwbare, vergelijkbare data, om zicht te houden op ontwikkelingen. Op dit moment lijkt het er echter op, dat de enige landelijke bron op dit gebied, niet of nauwelijks bruikbaar is voor deze en soortgelijke vraagstukken.

### **Aanbevelingen**

- Het ministerie van BZK kan bij een volgende herinrichting van IV3 taakvelden, in overleg met de VNG, ten doel stellen te komen tot een verdeling die meer aansluit bij huidige lokale ordening van het sociaal domein en

de gewenste richting van het beleid. Wij vermoeden dat verder specificeren met bijbehorende uitleg welke kosten waar geboekt moeten worden, niet zal helpen. De werkwijze is nu instructief, maar blijkbaar geeft het gemeenten zoveel keuzes, dat zij – waar ze de uitsplitsing niet kunnen maken of het te veel moeite kost om de uitsplitsing maken – een post kiezen die hen het meest passend lijkt. Werk daarom aan een andere strategie om de vergelijkbaarheid van cijfers tussen gemeenten te versterken. Dat veel gemeenten juist geïnteresseerd zijn in benchmarking, kan helpen in de motivatie van gemeenten om mee te werken aan een meer geüniformeerde praktijk in het invullen van IV3-gegevens.

### **Beleidsstheorie is vaak algemeen van aard, maar plausibel**

In eerder onderzoek<sup>70</sup> zagen we dat de beleidsstheorie achter (investerings in) de sociale basis weinig expliciet zijn uitgewerkt in de meeste gemeenten. Ook bij de zes onderzochte gemeenten zien we dat beleidsstheorieën in beperkte mate geëxpliciteerd zijn. Waarbij wij ook in deze zes gemeenten zien dat er een mix is tussen intrinsieke doelen (het is belangrijk een sociale basis te hebben), en instrumentele doelen (het dempen van stijgende kosten). Wij zien wel bij meerdere onderzochte gemeenten, dat deze twee soorten doelen ook wel duidelijk los van elkaar benoemd worden en herkenbaar zijn. Dat maakt het mogelijk om het gesprek ook beter te voeren over de veronderstelde relatie tussen beiden.

Uit de gesprekken blijkt dat gemeenten zelf veel doelen in de sociale basis als waardevol op zich beschouwen (in tegenstelling tot vooral iets instrumenteels). In de gesprekken worden deze doelen ook gezien als simpelweg waardevol en positief in het algemeen. Dat is in onze optiek ook logisch; immers, het is bewezen is dat ontmoeting en positieve sociale verbindingen inderdaad

positieve gezondheidseffecten hebben<sup>71</sup> (om er maar één voorbeeld te noemen). Dus als gemeenten investeren<sup>72</sup> in ontmoeting dan draagt dit potentieel positief bij aan tal van vlakken. (Sommige daarvan leiden wellicht tot een afname aan maatwerk, sommige misschien tot eerder signaleren, et cetera). Zo zijn er ook verschillende onderzoeken die de financiële waarde van sociaal werk laten zien<sup>73,74</sup> (een belangrijk onderdeel van de institutionele sociale basis). Ook zijn er veel verschillende onderzoeken die de waarde van mantelzorg laten zien.<sup>75</sup> Het passend ondersteunen van mantelzorgers draagt bij aan die waarde.

De vraag is hier eerder *'waarom zouden medewerkers telkens op zoek moeten naar onderbouwing dat investeringen in de sociale basis waardevol zijn?'*

Het gesprek over (de waarde van) de sociale basis in relatie tot uitgaven aan Wmo-ondersteuning wordt pas problematisch als gemeenten, door schaarste, proberen antwoord te krijgen op vragen als 'op welke zaken in de sociale basis haal ik met beperkte middelen het meest rendement'? Dat is namelijk een niet te beantwoorden vraag. Juist omdat de sociale basis – zowel het deel wat gemeenten kunnen proberen te faciliteren en stimuleren, als het deel waar de overheid geen invloed op heeft – zo breed en divers is, bestaat dé sociale basis niet.

71 De Lange, et al. (2021). *De waarde van preventie in een veranderend sociaal domein*.

72 We bedoelen hiermee als gemeenten investeren in ontmoeting die op passende wijze wordt georganiseerd of gefaciliteerd. Ook bewezen effectieve interventies kunnen verkeerd uitgevoerd worden. Het investeren via middelen is dus een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde. Het is belangrijk dat de inspanning vervolgens goed wordt uitgevoerd, op basis van wetenschappelijke, praktijk- en ervaringskennis.

73 Cigarbox (2023). *Impact sociaal werk in de wijk, Analyse opgave, investering en impact sociaal werk in vier wijken*.

74 Dekker et al. (2020). *Meta-analyse businesscases sociaal werk*.

75 Den Blanken, et al. (2021). *De maatschappelijke waarde van mantelzorg, Een maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

70 Britt et al. (2022). *Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis*.

Op interventieniveau is het beter mogelijk om te kijken naar de resultaten en effecten, en hiermee eventueel ook zorgkosten. Waarbij het hier cruciaal is de verantwoordingslast passend te laten zijn bij de soort en omvang van de interventie. Het is hier belangrijk om juist de uitvoerende partijen niet te veel te belasten. Dit geldt zowel voor formele partijen in de sociale basis (zoals sociaalwerkorganisaties) maar zeker ook voor actieve inwoners (al dan niet georganiseerd in verbanden als verenigingen, wijkcoöperaties, enzovoort).

### Aanbevelingen

- Investerings in werkwijzen/ inspanningen waarvan het zeer aannemelijk, goed onderbouwd, of bewezen is dat ze werken, zouden niet telkens ter discussie gesteld moeten worden.
- Wel kan er meer focus komen op de onderbouwing 'hoe doe ik dit en waarom is dit goed'? Zodat partijen niet meer keer op keer hoeven te bewijzen waarom bijvoorbeeld ontmoeting en verbinding op thema's die van mensen van belang zijn, goed is voor hun welzijn. Zij kunnen zich daarentegen meer richten op 'waarom is de manier waarop ik het doe / het organiseer goed of helpend'. En 'wat heb ik nodig om dit goed te doen / dit goed te organiseren'.

### Een fundament onder het investeren in de sociale basis is vertrouwen

Naast het berusten op de logica dat ontmoeting de kans op sociale verbinding verhoogt, en dat sociale verbinding weer bijdraagt aan welzijn, et cetera, berusten de redeneringen onder investeren in de sociale basis voor een belangrijke mate op vertrouwen. Vertrouwen durven geven aan actieve inwoners en hun initiatieven, zonder deze te proberen te laten voldoen aan eisen die aan een formele (zorg)organisatie gesteld zouden worden. Vertrouwen dat inwonersinitiatieven een eigen dynamiek kennen, dat ze verdwijnen, maar ook weer opkomen. Vertrouwen geven aan opbouwwerkers om inwoners waar nodig te helpen in het organiseren van activiteiten en initiatieven. Vertrouwen dat

de ontmoetingsactiviteiten een positieve bijdrage hebben aan het welzijn van inwoners, zonder tot achter de komma te willen weten wat het oplevert aan 'duurzame effecten'. We zien in verschillende gemeenten terug hoe zij proberen om de financiële mogelijkheden voor inwonersinitiatieven en vrijwillige inzet laagdrempeliger te maken. Dit is lovenswaardig en blijft hard nodig. Want subsidieregels en bijbehorende aanvraagprocedures voor vrijwilligersorganisaties en bewonersinitiatieven zijn op veel plekken een belemmering, zeker waar het gaat om kleinere bedragen.

### Aanbevelingen

- Vertrouwen is belangrijk in de relatie tussen overheid en sociale basis. Maar, vertrouwen ontstaat niet vanzelf. Voor het opbouwen van vertrouwen moet je elkaar kennen en leren begrijpen. Het vraagt van gemeenten dat zij een relatie aangaan met partners en meer inzicht krijgen in elkaars praktijk. Vertrouwen en partnerschap is iets wat samen opgebouwd dient te worden, vanuit gezamenlijke doelen. Dus investeer als gemeenten in partnerschap en hiermee aan vertrouwen.

### Investerings in de sociale basis zijn van invloed op Wmo-maatwerkuitgaven, maar zijn slechts een kleine factor

In alle gemeenten geven alle medewerkers aan dat de investeringen ongetwijfeld kosten in de Wmo-maatwerkvoorzieningen helpen dempen. Zij ervaren het als logisch dat de sociale basis bijdraagt aan welzijn van mensen en bijdraagt aan het dempen van zorgkosten, zonder de illusie of behoefte om precies te kunnen stellen hoe veel het dan dempt.

Hoewel alle gesproken gemeenten wel durven stellen dat de uitgaven aan de sociale basis de stijging van Wmo-maatwerkuitgaven helpt dempen, geven zij ook aan dat de sociale basis en de gemeentelijke rol daarin slechts één kleine factor is. In de gesprekken komen veel voorbeelden langs die volgens

betrokkenen van veel grotere invloed zijn op de uitgaven in de Wmo dan de sociale basis: vergrijzing, het abonnementstarief, het wel of niet mogen voeren van inkomenspolitiek, jurisprudentie over welke vormen van ondersteuning wel of niet een algemene voorziening mogen zijn, de oorlog in Oekraïne, de energiecrisis, et cetera.

Dit citaat uit een gesprek met een gemeente illustreert dat treffend: *'Er zijn ontzettend veel oorzaken waar je geen invloed op hebt. Sociale media, individualisering. Ik merk dat we effect kunnen bereiken, maar we roeien tegen een stroom in. [...] Je kunt niet opboksen tegen [bijvoorbeeld] de impact van vergrijzing, het abonnementstarief of een oorlog.'*

### Aanbevelingen

In aanvulling op de aanbevelingen onder de paragraaf 'Kostenontwikkeling in de zes onderzochte gemeenten':

- De komende jaren neemt de druk op de betaalbaarheid en toegankelijkheid van professionele zorg toe, onder meer vanwege de dubbele vergrijzing en de gevolgen daarvan op de zorgvraag en arbeidsmarkt. Gemeenten ervaren dat zij deze ontwikkeling kunnen dempen, mede door investeringen in de sociale basis. Investeer daarom in het in stand houden en versterken van de sociale basis, om de verwachte druk op professionele zorg te helpen temperen.
- Reken jezelf echter niet rijk en boek geen investeringen in als bezuiniging op maatwerk. Investeringen in de sociale basis dragen bij aan het dempen van kosten van Wmo-maatwerkvoorzieningen (en op andere kosten in het sociaal en zorgdomein). Maar er zijn veel meer beïnvloedende factoren en investeringen in de sociale basis betalen zich vaak pas na enige tijd uit. Investeringen in de sociale basis mogen daarom niet gezien worden als reden om een-op-een bezuinigingen direct elders door de voeren. De relatie tussen investeringen in de sociale basis en uitgaven rond Wmo-maatwerk

is daarvoor te complex. Wel blijft het van groot belang te investeren in preventieve ondersteuning, zodat toekomstige zorgvragen en -kosten voorkomen kunnen worden.

### Dit onderzoek richt zich slechts op een deel van de sociale basis: namelijk waar gemeenten geld aan uitgeven

In dit onderzoek hebben we gefocust op onderdelen van de sociale basis, waar de gemeente rechtstreeks in investeert. Maar in de gesprekken met medewerkers herkennen we de bredere sociale basis en het belang hiervan (breder dan onze werkdefinitie voor dit onderzoek), daar gebeurt veel waardevols. Wat mensen voor en met elkaar doen (buiten de afgebakende onderzoeksdefinitie) is natuurlijk ook van invloed op zorgkosten (de Wmo, maar ook de Zvw en Wlz). Immers, een betere gezondheid en meer welzijn werkt door in alle wetten.

### Aanbevelingen

- De sociale basis is breder dan waar je als overheid in investeert. Wees expliciet waar je je als overheid mee 'bemoeit', maar durf als (lokale) overheid ook in je beleid te zeggen 'waar geven we ruimte, door ervan af te blijven? Beleid is vaak 'wat doen we wel', maar het met elkaar 'wat laat je los' expliciet maken is soms wenselijk. Het als overheid loslaten, of als overheid terugtreden op vlakken, wordt vaak beschouwd als 'de overheid bezuinigt op iets', maar het is hier juist bedoeld als 'waar verwachten wij beleidsmatig niet iets van'. Dit is vooral relevant waar de samenleving het zelfstandig kan, zonder investeringen en steun van de gemeente. Het betekent het durven loslaten van een eigen agenda op bepaalde thema's.

## **De sociale basis versterken is niet alleen middelen investeren, maar ook ruimte geven en regels loslaten. Dat zien wij – in dit onderzoek – nog weinig terug**

Reflecterend op de gesprekken met gemeenten valt het ons op dat het in deze gesprekken weinig is gegaan over hoe gemeenten responsiever omgaan met initiatieven (rond zorg) vanuit de samenleving. Immers, de sociale basis is niet alleen te versterken door financiële middelen beschikbaar stellen en/of investeren, maar kan ook door mogelijkheden die worden geschapen voor initiatieven van inwoners zelf: qua vergunningen afgeven, regels loslaten, ruimte geven, et cetera.

De oproep vanuit overheden om meer naar elkaar om te zien en meer voor elkaar te zorgen is niet van grote invloed op het gedrag van mensen. Echter, waar er gemeenschappen kiezen voor en willen werken aan het creëren van zorgzame gemeenschappen, is het interessant om beter te kijken naar hoe gemeenten en formele zorgpartijen hierop reageren. Is responsief reageren op dergelijke initiatieven ook te zien als investeren in de sociale basis? Daar zou vervolgonderzoek zich meer op kunnen richten.

### **Aanbevelingen**

- Er is nog een wereld te winnen op dit thema en meer kennisdeling op dit onderwerp is nodig:
  - Er zouden verkenningen plaats kunnen vinden hoe dit 'ruimte geven en regels loslaten' werkt op verschillende plekken in het land en wat de relatie is met vertrouwen et cetera. Goede voorbeelden en handvatten zijn helpend om gemeenten aan te sporen of te motiveren om dit (meer) te doen. Doe dit in nauwe samenwerking met partijen als met LSA Bewoners.
  - Blijf je als overheid bewust (of word meer bewust) van het feit dat actieve inwoners in dergelijke initiatieven (al dan niet gericht op zorg) niet

de 'gemiddelde inwoners' zijn. Als deze initiatieven als een oplossing worden gezien die vanzelf ontstaan als de overheid maar terugtreedt en faciliteert, kunnen veel inwoners in de knel komen. Sommige groepen krijgen meer grip op hun leven, anderen juist minder, verschillen worden hierdoor groter.

### **Een causale relatie 'van maatwerk naar algemeen' is af te dwingen door beleids- en inkoopkeuzes**

Een onderzoeksvraag was in hoeverre de beweging zichtbaar was van maatwerk naar algemeen.<sup>76</sup> Waar we in de sociale basis kunnen stellen dat er een logische relatie is tussen investeringen in de sociale basis en het dempen van stijgende zorgkosten, kunnen voor de beweging van maatwerk naar algemeen stellen dat deze simpelweg is af te dwingen door inkoop- en contracteringskeuzes. Aanbieders worden (langjarig) gecontracteerd om brede hulpverlening in te zetten binnen een lumpsum budget, waarbij ondersteuning die 'maatwerk' (geïndiceerd) was, nu 'algemeen' is (indicatieloos). De aannahme is dat de cultuurverandering naar het collectiever werken, dan vanzelf volgt (want doorgaan op de huidige werkwijze past niet binnen het lumpsum budget). In hoeverre dit echt gebeurt, is op dit moment niet goed te volgen. Het is aannemelijk dat er meer nodig is voor een cultuurverandering dan simpelweg een beperkend budget. Dit zou in vervolgonderzoek nader onderzocht kunnen worden.

<sup>76</sup> Waarbij het belangrijk is bewust te zijn van het feit dat de sociale basis en algemene voorzieningen niet hetzelfde zijn.

## Aanbeveling

- Vervolgonderzoek is nodig naar de effecten van het wegzetten van grote opdrachten naar een partij of consortium en het proces van collectiviseren van hulp en/of zorg daarbinnen en welke randvoorwaarden daarin helpend zijn.

### **Sociale, culturele en demografische kenmerken spelen in de inrichting van de sociale basis (slechts) impliciet een rol**

In de beleidsstukken worden wel algemene verwijzingen gedaan naar de veronderstelde culturele en sociale aspecten van buurten, wijken of dorpen. Vaker wordt expliciet verwezen naar sociaaleconomische problemen in bepaalde gebieden, en/of naar de inwonerssamenstelling (superdivers, of juist niet).

Dit lijkt geen invloed te hebben op de *inrichtingskeuzes* op de sociale basis. Wel beaamt elke gesproken gemeente het principe van 'ongelijk investeren voor gelijke kansen'. In sommige gebieden doe je dus meer en soms andere interventies. Maar wel allemaal vanuit dezelfde gedachten en hetzelfde beleid op hoofdlijnen. Demografische kenmerken (met name vergrijzing) zijn uiteraard wel van invloed op de vraag naar ondersteuning (zowel formeel als informeel).

## Reflectie

In dit onderzoek hebben we geprobeerd om een beleidsconcept dat diffuus van aard is te relateren aan de uitgaven aan Wmo-maatwerkvoorzieningen. De sociale basis verhoudt zich echter niet tot (slechts) een specifieke wet. Een sterke sociale basis werkt door op tal van wettelijke terreinen; de Wmo 2015 en andere sociaal domeinwetten, maar ook de Wpg, Zvw de Wlz en meer. Om deze vergelijking te kunnen maken hebben wij een werkdefinitie gemaakt van onderdelen van de sociale basis, waar gemeenten in investeren.

Waarbij wij door de literatuur en de gesprekken met gemeenten zeker durven stellen dat het investeren in en faciliteren van de sociale basis positief bijdraagt aan het welzijn van mensen en hiermee dus ook van positieve invloed is op zorgkosten, binnen en buiten de Wmo.

We kunnen het ook omdraaien: als er niet in de sociale basis wordt geïnvesteerd, is het aannemelijk dat dit op langere termijn tot meer problemen en harder stijgende zorgkosten leidt, binnen en buiten de Wmo 2015. De bewijslast hiervoor bestaat uit wetenschappelijk onderzoek naar bijvoorbeeld het positieve effect van ontmoeting en positieve sociale verbindingen op de gezondheid van mensen. Maar ook een optelsom van allerlei onderzoeken over sociaal werk, samenlevingsopbouw, mantelzorg en het ondersteunen van mantelzorgers, de positieve effecten van vrijwillige inzet (zowel op de vrijwilliger zelf, als op anderen), et cetera.

Een aantal punten zijn lastig in dit kader:

Discussies over 'houdbaarheid' beperken zich tot een boekjaar. Gemeenten worstelen in het hier en nu met vragen over waar welke schaarse middelen aan uit te geven. De mogelijkheid dat de samenleving er over een aantal jaar slechter aan toe is zonder investeringen in de sociale basis, wordt dan onder financiële druk van de dagelijkse praktijk te vaak opzij geschoven omdat er geen verplichtend (wettelijk) kader is om te investeren. *Als er dus verwachtingen zijn van de institutionele sociale basis, waar je als (lokale) overheid wel een opdracht aan kan geven, dan mogen (of moeten) de investeringen daarin een verplichtender karakter krijgen.*

Ongemak over definities: we merken dat in discussies over houdbaarheid met gemeenten, de term sociale basis niet helpend is. (Waarbij wij willen aangeven dat het discours vol zit met niet concrete termen die ook niet helpend zijn in dit verband: denk aan 'het voorliggend veld', 'de voorkant', 'het preventief veld', 'de samenleving', 'de participatiemaatschappij', et cetera.) Juist omdat binnen de drie sferen van de sociale basis, de beïnvloedingssfeer van de (lokale) overheid

sterk wisselt. Een sociaal werkorganisatie kan je een opdracht verlenen. Een ontmoetingsruimte kan je ontwerpen en financieren. Een vrijwilliger kan je *nudgen* door een campagne en indirect helpen ondersteunen. Een groep actieve inwoners met een initiatief kan je faciliteren met meedenken, middelen, mogelijk maken door regeldruk te verminderen, et cetera.

**Waar de (lokale) overheid op zoek is naar manieren om de sociale basis als geheel te versterken, dan is het effectiever om duidelijker onderscheid te maken naar concretere dingen:** Samenlevingsopbouw, maatschappelijk vastgoed/accommodaties, vrijwilligersondersteuning, mantelzorgondersteuning, verbinding fysieke en sociaal domein voor ontmoetingsplekken, et cetera.

De investeringen hierin en de randvoorwaarden die erbij horen, dragen bij aan veel meer positieve zaken, waar je als (lokale) overheid weer minder tot geen invloed op hebt.

Door dingen concreet te benoemen, is het makkelijker met elkaar afspreken dat je het belangrijk vindt, dat je vindt dat erin geïnvesteerd moet worden en dat je vindt dat het er moet zijn. Hiermee worden deze dingen hopelijk minder kwetsbaar voor bezuinigingen die de langetermijneffecten van investeringen in de sociale basis teniet kunnen doen.

We moeten het met elkaar dus misschien hebben over dat het belangrijk en nodig is om te investeren in sociaal werk. In samenlevingsopbouw (formeel en informeel). Investeren in ontmoetingsplekken. Investeren in bibliotheken. Investeren in jeugd- en jongerenwerk. Investeren in *peer support* in al diens vormen. Investeren in (bewoners)initiatieven door ze makkelijker te maken. Investeren in continuïteit door contract- en bekostigingsvormen. Investeren in eigenaarschap van gemeenschappen door het stimuleren van inspraak en zeggenschap. Enzovoorts.

Hiermee vermijden we dat we blijven hangen in algemene uitspraken waar niemand het mee oneens kan zijn ('een sterke sociale basis is belangrijk'), maar waarbij het vervolgens lastig blijkt om te bepalen in hoeverre het daadwerkelijk gebeurt.

Bijkomend voordeel is dat het concretiseren van waar je als overheid en andere financiers<sup>77</sup> vindt dat je in moet investeren het ook makkelijker maakt om met inwoners hierover te praten. Want zoals eerder is gezegd, inwoners zelf hebben het niet over 'de sociale basis'. Ze hebben het wel over hun vrijwilligerswerk, over hun naaste voor wie zij zorgen, over het idee van een medebewoner waaraan zij kunnen meewerken. Ze hebben het over het vertrouwd gezicht van de vrijwilliger of sociaal werker in het buurthuis. Ze hebben het over de bibliotheek waar hun kind kan lezen en spelen met andere kinderen. Over de subsidieaanvraag die zij ingewikkeld of juist makkelijk vonden. Over de gemeente die zo goed (of juist niet) meedenkt met een initiatief. Hierin gaat al veel goed, maar is ook nog een wereld te winnen.

<sup>77</sup> Naast de verschillende overheden, ligt hier ook een verantwoordelijkheid en rol van bijvoorbeeld zorgverzekeraars, zorgkantoren, woningcorporaties en fondsen.



## 6 Schets van onderzochte gemeenten

### Korte reflectie op het proces met gemeenten en de belasting die het hen vraagt

Voordat we per gemeente een schets geven van de sociale basis willen we kort stilstaan bij het proces en de conclusies die wij daaruit trekken:

#### **Gemeenten vinden het onderwerp van onderzoek interessant, maar worstelen met capaciteit om deel te nemen**

We merken dat veel gemeenten het onderwerp interessant vinden. Meerdere gemeenten worstelen met dit thema en hoe het (beter) vorm te geven. Andere gemeenten willen heel bewust bijvoorbeeld niet bezuinigen (of zelfs meer investeren) in de sociale basis, en zoeken naar meer kennis over hoe ze dit kunnen onderbouwen richting collega's, de raad, het bestuur, et cetera.

Maar capaciteit is een probleem. Meerdere benaderde gemeenten geven aan specifiek daarom niet mee te kunnen doen. De aanvankelijke startfase van het onderzoek (eind 2023) was een ongelukkig moment om gemeenten te benaderen. Daarnaast zijn gemeente veel (extra) tijd (en capaciteit) kwijt met het uitwerken van acties vanuit het IZA en GALA.

Ook na een 'ja' merken we dat capaciteit gemeenten parten speelt. Het duurt soms lang om de juiste mensen te vinden voor de gesprekken. Agenda's bij de medewerkers van de gemeenten zitten vol waardoor afspraken ver vooruit in

de tijd worden gemaakt. Het aanleveren van documenten duurt langer dan we hadden verwacht.

Helaas hebben twee gemeente zich laat in het proces terug moeten trekken door personele wisselingen en het niet tijdig aan kunnen leveren van de benodigde financiële informatie. Door het tijdspad is er niet verder gezocht naar een vervangende gemeenten.

Hoewel wij hebben geprobeerd rekening te houden met een minimale belasting voor gemeenten in de opzet van dit onderzoek, blijkt dat het soms dus te veel gevraagd was. Wij zijn ons bewust van het feit, dat hoewel de benodigde tijdsinvestering voor een onderzoek klein is, het wel bovenop alle andere losse extra vragen komt, die gemeentelijke medewerkers over zich heen krijgen. Boven op het reguliere werk dat er voor hen ligt.

Zoals te lezen in de conclusies bleek dat de IV3-uitgaven niet altijd in lijn liggen met de daadwerkelijke uitgaven aan de sociale basis, maar ook dat er soms geheel tegenovergestelde ontwikkelingen lijken te zijn, dan daadwerkelijk ingezet door gemeenten. De gemeenten blijken hierdoor soms interessant te zijn om heel andere redenen dan op voorhand gedacht.

#### Leeswijzer per gemeente

Wij schetsen hieronder de situatie in de deelnemende gemeenten. Per gemeente omschrijven wij:

- Een korte schets van wat de gemeente verstaat onder de sociale basis.
- De voornaamste redenen waarom de gemeente in de sociale basis investeert.

- De wijze waarop de gemeente probeert te volgen in hoeverre doelen in de sociale basis dichterbij komen.
- De financiële ontwikkelingen in de gemeente, zowel op onze werkdefinitie van de sociale basis, als voor de Wmo-maatwerk voorzieningen, en de duiding die de gemeente hier aan geeft.
- Tot slot enkele achtergrondgegevens per gemeente vanuit landelijke data.

Waar wij citeren uit beleidsstukken, brengen wij zelf onderstrepingen aan om een bepaalde kern eruit te lichten.

De gemeentelijke uitgaven die wij tonen hebben wij niet gecorrigeerd voor inflatie, en wij hebben geen rekening gehouden met indexatie. Dit omdat er verschillende indexatiepercentages gelden voor de verschillende onderdelen binnen de uitgaven van de werkdefinitie van de sociale basis. Voor de personeelskosten is er wel de OVA<sup>78</sup>, maar deze wordt ook niet door alle gemeenten gevolgd.

Vier van de zes gemeenten zijn herkenbaar in beeld gebracht in de onderstaande casusschetsen en twee zijn op verzoek anoniem in beeld gebracht.

## 6.1. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in gemeente Nieuwegein

*Korte schets wat de gemeente verstaat onder de sociale basis.*

De gemeente Nieuwegein spreekt in diens beleidsstukken van 'een sociale basisinfrastructuur' en 'aanvullend welzijnswerk'.

*'We gaan uit van een sociale basisinfrastructuur en een zogeheten modulair pakket(aanvullend welzijnswerk). De basisinfrastructuur is dat deel van het welzijnswerk waarvan we vinden dat dat er altijd moet zijn, waar inwoners op terug kunnen vallen. Als gemeente willen we dit garanderen. Ook willen we initiatieven uit de stad (van inwoners of informele organisaties) die een bijdrage leveren aan het welzijn van inwoners kunnen faciliteren en in kunnen spelen op behoeften in buurten, wijken of de stad. Dit doen we vanuit het modulair pakket.'*<sup>79</sup>

In wat de gemeente het modulair pakket noemt zien zij een faciliterende rol voor zichzelf. Wat daar gebeurt is juist ook afhankelijk van ideeën en behoeften van inwoners zelf.

*'Het gaat enerzijds om de inzet van inwoners voor elkaar waar we beperkt invloed op hebben en anderzijds om projecten van tijdelijke aard en aanbod dat in te zetten is naargelang de behoeften in de stad, een gebied, de wijk of de buurt.'*<sup>80</sup>

- Belangrijkste inrichtingskeuzes voor de gemeente en redenering erachter (indien expliciet aanwezig, welke factoren zijn hier bepalend in)

In hun sturingsfilosofie geeft de gemeente aan dat zij uitgaan van partnerschap met de welzijnsorganisaties, en spreken duidelijk uit dat zij verwachten dat de welzijnsorganisaties zich ook vooral verhouden tot de inwoners. De

78 De Overheidsbijdrage in de Arbeidskostenontwikkeling.

79 Meerjarenopgave Welzijn 2021 – 2024.

80 Meerjarenopgave Welzijn 2021 – 2024.

gemeente verwacht van hun welzijnspartners dat zij, *'vanuit hun competenties en met meerwaarde voor de inwoners, de uitvoeringpartners van de gemeente zijn en daarin actief samenwerken met andere organisaties en individuen die bijdragen aan welzijn. Wil het welzijnswerk de komende jaren van betekenis blijven, dan zal het zich dienstbaar en flexibel met de samenleving moeten verhouden.'*<sup>81</sup>

De gemeente Nieuwegein stelt dat goede sturing vooral kijken naar de toekomst is, en waar je wil staan over een x-aantal jaar. En dat sturen duidelijk iets anders is dan afrekenen. *'Sturing moet leiden tot het maken van keuzes en benoemen van effecten en resultaten. Ook zal de komende periode stevig worden geïnvesteerd in vertrouwen, respect voor elkaars professie en positie.'*

Uit het gesprek met medewerkers blijkt dat vanuit historische redenen maar wel weloverwogen de gemeente naast elkaar een aantal grote opdrachten hiervoor gegeven heeft aan een aantal partijen. Er is niet gekozen om één opdracht in de markt te zetten.

### De gemeente investeert in de sociale basis omdat...

De gemeente ziet een belangrijke rol voor zichzelf 'om te zorgen dat welzijn in de stad op orde is'.<sup>82</sup> Het beoogd maatschappelijk effect van de gemeente met het collectief welzijnswerk is: *'Alle inwoners van Nieuwegein ervaren dat zij mee mogen doen (inclusie) en weten waar zij informatie kunnen vinden of worden geïnformeerd over activiteiten die voor hen georganiseerd worden. Over het algemeen zijn bewoners betrokken en verbonden met hun wijk/buurt.'*<sup>83</sup> Van het individueel welzijnswerk is het beoogd maatschappelijk effect het *'Vergroten veerkracht, zelfredzaamheid en eigen regie van inwoners.'*

81 Meerjarenopgave Welzijn 2021 – 2024.

82 Meerjarenopgave Welzijn 2021 – 2024.

83 Meerjarenopgave Welzijn 2021 – 2024.

Inwonersinitiatieven worden expliciet benoemd in het Nieuwegeins beleid. De gemeente beschouwt deze als een 'essentieel onderdeel' van het welzijnswerk: *'Inwonersinitiatieven leveren een belangrijke bijdrage aan de sociale cohesie en het welbevinden van inwoners van Nieuwegein'* en hebben duidelijk een waarde op zich.

De gemeente erkent en benoemt dat zij *'geen invloed hebben op het ontstaan, de duur en de exacte inhoud van de initiatieven'*, maar *'vanwege het belang van deze initiatieven voor de Nieuwegeinse samenleving willen we deze stimuleren en waar nodig faciliteren.'*

Tot slot dicht de gemeente grote waarde toe aan het hebben van voldoende (op loopafstand) buurtpleinen en andere ontmoetingsplekken in de buurt. Hier worden ook activiteiten georganiseerd (algemene voorzieningen) voor verschillende doelgroepen.

In de gesprekken met medewerkers komt de meer instrumentele insteek wel aan bod. Volgens de medewerkers verwachten 'heel veel afdelingen iets van welzijn en het "voorliggend veld" en wordt er zeker vanuit de Wmo verwacht dat die investeringen een 'dempende werking' hebben.

### Verandertheorie onder deze doelen

Uit de beleidsstukken blijkt een weloverwogen kijk op welzijn en de verschillende manieren waarop gemeente en professionele organisaties zich daartoe kunnen verhouden. De onderbouwing onder de beoogde maatschappelijke effecten is niet expliciet uitgewerkt, maar steunt vooral op de waarde van ontmoeting op zich. Een onderwerp waar wel een expliciete 'als ... dan ...' rede-natie is omschreven is bij de inzet op 'Advies, informatie en verbinding':

*'Door onze inwoners goed te adviseren en informeren verbeteren we hun informatiepositie en vergroten daarmee hun zelfredzaamheid en weerbaarheid. Hiermee hopen we te voorkomen dat zij in de problemen komen of een beroep doen op professionele hulp. (...) Door vrijwilligers en mantelzorgers te helpen met praktische vragen, hopen we bovendien te bereiken dat zij hun inzet langer volhouden.'*

In de gesprekken lichten medewerkers dit verder toe:

*'Een leidend principe is dat je bij de bron moet beginnen. Dus als je sociale cohesie versterkt in Nieuwegein en je laat mensen van betekenis zijn, zelf iets doen en daardoor beter gaan voelen en anderen gaan helpen en daardoor andere beter laten voelen. Het is het beginstadium van preventie: (...) Mensen zijn sociale dieren, terwijl er sterke individualisering is. (...) mensen moeten elkaar ontmoeten. Taak van overheid is op orde hebben van de basisinfrastructuur gericht op ontmoeting en activatie. Onder de mensen zijn, eigen netwerk opbouwen en [daardoor] minder beroep doen op professionele zorg. Welzijn op recept, hoort er heel erg bij. (...) Eenzame mensen op de buurtpleinen ontvangen en leuke dingen te laten doen met elkaar.'*

### Volgen van effecten van beleid en inzet

De gemeente volgt ontwikkelingen Wmo-breed via de 'Sociale Kracht monitor'. De monitor gaat onder andere over sociale cohesie, eenzaamheid, et cetera. Het is niet specifiek gericht op de ontwikkelingen qua instroom in voorzieningen. Met verschillende (grote) welzijnsorganisaties maken zij wel individuele afspraken, passend bij de vraag / het project / de opdracht.

Een voorbeeld is een aanpak waarbij er met elke indicatie voor individuele begeleiding een maatje vanuit een welzijnsorganisatie werd gekoppeld aan de begeleider en cliënt. De drie partijen hebben gezamenlijk gevolgd wat dit deed met het aantal uur begeleiding dat werd ingezet:

*'Daarin hebben we resultaten gezien dat begeleiding naar beneden gaat met 10%'*

## Financiële ontwikkelingen

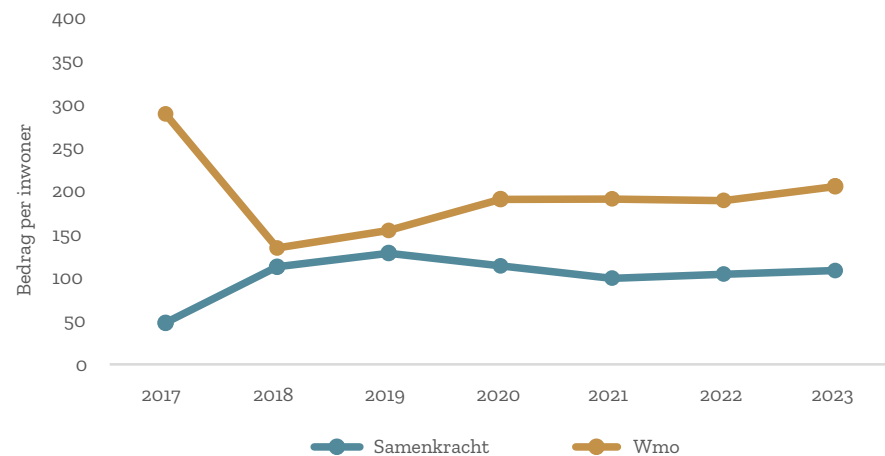
### Selectie van de gemeente

De gemeente Nieuwegein is geselecteerd door de opvallende ontwikkeling van uitgaven in de sociale basis en Wmo-maatwerkvoorzieningen. Op basis van de IV3-data is te zien dat de uitgaven rondom taakveld 6.1 – Samenkracht en burgerparticipatie in 2018 meer dan verdubbelen, na 2019 weer afnemen, om in 2023 weer te stijgen. De uitgaven rond Wmo-maatwerkvoorzieningen namen in 2018 juist sterk af (een halvering), gevolgd door een gestage groei van de uitgaven in de periode 2018-2023. De gemeente is geselecteerd om het mogelijke verband tussen deze twee trends te belichten.

**Figuur 6.1.1** Ontwikkeling van IV3-taakveld 6.1: Samenkracht en burgerparticipatie en taakveld 6.6 & 6.7: Wmo-maatwerkvoorzieningen in de gemeente Nieuwegein

Netto uitgaven in bedragen per inwoner

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taakveld 6.1 Samenkracht	48	112	128	113	99	104	108
Taakveld 6.6 / 6.7: Maatwerk	289	134	154	190	191	189	205

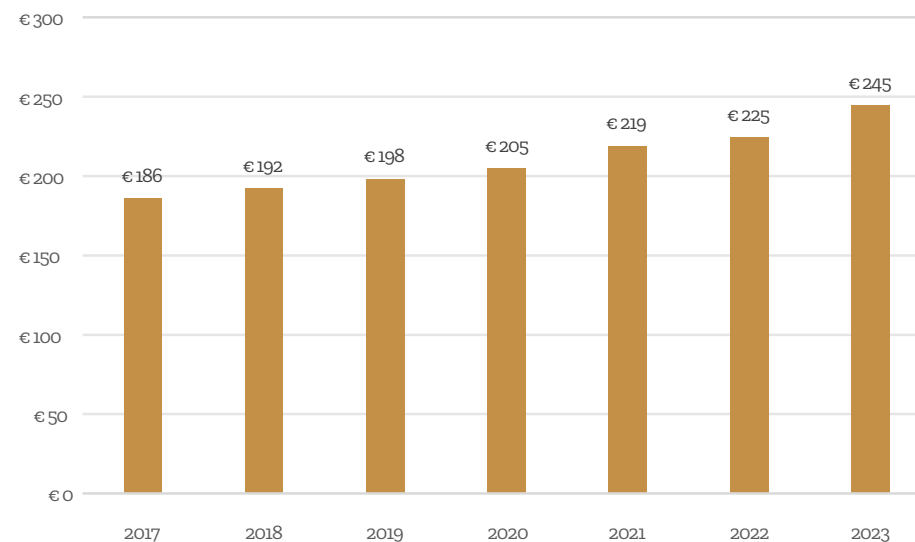


## Uitgaven aan (de werkdefinitie van) de sociale basis

Op basis van door de gemeente Nieuwegein aangeleverde gegevens is een berekening gemaakt van de gemeentelijke uitgaven in de sociale basis tussen 2017 en 2022. Dit laat een heel ander beeld zien dan uitgaven op taakveld 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie in de IV3-data. In tegenstelling tot de IV3-gegevens is juist een gestage groei van uitgaven in de sociale basis te zien in Nieuwegein. Tussen 2017 en 2022 stegen de uitgaven van 11,4 miljoen naar 16 miljoen euro, wat neerkomt op een groei van 186 naar 245 euro per inwoner. Een belangrijk deel van deze groei is te zien in initiatieven en projecten rondom sport en bewegen.

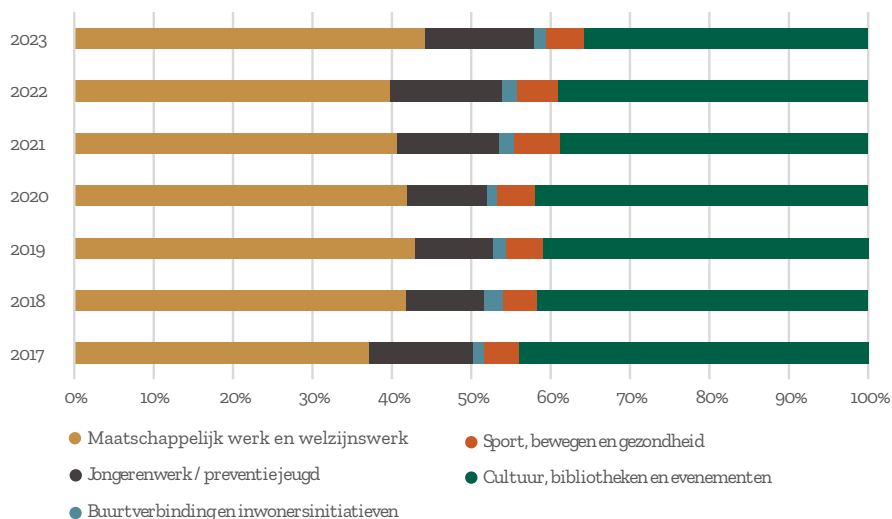
De gemeente Nieuwegein herkent deze trend en geeft aan dat deze groei in investeringen een bewuste beleidskeuze is geweest. Uit de gezondheidsmonitor van de GGD bleek dat men te weinig beweegt en ongezond leeft, met name in bepaalde wijken. Daarom zijn er onder andere zes buurtsportcoaches aangesteld die zich specifiek richten op kwetsbare inwoners. Ook in initiatieven rondom armoedebestrijding is een forse stijging aan uitgaven te zien, wat de gemeente verklaart door de groei in middelen die beschikbaar zijn vanuit het Rijk. Tot slot is er sinds 2021 een nieuwe algemene voorziening onder de noemer 'recreatieve activering', een laagdrempelige voorziening waar inwoners met beperkte mate van kwetsbaarheid terecht kan voor zinvolle daginvulling.

Figuur 6.1.2 Jaarlijkse uitgaven sociale basis, per inwoner, op basis van door gemeente verstrekte gegevens



In figuur 6.1.3 hebben we de uitgaven in de (werkdefinitie van de) sociale basis gecategoriseerd, om de relatieve verandering van uitgaven binnen de sociale basis te laten zien. We zien dat er een golfbeweging is in het aandeel van de uitgaven in de sociale basis dat naar maatschappelijk werk/welzijnswerk gaat. Het aandeel dat naar cultuur gaat, is door de jaren heen afgenomen.

Figuur 6.1.3 Verdeling uitgaven sociale basis, op basis van door gemeente verstrekte gegevens

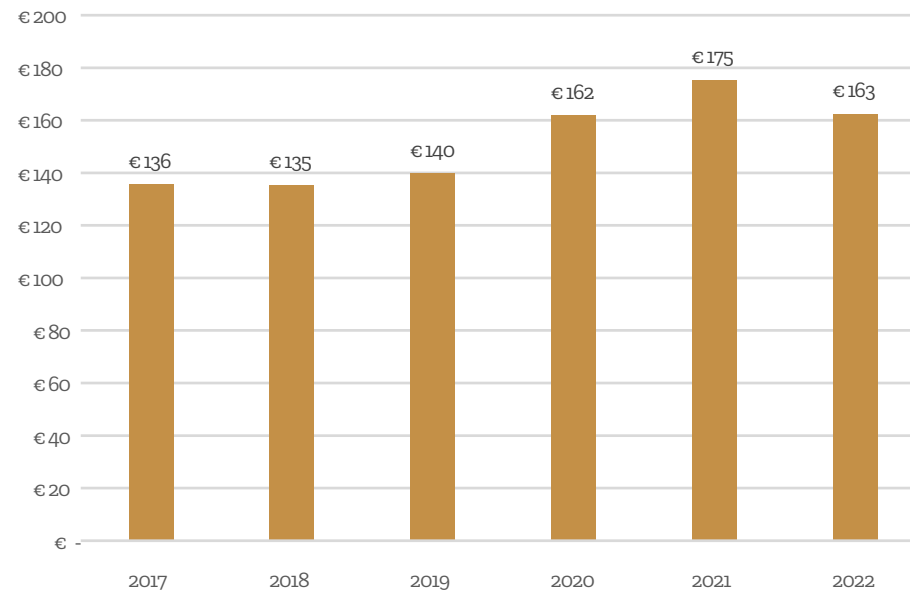


### Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen

De uitgaven rondom Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn sinds 2018 gegroeid, van 135 euro in 2018 naar 175 euro in 2022 per inwoner. In 2022 daalden de uitgaven naar 163 euro per inwoner. De gemeente heeft geen volledige verklaring voor de daling in uitgaven rond Wmo-maatwerkvoorzieningen, maar ziet een deel van de verklaring in het ontwikkelen van de ontwikkeling van het eerdergenoemde product 'recreatieve activering', een algemene voorziening dat als laagdrempelige vorm van dagbesteding wordt aangeboden sinds 2021. Alleen voor mensen met een zwaardere zorgvraag is nog geïndiceerde, specialistische dagbesteding beschikbaar. Een gedeelte van de inwoners dat gebruikmaakt van recreatieve activering had voorheen een indicatie voor dagbesteding, inclusief vervoer:

*'Inwoners kunnen daar activiteiten die ze leuk vinden, waar ze blij van worden. En ze hoeven niet met een busje naar Verweggistan. Dat heeft een mooie, dempende werking op de uitgaven in de Wmo.'*

Figuur 6.1.4 Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen (excl. verblijf en opvang). Bron: CBS Statline



### Relatie tussen uitgaven in de sociale basis en Wmo-maatwerkvoorzieningen

Medewerkers van de gemeente Nieuwegein zien zeker een verband tussen investeren in de sociale basis en beheersbaarheid van de Wmo. Volgens hen zijn investeringen in de sociale basis mede bedoeld om te voorkomen dat mensen beroep doen op professionele hulp. De nadruk ligt daarbij op activering en het zorgen voor verbinding, vanuit de overtuiging dat verbinding tussen inwoners bijdraagt aan gezondheid:

'Als je sociale cohesie versterkt in Nieuwegein en laat mensen van betekenis zijn, dan gaan ze zich beter voelen. En ze gaan anderen helpen en anderen beter laten voelen. Dat is het beginstadium van preventie: positieve gezondheid; gelukkiger voelen en dus minder snel afglijden naar ziekte en thuisblijven. [...] Onder de mensen zijn, een eigen netwerk opbouwen en [daardoor] minder beroep doen op professionele zorg.'

Het eerdergenoemde product recreatieve activering draagt er volgens de gemeente aan bij dat mensen minder snel gebruik maken van geïndiceerde dagbesteding. Een ander voorbeeld dat de gemeente geeft is de inzet van maatjes bij ambulante begeleiding. De gemeente heeft erop gestuurd om mensen met een indicatie voor ambulante begeleiding ook gekoppeld worden aan een (vrijwillig) maatje, waardoor het aantal begeleidingsuren met 10% daalde. De betrokkenen benadrukken echter dat investeren in de sociale basis niet voldoende is om de trend van stijgende uitgaven aan Wmo-maatwerk te keren: het heeft slechts een 'dempende' werking op uitgaven in de Wmo. Investerings in de sociale basis zijn slechts één van de vele radartjes die invloed hebben op zorggebruik: veel van de andere radartjes liggen buiten het bereik van de gemeente:

'Er zijn ontzettend veel oorzaken waar je geen invloed op hebt. Sociale media, individualisering. Ik merk dat we effect kunnen bereiken, maar we roeien tegen een stroom in. [...] Je kunt niet opboksen tegen [bijvoorbeeld] de impact van vergrijzing, het abonnementstarief of een oorlog.'

## Achtergrondgegevens gemeente

Figuur 6.1.5 Leeftijdsopbouw

2023 Leeftijdsgroep	Nieuwegein		Nederland	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
90 jaar of ouder	0,3	0,7	0,5	1,1
80 tot 90 jaar	3,2	3,9	3,5	4,7
70 tot 80 jaar	10,5	11,2	9,2	9,8
60 tot 70 jaar	12,1	13,6	12,4	12,5
50 tot 60 jaar	13,2	13,1	14,4	14,2
40 tot 50 jaar	12,2	11,7	12	11,9
30 tot 40 jaar	14,8	14	13,1	12,6
20 tot 30 jaar	12,7	11,9	13,3	12,8
10 tot 20 jaar	10,3	9,9	11,5	10,8
0 tot 10 jaar	10,7	9,9	10,2	9,6

Figuur 6.1.6 Aantal per 1.000 inwoners van 70 jaar of ouder (vierde kwartaal per jaar)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	949	949	953	953	953	952
Nieuwegein	976	976	979	981	980	977

Figuur 6.1.7 Aandeel (zwaar belaste) mantelzorgers<sup>84</sup>

Jaar	NL Mantelzorg	NL Mantelzorgers zwaar belast	Nieuwegein Mantelzorg	Nieuwegein Mantelzorgers zwaar belast
2012	12,0%	14,4%	16,6%	20,1%
2016	14,2%	14%	15,4%	19,4%
2020	13,5%	13,5%	12,9%	14,2%
2022	13%	18,7%	14,7%	17,6%

84 Mantelzorg: Het percentage personen van 18 jaar en ouder dat mantelzorg geeft. De mantelzorg moet daarbij al minimaal 3 maanden duren, of het moet gaan om minimaal 8 uur zorg per week.

Zwaar belaste mantelzorg: Het percentage mantelzorgers van 18 jaar en ouder dat zich door het geven van mantelzorg 'tamelijk zwaar belast', 'zeer zwaar belast' of 'overbelast' voelt. Dit betreft het percentage binnen de groep mantelzorgers.

Figuur 6.1.8 Ervaren gezondheid (goed/zeer goed)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	76,5%	75,6%	79,1%	69,0%
Nieuwegein	76,0%	73,0%	75,9%	68,5%

Figuur 6.1.9 Eenzaamheid (% personen van 18 jaar en ouder dat zich enigszins tot (zeer) sterk eenzaam voelt)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	38,7%	42,9%	47%	48,6%
Nieuwegein	46,7%	47,4%	52,7%	49,7%

Figuur 6.1.10 Moeite met rondkomen

	2012	2016	2020	2022
Nederland	24,0%	19,2%	14,0%	20,5%
Nieuwegein	23,8%	19,0%	13,5%	20,6%

Figuur 6.1.11 Aandeel huishoudens met bijstand (% (laatste maand van elk jaar en november 2023))

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	5,6%	5,7%	5,6%	5,3%	5,1%	5,2%	5,0%	4,8%	4,7%
Nieuwegein	4,6%	4,7%	4,5%	4,3%	4,3%	4,5%	4,5%	4,3%	4,3%

## Gebruikte bronnen

- Meerjarenopgave welzijn 2021-2024.
- In samenhang ontwikkelen op het sociaal domein, De transformatieprogramma's 2017.
- Evaluatie Transformatieagenda Sociaal Domein Wat heeft 6 jaar transformeren in Nieuwegein ons gebracht? CONCEPT.

## 6.2. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in de gemeente Tilburg

### Korte schets wat de gemeente verstaat onder de sociale basis

De gemeente Tilburg omschrijft zowel de definitie van de sociale basis, als hoe de gemeente zich ertoe verhoudt als volgt:

*'De Sociale Basis, dat zijn wij... De sociale basis geven we als inwoners van Tilburg samen vorm. Door de sportvereniging, carnavalsvereniging of de scouting waar we lid van zijn. Door een bezoek aan het buurtcafé, een evenement of een voorstelling. Dit doen we voor ons plezier, omdat we ons er goed door voelen. Dat geldt ook voor het praatje met de burens, een opruimactie in de buurt of het meedenken over een kunstwerk in de buurt. En zo moet wat ons betreft de sociale basis ook werken: ongedwongen, met respect en nieuwsgierigheid voor elkaar, het positieve staat voorop. De sociale basis (het gewone leven) krijgt vorm door het geheel van initiatieven, mantelzorg en vrijwilligerswerk van de inwoners voor 'het samen'; de gemeenschapsvorming. Dit betekent dat de sociale basis altijd in beweging is: clubkes komen en gaan. Initiatieven poppen her en der op' (...) 'De opgave is deze dynamiek en beweging waar nodig aan te jagen en te ondersteunen, zonder deze over te nemen of te smoren.'*<sup>85</sup>

De gemeente ziet zijn rol in het helpen stimuleren en verduurzamen van verschillende inwonersinitiatieven, via bijvoorbeeld financiële middelen, maar ook via het brengen van 'kennis, samenwerkingsmogelijkheden en toegang tot netwerken. Als gemeente stimuleren we het netwerk en samenwerking.'

De gemeente faciliteert ontmoeting door fysieke locaties en digitale ontmoeting mogelijk te maken die aansluiten bij de behoefte van deze tijd.

<sup>85</sup> Beleidsnota "Samen een sterke basis" 2021-2025.



De gemeente benadrukt in zijn beleid het belang van de intrinsieke waarde van vrijwilligerswerk: *'Vrijwilligerswerk is ook voor de vrijwilligers zelf een belangrijke bron voor zingeving, het zet mensen in hun kracht en draagt bij aan persoonlijke ontwikkeling. Je betekent iets voor anderen en voor de buurt waarbij je je betrokken voelt en dat geeft een goed gevoel.'*

Maar de gemeente erkent ook dat er nu al, en in de toekomst nog meer, gevraagd zal worden van vrijwilligers, en dat dit ook meer vraagt van zowel de gemeente, als betaalde krachten in zorg- en hulpverlening:

*'[Er wordt] een toenemende vraag gesignaleerd naar vrijwillige inzet. De druk op vrijwilligers, vrijwilligersorganisaties en organisaties neemt daarmee toe. Door de uitgangspunten van [ons beleid] zal ook meer hulpvragen bij vrijwilligers gaan landen. Dit zijn hulpvragen met een grotere complexiteit. (...) Het voorgaande maakt duidelijk dat begeleiding van vrijwilligers verder gaat dan alleen het faciliteren, verbinden en scholen van vrijwilligers. Een goed samenspel met professionals is essentieel om tot goede interventies te komen.'*

- Belangrijkste inrichtingskeuzes voor de gemeente en redenering erachter (indien expliciet aanwezig, welke factoren zijn hier bepalend in)

De gemeente Tilburg heeft gekozen voor langjarig partnerschap en financiering met één grote welzijnspartij met een brede opdracht: Contour de Twern. Het nauw betrekken van de gemeenteraad in deze beweging was volgens medewerkers cruciaal.

*'We zijn afgestapt van het marktmodel inkoop welzijn. Hier hebben we ook flinke slag in geslagen met de raad. Met [het beleidsstuk] 'Samen een sterke basis' heeft de raad expliciet besloten dat we hechten aan één sterke welzijnsorganisatie, die in de alle wijken van de stad actief is.'*

Via 'impactgericht subsidiëren' probeert de gemeente meer op het bereiken van maatschappelijk resultaat te sturen, waarbij partijen zelf een grotere rol hebben in het onderhouden waarom wat zij doen, aan een bepaalde impact bijdraagt. Iets later heeft de gemeente deze werk- en denkwijze doorvertaald naar de Wmo:

*'Dit is een parallelle ontwikkeling aan de Wmo: ook hier wilden we een strategische partner waarmee we langjarig partnerschap aangaan op een groter deel van de ondersteuning, niet meer op productjes.' (...) 'Op maatwerk willen we nog maar één aanbieder, die verantwoordelijkheid pakt voor een opgave.'* Dit is regionaal georganiseerd, waarbij begeleiding wel nog steeds een maatwerkvoorziening is.

### De gemeente investeert in de sociale basis omdat...

In de paragraaf 3.1 'Sociale basisinfrastructuur' van de beleidsnota 'Samen een sterke basis' benoemt de gemeente het volgende uitgangspunt: *'Extra investeringen in de sociale basis leiden tot maatschappelijke, institutionele en of financiële impact op (andere) plekken in het sociaal domein.'*

De gemeente ziet de rol van de sociale basis daar vooral als iets wat 'mogelijkheden biedt' om problemen goed op te lossen. Het is dus niet een 'verantwoordelijkheid' van de sociale basis om deze problemen op te lossen. Zij omschrijven die rol als volgt:

*'Het gewone leven is niet gericht op preventie, maar biedt dat als het ware vanzelf aan. De sociale basis heeft niet slechts een rol in preventie en probleemoplossing, maar biedt ook een vangnet waarin sociale problematiek beheersbaar blijft. Waar dat niet vanzelfsprekend is investeert de gemeente in een goede sociale basisinfrastructuur. In een aantal wijken vraagt dat mogelijk om een plus in de vorm van beschikbare middelen en aandacht. Zo kan de sociale basis haar preventieve rol ook waarmaken.'*<sup>86</sup>

86 Beleidsnota "Samen een sterke basis" 2021-2025.

- Verandertheorie onder deze doelen.

In eerdere beleidsstukken was de instrumentele aard van de inzet duidelijker op de voorgrond:

*'We willen de zelfredzaamheid, het preventief en het zelfoplossend vermogen van individuen en gemeenschappen versterken en daarmee bijdragen aan een versterking van de sociale veerkracht en aan verminderd beroep op professionele ondersteuning.'*<sup>87</sup>

In de gesprekken geven medewerkers van de gemeente aan dat er eerder meer nadruk lag op beheersing en 'sturen op kosten' vanwege voorspelde financiële tekorten. In het huidige beleid ligt de nadruk meer op de autonome waarde van het gemeenschapsleven, en een grotere waardering voor community building. Financieel blijft de gemeente de ontwikkelingen volgen, maar met name als onderdeel en effect van het ingezette beleid.

De gemeente licht het toe in het gesprek: *'We vinden voldoende ontmoetingsplekken belangrijk, omdat mensen elkaar dan kunnen ontmoeten. En ontmoeten is belangrijk omdat ze elkaar kunnen leren kennen, netwerk kunnen opbouwen, elkaar kunnen ondersteunen, etc. En dáárom sturen we op ontmoetingsplekken. Waarbij het een belangrijke vraag is (...) 'welke randvoorwaarden zijn er nodig om de resultaten zoals je die veronderstelt te bereiken?'*

Hierbij ziet de gemeente als zijn belangrijkste rol *'partijen nadrukkelijker tot samenwerking te brengen, middels subsidie afspraken en inkoop. (...) zodat partijen elkaar vinden in de wijk, en samen de beste oplossing vinden. Het idee dat wij als gemeente van bovenaf de beste oplossingen bedenken, daar zijn we vanaf gestapt.'*

87 Gewijzigd raadsvoorstel De wijk aan zet. Uitgangspunten voor de doorontwikkeling van de sociale basis in 2017 tot en met 2020.

De gemeente gelooft in het principe ongelijk investeren voor gelijke kansen. *'Als je maatschappelijke opgaves voorop stelt, dan moet je dit soort verschuivingen durven maken. Het geld is gelimiteerd, dus dat moet wel.'* (...) *Investeringen in sociale basis zijn niet alleen cultureel bepaald, of ingegeven door verschillen in SES per wijk. [We zien wel] hoe meer verenigingen, hoe meer aanvragen en aanspraak op budget dergelijke activiteiten. In minder actieve of sociaal rijke wijken gebeurt er minder om op aan te sluiten. In de NPLV-wijken<sup>88</sup> doen we meer en zetten we professionals in om mensen daarin te ondersteunen.'*

### Volgen van effecten van beleid en inzet

Hoe volgt de gemeente het (al dan niet) dichterbij komen van de ambities? En in hoeverre zijn zij hier tevreden over?

De gemeente werkt zoals gezegd met impactgericht subsidiëren voor de grote organisaties. Voor bijvoorbeeld inwonersinitiatieven hanteren zij een andere werkwijze.

*'Een groot deel van versterking sociale basis zit ook in ondersteunen van kleinere clubjes. Die soms nog geen clubje zijn. Die eerst even een plekje moeten hebben, hun ding moeten doen. Deze clubs kun je deze [formele] eisen niet aan stellen. Binnen de sociale basis merken we ook dat je die regels soms dus moet laten vieren.'*

In gesprek geven medewerkers aan dat het monitoren 'echt een opgave' is.

*'Hoe kun je betekenisvol tendensen zien en conclusies trekken, die echt van waarde zijn als input voor beleid?'*

88 Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid.

Zij gebruiken daar verschillende soorten bronnen voor: 'We beginnen niet bij nul, hebben natuurlijk onze onderzoekers met de cijfers over, sociale contacten, gezondheid, overbelasting mantelzorgers en eenzaamheid, en in gesprekken met professionals komen deze onderwerpen ook geregeld aan de orde. We hebben de Wmo-monitor, prima, [maar] de sociale basis is moeilijk te monitoren. Er is een berg aan mogelijke indicatoren over de sociale basis in al z'n verschijningsvormen in al die wijken. En dan is er nog de GGD-monitor en de Lemon-monitor. Maar wat zeggen die cijfers nou? De raad heeft hier ook vragen over gesteld: hoe krijgen we zicht op en geven we sturing aan die sociale basis? Vooralsnog denken we: door in gesprek blijven, meer verhalend. En een vinger aan de pols houden op veel plaatsen in de stad waar de cijfers minder gunstig zijn.'

## Financiële ontwikkelingen

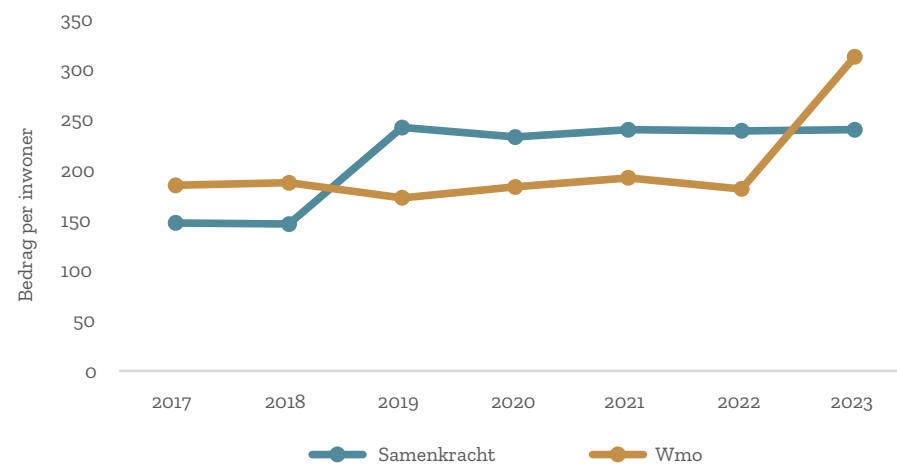
### Selectie van de gemeente

De gemeente Tilburg is geselecteerd door de opvallende ontwikkeling van uitgaven in de sociale basis en Wmo-maatwerkvoorzieningen. Op basis van de IV3-data zien we een stijging in de uitgaven rond Samenkracht en burgerparticipatie in 2019, wat mogelijk duidt op een beleidskeuze om meer te investeren in de sociale basis. In 2023 zien is te zien dat de uitgaven rondom Wmo sterk stijgen. De gemeente is geselecteerd om te belichten hoe de stijging van uitgaven in de sociale basis mogelijk (of mogelijk niet) bijdraagt aan het beperken van stijgingen van uitgaven in de Wmo.

Figuur 6.2.1 Ontwikkeling van IV3-taakveld 6.1: Samenkracht en burgerparticipatie en taakveld 6.6 & 6.7: Wmo-maatwerkvoorzieningen in de gemeente Tilburg

Tilburg Netto uitgaven in bedragen per inwoner

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taakveld 6.1 Samenkracht	147	146	242	233	240	239	240
Taakveld 6.6 / 6.7:1 Maatwerk	185	187	172	183	192	181	313



### Uitgaven aan (de werkdefinitie van) de sociale basis

Op basis van door de gemeente verstrekte financiële gegevens is er geen sterke stijging van uitgaven in de sociale basis te zien in 2018, maar een geleidelijke stijging van uitgaven door de jaren heen. Ook van de licht schommelende beweging van uitgaven in de sociale basis – zoals te zien is in het taakveld 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie, lijkt geen sprake te zijn in de totale uitgaven in de sociale basis. De gemeente geeft aan dat er geen specifieke beleidskeuzes geweest zijn om méér (of minder) te investeren in de sociale basis. Deels zullen de groeiende uitgaven te verklaren zijn door inflatiecorrectie. Ook is een deel van de groei aan uitgaven te verklaren door stijgende uitgaven voor beheer van accommodaties. Verhoogde energielasten kunnen hierin hebben meegespeeld, geeft de gemeente aan. Ook is een deel van de groei te zien in de

uitgaven rondom jongerenwerk. Dit is wel een bewuste keuze geweest van de gemeente: er is meer geïnvesteerd in preventief jeugdbeleid. Daarnaast is in 2023 structureel 1 miljoen euro extra begroot voor de sociale basis.

Figuur 6.2.2 Jaarlijkse uitgaven sociale basis, per inwoner, op basis van door gemeente verstrekte gegevens

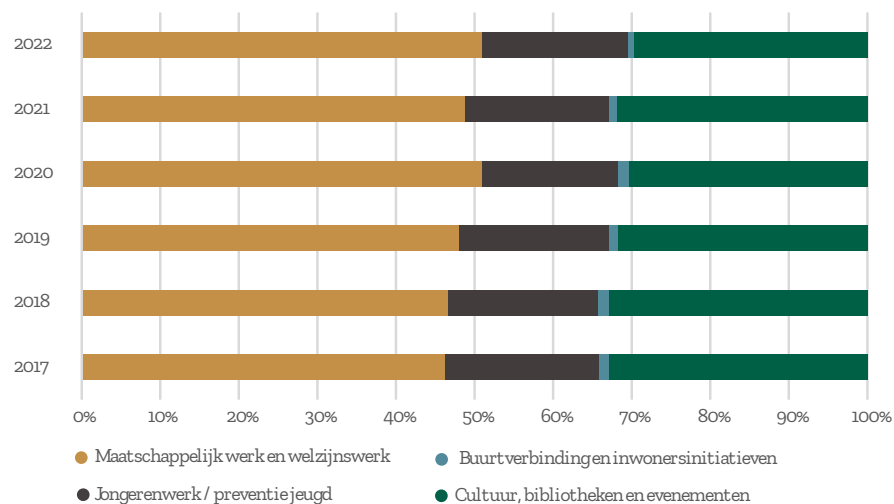


\* De uitgaven aan de werkdefinitie sociale basis per inwoner kunnen niet een op een vergeleken worden tussen de gemeenten. Dit omdat het niet in elke gemeente is gelukt om exact dezelfde uitgaven boven tafel te krijgen.

In figuur 6.2.3 hebben we de uitgaven in de (werkdefinitie van de) sociale basis gecategoriseerd, om de relatieve verandering van uitgaven binnen de sociale basis te laten zien. De gegevens rondom sport, bewegen en gezondheid zijn niet (compleet) verstrekt voor dit onderzoek en ontbreken daarom in dit overzicht. In onderstaande figuur zien we dat binnen de uitgaven aan de (werkdefinitie van de) sociale basis het deel dat uitgegeven wordt aan cultuur lijken te dalen. De totale uitgaven in de sociale basis stijgen, terwijl uitgaven rond cultuur ongeveer gelijk blijven. Rondom Maatschappelijk werk/welzijnswerk zien we een stijging van het aandeel van de uitgaven dat hieraan besteed

wordt. Een medewerker van de gemeente geeft aan dat de stijging die te zien is in de IV3-data te relateren is aan een 'administratief effect' van het veranderen van huishoudelijke hulp van een algemene voorziening naar een maatwerkvoorziening.

Figuur 6.2.3 Verdeling uitgaven sociale basis, op basis van door gemeente verstrekte gegevens \*



\*Financiële gegevens rondom sport, bewegen en gezondheid zijn voor deze gemeente niet opgenomen in dit onderzoek.

## Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen

Waar het gaat om de uitgaven rond Wmo-maatwerkvoorzieningen, geven CBS-cijfers een ander beeld dan de IV3-cijfers. De uitgaven rondom Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn tot 2021 gestegen, van 39 miljoen in 2017, naar 67 miljoen in 2021, gevolgd door een daling naar 6,4 miljoen in 2022. De stabiele lijn in uitgaven door de jaren heen tot 2023 is niet te zien in deze gegevens. De gemeente herkent deze stijging en relateert deze aan een aantal ontwikkelingen:

- Toename van uitgaven aan Wmo-begeleiding (ambulante begeleiding), door stijging van zowel de prijs van dit product als het volume. Met andere woorden: de tarieven stijgen en meer mensen maken gebruik van Wmo-begeleiding. De volumeontwikkeling relateert de gemeente aan toename van (psychische) problematiek.
- De dubbele vergrijzing in combinatie met langer zelfstandig thuiswonen, waardoor o.a. vraag naar huishoudelijke hulp, collectief aanvullend vervoer en begeleiding toeneemt.
- Invoering van het Wmo-abonnementstarief, wat een aanzuigende werking zou hebben.
- Extramuralisering van de GGZ, waardoor meer mensen zelfstandig in de wijk wonen en meer gebruik (kunnen) maken van Wmo-voorzieningen.
- Stijging van uitgaven huishoudelijke hulp, door stijgingen van het tarief. Mede doordat gemeenten verplicht zijn om het tarief jaarlijks te indexeren op basis van de OVA-normen.

Op moment van schrijven zijn de cijfers van 2023 nog niet gepubliceerd door het CBS; het is daarom niet bekend of de sterke stijging zoals deze in de IV3-cijfers te zien is, overeenkomst met de CBS-cijfers. De gemeente geeft aan dat de sterke stijging van uitgaven geen werkelijke kostenstijging betreft, maar een 'administratief effect' van de overgang van huishoudelijke hulp van een algemene voorziening naar maatwerk.

Figuur 6.2.4 Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen (excl. verblijf en opvang). Bron: CBS Statline



## Relatie tussen uitgaven in de sociale basis en Wmo-maatwerkvoorzieningen

De gemeente geeft aan dat er een verband is tussen de sociale basis en de uitgaven rond Wmo-maatwerkvoorzieningen. Zij geloven erin dat het van belang is om te investeren in de sociale basis, om op langere termijn de kwaliteit van leven op peil te houden, en zo de zorgkosten te drukken. Het betreft echter een complex, niet-rechtlignig verband. In de sociale basis wordt preventief gewerkt, wat volgens hen kan leiden tot betere, eerdere toeleiding van inwoners. Dit kán geld besparen, maar kan ook (tijdelijk) zorgen voor meer toestroom, doordat men de route naar hulp beter weet te vinden.

*'De relatie is lastig. Door preventief te werken vind je jongeren, creëer je kleefkracht, waardoor jongeren minder naar maatwerk hoeven. Maar te veel jongeren zijn te complex daarvoor. De redenering kan beiden kanten op gaan. [...] Er zijn wijken waar een als je meer investeert, en meer problemen naar boven komen, en als je je daar verantwoordelijk voor voelt, er dus meer hulp op zet.'*

Of dit op termijn leidt tot lagere kosten, is van veel factoren afhankelijk. Zo zal demografische ontwikkeling op diezelfde termijn veel invloed hebben. De gemeente benadrukt dat investeren in de sociale basis geen 'boekhoudkundig trucje' is, maar een investering in inwoners.

'Wij willen met de versteviging van de sociale basis de exponentiële groei [in Wmo-maatwerkuitgaven] wat meer afvlakken. Dat is anders dan, "ik haal vier ton weg bij maatwerk, en stop het in de sociale basis" [...]. We hopen dat het op lange termijn rendeert.'

## Achtergrondgegevens gemeente

Figuur 6.2.5 Leeftijdsopbouw

2023 Leeftijdsgroep	Tilburg		Nederland	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
90 jaar of ouder	0,3	0,9	0,5	1,1
80 tot 90 jaar	2,9	4	3,5	4,7
70 tot 80 jaar	7,8	8,6	9,2	9,8
60 tot 70 jaar	10,7	10,9	12,4	12,5
50 tot 60 jaar	13,4	13,1	14,4	14,2
40 tot 50 jaar	12,2	11,7	12	11,9
30 tot 40 jaar	14,2	13,2	13,1	12,6
20 tot 30 jaar	18	18,1	13,3	12,8
10 tot 20 jaar	11	10,6	11,5	10,8
0 tot 10 jaar	9,5	9	10,2	9,6

Figuur 6.2.6 Aantal per 1.000 inwoners van 70 jaar of ouder (vierde kwartaal per jaar)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	949	949	953	953	953	952
Tilburg	927	931	941	935	939	939

Figuur 6.2.7 Aandeel (zwaar belaste) mantelzorgers<sup>89</sup>

Jaar	NL Mantelzorg	NL Mantelzorgers zwaar belast	Tilburg Mantelzorg	Tilburg Mantelzorgers zwaar belast
2012	12,0%	14,4%	12,9%	12,2%
2016	14,2%	14%	15%	16,1%
2020	13,5%	13,5%	12,2%	15,1%
2022	13%	18,7%	12,4%	20%

Figuur 6.2.8 Ervaren gezondheid (goed/zeer goed)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	76,5%	75,6%	79,1%	69,0%
Tilburg	72,8%	73,1%	78,2%	66,5%

Figuur 6.2.9 Eenzaamheid (% personen van 18 jaar en ouder dat zich enigszins tot (zeer) sterk eenzaam voelt)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	38,7%	42,9%	47%	48,6%
Tilburg	40,9%	44,1%	48,8%	49,4%

Figuur 6.2.10 Moeite met rondkomen

	2012	2016	2020	2022
Nederland	24,0%	19,2%	14,0%	20,5%
Tilburg	26,6%	22,2%	15,5%	24,7%

Figuur 6.2.11 Aandeel huishoudens met bijstand (% (laatste maand van elk jaar en november 2023))

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	5,6%	5,7%	5,6%	5,3%	5,1%	5,2%	5,0%	4,8%	4,7%
Tilburg	7,3%	7,1%	6,8%	6,3%	6,2%	6,3%	6,1%	5,8%	5,8%

<sup>89</sup> Mantelzorger: Het percentage personen van 18 jaar en ouder dat mantelzorg geeft. De mantelzorg moet daarbij al minimaal 3 maanden duren, of het moet gaan om minimaal 8 uur zorg per week.

Zwaar belaste mantelzorger: Het percentage mantelzorgers van 18 jaar en ouder dat zich door het geven van mantelzorg 'tamelijk zwaar belast', 'zeer zwaar belast' of 'overbelast' voelt. Dit betreft het percentage binnen de groep mantelzorgers.

## Gebruikte bronnen

- Gewijzigd raadsvoorstel De wijk aan zet. Uitgangspunten voor de doorontwikkeling van de sociale basis in 2017 tot en met 2020.
- Beleidsnota "Samen een sterke basis" 2021-2025.
- Raadsvoorstel "het nieuwe normaal" Beleidskader Normaliseren.
- SRT advies over de "Beleidsnota Sociale Basis 2021-2025".
- Maatschappelijke opgave Sociaal & Veerkrachtig.
- Kadernota "versterken sociaal en veerkrachtig Tilburg" 2020-2023.

## 6.3. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in gemeente Veendam

### Korte schets wat de gemeente verstaat onder de sociale basis

De gemeente Veendam gebruikt de term 'sociale basis' niet in hun beleidsstukken. In de gesprekken met medewerkers wordt de term 'reguliere basisvoorzieningen' gebruikt, en beleidsdocumenten spreken van 'het voorliggend veld en/of algemeen toegankelijke voorzieningen'<sup>90</sup> en van 'algemene laagdrempelige basisvoorzieningen in het sociale domein'<sup>91</sup>.

- Belangrijkste inrichtingskeuzes voor de gemeente en redenering erachter (indien expliciet aanwezig, welke factoren zijn hier bepalend in)

De huishoudelijke ondersteuning werd vanaf 1 januari 2015 als een algemene voorziening aangeboden. Sinds 2016 kent de gemeente Veendam de algemene voorziening begeleiding (AVB), die ingericht was om volwassen inwoners met een ondersteuningsvraag te begeleiden zonder dat daar een indicatie voor nodig is. Daarnaast kende de gemeente het traditioneel (buurt)maatschappelijk – en welzijnswerk, wat wordt uitgevoerd door de gemeentelijke welzijnsorganisatie.

Vanuit de gedachte dat de toegang tot ondersteuning voor inwoners te versnipperd was en er te veel partijen betrokken waren om tot effectieve samenwerking dichtbij de inwoner te komen is de gemeenten in 2021 gestart met een aanbestedingstraject om te komen tot een 'Algemene voorziening maatschappelijke ondersteuning (AVMO)'. Het is een brede opdracht die de hele Wmo

<sup>90</sup> Offerteaanvraag ten behoeve van de openbare aanbesteding Algemene voorziening maatschappelijke ondersteuning met Europese aankondiging op basis van het regime van sociale en andere specifieke diensten.

<sup>91</sup> Offerteaanvraag EOA Algemene voorziening maatschappelijke ondersteuning gemeenten Pekela en Veendam Versie 22-06-17.

omvat met uitzondering van Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang, hulpmiddelen, woningaanpassingen, vervoer en hulp bij het huishouden.<sup>92</sup>

De gemeente wilde via deze aanbesteding met een meerjarige looptijd een 'langdurige partnerschap aangaan met de aanbieder. Hier past een langere looptijd bij zodat er gezamenlijk gewerkt kan worden aan verbetering en innovatie. Om de financiële taakstelling te halen is het ook van belang dat de uitvoerder zekerheid heeft voor meerdere jaren om zo de gevraagde omslag in dienstverlening te kunnen realiseren.'<sup>93</sup>

In 2022 is een consortium deBasis Veendam van start gegaan met het invullen van deze brede opdracht.<sup>94</sup>

### De gemeente investeert in de sociale basis omdat...

Wat zijn de belangrijkste intrinsieke en instrumentele doelen. En wat is de verandertheorie onder deze doelen?

Het tegengaan van versnippering voor de inwoner en effectieve samenwerking dichtbij de inwoner doormiddel van langjarige financiering is een belangrijke gedachte achter deze organisatiewijze.

Tegelijkertijd zijn 'Ervaring met het organiseren van afschalen naar het voorliggend veld en/of algemeen toegankelijke voorzieningen' en 'Van individueel naar collectief' twee gevraagde kerncompetenties in de aanbesteding.

92 Offerteaanvraag ten behoeve van de openbare aanbesteding Algemene voorziening maatschappelijke ondersteuning met Europese aankondiging op basis van het regime van sociale en andere specifieke diensten.

93 Offerteaanvraag ten behoeve van de openbare aanbesteding AMVO.

94 deBasis Veendam is een organisatie bestaande uit sociaal werkers en ambulante werkers van Compaen en Cosis die nauw en intensief samenwerken met de Coöperatie Dichtbij en haar kernpartners.

Het collectief in plaats van individueel werken wordt vanuit de gemeente gestimuleerd door een taakstelling op het totaalbudget: 'Om efficiënter te kunnen werken en de gestelde taakstelling te kunnen realiseren dient de organisatie de omslag te kunnen maken van individuele naar collectieve dienstverlening.'<sup>95</sup>

Hier zien we de redenering terug die we ook bij andere gemeenten terugzien: Doorgaan met dezelfde werkwijze zal niet kunnen binnen de budgettaire kaders, hierdoor zal de aanbieder collectief gaan werken.

In het gesprek licht de gemeente toe: 'de gemeente stopt veel geld in reguliere basisvoorzieningen: sport, onderwijs, bibliotheken. Dat is goed op orde. En dat is de basis waar iedere Veendammer gebruik van kan en moet maken. De Wmo is een vangnet voor mensen die het zelf niet kunnen. (...) Er zat altijd al overlap tussen Wmo en welzijn, dat is er nu [door de brede opdracht] uit. De keuze voor een algemene voorziening als vorm komt voort vanuit het idee dat de opgeknipte wereld niet helpt. We willen vooral versimpelen en meer bij elkaar brengen.'

### Volgen van effecten van beleid en inzet

Hoe volgt de gemeente het (al dan niet) dichterbij komen van de ambities? En in hoeverre zijn zij hier tevreden over?

De gemeente werkt met een dashboard met onder andere het overzicht in de aantallen individuele en collectieve oplossingen. Zij geven aan te zien dat het aandeel collectief stijgt, maar het individuele daalt nog niet.

De gemeente geeft aan ook niet een-op-een de relatie tussen individueel en collectief te kunnen leggen. Zij geloven dat individuele voorzieningen altijd wel op een bepaald niveau zullen blijven. Door factoren die minder beïnvloedbaar zijn door de sociale basis. 'Bijvoorbeeld mensen die nog niet naar de Wlz kunnen.'

95 Offerteaanvraag ten behoeve van de openbare aanbesteding AMVO.



(...) *Het "eigen kracht verhaal" is echt wel doorgeprikt. Thuiswonende mensen met complexere vragen, daar moet je individueel blijven helpen.'*

Naast het dashboard voert de gemeente en deBasis Veendam met elkaar op verschillende niveaus periodiek overleg. Daarnaast levert deBasis jaarlijkse verantwoordingsrapportages die een combinatie zijn van tellen en vertellen over de activiteiten die zij ondernemen, en de aantallen per soort traject initiatief.

Het volgen wat er gebeurt hoort volgens de medewerkers ook op hoofdlijnen te gebeuren, op basis van vertrouwen in de professionele partners: *'Het helpen van mensen proberen te vangen in managementachtige tools, dat is verleidelijk, maar dat is niet mensen helpen.'*

Daarnaast blijkt uit het gesprek met de gemeente dat de medewerkers naast vertrouwen in de professionele partners ook een groot vertrouwen hebben in het signalerend vermogen van de maatschappij richting de gemeente als zaken niet goed zouden gaan: *'Wij staan dicht bij de gemeente en de inwoners, dat is een feit. Als mensen niet geholpen worden melden ze zich. Zo klein is de gemeente. Daar kunnen en moeten we op vertrouwen.'*

## Financiële ontwikkelingen Veendam

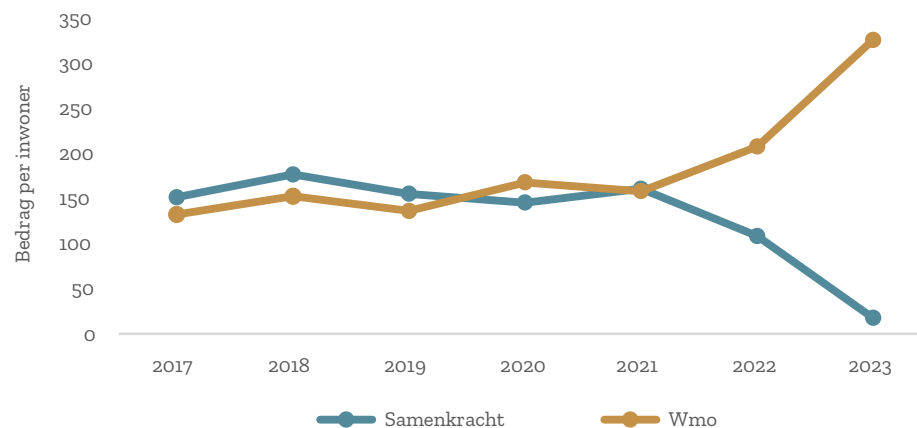
### Selectie van de gemeente

De gemeente Veendam is geselecteerd door de opvallende ontwikkeling van de uitgaven rond Wmo-maatwerkvoorzieningen en taakveld 6.1: Samenkracht en burgerparticipatie. Vanaf 2022 is er een zeer sterke stijging in de uitgaven rond Wmo-maatwerk te zien en een sterke afname van uitgaven rond Samenkracht en burgerparticipatie. De toename van uitgaven aan Wmo-maatwerk is ongeveer even sterk als de afname van uitgaven rond Samenkracht en burgerparticipatie.

Figuur 6.3.1 Ontwikkeling van IV3-taakveld 6.1: Samenkracht en burgerparticipatie en taakveld 6.6 & 6.71: Wmo-maatwerkvoorzieningen in de gemeente Veendam

Veendam Netto uitgaven in bedragen per inwoner

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taakveld 6.1 Samenkracht	151	177	155	145	161	108	17
Taakveld 6.6 / 6.71 Maatwerk	132	152	136	168	158	208	326



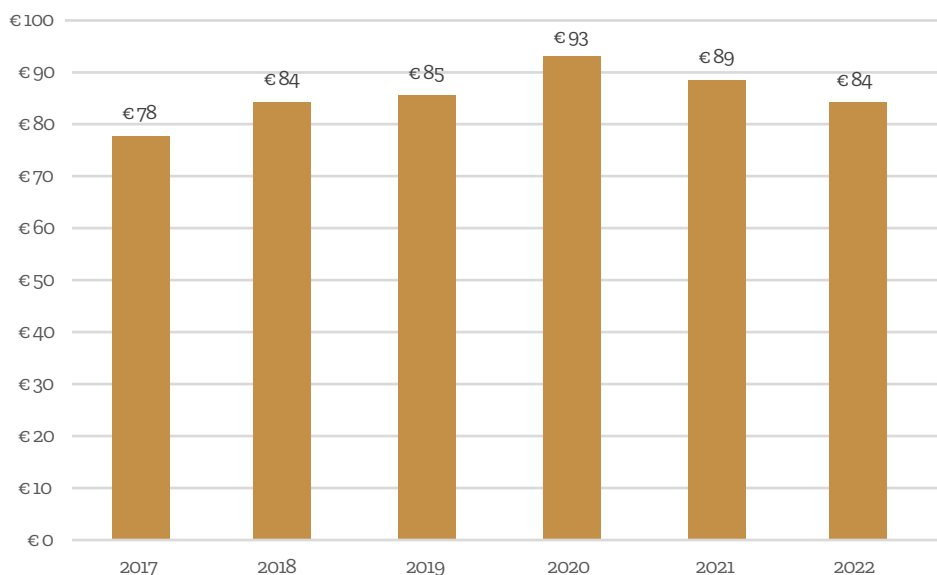
### Uitgaven aan (de werkdefinitie van) de sociale basis

Op basis van door de gemeente verstrekte gegevens hebben wij berekend dat er t/m 2021 een licht stijgende lijn is in de uitgaven in de sociale basis in Veendam, van 2,1 miljoen euro in 2017 naar 2,5 miljoen euro in 2020. In 2021 en 2022 dalen deze uitgaven weer, naar 2,3 miljoen euro. Dit geeft dus een heel ander beeld dan de uitgaven in taakveld 6.1: Samenkracht en burgerparticipatie.

Omdat een groot deel van de uitgaven in de sociale basis is opgenomen in een brede opdracht aan de welzijnsorganisatie, is een specificatie van de uitgaven alleen mogelijk in 2017 en 2018. In die jaren is binnen de verschillende uitgaven binnen de sociale basis geen grote verandering te zien. In latere jaren zijn de uitgaven in de sociale basis grotendeels opgenomen in een lumpsum, waar ook ambulante begeleiding en dagbesteding in opgenomen zijn. In de uitgaven

buiten deze lumpsum (met name: bibliotheken en buurthuizen) is geen grote daling of stijging te zien in de uitgaven.

Figuur 6.3.2 Jaarlijkse uitgaven sociale basis, per inwoner, op basis van door gemeente verstrekte gegevens



\* De uitgaven aan de werkdefinitie sociale basis per inwoner kunnen niet een op een vergeleken worden tussen de gemeenten. Dit omdat het niet in elke gemeente is gelukt om exact dezelfde uitgaven boven tafel te krijgen.

### Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen

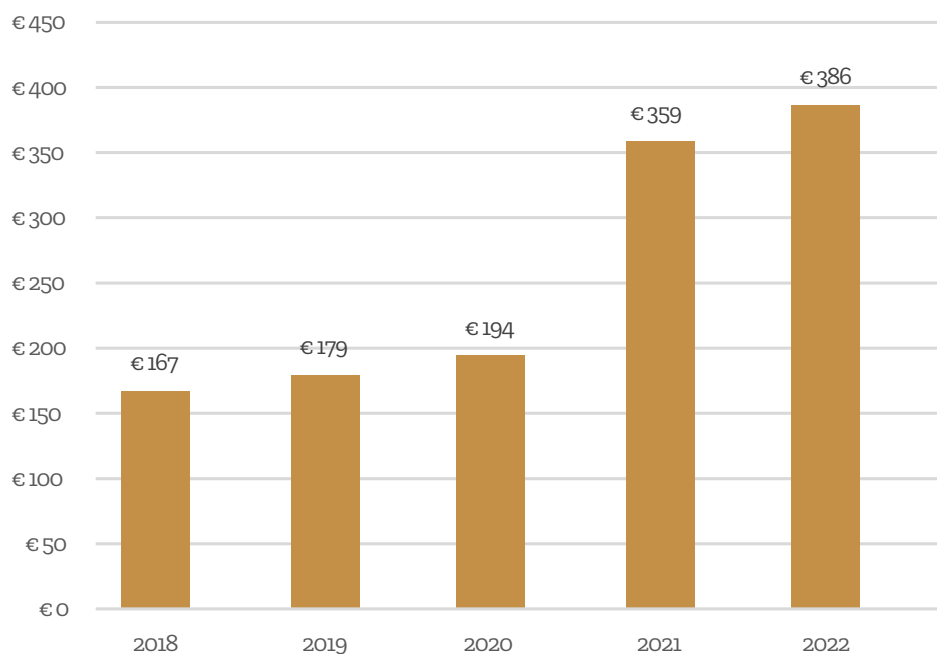
De uitgaven rond Wmo-maatwerkvoorzieningen zijn sterk gestegen in de gemeente Veendam, volgens zowel IV3- als CBS-data. De gemeente geeft aan dat er meerdere oorzaken zijn van de groei van de uitgaven. Allereerst is er in de gemeente Veendam sprake van een sterke mate van vergrijzing en een toenemend aandeel ouderen dat zelfstandig(er) thuiswoont. De plicht om reële tarieven te hanteren volgens de betreffende Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), het abonnementstarief Wmo en de jurisprudentie CRvB ten

aanzien van indexering hebben vervolgens ook bijgedragen aan deze stijging van uitgaven.

Een andere belangrijke reden van de (zichtbare) stijging van uitgaven, is het veranderen van wijze van registratie, gepaard met beleidsveranderingen. Sinds 2022 is er een nieuwe Algemene voorziening maatschappelijke ondersteuning gestart, waarin een combinatie van welzijnswerk, dagbesteding (18+) en begeleiding (18+) is opgenomen. Deze voorziening is in zijn geheel geregistreerd als Wmo-maatwerkvoorziening, terwijl het onderdeel welzijnswerk werd geboekt onder taakveld 6.1: 'Samenkracht en Burgerparticipatie'. Gezamenlijk vormt deze algemene voorziening een derde van de uitgaven die geregistreerd zijn als Wmo-maatwerkvoorziening. De gemeente geeft dan ook aan dat de IV3-cijfers sterk bepaald worden door keuzes waar een budget wordt ingedeeld. Ook bepaalde vormen van ondersteuning werden eerder onder taakveld 6.1: Samenkracht en burgerparticipatie geschreven, maar werden vanaf 2022 op het taakveld Wmo-maatwerk geschreven: ook dit draagt bij aan de stijging van uitgaven aan Wmo-maatwerkvoorzieningen in de IV3-cijfers en een daling in de uitgaven rond Samenkracht en burgerparticipatie. Omdat er binnen de lumpsum ruimte is voor de praktijk om zelf nadruk te leggen, is een verdere uitsplitsing/specificatie van deze uitgaven niet mogelijk.

*'Dat er een verandering ontstaat [in IV3-cijfers], dat is een keuze die wij hebben gemaakt rekening houdend met de IV3 beschrijvingen... IV3 is wel een worsteling, het groeit niet mee met dingen die veranderd zijn. Dan zitten we te puzzelen soms, hoe we dat moeten invullen.'*

Figuur 6.3.3 Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen op basis van door gemeente aangeleverde cijfers. Deze cijfers zijn gebaseerd op wat de gemeente zelf heeft aangeleverd in het kader van IV3.



### Relatie tussen uitgaven in de sociale basis en Wmo-maatwerkvoorzieningen

De gemeente Veendam is ervan overtuigd dat reguliere basisvoorzieningen zoals sport, onderwijs en bibliotheken op orde moeten zijn, waardoor inwoners minder snel een beroep hoeven te doen op Wmo-voorzieningen. Investerings hierin leiden echter niet (zomaar) tot kostendalingen in de Wmo, geven zij aan. Minder uitgeven aan de Wmo is voornamelijk een keuze geven zij aan; die gaan niet zomaar vanzelf dalen. Het is vooral van belang dat mensen die in de optiek van de gemeente geen ondersteuning nodig hebben, ook geen gebruik (kunnen) maken van Wmo-voorzieningen:

*'Als mensen niks mankeren en je stopt er toch geld in, dan gaat dat ten koste van de stevige voorzieningen die je overeind wil houden. Dat kan, maar moet je niet doen. [...] Want dat gaat ten koste aan de stevige basisvoorzieningen die je overeind wil houden. Je maakt alleen maar meer markt.'*

Met andere woorden: de gemeente is ervan overtuigd dat investeringen in reguliere basisvoorzieningen – zowel binnen als buiten de sociale basis – nodig zijn om de Wmo beheersbaar te houden.

### Achtergrondgegevens gemeente

Figuur 6.3.4 Leeftijdsofbouw

2023 Leeftijdsgroep	Veendam		Nederland	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
90 jaar of ouder	0,5	1	0,5	1,1
80 tot 90 jaar	3,8	5,7	3,5	4,7
70 tot 80 jaar	11,4	12,1	9,2	9,8
60 tot 70 jaar	12,9	14	12,4	12,5
50 tot 60 jaar	16,5	15,3	14,4	14,2
40 tot 50 jaar	11,5	12,2	12	11,9
30 tot 40 jaar	11	10,3	13,1	12,6
20 tot 30 jaar	11,3	10,2	13,3	12,8
10 tot 20 jaar	11,7	11,2	11,5	10,8
0 tot 10 jaar	9,2	8	10,2	9,6

Figuur 6.3.5 Aantal per 1.000 inwoners van 70 jaar of ouder (vierde kwartaal per jaar)

	2018	2019	2020	2021	2022
Nederland	949	949	953	953	953
Veendam	951	954	953	955	958

Figuur 6.3.6 Aandeel (zwaar belaste) mantelzorgers<sup>96</sup>

Jaar	NL Mantelzorg	NL Mantelzorgers zwaar belast	Veendam Mantelzorg	Veendam Mantelzorgers zwaar belast
2012	12,0%	14,4%	13,8%	29,5%
2016	14,2%	14%	16,4%	12%
2020	13,5%	13,5%	13,2%	11,8%
2022	13%	18,7%	13%	15,6%

Figuur 6.3.7 Ervaren gezondheid (goed/zeer goed)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	76,5%	75,6%	79,1%	69,0%
Veendam	70,6%	74,2%	78,6%	64,5%

Figuur 6.3.8 Eenzaamheid (% personen van 18 jaar en ouder dat zich enigszins tot (zeer) sterk eenzaam voelt)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	38,7%	42,9%	47%	48,6%
Veendam	41,6%	45,1%	45,4%	50,8%

Figuur 6.3.9 Moeite met rondkomen

	2012	2016	2020	2022
Nederland	24,0%	19,2%	14,0%	20,5%
Veendam	26,9%	21,7%	14,7%	20,6%

Figuur 6.3.10 Aandeel huishoudens met bijstand (% (laatste maand van elk jaar en november 2023))

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	5,6%	5,7%	5,6%	5,3%	5,1%	5,2%	5,0%	4,8%	4,7%
Veendam	6,9%	7,5%	7,5%	7,2%	7,0%	6,9%	6,3%	5,9%	5,7%

<sup>96</sup> Mantelzorger: Het percentage personen van 18 jaar en ouder dat mantelzorg geeft. De mantelzorg moet daarbij al minimaal 3 maanden duren, of het moet gaan om minimaal 8 uur zorg per week.

Zwaar belaste mantelzorger: Het percentage mantelzorgers van 18 jaar en ouder dat zich door het geven van mantelzorg 'tamelijk zwaar belast', 'zeer zwaar belast' of 'overbelast' voelt. Dit betreft het percentage binnen de groep mantelzorgers.

## Gebruikte bronnen

- Offerteaanvraag ten behoeve van de openbare aanbesteding Algemene voorziening maatschappelijke ondersteuning met Europese aankondiging op basis van het regime van sociale en andere specifieke diensten.
- Jaarverslag 2023 deBasis Veendam.
- Adviesnota B&W Stopzetten aanbesteding algemene voorziening maatschappelijke ondersteuning 2019 (dd. 22 januari 2018).
- Offerteaanvraag EOA Algemene voorziening maatschappelijke ondersteuning gemeenten Pekela en Veendam Versie 22-06-17.
- BW stuk Veendam voortgang AV begeleiding mei 2016, Adviesnota B&W Voortgang algemene voorziening begeleiding.

## 6.4. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in gemeente Venlo

### Korte schets wat de gemeente verstaat onder de sociale basis

In de beleidsstukken van de gemeente komt de term sociale basis veelvuldig voor, zonder dat er een concrete omschrijving wordt gegeven van wat er onderverstaan wordt. De breedte van de sociale basis wordt wel duidelijk onderkend. *'Beleid op het gebied van de sociale basis raakt veel thema's: van vrijwilligerswerk tot mantelzorg en algemeen maatschappelijk werk.'*<sup>97</sup>

- Wat zijn de belangrijkste inrichtingskeuzes voor de gemeente en redenering erachter?

Aanvankelijk (2017-2018) koos de gemeente voor onderscheid naar buurtteams en wijkteams, waarbij de buurtteams een deel van het werk in de institutionele sociale basis op zich nemen:

*'Het buurtteam: voor iedereen in de buurt. Onze welzijnspartners werken vanaf februari 2018 vanuit 7 integrale buurtteams waarbij de inwoner centraal staat.'*

*Het sociaal wijkteam: toegang tot maatwerkvoorzieningen. Het sociaal wijkteam is er voor vragen of problemen die inwoners zelf niet kunnen oplossen, en waarbij ook het buurtteam niet kan helpen.*<sup>98</sup>

In gesprekken geven medewerkers aan dat hier uiteindelijk van af is gestapt omdat beide teams te maken hadden met een groeiende vraag. Met andere woorden, het werk van het ene team werd niet vervangen door het andere team, *'het werd en-en'*.

<sup>97</sup> Raadsinformatiebrief Beleids- en actieplan 2019-2020 (11 december 2018).

<sup>98</sup> Sociale basis in Venlo: Inwoners aan zet en algemene voorzieningen Beleids- en actieplan 2019-2020.

Later kiest de gemeente ervoor om een brede opdracht te gunnen aan één partij rond de institutionele sociale basis. Deze opdracht wordt gegund aan Inluzio Sociale Basis Venlo die zich vanaf april 2020 inzet.

Met de aanbesteding wil de gemeente een aantal randvoorwaarden scheppen: Ontkokerd, integraal, langjarige opdracht. Waarbij substitutie duidelijk onderdeel van de opdracht is:

*'Het is de nadrukkelijke wens van de gemeente Venlo om ook substitutie te laten plaatsvinden: afbouw van maatwerkvoorzieningen naar algemene voorzieningen en van algemene voorzieningen naar het informele veld, het sociale netwerk en de eigen kracht van de inwoners zelf; Innovatieve concepten die beter aansluiten bij de wensen van inwoners.'*<sup>99</sup>

Naast de brede opdracht rondom de sociale basis zijn er verschillende mogelijkheden waarmee inwoners en organisaties subsidie kunnen aanvragen voor initiatieven in de sociale basis. Voorbeelden zijn subsidies rondom sport en bewegen en het SAM-fonds, waarmee de gemeente inwoners ondersteunt wanneer zij iets voor hun wijk willen doen.

### De gemeente investeert in de sociale basis omdat...

Wat zijn de belangrijkste intrinsieke en instrumentele doelen?

De gemeente stelt dat een sterke sociale basis 'essentieel' is voor de inwoners van Venlo, en dat het bijdraagt *'aan het behalen van onze opgaven. Venlo staat voor een grote opgave, namelijk financieel evenwicht bereiken in het sociaal domein, én tegelijkertijd ook ondersteuning bieden aan hen die dit nodig hebben. We kunnen deze opgave alléén realiseren als we in Venlo kunnen rekenen op een sterke sociale basis. Bij een ondersteuningsvraag stimuleren we dat inwoners gebruik maken van*

<sup>99</sup> Aanbesteding Sociale basis Selectieleidraad, 27-05-2019.

eigen mogelijkheden en collectieve voorzieningen, en deze ook zelf ontwikkelen. Het resultaat van de inzet van beroepskrachten is dat inwoners zelfredzamer worden, en dat alleen gebruik wordt gemaakt van (maatwerk)voorzieningen waar nodig.<sup>100</sup>

De rol van de gemeente en het spanningsveld in relatie tot de eigen keuzes van inwoners wordt expliciet gemaakt:

*'Preventie is geen doel op zich en moet bewust en verantwoord worden ingezet. Immers, inwoners maken in principe zelf de afweging of ze behoefte hebben aan voorzieningen of ondersteuning. We zijn ons bewust van het spanningsveld tussen optreden en terugtreden, tussen onverschilligheid en betrokkenheid, en tussen verwaarlozing en bemoeizucht. We streven naar zelfsturing en zelfregie door inwoners. De behoefte van inwoners is leidend; het normale leven is uitgangspunt. Hierbij zijn we alert op (...) valkuilen. [We] willen voorkomen dat we vanuit onze preventieve doelen als overheid normen gaan opleggen en gaan sturen op hoe inwoners dit moeten doen.'*

In latere beleidsstukken wordt er een directere link gelegd tussen inzet op de (preventieve werking van de) sociale basis en het voorkomen van erger:

*'We bouwen verder aan een sterke sociale basis en een leefomgeving die stimuleert tot het maken van vitale en gezonde keuzes. Zo houden we problemen klein en beperken we de inzet van dure maatwerkvoorzieningen.'*<sup>101</sup>

De gemeente hecht grote waarde aan voldoende gemeenschapsaccommodaties. Hun doelen zijn hiermee: *'het bevorderen van de leefbaarheid in Venlo door het in stand houden van een gezonde en aantrekkelijke infrastructuur van gemeenschapsaccommodaties, het laten aansluiten van de sociaal maatschappelijke waarde*

100 Raadsinformatiebrief, Beleids- en actieplan 2019-2020: 'Sociale basis in Venlo: Inwoners aan zet en algemene voorzieningen' (2018).

101 Fier Op Venlo, Beleidskader Maatschappelijk Domein, 2021.

van gemeenschapsaccommodaties bij de behoeften van onze inwoners op het vlak van de sociale basis.' Waarbij als voorwaarde wordt gesteld 'elke wijk of elk dorp dient over deze functionaliteit te beschikken.'<sup>102</sup>

● Verandertheorie onder deze doelen.

De verbanden die de gemeente legt onder het versterken van de sociale basis, rusten vooral op de randvoorwaardelijke sfeer qua inrichting. Door langjarig met een partij te werken, wordt volgens de gemeente de herkenbaarheid vergroot, wat bij zou dragen aan het vertrouwen van inwoners in de mogelijkheden van deze ondersteuning. En door een brede integrale opdracht aan één partij / consortium binnen een vast budget, ontstaat substitutie, van maatwerk naar algemene voorzieningen en van algemene voorzieningen naar het informele veld. De integrale opdracht stimuleert samenhang in het aanbod, zodat de kwaliteit van dienstverlening wordt verbeterd, snel kan worden op- en afgeschaald en er minder overdrachtsmomenten nodig zijn.<sup>103</sup> Bovendien geeft de gemeente aan dat een integrale opdracht uitnodigt tot integraal kijken naar de (hulp)vraag van de inwoner.

Daarnaast is het vergroten van elementen van bestaanszekerheid en daarmee bijdragen aan tal van andere levensgebieden een belangrijk onderdeel van de inzet in de sociale basis: het tegengaan van laaggeletterdheid, beschikbaar stellen en houden van schoolmaaltijden, investeren in sporten en bewegen, ontmoeting, et cetera.

102 Beleidskader Koers Gemeenschapsaccommodaties Venlo 2023-2033 GEAMENDEERD.

103 Aanbesteding Sociale basis Selectieleidraad, 27-05-2019.

## Volgen van effecten van beleid en inzet

Hoe volgt de gemeente het (al dan niet) dichterbij komen van de ambities? En in hoeverre zijn zij hier tevreden over? Daarbij moeten we benadrukken dat veel beleid de sociale basis raakt; hieronder beperken we ons op de specifieke 'opdracht sociale basis'.

Waar het over de 'opdracht sociale basis' (aan Inclusio) gaat, geven de medewerkers in de gesprekken aan dat het volgen hoe het gaat, vooral plaatsvindt door de frequente gesprekken die op verschillende niveaus worden gevoerd tussen gemeente en Inclusio Sociale Basis.

Een recent rekenkameronderzoek stelt dat *'het college goed zicht [heeft] op de prestaties van Inclusio'*. Maar dat de raad hierover niet goed genoeg wordt geïnformeerd.

*'Inclusio rapporteert en verantwoordt frequent over de werkzaamheden en de afgesproken kpi's aan het college. Het overleg hierover met de gemeente is ook frequent en intensief. De samenwerking verloopt constructief en soepel en naar tevredenheid van beide partijen. De voortgangsrapportages worden door het college niet met de raad gedeeld. (...) De raad heeft nauwelijks zicht op de maatschappelijke effecten voor de sociale basis van het werk van Inclusio.'*<sup>104</sup>

In de bestuurlijke reactie geeft het college aan de behoefte van de gemeenteraad om meer inzicht te krijgen in de effecten van de activiteiten van de betreffende aanbieder te herkennen. Het college biedt aan *'vanuit een constructieve grondhouding (...) met de raad in gesprek [te gaan] over de behoeften die de raad heeft en op welke wijze wij hier aanvullend aan tegemoet kunnen komen.'*<sup>105</sup>

In de P&C-cyclus rapporteert de gemeente ook altijd over de 'opdracht sociale basis'. Waarbij het college aangeeft dat er mogelijk *'een verdiepingsslag in worden aangebracht, met dien verstande dat er nog diverse andere aanbieders zijn. Een gedetailleerde, individuele rapportage van resultaten en maatschappelijke effecten van respectievelijke uitvoeringpartners is tegen deze achtergrond niet voor de hand liggend'*

De getrokken conclusies dat *'de raad door de huidige werkwijze van rapporteren onvoldoende zicht heeft op wat Inclusio in de gemeente doet' en 'dat de raad niet wordt geïnformeerd over voortgangsrapportages en jaarverslagen van Inclusio'* worden door het college niet onderschreven.

In de gesprekken lichten de medewerkers toe dat het niet passend is bij juist de brede integrale opdracht, met een duidelijke richting, te veel te gaan bemoeien met en vragen naar details in de uitvoering. Dat onderdeel hoort bij het gepast vertrouwen in de aanbieder, en gaat ook in tegen de wens om de administratiedruk te verlichten. De gemeente geeft in dialoog met Inclusio wel aan welke accenten zij belangrijk vinden.

Een medewerker licht het toe *'Je werkt [als organisatie in de sociale basis] samen met een samenleving. Daar mogen we reëler in zijn, ook richting de raad.'*

104 Sturen op de sociale basis in Venlo Onderzoek aansturing Inclusio Bestuurlijk rapport, 2023.

105 Sturen op de sociale basis in Venlo Onderzoek aansturing Inclusio Bestuurlijk rapport, 2023.

## Financiële ontwikkelingen Venlo

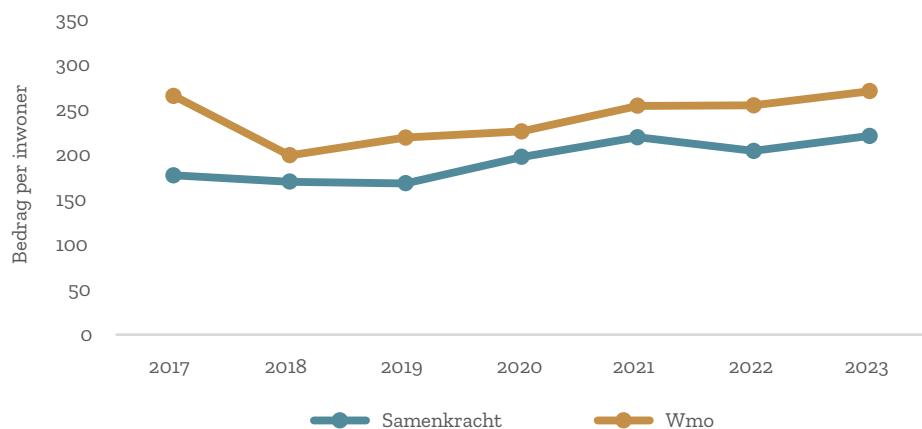
### Selectie van de gemeente

De gemeente Venlo is onder andere geselecteerd omdat zij meerjarig blijven investeren in zowel de IV3-taakvelden Samenkracht als Wmo-maatwerk.

Figuur 6.4.1 Ontwikkeling van IV3-taakveld 6.1: Samenkracht en burgerparticipatie en taakveld 6.6 & 6.71: Wmo-maatwerkvoorzieningen in de gemeente Venlo

Venlo Netto uitgaven in bedragen per inwoner

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taakveld 6.1 Samenkracht	177	170	168	197	219	204	220
Taakveld 6.6 / 6.71 Maatwerk	265	199	219	225	254	254	270



### Uitgaven aan (de werkdefinitie van) de sociale basis

Op basis van de gegevens van de gemeente, zien we een stijgende lijn in de uitgaven in de sociale basis, overeenkomstig met de IV3-gegevens rond Samenkracht en burgerparticipatie. Tussen 2017 en 2023 stegen de uitgaven van 13,3 miljoen naar 18,6 miljoen euro. De gemeente herkent deze stijging in uitgaven, en relateert dit aan de bewuste keuze om individuele begeleiding

af te schalen en meer te investeren in aanbod in de sociale basis, zoals inwonerscirkels, ggz in de wijk en Welzijn op recept. Er werden taken verlegd naar de sociale basis, met bijpassende geldstromen, zoals bemoeizorg en preventie.

Een belangrijk onderdeel van de stijging in uitgaven is te zien in sport en beweging en gezondheidsprojecten. Vanuit de aandacht die er bestaat op het gebied van bestaanszekerheid is ingezet op gezonde voeding, onder andere op scholen en is geïnvesteerd in sportfunctionarissen die onder andere met ouderen en kinderen bewegen in de buurt.

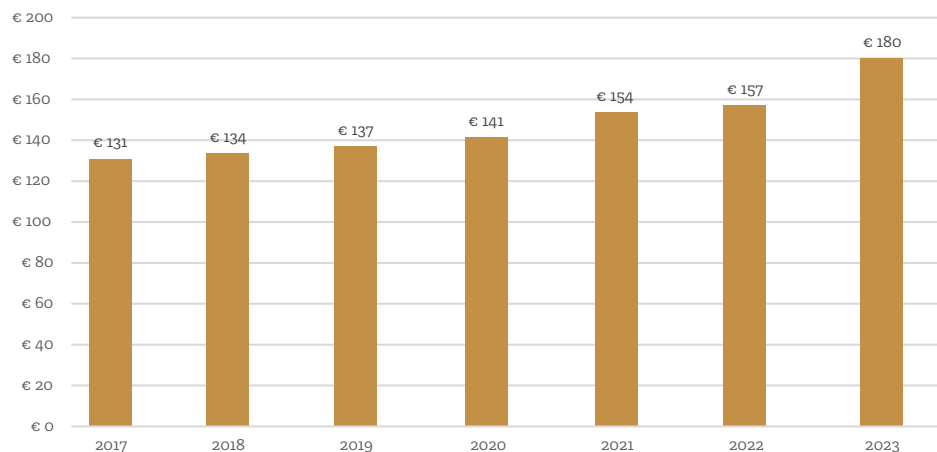
Ook aan bibliotheken wordt steeds meer uitgegeven. Vanuit de gemeentelijke politiek bestaat veel vertrouwen in de bibliotheken als belangrijke pijler in de samenleving. Er zijn digitale steunpunten van de overheid opgericht in de bibliotheken en vanuit bibliotheken wordt gewerkt aan laaggeletterdheid. Ook hebben bibliotheken als inloopvoorzieningen voor Oekraïense vluchtelingenkinderen gediend.

Daarnaast zijn er stijgende uitgaven te zien rondom publieke evenementen, wat in deze studie ook gezien wordt als onderdeel van de sociale basis. En voorbeeld dat de gemeente noemt is het Zomerparkfeest. Bij dit vrij toegankelijke evenement kunnen bewoners elkaar ontmoeten en zetten inwoners, waaronder statushouders, zich in voor de organisatie van het feest. De gemeente geeft aan bewust te hebben gekozen voor (meer) investeren in evenementen en bij die evenementen in te zetten op beweging en gezondheid van onder andere kinderen en ouderen.

Ook is er in de afgelopen jaren steeds meer geïnvesteerd in gemeenschapsaccommodaties en huizen van de wijk, maar dit is volgens de gemeente geen bewuste beleidskeuze geweest, maar een noodzaak om met door de coronacrisis en hoge energielasten de accommodaties in stand te houden.



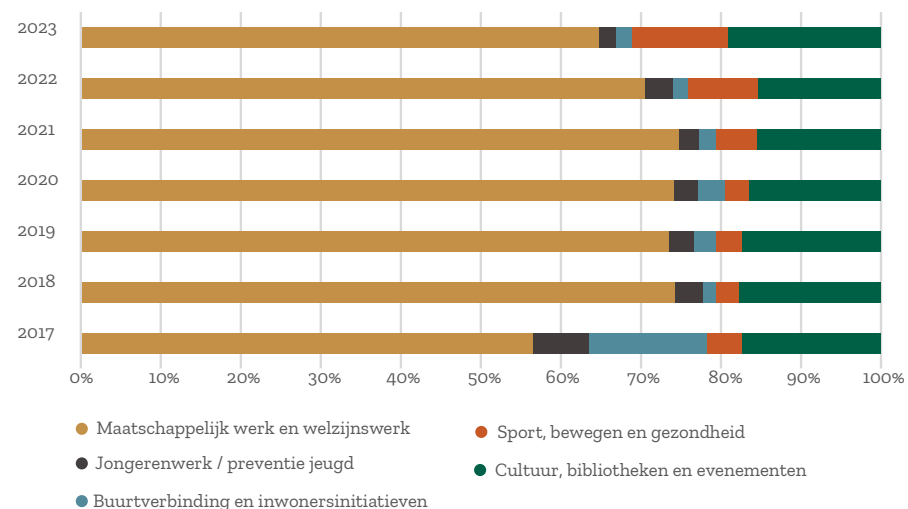
Figuur 6.4.2 Jaarlijkse uitgaven sociale basis, per inwoner, op basis van door gemeente verstrekte gegevens



\* De uitgaven aan de werkdefinitie sociale basis per inwoner kunnen niet een op een vergeleken worden tussen de gemeenten. Dit omdat het niet in elke gemeente is gelukt om exact dezelfde uitgaven boven tafel te krijgen.

In onderstaande figuur hebben we de uitgaven in de (werkdefinitie voor het onderzoek van de) sociale basis gecategoriseerd, om de relatieve verandering van uitgaven binnen de sociale basis te laten zien. De genoemde stijgende uitgaven rondom bibliotheken en evenementen zijn zichtbaar in het groeiende aandeel cultuur, bibliotheken en evenementen. Ook de genoemde uitgaven rond sport, bewegen en gezondheid zijn zichtbaar door het grotere aandeel van de uitgaven ten opzichte van het totaal.

Figuur 6.4.3 Verdeling uitgaven sociale basis, op basis van door gemeente verstrekte gegevens

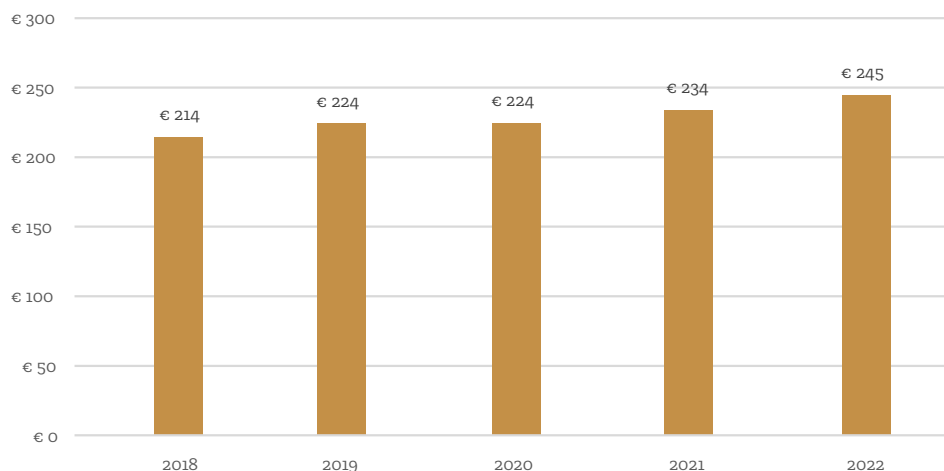


### Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen

Net als zichtbaar is in de IV3-gegevens, is in CBS-gegevens een stijging zichtbaar van de uitgaven rond Wmo-maatwerkvoorzieningen. Deze stijging is met name te verklaren door de vraag naar huishoudelijke hulp, wat de gemeente relateert aan de dubbele vergrijzing. Echter, de groei is beperkt, geven zij aan.

Wanneer Beschermd wonen wordt meegerekend, is juist een sterke daling van uitgaven te zien, een daling die door de gemeente verklaard wordt door scherpere prijsafspraken met aanbieders, zonder dat het aantal cliënten is afgenomen.

Figuur 6.4.4 Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen (excl. verblijf en opvang)



### Relatie tussen uitgaven in de sociale basis en Wmo-maatwerkvoorzieningen

De gemeente ziet verbanden tussen uitgaven in de sociale basis en beheersing van kosten rond Wmo-maatwerkvoorzieningen, maar geeft aan dat er ontwikkelingen en gemeentelijke keuzes zijn die veel meer invloed hebben. De groeiende uitgaven rondom sport en bewegen hebben invloed op gezondheid, maar besparingen zullen veelal buiten de gemeente liggen. De gemeente noemt het voorbeeld van valpreventie: als gemeente kun je investeren in valpreventie, maar de baten bij het voorkomen van een val liggen vooral bij andere partijen, zoals de zorgverzekeraar. Ook investeringen in bibliotheken kunnen doorwerken op domeinen als schulden en gezondheid, door de focus op daaraan

gerelateerde armoedebestrijding en laaggeletterdheid. Maar voor de Wmo zijn er geen verwachte, directe besparingen.

De stijging van uitgaven rondom huishoudelijke hulp ligt een stuk lager dan de ramingen (20% lager). Hoewel investeringen in de sociale basis helpen, hebben andere zaken volgens de medewerkers veel meer invloed: zorgaanbieders hebben door personeelstekorten niet altijd de mogelijkheid te leveren, wat tot lagere uitgaven leidt. Ook oversterfte door de corona-uitbraken speelt mee. Maar uiteindelijk hebben vooral de genoemde nieuwe afspraken rond tarieven beschermd wonen veel effect gehad op de beheersbaarheid van de Wmo.

### Achtergrondgegevens gemeente

Figuur 6.4.5 Leeftijdsofbouw

2023 Leeftijdsgroep	Venlo		Nederland	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
90 jaar of ouder	0,5	1,2	0,5	1,1
80 tot 90 jaar	3,9	5,6	3,5	4,7
70 tot 80 jaar	10,5	10,6	9,2	9,8
60 tot 70 jaar	14,1	13,9	12,4	12,5
50 tot 60 jaar	14,7	14,4	14,4	14,2
40 tot 50 jaar	11,9	11,7	12	11,9
30 tot 40 jaar	12,7	12,3	13,1	12,6
20 tot 30 jaar	12,2	11,4	13,3	12,8
10 tot 20 jaar	10,4	10,1	11,5	10,8
0 tot 10 jaar	9,1	8,8	10,2	9,6

Figuur 6.4.6 Aantal per 1.000 inwoners van 70 jaar of ouder (vierde kwartaal per jaar)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	949	949	953	953	953	952
Venlo	948	949	955	957	957	956

Figuur 6.4.7 Aandeel (zwaar belaste) mantelzorgers<sup>106</sup>

Jaar	NL Mantelzorg	NL Mantelzorgers zwaar belast	Venlo Mantelzorg	Venlo Mantelzorgers zwaar belast
2012	12,0%	14,4%	12,8%	17,7%
2016	14,2%	14%	14,4%	16,5%
2020	13,5%	13,5%	15,5%	13%
2022	13%	18,7%	14,7%	24,7%

Figuur 6.4.8 Ervaren gezondheid (goed/zeer goed)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	76,5%	75,6%	79,1%	69,0%
Venlo	73,0%	72,6%	75,0%	65,2%

Figuur 6.4.9 Eenzaamheid (% personen van 18 jaar en ouder dat zich enigszins tot (zeer) sterk eenzaam voelt)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	38,7%	42,9%	47%	48,6%
Venlo	38,5%	46%	46,5%	48,4%

Figuur 6.4.10 Moeite met rondkomen

	2012	2016	2020	2022
Nederland	24,0%	19,2%	14,0%	20,5%
Venlo	24,9%	19,6%	13,6%	19,3%

Figuur 6.4.11 Aandeel huishoudens met bijstand (% (laatste maand van elk jaar en november 2023)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	5,6%	5,7%	5,6%	5,3%	5,1%	5,2%	5,0%	4,8%	4,7%
Venlo	6,6%	7,1%	6,7%	6,2%	6,0%	6,0%	5,7%	5,5%	5,5%

<sup>106</sup> Mantelzorg: Het percentage personen van 18 jaar en ouder dat mantelzorg geeft. De mantelzorg moet daarbij al minimaal 3 maanden duren, of het moet gaan om minimaal 8 uur zorg per week.

Zwaar belaste mantelzorg: Het percentage mantelzorgers van 18 jaar en ouder dat zich door het geven van mantelzorg 'tamelijk zwaar belast', 'zeer zwaar belast' of 'overbelast' voelt. Dit betreft het percentage binnen de groep mantelzorgers.

## Gebruikte bronnen

- Fier Op Venlo, Beleidskader Maatschappelijk Domein, 2021.
- Beleidskader Koers Gemeenschapsaccommodaties Venlo 2023-2033 GEAMENDEERD.
- Aanbesteding Sociale basis Selectieleidraad, 27-05-2019.
- Sturen op de sociale basis in Venlo Onderzoek aansturing Inclusio Bestuurlijk rapport, 2023.
- Raadsinformatiebrief, Beleids- en actieplan 2019-2020: 'Sociale basis in Venlo: Inwoners aan zet en algemene voorzieningen' (2018).

## 6.5. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in gemeente X

### Korte schets wat de gemeente verstaat onder de sociale basis

De gemeente X is een gemeente, waarin veel beleid gemaakt wordt, en veel gebeurt, op tal van onderwerpen. Wij zijn hierdoor genoodzaakt om voor dit onderzoek te focussen op een aantal onderdelen hiervan, wetende dat we in deze casusschets, geen recht doen aan het geheel.

Op moment van schrijven stelt gemeente X een nieuw beleidsplan en visie op de sociale basis op, zoals gevraagd vanuit het GALA. Binnen de onderzoeksperiode (2017-2023) komen in verschillende stukken (soms verschillende) omschrijvingen van de sociale basis, en hoe de gemeente zich daartoe verhoudt, langs.

In de Programmabegroting 2024-2027 schrijft de gemeente: *'De sociale basis is het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, gezinnen) samen kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving'* (Sprinkhuizen en Engbersen, 1998). *Oftewel, een sociale basis bestaat uit alle inwoners, organisaties en netwerken die zich inzetten voor een veilige, gezonde en fijne plek om met elkaar samen te leven. De sociale basis zorgt ervoor dat mensen mee kunnen doen en brengt mensen bij elkaar.'*

- Belangrijkste inrichtingskeuzes voor de gemeente en redenering erachter (indien expliciet aanwezig, welke factoren zijn hier bepalend in)

De gemeente heeft verschillende onderdelen van wat wij in dit onderzoek rekenen tot de sociale basis verdeeld over twee diensten. Zo vallen bijvoorbeeld bibliotheken en buurthuizen onder de Dienst A, en vallen bijvoorbeeld de aanpak eenzaamheid en vrijwilligersondersteuning onder de dienst B. Ook het professioneel welzijnswerk, een belangrijk onderdeel van de sociale basis, is verdeeld over twee diensten. Het professioneel **stedelijk welzijnswerk** (dienst

B), en professioneel **gebiedsgericht welzijn** (dienst A). Alleen dienst B heeft deelgenomen aan dit onderzoek. Hiermee is het niet mogelijk om een totaalbeeld te krijgen van de beleidsfocus en de financiën horende bij onze werkdefinitie van de sociale basis.

Een belangrijke faciliteit van de gemeente wat valt onder de institutionele sociale basis, die stadsbreed zijn gefaciliteerd, zijn de [wijkcentra toegerust met onafhankelijke cliëntondersteuning]. Deze zijn gericht is op onder andere onafhankelijke cliëntondersteuning. Het vertrekpunt is de hulpvraag van de cliënt en diens sociale context. Het stimuleren van zelfredzaamheid en participatie zijn uitgangspunten in de werkwijze. Aanvullend wordt gekeken naar de mogelijkheden voor verbinding van hulpvragen aan een collectieve aanpak. Het gebiedsgericht welzijnswerk (door opbouwwerkers en jongerenwerkers) vertrekt vanuit de wijkvraagstukken met een focus op groepsgerichte aanpak met aandacht voor het individu.

De gemeente X heeft in 2021 gekozen voor het werken met een vast aantal professionele welzijnspartners. Uitgangspunten voor de gemeente, na een aantal achtereenvolgende jaren van bezuinigingen zijn: rust en continuïteit bieden voor het welzijnswerk. (Waaronder het onderzoeken of meerjarige financiering tot de mogelijkheden behoort, zodat er door welzijnsorganisaties duurzaam gewerkt kan worden aan maatschappelijke vraagstukken).

Naast het professioneel welzijnswerk heeft X een **subsidieregeling 'C'**. Het beoogde maatschappelijke doel van de subsidieregeling is dat kwetsbare inwoners volwaardig deel kunnen nemen aan de samenleving. De regeling is bedoeld voor partners die activiteiten organiseren voor inwoners die binnen de volgende vijf doelgroepen vallen: 1. senioren; 2. inwoners met eenzaamheidsproblematiek; 3. mantelzorgers; 4. kwetsbare inwoners die worden ondersteund door vrijwilligers of maatjes; 5. inwoners met een beperking.

## De gemeente investeert in de sociale basis omdat...

Gemeente X investeert al langere tijd, net als de andere onderzochte gemeenten, om verschillende redenen in de sociale basis.

Het coalitieakkoord 2022 meldt bijvoorbeeld: *'We werken preventief en versterken de sociale basis. Niet alleen om zo te voorkomen dat mensen grotere problemen krijgen, maar ook om op deze manier instroom in duurdere vervolgtrajecten tegen te gaan.'* En: *'Met het oog op de verdere vergrijzing neemt de zorgvraag en daarmee de druk op de Wmo verder toe. Om de Wmo toekomstbestendig en betaalbaar te houden en mensen zorg en ondersteuning te kunnen blijven bieden, zullen we meer financiële ruimte creëren om structureel te investeren in preventie (en sociale basis). Ook zetten we in op zorginnovatie met als doel dat ouderen langer thuis kunnen blijven wonen.'*<sup>107</sup>

Juist om de Wmo toekomstbestendig en betaalbaar te houden en mensen zorg en ondersteuning te kunnen blijven bieden, gaat het huidige college óók door met het creëren van financiële ruimte om structureel te investeren in preventie, het versterken van de sociale basis en het inzetten op zorginnovatie, zo leggen medewerkers uit.

Wij sommen hier kort de belangrijkste redenen op uit de onderzochte beleidsdocumenten, zonder hiermee te pretenderen volledig te zijn.

De belangrijkste ambities en een door de onderzoekers gemaakte selectie van bijdragen daarbinnen van het professioneel welzijnswerk zijn bijvoorbeeld:

1. Actief Samen leven:
  - Bevorderen sociale samenhang ('Het belang van voldoende sociale contacten en het gevoel dat je ergens bij hoort is belangrijk').
  - Vergroten zelforganiserend vermogen in buurten ('Bewonersinitiatieven zijn daarmee een belangrijke pijler in het wijkaanbod van voorzieningen. Zij maken georganiseerde vormen van ontmoeting mogelijk').
  - Verminderen sociale spanningen ('In de gemeente X streven we naar een inclusieve stad, die wij samen maken').
  - Verminderen ervaren sociale onveiligheid ('Er is meer verbinding en dialoog tussen bewoners die overlast ervaren en degene die het veroorzaken').
2. Kansrijk opgroeien en ontwikkelen:
  - Het is 'belangrijk om problemen tijdig te signaleren en aan te pakken. Door kleine problemen klein te houden en tijdig hulp in te schakelen voorkomen we leed bij jeugdigen'.
3. Ondersteunen kwetsbare inwoners:
  - Het is 'belangrijk dat inwoners zoveel mogelijk zelfredzaam zijn en kunnen meedoen in de samenleving. Ze hebben meer zelfvertrouwen en eigenwaarde. Ze voelen zich in staat problemen op te lossen, hebben regie over het eigen leven en hebben invloed op de kwaliteit van hun leven. Inwoners die zelfredzaam zijn, kunnen meedoen en een bijdrage leveren aan de samenleving. En zelfredzame mensen kunnen – indien gewenst – zo lang en zo goed mogelijk thuis blijven wonen'

In het beleidsstuk 'I' wordt duidelijk de probleemstelling voorop gesteld: *'We leven in een tijd met veel **arbeidstekorten**. Hierdoor wordt er vaker naar de netwerken rondom een hulpbehoevende gekeken. Het informele netwerk kan problemen vroeg signaleren, sociale problematiek verminderen, eerder en breder een rol pakken en daarmee het aantal en de zwaarte van de ondersteuningsvraag mogelijk dempen.'* (...) *De toenemende vergrijzing zal de komende jaren van invloed zijn op de informele*

107 Coalitieakkoord 2022-2026.

zorg. Zowel landelijk als lokaal. Het is de verwachting dat er aan de ene kant **een groter beroep wordt gedaan op de informele zorg.**'

Daarnaast (onder)steunt de gemeente X het vrijwilligerswerk met verschillende doelen:

Bestaande vrijwilligers optimaal erkennen en waarderen. Nieuwe vrijwilligers stimuleren om actief te worden. Een optimale match tussen vraag en aanbod in de hele stad waarbij inwoners gemakkelijk het vrijwilligerswerk vinden dat past bij hun wensen en mogelijkheden. Maatschappelijke organisaties, verenigingen en bedrijven weten hoe ze hun vacatures kunnen aanpassen op de wensen van de Haagse vrijwilligers, zodat ze deze eenvoudig en snel kunnen vervullen. Vrijwilligersorganisaties krijgen de ondersteuning die zij nodig hebben.

- Verandertheorie onder deze doelen

Binnen het document 'V' wordt er per doel goed aannemelijk gemaakt waar het doel aan bijdraagt en wat de rol van het professioneel welzijnswerk daarin is. De doelen worden ook echt gezien als een doel op zich (in tegenstelling tot vooral iets instrumenteels), waarbij het bij de meeste doelen ook aannemelijk, zo niet bewezen is, dat zij positieve effecten hebben. Zo is bijvoorbeeld bewezen dat ontmoeting inderdaad positieve gezondheidseffecten heeft (om er maar een te noemen).

In het verdiepend gesprek geeft de gemeente duidelijk aan dat zij de doelen en inzet die daaraan bijdraagt, en de logica eronder breed omarmen: *'We hebben deze dingen niet opgeschreven omdat we het willen dat het zo werkt, maar omdat het zo werkt. (...) Het is de grote gedachtegang achter de waarde van ondersteuning van het netwerk van mensen. Dat is een gedragen basis wat wij belangrijk vinden.'*

## Volgen van effecten van beleid en inzet

Hoe volgt de gemeente het (al dan niet) dichterbij komen van de ambities? En in hoeverre zijn zij hier tevreden over?

De gemeente geeft aan niet expliciet in de breedte te volgen in hoeverre investeringen in de sociale basis leidt tot het bijvoorbeeld dempen van de ondersteuningsvraag.

De gemeente heeft een jaarlijkse bewonersenquête waarin gemeten wordt hoeveel mantelzorgers en vrijwilligers er zijn onder de steekproef. De resultaten uit de stadsenquête is voor de gemeente belangrijk om bij het beleid te betrekken. Maar het effect van vrijwilligerswerk op bijvoorbeeld de afname zwaardere wordt niet als dusdanig gemonitord. Veel andere cijfermatige indicatoren worden gevolgd en komen samen in 'X in Cijfers'.

Ook worden er voor de Wmo-rapportages uitvragen gedaan bij organisaties naar bijvoorbeeld bezoekersaantallen van 'O' (een laagdrempelige inloopactiviteit voor ouderen en mantelzorgers in de wijk. De gemeente is doorlopend in contact met vrijwilligersorganisaties en platforms om signalen op te halen over wat resultaten van het beleid zijn.

Wel wordt er bijvoorbeeld, in samenwerking met de [Universiteit], meegewerkt aan een onderzoek naar de effecten van Welzijn op Recept. Met de uitkomsten hiervan beoogd men het (kostenbesparende) effect van de inzet van activiteiten die vanuit de sociale basis worden ingezet om de vraag naar eerstelijnszorg te voorkomen.

De huidige jaarrapportages (van het stedelijk welzijnswerk) geven een korte tekstuele omschrijving weer van ontwikkelingen, en een visueel overzicht van aantallen en soorten trajecten en vragen. De jaarrapportage van Welzijnsorganisatie 'S' is meer gericht op het 'tellen en vertellen' en geeft voor

verschillende activiteiten een verhalend beeld. Uit eerder onderzoek kwam naar voren dat in de (voormalige) subsidiebeschikkingen richting welzijnspar-tijen voor het gebiedsgerichte welzijnswerk doelen werden benoemd waarover de welzijnspartners moeten rapporteren welke inzet zij plegen op elke ambitie, en tot welke output dit leidt. Op basis van gemaakte wijkscans konden de welzijnspartijen in hun aanvragen een plan van aanpak indienen met hoe zij bij willen dragen aan de maatschappelijke doelstellingen.

De gemeente is al langere tijd in bewust bezig met het zoeken naar verantwoording, passend bij de aard van het werk en de aard van de sociale basis. Dit doet de gemeente in dialoog met maatschappelijke partners.

De uitwerking van een nieuwe wijze van betekenisvol monitoren is ook op moment van schrijven onderdeel van het beleidsplan 'V'. *'Het college is in dat kader op dit moment met de professionele welzijnsorganisaties in gesprek om te kijken hoe het bereik van doelen het beste inzichtelijk kan worden gemaakt op een manier die niet te belastend is voor de organisaties. Daarbij gaat het om een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve monitoring, maar ook om het faciliteren van leren, waarbij sprake is van voortdurende en vanzelfsprekende uitwisseling met professionals en inwoners.'*

In de reactie op een recent onderzoek stelt het college dat *'Om meetbare doelen vast te stellen, wordt onderzocht hoe het mogelijk is om betekenisvol te verantwoorden op vooropgestelde doelen. Niet alles is meetbaar in de sociale basis / het welzijnswerk. Een te grote focus op resultaten en evidence-based handelen gaat ten koste van het intuïtieve en experience-based handelen van sociaal werkers. Bovendien zorgt het inderdaad vaak voor onevenredig hoge administratieve lasten voor de uitvoerende welzijnsorganisaties.'* Dit is een punt dat ook duidelijk gestaafd wordt in landelijk onderzoeken.<sup>108</sup>

108 Kwakernaak & Deuten (2023) Cijfers en de sociale basis. Britt et al. (2022). Leren, sturen en verantwoorden in de sociale basis.

## Financiële ontwikkelingen

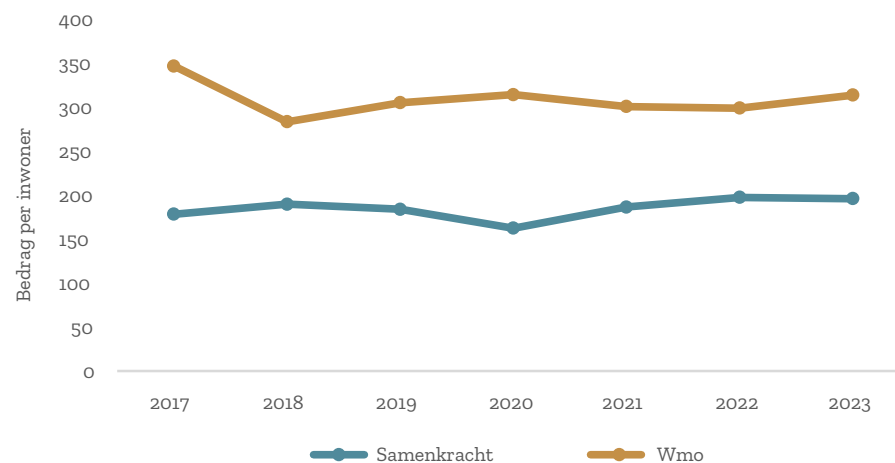
### Selectie van de gemeente

We hebben de gemeente X geselecteerd omdat zij langjarig stabiele en relatief hoge uitgaven hebben aan zowel de Wmo-maatwerk als aan de Samenkracht en Burgerparticipatie.

Figuur 6.5.1 Ontwikkeling van IV3-taakveld 6.1: Samenkracht en burgerparticipatie en taakveld 6.6 & 6.7: Wmo-maatwerkvoorzieningen in de gemeente X

Netto uitgaven in bedragen per inwoner

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taakveld 6.1 Samenkracht	178	190	184	162	186	197	196
Taakveld 6.6 / 6.7:1 Maatwerk	347	283	305	314	301	299	314



## Uitgaven aan (de werkdefinitie van) de sociale basis

De uitgaven in de sociale basis in de gemeente X zijn verspreid over verschillende afdelingen; het typeert de domeinoverstijgende karakter van de sociale basis. In dit onderzoek heeft alleen de dienst B van de gemeente X geparticipeerd. Andere diensten – zoals de Dienst A, die onder andere over buurthuizen gaat – hebben niet deelgenomen aan dit onderzoek. Uitgaven rondom buurt-huiswerk, sportvoorzieningen, bibliotheken, de ondersteuning van verenigingsleven en openbare evenementen zijn daarom niet meegenomen in dit onderzoek; de cijfers geven dan ook geen volledig beeld van de uitgaven in X. Waar het gaat om de uitgaven in de sociale basis die wél bekend zijn, zien we dat de uitgaven vanaf 2018 schommelen, maar anno 2023 wel hoger liggen dan in 2018.

De ontwikkeling van de uitgaven die zichtbaar is in onderstaande grafiek is volgens de gemeente vooral te verklaren door het verschuiven van middelen tussen verschillende begrotingsposten. Meerdere keren zijn uitgaven herverdeeld, waardoor verschuivingen van uitgaven binnen de sociale basis moeilijk te relateren zijn aan inhoudelijke overwegingen.

*'De subsidies zijn anders verdeeld over de kostendrager als gevolg van wijzigingen in de administratie. [...] De subsidies zijn overgedragen naar andere, meer passende kostendragers.'*

De daling van uitgaven in 2020 is met name te herleiden tot een halvering van de uitgaven rond het ondersteunen van vrijwilligerswerk. De gemeente geeft echter aan dat dit geen daadwerkelijke halvering van het budget betreft, maar dat de uitgaven bestemd voor vrijwilligerswerk in een integrale regeling voor 'Samen sociaal en vitaal' zijn opgenomen. Daarnaast is een deel van de daling verklaarbaar door de coronacrisis, waardoor vrijwillige initiatieven moeilijker van de grond kwamen:

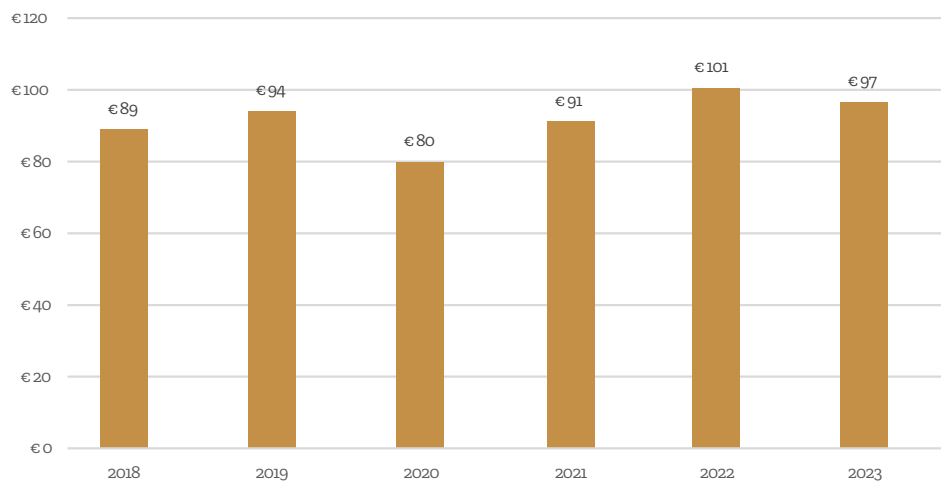
*'We hebben in 2020 minder geld uitgegeven omdat dingen niet meer konden. Plannen die [door de coronapandemie] moeilijk van de grond kwamen.'*

De stijging van uitgaven in 2021, zoals te zien in de grafiek, is vooral te herleiden tot een sterke verhoging van uitgaven rondom preventief jeugdbeleid; een stijging van 14 miljoen euro in 2020 naar 17 miljoen euro in 2022. Dit relateert de gemeente aan het coalitieakkoord, waarin is vastgesteld dat er ingezet moet worden op 'de beweging naar voren', ofwel het voorkomen van problematiek bij jeugdigen, door inzet op preventie. De inkoop van in en subsidies voor preventieve activiteiten zijn daarom toegenomen vanaf 2022. Ook projecten zoals Kansrijke Start, en een MDT-programma (...) en Welzijn op recept vielen aanvankelijk onder de uitgaven preventief jeugdbeleid en zijn rond deze tijd gestart of uitgebreid. Inmiddels vallen de middelen onder het welzijnsbeleid. Uitgaven rondom mantelzorgondersteuning namen ook toe vanaf 2021. Ook dit is verklaarbaar door de aandacht die er vanuit de politiek is gegeven aan dit onderwerp, waardoor er meer budget voor is vrijgemaakt.

De daling die zichtbaar is tussen 2022 en 2023 is volgens de gemeente verklaarbaar door een reserve die vanuit aan de coronacrisis gerelateerde middelen, die in 2023 opgebruikt was. De gemeente licht toe dat in de jaren erna er middelen beschikbaar zijn vanuit SPUK, waardoor de uitgaven in de sociale basis in 2024 waarschijnlijk weer zullen stijgen.



Figuur 6.5.2 Jaarlijkse uitgaven sociale basis, per inwoner, op basis van door gemeente verstrekte gegevens



\* De uitgaven aan de werkdefinitie sociale basis per inwoner kunnen niet een op een vergeleken worden tussen de gemeenten. Dit omdat het niet in elke gemeente is gelukt om exact dezelfde uitgaven boven tafel te krijgen.

### Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen

De uitgaven rondom Wmo-maatwerkvoorzieningen laten een stijgende lijn zien tot 2020, waarna de uitgaven in 2021 dalen.

Figuur 6.5.3 Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen. Bron: CBS Statline



### Relatie tussen uitgaven in de sociale basis en Wmo-maatwerkvoorzieningen

De gemeente geeft in gesprekken aan dat het investeren in algemene voorzieningen mede gebeurt om uitgaven rondom Wmo-maatwerkvoorzieningen te drukken. De gemeente heeft er vertrouwen in dat investeren in de sociale basis bijdraagt aan het beperken van uitgaven in de Wmo, maar ziet in de praktijk dat investeren in de sociale basis niet voldoende is om stijging van uitgaven in de Wmo te voorkomen. Bovendien komen de mogelijke besparingen op langere termijn: "de kosten gaan voor de baten uit". Algemene voorzieningen moeten in gemeente X steeds meer individuele hulpvragen opvangen:

*'We zijn wel echt gaan investeren in algemene voorzieningen. Wel ter voorkoming van aanvragen bij het Wmo-loket'.*

## Achtergrondgegevens gemeente op basis van landelijke cijfers

Figuur 6.5.4 Leeftijdsoopbouw

2023 Leeftijdsgroep	X		Nederland	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
90 jaar of ouder	0,3	0,9	0,5	1,1
80 tot 90 jaar	2,4	3,4	3,5	4,7
70 tot 80 jaar	6,6	7,4	9,2	9,8
60 tot 70 jaar	10	10,1	12,4	12,5
50 tot 60 jaar	13,9	13,1	14,4	14,2
40 tot 50 jaar	14,2	13,9	12	11,9
30 tot 40 jaar	15,4	15	13,1	12,6
20 tot 30 jaar	14,9	15	13,3	12,8
10 tot 20 jaar	11,5	11,1	11,5	10,8
0 tot 10 jaar	10,8	10,2	10,2	9,6

Figuur 6.5.5 Aantal per 1.000 inwoners van 70 jaar of ouder (vierde kwartaal per jaar)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	949	949	953	953	953	952
X	930	932	941	942	944	946

Figuur 6.5.6 Aandeel (zwaar belaste) mantelzorgers<sup>109</sup>

Jaar	NL Mantelzorg	NL Mantelzorgers zwaar belast	Gemeente X Mantelzorg	Gemeente X Mantelzorgers zwaar belast
2012	12,0%	14,4%	9,7%	15,1%
2016	14,2%	14%	10,9%	19,2%
2020	13,5%	13,5%	11,4%	14%
2022	13%	18,7%	12%	24%

<sup>109</sup> Mantelzorg: Het percentage personen van 18 jaar en ouder dat mantelzorg geeft. De mantelzorg moet daarbij al minimaal 3 maanden duren, of het moet gaan om minimaal 8 uur zorg per week.

Zwaar belaste mantelzorg: Het percentage mantelzorgers van 18 jaar en ouder dat zich door het geven van mantelzorg 'tamelijk zwaar belast', 'zeer zwaar belast' of 'overbelast' voelt. Dit betreft het percentage binnen de groep mantelzorgers.

Figuur 6.5.7 Ervaren gezondheid (goed/zeer goed)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	76,5%	75,6%	79,1%	69,0%
X	72,5%	69,0%	76,0%	64,1%

Figuur 6.5.8 Eenzaamheid (% personen van 18 jaar en ouder dat zich enigszins tot (zeer) sterk eenzaam voelt)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	38,7%	42,9%	47%	48,6%
X	45,6%	52,3%	57,7%	58,5%

Figuur 6.5.9 Moeite met rondkomen

	2012	2016	2020	2022
Nederland	24,0%	19,2%	14,0%	20,5%
X	35,0%	28,9%	22,7%	30,8%

Figuur 6.5.10 Aandeel huishoudens met bijstand (% (laatste maand van elk jaar en november 2023))

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	5,6%	5,7%	5,6%	5,3%	5,1%	5,2%	5,0%	4,8%	4,7%
X	10,9%	10,9%	10,6%	9,9%	9,5%	9,5%	9,0%	8,5%	8,2%

## 6.6. Inrichtingskeuzes en uitgaven aan de sociale basis in relatie tot Wmo-maatwerk in gemeente Y

### Korte schets wat de gemeente verstaat onder de sociale basis

De gemeente Y gebruikte de term sociale basis (aanvankelijk) niet in beleidsstukken. Zij spreken van een "brede basis / Oe lijns ondersteuning": *'Informeel netwerken en algemene voorzieningen. Informeel netwerken van burgers onderling en algemeen toegankelijke voorzieningen zoals buurtcentra en brede scholen zijn de basis van het lokale stelsel van ondersteuning.'*

Hun leidende principes in aanloop naar de transformatie waren onder andere: *Ondersteuning wordt eerst gezocht in het eigen netwerk van de burger. Preventie en facilitering gaan vóór hulpverlening/voordoen-samendoen-zelfdoen.*

In latere beleidsplannen komt de 'sociale basis' als term expliciet terug: *'De gemeente Y werkt samen met maatschappelijke partners aan het waarborgen van een stevige sociale basis die ervoor zorgt dat inwoners voor zichzelf en voor elkaar kunnen zorgen. Om dit te bereiken, (...) investeert en faciliteert de gemeente waar nodig in de samenleving en in het zelf oplossend vermogen van inwoners en hun omgeving.'*

Waarbij zij aangeven dat *'De beleids- en uitvoeringskeuzes (...) meer dan voorheen gericht [moeten] zijn op de (beperkte) beschikbare financiële middelen.'*

Waar wij binnen de sociale basis onderscheid maken naar drie sferen, omschrijft de gemeente Y de sociale basis als 'Zorgen voor jezelf en zorgen voor elkaar', wat wij de persoonlijke en gemeenschappelijke sociale basis noemen, en noemen zij 'Laagdrempelige ondersteuning' wat wij de institutionele sociale basis noemen.

- Belangrijkste inrichtingskeuzes voor de gemeente en redenering erachter (indien expliciet aanwezig, welke factoren zijn hier bepalend in)

Om de beleidsdoelen in de sociale basis te bereiken kiest de gemeente voor het samenwerken **'met een beperkt aantal partners, voor een langere termijn en met duidelijke afspraken om te komen tot de eerder benoemde transformatie.** Om tot een optimale samenwerking op het vlak van aanbod, kwaliteit en financiële beheersbaarheid te komen is vertrouwen een belangrijke basis. Partnerschap is niet alleen belangrijk tussen gemeente en samenwerkingspartners, maar ook tussen deze partners onderling.'

Deze partners werken samen onder de noemer 'Y Verbindt', een samenwerkingsverband dat *'zoekt naar mogelijkheden om elkaars talenten, ervaringen en kennis in te zetten en te bundelen. Y Verbindt is er voor alle verenigingen, vrijwilligersorganisaties, zorg- en onderwijsinstellingen, ondernemers en maatschappelijke organisaties.'*

De financiering vindt op moment van schrijven plaats via een jaarlijkse subsidie. De mogelijkheden voor meerjarige subsidies worden bekeken. Hierbij hebben de verschillende afdelingen verschillende behoeftes. Beleid geeft aan dat het op deze manier tijdrovend is voor beleid en partners. Het budget staat wel meerjarig vast.

### De gemeente investeert in de sociale basis omdat...

De inzet op de sociale basis heeft in beleidsstukken een expliciet instrumenteel karakter: Zoveel mogelijk probleemsituaties ondervangen. 'Met de duidelijke verwachting dat inwoners zich inzetten voor elkaar en voor de samenleving'.

*'Zorgen voor jezelf en zorgen voor elkaar: 'Onderaan in de piramide staat een brede, stevige basis van inwoners die dagelijks op eigen kracht hun leven leiden, problemen aanpakken en elkaar helpen. Daarmee wordt **duidelijk gesteld dat wij verwachten***

**dat inwoners regie voeren over hun eigen leven, zich inzetten voor elkaar en voor de samenleving.’** De sociale basis wordt versterkt door vitale buurten en wijken met verenigingen, vrijwilligers, mantelzorgers en zelfredzame inwoners die zich betrokken voelen bij hun eigen leefomgeving. De **gemeente draagt bij aan het in stand houden van deze sociale basis en te faciliteren waar nodig is.** Er wordt naar **gestreefd om zo veel mogelijk probleemsituaties in de basis te ondervangen.’**

*‘Laagdrempelige ondersteuning: Wanneer problemen groter worden en hulpvragen niet meer zelf of binnen het eigen netwerk kunnen worden opgelost, zal ondersteuning nodig zijn.(...) Het voorliggend veld omvat al het georganiseerde, ondersteunende aanbod in onze gemeente dat voor iedereen, zonder een indicatie, toegankelijk is. Hierbij kan gedacht worden aan inloopvoorzieningen, de huiskamerprojecten, het algemeen maatschappelijk werk en andere lichte vormen van ondersteuning.’*

- Verandertheorie onder deze doelen

De impliciete verandertheorie onder deze verwachtingen wordt op papier niet expliciet uitgewerkt.

Wel wordt de beoogde meerwaarde van preventie in het algemeen in het dempen van latere zorgkosten duidelijk benoemd: *‘Investeren in preventie en vroegsignalering is een belangrijke voorwaarde om zelfredzaamheid van inwoners te behouden en te versterken. Door te investeren in preventie en vroegsignalering voorkomen we dat inwoners een beroep moeten doen op ondersteuning.’*

En: *‘We blijven werk maken van het voorkomen van (verergering van) problematiek en het vroegtijdig ondersteunen van inwoners. Dit moet er verder toe leiden dat inwoners zo lang mogelijk op eigen kracht kunnen meedoen en tegelijkertijd de uitgaven voor dure gespecialiseerde hulp beheersbaar blijven en waar mogelijk zelfs afnemen.’*

## Volgen van effecten van beleid en inzet

- Hoe volgt de gemeente het (al dan niet) dichterbij komen van de ambities? De gemeente schrijft in haar beleidsplan zowel prestatie-indicatoren als effect indicatoren te hebben geformuleerd om de effecten van het beleid te volgen. Een voorbeeld van een geformuleerde prestatie-indicator is *‘Het aantal burgerinitiatieven waaraan een subsidie is toegekend’.* Voorbeelden van geformuleerde effectindicatoren zijn: *‘Het percentage van de bevolking (18+) dat actief is als vrijwilliger in het brede sociale domein.’* *‘Het percentage van de bevolking (18+) dat in de afgelopen 12 maanden mantelzorg heeft gegeven.’* En *‘Het percentage van de bevolking (18+) met een hoge emotionele/sociale eenzaamheidsscore’.*

- In hoeverre zijn zij hier tevreden over?

In gesprek met medewerkers geven zij aan dat deze indicatoren natuurlijk niet dekkend zijn voor wat je eigenlijk wil weten. *‘Je wil eigenlijk zien: leidt mijn beleid ergens toe? En als het er niet toe leidt, waar verklaren we dat door? Zijn externe factoren aan te wijzen, of snijdt wat wij doen geen hout?’* (...) *‘We constateren ook dat we bepaalde dingen nog niet kunnen meten.’*

Daarnaast gebruikt de gemeente de jaarverslagen van de ‘welzijnsorganisatie W’ en ‘Y Verbindt’ wel voor monitoring, maar ook hier geven zij aan zelf meer op zoek te zijn naar effecten en minder naar (alleen) outputs. De gemeente geeft aan wel actieve gesprekken te voeren met de partners. Waarbij ze ook wel vertrouwen uitspreken in de professionaliteit en deskundigheid van deze organisaties, en tegelijkertijd niet een te grote bewijslast willen leggen bij hun partnerorganisaties.

*‘Je spreekt dingen af die ze moeten doen, omdat je denkt dat wat zij doen, werkt. En zij zijn verantwoordelijk voor het zo goed mogelijk uitvoeren. Zij zijn niet verantwoordelijk voor (extern) effectonderzoek.’*

Tot slot gebruik de gemeente landelijke onderzoeken voor de onderbouwing onder hun aannames: 'Als iets landelijk werkt, waarom zou het in onze setting niet werken?'

### Financiële ontwikkelingen

- Financiële ontwikkelingen sociale basis en Wmo-maatwerk.
- Mate waarin deze twee volgens geïnterviewden met elkaar te maken hebben.

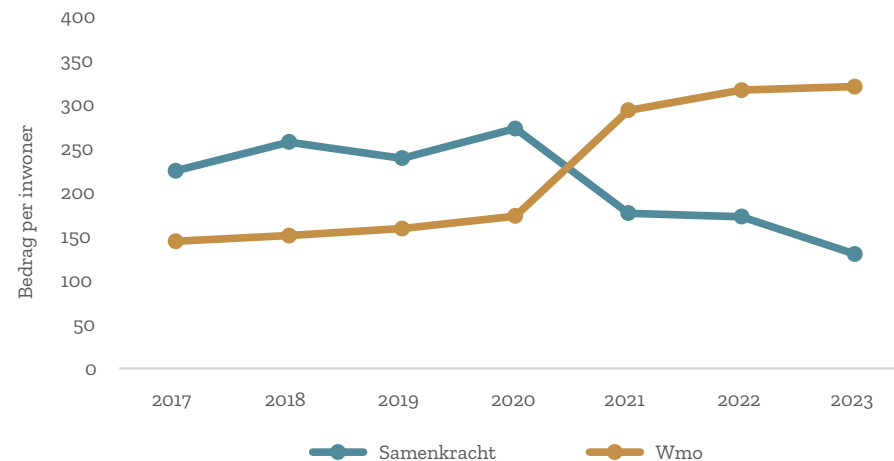
### Selectie van de gemeente

De gemeente Y is geselecteerd door de opvallende ontwikkeling van uitgaven op de taakvelden Samenkracht en Burgerparticipatie en Wmo-maatwerkvoorzieningen. Op basis van de IV3-data is te zien dat de uitgaven rondom taakveld 6.1 – Samenkracht en Burgerparticipatie schommelen tot 2020 en daarna sterk afnemen; het gaat om bijna een halvering van de uitgaven van de uitgaven rondom dit aan de sociale basis gerelateerde taakveld. In dezelfde periode zien we de kosten rondom Wmo-maatwerkvoorzieningen licht toenemen tot 2020, om sterk te stijgen in 2020; gelijktijdig met de sterke daling in uitgaven in taakveld 6.1 De gemeente is geselecteerd om het mogelijke verband tussen deze twee trends te belichten.

Figuur 6.6.1 Ontwikkeling van IV3-taakveld 6.1: Samenkracht en burgerparticipatie en taakveld 6.6 & 6.71: Wmo-maatwerkvoorzieningen in de gemeente Y

Netto uitgaven in bedragen per inwoner

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Taakveld 6.1 Samenkracht	225	257	239	273	176	172	130
Taakveld 6.6 / 6.71 Maatwerk	144	151	159	173	294	316	321



### Uitgaven aan (de werkdefinitie van) de sociale basis

Op basis van door de gemeente verstrekte informatie is ander een beeld ontstaan van de werkelijke uitgaven rondom de sociale basis. Deze wijken sterk van de IV3-data. In onderstaande grafiek is de ontwikkeling van kosten te zien. Waar in de IV3-data een flinke daling in uitgaven aan Samenkracht en burgerparticipatie te zien is, is in onze berekening van uitgaven in de sociale basis juist een stijging te zien van uitgaven van 2.9 miljoen in 2018 naar 4.2 miljoen in 2022, wat neerkomt op een stijging van 77 naar 113 euro per inwoner, per jaar. De grootste stijgingen in uitgaven zijn te zien in het jongerenwerk en uitgaven rondom sport en bewegen.

De verklaring voor het uiteenlopen van de IV3-cijfers en de door de gemeente verstrekte informatie is niet met zekerheid te geven. Vermoedelijk heeft het te maken met het creëren en later ontmantelen van de Pilot Algemene Voorziening, waarbij de uitgaven rondom dagbesteding als algemene voorziening meegenomen zouden zijn in taakveld 6.1 – Samenkracht en burgerparticipatie. Volgens een betrokken controller van de gemeente zijn de IV3-gegevens vooral bepaald door registratiekeuzes, meer dan door feitelijke uitgaven; de

verschuiving van uitgaven naar andere taakvelden beïnvloedt de IV3-data meer dan daadwerkelijk stijgende of dalende uitgaven.

Figuur 6.6.2 Jaarlijkse uitgaven sociale basis, per inwoner, op basis van door gemeente verstrekte gegevens



\* Voor de jaren 2017 en 2023 zijn niet alle gegevens bekend en zijn daarom buiten de berekening gelaten.

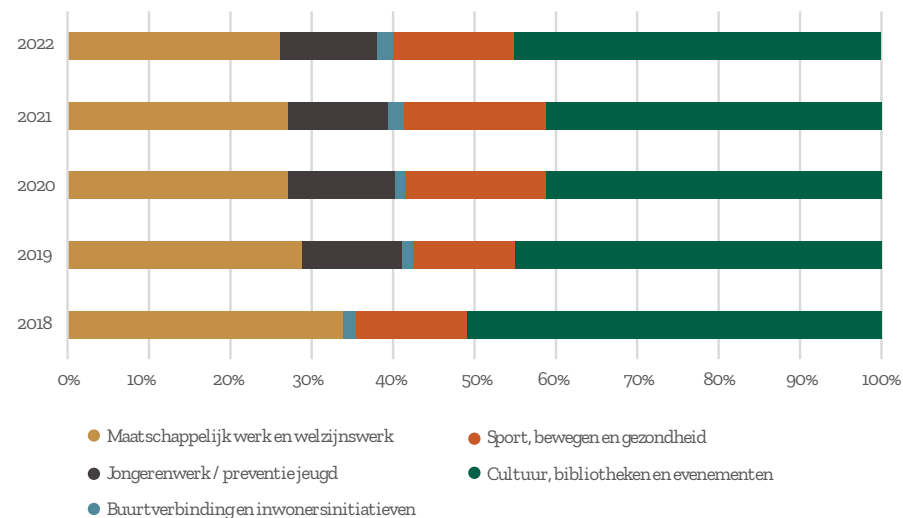
\*\* In 2018 en 2019 zijn alleen de totale uitgaven rond welzijnsorganisatie W bekend. Voor het aandeel dat volgens onze definitie onderdeel is van de sociale basis, is gebruikgemaakt van de verhoudingen van 2020, het eerste jaar waarvan meer gespecificeerde cijfers bekend zijn.

\*\*\* De uitgaven aan de werkdefinitie sociale basis per inwoner kunnen niet een op een vergeleken worden tussen de gemeenten. Dit omdat het niet in elke gemeente is gelukt om exact dezelfde uitgaven boven tafel te krijgen.

In volgende figuur hebben we de uitgaven in de sociale basis gecategoriseerd, om de relatieve verandering van uitgaven binnen de sociale basis te laten zien. We zien dat het aandeel van de uitgaven dat naar maatschappelijk werk en welzijnswerk gaat, is gedaald. De uitgaven aan cultuur zijn binnen het geheel groter geworden (na een aanvankelijke relatieve afname na 2018).

In onderstaande figuur hebben we de uitgaven in de (werkdefinitie van de) sociale basis gecategoriseerd, om de relatieve verandering van uitgaven binnen de sociale basis te laten zien. In jaar 2018 ontbrak specifieke informatie over de uitgaven rond jongerenwerk/preventie jeugd.

Figuur 6.6.3 Verdeling uitgaven sociale basis, op basis van door gemeente verstrekte gegevens

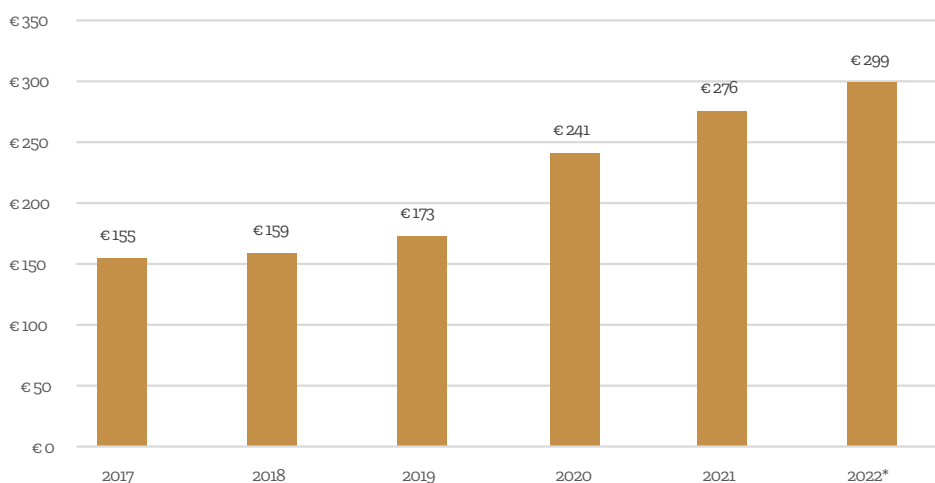


### Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen

De uitgaven rond Wmo-maatwerkvoorzieningen in de gemeente Y zijn sterk gestegen tussen 2017 en 2022. De uitgaven stegen van 155 euro naar 299 euro per inwoner. De gemeente herkent deze stijgende lijn in uitgaven. In de eerste plaats is er tot 2020 een algemene voorziening voor dagbesteding geweest. In 2021 hield deze op te bestaan, wat de snelle stijging in 2020 van maatwerkvoorzieningen kan verklaren; dagbesteding ging in dit jaar van 'algemeen' naar 'maatwerk'. Bovendien is maatwerk kostbaarder dan het bieden van ondersteuning vanuit een algemene voorziening. Ook andere ontwikkelingen dragen bij aan de stijging van uitgaven aan Wmo-maatwerkvoorzieningen

in Y. Vergrijzing is in deze gemeente bovengemiddeld hoog (zie 'Figuur 6.2.4 Leeftijdsopbouw' verderop). Ook woont een steeds groter gedeelte van de ouderen langer thuis, waardoor er meer uitgaven rondom zorg en ondersteuning bij de gemeente zijn komen te liggen. Tot slot heeft landelijk beleid volgens de gemeente grote invloed op de lokale uitgaven: het abonnementstarief heeft gezorgd voor stijgende uitgaven, terwijl beperkte beleidsvrijheid rondom algemene voorzieningen zorgt voor beperkte mogelijkheden tot ondersteuning in de sociale basis. De gemeente zou bijvoorbeeld graag – zoals eerder het geval was in Y – huishoudelijke hulp als algemene voorziening willen aanbieden.

Figuur 6.6.4 Uitgaven Wmo-maatwerkvoorzieningen. Bron: CBS Statline



### Relatie tussen uitgaven in de sociale basis en Wmo-maatwerkvoorzieningen

Beslissingen op landelijk niveau en demografische ontwikkelingen bepalen de algehele trend van uitgaven in de Wmo bepalen. De gemeente ziet echter wel degelijk mogelijkheden om deze groei aan uitgaven beheersbaar te houden met investeringen in de sociale basis. Een medewerker licht toe:

*'De inzet van mantelzorgers en vrijwilligers is onmisbaar voor de uitvoering van de Wmo en voorkomt en beperkt de inzet van duurdere professionele ondersteuning.'*

Door te blijven investeren in de sociale basis, zal er onder andere steeds meer bereidheid ontstaan onder inwoners om iets te betekenen voor een ander. Een sterkere sociale basis ontstaat echter niet zomaar: er gaat tijd overheen voordat investeringen zich uitbetalen in besparingen: *"het is een kwestie van lange adem: je moet lang investeren voordat je hier echt iets in gaat veranderen."*

Een belangrijk middel om meer te bewegen richting de sociale basis is volgens de gemeente het creëren van algemene voorzieningen voor hulpvragen die normaliter vanuit maatwerk worden beantwoord. Niet alleen zou het kostenbesparend zijn om bepaalde zorg collectief aan te bieden; er zijn ook meer mogelijkheden om – met deels vrijwillige inzet – mensen eerder te ondersteunen:

*'Dingen oppakken voordat ze zo erg worden voordat je naar professionele hulp moet gaan. Preventief, vroeg signaleren. Dus niet: vervangen van professioneel door sociale basis, maar professionele hulp voorkomen door de sociale basis eerder in te zetten, voordat problematiek erger wordt. Door bewegen, ontmoeten, et cetera.'*

Er zijn echter beperkte mogelijkheden in het creëren van algemene voorzieningen, geven zij aan. Het is volgens hen bijvoorbeeld niet mogelijk huishoudelijke hulp aan te bieden als algemene voorziening. De gemeente geeft aan beperkte beleidsvrijheid te ervaren in de bewerking van maatwerk naar sociale basis: *'Als Rijkswetgeving niet verandert, is het ook moeilijk om de beweging te maken van maatwerk naar sociale basis.'*

## Achtergrondgegevens gemeente

Figuur 6.6.5 Leeftijdsopbouw

2023 Leeftijdsgroep	Y		Nederland	
	Mannen	Vrouwen	Mannen	Vrouwen
90 jaar of ouder	0,5	1,4	0,5	1,1
80 tot 90 jaar	4,6	5,9	3,5	4,7
70 tot 80 jaar	12,5	13	9,2	9,8
60 tot 70 jaar	16,9	16,5	12,4	12,5
50 tot 60 jaar	15,4	15,6	14,4	14,2
40 tot 50 jaar	10,7	10,7	12	11,9
30 tot 40 jaar	11,8	10,9	13,1	12,6
20 tot 30 jaar	9,7	8,9	13,3	12,8
10 tot 20 jaar	9,7	9,1	11,5	10,8
0 tot 10 jaar	8,3	7,9	10,2	9,6

Figuur 6.6.6 Aantal per 1.000 inwoners van 70 jaar of ouder (vierde kwartaal per jaar)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	949	949	953	953	953	952
Y	943	944	948	951	949	949

Figuur 6.6.7 Aandeel (zwaar belaste) mantelzorgers<sup>110</sup>

Jaar	NL Mantelzorg	NL Mantelzorgers zwaar belast	Gemeente Y Mantelzorg	Gemeente Y Mantelzorgers zwaar belast
2012	12,0%	14,4%	13,9%	17,6%
2016	14,2%	14%	15,4%	11,9%
2020	13,5%	13,5%	15,8%	13,8%
2022	13%	18,7%	18,1%	23,1%

<sup>110</sup> Mantelzorger: Het percentage personen van 18 jaar en ouder dat mantelzorg geeft. De mantelzorg moet daarbij al minimaal 3 maanden duren, of het moet gaan om minimaal 8 uur zorg per week.

Zwaar belaste mantelzorger: Het percentage mantelzorgers van 18 jaar en ouder dat zich door het geven van mantelzorg 'tamelijk zwaar belast', 'zeer zwaar belast' of 'overbelast' voelt. Dit betreft het percentage binnen de groep mantelzorgers.

Figuur 6.6.8 Ervaren gezondheid (goed/zeer goed)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	76,5%	75,6%	79,1%	69,0%
Y	66,5%	69,4%	68,5%	60,0%

Figuur 6.6.9 Eenzaamheid (% personen van 18 jaar en ouder dat zich enigszins tot (zeer) sterk eenzaam voelt)

	2012	2016	2020	2022
Nederland	38,7%	42,9%	47%	48,6%
Y	41,3%	47,6%	50,8%	49,2%

Figuur 6.6.10 Moeite met rondkomen

	2012	2016	2020	2022
Nederland	24,0%	19,2%	14,0%	20,5%
Y	24,3%	19,9%	13,1%	18,5%

Figuur 6.6.11 Aandeel huishoudens met bijstand (% (laatste maand van elk jaar en november 2023)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nederland	5,6%	5,7%	5,6%	5,3%	5,1%	5,2%	5,0%	4,8%	4,7%
Y	6,2%	6,2%	5,9%	5,9%	5,7%	6,0%	5,7%	5,6%	5,6%



# Bijlage 1 Literatuur

Bibliotheekconvenant 2020-2023. (2020). *Convenant houdende afspraken over de bijdrage van de bibliotheekvoorziening in Nederland aan maatschappelijke opgaven*.

Bredewold, F. H. (2014). *Lof der oppervlakkigheid: Contact tussen mensen met een verstandelijke of psychiatrische beperking en buurtbewoners*.

Britt, A., Kwakernaak, M., de Meere, F., Reches, L., Schell, I., de Wit, N., Rensen, P., Engbersen, R., de Zwart, O., Voorwinden, M., & Kok, L. (2022). *Leren, sturen en verantwoordwoorden in de sociale basis*. Verwey-Jonker Instituut.

Cadat-Lampe, M., Engbersen, R., Jansen, J., van de Kamp, J., Repetur, L., Talma, M. (2020). *Wij in de wijk: Werken aan sociale samenhang in buurten en wijken*. Movisie.

Cadat-Lampe, M., Engbersen, R., van Gent, E., Herder, M., Jansen, J., van de Kamp, J., Repetur, L. (2020). *Wij in de wijk 2: Werken aan sociale samenhang in buurten en wijken*. Movisie.

Campen, Van. Iedema, De Haag, (2024) *Investeren in vitale ouderen, Een verklaringmodel van veranderingen in hulpbronnen en participatie op welbevinden in de vergrijzende samenleving*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2016). *Een op zeven mantelzorgers vindt zichzelf zwaarbelast*. Geraadpleegd van [Een op zeven mantelzorgers vindt zichzelf zwaarbelast | CBS](#).

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). *Meer vrijwilligers in 2022, maar nog niet terug op niveau van voor corona*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/39/meer-vrijwilligers-in-2022-maar-nog-niet-terug-op-niveau-van-voor-corona>.

Cigarbox, (2023) *Impact sociaal werk in de wijk, Analyse opgave, investering en impact sociaal werk in vier wijken*.

De Boer, A., de Klerk, M., Verbeek-Oudijk, M., & Plaisier, I. (2020). *Blijvende bron van zorg: Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

De Boer, A., Plaisier, I., & De Klerk, M. (2019). *Mantelzorgers in het vizier: beleidssignale- ment mantelzorg*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Engbersen, R., Jansen, T., & Janssens, R. (2022). *Het geheim van de lange relatie: Continuïteit als voorwaarde voor een effectief sociaal domein*. Movisie.

Engbersen, R., Repetur, L., Sprinkhuizen, A., Jager-Vreugdenhil, M., & Verharen, L. (2018). *De Sociale Basis: Het investeren waard*. Movisie.

Hertz, N. (2021). *The lonely century: Coming together in a world that's pulling apart*. Sceptre.

Klerk, M. de, Eggink, E., Plaisier, I., & Sadiraj, K. (2023). *Zicht op zorgen: Kerncijfers over de problemen, hulpbronnen, leefsituatie en ondersteuning van mensen in het sociaal domein*. Sociaal Cultureel Planbureau.

Kooiker, S., de Jong, A., Verbeek-Oudijk, D., & de Boer, A. (2019). *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040: Een verkenning van de regionale ontwikkelingen voor de komende 20 jaar*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kwakernaak, M., & Deuten, J. (2023). *Cijfers en de sociale basis*. Movisie.

Lange, De. Rözer, Huber en Veldboer, (2021) *De waarde van preventie in een veranderend sociaal domein, Een quickscan van de literatuur*.

LSA bewoners. (2024). *Het right to challenge*. Geraadpleegd van <https://www.lsabewoners.nl/meebeslissen/het-right-to-challenge/>.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2023). *Gezond en Actief leven akkoord (GALA)*.

Pommer, E., Boelhouwer, J., Eggink, E., Marangos, A. M., Ooms, I. (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017: Wisselend bewolkt*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. (2022). *Anders leven en zorgen: Naar een gelijkwaardig samenspel tussen naasten, vrijwilligers en beroepskrachten*.

Schellingerhout, R., Eggink, E., Boelhouwer, J., & Ooms, I. (2021). *Voorzieningen in 3D: Gebruik van voorzieningen in het sociaal domein 2015-2019 vanuit verschillende perspectieven: Personen, huishoudens, regio's en trends*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Smets, P., Muis, J., Buijtendorp, C., Rümke, T., & Zijlma, R. (2023). *Sociale cohesie bepalend voor leefbaarheid in buurten: Het grote Nextdoor buurtonderzoek*. Vrije Universiteit Amsterdam.

Sondeijker, F., Helderma, J., de Zwart, O., de Kruijf, J., & Kwakernaak, M. (2021). *Eigenwijs transformeren*. Verwey-Jonker Instituut.

Uyterlinde, M., Boutellier, H., & de Meere, F. (2022). *Perspectief bieden: Bouwstenen en afwegingskader voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid*. Verwey-Jonker Instituut.

Uyterlinde, M., Brock, A., de Vries, S., & Verloove, J. (2023). *Publieke familiariteit in superdiverse wijken*. Kennisplatform Inclusief Samenleven.

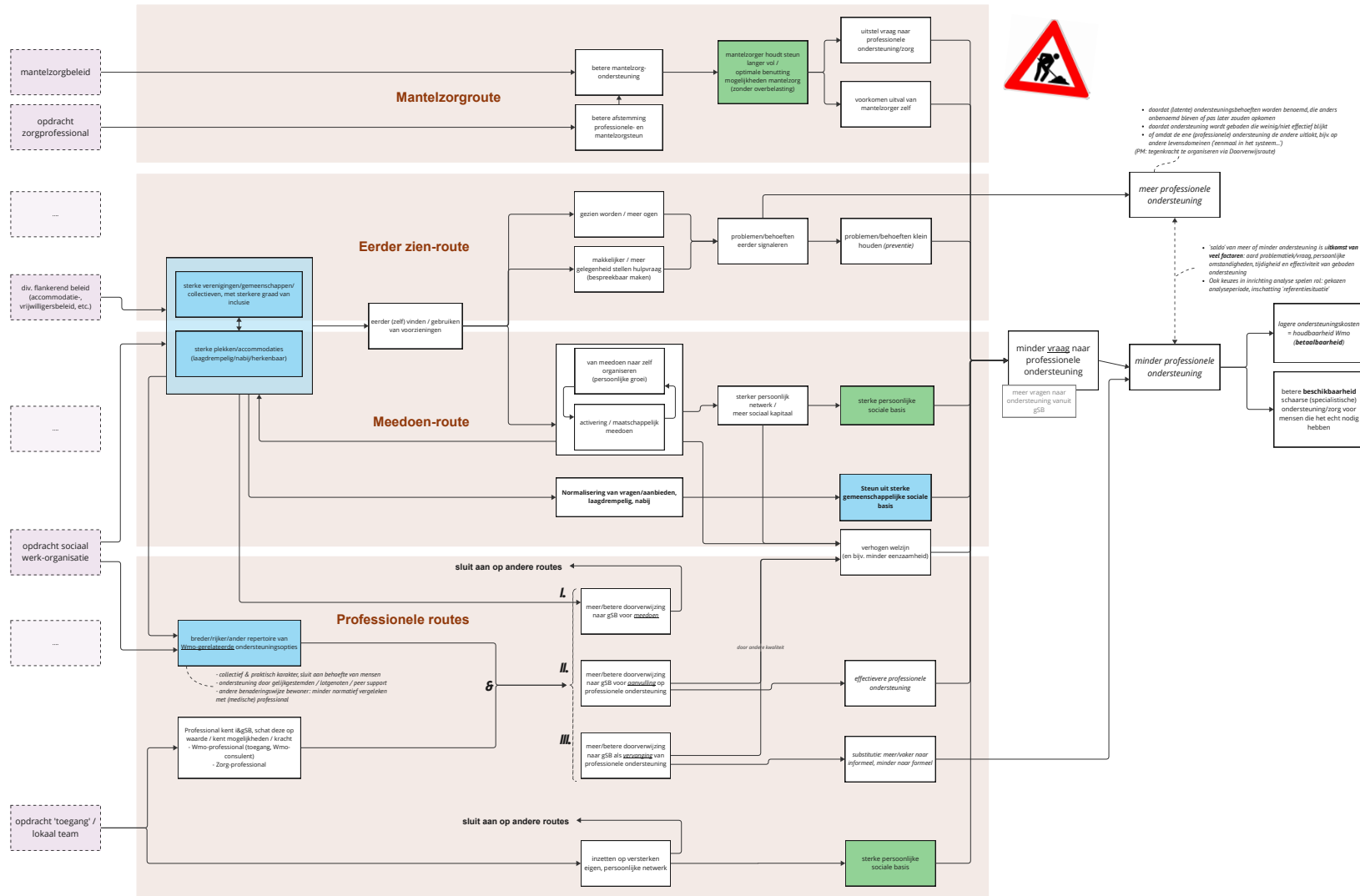
Van der Ham, L., den Draak, M., Mensink, W., Schyns, P., & van den Berg, E. (2018). *De Wmo 2015 in praktijk: De lokale uitvoering van de wet maatschappelijke ondersteuning*. Sociaal en Cultureel Planbureau.

Van der Lans, J. (2023). *Ontsnappen aan aanbesteden: Wijkbewoners een stem geven*. Van Gennep.

Verbeek-Oudijk, D. (2019). *Informeel zorg ontvangen en verlenen: Is de context van invloed?* Sociaal Cultureel Planbureau.

Zwart, O. de, & Britt, A. (2023). *Kernboodschap en position paper sociale basis*. Verwey-Jonker Instituut.

# Bijlage 2 Redeneerlijnen sociale basis en kostenbesparing Wmo



# Bijlage 3 IV3-taakvelden

## 6.1 - Samenkracht en burgerparticipatie

Tot dit taakveld behoren algemene voorzieningen (waarvoor geen individuele beschikking van de gemeente nodig is) gericht op participatie:

- ondersteunen op participatie gerichte burgerinitiatieven, ondersteuning vrijwilligers en mantelzorg;
- sociaal en cultureel werk, Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW), wijkopbouw;
- preventie (bijv. eenzaamheidsbestrijding, preventie op het gebied van GGZ);
- buurt- en clubhuizen;
- LHBT-beleid;
- collectief aanvullend vervoer;
- toegankelijkheid voorzieningen (inclusie);
- kinderopvang: toezicht op en handhaving van de kwaliteit van de kinderopvang en peuteropvang;
- lasten aanvraag en verstrekking kinderopvangtoeslag Sociaal Medische Indicatie;
- activiteiten volgend uit de Wet Inburgering;
- noodopvang vluchtelingen;
- vreemdelingen.

Tot dit taakveld behoren niet:

- peuterspeelzalen: deze horen thuis onder taakveld 4.3;
- inburgering oudkomers, hoort thuis onder taakveld 6.5.

De volgende lasten van coronamaatregelen moeten worden geboekt op dit taakveld:

- Lasten voor extra subsidie voor buurt- en clubhuizen die inkomstenderving hebben door de maatregelen tegen corona. Deze lasten moeten worden verantwoord op de gebruikelijke categorie. Dit betekent meestal verantwoording op lastencategorie 4.3.6 Inkomensoverdrachten – overige overheden of lastencategorie 4.3.8 Inkomensoverdrachten – overige instellingen en personen.
- Kwijtschelding huur voor buurt- en clubhuizen die inkomstenderving hebben, moet worden verantwoord als negatieve baat op categorie 3.6 Huren.
- Lasten in geval van extra kinderopvang voor bijvoorbeeld vitale beroepen of van extra gebruik van de regeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders.

De volgende lasten van coronamaatregelen horen niet op dit taakveld:

- Lasten peuterspeelzalen horen thuis op taakveld 4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken.

## 6.2 - Toegang en eerstelijnsvoorzieningen

Tot dit taakveld behoren alle loketvoorzieningen gericht op het identificeren van eigen kracht en het geleiden naar de juiste vorm van individuele ondersteuning (maatwerkvoorzieningen en - dienstverlening):

- voorlichting;
- advisering;

- cliëntondersteuning;
- toegang tot 1e en 2e lijnsvoorzieningen;
- ondersteuning gedupeerde ouders kinderopvangtoeslagaffaire;
- preventie;
- vroegsignalering;
- praktijkondersteuner huisarts voor jeugd (POH Jeugd, inclusief de begeleidingstrajecten verricht door de POH jeugd);
- aanpak Veilig Thuis, aanpak huiselijk geweld en aanpak kindermishandeling: toegangstaken en doorverwijzingen;
- ondersteuning die in opdracht van een gemeente wordt uitgevoerd door een JGZ-uitvoerder;
- alle activiteiten in het preventief justitieel kader die worden uitgevoerd door het wijkteam, een aanbieder of een gecertificeerde instelling zoals advies, casusregie, het doen van een crisisinterventie of onderzoeken van een zorgmelding net als de toeleiding naar gesloten jeugdzorg en de productcodes iJw 49 preventief justitieel kader.
- Tot dit taakveld behoren niet:
- hulp- en dienstverlening van de wijkteams met het karakter van maatwerkdienstverlening Wmo hoort thuis op één van de taakvelden 6.71a tot en met 6.71d;
- dienstverlening van de wijkteams verleend vanuit het basistakenpakket JGZ, ook als dit deel uit maakt van een Centrum voor Jeugd en Gezin;
- hulp- en dienstverlening met een maatwerkarakter na doorverwijzing van wijkteams Centra voor Jeugd en Gezin of een praktijkondersteuners horen thuis onder één van de taakvelden 6.72a tot en met 6.72d.

## 6.6 - Maatwerkvoorzieningen (Wmo)

Tot dit taakveld horen materiële voorzieningen en vervoers- en woondiensten om zelfstandig te kunnen functioneren (Wmo) voor mensen met fysieke beperkingen die op basis van een beschikking worden verstrekt. De volgende iWmo-productcodes moeten op dit taakveld worden geboekt:

- 05 Woondiensten;
- 08 Vervoersdiensten;
- 11 Rolstoelen;
- 12 Vervoersvoorzieningen;
- 13 Woonvoorzieningen;
- 14 Overige hulpmiddelen.

Verder moet op dit taakveld worden geboekt:

- huisautomatisering (domotica);
- woningaanpassingen;
- hulpmiddelen;
- overige voorzieningen gehandicapten;
- eigen bijdragen;
- financiële tegemoetkoming (zoals een PGB) aan personen met een fysieke, psychische of psychosociale beperking en de daarmee verband houdende extra kosten voor de onderwerpen in dit taakveld;
- parkeerbeleid invaliden (inclusief leges).

Niet tot dit taakveld behoren:

- maatwerkvoorzieningen Wmo voor personen die in een opvangvoorziening verblijven.

## 6.71 - Maatwerkdienstverlening 18+

Tot dit taakveld behoort dienstverlening aan individuele cliënten met een beperking (fysiek/psychisch), die zelfstandig wonen en die ondersteuning behoeven in de vorm van beschikbare uren op basis van een toekenningsbeschikking:

- individuele begeleiding;
- huishoudelijke verzorging;
- respijtzorg ten behoeve van mantelzorgers;
- individueel vervoer;
- financiële tegemoetkoming voor personen met een fysieke beperking, een psychische of psychosociale beperking van daarmee verband houdende extra kosten;
- schuldhulpverlening;
- PGB Wmo;
- eigen bijdragen.

Niet tot dit taakveld behoren:

- Immateriële voorzieningen die verstrekt worden aan cliënten die gebruik maken van opvang en beschermd wonen, deze horen thuis onder taakveld 6.81.

# Bijlage 4 Ontwikkelingen mantelzorg, informele zorg en vrijwillige inzet

## Ontwikkelingen in mantelzorg

### Wat is mantelzorg?

Volgens het CBS is 'Mantelzorg' zorg die iemand geeft aan een bekende uit zijn of haar omgeving, zoals een partner, kind of vriend, als deze persoon voor langere tijd ziek, hulpbehoevend of gehandicapt is. De mantelzorg kan bestaan uit het doen van het huishouden, wassen en aankleden, gezelschap houden, vervoer, geldzaken regelen enzovoort. Mantelzorg wordt niet betaald. Een vrijwilliger die werkt vanuit een vrijwilligerscentrale is geen mantelzorger. (...) Iemand is mantelzorger als de zorg al minimaal 3 maanden duurt, of zorg biedt voor minimaal 8 uur per week. (...) CBS hanteert een definitie waarbij de mantelzorger zorg verleent aan iemand die langere tijd ziek, hulpbehoevend of gehandicapt is. Er zijn ook andere definities van mantelzorg, en dus ook andere cijfers. De definitie die CBS gebruikt is afgestemd met de GGD'en en het RIVM. Het SCP hanteert een ruimere definitie, waarbij alle hulp aan een hulpbehoevende door iemand uit diens directe sociale omgeving wordt gezien als mantelzorg. Daarnaast hanteert SCP het woord 'mantelzorg' niet in de vraagstelling.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016.

Het SCP stelt dat 'het begrip "mantelzorg" (...) niet bij iedereen in goede aarde [valt] (het zou een beleidsterm zijn waarin mensen die hun naasten helpen zich niet herkennen), maar is zo ingeburgerd dat ook het SCP het gebruikt'.<sup>112</sup>

Landelijke gegevens stellen dat het aandeel mantelzorgers (volgens de CBS definitie) in 2012 zo'n 12,0% was. In 2016 was dit 14,2% en in 2020 13,5%. En in 2022 was dit aandeel 13,4%. Deze cijfers komen uit de 'Gezondheidsmonitor Volwassenen en Ouderen'.

Dit betekent dat het aandeel mensen dat mantelzorg verleent vrijwel stabiel is. Ongeacht de oproepen vanuit de (landelijke) politiek om 'meer naar elkaar om te kijken' (en alle beleidsmatige variaties daarop). Omdat de kern van mantelzorg juist de *persoonlijke* relatie is tussen mensen, lijkt dit ook logisch.

Recent onderzoek van het SCP waarschuwt dat: 'Het verengen van beleid tot inzet op participatie van vitale ouderen in informele zorgtaken als risico [heeft] dat het welbevinden daaronder lijdt. Bevordering van brede participatie, inclusief sociale, cultuur- en sportdeelname door ouderen, lijkt cruciaal voor hun vitaliteit'.<sup>113</sup>

Naast mantelzorg is er ook 'informele zorg'. De relatie hiervan met mantelzorg, en de ontwikkelingen in informele zorg, duiden wij in de volgende paragraaf.

<sup>112</sup> De Boer, Plaisier & de Klerk (2019). *Mantelzorgers in het vizier, Beleidssignaleмент mantelzorg*.

<sup>113</sup> Van Campen, Iedema & De Haag (2024) *Investeren in vitale ouderen*.

## (Grenzen aan) informele zorg

### Wat is 'informele zorg'?

Informele zorg is 'Onbetaalde hulp bij de persoonlijke verzorging aan huisgenoten en/of onbetaalde hulp bij het huishouden en/of persoonlijke verzorging aan mensen buiten het eigen huishouden'.<sup>114</sup> Al de mantelzorg is dus informele zorg, maar niet alle informele zorg is mantelzorg.

Uit het SCP onderzoek 'Blijvende bron van zorg' blijkt ook dat er grenzen zijn aan de bereidheid om meer informele zorg te bieden dan al gebeurt. *'Er zijn onderzoekers die signaleren dat er in ons land al veel hulp wordt gegeven en dat je je niet rijk zou moeten rekenen met een nog onontdekt aanbod van informele hulp (...). Deze rapportage bevestigt dat beeld. Mensen willen elkaar dus wel helpen, maar hier zitten grenzen aan en men vindt het vooral een taak voor de overheid.'*<sup>115</sup>

Uit de publicatie 'Informele zorg ontvangen en verlenen' blijkt dat 'de kans dat mensen in Nederland informele zorg zullen verlenen groter is als ze het gevoel hebben nodig te zijn en als ze het als een plicht voelen. (...) Daarbij lijken intrinsieke motivaties mensen vaker ertoe te bewegen om informele zorg te verlenen dan extrinsieke motivaties. (...) Hier blijkt dat senioren vooral zorg verlenen als de motivatie hiervoor uit henzelf komt. Het gaat dan om gevoelens als: 'ik voel dat ik nodig ben, ik wil helpen'. Het aanspreken van intrinsieke motivaties om een bijdrage te leveren aan de samenleving of gevoelens van nodig zijn te versterken zal dus vermoedelijk eerder een toename van informele zorgverlening bevorderen.'

Het onderzoek geeft ook een waarschuwing af: 'Zo gaat men er beleidsstukken vaak impliciet van uit dat een verminderd aanbod van thuiszorg nog altijd toereikend

is omdat mensen (nog) meer voor elkaar kunnen doen. Of die ruimte er daadwerkelijk is, en bij welke groepen wel en bij welke groepen niet, is echter nauwelijks bekend.<sup>116</sup>

Dit strookt met het eerder genoemde feit dat al meer dan 10 jaar uit cijfers blijkt dat het percentage mantelzorgers ongeveer stabiel is. Wat overigens niet betekent dat door demografische ontwikkelingen, het aandeel mantelzorgers niet de komende decennia flink zal stijgen (zie de toekomstige ramingen hieronder). Maar dit is een demografische ontwikkeling, en niet een ingegeven vanuit politiek of beleid.

Ook de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) bevestigt dit beeld: *'Een top-down pleidooi voor meer informele zorg werkt niet, (...). Het is zaak om de krachten van formele en informele zorg op gelijke voet te gaan bundelen, zodat (...) dat zorgverlening onder prettige condities kan plaatsvinden én dat mensen met een langdurige hulpvraag de zorg kunnen blijven ontvangen die zij nodig hebben.'*<sup>117</sup>

### Toekomstige ramingen:

Volgens ramingen uit 'Toekomstverkenning-mantelzorg-aan-ouderen-in-2040' zal de omvang van de groep oudere mantelzorgontvangers tussen 2018 en 2040 met ongeveer 70% toenemen (...) (onder de veronderstelling dat zich onder 75-84-jarigen een trendmatige gezondheidsverbetering zal voordoen). Wanneer we het geven en het ontvangen [van mantelzorg] op elkaar betrekken, dan zien we dus dat een sterke daling te verwachten is in de verhouding van het aantal gevers van mantelzorg per ontvanger. Was de verhouding in 2018 nog vijf gevers van mantelzorg op één ontvanger, [zal] die verhouding volgens de huidige raming in 2040 gedaald zijn tot ongeveer drie op één.<sup>118</sup>

114 Verbeek-Oudijk (2019). *Informele zorg ontvangen en verlenen*.

115 De Boer et al. (2020). *Blijvende bron van zorg*.

116 Verbeek-Oudijk (2019). *Informele zorg ontvangen en verlenen*.

117 Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2022). *Anders leven en zorgen*.

118 Kooiker et al. (2019). *Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040*.



## Vrijwilligerswerk / vrijwillige inzet

Voor vrijwilligerswerk worden verschillende definities gebruikt. Sommigen spreken liever van 'vrijwillige inzet'. Het ministerie van VWS hanteert de volgende definitie: 'Vrijwilligerswerk is werk dat u onbetaald en onverplicht doet, voor anderen of voor de samenleving.' Het ministerie hanteert verder de volgende voorwaarden: 1) Het werk is in het algemeen belang of in een bepaald maatschappelijk belang. 2) Het werk heeft geen winstoogmerk. 3) Het werk kost de arbeidsmarkt geen banen en komt niet in de plaats van een betaalde baan.

In diens onderzoeken gebruikt het CBS de volgende vraagstelling over vrijwilligerswerk: 'De volgende vragen gaan over vrijwilligerswerk doen voor organisaties of verenigingen. Het kan daarbij gaan om bestuurlijk werk, collecteren of andere activiteiten. Kunt u bij de volgende organisaties en verenigingen steeds aangeven of u daarvoor in de afgelopen 12 maanden, dus sinds (...) als vrijwilliger bepaald soort werk heeft gedaan? Heeft u vrijwilligerswerk gedaan voor (1 - 13)<sup>119</sup> in de afgelopen 12 maanden?'

Uit het recent CBS onderzoek 'Vrijwilligerswerk 2023' blijkt dat in 48,7 procent aangaf in de afgelopen 12 maanden vrijwilligerswerk verricht te hebben voor één of meer organisaties of verenigingen. Dit is onverwachts weer ongeveer op het niveau van 2017. In de jaren daarvoor zien we dat de cijfers redelijk dicht bij elkaar liggen, maar sinds 2016 langzaam daalden.

<sup>119</sup> 1 jeugd- of buurthuiswerk, zoals scouting, 2 een school, zoals oudercommissie, bestuur, leesouder of hulp op school, 3 verzorging of gezondheidszorg, zoals ouderenzorg, kinderopvang of hulp in ziekenhuis of hospice, 4 een sportvereniging, zoals trainer, kantinedienst, zaalbeheer of bestuur, 5 kunst of cultuur, zoals een muziek- of toneelvereniging, bibliotheek of museum, 6 een hobby- of gezelligheidsvereniging, 7 een religieuze of levensbeschouwelijke groepering, zoals activiteiten voor een kerk of moskee, 8 een politieke partij of actiegroep of voor een vakbond, 9 sociale hulpverlening, voedselbank, rechtshulp of slachtofferhulp, 10 de wijk of de buurt, 11 milieu, natuurbehoud of dierenbescherming, 12 vluchtelingenwerk, mensenrechten of ontwikkelingssamenwerking, 13 een andere vereniging of organisatie?"

Figuur 4.3 Vrijwilligerswerk in de afgelopen 12 maanden (% personen van 15 jaar of ouder)<sup>120</sup>

Jaar	%
2025	48,7
2016	49,7
2017	48,5
2018	47,6
2019	46,7
2020	43,8
2021	38,9
2022	41,2
2023	48,7

Ook hier zien we dus dat de percentages (tot de coronapandemie) redelijk dichtbij elkaar liggen. Dit hoewel gemeenten al langere tijd in hun beleid streven naar meer vrijwilligers in de ondersteuning:

*'Gemeenten willen meer vrijwilligers in de ondersteuning. Zowel in de geënquêteerde gemeenten als in de casusgemeenten worden aanbieders aangespoord om meer vrijwilligers in de zorg en ondersteuning in te zetten. Dat is niet een geheel nieuwe ontwikkeling. ... Behalve op mantelzorg wordt in de Wmo ook aangestuurd op informele ondersteuning verleend door vrijwilligers.'*<sup>121</sup>

Het is dus ook hier aannemelijk dat de invloed van overheidsbeleid hier weinig invloed op heeft.

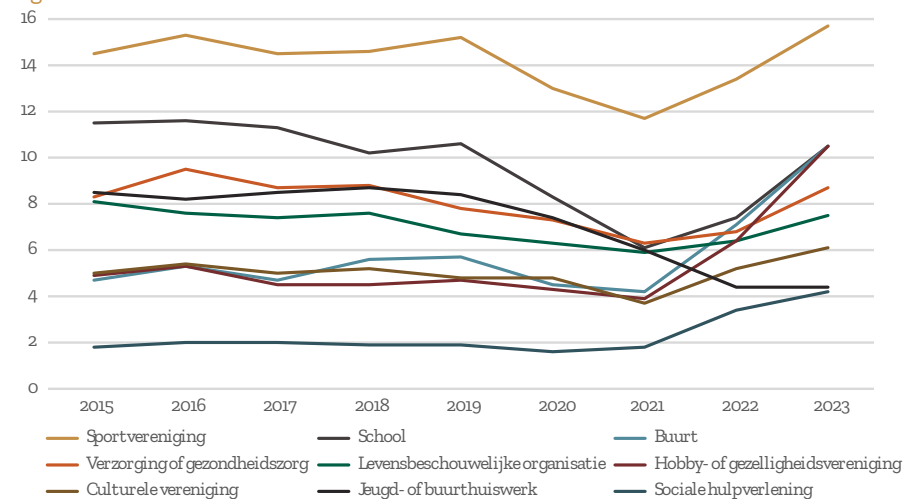
De cijfers in figuur 4.3 vertellen slechts een verhaal op hoofdlijnen. Als we dieper inzoomen op de inzet per sector, en de tijdsinvestering nader bekijken ontstaat een genuanceerder beeld.

<sup>120</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023.

<sup>121</sup> Van der Ham et al (2018). *Wmo 2015 in de praktijk*.

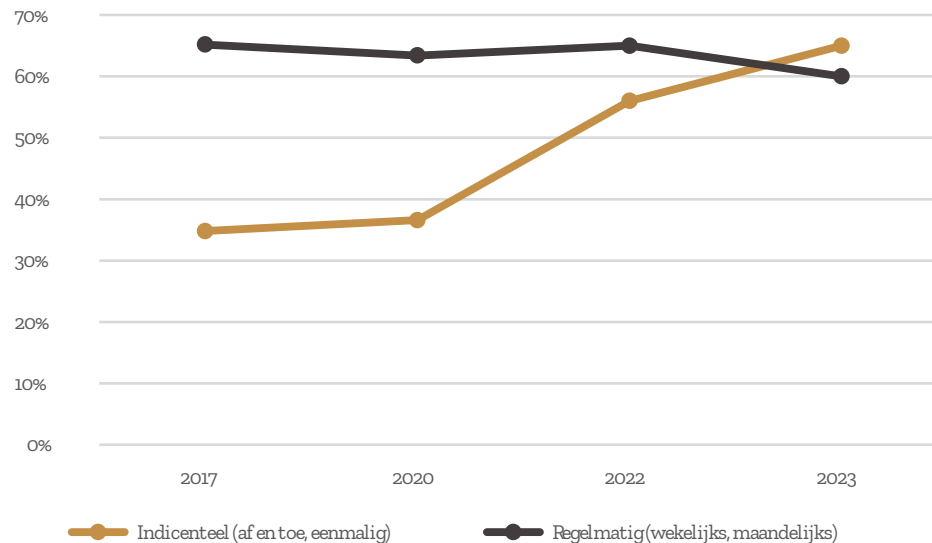
De soorten vrijwillige inzet zijn zeer divers. Waarbij in onderstaande figuur te zien is dat als we kijken naar de ontwikkeling van vrijwilligerswerk van mensen die het meer dan één keer paar jaar doen, met name het vrijwilligerswerk in de sport sterk is gestegen.

Figuur 4.4



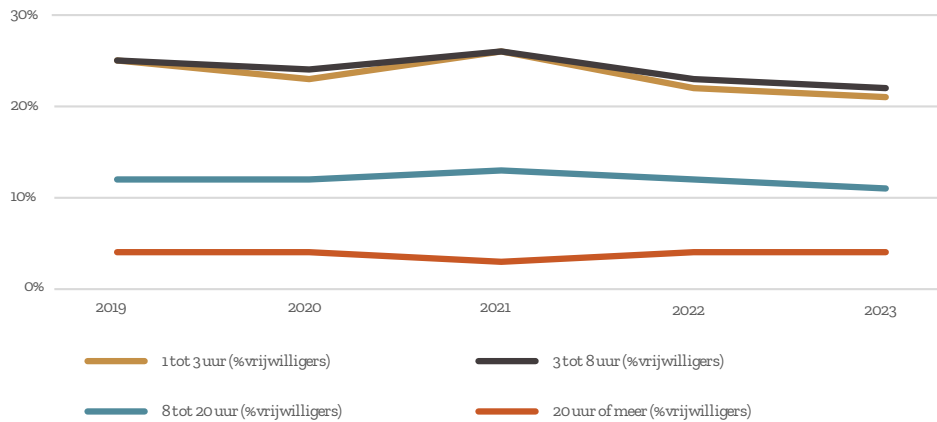
Over de jaren heen zien we in figuur 4.5 dat binnen het totaal dat zegt in het afgelopen jaar zich in te hebben gezet als vrijwilliger, het aandeel dat incidenteel vrijwilligerswerk doet (dus minder dan wekelijks) stijgt.

Figuur 4.5



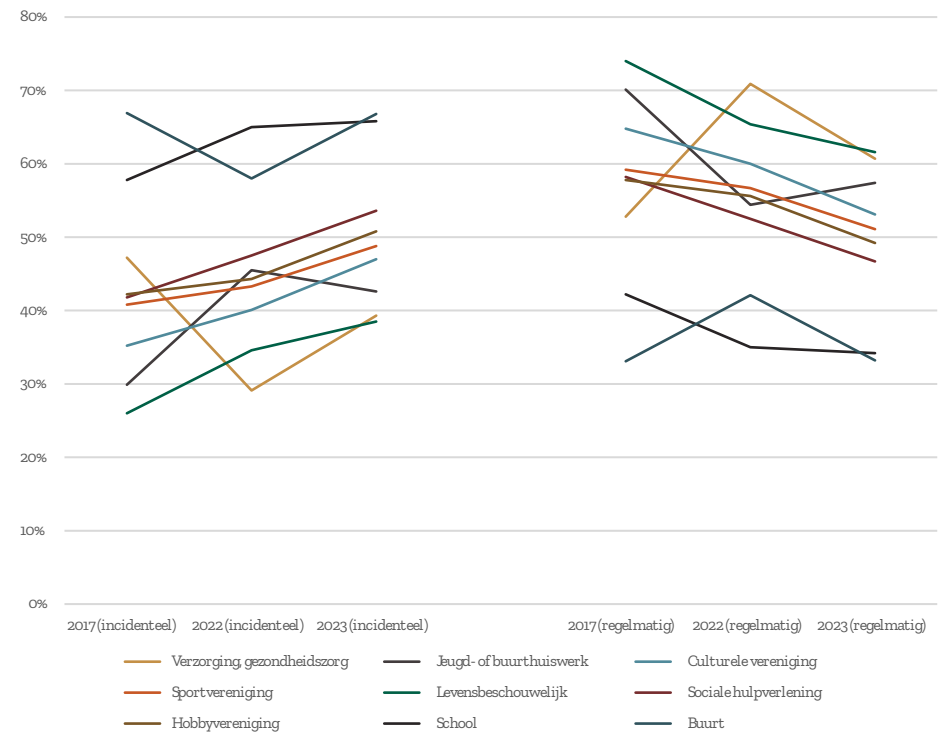
Binnen de groep die minimaal wekelijks zich inzet, zien we dat de groep die meer dan 8 uur per week vrijwilligerswerk doet, vrij stabiel blijft. De verschuivingen per jaar zijn zo'n 1%.

Figuur 4.6



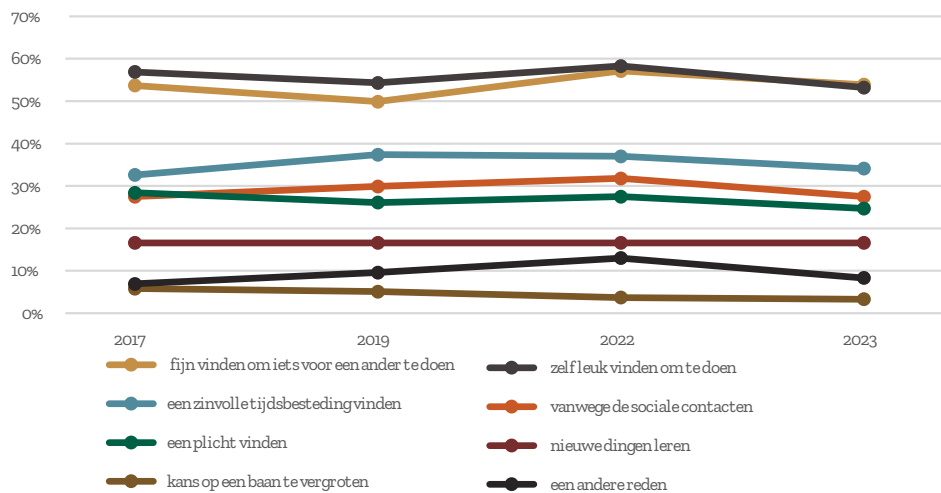
Hieronder zien we per sector dat het aandeel incidenteel stijgt en het aandeel regelmatig (wekelijks of meer) daalt.

Figuur 4.7

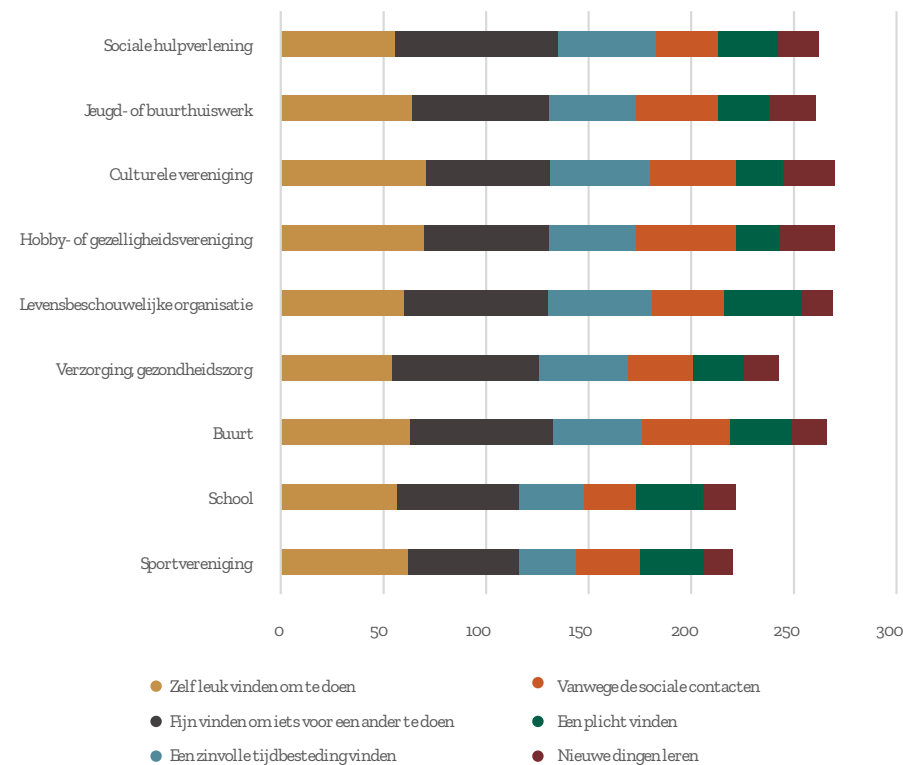


We zien in figuur 4.8 dat de voornaamste reden om vrijwilligerswerk te doen, is omdat mensen er zelf plezier aan beleven. Dit bevestigt de stelling uit andere onderzoeken dat niet voorbijgegaan mag worden aan het belang van de intrinsieke motivatie van mensen zelf.

Figuur 4.8



Figuur 4.9



## COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Auteurs	Drs. A.E. Britt (Verwey-Jonker Instituut) M. Kwakernaak, MSc (Bureau Onderzoek) K. van de Werfhorst, MSc (BMC)
Met medewerking van	Drs. J. Deuten (Bureau Onderzoek) Drs. E. Ormel (BMC)
Foto omslag	Freepik by Inkdrops
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Giessenplein 59 C 3522 KE Utrecht T (030) 230 07 99 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> I <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>

ISBN 978-94-6409-325-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, augustus 2024.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.