



WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT CHRISTENUNIE / CHRISTELIJK-SOCIAAL 2030

Wouter Beekers en Bernadette van den Berg (red.)

ACHTER de schutting

Kansen na de decentralisaties

Achter de schutting

Achter de schutting

Kansen na de decentralisaties

Christelijk-sociaal 2030 • Deel 2

Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie

Bestuurdersvereniging ChristenUnie

Wouter Beekers (red.)

Bernadette van den Berg (red.)

Marjan Haak-Griffioen

Marja Jager-Vreugdenhil

Simone Kennedy-Doornbos



WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT
VAN DE CHRISTENUNIE



Buijten & Schipperheijn *Motief* - Amsterdam

Colofon

Eerste druk: december 2013

© 2013 Wouter Beekers (red.), Bernadette van den Berg (red.), Marjan Haak-Griffioen, Marja Jager-Vreugdenhil, Simone Kennedy-Doornbos

Niets uit deze uitgave mag worden openbaar gemaakt en/of verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende en de uitgever.

ISBN 978-90-5881-755-6

Inhoud

Voorwoord.....	7
Inleiding.....	9
Samenvatting	12
Vraagstelling	12
Uitgangspunten	12
Maatschappelijke ondersteuning.....	13
Jeugdzorg	14
Arbeidsparticipatie.....	15
Tot slot.....	16
Hoofdstuk 1: Sociaal beleid in beweging, een geschiedenis.....	17
<i>Wouter Beekers</i>	
Kijk op armoede.....	17
Christelijk-sociale politiek.....	18
Verzorgingsstaat: opkomst en crisis	19
Burgerkracht	20
Tot slot.....	21
Hoofdstuk 2: Uitgangspunten voor de toekomst	22
<i>Wouter Beekers</i>	
1. Waardeer mensen en hun talent	22
2. Geef ruimte aan sociale gemeenschappen en verschil	24
3. Zet in op maatwerk, dicht bij de burger	25
4. Bied de samenleving een veerkrachtig vangnet	27
Tot slot.....	28
Hoofdstuk 3: Maatschappelijke ondersteuning.....	29
<i>Marja Jager-Vreugdenhil</i>	
Stip op de horizon	29
Vertrekpunt.....	30
Samenhang met andere decentralisaties	31
Veranderingen op komst	32
Agenda voor de gemeentepolitiek	33
1. Spreek bestaande gemeenschappen aan op hun maatschappelijke doelen.....	33
2. Kom op voor mensen in een kwetsbare situatie	36

3. Wees kritisch op de gevolgen van marktwerking.....	36
4. Zet in op diversiteit en keuzevrijheid	36
Inspirerende praktijken.....	37
Tot slot.....	38
Hoofdstuk 4: Jeugdzorg	39
<i>Marjan Haak-Griffioen</i>	
Stip op de horizon	39
Vertrekpunt	41
Verkokering en angstcultuur	42
Nieuwe Jeugdwet	43
Agenda voor de gemeentepolitiek	44
1. Investeer in een goede toegang tot de jeugdzorg	44
2. Maak gebruik van de kracht van sociale netwerken.....	45
3. Maak de risico's bespreekbaar	46
4. Zet in op een samenhangende aanpak	47
5. Geef ruimte aan keuzevrijheid en identiteit.....	47
Inspirerende praktijken.....	47
Tot slot.....	48
Hoofdstuk 5: Arbeidsparticipatie.....	50
<i>Simone Kennedy-Doornbos</i>	
Stip op de horizon	50
Vertrekpunt.....	51
Activering tot arbeid	52
Participatiewet	53
Agenda voor de gemeentepolitiek	55
1. Zet bij re-integratie in op het sociale netwerk	55
2. Laat niet kostenbesparing centraal staan, maar zinvolle arbeid.....	55
3. Ondersteun werkgevers	56
4. Werk aan een samenhangende aanpak	57
Inspirerende praktijken.....	58
Tot slot.....	59
Slotwoord.....	60
Verwijzingen	61
Personalia	64

Voorwoord

De politiek van de ChristenUnie is gebaseerd op een eeuwenoude traditie van kerkelijke diaconie en particulier initiatief. Maar naastenliefde alleen is niet genoeg. De christelijk-sociale traditie geeft ook hoge prioriteit aan een menswaardig bestaan en een rechtvaardige samenleving. De mens is rentmeester onder God en ontplooit zich in relaties en verbanden.

In onze tijd verandert de klassieke verzorgingsstaat in een participatiesamenleving. Dat proces is al enkele decennia aan de gang. De overheid laat los en neemt minder verantwoordelijkheid, de burger en zijn verbanden worden meer aangesproken op hun verantwoordelijkheid en hun eigen bijdrage. In het sociale domein gaat het niet meer alleen om sociale rechten, maar ook over morele plichten. In lijn met de christelijk-sociale traditie ziet de ChristenUnie deze hervorming en decentralisatie als een kans.

In deze publicatie wordt het proces van vermaatschappelijking uitgewerkt aan de hand van drie decentralisaties: de maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg en de arbeidsparticipatie. Het gaat hier om drie majeure operaties, die onder het kabinet Rutte II verder vorm krijgen. De rijksoverheid draagt deze werkterreinen over aan de gemeenten. Het sociale domein wordt hierdoor de belangrijkste gemeentelijke prioriteit. Lokale politici van de ChristenUnie hebben de boeiende opdracht om deze overgang volgens hun idealen vorm te geven. Daar ligt de kans. Maar in dit voorwoord wil ik ook een waarschuwingssignaal meegeven met betrekking tot de risico's. In de eerste plaats, zijn gemeenten in staat om deze taak op zich te nemen? Levert het niet grote problemen op, als in een kort tijdsbestek drie grote transities op het gemeentelijk bord worden gelegd? De drie decentralisaties zijn ook sterk financieel gemotiveerd. Het gevaar van *local dumping* moet nadrukkelijk onder ogen worden gezien. Als gemeenten hun nieuwe taken moeten uitvoeren met een kleiner budget dan wat voorheen vanuit het rijk beschikbaar was, is de kans op ongelukken groot.

In de tweede plaats, decentralisatie is niet hetzelfde als participatie. Decentralisatie is de beweging waarbij taken en bevoegdheden worden verlegd van de rijksoverheid naar de provincies en gemeenten. Burgers en maatschappelijke verbanden zijn daarmee echter nog geen participanten. De burger is mondiger en zelfstandiger geworden, wil en kan zelf meer regie nemen, wat goed aansluit bij de tendens van meer burgerparticipatie. Maar zij krijgt nu niet alleen te maken met meer vrijheid, maar ook met minder individuele rechten. Die verandering vraagt aandacht.

In de derde plaats, hoeveel ruimte is er daadwerkelijk voor de gemeenten om eigen beleid te voeren? Staat het recht op gelijke behandeling niet een overtuigende decentralisatie in de weg? Kan het rijk straks nog ergens voor verantwoordelijk

worden gesteld? De transities van de maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg en de arbeidsparticipatie kunnen niet alleen in termen van kansen worden benaderd.

Het sociale domein zal de komende jaren de gemoederen volop bezighouden. De gemeente moet nadrukkelijk nadenken over de invulling van haar rol en moet streven naar meer *partnership*. Vanuit christelijk-sociale idealen kunnen we volop in de nieuwe beleidsroute investeren. Daarbij moeten zorgvuldigheid en nuchterheid voorop staan. De weg van de klassieke verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving is lang en kent geen einde.

Ik dank alle betrokkenen bij de totstandkoming van deze publicatie. Het gaat dan in de eerste plaats om dr. Wouter Beekers, de nieuwe directeur van de mr. G. Groen van Prinstererstichting, die met zijn bijdrage zijn visitekaartje afgeeft. Daarnaast dank ik drs. Bernadette van den Berg en de Bestuurdersvereniging van de ChristenUnie, die ervoor kozen in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 deze belangrijke thema's goed te overwegen. Niet minder geldt mijn dank voor de overige auteurs: dr. ir. Marja Jager-Vreugdenhil, expert op het gebied van de Wmo, Marjan Haak-Griffioen, die als voormalig wethouder en gedeputeerde veel kennis heeft van het thema jeugdzorg en zorgt voor een bestuurlijke inbreng in deze uitgave en drs. Simone Kennedy-Doornbos, die als gemeenteraadslid in Amersfoort de vraagstukken rond de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt van dichtbij meemaakt.

Deze publicatie over de drie decentralisaties komt aan de vooravond van de gemeenteraadsverkiezingen in 2014. Wij willen hiermee ondersteuning bieden aan kandidaten die op de lijsten van de ChristenUnie staan, aan de vele vertegenwoordigers in de raden en aan het gemeentelijk bestuur. Dit boek is een opmaat naar het debat over het sociale domein, dat de komende jaren gevoerd zal worden. We hopen dat de christelijk-sociale visie van de ChristenUnie zal inspireren bij de beleidsvorming.

Namens het curatorium van het Wetenschappelijk Instituut,

Jan Westert, voorzitter

Inleiding

‘Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’¹

Deze drie zinnen, uitgesproken door koning Willem-Alexander in de Troonrede van september 2013, geven de kern weer van een belangrijk maatschappelijk debat. Nederland zit midden in een belangrijke hervorming van het sociale stelsel. Decentralisatie is daarbij een sleutelbegrip. In de vormgeving van maatschappelijke solidariteit krijgt de overheid minder en de samenleving meer verantwoordelijkheid – een proces dat wel ‘functionele decentralisatie’ wordt genoemd. Daarnaast is er ook sprake van ‘territoriale decentralisatie’: het rijk krijgt een kleinere rol en de lokale overheid een grotere. Het accent verschuift van de verzorgingsstaat naar ‘participatieplaatsen’. Sommigen juichen deze ontwikkeling toe. Anderen stellen afkeurend dat Den Haag haar verantwoordelijkheden over de schutting aan het gooien is.

Dit debat staat centraal in deze publicatie. Ten eerste bieden we een evaluatie van de hedendaagse ontwikkelingen in de verschuiving van verzorgingsstaat naar ‘participatieplaatsen’. Daarnaast formuleren we een christelijk-sociale visie op de verhouding tussen overheden en maatschappelijke geledingen in de toekomst. Om te ontsnappen aan het louter theoretische niveau, richten we ons in dit boek in het bijzonder op drie casussen: de decentralisatie van de maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg en de arbeidsparticipatie. Bij het schrijven van deze studie worden door de regering op deze drie terreinen belangrijke stappen gezet. Over de precieze invulling bestaat echter nog veel onduidelijkheid. Duidelijk is wel dat deze decentralisaties lokale politici, bestuurders en burgers voor belangrijke veranderingen en uitdagingen zullen plaatsen.

We vinden het belangrijk om deze drie decentralisaties in hun context te beschouwen. Zeker sinds de jaren tachtig worden de verantwoordelijkheden voor de zorg en de maatschappelijke solidariteit verschoven van het rijk naar de gemeenten en van de overheid naar de samenleving. Aanvankelijk lag in de samenleving de nadruk op de markt en de maatschappelijke instituties. In de discussies van de afgelopen tijd staat echter de burger centraal en is burgerkracht het nieuwe toverwoord.

Vanuit een christelijk-sociale visie zijn deze ontwikkelingen in principe toe te juichen. ‘Achter de schutting’, waarover Den Haag verantwoordelijkheden zou

hebben geworpen, zien wij veel kansen. Verantwoordelijkheden horen namelijk zo dicht mogelijk bij burgers en gemeenschappen.

Er zijn echter ook risico's, waarop Jan Westert in zijn voorwoord terecht wijst. Zo vereist het proces van vermaatschappelijking ook een cultuurverandering: de burger moet zijn verwachtingen van de overheid en de politiek bijstellen. Hoe vindt die verandering plaats? Professionals blijven hoe dan ook nodig. Gaat het hen lukken om verantwoordelijkheden over te dragen, zonder uit beeld te verdwijnen? En hoe vergaat het mensen in een kwetsbare of geïsoleerde positie? Een bijzonder probleem is de wiebelige situatie in Den Haag. Zo sneuvelde de eerste hervorming van het arbeidsparticipatiebeleid (de Wet werken naar vermogen) met het kabinet Rutte I. Ook het beleid van het kabinet Rutte II, met een minderheid in de Eerste Kamer, is steeds aan verandering onderhevig. Het is voor gemeenten in deze context erg moeilijk zich tijdig voor te bereiden.

Door de veranderlijke Haagse politiek was het overigens ook voor ons lastig om een vertrekpunt vast te stellen. Zo kwam staatssecretaris Martin van Rijn begin november – dit boek lag al bijna bij de drukker – nog met een belangrijke beleidswijziging ten aanzien van de rolverdeling tussen gemeenten en zorgverzekeraars rondom verpleging en verzorging. Die onzekerheid hebben we op verschillende plekken benoemd. Ondanks deze veranderingen staat het brede decentralisatiebeleid overeind, evenals de aanbevelingen die we in dat kader doen.

Al is en blijft een debat nodig over het landelijk beleid met betrekking tot de decentralisaties, we hebben ervoor gekozen daarop in dit boek niet uitgebreid in te gaan. Deze publicatie is primair bedoeld voor lokale bestuurders en politici, voor wie deze decentralisaties een vaststaand gegeven zijn. Aan hen doen we aanbevelingen met betrekking tot de omgang met hun nieuwe verantwoordelijkheden. De centrale vraag in deze studie is: hoe kunnen lokale politici en bestuurders de kracht van de samenleving ruimte geven en ondersteunen in hun nieuwe verantwoordelijkheden rondom de maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg en de arbeidsparticipatie? We geven steeds aandacht aan de vraag waar we vandaan komen, waar we nu staan en waar we, vanuit een christelijk-sociaal uitgangspunt, uit willen komen.

Dit boek is het resultaat van een samenwerking tussen het Wetenschappelijk Instituut en de Bestuurdersvereniging van de ChristenUnie. Zij hebben kunnen profiteren van de inbreng van vele ervaringsdeskundigen en meelezers, bijvoorbeeld tijdens verschillende expertmeetings en cursussen over het onderwerp. Inbreng kwam er ook in de vorm van een themanummer van *Denkwijzer*: 'De verzorgingsstaat voorbij' verschenen in oktober 2013. Waardevol was tenslotte de betrokkenheid van Antonie Mauritz, die een stageproject bij het WI combineerde met een bestuurskundige masterscriptie over de Wet maatschappelijke ondersteuning.² De eindredactie werd verzorgd door Remco van Mulligen, als gast-onderzoeker verbonden aan het Wetenschappelijk Instituut.

Het boek is als volgt opgebouwd. In de eerste twee hoofdstukken geeft Wouter Beekers een historisch kader en benoemt hij christelijk-sociale uitgangspunten voor de gewenste toekomstige verhouding tussen lokale overheden en de samenleving. In het derde, vierde en vijfde hoofdstuk behandelen Marja Jager-Vreugdenhil, Marjan Haak-Griffioen en Simone Kennedy-Doornbos respectievelijk de casussen van de maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg en de arbeidsparticipatie. Hierbij bekijken we steeds waar we vandaan komen, waar we nu staan en waar we naartoe willen. Op basis van die analyse doen we lokale politici en bestuurders aanbevelingen voor de te volgen route. Laten zij hun keuzes weloverwogen maken en de kansen van deze transitie maximaal benutten.

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 beschut 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.

Hoofdstuk 1

Sociaal beleid in beweging, een geschiedenis

Wouter Beekers

De huidige hervormingen van ons sociaal stelsel staan niet op zichzelf. Het sociale overheidsbeleid heeft zich steeds aangepast aan de wensen en noden van de tijd en is altijd aan hervormingen onderhevig geweest. Sociaal beleid is dus niet statisch en het is belangrijk om dat te beseffen bij het vellen van een oordeel. De huidige hervormingen voltrekken zich reeds sinds de jaren tachtig en moeten gezien worden in het kader van een lange historische zoektocht. In dit hoofdstuk staan we stil bij de verschillende visies die er in de geschiedenis zijn geweest op armoede- en sociale vraagstukken en op de verantwoordelijkheid die overheid en samenleving daarbij hebben.

Kijk op armoede

Het antwoord op de vraag welke sociale taak de overheid heeft, was door de geschiedenis heen steeds afhankelijk van de verschillende maatschappelijke contexten. Heersers van het Romeinse rijk keken bijvoorbeeld met jaloezie naar de manier waarop christenen op grote schaal opvanghuizen stichtten voor vreemdelingen, armen, zieken en ouderen. In een poging hen de wind uit de zeilen te nemen ontplooiden de Romeinse keizers zelf ook zulke sociale initiatieven.³

In het christelijke Europa stond lang de vraag centraal welke verantwoordelijkheden kerk en staat hadden in het sociaal beleid. Het antwoord werd in hoge mate bepaald door hoe men tegen armoede aankeek. In de middeleeuwen was armoede een christelijk ideaal en armenzorg een religieuze plicht, waarin de kerk en de gelovigen de belangrijkste rol hadden.

Sinds ruwweg de vijftiende eeuw is het denken over sociaal overheidsbeleid steeds meer beïnvloed door het humanisme. Dat riep de mens op zichzelf te ontplooiën. Armoede werd nu steeds vaker gezien als een belemmering, die weggenomen diende te worden. In de armoedebestrijding kregen niet alleen burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook de (aanvankelijk vooral lokale) overheid een rol toebedeeld.

In de negentiende eeuw, toen deze benadering gemeengoed was geworden, ontstond discussie over de vraag hoe de overheid armoede het meest effectief kon

bestrijden. Er waren in dat debat twee uitersten. Aan de ene kant was er het ideaal van *laisser faire*, dat aanvankelijk centraal stond. Daar tegenover stonden zij die pleitten voor een overheid die gelijke kansen en een basaal zekerheidsniveau schept. De meesten meenden echter dat mensen de gevolgen van hun daden moesten ervaren en primair zelf verantwoordelijk waren voor de verbetering van hun situatie. ‘Elke onderstand, die de strekking heeft om de minvermogenen in hare verkwistingen te stijven, die hen zorgeloos laat omtrent de toekomst, is eene zekere oorzaak van vermeerderende armoede’, zo heette het dan.⁴

Christelijk-sociale politiek

In de negentiende eeuw ontstond de christelijk-sociale politieke richting, zoals we die nu kennen. Zij stond kritisch tegenover het toenmalige spreken over gelijkheid en zelfontplooiing en vreesde dat een grote rol van de overheid ten koste ging van het christelijke ideaal van naastenliefde, van het verantwoordelijkheidsgevoel van mensen voor elkaar. Christenen hielden het echter niet bij kritiek alleen. Bij de bestrijding van nieuwe maatschappelijke noden liepen zij vaak voorop. Ook zij streefden naar de ontplooiing van mensen. Ze zochten die niet alleen in materiële vooruitgang, maar ook in het sociale en geestelijke welzijn van mensen. Het Leger des Heils was hiervan een goed voorbeeld. De heilssoldaten bezochten gevangenen en spraken met hen ook over de morele en spirituele dimensie van hun misstappen. Hun adagium was: ‘soup, soap and salvation’.⁵

Ook in de politiek ontwikkelden christenen een eigen positie. Zij gingen niet mee in het spreken over de soevereiniteit van een volk of regering. Vanuit de Bijbelse geschiedenis over mens en samenleving kozen zij een andere benadering. God schiep mensen naar Zijn beeld. Pas in de loop van de geschiedenis vormden die mensen maatschappelijke verbanden. En slechts na lang aandringen en met tegenzin stond God toe dat Zijn volk een koning kreeg.⁶

In de praktijk trokken christenpolitici daaruit twee conclusies. In de eerste plaats meenden zij dat de staat de samenleving niet moet overheersen of overwoekeren, maar een dienstbare positie moet innemen ten opzichte van andere samenlevingskringen. Staatsman Abraham Kuyper muntte daartoe de term ‘soevereiniteit in eigen kring’. Katholieken spraken van een subsidiaire (aanvullende) rol van de overheid. Wanneer de overheid zich mengt in de samenleving, moet dit gericht zijn op regulering en ondersteuning van initiatieven die er al zijn – bijvoorbeeld vanuit burgers, maatschappelijke bewegingen, kerken en werkgevers.

In de tweede plaats stelden christenpolitici dat het van belang is om het primaat te leggen bij de gemeenten, niet bij het rijk. Zij meenden dat mensen, families en sociale netwerken in de geschiedenis lokale gemeenschappen hadden gevormd, die bestuurd werden door gemeentelijke overheden. Vanuit gemeenten zijn weer

provincies gegroeid en vanuit die provincies is de natie ontstaan, niet andersom.⁷ Mede onder invloed van de christelijk-sociale politiek maakte aan het einde van de negentiende eeuw het *laissez faire* plaats voor de inzet op een overheid die ondersteunde wat in de samenleving zelf gebeurde.⁸ Het huidige streven naar een waarborgstaat die ruimte biedt voor een participatiesamenleving vertoont gelijkenissen met deze tijd.

Verzorgingsstaat: opkomst en crisis

In de loop van de twintigste eeuw werd de benadering van een ondersteunende overheid vervangen door een denken in termen van sociale zekerheid. Dat gebeurde onder invloed van de Eerste en Tweede Wereldoorlog, die de westerse samenlevingen dreigden te ontwrichten. Regeringsleiders wilden maatschappelijke onrust voorkomen door een krachtig sociaaleconomisch beleid. Daarbij kwam veel nadruk te liggen op de gelijke rechten van burgers. Sociaal beleid dat verschilde van gemeente tot gemeente werd onwenselijk geacht. In de verzorgingsstaat kreeg het rijk de grootste stem.

Vertegenwoordigers van de christelijk-sociale politiek hebben hun vraagtekens geplaatst bij het beleid dat na 1945 werd gevoerd. Voor de Antirevolutionaire Partij was dit aanvankelijk reden om niet deel te nemen aan de regering. Ook het Gereformeerd Politiek Verbond, een van de voorgangers van de ChristenUnie, verzette zich tegen bijvoorbeeld de Bijstandswet, die veel verantwoordelijkheid wegtrok bij kerken en familieverbanden.

De verzorgingsstaat bereikte haar hoogtepunt in de jaren zeventig en tachtig. De publieke uitgaven waren gestegen van nog geen tien procent van het bruto binnenlands product aan het begin van de twintigste eeuw tot ruim zestig procent in de jaren tachtig. In dat decennium constateerden prominente politici en denkers echter tevens dat de verzorgingsstaat op haar grenzen was gestuit en zelfs in een crisis verkeerde. Die crisis was deels materieel van aard: de economische groei stagneerde en het was de vraag of de kosten van het sociaalzekerheidsstelsel in de toekomst nog wel gedragen konden worden. Daar kwam bij dat ook de bureaucratie van de verzorgingsstaat vastliep. Den Haag bemoeide zich op detailniveau met de uitvoering van beleid. Zo schreef het rijk voor, hoeveel keukenkastjes er moesten zijn in elke sociale huurwoning die in Nederland werd gebouwd.⁹ Tenslotte kende de crisis een morele kant. Vooraanstaande sociologen concludeerden dat het ideaal van collectieve solidariteit langzamerhand had plaatsgemaakt voor een 'welzijnsconsumentisme'. Zij spraken over een 'verstatelijking' en 'individualisering' van de samenleving ten koste van de gemeenschapszin.¹⁰

Zowel in Nederland als in andere westerse landen gingen regeringen vervolgens de verzorgingsstaat hervormen. Zij verschoven verantwoordelijkheden van het rijk naar de gemeenten. Een bekend Nederlands voorbeeld hiervan is de

Achter de schutting

Welzijnswet van 1984, die gemeenten veel vrijheid gaf om het lokale welzijnsbeleid vorm te geven. Dergelijke maatregelen waren bedoeld om sociaal beleid aan te passen aan de verschillende behoeften en mogelijkheden in de samenleving van plaats tot plaats.¹¹

Daarnaast wilden veel westerse regeringen de rol van de overheid in de samenleving verkleinen. Aanvankelijk probeerden zij dat door de introductie van meer marktwerking. De jaren tachtig en negentig stonden in het teken van de politiek van Thatcher, Reagan en dichterbij huis: Lubbers en Kok. Privatisering werd het nieuwe toverwoord. De overheid stootte haar aandelen in belangrijke industrieën, zoals de Hoogovens, af. Overheidsorganisaties zoals de PTT werden omgezet in particuliere bedrijven en semipublieke maatschappelijke organisaties, zoals de woningcorporaties, werden verzelfstandigd. Als gevolg hiervan daalden de publieke uitgaven weer, van zestig procent van het bruto binnenlands product in rond 1980 naar vijfenveertig procent rond de eeuwwisseling.

Burgerkracht

Aan het begin van de eenentwintigste eeuw werd het geloof in het heil van marktwerking getemperd. De privatiseringen hadden niet het effect waarop men hoopte. Er klonk kritiek op maatschappelijke sectoren, op de continue fusies en schaalvergroting, op bestuurders die soms onverantwoordelijk omgingen met gemeenschaps-geld en op het gebrek aan mogelijkheden om van overheidswege bij te sturen.¹²

Opinie- en beleidsmakers keerden hun blik naar de burger. Zij werden daarin beïnvloed door bijvoorbeeld het denken van de Brit Philip Blond, die met zijn *red Toryism* aandacht vraagt voor de *big society* tussen markt en staat.¹³ In Nederland werd burgerparticipatie een populaire beleidsterm. Voor sommigen ging dat begrip niet ver genoeg: zij meenden dat de samenleving gedragen wordt door burgerkracht en dat het niet de burger, maar juist de *overheid* is die in deze dynamiek participeert.¹⁴

De bekendste politieke vertaling van dit denken is de Wet maatschappelijke ondersteuning uit 2007. Deze benaderde zorgverlening niet langer louter als een individueel recht, maar ook als een opdracht aan burgers. Onder andere op het gebied van welzijn, huishoudelijke verzorging en gehandicaptenvoorzieningen moesten burgers meer gestimuleerd worden om aan die opdracht te voldoen. In de toelichting vatte de regering het doel van de wet in één woord samen: 'mee-doen'.¹⁵ Die doelstelling ligt ook ten grondslag aan de nieuwe decentralisaties van de maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en arbeidsparticipatie – het onderwerp van dit boek.

Het is niet toevallig dat de ChristenUnie juist aan het begin van de eenentwintigste eeuw voor het eerst in haar geschiedenis regeringsverantwoordelijkheid mocht dragen. Het burgerkrachtdenken heeft immers raakvlakken met de chris-

telijk-sociale visie op de samenleving. De ChristenUnie speelde een actieve rol in het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen overheid en burger. Voorbeelden hiervan zijn het initiatief voor een parlementaire enquête naar de privatisering van het publieke domein, de poging om een Handvest Burgerschap vast te stellen en de oprichting van Centra voor Jeugd en Gezin.

Maar er klinkt ook kritiek op de huidige hervormingen. Sommigen beweren dat het begrip participatie een schaamlap is geworden voor bezuinigingen. Een belangrijke critica van de huidige hervormingen is de Amsterdamse sociologe Evelien Tonkens. Zij publiceerde een boek met de veelzeggende titel *Als meedoen pijn doet*. Haar grootste bezwaar is dat het ideaal van burgerkracht haaks staat op dat van de individuele autonomie. 'De zorg van de staat maakte mensen minder afhankelijk van familie, vrienden, anderen in de buurt en charitas. Vooral vrouwen, die veel zorgtaken vervulden, zagen dit als een bevrijding, omdat het minder belastend was om van de overheid afhankelijk te zijn dan van familie en burens.' Volgens Tonkens hebben mensen geen behoefte om weer van elkaar afhankelijk te worden en om structurele zorg te verlenen aan burens of familie.¹⁶

Dergelijke kritische vragen zijn op zijn plaats. De huidige sociale hervormingen kennen risico's, bijvoorbeeld door het tempo waarmee ze worden doorgevoerd en de bezuinigingen die ermee gepaard gaan. Het beleid kent bovendien belangrijke tegenstrijdigheden. De regering streeft naar meer onderlinge zorg, maar ook naar meer arbeidsparticipatie. Gaat het een niet ten koste van het ander? Hier komt bij dat onze samenleving niet dezelfde is als die van de negentiende of begin twintigste eeuw. De samenleving is veranderd, onder andere onder invloed van het sociaalzekerheidsstelsel. Niet iedereen staat te trappelen om een actievere rol te spelen in de onderlinge zorgverlening. Bovendien maakt de toegenomen mobiliteit van mensen het soms lastiger om die zorg te verlenen. Omzien naar je moeder in de Achterhoek is moeilijk wanneer je *expat* bent in New York.

Tot slot

In onze geschiedenis is steeds gezocht naar een evenwicht tussen ondersteuning en toerusting van mensen in een kwetsbare situatie en naar een goede rolverdeling tussen overheid en samenleving daarbij. Onze huidige zoektocht is wat dat betreft niet nieuw en ook niet verkeerd, mits veranderingsprocessen geleidelijk en zorgvuldig plaatsvinden.

In het verleden speelden overheid, maatschappelijke instituties en marktpartijen een belangrijke rol in de zorg en de sociale zekerheid. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw vragen we daarnaast ook aandacht voor wat burgers en sociale gemeenschappen kunnen betekenen in maatschappelijke vraagstukken. Dit zoeken naar een nieuw evenwicht en een nieuwe rolverdeling is toe te juichen.

Hoofdstuk 2

Uitgangspunten voor de toekomst

Wouter Beekers

De huidige sociale hervormingen beschouwen we als een kans. De christelijk-sociale politiek heeft, anders dan het individualistische liberalisme en de op de staat georiënteerde sociaaldemocratie, altijd aandacht gevraagd voor de kracht van de samenleving. God heeft ons als mensen aan elkaar gegeven. Mensen komen tot hun recht wanneer zij omzien naar elkaar en menselijke relaties geven een samenleving haar kracht.

De overheid heeft ten opzichte van deze samenleving een beperkte, zij het belangrijke taak. Ze handhaaft het recht en sterkt burgers, gemeenschapsinitiatieven en maatschappelijke organisaties in hun kracht. Om te werken aan deze nieuwe verhouding tussen samenleving en overheid reiken we lokale politici en bestuurders in dit hoofdstuk vier uitgangspunten aan voor hun sociale beleid.

I. Waardeer mensen en hun talent

Mensen zijn geschapen door God, ‘naar zijn Beeld’ en ‘bijna goddelijk gemaakt’. Mensen zijn van waarde, dat is het uitgangspunt van de christelijk-sociale politiek. Het is belangrijk om mensen tot hun recht te laten komen. Relaties staan daarbij centraal. Het grootste gebod dat God ons gaf, stelt immers: ‘heb de Heer, uw God, lief met heel uw hart en met heel uw ziel en met heel uw verstand’ en ‘heb uw naaste lief als uzelf’. De mens is een relationeel wezen en door naar anderen om te zien komen mensen tot hun recht en tot ontplooiing.¹⁷

Christus sprak hierover in de bekende metafoor van de talenten – in de oorspronkelijke betekenis waren dit geldstukken. Begraaf deze niet, zo houdt Hij ons voor, maar woeker ermee. Het woord talent is ingeburgerd geraakt in onze taal en verwijst tegenwoordig naar de aanleg die mensen hebben. Christus spreekt erover in de context van het Koninkrijk van God, waarin het liefdesgebod en relaties centraal staan. Juist om die opdracht te vervullen heeft God iedere mens talent gegeven. Ieder mens is van waarde. Dat is een goed vertrekpunt voor de christelijk-sociale politiek.¹⁸

Het maakt veel uit hoe we de waarde en het talent van mensen zien. Dat is op aangrijpende wijze beschreven door de katholieke Henri Nouwen. Deze priester en theoloog maakte vanaf de jaren zestig een indrukwekkende wetenschappelijke

carrière, die uitmondde in een professoraat aan het prestigieuze Harvard. Maar op het hoogtepunt van zijn loopbaan zei Nouwen als vijftiger de academie vaarwel en werd pastor in een gemeenschap van verstandelijk beperkten. Hij verhaalde later hoe hij daar begroet werd door Linda, een jonge vrouw met het syndroom van Down, die zonder enige terughoudendheid haar armen om hem heen sloeg en met overtuiging zei: ‘welkom’. Nouwen was overdonderd door dit talent van liefde. Hij schreef hierover later: ‘Ik was met open armen ontvangen, ik kreeg alle aandacht en genegenheid waarop ik ooit had gehoopt, en daarmee kreeg ik een veilige, liefdevolle plek waar ik zowel geestelijk als emotioneel zou kunnen groeien.’¹⁹ Nouwen is in zijn spreken over talenten allerminst naïef over de mogelijkheden van mensen – die immers zeer sterk kunnen uiteenlopen. In de Bijbelse gelijkenis krijgt de ene mens vijf talenten, de ander twee en nog een ander slechts één, ‘ieder naar wat hij aankon’. Mensen hebben dus verschillende talenten gekregen. Overigens komt dat gegeven ook terug in het feit dat mensen op heel verschillende manieren op elkaar en op de samenleving betrokken zijn. Onderzoekers spreken in dat verband wel van verschillende burgerschaps- of betrokkenheidsstijlen. Er zijn bijvoorbeeld verantwoordelijke, kritische, volgzame en pragmatische mensen.²⁰ Dat laat onverlet dat iedereen het talent heeft om betrokken op anderen te zijn.

De politiek moet mensen de ruimte geven om hun talenten in te zetten in de samenleving. De overheid dient zich bewust te zijn van het gevaar van verdringing van informele door formele zorg. Denk hierbij aan de kinderopvangtoeslag die ervoor zorgt dat het minder aantrekkelijk wordt om opa’s en oma’s te laten oppassen. Soms echter is formele zorg juist nodig om mensen een plek te bieden waar ze van waarde kunnen zijn, zoals in een sociale werkplaats.

Mensen zijn vrij om hun talent wel of niet in te zetten voor elkaar. Naast liefdevol is een roeping. Het is niet gek, maar goed elkaar aan te spreken op die morele plicht. Maatschappelijke organisaties dienen ook ruimte te krijgen om mensen aan te spreken op hun talent. Een bekend voorbeeld geven de verpleeghuizen van Vierstroom in de Krimpenerwaard, die van de omgeving van cliënten vragen om vier uur per maand vrijwilligerswerk te doen.²¹ Lang was het vanzelfsprekend over burgerplichten te spreken, ook in Nederland. Gemeenschapszin was geen vies woord, maar een waarde die actief uitgedragen werd.²² In een land als de Verenigde Staten is dat nog steeds zo. Na zijn herverkiezing tot president sprak Barack Obama zijn kiezers aan met de woorden: ‘The role of citizens in our democracy does not end with your vote. America has never been about what can be done for us; it is about what can be done by us together; through the hard and frustrating but necessary work of selfgovernment.’²³ Het is wellicht wat overdreven als onze lokale politici en bestuurders deze Amerikaanse retoriek proberen te evenaren. Maar betrokken burgerschap vraagt om erkenning, waardering en een continu gesprek en daarin heeft ook de politiek een rol.

2. Geef ruimte aan sociale gemeenschappen en verschil

Het gaat in het publieke debat te vaak over collectieve solidariteit van overheidswege tegenover burgerkracht en zelfredzaamheid en nog veel te weinig over gemeenschapskracht. De mens is een relationeel wezen en juist in sociale verbanden zijn mensen tot veel in staat. Het oplossend vermogen en de veerkracht van mensen is des te groter wanneer zij gesteund worden door gezinnen, families, vriendenkringen, buurten, kerken en andere sociale gemeenschappen.

Interessant is de manier waarop ze daar in Nieuw-Zeeland mee om zijn gegaan. In de jaren tachtig merkte de regering dat ze er slecht in slaagde mensen bij te staan wanneer ze vastliepen in hun leven. Ze werd er in gesprekken met de oorspronkelijke bevolking, de Maori's, op gewezen dat het beleid op onder andere de gebieden van jeugdzorg en reclassering volledig was gericht op het individu. Experimenten om mensen via conferenties met familie en kennissen op het goede pad te krijgen, waren succesvol. De regering legde zelfs in een wet vast dat bij minderjarigen altijd geprobeerd moet worden om deze route te bewandelen. Op initiatief van de ChristenUnie en Partij van de Arbeid krijgt in de Nederlandse jeugdzorg het sociale netwerk een vergelijkbare positie.²⁴

Het streven naar gemeenschapskracht kan in conflict komen met het ideaal van gelijkheid. Binnen het socialezekerheidsdenken hebben alle burgers een plek, worden allen 'ingesloten'. Maar sociale gemeenschappen zijn per definitie afgebakend en sluiten dus tot op zekere hoogte ook mensen buiten. Elke gemeenschap heeft een onderscheidend karakter en stelt eigen eisen aan haar leden. Het inzetten op gemeenschapskracht betekent daarom dat de overheid ruimte moet laten voor verschil. Dat is goed. We moeten ons niet blindstaren op de gelijkheid van burgers: broederschap vraagt ook om vrijheid. De overheid zal echter wel bijzonder alert moeten zijn wanneer mensen niet door gemeenschap ingesloten zijn of opgevangen worden. Juist dan kunnen maatschappelijke professionals helpen en meezoeken naar oplossingen, om mensen handvatten te geven uit hun isolement te komen.²⁵

Gemeenschapskracht staat of valt bij de ruimte voor de verschillende overtuigingen die mensen motiveren. Mensen kunnen zich pas onderdeel voelen van een samenleving als ze zich mogen ontplooien naar hun overtuiging - als humanist, protestant, katholiek, moslims, enzovoort. Sociaal kapitaal bestaat bij de gratie van moreel kapitaal. Binnen de grenzen van de rechtsstaat moet er maximaal ruimte zijn voor mensen om hun overtuigingen een plek te geven wanneer zij zoeken naar oplossingen voor persoonlijke of maatschappelijke vraagstukken.²⁶

Al is onze samenleving institutioneel in hoge mate ontzuild, maatschappelijke initiatieven worden nog steeds in veel gevallen genomen door mensen met een gedeelde levensbeschouwing en inspiratie.²⁷ Dat maakt het maatschappelijk

initiatief ook krachtig. Een goed voorbeeld vormt het buurtwerk van Youth for Christ. Ze kwamen bij aanbestedingsprocedures in verschillende gemeenten als beste uit de bus, juist omdat hun medewerkers en vrijwilligers bijzondere motivatie putten uit hun geloof.²⁸

Die maatschappelijke verscheidenheid dient gekoesterd te worden, maar staat door de grotere rol van gemeenten juist onder druk. Gemeenten willen vaak slechts met een beperkt aantal marktpartijen of maatschappelijke partners te maken hebben, om goede en naleefbare afspraken te kunnen maken. Omgekeerd is het voor maatschappelijke organisaties van minderheidsgroepen vaak moeilijk om met alle gemeenten gesprekken te voeren. Lokale bestuurders en politici dienen hier zorgvuldig mee om te gaan. De kwaliteit van zorg en sociaal beleid hangt samen met de mate waarin aangesloten kan worden bij de identiteit van mensen.

3. Zet in op maatwerk, dicht bij de burger

De inzet op het talent van mensen en de kracht van gemeenschappen vraagt om een overheid en professionals die dichtbij staan. Dan kunnen zorgverleners de goede balans vinden tussen ruimte geven en ondersteunen en zien waar en hoe steun nodig is.

Het is goed als maatschappelijke hulpverleners in hun werk steeds ruimte geven aan het oplossend vermogen van burgers, sociale verbanden en ondernemers.²⁹ Het is van belang dat professionals, zoals zorgverleners, opbouwwerkers of buurtagenten, de ruimte krijgen om een wederzijdse samenwerking vorm te geven. Bureaucratische controlezucht staat dit nogal eens in de weg.³⁰

Er bestaan verschillende voorbeelden van succesvolle samenwerking van professionals met burgers. Denk aan de Eigen Kracht Conferenties, waarin opgeleide 'eigen kracht coördinatoren' mensen helpen om hun problemen samen met familie en vrienden op te lossen. Denk aan de Stichting Present, die vrijwilligers verbindt aan de problemen waarin de beroepskrachten zijn vastgelopen - bijvoorbeeld bij zorgmijders. In deze voorbeelden worden burgers niet aan hun lot overgelaten, maar mede-eigenaar gemaakt van persoonlijke of maatschappelijke problemen. Zij nemen zelf deel aan de bestrijding van problemen.

Ruimte voor professionals is ook van belang in het kader van een vroegtijdige en samenhangende aanpak, om escalatie van problemen te voorkomen. Het is op veel terreinen van belang te zoeken naar de samenhang van moeilijkheden waarmee mensen te maken hebben. Zo moet er bijvoorbeeld een verbinding zijn tussen de jeugdzorg en het onderwijs, waar jongeren een aanzienlijk deel van hun tijd in door brengen. Evengoed kan er een samenhang zijn tussen gezinsproblemen en moeilijkheden om een plek te vinden op de arbeidsmarkt.

In het streven naar zorg op maat is decentralisatie van rijkstaken naar gemeentenniveau een randvoorwaarde, maar niet meer dan dat. De grootste Nederlandse

Achter de schutting

gemeenten tellen tussen de twee- en achthonderdduizend inwoners. Wil een gemeente met hen een gesprek aangaan, dan gaat dat niet vanzelf. De nieuwe gemeente Graafstroom heeft daarvoor op inspirerende wijze een oplossing gezocht: er is geen gemeentehuis en de ambtenaren werken en vergaderen in de verschillende dorpen.³¹

Het decentralisatieproces is niet alleen een randvoorwaarde van zorg op maat, maar kan paradoxaal genoeg de afstand tussen lokale overheden en de burger vergroten.³² In de eerste plaats is het de vraag in hoeverre de gemeenten niet alleen nieuwe verantwoordelijkheden krijgen maar ook meer beleidsvrijheid. Gebeurt dit niet, dan is decentralisatie feitelijk een holle kreet. Meer gemeentelijke beleidsvrijheid staat echter haaks op het principe van sociale zekerheid en gelijkheid voor alle burgers. Er moet zorgvuldig gezocht worden naar landelijke kaders, waarbinnen gemeentelijke overheden kunnen bewegen.

In de tweede plaats is het decentralisatieproces enorm omvangrijk. Het proces moet bovendien in zeer hoog tempo uitgevoerd worden. Daardoor verdubbelt binnen korte tijd het gemeentebudget, maar dan nog is het de vraag of gemeenten in staat zijn deze verantwoordelijkheden te dragen. Om dat te kunnen, streven veel gemeenten, daartoe ook aangejaagd door de regering, naar samenwerking of zelfs fusies. Gezamenlijk hopen zij sterker te staan om alle beleidsafwegingen goed in kaart te brengen en specialisatie van ambtenaren mogelijk te maken. Het is echter nogal paradoxaal wanneer de decentralisatieoperatie op deze manier onbedoeld tot schaalvergroting leidt.

De herkenbaarheid, de aanspreekbaarheid en het democratische draagvlak van gemeentelijke overheden is een belangrijk aandachtspunt. Mensen beschouwen zichzelf over het algemeen minder als inwoner van West-Friesland of Hollands Kroon, dan als inwoner van Hoorn of Anna Paulowna. Deze identificatie is des te belangrijker nu gemeenten in toenemende mate een beroep doen op burgers, een beroep dat soms ook pijn doet. Het mag niet zo zijn dat de inzet op burgerparticipatie, die onder andere bedoeld is om de kloof tussen staat en burger te overbruggen, door schaalvergroting leidt tot nieuwe vervreemding.

Een interessant alternatief is de optie van structurele samenwerking tussen zelfstandige gemeenten, maar ook dit kent risico's. Zo is het nog de vraag hoe de gemeentelijke politiek die samenwerkingsverbanden moet aansturen en hoe zij bestuurders en ambtenaren kan controleren. En vanuit welke afwegingen werken gemeenten samen? De vraagstukken rondom de zorg kunnen bij bepaalde gemeenten dezelfde zijn, maar wellicht die rond arbeidsparticipatie of ruimtelijke ordening helemaal niet.

Het zoeken van nieuwe manieren om dicht bij de burger te staan vraagt zorgvuldigheid en tijd. De decentralisatie van het rijksbeleid is een goed uitgangspunt, maar deze dient geleidelijk en gefaseerd te verlopen.

4. Bied de samenleving een veerkrachtig vangnet

Ruimte bieden aan burgers en hun verbanden vraagt een andere opstelling van de overheid. De overheid hoeft de samenleving niet zelf te dragen, maar dient te worden gezien als een van de actoren met een eigen taak: dienstbaar aan en aanvullend op de samenleving.

In het socialezekerheidsdenken is vergeten dat oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken in de eerste plaats in de samenleving zelf ontstaan. Pas wanneer dat niet gebeurt, moet de overheid zich afvragen of ze maatschappelijke initiatieven moet faciliteren of stimuleren. Pas daarna moet zij overwegen of regie, regulering of zelfs publieke voorzieningen nodig zijn.³³

De overgang naar een dienstbare overheid vraagt om een ingrijpende politieke mentaliteitsverandering. Het blijkt keer op keer moeilijk om zeggenschap uit handen te geven, om te aanvaarden dat er zich verschillen voordoen in de manier waarop burgers maatschappelijk actief zijn en om te accepteren dat het soms fout gaat. De moeite ligt vooral in het feit dat de burger als kiezer nog steeds bepaalde verwachtingen heeft van zijn democratische vertegenwoordigers.³⁴ Denk bijvoorbeeld aan het recente gezinsdrama rondom de dood van de jongens Ruben en Julian. Jeugdzorg was al lang in het spel en de moeder had herhaaldelijk haar zorg geuit over de veiligheid van haar zoons. In de samenleving was er grote afschuw en klonk de roep om nieuwe regels van de overheid.³⁵

Achter onze neiging tot risicomijding gaat een maakbaarheidsillusie schuil. We veronderstellen dat dit soort afgrijselijke incidenten de wereld uit geholpen kunnen worden. Maar de wereld is niet volmaakt, de schepping is gebroken. Ongelukken en misstanden zullen helaas blijven plaatsvinden. Lokale bestuurders en politici zullen dat onder ogen moeten zien, om vervolgens het gesprek hierover aan te gaan met de burger. De overheid is geen geluksmachine, veeleer een pechdemper.³⁶

De overheid moet dus leren loslaten, maar dat mag niet het einde van het verhaal zijn. Ze heeft een aanvullende, subsidiaire rol op wat in andere samenlevingskringen gebeurt: beschermend en activerend. De overheid handhaaft orde en geeft de kaders aan van de rechtsstaat. Wanneer nodig biedt ze een vangnet, dat veerkrachtig moet zijn. Ze stimuleert mensen om hun eigen talenten te benutten.³⁷

Mensen moeten erop kunnen vertrouwen dat de overheid een stabiele ondergrond biedt. Pas dan zullen ze ook bereid zijn een meer actieve rol in de samenleving te spelen. Een goed voorbeeld vormt de zorg voor de veiligheid in buurten. Daarin kunnen bewoners een grotere rol spelen dan nu het geval is, maar dan dient de politie wel te zorgen voor een basaal gevoel van veiligheid. Pas als dat gegarandeerd is, zijn burgers ook bereid zelf hun nek uit te steken en te investeren in de veiligheid van de wijk, bijvoorbeeld in de vorm van buurtwachten.³⁸

Achter de schutting

Het vangnet moet echter ook veerkrachtig zijn. Wanneer mogelijk dient maatschappelijke hulpverlening tijdelijk te zijn en gericht op de toerusting van mensen om zelfstandig verder te gaan. Neem het voorbeeld van de jeugdzorg. Gedwongen uithuisplaatsing van een kind in een onbekend pleeggezin of zelfs pleegtehuis is een uiterste noodgreep en verre van ideaal. Het is daarom belangrijk te bekijken of er familie, vrienden of buren zijn die kunnen bijspringen, bijvoorbeeld door een kind tijdelijk onderdak te bieden. De ideale oplossing is natuurlijk wanneer ouders toegerust kunnen worden om gezinsproblemen zelf op te lossen.

Wil de overheid werkelijk een subsidiaire rol spelen, dan zijn er blijvende publieke investeringen nodig. Een actievere rol van de burger kan lagere overheidsuitgaven tot gevolg hebben, maar inzetten op subsidiariteit is niet hetzelfde als bezuinigen.

Tot slot

De inzet op het zelfoplossend vermogen van de samenleving is toe te juichen. In de huidige cultuur, die geïndividualiseerd heet te zijn, moet de overheid vooral niet onderschatten welke individu-overstijgende kracht te vinden is in gezinnen, families, buurten, kerken en andere sociale gemeenschappen.

In het nieuwe solidariteitsstelsel dat nu vorm krijgt, gaat het erom alle actoren de ruimte te geven om hun eigen rol te kunnen spelen. De overheid moet daarbij een herkenbare en betrouwbare partner zijn. Ze moet wel terughoudend zijn, vooral een controlerende rol spelen en de samenleving voorzien van een veerkrachtig vangnet. Niet meer, maar ook niet minder.

Hoofdstuk 3

Maatschappelijke ondersteuning

Marja Jager-Vreugdenhil

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) staat symbool voor de overgang van de Nederlandse verzorgingsstaat naar een 'participatiesamenleving' met een beperkt, maar sterk zorgstelsel. De Wmo, ingevoerd in 2007, formuleert verantwoordelijkheden van gemeenten in het kader van de maatschappelijke ondersteuning. Het gaat daarbij om zaken als huishoudelijke hulp, woningaanpassingen, vervoersvoorzieningen, mantelzorgondersteuning, welzijnsbeleid en maatschappelijke opvang. Na een 'eerste fase', waarin gemeenten ervaring hebben kunnen opdoen met het vormgeven en uitvoeren van beleid op deze terreinen (de zogenaamde 'Wmo 2007'), liggen er nu plannen om de verantwoordelijkheden van de gemeenten nog verder te vergroten (de 'Wmo 2015').

In dit hoofdstuk komen drie vragen aan de orde. Ten eerste: wat is de 'stip op de horizon', welk eindresultaat moet de Wmo bereiken? Vervolgens: wat zijn de ontwikkelingen tot nu toe en welke nieuwe ontwikkelingen zijn al zichtbaar? En tot slot: welke stappen kunnen gemeenten zetten om van dit vertrekpunt de goede richting uit te gaan en zijn er praktijkvoorbeelden die daarbij kunnen inspireren?

Stip op de horizon

De Wmo wil bijdragen aan een samenleving waarin iedereen met zijn eigen talenten en mogelijkheden tot zijn recht komt. Iedereen moet kunnen meedoen en wordt aangespoord om een steentje bij te dragen in de lokale samenleving. Voor mensen die moeilijk kunnen meedoen, bijvoorbeeld door een ziekte of beperking, zijn voorzieningen of andere vormen van ondersteuning beschikbaar. Dat vangnet is er ook voor mensen die in een crisissituatie zijn beland. Voor ondersteuning, voorzieningen en vangnet wordt in de eerste plaats de samenleving zelf aangesproken: familie, vrienden, kerken, verenigingen en allerlei andere sociale verbanden. De lokale overheid geeft deze verbanden in haar beleid ruimte en stimuleert informele ondersteuning die op een goede en passende manier wordt vormgegeven.

Wie niet door informele verbanden in de ondersteuningsvraag kan worden voorzien, kan een beroep doen op goede collectieve voorzieningen. Mensen die ondersteuning nodig hebben, krijgen niet alleen een medische indicatie, maar ook een

‘sociale indicatie’: er wordt gekeken wat de draagkracht van hun sociale netwerk is en welke mogelijkheden zij hebben om zich bij sociale verbanden aan te sluiten. Zo worden ze niet alleen behandeld als mensen met een probleem, maar juist ook als mensen met kansen en mogelijkheden.

Een belangrijk ingrediënt van dit toekomstideaal is de manier van denken over zelfredzaamheid. Tegenwoordig doen mensen nog zo veel mogelijk zelf of doen ze een beroep op publieke voorzieningen. Pas in laatste instantie doen ze een beroep op familie, vrienden of bureaus. In de toekomst zou dat moeten verschuiven naar: zoveel mogelijk zelf en samen doen, en alleen als dat niet mogelijk is een beroep doen op publieke middelen.

Vertrekpunt

Met de Wmo wordt een beleidsverandering ingezet waarop al langere tijd werd voorgesorteerd. Al eerder werden delen van het beleid omgevormd en gedecentraliseerd naar gemeenten, met als doel het inperken van de kosten, het terugdringen van de bureaucratie en het betrekken van mensen bij oplossingen voor hun eigen welzijn en dat van anderen.

Zo werd met de Wet voorziening gehandicapten (Wvg) uit 1994 de ondersteuning van mensen met een beperking onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten gebracht. Gemeenten werden onder andere verantwoordelijk voor woningaanpassingen en gehandicaptenvervoer. Een groot voordeel van deze verandering was, dat de aanvragers van de voorzieningen nu genoeg hadden aan één loket, terwijl ze voorheen een beroep moesten doen op verschillende regelingen voor verschillende doelgroepen. Op deze manier werd de bureaucratie bestreden en kon de aanvraag van diverse voorzieningen meer in samenhang worden beoordeeld. Zo werd al op kleinere schaal ‘geoefend’ met de grotere decentralisatieoperatie die nog zou volgen. Het effect van de invoering van de Wvg was vooral merkbaar voor een relatief kleine groep, namelijk mensen met een lichamelijke beperking. In 2007 werden de Wvg, de Welzijnswet en de openbare geestelijke gezondheidszorg ondergebracht in de Wmo. In de begeleidende beleidsstukken uitte het tweede kabinet-Balkenende de ambitie dat de Wmo de kostenstijging van de langdurige zorg zou begrenzen, zonder dat dit ten koste zou gaan van de kwaliteit van de zorg. Integendeel, de regering hoopte zelfs de kwaliteit en samenhang van de zorg te verbeteren en mensen te helpen zo lang mogelijk zelfstandig te blijven functioneren.³⁹

De Wmo beoogt via verschillende routes de kosten te beperken en de kwaliteit te verhogen:

1. Door voor bepaalde vormen van ondersteuning het recht op zorg te laten vervallen, aangezien men verwacht dat er een zekere vrijheid nodig is om in te kunnen spelen op de werkelijke ondersteuningsbehoeften van burgers.

2. Door de ondersteuning en begeleiding van mensen met een beperking voortaan op lokaal niveau te organiseren, aangezien men verwacht dat op dat niveau behoeften beter in beeld zijn en er efficiënter samengewerkt kan worden tussen verschillende betrokkenen.
3. Door een groter beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen, aangezien men verwacht dat mensen veel problemen zelf kunnen oplossen (individuele burgerkracht).
4. Door een groter beroep te doen op de burgersamenleving, aangezien men verwacht dat mensen meer naar elkaar kunnen omzien (gemeenschapskracht).

Gemeenten moeten op basis van deze hoofdingrediënten een beleidsplan ontwikkelen waarin ze één samenhangend plan ontwikkelen voor negen prestatievelden:

1. Het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid.
2. De preventieve ondersteuning van jongeren en ouders met problemen met opvoeden.
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
4. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers.
5. Het bevorderen van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of chronisch psychisch probleem.
6. Het verlenen van voorzieningen aan deze groepen.
7. Het bieden van maatschappelijke opvang (waaronder vrouwenopvang).
8. Het bevorderen van geestelijke gezondheidszorg.
9. Het bevorderen van verslavingsbeleid.

Gemeenten hebben alle vrijheid om hierin eigen keuzes te maken, zodat het plan goed aan kan sluiten op de lokale situatie. Nadat de Wmo in 2007 in werking trad, stelde elke gemeente een beleidsplan op voor de eerste vier jaren. Elke vier jaar moeten er vervolgens nieuwe plannen worden geschreven.

Een van de eerste dingen die gewone mensen merkten van de Wmo, was dat de huishoudelijke hulp werd aanbesteed aan de voordeligste aannemer. Dat kon betekenen dat ze een andere hulp in huis kregen. Bovendien werd door de invoering van Wmo-loketten een begin gemaakt met een efficiëntieslag en met het bieden van meer maatwerk. In persoonlijke gesprekken gingen gemeenten samen met de aanvragers na, wat ze nodig hadden uit het aanbod van voorzieningen. Tegelijkertijd werd een begin gemaakt met het stimuleren van burgers om meer naar elkaar om te zien. Daarvoor werden in alle gemeenten vrijwilligerscentrales en mantelzorgsteunpunten ingericht.

Samenhang met andere decentralisaties

Met de invoering van de Wmo in 2007 werd al voorgesorteerd op de huidige decentralisatie van de jeugdzorg. Het tweede prestatieveld van de Wmo schrijft voor

Achter de schutting

dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van jeugdigen en hun ouders. Om dit vorm te geven zijn in de gemeenten Centra voor Jeugd en Gezin opgericht. Door de huidige transitie worden gemeenten ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de rest van de jeugdzorg.

Ook bestaat er een verband tussen de Wmo en de nieuwe Participatiewet. De Wmo maakt gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning bij de basale sociale en maatschappelijke participatie (het voeren van een eigen huishouden, het onderhouden van sociale contacten, het meedoen in verenigingen en maatschappelijke verbanden). De Participatiewet zorgt ervoor dat gemeenten naar eigen inzicht de gelden voor arbeidsparticipatie en volwasseneducatie (vooral taalonderwijs) kunnen besteden. Dat betekent dus dat gemeenten de ruimte hebben om integraal beleid op te stellen waarin de verschillende vormen van ondersteuning van burgers zijn ondergebracht.

Veranderingen op komst

Er zijn nieuwe veranderingen op komst. En al zijn de plannen nog volop in ontwikkeling en zal de maatschappelijke en politieke discussie blijven woeden tot de invoering ervan, op hoofdlijnen ontstaat er langzamerhand wel duidelijkheid. Tegen de achtergrond van de blijvende stijging van uitgaven van de Awbz en tekorten op de rijksbegroting maakt de regering scherpere keuzes rondom vergoedingen en haalt alles wat niet uitgelegd kan worden als langdurige, onverzekerbare zorg uit deze volksverzekering. Daarbij zullen ook de gemeenten meer verantwoordelijkheden krijgen.

Op 6 november 2013, daags voor de afronding van deze publicatie, legde staatssecretaris Van Rijn nieuwe voorstellen aan de Tweede Kamer voor over de Wmo 2015, waarin een nog duidelijker scheiding wordt aan gebracht tussen diverse vormen van zorg en ondersteuning.⁴⁰ De voorstellen behelzen een beperking van de Awbz tot de kern van langdurige, intensieve zorg. Dit valt dan onder de Wet langdurige zorg. Ondersteuning en begeleiding zal grotendeels door de gemeenten moeten worden georganiseerd. Verzorging en verpleging aan huis door wijkverpleegkundigen en de langdurige en zware geestelijke gezondheidszorg (ggz) zal de verantwoordelijkheid van de zorgverzekeraars worden.

Al eerder was bekend dat de herverdeling van deze taken gepaard gaat met kortingen op de beschikbare gelden. Nu al wordt een verschil gemaakt tussen 'wonen' en 'zorg': bij opname in een instelling blijven de cliënten zelf verantwoordelijk voor de kosten van hun huisvesting en kan het zorgbudget ook alleen worden aangewend voor zorgdienstverlening.⁴¹ De gemeenten krijgen minder geld voor de verstrekking van huishoudelijke hulp, met als gevolg dat er scherpere keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de vraag wie deze voorzieningen wel en niet krijgt. Ook voor andere vormen van ondersteuning die voorheen onder de Awbz vielen komt minder budget beschikbaar. Zo kan voor tijdelijke persoonlijke

verzorging voor een periode tot een half jaar waarschijnlijk geen beroep meer worden gedaan op de Awbz. En er zal minder budget beschikbaar zijn voor de dagbesteding en begeleiding van mensen met psychiatrische problematiek die in gewone wijken wonen. Ten slotte zullen ouderen vaker langer thuis verzorgd en verpleegd worden.

Het is niet zo dat genoemde voorzieningen helemaal niet meer zullen bestaan. Er is wel begeleiding mogelijk en er wordt huishoudelijke hulp gegeven. De verandering houdt in dat de vergoedingen niet meer via de Awbz worden betaald, maar dat mensen een beroep kunnen doen op de gemeente, die ondersteuning kan bieden vanuit Wmo-gelden, of op de zorgverzekeraar. Wel is het zo dat gemeenten en zorgverzekeraars een kleiner budget tot hun beschikking hebben en zelf mogen bepalen welke ondersteuning ze vanuit dat kleinere budget leveren.

Vertaald naar het leven van gewone Nederlanders betekent dit dat zij vaker dan voorheen hun hulp en zorg in de eigen sociale omgeving moeten organiseren of inkopen. Vader of moeder zullen veel langer afhankelijk zijn van de hulp van hun kinderen bij het huishouden, tenzij ze zelf voldoende middelen hebben om die hulp in te kopen. Opname in het verzorgingstehuis zal pas veel later aan de orde zijn dan nu, bijvoorbeeld pas als er sprake is van een zware zorgvraag. Mensen met psychiatrische problematiek worden veel minder snel opgenomen, maar krijgen ook minder begeleiding als ze in een gewone woonomgeving wonen.⁴² Vanaf 2015 zal dus meer gemerkt worden van het effect van de hervorming van de Awbz en zal zichtbaar worden dat er veel meer gerekend wordt op ondersteuning vanuit familie, vrienden, burens, vrijwilligersorganisaties en kerken.

Tegelijkertijd wordt ook nu al in veel gemeenten druk uitgeoefend op zorg- en welzijnsorganisaties om hun zorg in onderlinge samenwerking efficiënter te organiseren, bijvoorbeeld door aanbestedingprocedures. Naar verwachting zal daardoor een behoorlijk aantal organisaties verdwijnen. Nu al speelt er zich een machtsspel af om het overgebleven geld.

Hoewel de Wmo dus al jaren geleden is ingevoerd, zullen nieuwe veranderingen in de komende jaren voelbaar worden. Veel meer ondersteuningstaken worden gedecentraliseerd, ook op het gebied van de jeugdzorg en arbeidsparticipatie, en tegelijkertijd wordt het budget drastisch verlaagd.

Agenda voor de gemeentepolitiek

1. *Spreek bestaande gemeenschappen aan op hun maatschappelijke doelen*

De snelle veranderingen in combinatie met grootschalige bezuinigingen zijn reden genoeg om het beleid kritisch te volgen. Maar het uitgangspunt is goed. Erkenning van het belang van gemeenschappen en de eigen motivatie van mensen om daarvan deel uit te maken past goed in een christelijke visie op de samenleving. Niet de overheid, maar de samenlevingsverbanden worden primair

verantwoordelijk gehouden voor het vormgeven van de samenleving. De overheid moet alleen optreden waar die sociale verbanden zelf niet voldoende in staat zijn om mensen te ondersteunen. Ook past het goed bij de ChristenUnie om onderling hulpbetoon tussen mensen te bevorderen en gemeenschapskracht aan te spreken. Deze denklijnen komen in de Wmo beter tot hun recht dan in de eerdere, op individuele vrijheid en onafhankelijkheid gerichte arrangementen.

De vraag is echter hoe gemeenten goed in kunnen zetten op gemeenschapskracht. Uit de eerste evaluaties van de Wmo door Movisie bleek dat veel mogelijkheden van maatschappelijke verbanden onbenut blijven.⁴³ Juist op dat terrein moet, zelfs nu de Wmo al jarenlang in werking is, dus nog steeds een omslag gemaakt worden.

Het is belangrijk dat gemeenten de prestatievelen 1 en 4 van de Wmo op een goede manier invullen. In prestatievelen 1 wordt voorgeschreven dat gemeenten beleid voeren waarmee zij de sociale samenhang in de wijken, buurten en dorpen bevorderen. In prestatievelen 4 krijgen gemeenten de opdracht om beleid vast te stellen voor de ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers.

Het is in dit kader belangrijk dat te beseffen dat de invloed van de overheid begrensd is. In feite wordt van gemeenten gevraagd beleid te maken dat leidt tot een gedragsverandering in de sociale en maatschappelijke verbanden van burgers in de *civil society*, een terrein dat per definitie buiten het domein van de overheid valt. De instrumenten om hier daadwerkelijk gedragsverandering tot stand te brengen zijn daarom beperkt. Verenigingen, vrijwilligersorganisaties en kerken zijn 'soverein in eigen kring': ze maken met hun leden en vrijwilligers hun eigen beleid en hoeven zich daarin niet te laten sturen door overheden. Dat geldt in nog sterkere mate voor informele sociale verbanden zoals burenen- en vriendennetwerken en geloofsgemeenschappen. Waarom zouden zij de normen en regels die zij hanteren voor hun onderlinge omgang laten beïnvloeden door een wetswijziging? Geldt een buur of vriend nu opeens als iemand op wie je een beroep moet doen voor hulp? Is die burenen- of vriendenrelatie daar wel voor bedoeld? Wat heeft de overheid daarover te zeggen? Of kan een buurtwerker burenen tot onderlinge zorg aanzetten? Uiteindelijk is die zorg niet afdwingbaar door overheid of een (door de overheid aangestelde) professional.

Prestatievelen 1 van de Wmo lijkt te suggereren dat sociale cohesie in buurten leidt tot meer onderlinge zorg. Dat is een eigenaardige redenering, waarvoor geen wetenschappelijke onderbouwing bestaat – integendeel zelfs. In veel buurten, ook die met een sterke sociale cohesie, geven burenen elkaar helaas *niet* vanzelfsprekend zorg en ondersteuning. Burenhulp blijft daar over het algemeen beperkt tot praktische klusjes en noodgevallen en dat alles meestal voor een korte periode. Voor het overige verwachten burenen van elkaar en vooral van zichzelf dat ze bij problemen een beroep doen op de bestaande professionele voorzieningen.⁴⁴ Niet

onderlinge zorg, maar zelfredzaamheid is de norm. Die norm zal met een wetswijziging niet zomaar verdwijnen.

Veel belangrijker is de verbondenheid van mensen in zelfgekozen sociale verbanden. Want in Nederland bestaat er wel degelijk bereidheid om voor elkaar te zorgen. Uit studies naar de motieven van mantelzorgers en kerkleden blijkt, dat men het zelfs als heel vanzelfsprekend ziet om zich in te zetten voor informele zorg.⁴⁵ Die vanzelfsprekendheid is echter wel verbonden aan het sociale verband waarbinnen die zorg wordt gegeven. Mantelzorgrelaties ontstaan meestal binnen familierelaties, die zorg tot doel hebben. Zorgen is in die situaties vaak een vanzelfsprekendheid. 'Dat doe je toch gewoon?' 'Het is toch mijn moeder?' Ook voor kerkgemeenschappen is onderlinge zorg vaak vanzelfsprekend.⁴⁶

'De buurt' is niet per definitie een zelfgekozen sociaal verband. Er kunnen wel organisaties of netwerken in buurten ontstaan die zorg tot doel hebben, zoals een verband van 'noabers'. Vaak echter zijn buurtorganisaties gericht op andere zaken dan zorg, zoals de verkeersveiligheid en groen- en speelvoorzieningen. Van dergelijke organisaties valt niet te verwachten dat ze ook onderlinge zorg gaan organiseren.

Lokale politici en bestuurders doen er daarom goed aan om prestatieveld 1 ruim te interpreteren en in te zetten op de stimulering van sociale samenhang in de bestaande, door mensen zelf gekozen sociale verbanden. Het gaat dan meestal niet om buurtgebonden verbanden, maar bijvoorbeeld wel om kerkelijke initiatieven, omdat die zich vanuit een intrinsieke motivatie richten op de zorg voor kwetsbare mensen. Uiteraard geldt voor humanistische of andere levensbeschouwelijk gemotiveerde initiatieven hetzelfde. Het is niet de taak van de overheid om te bepalen welke motivatie de juiste is, maar wel om die organisaties te stimuleren die bijdragen aan het gewenste maatschappelijke effect: een zorgzame samenleving.

Een wethouder of raadslid kan een beroep doen op sociale verbanden om te stimuleren dat meer mensen mee kunnen doen. Als bijvoorbeeld een sportvereniging wordt aangesproken, blijft deze echter 'soeverein in eigen kring'. De gemeente kan niet opleggen wat de vereniging moet doen, maar kan deze wel aanspreken op haar rol in de samenleving. Dat moet dan wel een rol zijn die bij een sportvereniging past, want dan zal de vereniging zich ook daadwerkelijk aangesproken voelen. De kans dat betrokken verenigingsleden afhaken is dan het kleinst. De gemeente kan bijvoorbeeld aansporen tot het organiseren van activiteiten voor sportliefhebbers met een beperking, zodat het voor hen mogelijk wordt om ook mee te doen. Een sportvereniging is moeilijk te mobiliseren voor het helpen in de huishouding, maar wel voor het organiseren van vervoer naar trainingen, de aanpassing van kleedkamers of velden, of het aanstellen van gespecialiseerde coaches voor sporters met gedragsproblematiek. Die zaken liggen immers in lijn met het doel van de vereniging.

2. *Kom op voor mensen in een kwetsbare situatie*

De overgang van de Awbz naar de Wmo gaat gepaard met een grote bezuiniging en de veranderingen treffen zoveel kwetsbare groepen, dat dit een groot risico betekent voor juist deze mensen en hun mantelzorgers. Politici en bestuurders moeten bij deze transitie dus bij uitstek alert zijn op de gevolgen voor kwetsbare groepen.⁴⁷

Er is nog nauwelijks ervaring opgedaan met de begeleide integratie van mensen met ggz-problematiek in gewone woonwijken. Toch wordt nu een groot deel van het budget voor die begeleiding geschrapt en wordt ook van steeds meer mensen verwacht dat ze zich met beperkte of zelfs helemaal geen begeleiding buiten instellingen kunnen redden. De eerste resultaten van onderzoek naar de mate waarin mensen met een beperking kunnen rekenen op ondersteuning vanuit hun buurt, geven aan dat die ondersteuning maar zeer beperkt tot stand zal komen.⁴⁸ Wat het effect is van de verhoging van de drempel voor ouderen om naar een verzorgingstehuis te gaan, is geheel onbekend.

Gemeenten doen er goed aan om maatregelen te treffen wanneer de bezuinigingen ertoe leiden dat kwetsbare mensen niet worden opgenomen in de samenleving, maar juist *minder* kunnen meedoen. Enerzijds kan dit betekenen dat gemeenten op landelijk niveau erop aandringen dat de bezuinigingen voor deze groepen minder snel ingevoerd worden. Anderzijds kan op lokaal niveau ingezet worden op een snellere afbouw van de voorzieningen voor 'sterkere' groepen, om zo een radicale keuze te maken voor investeren in de zorg voor de meest kwetsbaren.

3. *Wees kritisch op de gevolgen van marktwerking*

De beleidsstukken waarmee de Wmo in 2007 werd geïntroduceerd bevatten naast elementen uit het christelijke denken (een beroep op de zorgzaamheid van de samenleving) ook kenmerken van het maakbaarheidsdenken (sociale samenhang opleggen in buurten) en een vergaand vertrouwen in de markt.

Het marktvertrouwen is bijvoorbeeld zichtbaar in de verwachting dat de uitbesteding van de uitvoering zal leiden tot een efficiëntieslag. Gemeenten dienen echter te beseffen dat de overheid in moet grijpen, daar waar marktmechanismen ongewenste effecten hebben. Marktpartijen kunnen bijvoorbeeld een voorkeur ontwikkelen voor 'gemakkelijke' cliënten waar ze het meest eenvoudig resultaten kunnen behalen. Ook kunnen organisaties met een vernieuwend aanbod in het machtsspel de strijd om de verdeling van het budget verliezen.

4. *Zet in op diversiteit en keuzevrijheid*

Vaak kiezen gemeenten ervoor om slechts met een beperkt aantal maatschappelijke instellingen samen te werken. Daardoor kan de mogelijkheid verdwijnen om identiteitsgebonden zorg te ontvangen. Ook kan het voor organisaties met

een vernieuwend aanbod of voor kleine organisaties met een heel specifiek aanbod moeilijk worden om de markt op te komen. Dit kan deels voorkomen worden door bij de aanbesteding voorwaarden op te nemen die dat ondervangen.

Zo kan als gewenst resultaat worden opgenomen dat cliënten een hulpverlener krijgen die aansluit bij hun wensen, ook als die wensen voortkomen uit een levensbeschouwing. Partijen die inschrijven bij de aanbesteding kunnen dan zelf beslissen hoe zij dit willen organiseren: door zelf hulpverleners in dienst te nemen met verschillende achtergronden, of door samen te werken met een onderaannieder die zich daarin specialiseert.

Een andere mogelijkheid is om voor de cliënten altijd de optie open te houden om ondersteuning en zorg zelf in te kopen aan de hand van een persoonsgebonden budget (pgb). Wanneer de collectieve voorzieningen goed aansluiten bij de wensen van cliënten, zullen ze voor die 'zorg in natura' blijven kiezen, maar wanneer de lokale aanbieders onvoldoende slagen in het bieden van de juiste ondersteuning, moet het mogelijk zijn om deze ondersteuning voor hetzelfde budget elders in te kopen. Door de inzet van pgb's als alternatief wanneer de zorg in natura niet voldoet, blijft er ook ruimte voor innovatie, voor identiteitsgebonden zorg en voor zorg voor mensen met zeldzame aandoeningen die minder gemakkelijk passen in het collectieve aanbod.

Inspirerende praktijken

Gemeentepolitici die zoeken naar inspirerende praktijken kunnen terecht bij vele maatschappelijke initiatieven. Er bestaan verenigingen van mensen die hun eigen woonvormen inrichten. Zij laten woningen bouwen of verbouwen waarin ze samen oud kunnen worden en elkaar kunnen ondersteunen. Het kan ook gaan om ouders van kinderen met autisme, die met enige begeleiding zelfstandig kunnen wonen. Vergelijkbaar zijn ook initiatieven voor de dagbesteding van mensen met Alzheimer. Kenmerkend voor deze groepen is de enorme betrokkenheid die het eigen netwerk van mensen heeft bij de organisatie van de zorg. Mede daardoor weten ze efficiënt gebruik te maken van collectieve middelen.

Er zijn ook veel nieuwe zorg- en welzijnsorganisaties die de samenleving op nieuwe manieren tegemoet treden. Vaak genoemd in dit verband is thuiszorgorganisatie Buurtzorg, die naast het direct verlenen van zorg ook inzet op het inschakelen van het sociale netwerk van cliënten. Ook Stichting Present is succesvol omdat ze aansluit bij bestaande sociale verbanden (groepen uit kerken, gezinnen, vriendengroepen, bedrijven) en deze de mogelijkheid biedt om zich vanuit hun eigenheid concreet in te zetten voor een ander. Dit gebeurt altijd in nauwe samenwerking met professionele hulpverleners, die hierdoor in staat worden gesteld om de hulpverlening aan hun cliënt aan te vullen met de informele inzet van de Presentgroep.

Achter de schutting

Ten slotte zijn er bestaande organisaties die hun eigen rol opnieuw uitvinden. Een goed voorbeeld hiervan is de samenwerking in Zwolle-Zuid tussen de Regionale Instelling voor Begeleiding bij Wonen, werken en welzijn (RIBW) IJssel-Vecht en Travers Welzijn. RIBW IJssel-Vecht begeleidt mensen met een psychiatrische of psychosociale beperking en Travers Welzijn organiseert onder andere buurtwelzijnswerk. De twee organisaties werken samen via de aanpak 'Jij + ik = wij' om wijkbewoners met en zonder beperking samen activiteiten te laten ondernemen. Dat doen ze op basis van de interesses van die wijkbewoners, zonder zelf activiteiten te organiseren, maar door mensen te helpen hun eigen mogelijkheden te ontdekken en zichzelf te organiseren. Dit levert eenmalige feesten op, maar ook langduriger tuinprojecten, waarbij de sociale professionals zichzelf zoveel mogelijk op de achtergrond houden en de bewoners elk hun eigen rol innemen. De beroepskracht die gewend was zaken zelf te organiseren, moet nu de vragen bij bewoners leggen en zich beperken tot een coördinerende en aanmoedigende rol.

Tot slot

Gemeentepolitici en –bestuurders doen er goed aan zich toe te leggen op het aanmoedigen van de eigen verantwoordelijkheid van mensen in hun eigen verbanden. Overheden en beroepskrachten moeten zich daarbij dienstbaar opstellen en de positie van kwetsbare mensen bewaken. Juist met dit geluid kunnen vertegenwoordigers van de ChristenUnie in de huidige ingrijpende ontwikkelingen een positieve bijdrage leveren.

Hoofdstuk 4

Jeugdzorg

Marjan Haak-Griffioen

De organisatie van de jeugdzorg wordt op dit moment ervaren als ingewikkeld en belemmerend voor de hulp aan kinderen. De decentralisatie van dit beleidsveld is een kans om het beter te doen. In de aanpak moeten kinderen weer centraal komen te staan.

De jeugdzorg werd tot nu toe door de provincies georganiseerd, maar kinderen met problematiek op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg of met een licht verstandelijke handicap vielen onder andere regelingen. De nieuwe Jeugdwet, die al door de Tweede Kamer is aangenomen en die naar verwachting in het voorjaar van 2014 in de Eerste Kamer behandeld zal worden, beoogt dit te veranderen. De gemeenten zijn straks voor alle groepen verantwoordelijk. De winst van die verandering is dat de problematiek van kinderen en gezinnen straks in samenhang behandeld kan worden. Bovendien geeft de decentralisatie ruimte voor bezinning op de uitgangspunten van de jeugdzorg. De vraag is bijvoorbeeld, of we ons in het verleden niet teveel hebben laten leiden door risicomijding. Het gaat om een kwetsbare groep, maar toch zullen we moeten leren accepteren dat niet elk tragisch voorval voorkomen kan worden. We moeten bereid zijn om te accepteren dat kinderen gebreken hebben en dat ouders en hulpverleners fouten maken.

In dit hoofdstuk bekijken we de veranderingen in de jeugdzorg in historisch perspectief. En we bezinnen ons op de uitgangspunten die we belangrijk vinden: waar willen we met de jeugdzorg naartoe? Ten slotte maken we dit concreet door aanbevelingen voor de lokale politiek en het lokale bestuur.

Stip op de horizon

Kinderen zijn een geschenk van God – in de eerste plaats voor de ouders. Hij heeft een bedoeling met ieder leven, ook als mensen niet in Hem geloven. Hij heeft het leven gemaakt en alleen al om die reden is het waardevol. Dit scheppingsgegeven is een belangrijk uitgangspunt voor het beleid. Wat er ook aan de hand is, een kind heeft ouders en familie nodig om een plek in de maatschappij te vinden en om zich veilig en gewaardeerd te voelen.

De opvoeding is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de ouders.

Achter de schutting

Zij worden bij hun taak geholpen door een informeel netwerk van familie en vrienden, kerkgenoten, enzovoorts, maar ook door de professionals van, bijvoorbeeld, het consultatiebureau en de school waaraan zij hun kind toevertrouwen. Daarmee is de opgave waarvoor de gemeenten staan direct gedefinieerd. De nieuwe jeugdzorg draait niet om de organisatie, het geld, de professionals, de bevoegdheden en de werkgelegenheid, maar om het kind en zijn omgeving.

Het is belangrijk dat imperfectie niet wordt gezien als een vorm van falen en mislukking. Aan kinderen kan iets mankeren en aan de opvoeding evengoed. Zo werkt de wereld waarin wij leven. Laten we genieten van wat goed gaat en accepteren dat niet elk probleem direct opgelost kan worden.

Niet alle ouders kunnen echter omgaan met de problemen waarmee ze in de opvoeding geconfronteerd worden. Soms gebeurt het dat ouders zich geen raad weten met de beperking van hun kind, of het vermogen missen om het gezinsleven in goede banen te leiden. Als het ouders niet lukt om zelfstandig op te voeden, moeten zij hulp kunnen krijgen. De hulpverlening zal erop gericht zijn om ouders in hun rol te versterken.

Bij het helpen van ouders is het belangrijk om het sociale netwerk van de familie te activeren. De laatste jaren is er veel expertise ontwikkeld om gezinnen te helpen om deze natuurlijke verbanden te versterken en zo duurzame steun te organiseren. Mensen krijgen daardoor weer vertrouwen in hun mogelijkheden en weten zich gesterkt door de hulp die ze van anderen krijgen. Op deze manier blijft de verantwoordelijkheid van ouders en hun omgeving voorop staan. Eventuele professionele hulp kan daarin vervolgens worden ingepast.

Niet elk jeugdzorgtraject kan echter aangepakt worden vanuit de thuissituatie. Er zijn kinderen die meer nodig hebben. De kinderen of de ouders kunnen bijvoorbeeld psychiatrische problemen hebben. In sommige gevallen veroorzaakt een echtscheiding slepende problemen. Gezinnen kunnen vastlopen vanwege een geadopteerd kind, een zelfdestructieve puber, een kind met autisme of een verslaafde vader. In dergelijke gevallen hebben kinderen vaak specialistische hulp nodig.

Hier komt nog bij, dat het soms niet mogelijk is om de problemen waarmee een kind kampt, binnen de gezinssituatie op te lossen. Sommige kinderen hebben jarenlang intensieve intramurale begeleiding nodig. Een voorbeeld hiervan is een meisje dat er op jonge leeftijd getuige van was dat haar psychisch gestoorde vader haar moeder vermoordde. Zij was jaren later nog steeds niet in staat om zich aan iemand te hechten. Daarnaast zijn er verstandelijk beperkte ouders die nooit volledig in staat zullen zijn om zelf voor hun kinderen te zorgen. En er zijn jongeren die in een justitieel traject terechtkomen. Voor al deze kinderen moet de gemeente straks een professioneel aanbod hebben.

Hoe lastig en zwaar een traject ook kan zijn, steeds is het uitgangspunt dat kinderen geholpen worden in een zo normaal mogelijke omgeving en dat de hulp zo

beperkt en kortdurend mogelijk moet zijn. Ook bij een complexe problematiek zijn de kansen het uitgangspunt: ‘Waarin ben jij goed en hoe kunnen we jou helpen om de gaven te ontwikkelen die jij gekregen hebt?’

Vertrekpunt

De aanleiding voor de veranderingen in de jeugdzorg ligt in een breed gedragen overtuiging dat het bestaande systeem is vastgelopen vanwege een bureaucratische organisatie en risicomijdend gedrag bij professionals. Die laatsten krijgen niet de ruimte om hun inzichten te gebruiken ten behoeve van de jongeren, die vooral worden gezien als potentiële problemen en niet meer als mensen met talenten.⁴⁹ Hoe is deze situatie ontstaan?

Door de eeuwen heen zijn er altijd vormen van jeugdzorg geweest.⁵⁰ Al in 1491 kwam in Utrecht het eerste weeshuis tot stand. De zorg voor wezen en ontheemden, die vooral bestond uit opvang, kreeg meestal vorm vanuit een christelijke levensvisie. In de negentiende eeuw liep het aantal wezen terug en ontfermden kerkgenootschappen zich ook over jongeren die van het rechte pad waren afgeweken. In de ‘verbeterhuizen’ die in dit kader ontstonden, werden nieuwe inzichten uit de psychologie en de pedagogiek toegepast.

In de twintigste eeuw ging de overheid zich sterker met de jeugdzorg bemoeien. Dankzij de kindwetten van 1901 kreeg de overheid voor het eerst de mogelijkheid om, ter bescherming van het kind, de ouderlijke macht te beëindigen. In het beleid van voor de Tweede Wereldoorlog lag de nadruk op bescherming: centraal stonden ‘het kind in gevaar’ (het verwaarloosde kind) en ‘het gevaarlijke kind’ (jeugdcriminaliteit). De uitvoering van de jeugdzorg was in particuliere handen. Onder invloed van de ontwikkelingen in de wetenschap en de maatschappij maakte de jeugdzorg na de oorlog – en vooral vanaf de jaren zestig – een professionalisering door. De overheid en de betrokken organisaties hechtten meer waarde aan preventie en ontwikkelden daartoe het jeugdwelzijnswerk. De overheid zocht naar afstemming en structuur en trok de regie van de jeugdzorg steeds meer naar zich toe. Dit streven kreeg vorm in de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989, die de volgende uitgangspunten had:

1. De hulpverlening dient zo beperkt en kortdurend mogelijk plaats te vinden, dicht bij de normale omgeving van de cliënt.
2. Vrijwillige hulpverlening heeft voorkeur boven justitiële.
3. De verkokering op uitvoeringsniveau moet door de intensieve samenwerking van voorzieningen worden opgeheven.

In 1992 werd de jeugdzorg ondergebracht bij de provincies. Bij deze bestuurslaag ligt sindsdien de verantwoordelijkheid om de bovenstaande drie doelstellingen uit te voeren.

Achter de schutting

Verkokering en angstcultuur

Sinds de jaren negentig zijn er twee problemen gegroeid: verkokering en angstcultuur. De verkokering moest volgens de Wet op de jeugdhulpverlening worden bestreden: de schotten tussen organisaties en professionals moesten worden opgeheven. In feite nam dit probleem echter toe. De beslissing om de geestelijke gezondheidszorg in de Awbz te laten, terwijl de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten bij de zorgverzekeraars werd ondergebracht, had echter tot gevolg dat de drie vormen van jeugdzorg door drie verschillende partijen werd gefinancierd en aangestuurd. Ook de rol van de gemeenten was onduidelijk. Om de verkokering tegen te gaan, richtten verschillende provincies bureaus jeugdzorg op, met als doel om alle vormen van zorg weer bij elkaar te brengen. Deze bureaus vertoonden opvallende overeenkomsten met de hedendaagse Centra voor Jeugd en Gezin.

De Wet op de jeugdzorg, die in 2005 in werking trad, was bedoeld om deze chaotische en verkokerde situatie tegen te gaan. In deze wet werd bepaald dat per provincie nog maar één bureau jeugdzorg mocht bestaan, dat als toegangspoort moest dienen voor het nog steeds brede aanbod van de jeugdzorginstellingen. Het historisch gegroeide feit dat de situatie per provincie verschilde, werd ongewenst verklaard. Ook deze verandering van het stelsel nam de discussie echter niet weg. Nog voordat de nieuwe wet in werking trad, klonken er pleidooien om de bureaus jeugdzorg op te heffen en de jeugdzorg op te splitsen en deels bij de gemeenten, deels bij justitie en deels bij de zorgverzekeraars onder te brengen. Het tweede probleem waar de jeugdzorg mee te maken kreeg was de angstcultuur. Die was mede het gevolg van enkele tragische gebeurtenissen. Zo werd na de dood van het meisje Savannah in 2001 de gezinsvoogd aangeklaagd wegens nalatigheid. Ook de moord op het 'Maasmeisje' in 2006 leidde tot ophef. De politiek reageerde op dergelijke incidenten door te proberen alle mazen in het systeem te dichtten. Een dergelijk drama mocht nooit meer plaatsvinden. De jeugdzorg werd beheerst door een focus op veiligheid. Werkers in de jeugdzorg kregen daardoor het gevoel dat ze zich voortdurend moesten verantwoorden. Als gevolg hiervan was het verloop onder het personeel groot en werden jongeren steeds weer met nieuwe gezichten geconfronteerd.

In reactie op de problemen in de jeugdzorg kwam er in 2007 in het vierde kabinet-Balkenende (CDA, PvdA en ChristenUnie) een programmaministerie voor Jeugd en Gezin. Dit ministerie, geleid door André Rouvoet, was op voorspraak van de ChristenUnie gecreëerd en had als doel het beleid rondom de jeugd te integreren. Om dat te bewerkstelligen kwam er bijvoorbeeld een parlementaire commissie, die adviseerde om de jeugdzorg volledig bij de gemeenten onder te brengen. In 2010 nam Rouvoet dit advies om te decentraliseren over. Hij besloot echter ook dat de jeugd-ggz geen onderdeel ging uitmaken van de nieuwe gemeentelijke taken.

Nieuwe Jeugdwet

De kabinetten-Rutte werkten het decentralisatiebeleid verder uit. De huidige regering van VVD en PvdA wil echter ook de jeugd-ggz bij de gemeenten onderbrengen. Dat betekent dat de gemeenten verantwoordelijk worden voor alle vormen van jeugdhulp en dus ook voor specialistische hulp zoals de hulp aan jongeren met een licht verstandelijke beperking en met ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen (de gesloten jeugdhulp). Daarnaast krijgen de gemeenten zeggenschap over de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering.

In het concept voor een nieuwe Jeugdwet noemt het kabinet als doelstelling dat ieder kind veilig opgroeit, zodat het op het eigen ontwikkelingsniveau deel kan nemen aan het maatschappelijk verkeer. De ouders zijn hiervoor de eerst verantwoordelijken en pas als zij in gebreke blijven, komt de overheid in beeld. Het jeugdstelsel moet snel, goed en op maat functioneren: geen kind mag buitenspel staan. Deze stelselwijziging heeft enkele doelstellingen: de nadruk moet liggen op preventie en vroegtijdige ondersteuning, de eigen kracht van jongeren en ouders staat voorop, de problemen moeten minder snel gemedicaliseerd worden en er moet een integrale aanpak komen rondom gezinnen en jeugdhulp op maat.

In aansluiting bij deze doelstellingen krijgen de gemeenten van het rijk vier opdrachten:

1. Het beleid moet samenhangend zijn. Daarbij moeten niet alleen de betreffende beleidsvelden geïntegreerd worden, maar moeten er ook verbanden worden gelegd met het onderwijs, de zorg, de maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en politie en justitie.
2. De juiste expertise moet worden ingezet, waarbij de vraag leidend is en het aanbod flexibel.
3. De preventie van huiselijk geweld moet een hoge prioriteit krijgen.
4. Er moet een beleidsplan en een verordening komen.

De nieuwe wet hanteert het adagium: minder overheid, meer samenleving. Dat is een goed streven. De opdracht aan de gemeenten om eindelijk ontschotting tot stand te brengen en de doelstelling om problemen niet te snel te medicaliseren, kunnen een antwoord zijn op de genoemde problemen van de verkokering en de angstcultuur.

De nieuwe wet is wel erg ambitieus. Van gemeenten wordt verwacht om per 1 januari 2015 voldoende expertise in huis te hebben om alle verschillende vormen van zorg met hun eigen professionaliteit en hun eigen cultuur bij elkaar te brengen. Bij dat proces moeten scholen, huisartsen, politie en iedereen die ook maar iets voor jongeren kan betekenen, worden betrokken. Ouders moeten gestimuleerd worden om zich niet meer onterecht zorgen te maken over hun kind. Zorgverleners moeten niet meer bezwijken onder de druk van eventueel toch nog overbezorgde ouders.

De rijksoverheid rekent er bovendien op dat deze operatie een bezuiniging zal opleveren van 450 miljoen euro. Vrijwel iedereen is het er inderdaad over eens dat de voorgestelde, nieuwe benadering kan leiden tot minder intensieve zorg en dus tot minder kosten, maar de overgang heeft nog tijd nodig.

Tot slot komt hier nog bij, dat de wet naar verwachting pas in het voorjaar van 2014 zal worden aangenomen. De invoeringstermijn is daarmee erg kort geworden, mede gezien de onduidelijkheid die nog bestaat over de budgetten die de gemeenten krijgen.

Agenda voor de gemeentepolitiek

1. *Investeer in een goede toegang tot de jeugdzorg*

We doen een aantal aanbevelingen richting de lokale politiek, om de kansen die de transformatie van de jeugdzorg met zich meebrengt optimaal te benutten. In de eerste plaats is het belangrijk dat de toegang tot de jeugdzorg goed geregeld is.⁵¹ Het is voor kinderen van belang dat hun ouders zo eenvoudig mogelijk advies over opvoeding kunnen krijgen. Hoe eerder een probleem aangepakt wordt, hoe beter het is. Goede toegang tot de jeugdzorg draagt bij aan een snelle en tijdige aanpak en een preventie van problemen.

Een contactplek en adviescentrum, zoals het Centrum voor Jeugd en Gezin, moet daarom nooit ver weg zijn en liefst gevestigd zijn op een plek waar ouders vaak komen, zoals een school. Als er aandacht is voor de situering van dit toegangspunt, wordt er een grotere groep ouders bereikt en is er op termijn minder zorg nodig. Naast de locatie hangt de toegankelijkheid van de jeugdzorg af van de opstelling van professionals.

De toegankelijkheid en de snelle aanpak leveren een bijdrage aan het voorkomen van het onnodig medicaliseren van kinderen. Zij vinden makkelijker een plek in de maatschappij, als ze mee kunnen blijven doen met leeftijdsgenoten en niet onnodig in een zorgtraject zitten. Daarom moet er niet té gemakkelijk zorg toegewezen worden en moet de zorg zo kortdurend mogelijk zijn.

Voor een beperkte groep kinderen zal specialistische hulp noodzakelijk blijven. De opdracht van het rijk om medicalisering terug te dringen, mag er niet toe leiden dat deze kinderen te lang in te lichte zorgtrajecten blijven hangen. De uitdaging is om in deze transformatieperiode een goede balans te vinden tussen de behoefte aan eenvoud en de inzet van deskundigheid en kwaliteit. Al bij de toegangspoort moet een professional in staat zijn om te zorgen voor het maatwerk dat nodig is.

Goede toegang tot de jeugdzorg kan georganiseerd worden via de bestaande Centra voor Jeugd en Gezin. Het is echter niet ondenkbaar dat deze na verloop van tijd te maken krijgen met negatieve associaties door het publiek, zoals dat bij de bureaus jeugdzorg is gebeurd. Een Centrum voor Jeugd en Gezin heeft immers

ook de mogelijkheid om een traject van verplichte hulp in te zetten en dit kan tot gevolg hebben dat mensen deze centra zullen mijden. Dan komt de vraag aan de orde of de rol van eerste contactpunt beter door andere partijen vervuld kan worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan wijkteams waarin jeugdwerkers vanuit allerlei disciplines met elkaar de jeugdzorg in de wijk vormgeven. Ook huisartsen, die tot nu toe verantwoordelijk waren voor verwijzingen naar de jeugd-ggz, kunnen een rol in de toegang vervullen. Daarbij is het echter de vraag, of zij de aangewezen partij zijn om deze veelzijdige functie in te vullen. Voor huisartsen is het immers lastig om zorg af te wijzen. De gemeenten moeten voorkomen dat de toegangspoort door huisartsen te wijd wordt opengezet.

Een laatste punt van aandacht bij de toegang tot de jeugdzorg is de regionale samenwerking. Een gedeelte van deze zorg is dermate specialistisch dat, om de inkoop mogelijk te maken en de risico's te spreiden, een regionale aanpak noodzakelijk is. Ons land is ingedeeld in 41 regio's, die ieder voor zich bezig zijn met het ontwikkelen van arrangementen waarin het zorgaanbod geregeld wordt. Deze samenwerking is een goede zaak, want ze leidt tot efficiëntie en maakt het mogelijk om een kwalitatief goed aanbod te realiseren. Toch is een waarschuwing op zijn plaats. Het is namelijk verleidelijk om in deze arrangementen ook zaken op te nemen die door gezamenlijke inkoop voordeliger worden, maar die op zich prima op gemeentelijk niveau geregeld kunnen worden. De decentralisaties hebben als doel om de zorg over te hevelen naar de gemeenten en daarmee dichterbij de burger te brengen. Daarom moet men waken voor het risico, dat er op regionaal niveau een nieuw instituut ontstaat dat de jeugdzorg gaat aansturen.⁵²

2. *Maak gebruik van de kracht van sociale netwerken*

Kinderen hebben een omgeving nodig waarin ze veilig kunnen opgroeien. Het belangrijkste is daarbij het eigen gezin, maar ook de familie en vrienden, de buren, de kerk, de sportvereniging en de school spelen hierbij een rol. Op school vindt een belangrijk gedeelte plaats van de ontwikkeling van het kind. Dat is de plek waar vaak als eerste wordt geconstateerd dat er iets niet in orde is met het kind, met de ouders of met de relaties binnen het gezin. De school is een plek voor signalering, maar ook een plek waar het kind in contact komt met mensen die 'anders' zijn dan het gezin waaruit het komt. Kortom, de school speelt een belangrijke rol in het netwerk, dat kinderen kan helpen om veilig op te groeien tot zelfstandige mensen.

Veel ouders denken dat zij er in de opvoeding helemaal alleen voor staan en zijn zich niet bewust van hun netwerk. Ook zijn er ouders die zelf zoveel problemen hebben, dat zij geen beroep meer durven doen op familie en vrienden. Zij zijn het niet meer gewend om vragen rondom de opvoeding met anderen te bespreken.

Als er problemen zijn rondom een gezin, kan het nuttig zijn als een hulpverlener

eerst samen met de ouders het netwerk gaat verkennen. Welke ooms, tantes of vrienden hebben hun vertrouwen? Is er een juf of meester van de school die bij de problematiek betrokken kan worden? Deze exercitie helpt ouders en kinderen om samen met hun vertrouwde omgeving te zoeken naar manieren om als gezin sterker te worden. Terecht wordt deze aanpak op dit moment door velen gezien als een belangrijk element van de jeugdzorg. Zo moet er in Amsterdam altijd eerst een netwerkbijeenkomst belegd worden, voordat mensen in een hulptraject kunnen komen. In de Tweede Kamer is door een amendement van de ChristenUnie en PvdA in de wet opgenomen dat ouders het recht krijgen om voorafgaand aan een hulptraject een familienetwerkberaad te houden waar een familiegroepsplan opgesteld kan worden. Gemeenten hebben daardoor de taak om dit te organiseren en te faciliteren.⁵³ Het blijft overigens zaak om alert te blijven op de beperkingen van deze aanpak. Sommige probleemsituaties vragen nu eenmaal om een snelle en specialistische aanpak, die niet vertraagd mag worden door pogingen het netwerk te betrekken.⁵⁴

3. *Maak de risico's bespreekbaar*

Wil er werkelijk meer verantwoordelijk bij de samenleving gelegd worden, dan moet de overheid leren loslaten. Ondanks een goede zorgstructuur, kunnen er ernstige misstanden plaatsvinden. Een overheid die loslaat en niet langer gelooft in de maakbaarheid van het zorgsysteem, moet accepteren dat dit soort situaties zich voordoen. Het is belangrijk om hierover met elkaar het gesprek te voeren. Mocht er na de inwerkingtreding van de nieuwe wet een incident met een kind plaatsvinden, dan valt te voorzien dat men onmiddellijk kijkt naar de lokale politiek. Verontwaardigde burgers zullen plaats nemen op de tribune bij de raadsvergadering. De kans is groot dat een dergelijk incident ook in de Tweede Kamer tot de vraag zal leiden of de gemeenten hun taak wel aankunnen. Het is verstandig om het gesprek over het omgaan met risico's zowel in de gemeenteraad als in de landelijke politiek te voeren vóórdát er zich daadwerkelijk een incident voordoet. Zo kan de politiek de neiging de kop indrukken om na incidenten nieuwe regels in te voeren om risico's te beperken.⁵⁵

Daarbij is rechtsongelijkheid een actueel onderwerp. Toen de besluitvorming over de Jeugdwet in de Tweede Kamer in voorbereiding was, roerden werkers in de jeugd-ggz zich heftig. Deze professionals vreesden onder andere dat kinderen in de ene gemeente wel recht op zorg zullen hebben en in de andere niet – rechtsongelijkheid dus. Dit kan inderdaad een consequentie zijn van het nieuwe systeem. Maar hier tegenover staat het voordeel van de grotere mogelijkheden om maatwerk te bieden.⁵⁶ De gemeente kan voor elk kind en elke specifieke situatie zoeken naar de hulpverlening, de school en de sportvereniging die de beste oplossing bieden. De gemeente moet dus investeren in gesprek met de samenleving om gemaakte keuzes te verhelderen.

4. *Zet in op een samenhangende aanpak*

Het voordeel van de verschillende decentralisaties tegelijkertijd is dat de gemeente beleid kan ontwikkelen waar een gezin als geheel profijt van heeft. Als een kind in aanraking komt met de jeugdzorg, loont het de moeite om te weten dat de moeder borderline patiënte is en dat de vader een drankprobleem heeft en daardoor zijn werk is kwijtgeraakt. Vaak zijn er dan ook meer kinderen in het gezin met problemen en laat de woonsituatie te wensen over. Als gevolg van de decentralisaties kan er nu integrale hulp gegeven worden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering moet liggen bij één hulpverlener: één gezin, één plan, één regisseur. Overigens vereist een dergelijke aanpak wel iets van de gemeentelijke organisaties. Tot nu blijft men nog vaak sectoraal denken: elke afdeling maakt zijn eigen plan voor de decentralisatie en als het meezit, wordt er zo nu en dan overlegd of de plannen niet strijdig zijn. Voor een werkelijk wijk- en casusgerichte werkwijze, moet de interne organisatie worden aangepast.

De gemeente kan dicht bij de burger staan en dat is een voordeel. Ze kan op wijk- en zelfs op straatniveau bekijken wat er aan de hand is.⁵⁷ Integraal denken gaat verder dan een samenwerking tussen zorg, welzijn en sociale zaken. Er zal bijvoorbeeld ook nagedacht moeten worden over de integratie met de invoering van het passend onderwijs en ook op het gebied van ruimtelijke ordening liggen er kansen.

5. *Geef ruimte aan keuzevrijheid en identiteit*

Ouders moeten, als eerst verantwoordelijken voor hun kinderen, in staat zijn om zorg te ontvangen die aansluit bij hun wijze van opvoeden. Het aanbod vanuit de gemeenten moet daar dus bij aansluiten. Gemeenten kunnen hiertoe stimuleren door eisen in de aanbesteding van de zorg, of door de zorg te regelen via een persoonsgebonden budget (pgb). Voor ouders met een kind dat op meer terreinen een hulpvraag heeft is dit een goed middel, maar een pgb is niet voor elke zorgvraag geschikt. In een gezin waar levensbeschouwing een grote rol speelt zullen ouders het belangrijk vinden dat bijvoorbeeld een hulpverlenende psycholoog het kind ook in dat opzicht begrijpt. Dit geldt voor christelijke gezinnen, maar net zo goed voor bijvoorbeeld islamitische families. Een hulpverlener die in een gezin als één van hen wordt ervaren, zal meer aansluiting vinden dan een buitenstaander en bovendien ook beter begrijpen wat er speelt. Identiteitsgebonden hulp zal dus onderdeel moeten uitmaken van het aanbod dat de gemeente faciliteert. Hier ligt ook een opdracht voor zorgaanbieders met een levensbeschouwelijke grondslag. Zij moeten zoeken naar partners die bereid zijn om hun specifieke aanbod te leveren.

Inspirerende praktijken

Op verschillende manieren ontstaat er al een nieuwe manier van werken rondom de jeugdzorg. Zo experimenteren veel gemeenten met wijkteams. Dit concept

Achter de schutting

is geïnspireerd door de vroegere wijkverpleegster, die gezinnen opzocht, problemen aanpakte en contacten onderhield met de dokter en de predikant. In wijkteams worden de verschillende expertises bij elkaar gezet, zodat er brede kennis en ervaring in het team aanwezig is. Indicaties worden niet meer toegepast. In het team kan bepaald worden welke zorg nodig is. Het voordeel is dat de vraagstukken en de oplossingen dichtbij gezocht kunnen worden, in het netwerk, de school en de buurt.

Steeds meer gemeenten werken met familienetwerkberaden van bijvoorbeeld de Eigen Kracht Centrale. In sommige gevallen benadert de jeugdzorg deze centrale om, in aanvulling op de professionele hulp, het informele netwerk aan te spreken. In dat geval gaat een coördinator samen met het betreffende gezin vaststellen wat het exacte probleem is en hoe er in samenspraak met de omgeving een plan opgesteld kan worden om tot een oplossing te komen. De coördinator zoekt vervolgens contact met mensen uit de omgeving van het gezin, om te vragen wat hun visie is op de problematiek en of ze bij willen dragen aan een oplossing. Daarna wordt er een conferentie georganiseerd, waar het gezin en de omgeving zonder hulp van de coördinator een plan opstellen. Zo kan een gezin vanuit het eigen netwerk bijvoorbeeld hulp krijgen bij het bijhouden van de administratie, het naar school brengen van de kinderen of de zoektocht naar werk. Alle facetten van het probleem kunnen op die manier worden aangepakt. Uiteraard kan er daarnaast ook nog een vorm van professionele hulp nodig zijn. De coördinator kijkt naar de uitvoerbaarheid van het plan en volgt gedurende langere tijd het gezin om te kijken of iedereen zich aan de afspraken houdt. Op die manier wordt er een veilige, gestructureerde omgeving gecreëerd waarin de ouders de opvoeding weer ter hand kunnen nemen.

Een ander goed initiatief is het Arbeids Trainings Centrum Amersfoort (ATC), dat gericht is op kinderen die niet of nauwelijks in staat zijn om theoretische kennis tot zich te nemen. Op het ATC zitten jongeren die graag met hun handen werken. Zij maken meubels voor particulieren en zijn verantwoordelijk voor het proces vanaf de bestelling tot en met de aflevering bij de klant. Op die manier leren zij een vak. Dit type toegepast onderwijs zorgt ervoor dat kinderen niet buiten de boot vallen, maar naar school gaan. Het besef iets te kunnen en de moeite waard te zijn, voorkomt negatief gedrag en helpt kinderen om op een betekenisvolle manier aan hun toekomst te werken.

Tot slot

In dit hoofdstuk bepleiten we een brede cultuurverandering. Ouders moeten hun kinderen accepteren zoals ze zijn en de professionele zorg zal terughoudender moeten worden, met respect voor de kracht van het gezin en zijn omgeving. De politiek en de overheid moeten leren loslaten en accepteren dat risico's niet uit-

gebannen kunnen worden. Burgers moeten leren weer verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar en hun omgeving.

Dit is een proces dat tijd vergt. De overheid heeft daarbij een faciliterende rol en kan niet volstaan met het idee dat het verminderen van subsidies er vanzelf voor zal zorgen dat mensen zelf weer hun verantwoordelijkheid gaan nemen. Als dat wel gebeurt, zal dat zeker ten koste gaan van de zwakste spelers in dit zorgveld. De overheid heeft als 'schild voor de zwakken' de taak om dit te voorkomen.

Hoofdstuk 5

Arbeidsparticipatie

Simone Kennedy-Doornbos

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 mensen zonder arbeidsbeperking, willen ook mensen met een beperking graag werken en respect krijgen voor hun inzet. Om dat mogelijk te maken, is er een omgeving nodig die om hen heen staat en hen die ruimte biedt. Op dit moment speelt de overheid een grote rol in hun leven. De vraag die centraal staat in dit hoofdstuk is of het voor hen mogelijk is om minder afhankelijk te zijn van de overheid en meer te bouwen op de kracht van de samenleving. In dit hoofdstuk bezien we de huidige praktijk, bekijken we waar we heen willen en hoe we stappen kunnen zetten op de weg van de hedendaagse praktijk richting onze toekomstidealen.

Stip op de horizon

We streven naar een samenleving waar mensen met een arbeidsbeperking worden gezien als waardevol, met recht op onze aandacht, bescherming en zorg. Hun waarde hangt niet af van arbeidsprestaties, maar is hen door God gegeven. Deze waarde komt het meest tot zijn recht in persoonlijke relaties en samenlevingsverbanden. Wij willen mensen dus niet aan de kant schuiven, isoleren of als minderwaardig behandelen. Daarom focussen we op de mogelijkheden en de eigen kracht van mensen, niet op hun beperkingen. We streven naar ontplooiing en ontwikkeling van de gaven die God mensen gegeven heeft en dus ook naar participatie in werk of activiteiten, afhankelijk van hun mogelijkheden en behoeften. Betaalde arbeid in een reguliere werkomgeving is niet voor iedereen weggelegd en soms kunnen mensen met een arbeidshandicap pas tot ontplooiing komen in een beschermde werkomgeving of dagbesteding.

Het is goed als de samenleving als eerstverantwoordelijke wordt gezien voor het welzijn van mensen met een arbeidsbeperking. De directe familieleden kennen de situatie het beste en weten vaak goed wat de noden en wensen zijn. De familie-

en vriendenkring en de burens kunnen zich mede verantwoordelijk voelen en hulp, begeleiding en activiteiten aanbieden. Bovendien blijken werkgevers vaker bereid te investeren in mensen die zij persoonlijk kennen. Daarbij moeten we wel beseffen dat het een roeping is – en geen plicht – om op deze manier invulling te geven aan medeleven en burgerschap.

De mentaliteitsverandering die in dit kader nodig is, zal wel enige tijd vergen. Omdat de overheid al zoveel decennia de zorg uit handen heeft genomen van het sociale netwerk, hebben veel mensen onvoldoende geïnvesteerd in relaties waarop zij kunnen bouwen als zij zorg nodig hebben. Een ideale gemeenschap verdeelt de lasten, zodat niemand eraan onderdoor gaat. En als het eigen netwerk te klein is of de zorgbehoefte te groot, is het nog altijd mogelijk om een beroep te doen op de overheid.

Professionele hulp en loonaanvulling moeten beschikbaar zijn en blijven voor de mensen die het niet op eigen kracht redden. Het is belangrijk om het sociale netwerk (zoals ouders) en de werkgevers te ondersteunen als zij de zorg niet aankunnen of onzeker zijn over de juiste aanpak.

Ten slotte is het noodzakelijk dat erkend wordt dat elk mens met een beperking uniek is en maatwerk nodig heeft. Sommigen kunnen zich met enige begeleiding en uitdaging steeds verder ontwikkelen. Anderen hebben juist behoefte aan stabiliteit omdat zij niet goed kunnen omgaan met veranderingen. Dit vraagt een zorgvuldige houding van de politiek, want het betreft vaak kwetsbare mensen.

Vertrekpunt

Eeuwenlang was de zorg voor armen, werklozen en mensen met een beperking vooral een zaak van kerken, particulieren en werkgevers- en werknemersorganisaties. In de Grondwet van 1848 werd vastgelegd dat ook de overheid een taak had in de armenzorg. Bij wet werd geregeld dat de overheid in gevallen van ‘volstrekte onvermijdelijkheid’ steun zou geven aan armen die niet voldoende door kerken en particuliere instellingen werden geholpen.

Vanaf dat moment groeide de rol van de overheid in het armenbeleid. In 1901 werden via de Ongevallenwet arbeidsongeschikten voor het eerst beschermd – waarbij aangetekend moet worden dat die wet alleen gold voor werknemers die een bedrijfsongeval hadden gehad. Rond 1930 traden diverse wetten in werking, die de zorg en uitkeringen regelden voor werknemers die hun baan verloren door ziekte of ongeval. De Ziektewet en de Invaliditeitswet zijn hiervan voorbeelden.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam er wereldwijd extra aandacht voor oorlogsinvaliden en daarmee ook voor andere mensen met een beperking. Het ‘recht op arbeid’ werd in 1948 in de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens opgenomen en geldt ook voor mensen met een beperking. In Nederland schreef de Commissie-Van Rhijn in 1946 op verzoek van de regering een invloedrijk

Achter de schutting

rapport met aanbevelingen voor een naoorlogs sociaal beleid. Daarin pleitte de commissie voor omscholing, re-integratie, een quotum voor werkgevers en sociale werkplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking. In de praktijk zorgden de arbeidsbureaus voor bemiddeling tussen de werkzoekenden (met en zonder beperking) en de arbeidsmarkt en werd er een scholingsinfrastructuur opgezet met veel leer-werkplaatsen.

In 1967 kwam er een landelijke regeling voor sociale werkplaatsen, waar mensen met een arbeidsbeperking beschut konden werken: de Wet sociale werkvoorzieningen (Wsw). In datzelfde jaar werden de Ongevallenwet en Invaliditeitswet vervangen door de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wao), een regeling voor mensen die arbeidsongeschikt werden terwijl ze een baan hadden. Het duurde echter nog tot 1976 voordat alle mensen met een beperking – ook als ze niet eerder hadden deelgenomen aan het arbeidsproces – een uitkering konden krijgen via de volksverzekering Aaw (Algemene arbeidsongeschiktheidswet).

Activering tot arbeid

Al snel bleek de uitvoering van de Wao niet volgens verwachting te verlopen. Het was te gemakkelijk voor werkgevers om in samenspraak met de bedrijfsartsen mensen arbeidsongeschikt te verklaren. Ook bleken teveel mensen afhankelijk te zijn van andere uitkeringen. Minister-president Lubbers verklaarde de samenleving in 1990 'ziek', omdat te veel mensen niet meededen in het arbeidsproces. Vanaf dat moment kwam er een stroom wetswijzigingen op gang, gericht op de uitstroom uit de uitkeringen en het activeren van mensen met een beperking. Eind jaren negentig werd de Aaw opgeheven en de Wajong voor jonggehandicapten geïntroduceerd. In 2004 werd de Bijstandswet vervangen door de Wet werk en bijstand (Wwb), waarbij gemeenten de volledige verantwoordelijkheid kregen voor de bijstandsuitkeringen en het armoedebeleid. Werkgevers kregen te maken met allerlei belasting- en premiekortingen om hen te stimuleren mensen met een beperking in dienst nemen. Ook werd vanaf 2005 de Wao geleidelijk vervangen door de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia).

Het is niet eenvoudig in te schatten hoe groot de huidige groep van mensen met een arbeidsbeperking is. Vanwege anti-discriminatiewetgeving is het niet toegestaan om beperkingen te registreren. Ook is het lastig om harde gegevens te krijgen met betrekking tot het arbeidsvermogen. Dit vermogen wordt vaak uitgedrukt in loonwaarde of verdien capaciteit. De loonwaarde verschilt echter niet alleen per persoon, maar ook per baan en kan bovendien door de tijd heen veranderen.

Op basis van enkele onderzoeksgegevens kan echter wel een beeld gevormd worden. Zo bleek in 2011 uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek dat ruim 1,4 miljoen personen vinden dat zij door een langdurige aandoening, ziekte of handicap worden belemmerd bij het uitvoeren of verkrijgen van werk. Binnen

deze groep kunnen 410.000 personen, omdat zij een betaalde baan hebben, rondkomen zonder uitkering en zijn 169.000 personen actief op zoek naar werk.⁵⁸ Wie het aantal mensen met een beperking probeert te meten door te tellen hoeveel mensen een Wao-, Wajong- of Wia-uitkering ontvangen, komt op een totaal van 795.500 uitkeringen in 2012. Ongeveer 23 procent van deze groep heeft naast de uitkering ook inkomsten uit betaalde arbeid.⁵⁹

Participatiewet

De re-integratie van mensen met een beperking verloopt om verschillende redenen nog steeds moeizaam. In de eerste plaats zijn er te weinig werkgevers die hen willen aannemen. Ze vrezen de administratieve rompslomp, de risico's (zoals uitval door ziekte, onjuiste inschatting van loonwaarde, gebrek aan goede begeleiding), productiviteitsverlies en de wispelturigheid van overheidsregelingen. Soms worden mensen met een beperking niet geaccepteerd op de werkvloer door collega's en ontstaan er spanningen die de productiviteit niet ten goede komen. In de tweede plaats hebben werknemers niet altijd de kwaliteiten of de motivatie om aan de slag te gaan bij een reguliere werkgever. Of de baan een succes is, wordt pas duidelijk op de werkvloer. Soms zijn mensen niet gewend aan de structuur van een arbeidzaam leven of vinden ze de beloning onvoldoende voor de inspanning die ze moeten leveren. De uitval in deze groep is hoog.⁶⁰ In de derde plaats hadden sommige re-integratiebureaus er baat bij om mensen te behouden in hun trajecten, omdat zij worden betaald per traject en niet op basis van de uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt.

Tegen deze achtergrond zetten de kabinetten-Rutte in op de decentralisatie van het beleid voor de arbeidsparticipatie van mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar toch een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Deze kabinetten nemen aan dat dit beleid het beste volledig lokaal aangestuurd kan worden. Hierbij speelt mee, dat veel gemeenten jongeren met een arbeidshandicap van de uit lokale gelden betaalde bijstand bleken door te sluizen naar de Wajong, die wordt bekostigd uit rijksgeld. De regering wil één regeling voor iedereen die voorheen een beroep deed op de Wwb, Wajong of Wsw, uit te voeren door de gemeenten. De huidige Wajong blijft wel bestaan voor hen die (bijna) geen arbeidsvermogen hebben. Naar schatting krijgen de gemeenten zo de verantwoordelijkheid over ruim een half miljoen mensen met een arbeidsbeperking. Dat betreft ruwweg 350.000 Wwb'ers, 150.000 Wajongers, waarvan een derde deel wel een baan heeft en de anderen mogelijk een beroep doen op ondersteuning en een uitkering, en 100.000 Wsw'ers.⁶¹

Deze gedachten werden eerst uitgewerkt in de Wet werken naar vermogen, die door de val van het eerste kabinet-Rutte niet in stemming werd gebracht. Rutes tweede kabinet heeft deze wet in gewijzigde vorm als de Participatiewet alsnog ingediend. Op het moment van verschijnen van deze studie, wordt de wetstekst

Achter de schutting

nog volop bediscussieerd in het parlement en onder de maatschappelijke partners. De exacte inhoud is dus nog niet bekend.

Met deze decentralisatie verandert er ook veel in de rechten en plichten van mensen met een arbeidsbeperking. Veel Wajongers moeten opnieuw worden geïndiceerd. Als wordt vastgesteld dat zij arbeidsvermogen hebben, is de gemeenten verantwoordelijk voor hun uitkering en moeten ze een bijstandsuitkering aanvragen. De kans is dan groot dat zij te maken krijgen met een inkomensdaling, aangezien een bijstandsuitkering lager is dan een Wajonguitkering. Bovendien moet een Wajonger die in de bijstand komt eerst spaargelden opmaken. Pas daarna komt iemand in aanmerking voor een uitkering. Als iemand getrouwd is of samenwoont, wordt het inkomen van de partner meegerekend. Dus als de partner zoveel verdient dat het huishouden boven het sociaal minimum uitkomt, verliest de Wajonger het recht op een bijstandsuitkering.

Daarnaast heeft de regering besloten om de sociale werkplaatsen af te slanken. In de sociale werkplaatsen van de Wsw werkten in 2013 bijna 100.000 mensen met een arbeidshandicap. Volgens inschattingen kan twee derde van hen met begeleiding en eventueel loonaanvulling op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag. Daarom krijgen gemeenten nog slechts middelen om beschut werken te organiseren voor de 30.000 mensen die het in de reguliere arbeidsmarkt niet kunnen redden. Overigens wordt dit nog ingewikkeld, want alle werknemers in de sociale werkplaatsen behouden hun rechten en kunnen niet zomaar ontslagen worden. Het plan van de regering zal dus leiden tot financiële tekorten bij de gemeenten. Die zullen dit wellicht oplossen door geld te halen uit het budget voor de grotere groep mensen die moet re-integreren. Echter ook hierin wordt door de regering gesneden. Zo wordt een grote groep het slachtoffer van de noodzaak om de gaten te dichten in de begroting voor de sociale werkvoorziening.⁶²

Om werkgevers te stimuleren meer mensen met een beperking aan te nemen, stelde het kabinet-Rutte II voor om een quotum in te voeren. Het wilde bedrijven met meer dan 25 werknemers, binnen de termijn van een aantal jaar en op straffe van een boete, verplichten vijf procent van de werknemers uit 'arbeidsgehandicapten' te laten bestaan. Dit was een ambitieuze doelstelling, gezien het feit dat de overheid zelf als werkgever nog niet eens één procent 'arbeidsgehandicapten' in dienst heeft.⁶³ Werkgevers willen echter geen quotum en hebben in het Sociaal Akkoord beloofd zelf binnen korte tijd voldoende plaatsen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Als dit hen niet gaat lukken, zal de regering alsnog een quotum invoeren. Omdat grote werkgevers niet met elke gemeente een apart contract willen afsluiten, heeft het rijk besloten dat er 35 regionale Werkbedrijven moeten komen, waarin gemeenten samen met UWV en de sociale partners werken om een schakel te vormen tussen mensen met een beperking en werkgevers.

Agenda voor de gemeentepolitiek

1. *Zet bij re-integratie in op het sociale netwerk*

Als men opnieuw meer aandacht heeft voor de kracht van het sociale netwerk, is er nog een wereld te winnen bij de re-integratie van mensen met een arbeidsbeperking.⁶⁴ Familieleden en vrienden kennen de beperkingen en zien de kansen. Daar kunnen de re-integratiebureaus en werkgevers hun voordeel mee doen. Het eigen netwerk kan behulpzaam zijn om werkgevers te vinden die hen aan een baan willen helpen, maar kan ook dagbesteding organiseren. De overheid kan zorgen voor overlegstructuren, waarin de kracht van het netwerk wordt geïnventariseerd en versterkt en kennis wordt uitgewisseld. Ook is het noodzakelijk om te komen tot optimale afstemming en samenwerking tussen formele en informele begeleiding. Dit betekent dat de overheid (en de inspectie) meer moeten loslaten en risico's moeten durven nemen.

Daarnaast kunnen netwerken op basis van geloof en levensovertuiging een actieve bijdrage leveren. Zo is onder meer het christelijke netwerk GIDS (Geloof In De Samenleving) in een aantal gemeenten actief met maatjesprojecten tussen werkgevers of werknemers en mensen met een beperking, om zo te helpen bij hun re-integratie.

Ook netwerkbijeenkomsten voor werkgevers kunnen van waarde zijn. In die bijeenkomst kunnen werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst hebben hun collega's overtuigen van de toegevoegde waarde voor hun bedrijf. Werkgevers kunnen elkaar het beste overtuigen. Zo zegt Bert Gijsberts, voorzitter van de branchevereniging VHG ('ondernemers in het groen'), dat werkgevers ook in economisch slechte tijden kunnen profiteren als zij mensen vanuit sociale werkplaatsen vrijblijvend als flexibele schil bij MKB-bedrijven kunnen plaatsen. Als de economie later aantrekt, weet de werkgever wat hij aan deze mensen heeft en kan hij hen in dienst nemen.⁶⁵

Gemeenten hebben veel mogelijkheden om lokale netwerken in te schakelen en onderlinge afspraken te maken. Als een ROC bijvoorbeeld mensen met een beperking niet wil toelaten tot een opleiding, kan deze instelling wellicht over de streep getrokken worden als de gemeente investeert in de school of de schoolomgeving. Ook kan de gemeente bijvoorbeeld netwerkbijeenkomsten voor werkgevers faciliteren.

2. *Laat niet kostenbesparing centraal staan, maar zinvolle arbeid*

Er komt een zware financiële opgave op te gemeenten af. De nieuwe verantwoordelijkheden, ook op het gebied van de arbeidsparticipatie, gaan gepaard met stevige bezuinigingen. Het is een valkuil voor gemeenten om vooral in te zetten op kostenbesparing, soms ten koste van de participatie van mensen met een beperking.

Achter de schutting

Voor gemeenten is het soms financieel voordeliger om mensen met een lage loonwaarde, die geen of weinig uitkering krijgen, op de bank te laten zitten. Als de kosten voor beschut werk of re-integratie hoger zijn dan de uitkeringskosten die de gemeente maakt voor de betreffende persoon, zal het stimuleren van arbeidsparticipatie de gemeente alleen maar geld kosten. Dit zou kunnen betekenen dat er een groep mensen met een arbeidsbeperking achter de geraniums komt te zitten, omdat men geen recht heeft op dagbesteding en geen hulp krijgt bij het vinden van gesubsidieerde arbeid. Gebrek aan dagelijkse activiteiten zal een zware wissel trekken op deze mensen en hun omgeving. Daarom moet de eerste inzet van de gemeente zijn om samen met het sociale netwerk, werkgevers en particuliere organisaties een daginvulling te vinden en zo mogelijk een arbeidsplek op de reguliere arbeidsmarkt. De zogeheten 'schadelastbeperking' moet daaraan ondergeschikt zijn.

Als er met mensen wordt geschoven tussen diverse uitkeringen, kan dit nadelig zijn voor mensen met een arbeidsbeperking. Het is goed voorstelbaar dat een werkgever die dankzij een loonsubsidie iemand in dienst heeft genomen, deze persoon na enige tijd afschuift in de Ziektewet of in een werkloosheidsuitkering. Vervolgens komt diegene terecht in een arbeidsongeschiktheidsverzekering zoals de Wia. Voor de gemeente zou deze operatie financieel voordelig zijn. Een andere reële mogelijkheid is dat jongeren met een arbeidsbeperking worden doorverwezen naar de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) om een studiebeurs aan te vragen. Altijd moet het welzijn en het toekomstperspectief van de mensen met een beperking voldoende centraal staan bij deze overwegingen. Daarom is het belangrijk om te meten hoe tevreden cliënten en hun omgeving zijn over de wijze waarop zij zijn begeleid.

Ten slotte moet de bemiddeling en hulp bij re-integratie ook toegankelijk zijn voor mensen met een lichte beperking, van wie men verwacht dat zij zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Ook zij moeten immers strijden tegen de vooroordelen van werkgevers en soms vraagt hun situatie om aanpassingen op de werkvloer.

De dagbesteding valt niet onder de Participatiewet, maar wordt wel vanuit de Awbz gedecentraliseerd naar de Wmo. Dit biedt mogelijkheden voor gemeenten om een integraal aanbod te hebben voor mensen voor arbeidsmatige dagbesteding en arbeid, zodat zij kunnen meedoen in de maatschappij.

3. Ondersteun werkgevers

Gemeenten kunnen werkgevers op diverse manieren meer stimuleren en ondersteunen bij hun relatie met arbeidsgehandicapten. Ten eerste kunnen ze dwingende afspraken maken met bedrijven die in opdracht van de gemeente werken – de zogeheten *social return* regeling. Bij aanbestedingen boven een bepaald bedrag kan bijvoorbeeld de contractvoorwaarde worden opgenomen, dat bedrijven die

een bepaald percentage mensen met een arbeidsbeperking in dienst hebben of aannemen, meer kans maken op de opdracht.

Een andere manier voor gemeenten om werkgevers te stimuleren is door hen te 'ontzorgen'. Zo kunnen de gemeenten nu al no-riskpolisissen aanbieden, zodat werkgevers niet hoeven te betalen als een werknemer ziek wordt of uitvalt. Zo helpt de gemeente om de risico's te verminderen. Een ander middel daartoe is om werknemers vanuit de beschutte werkplaats te detacheren, waardoor de reguliere werkgever minder verantwoordelijkheden heeft. Daarnaast zal de overheid de tijd die werkgevers besteden aan de administratie en het invullen van formulieren, zoveel mogelijk moeten reduceren. Ten slotte kunnen *job coaches* worden ingezet om de mensen met een beperking op de werkvloer te begeleiden.

Als de gemeenten de mogelijkheid hebben, zouden ze flexibel moeten omgaan met het bepalen van de loonwaarde. Het is belangrijk dat een medewerker op een plek terecht komt, waar deze zich kan ontwikkelen. Individueel maatwerk is belangrijker dan loonwaardebepalingen. Zet in op werkgevers die zo veel baat verwachten te hebben bij de inzet van mensen met een beperking, dat zij bereid zijn zelf de kosten van de selectie en de begeleiding op zich te nemen. Denk aan conciërges en baliemedewerkers, die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, maar voor de werkgever wel aantrekkelijk zijn omdat zij tijdens openingstijden aanwezig zijn en eenvoudige taken kunnen verrichten. Het is belangrijk om hierbij in te zetten op banen die niet gemakkelijk te vervullen zijn door arbeidsmigranten uit andere delen van de Europese Unie.

Voordat een persoon met een arbeidsbeperking wordt geplaatst, moet de werkgever wel hebben gesproken met collega's op de werkvloer. Veel plaatsingen lopen uit op een mislukking – en dus op pijn voor de werknemer en schade voor de werkgever – omdat collega's niet zijn meegenomen in het proces en de arbeidsbeperkte medewerker niet willen opnemen in de organisatie. Ze kunnen nog wel begrip opbrengen voor een nieuwe collega in een rolstoel, maar hebben vaak meer moeite met iemand met psychische of gedragsproblemen. Het is dus van belang dat de werkvloer in een zo vroeg mogelijk stadium wordt betrokken bij de keuze om mensen met een beperking in dienst te nemen. Een *job coach* kan daarbij een waardevolle rol vervullen.⁶⁶

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 gemeenten voor staan. Dat geldt in de eerste plaats voor de vraagstukken rondom arbeidsparticipatie en maatschappelijke ondersteuning. De Wmo staat al enkele jaren onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dat betekent dat de gemeente onder andere besluit over de vergoeding van hulpmiddelen, woningaanpassingen en de inzet van huishoudelijke hulp. De expertise die de gemeente heeft met betrekking tot woningaanpassingen kan goed

Achter de schutting

gebruikt worden voor bijvoorbeeld aanpassingen op de werkvloer en het laten aansluiten van deze twee.

De Awbz wordt deels overgeheveld naar gemeenten en dat betreft onder andere de dagbesteding en begeleiding. Als dit straks gefinancierd wordt door de gemeente, kan dit beter worden afgestemd met beschut werk. Het is te voorzien dat er een doelgroepscheiding zal optreden tussen de mensen die wel of geen loonvormende arbeid kunnen verrichten. Diegenen die voldoende loonwaarde hebben, kunnen terecht in een beschutte werkomgeving. Is dit niet mogelijk, dan kunnen er activiteiten in het kader van de dagbesteding worden aangeboden, die hen afleiding en een dagritme bieden. Het is van belang dat de bezuinigingen op de dagbesteding zo min mogelijk negatieve invloed hebben op deze kwetsbare doelgroep, die over het algemeen veel behoefte heeft aan rust en voorspelbaarheid. Dagbesteding kan er overigens ook toe leiden dat de kosten voor de begeleiding van mensen lager uitvallen, doordat zij overdag activiteiten hebben.

In de tweede plaats is er winst te halen door het beleid rondom arbeidsparticipatie af te stemmen op de jeugdzorg. Jongeren die overlast veroorzaken of kampen met problemen en daarom hulp nodig hebben van professionals, hebben vaak een (licht) verstandelijke handicap. Zij zijn ook sterk vertegenwoordigd in de Wajong-populatie. Als de jeugdzorg de verantwoordelijkheid is geworden van de gemeenten, kunnen deze jongeren eerder worden opgespoord en beter worden begeleid, ook na hun achttiende levensjaar. Nu stopt veel hulpverlening zodra een kind de volwassenheid heeft bereikt. De gemeente kan besluiten om meer te investeren in scholing en werktrajecten die deze jongeren perspectief bieden op een baan in de reguliere arbeidsmarkt. Daarmee sorteert zij voor op het moment waarop de jongeren aankloppen bij de gemeente voor hulp bij re-integratie. Ook als jongeren de capaciteiten niet hebben om door te stromen naar de reguliere arbeidsmarkt, kunnen zij beter worden voorbereid op beschut werk of dagbesteding.

Arbeidsvoorzieningen en gemeenten kunnen meer afspraken maken met het onderwijs om leer-werktrajecten aan te bieden aan mensen met een beperking. Er moet wel rekening worden gehouden met het feit dat scholen worden afgerekend op de uitvalcijfers en het percentage geslaagden. Zo zou er een samenwerkingsverband kunnen ontstaan waarbij onderwijsinstellingen leerlingen die veel begeleiding nodig hebben, onder de hoede plaatsen van de professionals van het re-integratiebureau. Dat bureau kan bovendien werknemers met een beperking via die onderwijsinstellingen een scholingsaanbod doen.

Inspirerende praktijken

Er zijn veel praktijkvoorbeelden die op inspirerende wijze laten zien hoe de talenten van mensen een plek kunnen krijgen in de samenleving. De al genoemde organisatie GIDS begon in Soest met het opzetten van een project, waarbij

mensen werden opgeleid om een maatje te zijn voor werklozen en zzp'ers, die niet of onvoldoende in hun eigen levensonderhoud konden voorzien. Door het netwerk en de ervaring van de maatjes, konden deze werklozen en zzp'ers meer werk vinden. Dit project breidde zich vervolgens uit naar andere steden (Bunschoten, Barneveld, Apeldoorn) en in samenwerking met ondernemers werd er een Maatjesbank opgericht. Zelfs in een tijd van oplopende werkloosheid konden mensen met behulp van maatjes toch werk vinden of hun betaalde activiteiten uitbreiden.

Daarnaast kunnen bijvoorbeeld de Realisten genoemd worden. Op initiatief van CNV Jongeren en de Start Foundation verenigde zich een groep Wajongers, met eigen talenten en beperkingen. Naar eigen zeggen willen ze op eigen kracht aan de slag met het vinden van hun weg op de arbeidsmarkt. Ze ondersteunen elkaar en geven bovendien voorlichting aan werkgevers.

Ten slotte noemen we het voorbeeld van de informele netwerkgroepen voor werkzoekenden, zoals die van Theo Afman, die na ruim veertig jaar arbeid werkloos raakte. Vanuit de Gereformeerde Kerk in Hoogeveen richtte hij een netwerk voor werkzoekenden op. Zij proberen hun situatie positief te benaderen en willen zich nadrukkelijk geen werklozen noemen. Via de kerk, maatschappelijke organisaties en media-aandacht leggen zij contacten in de samenleving in hun zoektocht naar werk.

Tot slot

Gemeenten worden verantwoordelijk voor bijna alle mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zij zullen deze mensen in een samenhangend beleid steunen en geleiden naar scholing, werk of dagbesteding. Mensen met een arbeidsbeperking hebben baat bij dagelijkse activiteiten, beschut werk of een aangepaste baan op de reguliere arbeidsmarkt, waarin zij hun talenten kunnen gebruiken.

God roept ons op om de kwetsbaren recht te doen en te beschermen. Dat is in de eerste plaats een taak van de gemeenschap, die mensen met een arbeidsbeperking kan ondersteunen en kan helpen bij het vinden van een plek op de arbeidsmarkt of in de dagbesteding. De gemeente zorgt daarnaast voor een vangnet, stimuleert werkgevers om arbeidsbeperkten in dienst te nemen en ondersteunt mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze mensen en hun netwerk serieus te nemen is de sleutel tot een goed arbeidsparticipatiebeleid.

Slotwoord

Nederland bevindt zich middenin een belangrijk transitieproces. De rolverdeling tussen de overheid en samenleving is aan verandering onderhevig. Het accent verschuift van een verzorgingsstaat en een samenleving van zorgconsumenten naar een samenleving van betrokken burgers en een staat die ernaar streeft vooral te faciliteren en aan te vullen waar dat nodig is.

Wij juichen deze ontwikkeling toe. De verhouding tussen overheid en samenleving is altijd in beweging geweest. De balans is in de jaren na de Tweede Wereldoorlog te zeer verschoven richting de staat. Men zoekt nu naar een nieuw evenwicht en naar nieuwe vormen van maatschappelijk organiseren. Dat zoeken past in de geschiedenis en biedt mooie kansen voor onze maatschappij.

In deze studie hebben we die kansen verkend, in het bijzonder op het gebied van 'de drie decentralisaties': de maatschappelijke ondersteuning, de jeugdzorg en de arbeidsparticipatie. We hebben aandacht gegeven aan de risico's en mogelijke knelpunten en aanbevelingen gedaan aan lokale politici en bestuurders, om de kracht van de samenleving ruimte te geven.

We hopen dat deze studie de ChristenUnie helpt om op een wijze manier om te gaan met ingrijpende veranderingen in onze samenleving. We hopen bovendien dat de partij op haar beurt een waardevolle bijdrage kan leveren aan dit proces, niet alleen via de acties van haar vertegenwoordigers en bestuurders, maar ook door te participeren in de publieke discussie. De mens- en samenlevingsvisie die de ChristenUnie meeneemt in het debat en in de praktijk, is gebaseerd op de Bijbel en steeds actueel gemaakt in een rijke politieke traditie. Laten we die traditie ook actueel houden en zo het goede zoeken voor al die plaatsen waarin de decentralisaties straks praktijk worden.

Verwijzingen

- 1 Troonrede Koning Willem-Alexander 17 sept. 2013.
- 2 Antonie Mauritz, 'De gemeentelijke zoektocht naar "eigen kracht" en "verantwoordelijkheid". Een onderzoek naar de succesfactoren die positief van invloed zijn geweest op effectieve beleidsvorming en -implementatie van de eerste fase Wmo bij een viertal gemeenten binnen Nederland' (masterscriptie bestuurskunde Radboud Universiteit Nijmegen 2013).
- 3 Govert Buijs, 'Christelijk-sociaal, een archeologie, een her-innering', in: Marcel Becker (red.), *Christelijk sociaal denken* (Budel 2009) 68-101. Voor een historisch overzicht zie: Wouter Beekers, 'Van charitas naar zekerheid', in: Wouter Beekers en Koert van Bekkum (red.), *Christelijke charitas in een seculiere verzorgingsstaat* (Barneveld 2011) 9-21.
- 4 J. de Bosch Kemper, *Geschiedkundig onderzoek naar de armoede in ons vaderland, hare oorzaken en de mid-delen die tot hare vermindering zouden kunnen worden aangewend* (Haarlem 1851) 283.
- 5 Annemarie Houkes, *Christelijke vaderlanders. Godsdienst, burgerschap en de Nederlandse natie 1850-1900* (Amsterdam 2009).
- 6 Stefan Paas, *Vrede stichten, politieke meditatie* (Zoetermeer 2007) 362-365.
- 7 Herman Sietsma, 'Opschaling en decentralisatie: toekomst of fictie?' (Jan Rietkerklezing 2013 Christen-Unie Overijssel; niet gepubliceerd).
- 8 Marcel Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Neder-land 1880-1940* (Amsterdam 2003).
- 9 Wouter Beekers, *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland* (Amsterdam 2012) 186, 256.
- 10 Bv. Jacques van Doorn en Kees Schuyt, *De stagnerende verzorgingsstaat* (Amsterdam 1978) en Norman Johnson, *The welfare state in transition. The theory and practice of welfare pluralism* (Brighton 1987).
- 11 Willem Trommel, 'A study into welfare localization', in: Duco Bannink, Hans Bosselaar en Willem Trommel (red.), *Crafting local welfare landscapes* (Den Haag 2013) 9-23.
- 12 Roel Kuiper e.a., *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatise-ring en verzelfstandiging van overheidsdiensten* (Den Haag 2012).
- 13 Philip Blond, *Red Tory. How left and right have broken Britain and how we can fix it* (Londen 2010).
- 14 Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen over-heid, markt én samenleving* (Den Haag 2012) 67. Vgl. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Vertrouwen in burgers* (Amsterdam 2012); Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid* (Den Haag 2012); Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein* (Den Haag 2013).
- 15 Wet maatschappelijke ondersteuning, *Handelingen der Staten Generaal 2004-2005 kamerstuk 30131*, nr. 2-3.
- 16 Evelien Tonkens en Mandy de Wilde (red.), *Als meedoen pijn doet. Affectief burgerschap in de wijk* (Amster-dam 2013); Evelien Tonkens en Jan-Willem Duyvendak, 'Wie wil zich nu laten douchen door de buurman?', in: *NRC Handelsblad* (11 mei 2013). Vgl. Marja Jager, 'Een pijnlijk appel op burgerplichten', in: *Denkwijzer* jrg. 13 (okt. 2013) nr. 2, 8-11.
- 17 Genesis 1:26-27; Psalm 8:6; Mattheüs 22:36-38. Vgl. Roel Kuiper, *Dienstbare politiek* (Amsterdam 2011) 31-35; Geert Jan Spijker, Stef Groenewoud, Maarten Verkerk, Anna de Wit-in 't Veld, *Zorg met een hart* (Amsterdam 2013) 23-26.
- 18 Mattheüs 25:14-30.
- 19 Henri Nouwen, *Binnen geroepen* (Tielt 1997) 6. Vgl. Henri Nouwen, *Eindelijk thuis* (Tielt 2002) 19-23.
- 20 WRR, *Vertrouwen in burgers*, 135-138.
- 21 Marian van der Klein, Jessica van den Toorn en Dick Oudenampsen, *Voor wat hoort wat? Ervaringen met vrijwilligerswerk als wederdienst* (Verwey-Jonker Instituut; Utrecht 2013). Vgl. Spijker e.a., *Zorg met een hart*, 38.
- 22 Henk te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbefef; liberalisme en nationalisme in Nederland 1870-1918* (Den Haag 1992).
- 23 ROB, *Loslaten in vertrouwen*, 2
- 24 Fiet van Beek, Mienieke Muntendam en Marianne Goorhuis, *De kleine gids. Eigen Kracht-conferentie* (Alphen aan den Rijn 2013) 57-58; Amendement van de leden Voordewind en Ypma over het invoeren van de mogelijkheid om een familiegroepsplan op te stellen (9 okt. 2013) *Handelingen 2013-2014 kamerstuk 33684* nr. 52.

Achter de schutting

- 25 RMO, *Terugtrekken is vooruitzien*, 32-34, 54-55.
- 26 George Harinck, *De tucht van de democratie. Over pluriformiteit en burgerschap* (Groen van Prinstererlezing Wetenschappelijk Instituut Christenunie; Amersfoort 2005); Roel Kuiper, *Moreel kapitaal. De verbindingskracht van de samenleving* (Amsterdam 2009).
- 27 RMO, *Verskil maken, Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat* (Amsterdam 2006) 63-65.
- 28 Edward de Kam, 'Geïnspireerd welzijnswerk, een praktijkverhaal', in: Wouter Beekers en Koert van Bekkum (red.), *Christelijke charitas in een seculiere verzorgingsstaat* (Barneveld 2011) 28-38.
- 29 Roel Kuiper en Cors Visser (red.), *Over de schutting. Op weg naar nieuwe solidariteit* (Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie; Barneveld 2005). In de internationale literatuur wordt in dit verband naar Richard Sennett, *The craftsman* (Yale 2008) gesproken over 'crafting citizenship'.
- 30 WRR, *Vertrouwen in burgers*, 217-218.
- 31 'Molenwaard bezorgt paspoorten thuis', *Nederlands dagblad* (7 feb. 2013).
- 32 Sietsma, *Opschaling en decentralisatie*.
- 33 ROB, *Loslaten in vrouwen*, 65-68.
- 34 RMO, *Terugtrekken is vooruitzien*, 28-38.
- 35 Jan Jacob van Dijk (red.), *It's trust, stupid. Over vertrouwen* (Hilversum 2009).
- 36 Pieter Hilhorst en Jos van der Lans, *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk* (Amsterdam 2013) 24-34.
- 37 Jan Westert, 'Sociale gerechtigheid en sociale verantwoordelijkheid', in: Sijfra Herschberg (red.), *Mijn een zorg! De toekomst van de sociale zekerheid* (Amsterdam 2013) 81-93.
- 38 SCP, *Een beroep op de burger*, 188-212.
- 39 Contourennota Wmo (24 april 2004), *Handelingen 2003-2004 kamerstuk 29538*, nr. 1, 1.
- 40 Kamerbrief staatssecretaris VWS met nadere uitwerking brief hervorming langdurige zorg (6 nov. 2013), *Handelingen 2013-2014 kamerstuk 30597*.
- 41 Nederlandse Zorgautoriteit, *Scheiden van wonen en zorg in de Awbz* (Utrecht 2012).
- 42 Kamerbrief staatssecretaris VWS over extramuraliseren van lichte zorgzwaartepakketten (28 sept. 2012), *Handelingen 2012-2013 kamerstuk 30567*, nr. 266.
- 43 Trendrapporten Movisie in opdracht van het ministerie van VWS: Vasco Lub, Ard Sprinkhuizen, Marleen Alblas, Anita Peters & Radboud Engbersen *De uitvoering van de Wmo in beeld* (Utrecht 2008); Vasco Lub, Ard Sprinkhuizen & Rianne Cromwijk, *Het spel op het maatschappelijk middenveld* (Utrecht 2010); Aletta Winsemius, Nada de Groot, Marieke Ploegmakers en Oka Storms, *Van samen zoeken naar samen werken* (Utrecht 2012).
- 44 Marja Jager-Vreugdenhil, *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken* (Amsterdam 2012).
- 45 Carriene Roorda-Lukkien en Marja Jager-Vreugdenhil, *Kerk en Caritas. Een onderzoek naar vrijwilligerswerk en mantelzorg in vier orthodox-protestantse kerken* (Zwolle 2006).
- 46 A. Noordeggraaf, *Vijf broden en twee vissen. Missionair gemeente zijn in een (post)moderne samenleving* (Zoetermeer 1998).
- 47 Spijker e.a., *Zorg met een hart*, 37.
- 48 Tonkens en De Wilde (red.), *Als meedoen pijn doet*.
- 49 Interview met Micha de Winter, *VNG Magazine* (4 feb. 2013) nr. 3, 20.
- 50 De historische gegevens zijn gebaseerd op A.J. van Montfoort en C.P.G. Tilanus, *Jeugdzorg en jeugdbeleid* (Amsterdam 2007).
- 51 Wiel Janssen, *Vertrouwen in de Jeugdzorg* (Amsterdam 2010).
- 52 Vgl. Bas Lont, 'Decentraliseren kun je leren', in: *Denkwijzer* jrg. 13 (okt. 2013) nr. 2, 26-27.
- 53 Amendement VoordeWind en Ypma (9 okt. 2013), *Handelingen 2013-2014 kamerstuk 33684* nr. 52.
- 54 Vgl. Spijker e.a., *Zorg met een hart*, 37-38.
- 55 Adri van Montfoort, *Kinderbescherming: de terugkeer van de burger* (Mulock Houwer-lezing; z.p. 2012).
- 56 Vgl. William Voorberg, 'De koers van de kleine jeugdzorgbootjes', in: *Denkwijzer* jrg. 13 (okt. 2013) nr. 2, 16-19.
- 57 RMO en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *Investeren rondom kinderen* (Den Haag 2009).
- 58 CBS, *Arbeidsparticipatie en de afstand tot de arbeidsmarkt in Nederland 2011* (Den Haag 2013).
- 59 UWV, *Monitor Arbeidsparticipatie 2012. Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking* (Amsterdam 2012); antwoord staatssecretaris SZW kamervragen over kamerbrief 'Participatiewet en quotum na sociaal akkoord' (30 aug. 2013), *Handelingen 2012-2013 kamerstuk 33566*, nr. 60.
- 60 SCP, CBS en TNO, *Bepkerk aan het Werk: Rapport ziekteverzuim, arbeidsomgeschiktheid en arbeidsparticipatie* (Den Haag 2010).
- 61 Piet van Santen, Marcia van Oploo en Mirjam Engelen, *Wsw-statistiek 2012. Een onderzoek in opdracht*

- van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Panteia; Zoetermeer 2013) 9;
brief van staatssecretaris SZW (24 sept. 2013), *Handelingen 2013-2014 kamerstuk 29817*, nr. 127; CPB, *Centraal Economisch Plan 2013* (Den Haag 2013) 70.
- 62 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Bestuurlijke reactie concept Participatiewet* (Den Haag 2013).
- 63 Saskia Andriessen, Petra Brouwer, Aukje Smit en Roland Blonk, 'Een quotum voor arbeidsgehandicapten: is dat verstandig?', in: *Sociaal Bestek* (dec. 2012) 36.
- 64 Hilhorst en Van der Lans, *Sociaal doe-het-zelven*,³⁷ voor een overzicht van wetenschappelijke studies in dit verband.
- 65 Cedris, *Meedoen naar vermogen: Agenda van de toekomst 2025* (Utrecht 2012) 22.
- 66 Raad voor Werk en Inkomen (RWI), *Kansrijker werken met Wajongers* (Den Haag 2009) 20, 24.

Personalia

Dr. Wouter Beekers is directeur van het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie. Hij is historicus, deed aan de Vrije Universiteit onderzoek naar de geschiedenis van de christelijk-sociale beweging en promoveerde in 2012 op een studie naar de volkshuisvesting.

Drs. Bernadette van den Berg is coördinator van de Bestuurdersvereniging van de ChristenUnie, die als doel heeft lokale, provinciale, landelijke en Europese politici en bestuurders van de partij te ondersteunen. Zij is sociologe en studeerde af op een onderzoek naar burgerparticipatie in de buurt.

Marjan Haak-Griffioen heeft jarenlange ervaring als politica en bestuurder voor de ChristenUnie, onder andere als wethouder in de gemeenten De Bilt en Woerden en als gedeputeerde in de provincie Utrecht. Daarnaast vervult zij verschillende bestuurlijke en toezichthoudende functies bij organisaties op het gebied van welzijn, zorg, onderwijs en wonen.

Dr. ir. Marja Jager-Vreugdenhil is onderzoeker aan het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken van de Gereformeerde Hogeschool Zwolle. Ze werkte als onderzoeker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid mee aan de studie *Vertrouwen in de Buurt* en promoveerde in 2012 aan de Universiteit van Amsterdam op het proefschrift *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*.

Drs. Simone Kennedy-Doornbos is fractievoorzitter van de ChristenUnie in de gemeenteraad van Amersfoort. Ze was lid van de programmacommissie van de Tweede Kamerverkiezingen in 2006, 2010 en 2012 en kandidaat Eerste Kamerlid in 2011. Ze is lid van het curatorium van het Wetenschappelijk Instituut en was mederedacteur van de WI-studie *Samen de schouders eronder: een christelijk-sociale visie op gezin en werk* uit 2008.

Gaan kinderen in de toekomst een grotere rol spelen in de zorg voor hun ouders? Is 'eigen kracht' het nieuwe sleutelwoord in de jeugdzorg? Welke ondersteuning krijgen mensen met een arbeidsbeperking nog in de toekomst? Er bestaat veel debat over de 'drie decentralisaties' en de veranderingen die er afkomen op gemeenten en burgers. Volgens critici is Den Haag haar verantwoordelijkheden over de schutting aan het gooien.

Maar 'achter de schutting' liggen volgens de auteurs van dit boek ook veel kansen. Onderlinge zorg is primair de verantwoordelijkheid van mensen, families, vrienden, kerken en andere verbanden. De overheid moet die onderlinge betrokkenheid ruimte geven en stimuleren. Zij kan de samenleving het beste ondersteunen door maatwerk en een veerkrachtig vangnet.

Dit boek kwam tot stand door een samenwerking van het Wetenschappelijk Instituut en de Bestuurdersvereniging van de ChristenUnie. Bijdragen werden onder anderen geschreven Wmo-deskundige Marja Jager-Vreugdenhil, maatschappelijk bestuurder Marjan Haak-Griffioen en lokaal politica Simone Kennedy-Doornbos.

ACHTER DE SCHUTTING KANSEN NA DE DECENTRALISATIES

Dit is het tweede deel in Christelijk-sociaal 2030. In deze serie onderzoekt het Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie de nieuwe verhoudingen tussen samenleving, markt en overheid. Zo wordt het christelijk-sociale denken, dat steeds een alternatief is geweest voor liberaal individualisme en sociaal-democratisch collectivisme, vruchtbaar gemaakt voor de 21e eeuw.



CHRISTELIJK
SOCIAAL
2030

