

Samenvatting

Vraagstelling

Ons sociale stelsel ondergaat momenteel een belangrijke hervorming. Decentralisatie is daarbij een sleutelbegrip. In de onderlinge zorg en solidariteit verschuiven verantwoordelijkheden van de overheid naar andere geledingen van de samenleving. Daarbij wordt bovendien het rijk een kleinere en de lokale overheid een grotere rol toebedeeld. Het accent verschuift van verzorgingsstaat naar 'participatieplaatsen'.

In deze studie staat de vraag centraal hoe lokale politici en bestuurders de samenleving de ruimte kunnen geven en kunnen stimuleren en ondersteunen in de onderlinge zorg. Vanuit christelijk-sociale context reflecteren we op de volgende vragen. Wat is ons ideale toekomstbeeld met betrekking tot de verhouding tussen de lokale overheid en de samenleving? Waar staan we nu? Hoe zetten we vanaf dit vertrekpunt stappen richting ons toekomstideaal? We hebben ons daarbij in het bijzonder gericht op de actualiteit van de drie decentralisaties rondom de maatschappelijke ondersteuning, de arbeidsparticipatie en de jeugdzorg.

Deze invalshoek houdt ook een beperking in. We hebben het lokale beleid als onderwerp genomen en er dus niet voor gekozen het landelijk beleid rondom de decentralisaties te beoordelen. Deze publicatie is met name bedoeld voor lokale bestuurders en politici, voor wie deze decentralisaties een gegeven zijn. Dit neemt niet weg dat er een debat nodig blijft over verschillende aspecten, zoals de financiële kaders en lokale beleidsvrijheid. Die discussie valt echter buiten het bestek van deze studie.

Uitgangspunten

De huidige hervormingen staan niet op zichzelf, zo betogen we in het eerste hoofdstuk. Ons sociale stelsel heeft zich steeds moeten aanpassen aan de wensen en noden van de tijd en is altijd aan hervormingen onderhevig geweest. De huidige decentralisaties (van de overheid naar de samenleving en van het rijk naar de gemeenten) zijn ook al enige decennia aan de gang.

Vanuit de christelijk-sociale traditie zien we de huidige hervormingen primair als een kans, mits zij op een goede manier ingevuld worden. De christelijk-sociale politiek heeft, anders dan het op het individu georiënteerde liberalisme en de op de staat georiënteerde sociaaldemocratie, altijd aandacht gevraagd voor het belang van samenleven. Wij geloven dat God ons als mensen aan elkaar gegeven heeft. Relaties tussen mensen geven een samenleving kracht.

Tegen deze achtergrond beschrijven we in het tweede hoofdstuk vier uitgangs-

punten voor een sociaal beleid van lokale overheden:

1. *Waardeer mensen en hun talent*: Alle mensen zijn van waarde. Alle overheidsbeleid begint bij de erkenning van die waarde en het streven om het talent van mensen tot ontplooiing te laten komen, of dat nu is door mensen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid of door mensen een veilige basis te bieden.
2. *Geef ruimte aan sociale gemeenschappen en verschil*: De overheid dient niet alleen de waarde van 'burgerkracht' te erkennen, maar vooral die van 'gemeenschapskracht'. Relaties, gezinnen, families, sociale en religieuze gemeenschappen, geven de samenleving haar kracht. Ruimte geven aan gemeenschapskracht betekent volop ruimte geven aan verschillen in overtuiging, inspiratie en geloof. Juist hun persoonlijke motivatie zet mensen in beweging.
3. *Zet in op maatwerk, dicht bij de burger*: De inzet op het talent van mensen en gemeenschapskracht vraagt om maatwerk. Problemen worden het meest effectief opgelost als professionals samen werken aan een vroegtijdige en samenhangende aanpak, die ook ruimte geeft aan het oplossend vermogen van burgers, sociale verbanden en ondernemers. Het huidige streven naar schaalvergroting en samenwerking van gemeenten is, gezien ons ideaal van een kleinschalige aanpak, een punt van aandacht.
4. *Bied de samenleving een veerkrachtig vangnet*: De overheid moet terughoudend zijn met ingrijpen in de maatschappelijke dynamiek. Succesvolle oplossingen voor maatschappelijke problemen komen in veel gevallen uit de samenleving zelf. Dit oplossend vermogen is echter wel gebaat bij een stevig vangnet, voor mensen die tijdelijk of langdurig in een kwetsbare situatie verkeren. Het vangnet dat de overheid biedt, dient veerkrachtig te zijn: waar mogelijk gericht op tijdelijke ondersteuning en toerusting.

Maatschappelijke ondersteuning

De decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning is al enige jaren gaande. De meest ingrijpende veranderingen zijn echter nog op komst. Dit gebeurt tegen de achtergrond van tekorten op de rijksbegroting en de doorgaande stijging van de zorguitgaven. De regering maakt scherpere keuzes rondom vergoedingen. Bovendien gaat zij ervan uit dat gemeenten beter dan het rijk in staat zijn om het netwerk van mensen te betrekken bij de zorg en daarom geeft zij gemeenten meer verantwoordelijkheden.

We zien veel kansen om meer ruimte te geven aan een samenleving waarin iedereen met zijn eigen talenten en mogelijkheden tot zijn recht komt. Oplossingen voor problemen moeten in de eerste plaats gezocht worden in de samenleving zelf en de overheid dient daaraan ruimte te bieden. Maar wanneer het sociale netwerk niet in staat is om de hulp aan mensen te dragen, moeten er publieke voorzieningen en ondersteuning beschikbaar zijn. Deze vangnetfunc-

Achter de schutting

tie van de overheid staat door de bezuinigingen en het tempo van hervormingen onder druk. Daar ligt een punt van zorg. Tegen deze achtergrond formuleren we vier agendapunten voor de gemeentepolitiek:

1. *Spreek bestaande gemeenschappen aan op hun maatschappelijke doelen:* In het politieke debat gaat het nu nog te vaak over de onderlinge zorg in buurten en de plicht van de overheid om deze te stimuleren. De sociale netwerken waarbinnen mensen omzien naar elkaar, vallen echter niet noodzakelijk samen met de buurt. De overheid dient juist bestaande gemeenschappen ruimte te geven, aan te spreken op hun eigen doelen, te stimuleren en te faciliteren.
2. *Kom op voor mensen in een kwetsbare situatie:* De omvang van de decentralisatie en de daarmee gepaard gaande bezuinigingsoperatie houdt weinig rekening met de kwetsbaarheid van sommige mensen. Gemeenten dienen oog te houden voor kwetsbare groepen en maatregelen te treffen wanneer bezuinigingen ertoe leiden dat mensen niet worden opgenomen in de samenleving, maar juist minder mee kunnen doen.
3. *Wees kritisch op de gevolgen van marktwerking:* Over de werking van de markt wordt vaak te idealistisch gedacht. De markt kent ook ongewenste effecten, zoals het zoeken naar cliënten met relatief eenvoudige problemen. Gemeenten moeten daarop alert zijn.
4. *Zet in op diversiteit en keuzevrijheid:* Hulp is het meest effectief, als deze aansluit bij de culturele en godsdienstige waarden van mensen. Om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de achtergrond van mensen, moet er geïnvesteerd worden in de diversiteit aan markt- en maatschappelijke organisaties, of ten minste in de diversiteit aan hulpverleners binnen organisaties.

Er bestaan veel inspirerende voorbeelden van een nieuwe manier van maatschappelijke ondersteuning. Neem een organisatie als Stichting Present, die ondersteuning biedt aan maatschappelijke oplossingen, juist door in nauwe samenwerking met professionele hulpverleners aan te sluiten bij bestaande sociale verbanden.

Jeugdzorg

De decentralisatie van de jeugdzorg biedt kansen om de huidige werkwijze te veranderen en verbeteren. De jeugdzorg kampt al jarenlang met ‘schotten’ en ‘verkokering’. Dit staat een vroegtijdige, samenhangende en succesvolle aanpak in de weg. De gemeenten zijn straks verantwoordelijk voor zowel de jeugdzorg, als voor kinderen met problematiek op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg en kinderen met een licht verstandelijke handicap. Dat biedt de kans om te kijken naar een meer samenhangend beleid. Idealiter worden kinderen geholpen in een zo normaal mogelijke omgeving en is die hulp zo licht en zo kortdurend mogelijk. Ook bij kinderen met een complexe problematiek moeten niet de zorgen, maar de kansen centraal staan.

We dienen ons ervan bewust te zijn dat we te maken hebben met een kwetsbare doelgroep. Tijdens de ‘verbouwing’ mogen kinderen niet tussen wal en schip terecht komen. De huidige hervormingen kennen wat dat betreft risico’s, met name vanwege de daarmee gepaard gaande bezuinigingen en het tempo waarin van gemeenten wordt verwacht zich aan te passen. Concreet doen we tegen deze achtergrond de volgende aanbevelingen:

1. *Investeer in een goede toegang tot de jeugdzorg:* De jeugdzorg dient vindbaar en toegankelijk te zijn. Dit vraagt iets van de locatie en van de professionals. Een toegankelijke jeugdzorg maakt een snelle aanpak mogelijk en kan escalatie van problemen en zware zorgtrajecten voorkomen.
2. *Maak gebruik van de kracht van sociale netwerken:* Gemeenten dienen bij de organisatie van de hulpverlening alert te zijn op de mogelijkheden om het netwerk van kinderen en ouders in te schakelen bij de oplossing van problemen.
3. *Maak risico’s bespreekbaar:* Mensen maken fouten en sommige incidenten zijn niet te voorkomen. Om dit te accepteren moet er een omslag komen in het denken over de maakbaarheid van onze samenleving. Dit vraagt om een terughoudende houding van de overheid en een cultuurverandering in de politiek.
4. *Zet in op een samenhangende aanpak:* De problemen van jongeren en gezinnen staan vaak niet op zichzelf. De jeugdzorg moet in samenhang worden gezien met andere problemen. Dit vraagt een samenhangende aanpak op het gebied van zorg, welzijn en werk.
5. *Geef ruimte aan keuzevrijheid en identiteit:* Hulpverlening dient aan te sluiten bij de opvoeding en de (geloofs)overtuiging. Gemeenten dienen te borgen dat organisaties aan kunnen sluiten bij de eigen overtuigingen van mensen.

De conferenties van de Eigen Kracht Centrale vormen een inspirerend praktijkvoorbeeld van deze manier van werken. In aanvulling op de professionele hulpverlening gaat een Eigen Krachtcoördinator met mensen en hun omgeving in gesprek, om hen te helpen zelf plannen te maken om problemen te overwinnen. Zo gaan professionele zorg en sociale veerkracht hand in hand.

Arbeidsparticipatie

De gemeenten worden straks verantwoordelijk voor bijna alle mensen met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt. Zij gaan hen helpen bij het vinden van arbeid en indien nodig een uitkering of loonaanvulling verstrekken. Die verantwoordelijkheid hadden zij al voor mensen met een bijstandsuitkering. Nu krijgen zij ook mensen met een arbeidsbeperking onder hun hoede.

Net als anderen willen mensen met een beperking graag aan de slag en respect krijgen voor hun inzet. Om dat mogelijk te maken zijn er mensen nodig die om hen heen staan en hun die ruimte bieden. Op dit moment speelt de overheid een grote rol in hun leven. We streven ernaar dat zij minder afhankelijk worden van de

Achter de schutting

overheid en meer kunnen bouwen op de kracht van de samenleving. Concreet doen we daartoe de volgende aanbevelingen:

1. *Zet bij re-integratie in op het sociale netwerk:* Het sociale netwerk kan een grote rol spelen bij het verbeteren van de re-integratie van mensen met een arbeidshandicap. Door dit netwerk te activeren kan de afstand tot werkgevers verkleind worden. Bovendien kan de overheid bemiddelen tussen scholen en werkgevers en ruimte bieden aan de uitwisseling van ervaringen tussen werkgevers.
2. *Laat niet kostenbesparing centraal staan, maar zinvolle arbeid:* Een valkuil voor gemeenten is om vooral in te zetten op kostenbesparing. Dat gaat soms ten koste van de participatie van mensen aan de samenleving, terwijl dat juist het doel moet zijn. Soms zijn investeringen nodig om mensen met hun talenten een plek te geven in de samenleving, bijvoorbeeld in de vorm van beschermt werk of dagbesteding.
3. *Ondersteun werkgevers:* Gemeenten kunnen werkgevers nog veel meer stimuleren en ondersteunen in hun relatie met arbeidsgehandicapten. Zo kunnen gemeenten bepaalde voorwaarden stellen bij het verlenen van opdrachten aan werkgevers. Daarnaast dienen ze werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking willen aannemen zoveel mogelijk te ontlasten.
4. *Werk aan een samenhangende aanpak:* Er valt nog veel winst te halen door in te zetten op een samenhangende aanpak van de uitdagingen waar mensen voor staan. Daarbij valt te denken aan de afstemming van aanpassingen in de woon- en werkomgeving.

De 'maatjesbank' van GIDS (Geloof In De Samenleving) vormt een treffend voorbeeld. Hierbij worden mensen opgeleid om een maatje te zijn voor werklozen en zzp'ers, die niet of onvoldoende in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Zo worden het netwerk en de ervaring van de maatjes ingezet om de afstand van werklozen en zzp'ers tot de arbeidsmarkt te verkleinen.

Tot slot

Nederland bevindt zich middenin een belangrijk veranderingsproces. Met inachtneming van de vereiste geleidelijkheid en zorgvuldigheid, is het goed te zoeken naar een nieuw evenwicht en een nieuwe dynamiek tussen overheid en samenleving. In het zoeken naar dat evenwicht hebben we in deze studie aanbevelingen gedaan aan lokale politici en bestuurders. Het is van groot belang dat hun beleid begint bij erkenning en waardering van het talent van ieder mens en de onderlinge betrokkenheid van mensen. Bij hun sociale beleid dienen zij aan mensen en hun relaties ruimte te geven. Dat betekent ook ruimte geven aan verschil in de samenleving. De overheid ondersteunt de samenleving door samenhangend maatwerk en een veerkrachtig vangnet.