

Passende ondersteuning in een krachtige samenleving

Algemeen beleidskader sociaal domein 2020
Gemeente Lochem

Inhoud

Inleiding	3
Aanleiding	3
Het algemeen beleidskader is een kapstok voor het sociaal domein	3
Leeswijzer	3
Hoofdstuk 1. Waar staan we nu?	4
De staat van Lochem	4
• Een oudere bevolking	4
• Hogere inkomens en minder armoede dan in andere gemeenten	4
• Veel inwoners redden zichzelf	4
• Gemiddeld gezond	4
We hebben een goede uitgangspositie in het sociaal domein	4
• Een breed aanbod aan voorzieningen	4
• Lange traditie van samenwerking met partners	4
• Samenleving met veel naoberschap	5
• Een integrale toegang	5
Maar er zijn ook uitdagingen	5
• Vergrijzing en ontgroening	5
• Meer zorg thuis	5
• Budgetten onder druk	5
• Veranderde sociale verbanden	5
• Medicalisering	5
• Overige ontwikkelingen	6
Hoofdstuk 2. Visie: Inwoners helpen en de samenleving versterken	6
We staan klaar voor inwoners met een hulpvraag	6
De samenleving versterken	6
Hoofdstuk 3. We willen passende ondersteuning en een krachtige samenleving	7
Passende ondersteuning	7
Krachtige samenleving	7
Hoofdstuk 4. Uitgangspunten	8
• Perspectief van de inwoner	8
• Eigen kracht	8
• Dichtbij	9
• Samenhang	9
• Effectiviteit	10

Inleiding

Aanleiding

In 2014 heeft de gemeenteraad het algemeen beleidskader sociaal domein vastgesteld. In dit beleidskader werd beschreven hoe de gemeente Lochem de drie decentralisaties van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), Jeugdwet en Participatiewet aan wilde pakken. Om dit vorm te geven werden negen kaders opgesteld. Deze kaders lichten we verder toe in bijlage 4. Het is nu vijf jaar later. We hebben de afgelopen jaren de nieuwe taken vormgegeven en doorontwikkeld. In sommige gevallen hebben we al keuzes aangepast als de situatie daar om vroeg. Omdat de wereld er nu anders uitziet dan vijf jaar geleden en we in een andere fase zitten, formuleren we opnieuw doelen voor het sociaal domein.

Het algemeen beleidskader is een kapstok voor het sociaal domein

Met dit algemeen beleidskader beschrijven we hoe we het sociaal domein zien. We beschrijven onze hoofddoelen en de uitgangspunten voor het beleid. Deze zijn in algemene termen verwoord, omdat het beleidskader overkoepelend is. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om onze inwoners: samen leven in de gemeente Lochem moet worden ervaren als een warm bad. Elke inwoner voelt zich gewaardeerd en kan meedoen in de samenleving. De dienstverlening is dichtbij en past bij wat een inwoner nodig heeft. Het beleidskader biedt een overzichtelijke kapstok voor het beleid dat we opstellen en voor de concrete activiteiten die we doen in het sociaal domein.

Leeswijzer

We beschrijven eerst hoe de gemeente Lochem er uitziet en waar we nu staan met het sociaal domein. We beschrijven onze uitgangspositie en de trends en ontwikkelingen waar we de komende jaren mee te maken hebben (hoofdstuk 1).

Vervolgens vertellen we in hoofdstuk 2 wat onze visie is op het sociaal domein. Die visie vertalen we in twee doelen (hoofdstuk 3). Tot slot leggen we in hoofdstuk 4 uit van welke uitgangspunten we uitgaan bij het ontwikkelen van beleid.

In de bijlagen bij dit stuk laten we zien welke typen beleidsstukken we schrijven, wat de taken van de gemeente zijn in het sociaal domein en hoe we die op dit moment invullen. Ook beschrijven we daar het vorige algemeen beleidskader sociaal domein uit 2014 en laten we zien wat de overeenkomsten en verschillen zijn met dit algemeen beleidskader sociaal domein.

Hoofdstuk 1. Waar staan we nu?

In dit hoofdstuk beschrijven we onze uitgangspositie in het sociaal domein. Die bestaat uit algemene kenmerken van de gemeente, de keuzes die we de afgelopen jaren gemaakt hebben en de uitdagingen voor de komende tijd.

De staat van Lochem

De gemeente Lochem is een plattelandsgemeente die bestaat uit verschillende kernen. Deze kernen verschillen allemaal van elkaar en hebben hun eigen dynamiek. Doordat onze gemeente een plattelandsgemeente is, hebben we weinig last van problemen waar grote steden mee te maken hebben. Een aantal belangrijke kenmerken van de gemeente Lochem zijn:

- **Een oudere bevolking**
Er wonen veel ouderen in de gemeente Lochem en minder jongeren. Daardoor werken er minder mensen dan in andere gemeenten. De maatschappelijke participatie is juist heel hoog: veel inwoners in onze gemeente zetten zich in voor anderen.
- **Hogere inkomens en minder armoede dan in andere gemeenten**
De werkloosheid in de gemeente Lochem is lager dan in de rest van Nederland. Het gemiddelde opleidingsniveau ligt hoger, het gemiddelde inkomen is hoger en er is minder armoede dan elders. Tegelijkertijd vragen lang niet alle gezinnen met een laag inkomen om hulp bij de gemeente, terwijl ze die vaak wel goed kunnen gebruiken.
- **Veel inwoners redden zichzelf**
Het percentage inwoners dat geen voorziening vanuit de Wmo, Jeugdwet of Participatiewet heeft is in Lochem hoog (87,5%). Dit is hoger dan in de rest van Nederland en vergelijkbare gemeenten. Dit betekent dat veel inwoners zichzelf kunnen redden zonder hulp van de gemeente.
- **Gemiddeld gezond**
Inwoners van Lochem geven hun eigen gezondheid gemiddeld een 7,6. Dit is even hoog als inwoners van de rest van Nederland. Doordat er meer oudere inwoners zijn, hebben gezondheidsproblemen vaker met ouderdom te maken dan in andere gemeenten. De leefstijl in de gemeente Lochem is gezonder dan in omliggende gemeenten. Er is iets minder overgewicht en het middelengebruik is lager. Het alcoholgebruik is hierop een uitzondering.

In de Raadsmonitor Sociaal Domein gaan we elk half jaar uitgebreider in op de staat van Lochem.

We hebben een goede uitgangspositie in het sociaal domein

We zijn vijf jaar onderweg sinds de decentralisaties. De keuzes die we de afgelopen jaren hebben gemaakt en de staat van Lochem geven ons een goede uitgangspositie. Die uitgangspositie ziet er zo uit:

- **Een breed aanbod aan voorzieningen**
We hebben een breed aanbod aan algemene oplossingen en algemene voorzieningen. Deze voorzieningen (te vinden in bijlage 3) worden onder andere uitgevoerd door Stichting Welzijn Lochem (SWL). SWL maakt gebruik van professionele krachten en vrijwilligers. Inwoners kunnen hierdoor vaak op een laagdrempelige manier geholpen worden.
- **Lange traditie van samenwerking met partners**
We werken sinds de decentralisaties veel samen met verschillende partners, zoals zorgaanbieders, de Stadsbank, SWL, Yunio, de bibliotheek en maatschappelijke initiatieven. Samen organiseren we de ondersteuning aan inwoners. Deze samenwerking wordt door de partners gewaardeerd.

- **Samenleving met veel naoberschap**

In onze gemeente wordt van oudsher veel voor elkaar gezorgd. Er zijn veel mantelzorgers en vrijwilligers en burens helpen elkaar. Er zijn veel maatschappelijke initiatieven waar samen activiteiten worden ondernomen, samen wordt gegeten en waar mensen elkaar ontmoeten. Deze initiatieven komen vaak zonder hulp van de overheid tot stand. Bovendien is er in de gemeente een bloeiend verenigingsleven.

- **Een integrale toegang**

Het sociaal domein bestaat uit verschillende wetten die door de gemeente worden uitgevoerd. We willen samenhang voor de inwoner en hebben daarom één toegang voor het sociaal domein opgezet: 't Baken. Inwoners kunnen hun vragen over zorg, jeugd, werk en inkomen aan 't Baken stellen. Zo kunnen we inwoners beter verder helpen.

Maar er zijn ook uitdagingen

De komende jaren hebben we te maken met een aantal trends en ontwikkelingen. Hiermee houden we rekening met onze activiteiten in het sociaal domein. We hebben te maken met:

- **Vergrijzing en ontgroening**

De gemiddelde leeftijd van onze inwoners stijgt. Het aantal ouderen neemt de komende jaren verder toe, terwijl het aantal jongeren daalt. We verwachten dat steeds meer ouderen ondersteuning nodig zullen hebben. Bovendien zullen er geleidelijk aan minder mensen komen die informele zorg, zoals mantelzorg of vrijwilligerswerk, kunnen verlenen.

- **Meer zorg thuis**

Het beleid van de landelijke overheid richt zich op zo lang mogelijk thuis wonen en minder mensen in een instelling ('extramuralisering'). Dit geldt voor ouderen, maar ook voor jongere mensen die bijvoorbeeld vanwege een beperking ondersteuning nodig hebben. Door deze ontwikkelingen hebben meer inwoners ondersteuning van de gemeente nodig bij het goed thuis kunnen wonen.

- **Budgetten onder druk**

De extra taken die de gemeente in 2015 kreeg gingen samen met bezuinigingen vanuit het Rijk. Op dit moment staan de budgetten in het sociaal domein in het hele land onder druk.

- **Veranderde sociale verbanden**

De samenleving is de afgelopen vijftig jaar geïndividualiseerd. Mensen kunnen meer en meer hun eigen keuzes maken, los van de sociale verbanden waar ze deel van uitmaken. Traditionele sociale verbanden, zoals kerken, worden vervangen door andere vormen van sociale contacten, bijvoorbeeld via internet. Door de individualisering zijn mensen steeds meer op zichzelf aangewezen. In de verschillende kernen verandert de sociale dynamiek doordat steeds meer mensen niet van oorsprong uit de gemeente Lochem komen.

- **Medicalisering**

Bij tegenvallers in het leven of afwijkingen van wat normaal of gewenst wordt gevonden, zoeken mensen in Nederland steeds vaker professionele ondersteuning. Dit levert niet altijd de beste oplossing op voor de inwoner.¹ Zo krijgen steeds meer jeugdigen in Nederland professionele hulp, terwijl het totaal aantal jongeren afneemt en er volgens onderzoek niet meer jongeren met problemen zijn dan voorheen.² Dit wordt medicalisering genoemd.

¹ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017). Medicalisering van levensfasen.

² Hermanns (2009). *Het opvoeden verleerd*.
de Winter (2011). *Verbeter de wereld, begin bij de opvoeding*.

- **Overige ontwikkelingen**

De ontwikkeling van de economie heeft een grote invloed op de Lochemse samenleving. Wanneer het goed gaat met de economie, kunnen meer mensen werk vinden en zichzelf redden en andersom. Daarnaast heeft ook het aantal te vestigen statushouders invloed op de samenleving. Er komen mensen vanuit een andere cultuur in de gemeente wonen. De gemeente heeft de uitdaging hen te helpen met inburgeren en het vinden van werk. Een andere trend is de digitalisering. Niet iedereen kan mee met de technologische ontwikkelingen. Ook wordt de samenleving beïnvloed door ontwikkelingen in het ruimtelijke domein, zoals de woningmarkt en de komst van de Omgevingswet.

Hoofdstuk 2. Visie: Inwoners helpen en de samenleving versterken

We willen dat alle inwoners mee kunnen doen en een zinvolle bijdrage kunnen leveren. In onze gemeente kan iedereen zelf keuzes maken en zijn of haar leven inrichten. Inwoners helpen elkaar daarbij, kijken naar elkaar om en staan voor elkaar klaar. Doordat alle inwoners hun steentje bijdragen voelt iedereen zich gewaardeerd. Niemand staat buitenspel. Onze inwoners kunnen veilig leven, gezond leven en hun vaardigheden zoveel mogelijk ontwikkelen.

In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien dat we een goede uitgangspositie hebben. Er is veel naoberschap en eigen kracht in Lochem. Veel mensen kunnen zichzelf redden en helpen elkaar. Maar er zijn mensen eenzaam, er is huiselijk geweld en kindermishandeling. Er zijn inwoners die zichzelf niet kunnen redden en niet mee kunnen doen in de samenleving. Bovendien moeten we een antwoord vinden op de trends en ontwikkelingen waarmee we te maken hebben. Hoe komen we dichterbij ons ideaalbeeld waarin alle inwoners mee kunnen doen in de samenleving? En hoe doen we dat terwijl onze budgetten onder druk staan en we te maken hebben met vergrijzing en ontgroening?

We willen dat onze inwoners mee kunnen doen en een zinvolle bijdrage kunnen leveren. Iedereen kan zelf keuzes maken en zijn of haar leven inrichten. Inwoners helpen elkaar daarbij, kijken naar elkaar om en staan voor elkaar klaar. Doordat alle inwoners hun steentje bijdragen voelt iedereen zich gewaardeerd. Niemand staat buitenspel. Onze inwoners kunnen veilig leven, gezond leven en hun vaardigheden zoveel mogelijk ontwikkelen.

We staan klaar voor inwoners met een hulpvraag

De gemeente staat klaar voor inwoners die ondersteuning nodig hebben. We kijken samen met de inwoner en zijn familie, vrienden of kennissen naar wat hij of zij nodig heeft. We zoeken samen naar een goede oplossing. We helpen de inwoner om mee te kunnen doen, een zinvolle bijdrage te leveren en zelf keuzes te kunnen maken. Als het kan, proberen we iemand te helpen het weer zelf of samen met anderen te redden. Als het nodig is ondersteunen we hem of haar voor langere tijd.

De samenleving versterken

Maar met alleen het bieden van passende ondersteuning zijn we er niet. We willen de samenleving verder versterken. Want iedereen heeft wel eens ergens hulp bij nodig. Bijvoorbeeld als je ouder wordt, je baan kwijtraakt of omdat een kind het lastig heeft in de klas. Dat hoort erbij. Dan is het fijn wanneer je mensen in je omgeving hebt waarmee je kan praten over wat je meemaakt en die je kunnen helpen. Ergere problemen kunnen daardoor soms worden voorkomen.

Inwoners zijn gelukkiger wanneer ze een goed sociaal netwerk hebben. En door goede sociale netwerken hebben inwoners minder vaak professionele hulp nodig. De krachtige samenleving is daarom een antwoord op de trends en ontwikkelingen waar we mee te maken hebben.

We gaan de samenleving op drie manieren versterken. We stimuleren en faciliteren initiatieven van inwoners. We helpen inwoners die voor elkaar zorgen, zoals mantelzorgers en vrijwilligers. En we gaan actief investeren in de krachtige samenleving.

Hoofdstuk 3. We willen passende ondersteuning en een krachtige samenleving

Vanuit deze visie streven we twee hoofddoelen na in het sociaal domein:

1. Passende ondersteuning
2. Een krachtige samenleving

Door passende ondersteuning te bieden, zijn inwoners echt geholpen en zetten we onze middelen effectief in. Door te investeren in de krachtige samenleving worden inwoners gelukkiger en kunnen ze tegenvallers beter opvangen. Hierdoor is er minder zware zorg nodig.

Hieronder leggen we twee doelen verder uit.

Passende ondersteuning

Inwoners die ondersteuning nodig hebben krijgen passende hulp. Inwoners die zich bij de gemeente melden zien nieuwe mogelijkheden en krijgen meer grip op hun situatie. Passende ondersteuning kan door het inzetten van professionals. Passende ondersteuning kan ook informele hulp door mensen uit de buurt, familie of de werkgever zijn. En het kan door algemene oplossingen, algemene voorzieningen en hulpmiddelen, zoals rolstoelen of domotica.

Passende ondersteuning is op tijd, past bij de situatie van een persoon of gezin, is zo licht als kan en zo zwaar als moet en is effectief. Keuzevrijheid en de kwaliteit van zorg zijn vanzelfsprekend.

Passende ondersteuning ziet er zo uit:

- **Inwoners met een hulpvraag weten waar ze terecht kunnen**
- **Inwoners met een hulpvraag krijgen snel hulp**
- **Inwoners met een hulpvraag krijgen effectieve hulp**
- **De ondersteuning past bij de inwoner en zijn of haar omgeving**

Krachtige samenleving

We streven naar een krachtige samenleving. In een krachtige samenleving hebben mensen een netwerk dat hen kan helpen wanneer ze dat nodig hebben. Familieleden, buurtgenoten, clubgenoten en kennissen staan voor elkaar klaar. In een krachtige samenleving nemen inwoners samen verantwoordelijkheid voor hun omgeving, hun buurt en de mensen om hen heen. Mensen ondernemen initiatieven, zijn actief in het verenigingsleven, kijken naar elkaar om en helpen elkaar. Daardoor kunnen mensen samen vragen

oplossen en omgaan met tegenvallers in het leven. Doordat mensen elkaar met kleine dingen helpen ontstaan er minder grotere problemen. Inwoners kunnen zichzelf (samen) redden en iedereen kan meedoen. In een krachtige samenleving kan iedereen veilig leven en zich ontwikkelen.

Een krachtige samenleving ziet er zo uit:

- **Inwoners kunnen zichzelf redden**
- **Inwoners helpen elkaar**
- **Iedereen kan meedoen**
- **Iedereen kan veilig leven en zich ontwikkelen**

Hoofdstuk 4. Uitgangspunten

Ons beleid in het sociaal domein richt zich op de twee hoofdoelen. Bij het bereiken van die doelen hanteren we een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten vormen de basis van de keuzes die we maken.

- **Perspectief van de inwoner**

We sluiten in ons beleid en in de uitvoering daarvan aan bij het perspectief van de inwoner. Een krachtige samenleving en passende ondersteuning kunnen we alleen bereiken als ons beleid past bij hoe inwoners naar de wereld kijken.

Dat betekent ook dat iedereen die ondersteuning nodig heeft zich gehoord voelt, nieuwe mogelijkheden ziet en meer grip heeft op zijn situatie.

We hanteren het model van positieve gezondheid van Machteld Huber, waarin een betekenisvol leven centraal staat. Daarbij wordt mensen gevraagd wat zij zélf het liefst willen veranderen. Dat verschilt per persoon: hulp vanuit de gemeente is maatwerk.

Wat betekent perspectief van de inwoner?

- We werken vanuit 'de bedoeling', een oplossing die past bij de behoefte van de inwoners is belangrijker dan regels
- We kijken breed naar het welbevinden van inwoners en hanteren daarbij het concept van positieve gezondheid
- We streven naar een hoge waardering van onze inwoners in cliënttevredenheid- en cliëntervaringsonderzoeken
- Inwoners hebben invloed op beleid doordat we hen betrekken bij beleidsontwikkeling. We werken hiervoor onder andere samen met de adviesraad sociaal domein
- We schrijven in begrijpelijke taal
- We schrijven beleid niet alleen vanuit gemeentelijke taken (Wmo, jeugdwet, Participatiewet), maar kiezen ervoor af en toe vanuit groepen te schrijven (bijvoorbeeld ouderen, statushouders, mantelzorgers en vrijwilligers)

- **Eigen kracht**

In een krachtige samenleving helpen mensen elkaar. Inwoners zijn meestal in staat om zichzelf te redden. Ons beleid richt zich er op om inwoners nog meer in staat te stellen om hun leven zelfstandig te leiden. Daarom gaan we er vanuit dat inwoners zelf doen wat ze zelf kunnen en samen doen wat ze samen kunnen. Hierdoor kan de gemeente ondersteuning bieden aan de mensen die dit echt nodig hebben. Daarnaast kijken we vooral naar wat een inwoner wél kan, zoals in het model van positieve gezondheid gebeurt.

Wat betekent eigen kracht?

- Ondersteuning heeft als doel dat inwoners zoveel mogelijk zelf in staat zijn hun leven te leiden zoals ze dat zelf willen
- We kijken naar wat een inwoner wél kan
- Inwoners doen zelf wat ze zelf kunnen
- Ondersteuning is zo licht als mogelijk, zo zwaar als nodig
- Ondersteuning helpt inwoners hun vaardigheden te ontwikkelen
- We zetten in op normalisering: pieken en dalen horen bij het opgroeien

- **Dichtbij**

Met dichtbij bedoelen we dat ondersteuning fysiek dichtbij is. Inwoners ontvangen zorg zoveel mogelijk in hun eigen omgeving. Maar we bedoelen met dichtbij ook dat ondersteuning dichtbij voelt. Dit kan bijvoorbeeld doordat het door familie of vrienden of door vrijwilligers uit de buurt wordt gegeven. Daarnaast bedoelen we met dichtbij dat de gemeente snel en persoonlijk is wanneer inwoners een hulpvraag hebben. Ook daardoor voelt de ondersteuning dichtbij. En in ons beleid houden we rekening met de verschillen tussen kernen en buurten.

Wat betekent dichtbij?

- De drempel om hulp te vragen bij de gemeente is laag. Inwoners ervaren 't Baken als snel en persoonlijk
- Hulp wordt waar mogelijk gegeven door het netwerk van de inwoner
- We stimuleren kernen en buurt om hulp te organiseren en houden daarbij rekening met verschillen tussen kernen
- We stimuleren en faciliteren zorg door mantelzorgers en vrijwilligers en gaan overbelasting tegen
- We organiseren ondersteuning voor inwoners zoveel mogelijk fysiek dichtbij

- **Samenhang**

Het sociaal domein is complex en veel hangt met elkaar samen. Inwoners of gezinnen met financiële problemen hebben vaak ook behoefte aan ondersteuning op andere vlakken. Ouderen die ondersteuning nodig hebben vanuit de Wmo hebben vaak ook te maken met de Zorgverzekeringswet of de Wet Langdurige Zorg (Wlz). Mensen die behandeld worden in de GGZ krijgen vaak ook te maken met de Wmo. We proberen zoveel mogelijk samenhang te creëren voor de inwoners. De oprichting van 't Baken is hierbij een belangrijke stap. Samenhang creëren kunnen we niet alleen. We hebben onder andere te maken met inwoners, vrijwilligersinitiatieven, verenigingen, werkgevers, maatschappelijke instellingen, woningcorporaties, zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Samenhang kan daarom niet zonder samenwerking.

Wat betekent samenhang?

- We gaan uit van één gezin, één plan, één regisseur
- We bekijken de effecten van beleid op kernen en wijken, organisaties en inwoners zoveel mogelijk vanuit verschillende invalshoeken. Hierbij kijken we ook vanuit het ruimtelijk domein. De omgevingsvisie biedt hiervoor kansen
- We betrekken partners bij het ontwikkelen van beleid
- We organiseren regelmatig overleg tussen verschillende partijen. We stimuleren onderlinge samenwerking en zoeken samen naar manieren om onze doelen te bereiken

- **Effectiviteit**

Inwoners met een hulpvraag willen graag een oplossing die werkt. Daarom streven wij naar effectiviteit. Effectiviteit kan ook betekenen dat we snel handelen wanneer we weten dat ergens problemen ontstaan en niet wachten tot de inwoner zich meldt. Vroeg ingrijpen kan effectiever zijn. Daarom zetten we in op preventie.

Wat betekent effectiviteit?

- We geven de professionals ruimte om samen met inwoners oplossingen te zoeken die werken: we werken volgens de bedoeling
- We proberen in enkele kernen of buurten waar relatief veel inwoners ondersteuning nodig hebben algemene oplossingen te ontwikkelen
- We zetten in op preventie en vroegsignalering. We kijken ook naar positieve effecten op de lange termijn, zoals bij inzet op jeugd
- Waar mogelijk maken we bij het ontwikkelen van beleid gebruik van feitelijke informatie: we gaan datagestuurd werken
- We versterken de krachtige samenleving