



BOUWEN OP DE KRACHT VAN DE LOKALE SAMENLEVING

Een concept-visie met uitgangspunten voor de transformatie van het sociaal domein in Lochem en Zutphen

Aan de hand van eerdere concepten is op 28 november 2012 en 24 januari 2013 gesproken met vertegenwoordigers van cliëntorganisaties en uitvoerders. Hun directe en nagekomen schriftelijke bijdragen zijn verwerkt in deze visie.

De visie is in de 'wij'-vorm geschreven. Wij staat voor de gemeentebesturen Lochem en Zutphen, tenzij nadrukkelijk ook anderen benoemd zijn.

Inleiding

Aanleiding

De regering en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vinden dat vraagstukken rondom opvoeding, school, werk en inkomen, ondersteuning en zorg het beste door het lokale bestuur met zijn inwoners opgelost kunnen worden. De gemeenten krijgen daarom - als meest nabije overheid - meer taken en bevoegdheden.

Gemeenten gaan, gefaseerd per deelgebied, bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen en rekenschap afleggen over omvangrijke nieuwe taken:

- de samenvoeging van de Wwb, Wsw en een deel van de Wajong in de Participatiewet;
- de overheveling van extramurale begeleiding en persoonlijk verzorging uit de AWBZ naar de WMO;
- de decentralisatie van jeugdzorg

De nieuwe regierol van gemeenten gaat hand in hand met noodzakelijke bezuinigingen. De omslag in denken en werken is zowel een kwestie van willen, als van moeten. *Willen* voortbouwen op de verworvenheden van vraaggericht, wijk-, buurt- en kerngericht werken op basis van de eigen kracht van burgers. *Moeten* vanwege de onbalans tussen te lichte middelen, meer lokale taken en medeverantwoordelijkheden.

Regeerakkoord (Rutte II)

“Eén gezin, één plan, één regisseur” is het nieuwe credo voor de continuering van beleid. Daar hoort ook één budget en één eindverantwoordelijke aan bestuurszijde bij. Extra bezuinigingen – bovenop de al ingeboekte – en het bijgeleverde tijdschema maken een anticiperende en voortvarende aanpak noodzakelijk.

Lochem en Zutphen

Lochem en Zutphen gaan deze opgave hanteren als een transformatie van het gehele lokale sociale domein, die burgers, organisaties en de gemeenten zelf raakt. Dat vraagt om te leren kijken met een andere bril, om kansen en mogelijkheden te ontdekken in ogenschijnlijke belemmeringen en om andere vormen van inhouden te ontwikkelen dan we gewend zijn. Deze visie vormt daartoe een bijdrage. In dit document schetsen de gemeenten een samenhangende visie op het sociale domein, waarbij een vertaling wordt gemaakt naar de nieuwe taken die het rijk aan de gemeenten opdraagt.

Er zijn twee goede redenen om meteen ook te willen **transformeren**:

In de eerste plaats. Het besef is gegroeid dat een vitale samenleving actieve burgers nodig heeft, die regie voeren over hun eigen leven en leefwereld, door zelfstandig in hun levensonderhoud, opvoeding en vorming, sociale verbanden e.d. te voorzien. Dit wenkend perspectief vraagt een nieuwe sturingsfilosofie, die energie losmaakt in de dagelijkse leefwereld van burgers, bedrijven en organisaties, met aandacht, ondersteuning en zorg voor mensen die om uiteenlopende redenen niet (volledig) zelfredzaam kunnen zijn.

In de tweede plaats. Demografische ontwikkelingen, trends als individualisering, medicalisering, digitalisering en mondialisering en beperkte financiële middelen vragen een toekomstbestendige oplossing voor maatschappelijke vraagstukken. Om allerlei redenen komen er met de decentralisatie forse bezuinigingen mee. Dat dwingt tot inventiviteit en nieuwe verbindingen, om meer te kunnen doen aan welzijn met minder materiële middelen en wel op korte termijn.

Als lokale overheid dicht bij de burgers, kan de gemeentelijke overheid als beste de dienstverlening laten aansluiten bij de lokale leefwereld van de burgers. Dat betekent een omslag van een generieke taak- en doelgroepgerichte benadering naar een contextgerichte benadering, die gebruik maakt van de eigen kracht van burgers en hun omgeving. Waar burgers zich kunnen redden en elkaar helpen, is de gemeente niet in beeld. Dat is wel het geval zodra een beroep wordt gedaan op hulp- en dienstverlening die door de gemeente wordt gefinancierd. In dat geval dient met oog voor de mogelijkheden en vragen van de burger een zo passend mogelijke kwaliteit van hulp en dienstverlening gerealiseerd te worden.

Enkele *kernwoorden* van voorgenomen beleid zijn *preventie, signalering, nabijheid, verbinding en samenwerking*. Anticiperen in de directe leefomgeving, weten wat er speelt, co-creëren en de menselijke maat terug brengen, zijn belangrijke noties. Dit sluit tevens aan op het wijk-, buurt- en kerngerichte werken, dat reeds goede ervaringen en resultaten brengt.

Het is de bedoeling om in samenspraak met inwoners en maatschappelijke partners een wenkend perspectief te ontwikkelen, met respect voor wat er (al) goed gaat. Participatie is daarbij het sleutelwoord. Participeren is meedoen, meedoen is meetellen, ertoe doen. Eigen kracht (*vraagzijde*) en medeverantwoordelijkheid (*aanbodzijde*) zijn de bouwstenen voor een vitale samenleving die ons voor ogen staat.

Voorliggende concept visie is een dynamisch document, dat zich ontwikkelt met het voortschrijdende inzicht op basis van de inbreng van velen. De visie is vormgegeven vanuit drie perspectieven:

- de burger of inwoner: de samenleving
- de professionals of dienstverleners
- de gemeente in samenwerking met aanbieders

Deze perspectieven komen overeen met wat de gemeenten Lochem en Zutphen zien als hoofdlijnen van de visie, respectievelijk 'eigen kracht als motor voor participatie'; 'eenvoud en alertheid' en 'ontkokering, samenwerking en verbinding'.

Leeswijzer

In de inleiding zijn noodzaak en urgentie van een (samenhangende) transformatie van het sociaal domein geschetst.

In hoofdstuk 1 wordt de visie verwoord, achtereenvolgens vanuit het perspectief van de burger en de samenleving, de dienstverlening en de benodigde organisatorische context, waar de sturingsfilosofie deel van uitmaakt.

In hoofdstuk 2 wordt de visie uitgewerkt per transitie met de geschetste hoofdlijnen (en perspectieven) als leidraad. Inleidend wordt per transitie kort de actuele stand van zaken sinds het Regeerakkoord aangegeven.

Tot slot volgt een doorkijk naar de vervolgstappen, want tussen visie en uitvoeringspraktijk liggen tal van concrete opgaven en taken voor iedereen.

HOOFDSTUK 1 VISIE OP HOOFDLIJNEN

Als we, overheid, burgers en professionals, een vitale lokale samenleving wensen, dan houdt dat in dat zo veel mogelijk mensen en gezinnen actief participeren, werken om in hun eigen onderhoud en dat van hun gezin te voorzien, zelf regie voeren over hun leven en tevens bijdragen aan het welbevinden van anderen.

Professionele hulp- en dienstverlening zijn aanvullend en zij die dat echt nodig hebben, kunnen in dat geval rekenen op doelmatige, efficiënte en betrokken organisaties. De gemeente voert hulp- en dienstverlening niet zelf uit, maar maakt nadrukkelijk gebruik van de kennis en kunde van die uitvoerende organisaties

1.1 Eigen kracht als motor voor participatie

Sociale samenhang is gebaat bij actieve burgers, die zoveel mogelijk zelf regie voeren, over hun leven en leefomgeving. In eerste aanleg zorgen burgers voor zichzelf en voor elkaar.

De gemeente verwacht dat burgers zich willen inzetten voor anderen in hun omgeving en voert reeds wijk, buurt- en kerngericht beleid. Gestreefd wordt naar een samenleving waarin het vanzelfsprekend is dat mensen zelf verantwoordelijkheid nemen voor opvoeding en vorming, werk, inkomen, participatie en leefomgeving, ook door elkaar te groeten, aan te spreken, te steunen of te helpen. Het doel is een sociale en zorgzame netwerksamenleving, die drijft op wederkerigheid.

De eigen kracht van de burger staat voor zelfredzaamheid naar vermogen. Velen zetten hun talenten en mogelijkheden reeds voor de samenleving en hun directe netwerken in. Wat kan er nog meer, of anders, om te bereiken dat menskracht en tijdige aandacht opwegen tegen schaarsere overheidsmiddelen?

Mocht het vermogen tot zelfredzaamheid en/of actieve participatie ontbreken, dan is er uiteraard een of andere vorm aan ondersteuning van overheidswege mogelijk. Dat geldt ook in de omgekeerde situatie, als iemand zich niet bewust is van zijn eigen kracht en in zijn ontwikkeling gestimuleerd kan worden om mee te doen.

De beschikbaarheid van het (ruime) hulpaanbod was lange tijd bepalend voor de formulering van de ondersteuningsvragen. Dat aanbod verandert, wordt minder eenduidig en rechten komen te vervallen. Als criterium voor passende (maatwerk)voorzieningen zal gelden wat iemand nodig heeft om zelfstandig te participeren, gelet op zijn mogelijkheden en die in zijn sociale netwerken.

Als een burger en zijn sociale netwerk werkelijk niet in staat zijn om een benodigde oplossing zelf te organiseren, dan komen professionals in beeld. Professionele hulp- en dienstverleners zijn bij voorkeur in de directe leefomgeving als 'ondersteuners' (generalisten) aanwezig. Zij hebben werkelijk zicht op de (on)mogelijkheden van de burger binnen zijn sociale netwerk.

Hoewel passende interventies zoveel mogelijk gericht zullen zijn op het (her)vinden van de eigen kracht, zijn er natuurlijk ook mensen voor wie gezorgd moet blijven worden, omdat zij geen uitzicht hebben op herstel van eigen kracht.

Wel bedoeld is een 'kantelpunt' in twee richtingen: eigen kracht eerst, die daarna overgaat in hulp- of dienstverlening, en andersom: hulp- of dienstverlening die zo snel als mogelijk overgaat in eigen kracht.

1.2 Eenvoud en alertheid: de professionals of dienstverleners

Wij veronderstellen dat wanneer professionals meer terughoudendheid (moeten en willen) betrachten, de eigen kracht van burgers en de kracht in sociale netwerken zullen groeien. Gemeente en professionele hulp- en dienstverleners nemen eenvoud en alertheid als vernieuwend uitgangspunt. Waarom?

Er is over jaren een complexe organisatie van hulp- en dienstverlening ontstaan, die op meerdere 'pijlers en peilers' rust. Indeling van de hulpvraag vindt onder andere plaats op grond van lichamelijke of verstandelijke beperking, ziekte, financiering of werksoort. Dit heeft als ongewenst bij-effect dat

relatief eenvoudige vragen met een gespecialiseerd hulpaanbod beantwoord worden. De hulpvraag wordt als het ware opgeknipt in afzonderlijke leef- en probleemgebieden, ieder met zijn eigen specialisten, financiering en organisaties. Professionalisering werkt zo een vrijwel autonoom proces van steeds verdere signalering, problematisering en nieuw aanbod in de hand. Met als gevolg een grotere afhankelijkheid en financiële druk.

Eenvoud en alertheid zijn nodig om een nieuw evenwicht tussen vraag en aanbod te bereiken, zonder afbreuk te doen aan deskundige inzet.

Een doelbewuste en weloverwogen vereenvoudiging van de organisatie van hulp- en dienstverlening kan in meerdere opzichten winst opleveren:

- 1 Meer samenhang in de oplossing van problemen;
- 2 Minder etiketten, indicaties en specialismen per casus;
- 3 Minder hulpverleners rondom een hulpvraag;
- 4 Hulpverlening die over de grenzen van het eigen vakgebied heen kijkt;
- 5 Meer hulp uit de sociale omgeving in plaats van hulp uitsluitend door professionals;
- 6 Duurzamere oplossingen via netwerkstrategieën en het motto “leer het mij zelf doen”.

Eenvoud betekent dat wat eenvoudig is, zo eenvoudig mogelijk opgelost wordt. Dat problemen en probleemgebieden liefst zo min mogelijk verbijzonderd worden. Dat er niet méér opgelost wordt dan waar de burger om vraagt of dat voor hem noodzakelijk is. Dat de inzet niet groter is dan voor de oplossing nodig is.

Dat vraagt om een andere rol, houding en gedrag van zowel overheid als professionals, maar ook van de vragende en de (potentieel) biedende burgers.

Terughoudendheid betekent niet afwezigheid. Gemeente en professionals zullen actief en herkenbaar in de directe of nabije omgeving aanwezig zijn, ook om tijdig te signaleren waar ondersteuning nodig is en zo te voorkomen dat er mensen tussen wal en schip vallen. Om burgers te activeren, voor zichzelf en voor elkaar. Oplossingen worden steeds zo veel mogelijk in de directe leefwereld van de burger gezocht en aangeboden, in de buurt, de wijk of een samenstel van wijken. De professional werkt ondersteunend aan de hulp vragende burger, aan diens netwerk van vrijwilligers en mantelzorgers, niet andersom.

De gemeente wil investeren in vroegsignalering, preventie en lichtere vormen van ondersteuning, met burgers en professionals gezamenlijk, om grote(re) problemen voor te blijven. Omwille van vitaliteit van de samenleving. En om zoveel mogelijk te voorkomen dat mensen onnodig in zwaardere vormen van zorg- of hulpverlening terecht komen omdat zij niet tijdig ondersteund zijn.

Voor het inzetten van zwaardere hulp (of individuele voorzieningen) is toegangsbewaking nodig die onafhankelijk van de hulp- en dienstverlening vorm krijgt. Dat is ook een belangrijke voorwaarde om de eenvoud in de uitvoering te helpen bewaken. De algemene werkwijze is dat steeds een algemene voorziening (beschikbaar zonder indicatie) voorrang heeft op een te indiceren voorziening. Onder zorg- en dienstverlening vallen ook informatie en advies.

1.3 Ontkokering, samenwerking en verbinding

Vereenvoudiging, oplettendheid en zorgzaam uitgaan van de eigen kracht van mensen in netwerken, dwingt tot maatwerk. Maatwerk of dienstverlening op maat, betekent rekening houden met verschillen tussen mensen en hun omstandigheden, maar ook letten op de samenhang van vraagstukken. Voor een integrale, gebiedsgerichte benadering is ontkokering en ontschotting nodig, in beleid, regelgeving, dienstverlening en geldstromen. Om zo de weg vrij te maken voor vernieuwende samenwerking en verbindingen tussen burgers, organisaties en gemeente.

Door de huidige verkokerde wet- en regelgeving lukt het gemeenten vrijwel niet om met name mensen met een stapeling van problemen, denk aan ontbrekende startkwalificaties voor de arbeidsmarkt, fysieke en/of verstandelijke beperkingen, psychosociale problematiek, taal- en andere

ontwikkelingsachterstanden en/of schulden, integraal te ondersteunen. Door de decentralisatie van bevoegdheden op de terreinen werk en inkomen, dagbesteding/extramurale begeleiding en jeugdzorg, krijgt de gemeente de kans om veel meer maatwerk en samenhang in beleid en uitvoering te organiseren.

Een integrale benadering van de burger in zijn leefomgeving betekent ruimte voor verschillen tussen burgers. Alleen als er verschil gemaakt mag worden, is maatwerk mogelijk. De aanstaande wetgeving voorziet daarin. Niet langer het probleem en de huidige afzonderlijke regelingen en voorzieningen, maar de individuele ondersteuningsbehoefte van de burger komt centraal te staan. Dat is belangrijk omdat hulpvragen regelmatig niet op zichzelf staan, maar meekomen met de context en historie van een persoon of gezin. Uitgangspunt hierbij is één gezin, één plan en één regisseur, dus een vermindering van het aantal professionals per huishouden. Juist in de lokale setting zijn verbindingen en (publiek-private) samenwerking mogelijk, om samenhang in hulp- en dienstverlening (een gezin, een plan) met zo min mogelijk schotten ertussen - dus een integrale aanpak - waar te maken.

Zorg- en dienstverlening (inclusief informatie en advies) wordt dus zo veel mogelijk op kern- en wijkniveau georganiseerd. Deze is 'zichtbaar' aanwezig voor onze burgers. Professionals werken op kern- en wijkniveau samen om excellente, efficiënte en effectieve zorg- en dienstverlening mogelijk te maken.

De algemene werkwijze ter bevordering van maatschappelijke participatie (als opstap naar betaald werk), vrijwilligerswerk, dagopvang, dagbesteding en andere vormen van begeleiding, zorg- en dienstverlening is, dat steeds een algemene voorziening (beschikbaar zonder indicatie) voorrang heeft op een te indiceren voorziening.

Inzet van breed inzetbare professionals (generalisten) draagt bij aan een efficiënte inzet, goede samenwerking, zorgvuldige overdracht en vermindering van het aantal professionals per huishouden. Deze generalisten zijn te rekruteren uit diverse bestaande professionele organisaties in het sociaal domein. Zij ondersteunen de burger om tot passende oplossingen te komen. Inzet van gespecialiseerde professionals is er primair om de generalist te ondersteunen bij zijn werk, tenzij de hulpvraag direct specifieke deskundige interventie vereist om erger te voorkomen.

Om maatwerk voor de burger te kunnen leveren, is het noodzakelijk dat aanbieders van zorg en diensten samenwerken. Het is niet de vraag wie levert, maar dat er wordt geleverd. Als er meerdere partijen betrokken zijn bij de dienstverlening, bepaalt bij voorkeur de burger zijn contactpersoon, die de regie voert over de dienstverlening.

De gemeente streeft naar één centrale en integrale toegangsvorm voor alle gemeentelijke zorg- en dienstverlening. In verband met de complexiteit en het verschil in tijdspad van de drie transities, is dit niet op 1 januari 2014 gerealiseerd. In de voorbereidingen van de drie transities wordt de toegang vooralsnog afzonderlijk vormgegeven wetende dat we streven naar organisatorische integratie op termijn. Overigens kan niet alle zorg- en dienstverlening lokaal aangeboden worden: gemeente en regio's nemen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het in stand houden van een (boven) regionaal aanbod, dat wel zo dichtbij mogelijk geleverd zal worden.

De voorbereiding van de transities is gebaseerd op huidige bestuurlijke afspraken rondom regionale samenwerking van de drie afzonderlijke transities. Binnen deze regionale samenwerking is de verbinding Lochem – Zutphen een gegeven, waarbij wederzijdse vertegenwoordiging mogelijk is. Verder is er een sterk gemaakte samenwerking met gemeenten en provincie per transitie, die mede ingegeven is door enerzijds de historische samenwerking op verschillend terrein en anderzijds door de veranderopgaven waarvoor wij nu staan. Op termijn moet duidelijk worden welke samenwerking het meest geëigend is.

Wat betreft de samenwerking met betrokken partijen bij zorg- en dienstverlening (de aanbieders), hanteert de gemeente een sturingsfilosofie, die bouwt op de kracht van de lokale samenleving. Dit betekent dat de bestaande sociale infrastructuur op de huidige wijze niet vanzelfsprekend in stand zal blijven. Bestaande infrastructuur en daarmee samenhangende (subsidie)relaties worden heringericht. Dit vergt zorgvuldige communicatie, voorbereiding en implementatie.

Sturingsfilosofie

De sturingsfilosofie gaat over de wijze waarop de gemeente zich verhoudt tot betrokken partijen bij de zorg- en dienstverlening. Wanneer burgers zich kunnen redden en elkaar helpen, is de gemeente niet in beeld. Dat is wel het geval zodra een beroep wordt gedaan op hulp- en dienstverlening die door de gemeente wordt gefinancierd. In dat geval dient met oog voor de mogelijkheden en vragen van de burger een zo passend mogelijke kwaliteit van hulp en dienstverlening gerealiseerd te worden.

De gemeente streeft naar een effectieve en efficiënte inzet van middelen. Effectief in de zin dat de inzet van middelen op een goede wijze bijdraagt aan het duurzame effect dat wordt beoogd. Efficiënt in de zin dat middelen optimaal worden ingezet. De burger wordt ondersteund waar nodig en kan in dat geval rekenen op doelmatige, efficiënte en betrokken organisaties.

De gemeente voert de hulp- en dienstverlening niet zelf uit, maar maakt gebruik van de diensten van uitvoerende organisaties. De gemeente stelt daartoe 'een vraag' die door de uitvoerende organisatie wordt beantwoord met een aanbod. Dat aanbod moet aannemelijk maken dat het tegemoetkomt aan de resultaten en effecten die beoogd worden. De gemeente maakt nadrukkelijk gebruik van de kennis en kunde van de uitvoerende organisatie.

De verhoudingen, relatie en proces kunnen goed samengevat worden met het 4-R model: Richting, Ruimte, Resultaat en Rekenschap. In Richting zit de vraag van de gemeente met resultaten en effecten. Ook voorwaarden zoals samenwerking op kern- en wijkniveau en inzet op eigen kracht van burgers horen daarbij. Ruimte gaat over de mogelijkheden die uitvoerende organisaties krijgen om vorm te geven aan de 'hoe' vraag. Creatieve inzet om tegemoet te komen aan de vraagstelling. Resultaten gaan over de behaalde resultaten en effecten. Rekenschap gaat over de verantwoording van de activiteit, gebruikte middelen, bereikte resultaten en effecten.

Het model moet leiden tot een voortdurende dialoog over resultaat en effect. De uitvoering van het 4-R model moet evolueren. Het is geen eenvoudige opgave om tot een goede vraag en aanbod te komen, en ook elementen als monitoring en rekenschap vragen om nadere uitwerking en ontwikkeltijd.

HOOFDSTUK 2 UITWERKING VISIE PER TRANSITIE

2.1 Wet werken naar vermogen / Participatiewet

Het wetsvoorstel Werken naar vermogen wordt vervangen door een nieuwe Participatiewet, die per 1 januari 2014 van kracht wordt. De nieuwe wet komt op onderdelen overeen met het ontwerp van de Wet werken naar vermogen.

De Wwb en de Wsw worden met een deel van de Wajong samengevoegd. Toegang tot de Wajong is uitsluitend voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. Zij die dat niet zijn gaan onder de Participatiewet vallen. Per 1 januari 2014 stopt de instroom in de Wsw. De Participatiewet biedt ruimte om, desgewenst, beschut werk te organiseren als een voorziening, zij het gemaximeerd tot 1/3 van het huidige volume (en tegen een vergoeding van maximaal 100 % van het wettelijk minimumloon). Vanaf 1 januari 2015 geldt voor 'wsw-ers' de Participatiewet. Tegelijkertijd wordt een quotumregeling van kracht voor middelgrote en grote werkgevers. Op straffe van een boete dienen zij arbeidsgehandicapten in dienst te nemen.

De arbeids- en reïntegratieplicht wordt aangescherpt door (categoriale) ontheffingen te beperken en sancties op te leggen. De regelgeving laat weinig beleidsvrijheid aan gemeenten. Gelet op de extra bezuinigingen die met het budget ter uitvoering van de Participatiewet opgelegd gaan worden, is selectiviteit in ondersteuningsmodaliteiten bij het vinden van werk geboden.

2.1.1 Eigen kracht als motor voor participatie

Iedere burger is in eerste instantie zelf verantwoordelijk om zo veel mogelijk en zo snel mogelijk in zijn eigen levensonderhoud te voorzien. Het hebben van betaald werk is een belangrijke voorwaarde om te kunnen bouwen op eigen kracht. In die zin is werk de voornaamste sleutel tot een vitale samenleving en moet uitkeringsafhankelijkheid beperkt worden tot het uiterst noodzakelijk.

De (bijstands)uitkering is een vangnet waarop tijdelijk een beroep kan worden gedaan. Juist om het vangnet overeind te houden dient het beroep hierop zo kort mogelijk te zijn. Meer nog dan een vangnet dient de bijstand daarom vooral een springplank naar de arbeidsmarkt te zijn.

Waar werk mogelijk is, moet het inzetten van een uitkering voorkomen worden. De vraag naar een uitkering moet meteen in de aanvraagfase omgebogen worden naar een vraag naar werk of voor jongeren tot 27 jaar, een vraag naar onderwijs. Voor jongeren tot 27 jaar geldt bovendien dat zij geen recht op uitkering hebben als zij nog (regulier bekostigd) onderwijs kunnen volgen. Een startkwalificatie is essentieel voor (duurzame) arbeidsinschakeling.

Van mensen in de uitkering wordt gevraagd dat zij zich maximaal inspannen om werk te vinden en waar mogelijk uit te stromen uit de uitkering. Bij de ondersteuning die zij van de gemeente (kunnen) krijgen wordt een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en de eigen kracht. Wie zich onvoldoende inspannt om de arbeids- en re-integratieverplichtingen na te komen, ziet (tijdelijk) af van het recht op een uitkering.

Onder het motto 'voor wat, hoort wat' wordt van de uitkeringsgerechtigde ook een tegenprestatie gevraagd in de vorm van het verrichten van onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden (naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt). Wie hieraan niet deelneemt wordt gekort op de uitkering.

Uitkeringsfraude zal streng worden aangepakt. De wettelijke mogelijkheden daartoe zijn uitgebreid en worden aan de gemeenten dwingend opgelegd. Ook op deze wijze wordt een onnodig beroep op uitkering voorkomen. In de volle breedte zal er meer aandacht zijn op de naleving van rechten en plichten als middel om de eigen verantwoordelijkheid te benadrukken.

2.1.2 Eenvoud en alertheid

Het voorkomen dat je afhankelijk wordt van een uitkering begint op school. De kansen op de arbeidsmarkt zijn immers veel beter als de opleiding wordt afgemaakt. Het bestrijden van voortijdig

schoolverlaten en het opleiden van jongeren naar werk willen we daarom stimuleren, bijvoorbeeld via voorlichting en het direct aanspreken van jongeren die uit de boot dreigen te vallen.

Terugvallen op een (bijstands)uitkering is geen vanzelfsprekendheid (meer). De poort naar een bijstandsuitkering wordt dichtgehouden voor mensen die – bijvoorbeeld via uitzendwerk – hun eigen inkomen (kunnen) verdienen. Bij het aanvragen van een uitkering wordt gestuurd op inkomensafhankelijkheid en werken naar vermogen. Inkomensondersteuning is altijd aanvullend op wat mensen zelf kunnen.

Ook het inzetten van instrumenten is aanvullend op wat mensen zelf kunnen, of zelf kunnen organiseren. Het is vraaggericht en moet zo veel mogelijk en zo snel mogelijk leiden naar werk bij een werkgever. Er moet dus aangesloten worden bij de vraag op de (lokale en regionale) arbeidsmarkt en vaardigheden aangeleerd worden die nuttig zijn op de werkvloer. Waar werk nog niet mogelijk is, is de inzet gericht op maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk. De instrumenten worden ingezet over de gehele breedte van de participatieladder, om op maat ondersteuning te bieden aan de verschillende doelgroepen. Gezien de kortingen op de beschikbare middelen voor re-integratie, is het belangrijk om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij initiatieven en de creativiteit van burgers, maatschappelijke organisaties en externe partijen.

Mensen met arbeidsbeperkingen worden zoveel mogelijk in het reguliere bedrijfsleven geplaatst, eventueel via detachering met ondersteuning op de werkplek. Samen met de werkgever kijken we op welke wijze er sprake kan zijn van een toegevoegde waarde voor diens onderneming. Verder zorgen we ervoor dat de werkgever zich kan (blijven) toeleggen op het ondernemen en gevrijwaard blijft van onnodige bureaucratische regelgeving.

Voor mensen die geen betaald werk kunnen doen, zoeken we samenwerking met bedrijven en maatschappelijke partners om deze mensen een maatschappelijk nuttige bijdrage te laten leveren. Voor kwetsbare burgers, met name trede 1 en 2 van de participatieladder, wordt een verbinding gelegd met de begeleidingstaak die de gemeente heeft/krijgt in het kader van de WMO. De compensatieplicht van de gemeente past hier beter dan de (individuele) arbeidsplicht in het kader van de uitkering.

2.1.3 Ontkokering, samenwerking en verbinding

De doelgroep van de Participatiewet bestaat, behalve uit de huidige WWB-groep, uit mensen die voorheen recht zouden hebben op een WSW-betrekking of een Wajong-uitkering. De groep waarvoor de gemeente de verantwoordelijkheid krijgt wordt dus niet alleen groter, maar ook zwaarder (grotere afstand tot de arbeidsmarkt en meer arbeidsbeperkingen). De grote uitdaging voor de gemeenten is om samen met werkgevers voldoende productief werk voor deze groep te organiseren.

Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk mensen bij reguliere werkgevers worden geplaatst, het bedrijfsleven honorerende als betrokken partner in de ontwikkeling van een zorgzame samenleving. Ook arbeidsactivering vindt zoveel mogelijk plaats bij deze werkgevers. Daarom investeren we in de samenwerking met werkgevers. Onze dienstverlening sluit aan bij de wensen en behoeften van werkgevers. Wij 'ontzorgen' de werkgevers, onder andere door het bieden van goede begeleiding en het beschikbaar hebben van een detacheringsfaciliteit om de risico's voor werkgevers te beperken. Samenwerking met werkgevers is van cruciaal belang om mismatch op de arbeidsmarkt te beperken. De vraag op de arbeidsmarkt bepaalt primair waar je terecht kunt. Bij ondernemingen liggen kansen, zeker als op afzienbare tijd de krapte op de arbeidsmarkt weer wordt gevoeld en werkgevers moeite hebben om voldoende arbeidskrachten te krijgen vanwege de toenemende vergrijzing.

Deze samenwerking krijgt primair gestalte op lokaal niveau, door afspraken te maken met ondernemers, die mede vanuit maatschappelijke betrokkenheid willen ondernemen. Daarnaast dient de samenwerking ook op regionaal niveau gestalte te krijgen, samen met het UWV en de regiogemeenten in de Stedenvierhoek¹

De gemeente dient als werkgever ook het goede voorbeeld te geven. Binnen de gemeentelijke organisatie maken we afspraken over de inzet van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet, vooral wanneer er relatief laag geschoold werk te vergeven is, zoals in de schoonmaak, beheer en

¹ De samenwerking van UWV en Sociale Diensten van de gemeenten in het gebied Apeldoorn, Deventer, Harderwijk en Zutphen

groenonderhoud. Bij uitbesteding van werk of subsidieverstreking stellen we voorwaarden over de inzet van deze mensen ('social return on investment').

Voor ongeveer een derde van de uitkeringsgerechtigden is de afstand tot de arbeidsmarkt zo groot dat uitstroom naar betaald werk niet aan de orde is. De 'verdiencapaciteit' van deze groep ligt lager dan 20%. Voor deze mensen zijn de kosten van begeleiding hoger dan hun loonvorming. In financiële zin is de inzet van instrumenten op basis van het participatiebudget niet aantrekkelijk. Bovendien kan er nauwelijks bespaard worden op de uitkeringslasten. Voor een deel van deze groep kan het lonen om een vorm van arbeidsmatige dagbesteding aan te bieden. Voor deze groep is het van belang dat hierbij zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de leefwereld in de buurt of in de wijk.

Een deel van de mensen die een beroep doen op de Participatiewet heeft eveneens ondersteuning nodig op andere terreinen, zoals de aanpak van schulden, verslavingsproblematiek, of opvoedingsproblemen met de kinderen. In het kader van 'één gezin, één plan, één regisseur' leggen we verbinding met de andere decentralisaties om in samenhang maatwerk te kunnen bieden.

2.2 Decentralisatie Jeugdzorg

De regering wil een samenleving met daarin een jeugdstelsel dat de zorgrelaties tussen mensen onderling vooropstelt. Zorgrelaties tussen mensen, binnen het gezin, in familie-, buurt-, of andere informele verbanden vormen een natuurlijk instrument voor het bevorderen van sociale samenhang en een bron van sociaal kapitaal. Zorgen voor elkaar versterkt de individuele en collectieve vermogens in de samenleving.

De overheid dient dit proces zoveel mogelijk te faciliteren, maar er voor te waken dat ze deze zorgtaken niet overneemt. Dit vraagt dus om een cultuuromslag naar ontzorgen en normaliseren, waardoor we in z'n algemeenheid anders tegen zorg aankijken dan tot nu toe gebruikelijk is.

Met het concept wetsvoorstel Jeugdwet en het Regeerakkoord VVD-PvdA "Bruggen slaan" (29 oktober 2012) wil de rijksoverheid in 2015 alle ondersteuning, hulp en zorg voor jeugd en ouders decentraliseren naar gemeenten. De decentralisatie omvat de volgende onderdelen: provinciale jeugdzorg, de gesloten jeugdzorg (nu verantwoordelijkheid van Volksgezondheid Welzijn en Sport), de jeugd-GGZ (nu op basis van de ZVW), de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten jongeren (nu op basis van de AWBZ) en de jeugdbescherming en jeugdreclassering (nu de verantwoordelijkheid van Veiligheid en Justitie).

Door op deze manier de verantwoordelijkheid voor een positief opvoed- en opgroei-klimaat, voor preventie, voor vroegsignalering tot en met de (zware) gespecialiseerde zorg en de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering bij de gemeente te leggen, wordt het eenvoudiger verbindingen te leggen tussen zorg, onderwijs, werk en inkomen, sport en veiligheid.

De decentralisatie Jeugdzorg kan geen enkele gemeente als individuele gemeente in zijn eentje ontwikkelen en uitvoeren. Samenwerking met andere gemeenten en regio's zijn daarvoor (op onderdelen) nodig. Ook in het concept wetsvoorstel Jeugdwet wordt regionale samenwerking bij specifieke onderwerpen geformuleerd. Dit sluit goed aan bij de regionale visie in de regio Midden-IJssel /Oost-Veluwe waarbij het uitgangspunt is: "lokaal wat lokaal kan - en regionaal wat regionaal moet".

2.2.1 Eigen kracht als motor voor participatie

Er wordt te snel doorverwezen naar professionele instellingen. Ouders worden onvoldoende aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid en de sociale omgeving wordt onvoldoende benut. Het versterken, indien nodig, van de eigen kracht van kinderen, jongeren, ouders, gezinnen en hun omgeving is een belangrijke prioriteit in het lokale positieve jeugdbeleid. Het uitgangspunt is dat kinderen, jongeren en ouders over sterke kanten en een sociaal netwerk beschikken, waarmee ze grip kunnen houden op hun leven. Als ouders en jongeren in een vroeg stadium steun krijgen, kan dat later problemen voorkomen.

Het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) is een spil in het lokale positieve jeugdbeleid en de transitie van de jeugdzorg. Vanuit een faciliterende en stimulerende rol worden de sociale netwerken en verbondenheid van jeugd, ouders en andere partijen versterkt. Voorzieningen en organisaties zoals scholen, kinderopvang, welzijnsinstellingen, woningbouwcorporaties en zelforganisaties, spelen daarin een rol. De toekomstige organisatievorm en positionering van het CJG is een nader uit te werken onderwerp bij de transities.

2.2.2. Eenvoud en alertheid

Het nieuwe stelsel vertrekt vanuit de plicht en de verantwoordelijkheid van primair de ouders en vervolgens de sociale gemeenschap om voor een kind een veilige en stimulerende opvoedcontext te realiseren. Bij een dergelijk stelsel verandert het recht op jeugdzorg in een recht op ondersteuning om kinderen binnen de eigen sociale context te houden.

In het nieuwe stelsel krijgt de gemeente de verantwoordelijkheid voor alle jeugdhulp (inclusief de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering). Deze verantwoordelijkheid wordt in het concept wetsvoorstel benoemd als een zorgplicht van gemeenten, de jeugdhulpplicht. Jeugdhulp is breed en omvat de ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders bij alle denkbare opgroei- en opvoedproblemen en kan variëren van een simpel advies of een opvoedcursus tot een verblijf bij pleegouders of psychiatrische zorg. De gemeente is verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van de verschillende vormen van jeugdhulp en van gecertificeerde instellingen die de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering uitvoeren en zorgt er voor dat ieder kind dat jeugdhulp nodig heeft, deze daadwerkelijk krijgt.

De zorgplicht wordt volgens het uitgangspunt van getrapte zorg ingevuld. Dat betekent dat we in eerste instantie de meest passende, effectieve, minst belastende, goedkoopste en kortste vorm van behandeling aanbieden. Pas als deze minimale interventie onvoldoende effect heeft wordt naar een intensievere interventie overgegaan. Ook is denkbaar om de lichtere en gespecialiseerde zorg niet strikt gescheiden en opeenvolgend in te zetten maar daarbij een zekere mate van flexibiliteit te hanteren. Daarmee zeggen we dat specialistische zorg al tijdelijk ingezet kan worden tijdens de preventieve aanpak om daarmee te voorkomen dat de problematiek zwaarder zal worden.

2.2.3 Ontkokering, samenwerking en verbinding

Een zorginhoudelijke omslag naar meer preventie, eerdere ondersteuning en meer uitgaan van de eigen kracht van jongeren en hun ouders is nodig. Dat hangt samen met een betere samenwerking rond gezinnen, hulp en zorg op maat, en het minder snel medicaliseren van problemen. Ouders, kinderen en andere opvoeders moeten gemakkelijker terecht kunnen met hun vragen over opgroeien en opvoeden en indien nodig, sneller de juiste zorg en ondersteuning krijgen. Professionals signaleren vroegtijdig problemen.

Ouders zijn primair verantwoordelijk voor het bieden van veiligheid, opvoeding en ontwikkelingskansen aan hun kind. Vanuit het kind gezien is het gezin niet de enige plaats waar het opgroeit. Dat gebeurt ook in en door de buurt, voorschoolse voorzieningen, scholen, jeugdsportvoorzieningen, cultuureducatie en het jeugdwelzijnswerk. Samen zorgen zij voor verschillende situaties waarin kinderen en jongeren leren en ervaringen opdoen, zodat zij zich optimaal en positief kunnen ontplooiën tot betrokken en actieve volwassenen. Het gemeenschappelijke doel is een efficiënte samenwerking van diverse organisaties ten behoeve van het positief opvoeden en opgroeien, onder de regie van de gemeente. Deze effectieve en efficiënte samenwerking kan ook vertaald worden in: één gezin, één plan, één regisseur.

2.3 Van Awbz naar Wmo

De Wet maatschappelijke ondersteuning is een typische kaderwet die hoofdlijnen biedt, terwijl jurisprudentie nadere duiding van het wettelijk kader geeft. De wet beoogt dat burgers die in het dagelijks leven gehinderd worden door een ziekte, verstandelijke of lichamelijke beperking of ander onvermogen ondersteund worden bij hun maatschappelijke participatie. Ondersteuning wordt ook compensatie genoemd.

Dat gebeurt in veel verschillende vormen in zowel hulpmiddelen (zoals een rolstoel) als diensten

(zoals begeleiding). De reikwijdte van de wet gaat wat betreft de diensten minder ver dan bij de hulpmiddelen. Er zijn wel een paar belangrijke vingerwijzingen: er moet iets te compenseren zijn in de zin van de wet en er wordt aangesloten bij de mogelijkheden die de burger heeft om zelf in oplossingen te voorzien.

2.3.1 Eigen kracht als motor voor participatie

De verhouding tussen overheid en burgers is aan een sterke verandering onderhevig. Dat is om financiële en inhoudelijke (maatschappelijke) redenen.

Over financiën het volgende: de transitie van de extramurale begeleiding naar de Wmo gaat gepaard met een meer dan forse bezuiniging ten opzichte van de huidige uitgaven. Bovendien wordt de huidige Awbz-regelgeving aangepast waardoor meer burgers een beroep op de gemeente zullen doen zonder dat de gemeente hiervoor financieel gecompenseerd wordt. De gemeente zal daarom op alle beïnvloedbare aspecten van de kosten sturen. Daarbij gaat het onder andere om de aspecten inhoud, beschikbaarheid, tijdsduur, nabijheid, vervoer, eigen bijdragen en kostprijs.

De afgelopen 60 jaar is er een goed gevuld pallet aan hulpverlenende diensten ontstaan. Daarbij is de eigen inbreng voor het oplossen van het onderliggende probleem niet of slechts beperkt belicht geweest. Het effect is dat burgers leunen op voorzieningen die de overheid regelt. De eigen kracht wordt daarbij sterk afgemeten aan beschikbare oplossingen.

Deze werkwijze is aan revisie toe. Zelf bijdragen aan oplossingen vraagt weliswaar om een inspanning en is soms zelfs een last, maar draagt wel bij aan de vitaliteit van de individuele burger en de samenleving als geheel. Bovendien leidt het zelf bijdragen aan de oplossing tot een groter welzijn, op de eerste plaats voor wie het betreft. Het beroep op de gemeente wordt daarom onderzocht op de mogelijkheden die de burger zelf heeft. Als inzicht of vaardigheden zelf ontbreken, dan kan dat tijdelijk toegevoegd worden. Bijvoorbeeld: het activeren van de sociale omgeving kan een lastige klus zijn waarbij tijdelijk hulp nodig is.

Mantelzorg en vrijwillige inzet zijn belangrijke elementen in de ondersteuning van elkaar. In beide vinden we natuurlijke kwaliteiten die in belangrijke mate bijdragen aan de sociale cohesie in onze samenleving. Mantelzorg en vrijwillige inzet komen niet voor compensatie in aanmerking. Wel kan onderzocht worden welke voorzorgsmaatregelen er nodig zijn om de overbelasting van mantelzorgers zo veel mogelijk te voorkomen.

Inzet van dagbesteding is op basis van het regeerakkoord (daterend van oktober 2012) onzeker. De aanspraak op dagbesteding verdwijnt met ingang van 2014 uit de Awbz. Wanneer we uitgaan van de huidige situatie, dan is zoeken naar een verbinding tussen dagbesteding en maatschappelijke participatie in de eigen woonomgeving van de hulpvrager vanzelfsprekend. Die verbinding is geen dogma, maar wel een richtinggevend principe.

2.3.2 Eenvoud en alertheid

We gaan op zoek naar mogelijkheden om de aanspraak op duurdere en complexere dienstverlening zo lang mogelijk te voorkomen. Door verschillende professionals is dit ook wel uitgedrukt met “van de achterkant (*dure zorg*) naar de voorkant (*preventie*) verschuiven”. De vraag is wat we aan ‘de voorkant’ kunnen doen. Een aantal vuistregels, die tot doel hebben om ondersteuning door maatwerk duidelijker te koppelen aan resultaat, zonder essentieel maar duurder maatwerk uit te sluiten:

- a. De vanzelfsprekendheid van aanspraken op dienstverlening verdwijnt. Het wordt minder gemakkelijk en minder vanzelfsprekend om geïndiceerde begeleiding te ontvangen.
- b. Vragen worden zoveel mogelijk via een algemene voorziening beantwoord.
- c. Bij ondersteuning wordt ook het sociaal netwerk van de vrager in kaart gebracht, en onderzocht welke rol deze mensen kunnen spelen bij het beantwoorden van de vraag of de oplossing van het probleem.
- d. Ondersteuning is in beginsel begrensd in tijd.
- e. Het vertrekpunt van de dienstverlening is de vraag van de burger. De professional werkt ondersteunend aan de burger en zijn sociale netwerk.

- f. Het vertrekpunt kan ook vroegtijdige signalering van problemen zijn. Van belang hierbij zijn de alertheid en bereidheid van burgers om aan de bel te trekken, de presentie van professionele ondersteuners in de wijken en hun samenwerkings- en verwijzingsbereidheid.

Dit zijn dus vuistregels, geen dogma's. Soms is juist in de beginfase van een contact krachtige professionele inzet nodig om te waarborgen dat de situatie leefbaar, uitvoerbaar en beheersbaar blijft en de inzet een duurzaam effect heeft.

2.3.3 Ontschotting en ontkokering

Door onze verregaande specialisering in doelgroepen en problemen is de financiering daar mede op afgestemd. Een nadeel daarvan is de instandhouding van verkokerde dienstverlening. Zeker met de huidige persoonsgebonden financiering worden de grenzen van organisaties op uitvoeringsniveau zichtbaar. Zo kan het vóórkomen dat bij een huishouden een handvol hulp- en dienstverlenende professionals betrokken is, ieder op zijn eigen specialistische terrein. Dat is regelmatig ongewenst en onnodig. We gaan daarom op zoek naar een sociale infrastructuur die bijdraagt aan eenvoud en overzicht voor de hulpvrager en die de efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening verhoogt, in samenhang met het informele netwerk. Daarbij zijn er op voorhand geen heilige huisjes: financiering, inkoop, organisatie, ordening, specialisatie versus generalisatie, beschikbaarheid, kwaliteit.

HOOFDSTUK 3 Hoe nu verder?

Met de titel van dit document “Bouwen op de kracht van de lokale samenleving” komt tot uitdrukking dat burgers, organisaties en gemeenten met elkaar het sociale domein vormgeven, voortbouwend op de goede ervaringen met burgerkracht en gebiedsgericht werken.

Tussen visie en uitvoeringspraktijk liggen tal van concrete opgaven en taken voor gemeenten, uitvoeringsorganisaties en aanbieders. In de praktijk van alledag moeten verschillende opvattingen over hulp- en dienstverlening vorm krijgen. Niet de afzonderlijke regelingen en voorzieningen dienen centraal te staan, maar de individuele ondersteuningsbehoefte van de burger. Dat moet leiden tot zo min mogelijk professionals per huishouden, samenhang in hulp- en dienstverlening (één gezin, één plan) en zo min mogelijk schotten tussen hulp- en dienstverlening.

Dit vereist experimenten, kennis, innovatie en een cultuuromslag. Daarmee is ook gesteld dat dit niet op 1 januari 2014 gerealiseerd is, maar dat dit een opgave voor de komende jaren is.

De gemeenten acteren in een complexe omgeving. Het effect van beoogde koersveranderingen is niet helemaal te voorspellen. Daarom is het verstandig om door middel van experimenten in de vorm van pilots veranderingen te onderzoeken en te testen, waardoor ook nieuwe oplossingen naar boven kunnen komen. Bovendien kunnen pilots de beoogde koersverandering helpen bespoedigen. Daarom is het van belang dat de pilots kunnen steunen op de intrinsieke motivatie van uitvoerende organisaties, die mede vormgeven aan de pilots. De pilots dragen bij aan meerdere transities en geven bovendien antwoord op een aantal wezenlijke vragen.

In de voorbereidingen van de drie transities zullen de thema's arrangementen (dienstverlening op maat), versterking burgerkracht, centrale toegang tot te indiceren diensten, contracteren en kengetallen/monitoring/verantwoording/financiën in werkgroepen nader uitgewerkt gaan worden.

Overleg over de richtinggevende uitspraken in deze visie zal voortgaan, met aandacht voor de vragende en de biedende burger, de uitvoerende professional, de opdrachtnemende organisatie en de opdrachtgevende gemeente (ambtelijk en bestuurlijk).