

Algemeen beleidskader voor sociale activering in Deventer

Amsterdam, 26 juni 2002

Inhoudsopgave

Colofon	3
1 Inleiding	4
2 Sociale activering: missie, doelen en definitie	6
2.1 Maatschappelijk en individueel	6
2.2 Missie en doelen	6
2.3 Definitie	7
3 De relatie met andere beleidsterreinen	8
3.1 Sociale activering biedt paraplu	8
3.2 Gezamenlijk beleid van twee sectoren	8
4 Doelgroepen	9
4.1 Voor wie is sociale activering bedoeld?	9
4.2 Relatie met andere beleidsterreinen	9
4.3 Doelgroepen	10
4.4 Samenhang	10
5 Voorwaarden voor sociale activering	11
5.1 Inventariseren van de projecten, trajecten en activiteiten (sociale kaart)	11
5.2 Ketenvaerwoordelijkheid	11
5.3 Speciaal aandachtspunt: signalering en toeleiding	12
6 Afstemming met maatschappelijke organisaties	13
6.1 Bestaande relaties	13
6.2 Nieuwe financiële relaties	13
6.3 Regiefunctie	14
7 Tot slot	15

Colofon

Voor de ontwikkeling van dit algemeen beleidskader sociale activering is een klankbordgroep gevormd, bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende gemeentelijke sectoren.

DSP-groep BV te Amsterdam heeft het proces begeleid en ondersteund, onder andere met een inventariserend onderzoek naar beleid en activiteiten rond sociale activering (beschreven in "Inventarisatie sociale activering in Deventer, State of the art notitie" - zie bijlage), door een miniconferentie met en voor betrokken maatschappelijke organisaties te organiseren en tenslotte met het helpen schrijven van het beleidskader.

1 Inleiding

Deventer is van oudsher een sociale stad, een gemeente met de politieke overtuiging dat er geen tweedeling mag bestaan tussen maatschappelijk gefortuneerden en de mensen die door hun omstandigheden in een maatschappelijk isolement terecht komen. Een tweedeling met aan de ene kant van de scheidslijn mensen die door hun opleiding, hun werk en/of hun maatschappelijke positie midden in de samenleving staan en van de welvaart profiteren. Die de weg weten te vinden naar de diverse voorzieningen in de stad op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, huisvesting, cultuur en sport. En aan de andere kant mensen die om een of meerdere redenen het contact met de samenleving hebben verloren, zoals langdurig werklozen en arbeidsongeschikten, jongeren die niet meer op school komen, ouderen die vereenzamen, allochtone vrouwen die al jaren hun huis niet of nauwelijks uit komen, nieuwkomers die na hun eerste inburgeringscursus 'vergeten' worden en ex-psychiatrische patiënten die het niet lukt een leven buiten de instelling op te bouwen.

In deze traditie past het *Sociaal economisch offensief* (1995), het *Beleidsplan Werk* (1998) en de *Stadsvisie Deventer, Vitale stad in evenwicht*¹ (1999), waarin B&W op basis van een sterke/zwakte analyse de strategische opgaven van Deventer voor de komende jaren beschrijven.

De *Stadsvisie Deventer* beschrijft Deventer als een vitale stad met een sterke economische positie. De fysiek ruimtelijke en de sociale ontwikkeling moeten daarbij in evenwicht zijn, zo luidt het overkoepelend doel. Dit betekent onder meer dat de groei van de welvaart moet leiden tot een gelijktijdige versterking van de sociale structuur en de culturele mogelijkheden van de stad. Deventer wil, zo staat geformuleerd in de *Stadsvisie*, maatschappelijke tweedeling tussen bevolkingsgroepen.

Het door de gemeente Deventer gevoerde beleid werpt zijn vruchten af. Deventer heeft een goede infrastructuur aan sociale voorzieningen op stads-, wijk- en buurtniveau behoort met haar armoedebestrijding- en reïntegratiebeleid tot de meest succesvolle gemeenten in Nederland.²

Met het algemene sociale beleid wil de gemeente de positie van de kansarmen versterken. Een uitgebreid netwerk van sociale, culturele en financiële voorzieningen moet ervoor zorgen dat kansarme inwoners weer in de maatschappij worden 'getrokken' en achterstanden worden opgeheven.

Naast het algemene sociale beleid kent Deventer ook al jaren een specifiek sociaal activeringsbeleid. Daarmee wil de gemeente iets extra's doen voor degenen die ondanks alle voorzieningen en mogelijkheden toch buiten de maatschappij terecht komen of dreigen te komen.

In eerste instantie richtten de activiteiten in het kader van sociale activering

Noot 1 De stadsvisie is opgesteld in het kader van het Grotestedenbeleid. Deventer is een van de 25 steden die deelnemen aan het landelijke Grotestedenbeleid. Deventer heeft haar plannen verwoord in de *Stadsvisie Deventer, een vitale stad in evenwicht* en steekt in een periode van vijf jaar circa 100 miljoen gulden in de versterking van de stad. De bijdrage van rijk en provincie bedraagt rond de 45 miljoen. De stadsvisie bevat een sterke/zwakte analyse van Deventer, de doelstellingen van het beleid en de uitwerking in 11 actieprogramma's.

Noot 2 Vgl. *Gemeenten wees minimaal sociaal* (FNV rapport, 2002), *Uitkomsten verdeelmodel FWI* (rapport Ministerie SZW, 2002) en onderzoek *Gemeenten gemeten* (item sociale zekerheid) door De Volkskrant (2002).

zich op mensen die langdurig werkloos waren en een bijstandsuitkering hadden. Hen aan betaald werk helpen bestreed de werkloosheid en was tegelijkertijd een manier om hen terug in de maatschappij te brengen. Arbeidsmarktbeleid en sociaal beleid/welzijnsbeleid ontmoetten elkaar op dat moment. Het bureau MNW, voortgekomen uit het Deventer Sociaal Economisch Offensief, ontstond in 1995 en is een van de eerste sociale activeringsprojecten in Nederland. Sindsdien heeft sociale activering zich verbreed tot meerdere sociaal kwetsbare en gemarginaliseerde groepen en individuen. Onder het motto 'laat duizend bloemen bloeien' zijn talloze activiteiten, trajecten en projecten ontwikkeld, door de gemeente zelf maar vooral ook door de vele maatschappelijke organisaties³ die deze kwetsbare groepen van nabij kennen.

Als gemeentebestuur zijn wij tot de conclusie gekomen dat het van cruciaal belang is dat Deventer initiatieven blijft ontplooien op het gebied van sociale activering. De huidige situatie geeft daartoe genoeg aanleiding. Zo heeft Deventer nog steeds probleemwijken die extra aandacht nodig hebben. Het gaat hier met name om oudere buurten met een zwakke sociale structuur. Het aantal uitkeringsgerechtigden van ruim 2000 is sinds de start van het *Beleidsplan werk* in 1998 gedaald naar 1898 per 1 januari 2002, maar het gevolg daarvan is wel dat de mensen die nu nog een (bijstands)-uitkering hebben, veel moeilijker bemiddelbaar ('zwaarder' qua problematiek) zijn geworden. Verder heeft de stad een relatief laag opgeleide bevolking met een laag inkomen. De lage scholingsgraad is een bron van zorg, aangezien een hoge opleiding in ons land in verband met het vinden van (betaald) werk steeds belangrijker wordt.

De noodzaak om een tweedeling tussen de 'haves' en de 'have nots' tegen te gaan, is onverminderd groot. Wij constateren echter dat het gemeentelijk beleid ten aanzien van sociale activering verbrokken is, dat een heldere, eenduidige visie op sociale activering ontbreekt, evenals een definitie en afbakening ervan. Bovendien zouden wij graag meer samenhang zien tussen de verschillende sociale activeringsprojecten en -trajecten in de praktijk. Vanuit de maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met sociale activering, hebben wij ook het signaal gekregen dat zij behoefte hebben aan meer samenhang. Deze organisaties spreken de gemeente er terecht op aan een helder beleidskader te formuleren. Daarom hebben wij besloten om een algemeen beleidskader sociale activering te ontwikkelen, waarin wij die door onszelf en anderen de gewenste visie en samenhang geven.

Noot 3 In deze tekst gebruiken wij het begrip 'maatschappelijke organisaties' in brede zin. We bedoelen er zo'n beetje alle organisaties en instellingen mee die actief zijn op het maatschappelijk middenveld, dus zowel de partnerinstellingen van de gemeente (zoals scholen, cultuurcentra, vrijwilligersorganisaties, organisaties voor zorg en welzijnswerk) als direct aan de gemeente gerelateerde organisaties (zoals de reïntegratiebedrijven), als andere, particulier georganiseerde initiatieven.

2 Sociale activering: missie, doelen en definitie

Samenhang begint met heldere uitgangspunten: een missie, doelen en een definitie van het begrip sociale activering. Daaraan vooraf gaat de constatering dat maatschappelijk en individueel belang samengaan - dat is de crux van sociaal activeringsbeleid.

2.1 Maatschappelijk en individueel

Sociale activering heeft een maatschappelijke en een individuele dimensie. Daarin blijft ontmoeting van de twee beleidsterreinen (arbeidsmarktbeleid en sociaal beleid/welzijnsbeleid) zichtbaar.

De gemeente heeft twee belangrijke *maatschappelijke* motieven om sociaal te activeren:

- het voorkomen van een sociale tweedeling door verschillen in opleiding, werksituatie en inkomen, maatschappelijke betrokkenheid en afkomst;
- het vervullen van de maatschappelijke behoefte aan arbeidskrachten en vrijwilligers. De vraag naar arbeidskrachten en vrijwilligers is momenteel groot en tegelijkertijd is een behoorlijk aantal mensen niet actief op die (vrijwillige) arbeidsmarkt. Door middel van sociale activering willen wij dat potentiële aanbod van mensen beter op de maatschappelijke vraag naar (vrijwillige) arbeidskrachten aan laten sluiten.

De belangrijkste reden voor sociale activering op *individueel* niveau is het gegeven dat er altijd mensen bestaan die niet in staat zijn om zonder hulp aansluiting te vinden bij de samenleving en/of de arbeidsmarkt. Hierdoor komen zij in een maatschappelijk isolement terecht (of dreigen dat te doen). Werkloosheid, armoede, slechte huisvesting, een slechte gezondheid, verslaving, uitval op school, eenzaamheid, psychische problemen en criminaliteit kunnen daarvan de mogelijke gevolgen zijn - al zijn ze vaak evengoed de oorzaak van maatschappelijk isolement. De gemeente ziet het als haar taak deze mensen te ondersteunen bij het verbeteren van hun situatie.

De koppeling van het individuele en het maatschappelijke geeft sociale activering zijn meerwaarde: individueel en collectief belang gaan samen en versterken elkaar.

Dat blijkt ook uit diverse onderzoeken⁴. Veel deelnemers aan sociale activeringsprojecten hebben een beter zelfbeeld ontwikkeld en voelen zich gelukkiger. Ook hebben zij hun beeld van de overheid in positieve richting bijgesteld.

2.2 Missie en doelen

De gemeente Deventer ziet het als haar opdracht om de kwaliteiten van alle burgers binnen haar gemeentegrenzen te benutten en hen in de gelegenheid te stellen deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Dit bevordert de sociale samenhang in gemeente en buurt/wijk en zorgt er op individueel niveau voor dat mensen in hun leven samenhang en steun kunnen ervaren.

Noot 4 Vgl. ISSA 2000, jaarverslag MNW 2000.

Het eerste doel van sociale activering is het bestrijden van sociaal en maatschappelijk isolement. Met sociaal isolement bedoelen wij dat een persoon nauwelijks of geen persoonlijk netwerk van contacten heeft. Maatschappelijk isolement benoemt de situatie van een persoon die niet of nauwelijks deelneemt aan maatschappelijke activiteiten en niet of nauwelijks gebruik maakt van voorzieningen.

Sociaal en maatschappelijk isolement liggen vaak in elkaars verlengde. Sociale activering streeft naar het verkleinen of opheffen van maatschappelijk isolement en vaak kan dit niet zonder aandacht te besteden aan de vraag of iemand ook in een sociaal isolement verkeert. Maatschappelijk isolement betekent echter niet per definitie sociaal isolement. Iemand kan een sociaal netwerk hebben zonder aan het maatschappelijk leven deel te nemen.

Arbeidsmarkttoeleiding is een secundair doel van sociale activering. Sociale activering kan er met andere woorden toe leiden dat een persoon betere kansen op de arbeidsmarkt krijgt en uiteindelijk betaald werk vindt, maar dit is:

- voor sommigen een doel op (soms zeer) lange termijn, waaraan diverse trajecten vooraf gaan;
- voor anderen niet aan de orde (zoals voor mensen van 65 jaar en ouder);
- voor nog weer anderen onmogelijk (door persoonlijke factoren, bijvoorbeeld een psychiatrische ziekte of een ernstige verslaving).

2.3 Definitie

Het voorgaande brengt ons tot de volgende algemene definitie van sociale activering:

Sociale activering is het verhogen van de maatschappelijk participatie en het doorbreken of voorkomen van sociaal en maatschappelijk isolement van onze burgers door maatschappelijk zinvolle activiteiten die eventueel een eerste stap op weg naar betaald werk kunnen betekenen.

Om de vergelijkende schaal van individueel naar maatschappelijk weer te geven - sociale activering moet soms op een zeer individueel niveau beginnen - onderscheiden we vier niveaus. We definiëren sociale activering als een instrument om:

- 1 individuele ontwikkeling te bevorderen (zorg- en hulpverlening);
- 2 sociale contacten te bevorderen;
- 3 maatschappelijk nuttige activiteiten te bevorderen;
- 4 de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen (arbeidsmarkttoeleiding).

3 De relatie met andere beleidsterreinen

Eigenlijk is sociale activering geen zelfstandig beleidsterrein, maar een deelverzameling van projecten, trajecten en activiteiten op diverse beleidsterreinen. Het algemeen beleidskader sociale activering geeft die deelverzameling inhoudelijk samenhang en kan daarmee een meerwaarde toevoegen. Het kader kan ook leiden tot nieuwe initiatieven op het gebied van sociale activering.

3.1 Sociale activering biedt paraplu

Sociale activering begeeft zich op de beleidsterreinen van arbeidsmarkt, bestrijding van armoede en sociale. Deze terreinen worden bespeeld door twee ministeries (VWS en SZW). Op lokaal niveau zijn de gemeentelijke sectoren SSV en WCO hierbij betrokken. Elk van deze sectoren heeft te maken met eigen specifieke wet- en regelgeving en 'eigen' doelgroepen. Ook zijn er raakvlakken met ouderenbeleid, nieuwkomersbeleid en scholingsbeleid.

Zoals in de definitie van sociale activering al werd neergelegd, verbindt sociale activering diverse andere beleidsterreinen en overkoepelt die. Het vaststellen van een algemeen beleidskader sociale activering betekent niet dat die andere beleidsterreinen naar de achtergrond moeten worden verschoven. In tegendeel, sociale activering kan aan die andere beleidsterreinen juist een inhoudelijke meerwaarde geven.

Dit kunnen we het beste illustreren met een voorbeeld:

er is een ouderennota en Deventer heeft een organisatie die het ouderenwerk doet. Deze organisatie constateert dat veel hoogbejaarde mensen makkelijk in een maatschappelijk isolement terecht komen en bedenkt een bezoekproject, zodat deze mensen regelmatig bezoek krijgen. Dit bezoekproject wordt door SSV gefinancierd in het kader van het armoedebestrijdingsbeleid.

Inhoudelijk past het bezoekproject binnen het kader van sociale activering: het is een instrument om sociaal isolement te voorkomen of te doorbreken.

Als zo'n bezoekproject vervolgens gekoppeld wordt aan informatie over/toeleiding naar financiële regelingen, voorzieningen en activiteiten, wordt de meerwaarde van de samenbundelende werking van sociale activering duidelijk.

De waarde van een algemeen beleidskader voor sociale activering is dat het een paraplu biedt waaronder verschillende projecten en activiteiten een inhoudelijke samenhang kunnen krijgen. Alle relevante informatie kan onder deze paraplu samenstromen en verzamelt zich zo op één punt.

3.2 Gezamenlijk beleid van twee sectoren

Sociale activering is dus inhoudelijk beleid dat kaderstellend is voor een aantal activiteiten die er al zijn en waarvoor ook al financiering is. Inhoudelijk is het sturend op samenhang tussen die verschillende activiteiten. Vanuit het kader van sociale activering kunnen bovendien ook nieuwe activiteiten ontwikkeld worden.

Activiteiten rond sociale activering kunnen worden geschaard onder het normale, dagelijkse werk van de maatschappelijke organisaties.

4 Doelgroepen

Een coherent beleid ten aanzien van sociale activering vereist naast een heldere begripsbepaling ook een bepaling van de doelgroepen. De doelgroepen zijn voor een deel al vastgesteld binnen bestaand beleid.

Sociaal activeringsbeleid stelt echter voorop dat in principe elke inwoner van Deventer in aanmerking komt voor sociale activeringprojecten en -trajecten, mits hij of zij aan een aantal criteria voldoet. We beginnen dus met het formuleren van die criteria. Want voor de personen die met sociale activering terug in de maatschappij geholpen kunnen worden, moet het niet uit hoeven maken onder welke regeling of welk plan zij vallen.

4.1 Voor wie is sociale activering bedoeld?

De definitie van sociale activering volgens, richt sociale activering zich op:

- mensen die in een sociaal isolement verkeren of dreigen te komen;
- mensen die in een achterstandspositie verkeren;
- mensen die een zo grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben dat geen enkel ander arbeidsmarktinstrument vooralsnog een reële optie is.

We kunnen vaststellen dat deze mensen individueel (een combinatie van) persoonlijke, financiële en maatschappelijke problemen moeten bezitten. Het gaat om mensen die zich in een achterstandssituatie bevinden op tenminste vier van de volgende terreinen:

- inkomen;
- werk;
- scholing;
- huisvesting;
- gezondheid;
- sociale contacten;
- opvoeding.

Deze zeven zijn de meest gangbare indicatoren van sociaal economische achterstand. Ze fungeren in dit verband als zeven criteria; als mensen op vier van deze terreinen een achterstand hebben, behoren ze tot de sociale activeringsgerechtigden.

4.2 Relatie met andere beleidsterreinen

Wij willen hier niet kiezen voor een afbakening van bepaalde, welomschreven doelgroepen, zoals bijvoorbeeld mensen met een (bijstands)uitkering. In principe komen *alle* inwoners van Deventer met een achterstand op vier of meer van de bovengenoemde zeven terreinen voor sociale activering in aanmerking.

Tegelijkertijd hebben we te maken met het feit dat bestaand gemeentebeleid wel degelijk een doelgroepenbeleid voert. Soms is het doelgroepenbeleid dwingend, want wettelijk opgelegd (sluitende aanpak bijstandsgerechtigden bijvoorbeeld, of wet nieuwkomers), soms is het een gevolg van de ambtelijke organisatie of de indeling van de begroting.

Mensen die in aanmerking komen voor sociale activering op grond van de criteria zullen voor een belangrijk deel te vinden zijn binnen de huidige benoemde doelgroepen. Deze doelgroepen hebben namelijk als kenmerk dat zij als groep op minstens één van de zeven criteria negatief scoren. Aan de andere kant heeft niet ieder individu van deze doelgroepen een score van vier of meer en dus komen niet per definitie alle individuen van de doelgroep in aanmerking voor sociale activering.

4.3 Doelgroepen

Ter oriëntatie schetsen wij hier een aantal doelgroepen die binnen bestaand beleid al zijn benoemd, alsmede een aantal mogelijk nieuwe doelgroepen (zoals genoemd in *The state of the art notitie*):

Doelgroepen in relatie tot het beleid van het GSB-programma 'kwetsbare groepen'

Nieuwkomers en oudkomers, verslaafden, dak- en thuislozen, uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsperspectief en huishoudens in langdurige armoede.

Doelgroepen in relatie tot het strategisch reïntegratie beleidsplan

Werkenden, werkzoekenden, werklozen, ouderen, gehandicapten en nieuwkomers. Deze doelgroepen zijn onderverdeeld in 14 subdoelgroepen. Doel is om deze mensen een traject aan te bieden dat tot financiële, educatieve en/of sociale zelfredzaamheid leidt.

Enkele doelgroepen genoemd in 'The state of the art 'notitie

Vanuit diverse maatschappelijke organisaties zijn 'nieuwe' doelgroepen voor sociale activering genoemd. Groepen waar volgens deze maatschappelijke organisaties nog geen passend aanbod voor bestaat (vgl. "Inventarisatie sociale activering in Deventer, State of the Art notitie" paragraaf 2.3). Dat zijn 'niet-kunners', jong-gehandicapten (via WAJONG-regeling), volwassenen met een handicap, jonge allochtone vrouwen, jonge alleenstaande vluchtelingen, oudere migranten, mensen op de wachtlijst voor de WSW, eenzame ouderen, mensen met zware psychisch/sociale problemen die alleen in deeltijd en onder goede begeleiding kunnen functioneren, partners van mensen met een WIW of I/D baan.

4.4 Samenhang

Op basis van lopende programma's zijn voor de meeste van de genoemde doelgroepen al activiteiten beschikbaar.

Voor de inwoners van Deventer die met sociale activering terug in de maatschappij geholpen kunnen worden, moet het niet uit hoeven maken onder welke regeling of in welk plan zij vallen.

Sociaal activeringsbeleid wil de samenhang tussen het aanbod van voorzieningen (trajecten en zorg) versterken, de efficiëntie verbeteren en zo een dekkende structuur (keten van diverse trajecten die op elkaar aansluiten) realiseren. Deze dekkende structuur bestaat bij gratie van goede samenwerking en afstemming tussen gemeente en maatschappelijke organisaties.

5 Voorwaarden voor sociale activering

De maatschappelijke organisaties die zich bezig houden met sociale activering hebben verschillende doelgroepen die soms ook weer gedeeltelijk overlappen en waartussen hier en daar hiaten bestaan. Om van de grote verscheidenheid aan projecten en trajecten nog maar te zwijgen.

Het belang van onderlinge afstemming is dus wel duidelijk. We noemen dit: saneren van aandacht. Saneren van aandacht betekent dat er niet allerlei verschillende organisaties aan één persoon trekken en hopelijk ook dat er geen mensen meer zijn naar wie niemand omkijkt.

Om te beginnen willen we als gemeente natuurlijk een goede communicatie met de maatschappelijke organisaties over het algemene beleidskader sociale activering zelf. Met hen gaan wij graag het gesprek aan over de bestaande en eventueel nieuwe activiteiten in het kader van sociale activering.

Maar communicatie en afstemming alleen is niet genoeg. De maatschappelijke organisaties moeten het beleid mede gaan dragen in de uitvoering van de diverse projecten. Daarom belichten we hier een aantal aspecten die in het proces van afstemming en samenwerking een rol spelen.

5.1 Inventariseren van de projecten, trajecten en activiteiten (sociale kaart)

Afstemmen begint met het inventariseren van de trajecten op de verschillende beleidsterreinen die onder sociale activering vallen.

We zijn daarmee al begonnen.

- DSP-groep heeft een eerste aanzet van een inventarisatie gemaakt (Zie bijlage "Inventarisatie sociale activering in Deventer, State of the art notitie".)
- Er vindt een inventarisatie plaats in het kader van de landelijke Task Force 'inburgering' - gericht op het aanbrengen van meer samenhang in het beleid en de praktijk van het laten inburgeren van nieuwkomers. We komen er bijvoorbeeld achter dat nieuwkomers die een inburgeringstraject doen, daarna soms in een gat terechtkomen, dat wil zeggen: niet meteen doorgaan naar opleiding of werk - met het gevaar dat ze in een isolement terechtkomen.

Hier wordt de functie van sociale activering duidelijk: beleidsterreinen beter laten aansluiten

- Datzelfde geldt eigenlijk ook voor de mensen die een bijstandsuitkering krijgen. Dit is een doelgroep waarvoor een heel arsenaal aan trajecten en activiteiten bestaat: zorgtrajecten, sociale activering, arbeidsmarkt- en toeleidingstrajecten. Met name de zorgtrajecten binnen deze context zijn nog niet helemaal helder op dit moment. Zorgtrajecten vergroten competenties en nemen belemmeringen weg - dat is hun doel - maar wat betekent dat precies voor bepaalde doelgroepen, voor 'hopeloze' drugsverslaafden bijvoorbeeld voor wie afkicken al een gepasseerd station is?

5.2 Ketenverantwoordelijkheid

Als gemeente willen we toe naar ketenverantwoordelijkheid in de feitelijke uitvoering: een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid bij organisaties en personen om de projecten, trajecten en activiteiten inhoudelijk op elkaar af te stemmen en op die basis wellicht (meer) samenwerking aan te gaan.

Een goed voorbeeld van ketenverantwoordelijkheid (bundeling van organisaties) is het coachproject voor randgroepjongeren. Een aantal jaren geleden is een opzet gestart waarin zeven organisaties samenwerken. Deze organisaties hielden zich al jarenlang met jongeren bezig. Met zijn zevenen hebben zij een permanent netwerk gevormd en zich gezamenlijk verantwoordelijk gemaakt. Dit netwerk is in de eerste plaats een signaleringsnetwerk. In het verlengde daarvan kan men eventueel doorverwijzen.

Een ander voorbeeld in dit kader is het samenwerkingsverband 'psychosociale woonproblematiek Deventer', waarin woningbouwcorporaties, thuiszorg, GGD, RIAGG en het gemeentelijk budgetadviesbureau samen een netwerk vormen op wijkniveau.

Om ketenverantwoordelijkheid daadwerkelijk te realiseren, denken wij in meerdere richtingen.

In de eerste plaats zullen de huidige projecten gescreend worden op hun waarde voor sociale activering. We willen zorgvuldig bekijken hoe sociale activering een plek kan krijgen in de huidige activiteiten van de maatschappelijke organisaties. Ook kunnen we overwegen om in het kader van sociale activering nieuwe initiatieven te honoreren.

In verband met dit alles denken wij dat het werken aan sociale activering het beste ondergebracht kan worden in één netwerk of projectgroep.

5.3 Speciaal aandachtspunt: signalering en toeleiding

Met een aantal doelgroepen hebben we al intensief contact, gebaseerd op wettelijke verplichtingen (waaronder de Abw, win en leerplichtwet). Deze wetten verplichten de gemeente tot signalering en controle. De bijstandscounselant bijvoorbeeld heeft periodiek contact met de bijstandsgerechtigde en voor alle bijstandsccliënten in Deventer wordt een individueel traject opgesteld dat tot sociale, educatieve of financiële zelfredzaamheid moet leiden. Hetzelfde geldt voor nieuwkomers.

We vinden het belangrijk om ook andere mensen en groepen die aan de criteria voor sociale activering voldoen, te bereiken. Een aantal daarvan bereiken we al via de maatschappelijke organisaties, een aantal ook niet. We willen de mensen en groepen die we nu nog over het hoofd zien, op het spoor komen en contact met hen leggen. De maatschappelijke organisaties hebben wat dit betreft een taak, maar ook de verschillende typen eerstelijns functionarissen (via thuiszorg, maatschappelijk werk, huisarts, moeder en kind zorg, wijkagent, buurtwerker e.d.).

Om die taak goed te kunnen uitvoeren moeten zij – maatschappelijke organisaties en eerstelijns functionarissen - beschikken over de informatie over de activiteiten, projecten en trajecten die er onder de noemer sociale activering zijn. Ze zouden daarom gebaat zijn bij een wegwijzer die de zeven criteria voor sociale activering bevat en die inzicht verschaft in wie wat waar voor wie doet.

6 Afstemming met maatschappelijke organisaties

Voor het uitvoeren van sociaal activeringsbeleid zijn allerlei vormen denkbaar. De gemeente kan het zelf uitvoeren, het in bestaand beleid inpassen of een aparte dienst (op afstand) oprichten. De gemeente kan het ook uitbesteden aan andere organisaties (via inkooprelaties). En verder kan sociale activering vorm krijgen via samenwerkingsverbanden met de diverse maatschappelijke organisaties.

De beide laatste opties – uitbesteding en samenwerking – zijn verreweg het meest verkieslijk en liggen ook het meest voor de hand. In beide gevallen heeft de gemeente de rol van regisseur. In beide gevallen moet er helderheid bestaan over de aard van de (financiële) relatie en over wie precies waarvoor verantwoordelijk is.

6.1 Bestaande relaties

Zoals reeds beschreven, valt binnen het aanbod van sociale activering een onderscheid te maken tussen het algemene voorzieningenpakket zoals dat regulier in Deventer aanwezig/wenselijk is en de specifieke projecten/trajecten voor personen die in een achterstandspositie verkeren.

Deventer kent op het gebied van sociaal beleid een breed netwerk van partnerinstellingen waarmee de gemeente nauw samenwerkt. Het zijn deze partnerinstellingen (zoals scholen, cultuurcentra, vrijwilligersorganisaties, organisaties voor zorg en welzijn) die de (basis)voorzieningen aanbieden. Zij hebben vaak een jarenlange ervaring met en veel kennis van zaken op hun werkveld en weten zelf het beste hoe zijn hun taken moeten vervullen. Daar wil de gemeente zich niet teveel mee bemoeien. Het is aan de gemeente om de voorwaarden te scheppen waaronder de instellingen de gelegenheid krijgen hun werk optimaal te doen.

De sector WCO financiert diverse voorzieningen en activiteiten van partnerinstellingen vanuit haar reguliere subsidierelatie. De producten en diensten op het gebied van welzijn, zorg en educatie die toegankelijk die middels subsidies door WCO worden gefinancierd, zijn in principe ook beschikbaar in het kader van sociale activering.

Overigens worden de subsidierelaties verzakelijkt. Ze worden omgezet in beleidsgestuurde contractfinanciering.

6.2 Nieuwe financiële relaties

Daarnaast bedienen we ons in toenemende mate van trajectfinanciering. Trajectfinanciering wordt opgelegd door het Rijk. Dit betekent dat gemaakte kosten direct herleidbaar moeten zijn tot de individuele cliënt. Voor een beperkt deel kunnen groepsactiviteiten onder deze noemer worden gebracht (bijvoorbeeld een groepscursus), voor het merendeel gaat het echter om individuele trajecten. Individuele trajecten leveren maatwerk, zijn met andere woorden helemaal toegesneden op de wensen en mogelijkheden van de individuele cliënt. Ze omvatten een mix van toeleiding naar werk, school, zorg en participatie, afhankelijk van de omstandigheden van de betrokkene.

Trajectfinanciering vindt met name plaats in het kader van de WIW en de Win. Het WIW-budget valt onder de sector SV en de nieuwkomers/oudkomersgelden vallen onder de verantwoordelijkheid van de sector WCO. Sociale activeringstrajecten die door maatschappelijke organisaties worden uitgevoerd, kunnen hieruit bekostigd worden. Het gaat in dit verband dus uitsluitend om individuele trajecten van mensen die tot een aantal welomschreven doelgroepen behoren. Deze doelgroepen zijn beschreven in het reïntegratiebeleidsplan *Van inzicht naar doorzicht*.

Een dergelijke werkwijze (en financiering) vereist een meer zakelijke verhouding dan waarvan nu sprake is. Het vraagt met name om een scherpe afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeente en uitvoerende organisatie, het vraagt ook om afspraken over de prijs van trajecten.

6.3 Regiefunctie

De gemeente zorgt ervoor dat sociale activeringsbeleid wordt uitgevoerd door het uit te besteden aan de maatschappelijke organisaties die daartoe het beste zijn uitgerust. Die leggen aan de gemeente periodiek verantwoording af over de uitvoering en de resultaten. Als die niet bevredigend zijn, is het de taak van de gemeente om vast te stellen dat de uitvoering van het beleid moet veranderen en ervoor zorg te dragen dat dit ook gebeurt. In een contract worden de verantwoordelijkheden tussen gemeente en uitvoerende maatschappelijke organisatie vastgelegd.

De regie van de gemeente kan ook verder gaan, in die zin dat de gemeente bij uitbesteding het uitvoeringsproces heel nauwgezet blijft volgen en monitoren.

De gemeente blijft voortdurend in gesprek met de organisaties die sociale activering uitvoeren en zo vindt er steeds afstemming plaats. Het contract dient ertoe de discussies over het uitvoeringsproces en de resultaten daarvan scherp te houden.

7 Tot slot

Dit algemeen beleidskader geeft naar ons idee de basis voor een samenhangend sociaal activeringsbeleid. Samen met de maatschappelijke organisaties in Deventer willen we dit beleid concreet gaan vormgeven.

Het concreet vormgeven aan het sociale activeringsbeleid vereist dat we prioriteiten stellen. Urgent op dit moment zijn de volgende taken:

- het inventariseren van de diverse trajecten, projecten en activiteiten die op dit moment al plaats vinden onder de noemer van sociale activering of die naar aanleiding van dit algemene beleidskader onder die noemer gebracht kunnen worden;
- het analyseren van deze inventarisatie op overlappingsen en lacunes in doelgroepen en typen activiteiten/trajecten;
- het maken van een 'sociale kaart' voor de maatschappelijke organisaties, de eerstelijns functionarissen en eventueel de betrokken gemeentelijke sectoren zelf. Deze sociale kaart geeft op toegankelijke wijze informatie over welke organisaties voor welke personen en doelgroepen welke trajecten en activiteiten aanbieden;
- het ontwerpen van een signaleringstructuur (monitor);
- nadere eisen stellen aan specifieke trajecten (duur, doel, begeleiding, rapportage).