

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Lokale beleidsperspectieven voor een succesvolle participatiesamenleving

Het ideaal van de participatiesamenleving wordt met de decentralisaties dichterbij gebracht. De grotere rol voor de lokale overheid vormt daarin een van de sleutels. Gemeenten hebben bij de uitvoering van de Wmo al laten zien dat zij dichterbij burgers staan en uitstekend maatwerk kunnen leveren. Ook het succes van de komende decentralisatie zal vooral afhangen van de vraag of gemeenten ervoor kunnen zorgen dat burgers met een ondersteuningsbehoefte adequaat worden geholpen. Dit vraagt om de inzet van de juiste beleidsinstrumenten en een goede samenwerking met zorgaanbieders, verzekeraars en maatschappelijke organisaties.

door *Kees Jan de Vet & Linda Hazenkamp*

De Vet is lid van de directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Hazenkamp is senior adviseur Wmo bij de VNG.

DE DATUM VAN 1 JANUARI 2015 heeft in overheidsland een bijna mythische betekenis. De invoeringsdatum van de nieuwe taken voor gemeenten op de terreinen van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en de aansluiting op de arbeidsmarkt beheerst de politiek. ‘Halen we 2015?’, zo luidt de prangende vraag. De taakoverdracht van het rijk (en van de provincies in het geval van de jeugdzorg) naar de gemeenten wordt dan vooral beschouwd als een operatie van de ene naar de andere overheid en daarmee als een stelselwijziging, die op grond van uiteenlopende politieke overwegingen begin volgend jaar moet ingaan. Maar voor het waarom van deze hele operatie moet verder worden gekeken.

VAN TRANSITIE NAAR TRANSFORMATIE

Veel fundamenteeler, los van wetgeving en financiële kaders, zijn de beweging en de ambitie waar het om begonnen is: de ordenende overheid met haar verzorgende kaders maakt plaats voor een hoogontwikkelde participatiesamenleving waar mensen eerst zelf verantwoordelijkheid willen nemen voor elkaar, terwijl de lokale overheid ondersteuning biedt aan alleen die burgers die de benodigde ondersteuning niet zelf blijken te kunnen regelen en betalen. Het CDA heeft met zijn visie op de ‘verantwoordelijke samenleving’ deze beweging sinds de jaren negentig geïnitieerd en ondersteund. De Wmo, in 2007 door staatssecretaris Ross-van Dorp (CDA) ingevoerd, staat model voor die veranderende samenleving. Het CDA was altijd groot voorstander van de Wmo, want, zo schrijft de partij op haar eigen website, ‘ieder-een moet zo veel mogelijk kunnen deelnemen aan de samenleving’.

In de afgelopen jaren hebben de gemeenten bewezen de taken van de Wmo op een verantwoorde manier te kunnen uitvoeren. Cliënten waar-deren de ondersteuning vanuit de Wmo met gemiddeld een 8. Inmiddels

In de afgelopen jaren hebben de gemeenten bewezen de taken van de Wmo op een verantwoorde manier te kunnen uitvoeren

heeft de Wmo in het parlement steeds breder draagvlak gekregen. Bij de start van de Wmo was het al de bedoeling dat op termijn meer taken vanuit de AWBZ naar de Wmo zouden gaan. Het wetsvoorstel van het huidige kabinet om de bege-leiding te decentraliseren naar de

gemeenten bouwt voort op een vergelijkbaar wetsvoorstel van het vorige kabinet, waarvan ook het CDA deel uitmaakte. Het CDA heeft de Wmo 2015 echter niet gesteund en gepleit voor uitstel, omdat het vindt dat gemeen-ten te weinig tijd hebben voor een zorgvuldige invoering. Het is waar dat de tijd voor gemeenten kort is, maar gemeenten weten sinds 2011 van de decentralisaties en bereiden zich al langer voor. De Wmo 2015 bevat onzes inziens voldoende waarborgen voor huidige cliënten om een verantwoorde overgang mogelijk te maken.

Deze bijdrage gaat in op de vraag of de decentralisaties, en in het bijzon-der de Wmo 2015, het ideaal van een participatiesamenleving dichterbij brengen. Het gaat dan niet slechts om het realiseren van een transitie (de overdracht van verantwoordelijkheden van de ene bestuurslaag naar de an-dere), maar ook om een transformatie, dat wil zeggen: een werkelijke ver-nieuwing van het ondersteuningsaanbod voor mensen met een beperking.

Vorig jaar verscheen vanuit de Denktank van de VNG het Jaarbericht *Van eerste overheid naar eerst de burger*.¹ Deze analyse laat zien dat de manier

waarop wij onze samenleving hebben georganiseerd, aan grote veranderingen onderhevig is. We zien steeds meer nieuwe initiatieven en samenwerkingsverbanden; de publieke taak is steeds meer een publieke zaak van inwoners, ondernemers, (nieuwe) zorginstellingen en zelf veranderende woningbouwcorporaties. Nieuwe lokale initiatieven variëren van de buurtmarktplaats BUUV in Haarlem, waar bewoners hulp vragen en aanbieden voor klusjes die je als burens voor elkaar kunt doen, tot zorgcoöperaties die in dunbevolkte plattelandsgemeenten het schaarse aanbod aan zorg voor eenieder die dat nodig heeft toegankelijk maken. Zulke initiatieven zijn betekenisvol, omdat ze laten zien dat burgers in staat zijn zelf de regie over de voor hen noodzakelijke zorg en ondersteuning te nemen. Daarnaast ervaren mensen die niet alleen hulp ontvangen, maar ook in staat worden gesteld die te geven, meer betekenis in hun leven.

ROL VAN DE GEMEENTE STRAKS: SOCIALE WIJKTEAMS ALS TOEGANGSPOORT

Gemeenten zijn momenteel bezig de taken uit de AWBZ op een andere en betere manier uit te voeren onder de Wmo 2015. De AWBZ loopt tegen haar eigen grenzen aan: zij levert te weinig maatwerk, biedt burgers te weinig eigen regie en is financieel onhoudbaar. Als de Wmo 2015 wil bijdragen aan de doelstelling van de participatiesamenleving, moeten gemeenten ervoor zorgen dat burgers met een ondersteuningsbehoefte adequaat worden geholpen.

In de eerste plaats zullen gemeenten goed na moeten denken over hoe zij de toegang tot de ondersteuning voor hun inwoners willen regelen. Veel gemeenten zijn bezig met het (door)ontwikkelen van het concept van de sociale wijkteams. Laagdrempelige multidisciplinaire teams, afkomstig uit verschillende organisaties, die de ondersteuningsvraag van de inwoner in kaart kunnen brengen en verduidelijken, en kortstondige ondersteuning kunnen leveren. Bij complexe ondersteuningsvragen kunnen deze teams terugvallen op gespecialiseerde deskundigheid. In de backoffice van een sociaal wijkteam functioneren instellingen die gespecialiseerde en/of langdurige ondersteuning kunnen bieden. Op dit moment zijn gemeenten en verzekeraars druk bezig onderling afspraken te maken over de inzet van de wijkverpleegkundige, gefinancierd vanuit de Zvw, in het sociale wijkteam. Zij gaat de schakel vormen tussen het sociale wijkteam en de eerste lijnsgezondheidszorg in de wijk.

INVESTEREN IN PROFESSIONALITEIT

In de tweede plaats moeten gemeenten investeren in de professionaliteit van gemeentelijke consulenten die met de inwoners over hun ondersteu-

ningsvraag in gesprek gaan. Deze consultants moeten in staat zijn de ‘vraag achter de vraag’ te achterhalen, de inwoner aan te spreken op zijn eigen mogelijkheden en die van zijn netwerk, maatwerk te bieden, en te bewaken dat de burger de eigen regie over de ondersteuning zo veel mogelijk behoudt of weer krijgt. Met name het aanspreken van burgers op hun eigen verantwoordelijkheid bij het organiseren van de ondersteuning is niet vanzelfsprekend en in onze individualistische maatschappij niet onomstreden. Er is een cultuuromslag nodig in de hele samenleving; bij burgers, beleidsmakers, politici en hulpverleners.

Mensen die hulp nodig hebben vinden het niet gemakkelijk om naasten daarom te vragen. Evenmin is het gebruikelijk om in onze samenleving spontaan hulp aan te bieden. De Wmo 2015 dwingt ons hierin nieuwe wegen te zoeken, omdat daarin het recht om gecompenseerd te worden voor een beperking wordt vervangen door het recht op een zorgvuldige (toegangs)procedure en een goed gesprek. Het automatisme uit de AWBZ waar een burger bij een bepaalde beperking recht heeft op een aantal uren professionele ondersteuning, zal in de Wmo niet worden overgenomen. Van Zanten, de vorige staatssecretaris van vws, zei het al: ‘One size fits nobody.’ ‘Maatwerk’ is daarom straks meer dan ooit het adagium.

SAMENWERKING GEMEENTEN EN ZORGVERZEKERAARS EEN VOORWAARDE VOOR HET SLAGEN VAN DE STELSELHERZIENING

In de derde plaats zullen gemeenten zich maximaal moeten inspannen om de samenwerking met zorgverzekeraars en het Centrum indicatiestelling zorg (het CIZ indiceert of toetst de aanspraak op AWBZ-zorg) tot stand te brengen. Het rijk is er niet in geslaagd om te komen tot een werkelijk eenduidige afbakening tussen de zorgstelsels (Wmo 2015, Zvw en Wlz, de Wet langdurige zorg, die eveneens per 1 januari 2015 ingaat). Wellicht is dat ook

Voor veel burgers met een complexere zorgvraag is straks niet onmiddellijk duidelijk bij wie ze terecht kunnen voor hun ondersteuning

niet mogelijk, want er zijn afbakeningsvraagstukken te over: zo wordt persoonlijke verzorging betaald vanuit de Zvw, maar ondersteuning bij persoonlijke verzorging vanuit de Wmo. Er zijn criteria voor toegang tot de Wlz, maar deze bieden ruimte voor interpretatie. De Wlz is bedoeld

voor mensen die niet langer thuis kunnen wonen en aangewezen zijn op intramurale zorg, maar met een pgb of volledig pakket ‘thuis’ uit de Wlz kunnen mensen toch thuis blijven wonen. Mensen die aangewezen zijn op

beschermd wonen kunnen in elk van de drie de stelsels terecht komen.

Voor veel burgers met een complexere zorgvraag is straks niet onmiddellijk duidelijk bij wie ze terecht kunnen voor hun ondersteuning. Om te voorkomen dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd, is overleg tussen ciz, verzekeraars en gemeente nodig. Er moeten afspraken gemaakt worden op geaggregeerd niveau (hoe organiseren we ketens van ondersteuning en zorg?) en op casusniveau (wat doen we in dit individuele geval?). Gemeenten willen wel, maar zijn afhankelijk van de medewerking van zorgverzekeraars.

Verzekeraars zijn commerciële bedrijven die zich niet laten aansturen door de overheid. Hun werkterrein beperkt zich niet tot gemeenten, want hun verzekerden komen uit het hele land.

Zij hanteren voorts niet het eigenkrachtprincipe, maar voeren verzekerde rechten uit. Het opbouwen van die samenwerking zal al met al een aantal jaren in beslag nemen. Kennis van elkaars werkwijze en vertrouwen moeten langzaam groeien. Gemeenten en verzekeraars zullen daarin veel menskracht moeten investeren. Die samenwerking tussen partijen is een cruciale factor voor het welslagen van de nieuwe taken op lokaal niveau.

VAN INDIVIDUEEL NAAR ALGEMEEN EN COLLECTIEF

Er is nog een vierde punt van aandacht. Gemeenten zullen moeten investeren in hun algemene voorzieningen, zodat deze beter toegankelijk worden voor burgers met een beperking. Nu Nederland van plan is op korte termijn het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap te ratificeren, komt er ook een opdracht op de gemeenten af. In de AwbZ is de zorg voor burgers met een beperking vaak buiten de 'gewone' maatschappij geregeld. Burgers met dezelfde beperking worden bij elkaar gezet. In een meer inclusieve samenleving komen burgers met en zonder beperking elkaar tegen, helpen elkaar en leren van elkaar.

Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren moeten bezuinigen op hun algemene voorzieningen, zoals jongerenwerk, wijkwelzijnswerk en ondersteuning van vrijwilligers. Het verdient onzes inziens aanbeveling om een percentage van de macrobudgetten Jeugdwet en Wmo te gebruiken om de algemene voorzieningen een impuls te geven. Juist deze voorzieningen sluiten in hun manier van werken (laagdrempeilig, aandacht voor het collectief, de buurt, de sociale omgeving, inzet van vrijwilligers) aan bij het gedachtegoed van de Wmo 2015. Goede algemene voorzieningen kunnen de druk op kostbare tweedelijnsvoorzieningen verminderen. Ook dat is bij uitstek lokaal goed op te pakken.

GEMEENTELIJK BELEIDSINSTRUMENTARIUM VANUIT
CHRISTENDEMOCRATISCH PERSPECTIEF: GEMEENTE ALS PARTNER IN DE
NETWERKSAMENLEVING

De met bezuinigingen gepaard gaande decentralisaties vragen van gemeenten een andere manier van werken. Niet langer is de gemeente de voornaamste initiator van lokaal beleid en de probleemeigenaar van lokale maatschappelijke vraagstukken. De gemeente moet zich verder ontwikkelen tot partner in de netwerksamenleving. Dit vraagt om een groot verbindend vermogen van de gemeenten, waardoor inwoners en organisaties zich uitgenodigd voelen en partners worden bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Zoals hiervoor opgemerkt, zijn er in de samenleving steeds meer initiatieven die bijdragen aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Waar de gemeente zich (noodgedwongen) terugtrekt, nemen burgers het beheer van speeltuinen, wijkbibliotheken en zwembaden over. Door het hele land kunnen eenzame mensen in gezelschap een goede warme maaltijd krijgen in de Resto's VanHarte. Jongeren van een mbo-opleiding kunnen de winkel in een verzorgingstehuis.

Het aantal partijen waarmee de gemeente samenwerkt, zal zich blijven uitbreiden. Cruciaal wordt, zoals gezegd, de samenwerking met zorgverzekeraars, aanbieders en het CIZ. Maar de gemeente zal ook moeten investeren in de samenwerking met patiënten- en cliëntenorganisaties en met de nieuwe doelgroepen zelf.

Tijdens de behandeling van de Wmo in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen dat burgers een zogenoemd 'right to challenge' geeft. Bewoners krijgen het recht om de gemeente uit te dagen als ze denken dat ze de ondersteuning in hun buurt beter kunnen verlenen dan de gemeente. Gemeenten zullen in hun beoordeling ook de sociale meerwaarde van bewonersinitiatieven moeten meenemen. Zulke burgerinitiatieven op het gebied van welzijn en zorg sluiten goed aan op de belangrijke christendemocratische notie van de verantwoordelijke samenleving.

GEMEENTELIJK OPDRACHTGEVERSCHAAP EN GEMEENTELIJK PGB-BELEID

Er gaat veel geld naar het sociaal deelfonds, alleen voor de Wmo al zo'n 3,4 miljard. Met dat geld valt er veel te sturen. De Wmo 2015 laat gemeenten vrij in hoe ze de inkoop van de ondersteuning willen organiseren. Gemeenten kunnen op veel verschillende manieren opdrachten wegzetten: via subsidie, openbare aanbesteding, onderhandse aanbesteding. Het is niet aan te geven welke manier de beste is; waarschijnlijk een mix van instrumenten. Voor algemene vormen van ondersteuning is er meer concurrentie, en

dan ligt aanbesteding voor de hand. Op die manier ontstaan nieuwe producten en tarieven in de markt. Voor meer specialistische ondersteuning aan kleine en bijzondere doelgroepen zullen gemeenten in de regio of zelfs landelijk samen moeten werken. Gemeenten hoeven het uurtje-factuur-tje-systeem van de AWBZ niet over te nemen. Er kunnen nieuwe mogelijkheden ontstaan: resultaten in plaats van producten inkopen, of inkopen per gebied (wijk/buurt), waarbij aanbieders van allerlei typen ondersteuning met elkaar samenwerken in plaats van met elkaar te concurreren.

Het pgb (persoonsgebonden budget) staat in de Wmo 2015, mede dankzij de amendementen van het CDA, recht overeind. Burgers die recht hebben op een maatwerkvoorziening uit de Wmo of de Jeugdwet hebben in principe ook recht op een pgb, tenzij de gemeente van oordeel is dat zij niet in staat zijn om de ondersteuning via een pgb te organiseren of dat de kwaliteit van de ondersteuning die met het pgb betaald wordt niet kan worden gegarandeerd. Met het pgb kan een gemeente maatwerk bieden, vooral aan mensen met een complexe, onvoorspelbare en onregelmatige ondersteuningsvraag. Voor de burger betekent een pgb dat hij of zij maximale regie kan behouden. Voor burgers met een voorkeur voor ondersteuning op een bepaalde levensbeschouwelijke grondslag biedt het pgb de mogelijkheid deze ondersteuning in te kopen bij organisaties die niet door de gemeente zijn gecontracteerd.

BESLUIT: GAAN GEMEENTEN HET BETER DOEN?

Wij denken dat gemeenten de sociale problematiek van kwetsbare inwoners op termijn beter kunnen aanpakken dan het rijk. Gemeenten staan dichterbij de burger en kunnen beter lokaal maatwerk organiseren. Dat

Gemeenten kunnen de sociale problematiek van kwetsbare inwoners op termijn beter aanpakken dan het rijk

hebben ze met de huidige Wmo-taken al bewezen. In 2015 zal de inzet vooral gericht zijn op de transitie, het overnemen van taken van het rijk en het zorg dragen voor een werkende organisatie. Het is niet te verwachten dat gemeenten het in 2015 al helemaal anders zullen doen.

Bovendien hebben gemeenten te maken met een overgangsrecht voor bestaande cliënten, waarbij zorg in 2015 zo veel mogelijk gecontinueerd moet worden. Vanaf 2016 ontstaat er wegens de olopende bezuinigingen voor gemeenten meer ruimte en noodzaak om toe werken naar andere arrangementen, met meer maatwerk, inclusiviteit, behoud van eigen regie van de cliënt, en met benutting van diens eigen mogelijkheden en die van zijn

sociale netwerk. Gemeenten kunnen dit niet alleen, maar zorgaanbieders, verzekeraars en maatschappelijke organisaties evenmin. Alle partijen hebben elkaar nodig. Gemeenten sluiten contracten af met zorgaanbieders en streven naar afspraken met verzekeraars. Kortom, het is een gezamenlijke opgave. Dit besef biedt kansen om lokaal nieuwe wegen in te slaan. 1 januari 2015 is dan vooral een markeringsmoment voor een nieuwe tijd waarin zorg lokaal, dicht bij de mensen, vorm krijgt.

Noten

-
- 1 Denktank Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Van eerste overheid naar*

eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen. Jaarbericht 2013. Den Haag: VNG, 2013.