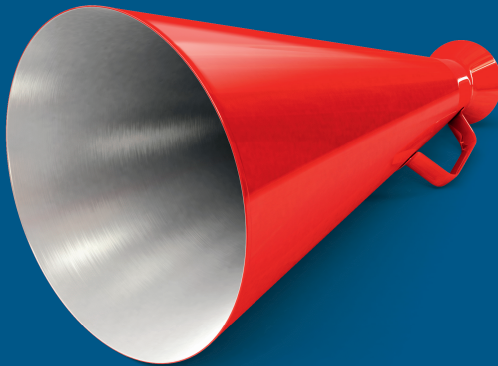


De rol van burgers in de transitie van AWBZ naar Wmo

Beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie

Kenniscabier



Dick Oudenampsen

Trudi Nederland

De rol van burgers in de transitie van AWBZ naar Wmo

*Beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en
maatschappelijk initiatief van burgers*

Dick Oudenampsen
Trudi Nederland

Augustus 2013

Inhoud

1	Het kader van belangenbehartiging en burgerparticipatie	5
1.1	Decentralisaties en de gevolgen	5
1.2	De veranderende relatie tussen burgers en bestuurders	7
1.3	Burgerparticipatie	8
1.4	Kijken in de praktijk	10
2	Burgerparticipatie in vijf gemeenten	11
2.1	Gemeente Peel en Maas	11
2.2	Gemeente Enschede	15
2.3	Gemeente Wijk bij Duurstede	19
2.4	Gemeente Eindhoven	22
2.5	Gemeente Leusden	26
2.6	Ondersteuning van de rol van burgers	28
3	Beschouwing	31
	Literatuur	37

1 Het kader van belangenbehartiging en burgerparticipatie

In het lokale beleid is een kleine aardverschuiving gaande: een grondige herinrichting van het sociale domein. Het gaat om een vergaande decentralisatie van taken die voorheen bij de landelijke of provinciale overheid lagen. Daardoor verandert ook de werkwijze van gemeenten en hun verhouding tot de burgers. In deze publicatie willen wij enkele voorbeelden geven van de energieke manier waarop gemeenten samen met burgers het sociale beleid op lokaal niveau een nieuw gezicht geven. We concentreren ons op de overgang van delen van de AWBZ naar de Wmo. Wij beschrijven in dit hoofdstuk de hoofdlijnen van het decentralisatieproces zoals dat nu in gang is gezet. Ook gaan we in op de veranderingen die ten grondslag liggen aan de herinrichting van het sociale beleid. Dit is het kader waarbinnen zich de veranderingen afspelen in de belangenbehartiging en de beleidsparticipatie van burgers.

1.1 Decentralisaties en de gevolgen

Anno 2013 kent de herinrichting van het lokale sociale beleid drie grote decentralisaties: de overgang van de zorg- en begeleidingstaken naar de Wmo, de decentralisatie van de Jeugdzorg en de Participatiewet.

De overgang van de zorg- en begeleidingstaken naar de Wmo

Het regeerakkoord Rutte II stelt de gemeenten geheel verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. Het recht op zorg voor patiënten die geen recht hebben op verblijf in een instelling, is nu vastgelegd in de AWBZ. Dit recht maakt begin 2015 plaats voor een beroep op collectieve en individuele voorzieningen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Meer veranderingen zijn aanstaande: ouderen en mensen met een beperking die aanspraak maken op verpleging en verzorging in de AWBZ zijn binnenkort aangewezen op zorg in de thuissituatie. Wijkverpleegkundigen zullen samen met mantelzorgers en zorgvrijwilligers een centrale rol in die thuisverzorging vervullen. De overheid hevelt de extramurale verpleging vanuit de AWBZ over naar de Zorgverzekeringswet en financiert deze op

dezelfde wijze als de Huisartsenzorg. De gemeenten krijgen een grote beleidsvrijheid bij de inrichting van deze voorzieningen. Daarmee hangt samen de scheiding tussen wonen en zorg. De woningcorporaties zijn straks verantwoordelijk voor de wooncomponent van de langdurige zorg.

De decentralisatie van de jeugdzorg

Het kabinet gaat ook de jeugdzorg decentraliseren naar de gemeenten. Onderdelen kunnen zijn: de jeugdzorg die nu een verantwoordelijkheid is van de provincie, de gesloten jeugdzorg waar de landelijke overheid verantwoordelijk voor is, de jeugd-GGZ die onder de Zorgverzekeringswet valt, de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapte jongeren op basis van de AWBZ en de jeugdbescherming en jeugdreclassering van Veiligheid en Justitie. De gemeenten zijn straks waarschijnlijk ook verantwoordelijk voor het beleid gericht op passend onderwijs.

De invoering van de participatiewet

De Wwb, Wsw en deel van de Wajong komen in één regeling: de Participatiewet. De gemeenten zijn dan verantwoordelijk voor (de toeleiding naar) de arbeidsparticipatie van alle burgers. De contouren van de participatiewet krijgen in 2014 vorm. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat de gemeenten de ruimte krijgen om te bepalen welke ondersteuning mensen nodig hebben en hoe zij arbeidsplaatsen organiseren.

Naast deze drie decentralisaties zijn er nog enkele andere ontwikkelingen die het lokale sociale beleid uitbreiden. De gemeente is sinds 2012 verantwoordelijk voor de integrale schuld-hulpverlening. De integrale schuldhulpverlening heeft vaak te maken met cliënten die in een uitkeringssituatie zitten of van Wmo-voorzieningen gebruikmaken. Een tweede ontwikkeling is het beleid om de (eerstelijns)zorg dicht bij mensen te organiseren, onder andere door de inzet van meer wijkverpleegkundigen. Naast de huisartsenzorg zijn de wijkverpleegkundigen de spil van de basiszorg in de wijken. Deze zorg is onderdeel van de verzekerde zorg: gefinancierd door de zorgverzekeraars. Al deze transities geven de gemeente extra instrumenten om tot een integraal beleid op het sociale domein te komen.

De transities gaan samen met de ontschotting van de (vele) regelingen in het sociale domein. Dat wat op landelijk niveau onmogelijk bleek, kan op lokaal niveau wel tot stand komen - zo verwachten de landelijke overheid en de VNG. Daarmee doelen ze op het leveren van maatwerk per huishouden en het brengen van samenhang tussen sociale regelingen en de ondersteuning voor kwetsbare burgers. De wetgever nodigt de gemeenten expliciet uit om op een eigen wijze invulling te geven aan bepaalde taken.

In het gemeentelijke sociale beleid zijn tal van veranderingen ingezet onder invloed van de transities, en door de introductie van andere werkvormen die afgeleid zijn van Welzijn nieuwe stijl en de kanteling. Het gaat bijvoorbeeld om:

- Een vraaggerichte werkwijze die zoekt naar de vraag van burgers achter hun eerst geformuleerde hulpvraag.
- De focus op eigen kracht van burgers en informele verbanden.
- De samenwerking tussen professionals, vrijwilligers en burgers.
- Het ontwikkelen van integrale ondersteuning bij probleemgezinnen door de bundeling van verschillende expertises in wijk- en buurtteams: één gezin, één plan, één regisseur.
- De samenwerking met andere maatschappelijke partijen die kunnen bijdragen aan de aanpak van hardnekkige maatschappelijke problemen, zoals woningcorporaties, zorgverzekeraars, zorgaanbieders, welzijnsinstellingen, huisartsenpraktijken.

1.2 De veranderende relatie tussen burgers en bestuurders

De veranderende verhouding tussen burgers en bestuurders is niet alleen te verklaren uit de decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor sociaal beleid naar de lokale overheden. Er is ook een samenhang met veranderende maatschappelijke omstandigheden (Noordergraaf & Geuijen 2011). Die veranderingen gaan vooral om de verwevenheid van economisering en individualisering, mede gevoed door de nieuwe informatietechnologie. Volgens Noordergraaf en de Wit (2012) roept de economisering van de samenleving de vraag op hoe overheden de publieke middelen zorgvuldig en vooral zuinig kunnen aanwenden. Door het proces van individualisering zijn burgers kritischer geworden en richt zowel het gemeentelijk beleid als dat van zorg- en welzijnsorganisaties zich meer op de preferenties en verlangens van burgers.

De processen van economisering en individualisering werken op elkaar in: met schaarser wordende middelen moet in de grotere en gevarieerdere verlangens van burgers kunnen worden voorzien. Hierdoor zijn de vraagstukken waar burgers en bestuurders mee te maken hebben van gedaante veranderd. Die vraagstukken zijn complexer en risicovoller geworden. Voorbeelden zijn de kosten en de organisatie van de gezondheidszorg in relatie tot de toenemende gedifferentieerde vraag aan zorg, de toename van het aantal 'oudste' (85-plus) ouderen in relatie tot de druk op mantelzorgers en de professionele verzorging. Het vinden van oplossingen voor complexe

problemen vereist dat beleidsterreinen ontschotten, een integrale aanpak, samenwerking met betrokken maatschappelijke partijen en burgers, en het centraal stellen van de leefsituatie van burgers. Daarnaast zien gemeenten zich in toenemende mate genoodzaakt de regie te voeren op basis van flexibiliteit. Flexibiliseren omvat het sturen door gemeenten door mee te bewegen met de dynamiek in de sociale praktijk.

Verder heeft de alom aanwezige informatietechnologie grote maatschappelijke gevolgen. Het beïnvloedt bijvoorbeeld de ‘oude’ sociale verbanden zoals families, gemeenschappen, culturen, wijken, maar ook de relatie tussen zorgverlener en cliënt. Deze materiële instituties zijn niet verdwenen, maar onderdeel geworden van ‘nieuwe’ verbanden in de vorm van netwerken via media- en internetgebruik (Boutellier, 2011).

De bovenstaande veranderingen van de maatschappelijke verhoudingen gaan gepaard met nieuwe sturingsprincipes. Verhoudingen tussen bestuurders en burgers worden opnieuw gedefinieerd. Het opzetten en uitwerken daarvan is al enige tijd gaande via bestuurlijke hervormingen en nieuwe vormen van burgerparticipatie. Met begrippen als zelfsturing, dialoogsturing, regisseurs-model, ketenbenadering en de gemeente als opdrachtgever proberen gemeenten deze sturingsprincipes handen en voeten te geven. De visie op sturing van de gemeente hangt samen met de visie op de rol van de burgers als cliënt en als lid van de civil society.

1.3 Burgerparticipatie

Bij burgerparticipatie gaat het om mensen die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overschrijden (WRR, 2012). De WRR ziet een verandering in hoe burgers betrokken zijn bij de samenleving door de toegenomen complexiteit. De WRR stelt voor om in plaats van het containerbegrip burgerparticipatie een onderscheid te maken tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en eigen initiatieven.

Beleidsparticipatie

Het begrip beleidsparticipatie omvat de vele initiatieven van het bestuur om burgers te betrekken bij onderwerpen die op de politieke agenda staan. Het initiatief gaat uit van de overheid, deze bepaalt het kader en de wijze waarop burgers participeren. Dat wil niet zeggen dat burgers zich daaraan conformeren. Het participeren varieert van formele participatie (adviesraden) tot informele participatievormen (panels, focusgroepen, bijeenkomsten). Beleidsparticipatie kan plaatsvinden in alle beleidsfasen.

Maatschappelijke participatie

Maatschappelijke participatie richt zich op de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer. De WRR onderscheidt tegenbinding en vervlechting.

Tegenbinding treedt op als burgers in de publieke ruimte hun gedrag bewust of onbewust op elkaar afstemmen en corrigeren. Sportverenigingen en vrijwilligersorganisaties stellen regels op waar leden zich aan moeten houden. Maar ook op pleinen en andere openbare ruimtes gelden impliciete regels waar burgers elkaar op kunnen aanspreken. Op de achtergrond speelt de overheid als ordehandhaver een rol als de regels met voeten getreden worden en de veiligheid van burgers in het geding is.

Bij vervlechting zetten burgers zich op vele manieren in om moeilijk bereikbare en vaak kwetsbare medeburgers 'binnen de boot te houden'. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de hulp die vrijwilligers uit kerken bieden aan vluchtelingen, aan daklozen, en aan mensen met schulden. De aanwezigheid van collectieve voorzieningen vormt daarin een ondergrens, een vangnet waar burgers in geval van nood gebruik van kunnen maken. Samenwerking van vrijwilligers, familieleden (mantelzorgers) en professionals is daarin vaak de sleutel tot succes.

Eigen initiatief

Bij het eigen initiatief ligt de regie bij de burgers die een buurtinitiatief starten, een protest vorm geven of een belangenvereniging oprichten. Het zijn initiatieven zonder tussenkomst van de overheid. Ze groeien soms uit tot vormen van maatschappelijke participatie of beleidsparticipatie, maar ze kunnen ook weer verdwijnen na het bereiken van resultaten.

De WRR ziet dat op dit moment de effectiviteit van de eerste twee vormen, de traditionele kanalen voor burgerparticipatie, onder druk staan. Vreugdenhil (2012) onderschrijft dit. Hij stelt dat de Wmo-participatie betekent: bijdragen aan de doelen van de overheid. Dit vormt vaak een belemmering voor burgers vanuit informele verbanden. Terwijl veel overheden vraag-gerichtheid verlangen van zorg- en welzijnsinstellingen, worstelen zij ook zelf met het aanbodgerichte denken.

De WRR pleit voor de optie van de eigen initiatieven, voor geloof in de veerkracht van de netwerksamenleving en in ruimte voor burgers die elkaar vinden in steeds effectievere samenwerkingsverbanden. Dit kan concreet gebeuren doordat gemeenten scherp en selectief sturen op de activering van burgers en hun sociale verbanden.

1.4 *Kijken in de praktijk*

Vanuit de transitie van de AWBZ naar de Wmo en de gebleken noodzaak voor de herpositionering van de verschillende vormen van burgerparticipatie, zijn we gaan kijken in de praktijk. We hebben vijf gemeenten geselecteerd die volgens de geraadpleegde sleutelpersonen van ‘Aandacht voor iedereen’¹ voorop lopen bij de herinrichting van het lokale sociale beleid. Hoe ziet daar de participatie van burgers er op dit moment uit?

De driedeling van de WRR gebruiken we om de rol van burgers in het sociale domein te beschrijven en te analyseren. We kijken naar de deelname aan beleidsinitiatieven (beleidsparticipatie), naar de rol van vrijwilligersorganisaties en de vrijwillige inzet vanuit maatschappelijke organisaties (maatschappelijke participatie) en initiatieven waarin burgers zelf de regie opeisen (maatschappelijk initiatief). De rol die burgers krijgen toebedeeld en de ruimte die ze zelf nemen voor nieuwe initiatieven, analyseren wij in samenhang met de sturingsconcepten die de gemeente hanteert en hun visie op het sociaal domein. Wat we daarbij ook in beeld willen brengen, is de vraag wat de gemeente van de burger verwacht. Hoe spreken gemeenten hun burger aan en welke ‘tegenprestatie’ verwachten ze van die burgers?

In ons praktijkonderzoek bij de vijf geselecteerde gemeenten hebben we de volgende vragen als leidraad gebruikt:

1. Hoe wil de gemeente de transitie AWBZ-Wmo aanpakken, en met welke sturingsvisie?
2. Welke beleidskeuzen maakt een gemeente wat betreft de breedte en de schaal waarop ze de veranderingen implementeren?
3. Hoe werkt een gemeente daarin samen met maatschappelijke partijen?
4. Hoe zijn burgers hierbij betrokken (beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie of maatschappelijk initiatief)? Welke participatievormen zijn dominant en wat zijn hiervan de uitkomsten? En welke groepen manifesteren zich en welke niet?
5. Welke innovatieve strategieën en methoden zetten gemeenten hierbij in?

1 ‘Aandacht voor iedereen’ is een programma van de landelijke patiënten-, gehandicapten- en ouderenorganisaties en de koepel van Wmo-raden. Wmo-raden, lokale en regionale belangenorganisaties krijgen vanaf 2012 drie jaar informatie en advies over en ondersteuning bij de ontwikkelingen in de Wmo. Het programma biedt belangenbehartigers en Wmo-raden de mogelijkheid om hun krachten te bundelen en hun kennis in te zetten voor de ontwikkeling van een lokaal Wmo-beleid dat beantwoordt aan de behoeften van alle burgers (Zorgbelang Groningen, http://www.zorgbelang-groningen.nl/wmo_aandacht_voor_iedereen).

2 *Burgerparticipatie in vijf gemeenten*

Bij de keuze voor de voorbeeldgemeenten hebben we gekeken naar de spreiding over het land en naar de balans tussen (groot)stedelijke problematiek en meer landelijke gemeenten. We zijn uitgekomen op de volgende vijf gemeenten: Peel en Maas, Enschede, Wijk bij Duurstede, Eindhoven en Leusden.

In de vijf voorbeelden van dit hoofdstuk staat voorop hoe burgers zijn betrokken bij het Wmo-beleid in relatie tot de sturingsfilosofie. Welke rol krijgen burgers in de transitie AWBZ-Wmo, of welke rol nemen ze op zich, welke mix van participatievormen is gekozen, welke strategieën en methodieken zijn daarin gehanteerd en welke resultaten zijn daarin tot nu toe geboekt? Om de context te verhelderen schetsen we ook de beleidskeuzen die gemeenten maken in de transitie AWBZ-Wmo. Tot slot kijken we naar de ondersteuning van de rol van de burgers via het programma Aandacht voor Iedereen. Wat zijn de potenties van dit programma? De onderstaande voorbeelden in de vijf gemeenten zijn gebaseerd op documentenanalyse, interviews met lokale projectleiders Transitie AWBZ, en groeps gesprekken met lokale belangenbehartigers en Wmo-raden.

2.1 *Gemeente Peel en Maas*

De gemeente Peel en Maas is een fusiegemeente in Limburg en telt 44.000 inwoners. De gemeente werkt al jaren aan het project 'Leven in het Dorp, Wonen en Welzijn en zorg'. Het project richt zich op het samen met maatschappelijke partijen en vrijwilligers ontwikkelen van vormen van dagbesteding in de elf kernen van de gemeente. De gemeente kiest voor dialoogsturing. Dit houdt in dat in de dorpskernen WWZ (wonen, welzijn en zorg) teams zijn geformeerd die veel ruimte krijgen om de diverse vormen van dagbesteding samen met andere maatschappelijke partijen uit te werken. Naast de gemeente vervult het regionaal zorgvragersoverleg in deze WWZ teams een belangrijke rol.

De Gemeente Peel en Maas werkt samen met het zorgkantoor (UVIT) om de diverse vormen van dagbesteding financieel te realiseren. De samenwerking met de zorgverzekeraar stelt de gemeente in staat om dat op een ontkokerde wijze te doen, dat wil zeggen: door de financieringsstromen van de AWBZ en de Wmo te bundelen en daardoor de schotten in de zorg te vermijden. Kwaliteitsbeoordeling en kwaliteitseisen die aan de dagvoorzieningen worden gesteld, zijn de verantwoordelijkheid van de gemeentelijke regiegroep, onder leiding van de projectleider. We spraken met deze projectleider en met de voorzitter van het regionaal zorgvragersoverleg.

Aan de hand van deze gesprekken zien we in deze voorbeeldgemeente dat burgers op dorpsniveau actief zijn om dagvoorzieningen te realiseren en dit combineren met meer formele beleidsparticipatie op gemeentelijk niveau. De gemeente richt zich in eerste instantie vooral op het versterken van de maatschappelijke participatie van burgers in de lokale kernen via de WWZ-teams. Voor het regionaal zorgvragersoverleg blijkt dit onvoldoende om daadwerkelijk invloed uit te oefenen. Voor de hieraan deelnemende burgers is de verbinding tussen maatschappelijke participatie, eigen initiatief op dorpsniveau, en formele beleidsparticipatie op het gemeentelijke niveau essentieel om als partner van de gemeente op te kunnen treden. In de praktijk stuiten de WWZ-teams echter op de feitelijke grenzen van de betrokkenheid van burgers. Dit doet zich vooral voor als andere maatschappelijke partijen eisen gaan stellen aan de teams. De WWZ-teams hebben het voordeel van een groot draagvlak onder de bevolking, waardoor ze andere partijen onder druk kunnen zetten. Tegelijkertijd blijkt het een proces van lange adem te zijn waarbij stap voor stap resultaten bereikt worden.

Visie en sturingsconcept

De gemeente Peel en Maas werkt vanuit het concept van de zelfsturende gemeenschap en dialoogsturing. Zelfsturende gemeenschap houdt hier in dat de lokale overheid aan maatschappelijke partners, gemeenschappen (dorpen en kernen), bedrijven en sociale verbanden de ruimte geeft om wonen, welzijn en zorg op elkaar af te stemmen. Dialoogsturing betekent dat de twee regiepartijen, te weten de gemeente en het zorgkantoor, de andere partijen (zorgaanbieders, bewoners, zorgvragers en professionals) als partners ziet om tot deze dagvoorzieningen te komen. De betrokken partijen (gemeente en kernteams in elf dorpen) hebben een convenant getekend waar het zorgkantoor (UVIT) zich bij heeft aangesloten. In de visie van de gemeenten ligt de nadruk op de maatschappelijke participatie van burgers. Burgers nemen deel aan de WWZ-teams in de elf dorpen. Ook voor belangenbehartiging op

gemeentelijk niveau is een plek ingeruimd: ouderenbonden, cliëntenorganisaties en dorpsoverleggen zijn nadrukkelijk uitgenodigd om met voorstellen te komen, in samenwerking met andere maatschappelijke partners. De combinatie van eigen initiatief van burgers, maatschappelijke participatie op dorpsniveau en belangenbehartiging op gemeentelijk niveau maakt de aanpak van Peel en Maas krachtig.

In alle dorpen is het project gestart onder de noemer Dialoog met de vrager. In de periode 2002 - 2004 heeft in ieder dorp de gemeente met het zorgkantoor en in samenwerking met bewoners, cliënten en belangengroepen en aanbieders de volgende stappen genomen:

- Informatiebijeenkomst.
- Formeren van een kernteam WWZ.
- Enquête door de cliëntenorganisaties onder senioren (55 plussers) en jongere gehandicapten.
- Terugkoppeling van de resultaten en groepsdiscussies met senioren.

Na de informatiebijeenkomst is in alle dorpen een kernteam WWZ gevormd. Aan deze kernteams nemen vertegenwoordigers van belangengroepen en inwoners op persoonlijke titel deel. De kernteams worden begeleid door de Welzijnsorganisatie en de gemeente. Op basis van de resultaten van de enquête en de discussie met de bewoners is een WWZ-plan opgesteld. De WWZ-plannen zijn besproken met de gemeente en de professionals die het gaan realiseren. De professionals gaan ook deelnemen aan de kernteams of werkgroepen.

Vervolgens zijn stap voor stap in de elf dorpen projecten begonnen, zoals het inrichten van een gemeenschapshuis als steunpunt, woningen voor GGZ-cliënten, senioren en mensen met een verstandelijke handicap, een open eettafel voor senioren, een eetcafé voor mensen met een verstandelijke beperking en een jeugd G-voetbal team.

Stand van zaken transitie AWBZ-Wmo 2012

Door de invoering van de Wmo en de overgang van de functie begeleiding vanuit de AWBZ is het project in een versnelling en een verbreding gekomen. Voor 2011-2015 heeft de gemeente Peel en Maas een strategische koers uitgezet voor de overheveling van de begeleiding vanuit de AWBZ naar de Wmo. In de periode tot 2011 is in elk dorp een netwerk opgebouwd van mantelzorgers, vrijwilligers en professionals. Daar wil de gemeente op voortbouwen. In eerste instantie zijn initiatieven genomen voor de mensen met 'lichte' zorg- en ondersteuningsvragen. In de periode 2012 tot 2015 wil de

gemeente ook voor de zwaardere zorgvragen een aanbod creëren vanuit dezelfde filosofie.

Het zorgkantoor en de gemeente hebben een pilot opgezet om tot een gemeenschappelijk inkoopkader te komen voor de functie begeleiding. De WWZ-teams van betrokken burgers, professionals en belangenorganisaties zijn daarbij nauw betrokken. Burgers vervullen daarin de rol als medeopdrachtgever. Het gaat om meer complexe en professionele dagbesteding voor AWBZ-cliënten. De voorzieningen zijn een samenwerking tussen het WWZ-team, de welzijnsorganisatie en zorgpartijen. De professionele welzijns- en zorgaanbieders krijgen een dienstverlenende rol en worden naar behoefte ingehuurd en betaald door de gemeente. In het plan zijn drie typen dorpsdagvoorzieningen onderscheiden:

- Dorpsdagvoorzieningen gerund door de lokale gemeenschap en ingebed in de lokale gemeenschap.
- Dagvoorzieningen gerund door zorgboeren of andere maatschappelijke ondernemers.
- Dagbesteding AWBZ. Dagbesteding van bewoners van een zorginstelling met een zwaardere zorgvraag.

Het kernteam WWZ is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van dagvoorzieningen en andere voorzieningen op het terrein van wonen/welzijn/zorg. Elke WWZ-team heeft daarin een eigen aanpak en prioriteiten. Sommige WWZ-teams leunen erg op de ondersteuning van de welzijnsorganisatie. Anderen willen alles zelf doen. Zo heeft het dorp Meyel al een loketfunctie inclusief keukentafelgesprekken gerealiseerd, omdat ze niet willen wachten op de gemeente.

Volgens de gemeente ligt de verantwoordelijkheid voor de voorzieningen bij de uitvoerenden. Dat kan een dorpsgemeenschap zijn met haar eigen stichting, een maatschappelijk ondernemer (bijvoorbeeld een zorgboer) of bij de AWBZ dagbesteding de zorgaanbieder.

De gemeente en het zorgkantoor hebben ook een servicepunt dagvoorzieningen ingesteld. Dit punt bemiddelt tussen de vraag naar de dagvoorzieningen en de aanbieders van zorg en welzijn. Het is de bedoeling dat in aanvulling op de nieuwe initiatieven uitbreiding komt tot er een dekkend en integraal aanbod aan dagvoorzieningen is. De ideale dagvoorziening bestaat uit een mix van dagverzorging, dagopvang, huiskamer en zo mogelijk dagbehandeling. De uitvoering ligt primair in handen van vrijwilligers, met ondersteuning van een sociaal-cultureel medewerker vanuit een welzijns- of zorgorganisatie. Indien nodig is er professionele zorg aanwezig: *‘De burger is binnen de*

samenwerking gelijkwaardig aan de professional, zoals het kernteam WWZ binnen deze samenwerking gelijkwaardig is aan de professionele organisatie' (Implementatie-strategie, 2011).

Aandachtspunt bij deze dagvoorzieningen is het vinden van een goede balans tussen de ondersteuningsvraag van de deelnemers en de belastbaarheid van de vrijwilligers. Op dit moment zijn er in twee dorpen dagvoorzieningen gerealiseerd, vijf dorpen zijn hiermee bezig en de projectleider wil voor 2014 ook in twee andere dorpen dagvoorzieningen hebben.

De rol van burgers

Essentieel voor betrokkenheid is volgens de projectleider Wmo dat je vertrouwen creëert. Dat is een kwestie van 'op verschillende schaakborden tegelijk vooruitgang boeken': 'Je moet een visie ontwikkelen, concrete resultaten boeken en die zichtbaar maken, je moet de aanpak verankeren in beleid en je moet je verantwoorden naar je partners en de politieke omgeving. De zorg-aanbieders haken langzaam maar zeker aan. We hebben nu een verzoek gekregen van de Jeugdzorg of zij een pilot bij ons kunnen draaien. Ze zien dat het werkt en dat ze ervan kunnen leren om bij andere gemeenten resultaten te kunnen boeken.'

Het regionaal zorgvragersoverleg is een bundeling van het regionaal gehandicaptenplatform en de seniorenraad. Hierin zijn ook GGZ-cliënten en allochtonen vertegenwoordigd. Dit overleg heeft geen formele status, maar wel een adviesfunctie voor de gemeente Peel en Maas. De voorzitter meent dat de besluitvorming over WWZ alleen van de grond komt als je vanuit de elf kernen van de gemeente Peel en Maas de beleidsparticipatie regelt. Hij probeert ook concreet tot een verbreding van het zorgvragersoverleg te komen: *'We hebben met het Huis van de zorg een ervaringsdeskundige van de GGZ aangetrokken die een brugfunctie vervult naar GGZ-cliënten in de gemeente en die met ons over voorzieningen voor GGZ-patiënten kan praten.'*

Het zorgvragersoverleg participeert in de uitvoering van de WWZ-projecten in de elf dorpen. Een deelnemer zegt hierover: *'Zelfsturing is het adagium en de kern daarvan is vertrouwen in de burger en loslaten van de wens van de gemeente om alles centraal te bepalen.'*

2.2 Gemeente Enschede

Veertien Twentse gemeenten werken sinds 2007 samen rond de Wmo, en zo ook bij de overgang van de begeleiding van de AWBZ naar de Wmo. De

gemeenten hebben samen 625.000 inwoners, waarvan meer dan 10.000 een beroep doen op de AWBZ-begeleiding. Twente is een samenhangend gebied en kent een bestuurlijke structuur en een ambtelijke structuur. De gemeenten willen elkaar vinden wat betreft het regelen van de toegang, de inkoop en bijvoorbeeld vervoer en de administratieve- en registratieve voorzieningen. Dat is ook het belang van zorgaanbieders die het liefst met de gezamenlijke gemeenten spreken in plaats van met iedere gemeente apart. In de praktijk is dit een traject dat veel inspanning vraagt, omdat iedere gemeente toch verschillende keuzen blijkt te willen maken - mede ook vanuit verschillen in maatvoering. Enschede beschikt als gemeente met 150.000 inwoners over meer expertise dan een gemeente van 20.000 inwoners.

In 2011 is de startnotitie Decentralisatie functie begeleiding Twente opgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten voor de inrichting van het proces AWBZ-Wmo verwoord. In 2012 is op een driedaagse conferentie met burgers, vrijwilligers, professionals, ambtenaren en bestuurders een gezamenlijke visie en regionaal plan van aanpak opgesteld. Regionale commissies van ambtenaren hebben vervolgens uitgewerkt hoe kan worden samengewerkt bij thema's als inkoop, toegang en regionale facilitering. De onderstaande beschrijving is tot stand gekomen door een interview met de projectleider Wmo van de gemeente Enschede, een groepsinterview met de Wmo adviesraden van de Twentse gemeenten, en een interview met een ouder en een begeleider van verstandelijk gehandicapten.

Uit de interviews blijkt dat de gemeente Enschede uitgaat van een actieve rol van de burger als mantelzorger, vrijwilliger en lid van een buurtvereniging (maatschappelijke participatie). Dat gaat samen met de keuze voor versterking van de lokale invloed van cliëntengroepen (beleidsparticipatie). In tegenstelling tot de gemeente Peel en Maas heeft de gemeente de regie echter strak in handen. De gemeente investeert vooral in de betrokkenheid van burgers bij het beleid, als beleidsparticipatie. Van zelfsturing of eigen initiatief door burgers is geen sprake.

Visie en sturingsconcept

In de Visie en keuzenota van 2012 van de Twentse gemeenten zijn de volgende beleidskeuzen gemaakt:

- De gemeenten kiezen voor een beleidsrijke invoering.
- We nemen de burger als vertrekpunt.

- We werken met het regisseursmodel.²
- We bieden burgers gepaste keuzevrijheid.
- We stimuleren de vernieuwing van het aanbod.
- We zorgen voor regionale facilitering van lokale uitvoering. Hierbij heeft de versterking van de lokale invloed van cliëntengroepen hoge prioriteit.

De gemeente Enschede is nog bezig met het uitwerken van het sturingsconcept voor de transities in brede zin (Wmo, begeleiding, werk en inkomen, jeugdzorg, onderwijs). De gemeente heeft daarin een regierol die op wijkniveau gestalte krijgt in de vorm van wijkteams die een integrale aanpak ontwikkelen samen met diverse maatschappelijke partijen. *De projectleider zegt: ‘We kijken naar de maatschappelijke ondersteuning in de volle breedte. Daarbij richten we ons zowel op de algemene maatschappelijke voorzieningen, de 0e-1e lijnzorg (huisartsen, scholen, welzijn, vrijwilligersorganisaties, sportverenigingen enzovoort), als op de gespecialiseerde aanbieders van ondersteuning in de ouderenzorg, gehandicaptenzorg, lichamelijk gehandicaptenzorg en de GGZ. Vraag is hoe we hierbij als gemeente kunnen aansturen dat het principe van het gekanteld werken maatschappij breed wordt doorgevoerd.’*

Ook de zorg voor de kwaliteit is in ontwikkeling. Voor de Wmo wordt kwaliteitszorg ingericht, waarvan onder andere contracteisen, cliënttevredenheidsmetingen, audits en verantwoordingseisen deel uitmaken: *‘We zijn ons nu aan het beraden hoe we dat kunnen uitbreiden naar de begeleiding (als onderdeel van de Wmo) en ook naar de jeugdzorg.’*

Stand van zaken transitie AWBZ–Wmo 2012

De eerste vraag waar de Twentse gemeenten zich op richten is hoe de toegang tot voorzieningen te regelen. De volgende vraag is hoe je tot een ondersteuningsplan komt en hoe je de uitvoering regelt. Daarnaast onderzoekt Enschede hoe zij de inkoop of subsidie van degene die de ondersteuning gaat uitvoeren, kan regelen.

Het uitgangspunt is dat mensen voor eenvoudige vragen terecht kunnen bij het Wmo-plein en het werkplein. Voor de meer complexe problemen heeft

2 De regisseur stelt - samen met de burger voor zover de persoon hiertoe in staat is - een ondersteuningsplan op waarin staat hoe de kwetsbare burger wordt gecompenseerd in zijn of haar beperkingen op het gebied van zelfredzaamheid en/of maatschappelijke participatie. De regisseur kan desgewenst ook een rol spelen bij aan begeleiding grenzende onderwerpen als jeugdzorg, de toeleiding naar werk, et cetera

Enschede wijkteams ingericht op een schaal van ongeveer 30.000 inwoners. Deze teams van generalistisch ingestelde professionals werken samen met burgers aan oplossingen. De basis is het benutten en waar nodig en mogelijk versterken van eigen kracht en samenlevingskracht, zo nodig gevolgd door algemene of collectieve ondersteuning en individuele gespecialiseerde ondersteuning. De bedoeling van het wijkteam is dat elk gezin of individu, als er problemen op meerdere gebieden zijn, te maken krijgt met één plan van aanpak en zoveel mogelijk één hulpverlener. Hierdoor hebben mensen met minder hulpverleners te maken.

De gemeente heeft al jaren lang ervaringen opgedaan met wijkzorgteams. Zestig Wijkcoaches richten zich op specifieke doelgroepen in de wijken. De filosofie van de gemeente Enschede is: schenk vertrouwen aan burgers. De projectleider heeft de ervaring dat het werkt: *‘Maak duidelijk dat burgers hun eigen keuzen mogen maken maar dat ze ook verantwoordelijkheid dragen voor deze keuzen. En maak vooral contact met de mensen die het aangaat. Wij spreken bijvoorbeeld sportverenigingen aan om hun dienstenaanbod uit te breiden in de wijk om ook een aanbod te doen voor mensen met beperkingen. Wij werken daarin ook samen met andere maatschappelijke partijen: MEE Twente, Livio, de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening (SMD) Enschede-Haaksbergen, Bureau Jeugdzorg Overijssel, RIBW Groep Overijssel en de Gemeente Enschede. In alle vijf stadsdelen zijn wijkteams opgericht waarin minimaal één medewerker van elke organisatie deelneemt als wijkcoach. In elke wijk is een wijkteam actief.’*

De rol van burgers

De adviesraden in Twente verschillen in positie. Sommige Twentse gemeenten (Almelo en Losser) hebben een Wmo-raad. Enschede heeft twee adviesraden: de seniorenraad en de gehandicaptenraad. Deze raden waren betrokken bij de opstelling van het Wmo-beleid. De gemeente Enschede is met de beide raden in gesprek om te komen tot een Wmo-raad. De adviesraden hebben een formele rol als beleidsparticipant en hebben als adviseur een positie opgebouwd. De adviesraden hebben een belangrijke rol bij het adviseren en informeren van de raadsleden. De dossierkennis van de raadsleden is vaak beperkt en ze weten nog niet goed wat er op hen afkomt. Een belangrijk onderwerp is kwaliteitsbeleid waarin het oordeel van cliënten centraal moet staan.

Daarnaast is er een Wmo-expertgroep opgericht: een groep experts en ervaringsdeskundigen die op een meer informele wijze hun licht laten schijnen op verschillende onderwerpen binnen de Wmo. De expertgroep was

bedoeld om een beeld te krijgen van de behoeften van cliëntengroepen en van de gevolgen van de uitvoering van de Wmo (inclusief de begeleiding). Het zou moeten uitmonden in het opstellen van enkele thema's die in de advisering en belangenbehartiging van de Wmo in transitie centraal moeten staan. De expertgroep heeft volgens de adviesraden niet helemaal aan de verwachtingen voldaan.

De Twentse gemeenten organiseren gezamenlijk eens in de 6 à 8 weken een MOT café (Maatschappelijke Ondersteuning Twente café). Voor dit café is veel belangstelling, bijvoorbeeld van patiëntenorganisaties.

De Stichting Informele zorg Twente werkt voor en met vrijwilligers en mantelzorgers. Zij heeft een stevige inbreng zowel op regionaal als op lokaal niveau. De sportorganisaties zijn bijvoorbeeld betrokken bij de inrichting van het aanbod aan maatschappelijke ondersteuning.

2.3 Gemeente Wijk bij Duurstede

Wijk bij Duurstede is een kleine Utrechtse gemeente met 23.000 inwoners, waarvan ongeveer 250 inwoners een beroep doen op ondersteuning/begeleiding. De gemeente is sinds eind 2011 bezig om de transitie AWBZ-Wmo in het verlengde van het Wmo-beleid vorm te geven. De gemeente bestaat uit de stad Wijk bij Duurstede en de dorpskernen Cothen en Langbroek. Wijk bij Duurstede heeft wel regelmatig contact met andere (Utrechtse) gemeenten maar voert het transitieproject zelfstandig uit. De onderstaande beschrijving is gebaseerd op een interview met de projectleider transitie en een groepsinterview met drie leden van de Wmo-raad.

De gemeente Wijk bij Duurstede werkt als kleine gemeente zelfstandig aan de vernieuwing van het sociaal beleid, met als voornaamste thema: de ontwikkeling van een ketenbenadering. De gemeente voert de regie, maar geeft in de praktijk veel ruimte aan maatschappelijke partijen en burgers om de transitie mede vorm te geven. De gemeente heeft hen op verschillende bijeenkomsten betrokken bij de vraag hoe de begeleiding in de toekomst er per zorgketen uit moet zien. Dat leidde tot een grote betrokkenheid van professionals in de eerste lijn en van de welzijnsorganisatie.

De gemeente heeft korte lijnen met actieve burgers. Het gaat zowel om beleidsparticipatie (Wmo-raad, inbreng in beschikkingen) als om het stimuleren van burgers om vernieuwingsinitiatieven tot stand te brengen in de zorg en ondersteuning. Meer mogelijk maken door de inzet van vrijwilligers is daarin een belangrijk beoordelingscriterium. De gemeente steekt ook veel

energie en creativiteit in het informeren en bereiken van een grote groep burgers om hen te bevragen over hun behoeften.

Visie en sturingsconcept

Wijk bij Duurstede heeft volgens de projectleider een ideale schaal om deze transitie door te voeren: *‘Wij hebben geen behoefte aan een meer wijkgerichte aanpak of verdere decentralisatie zoals in Eindhoven en Enschede. ‘Wij hebben korte lijnen met de bewoners en met professionals. Iedereen kent elkaar, dus er kan snel zaken gedaan worden.’*

De ketenbenadering is het uitgangspunt bij de transities. Dit houdt in dat inwoners zo veel mogelijk een totaal pakket aan zorg wordt geboden, en dat organisaties nauw met elkaar samenwerken en naar elkaar doorverwijzen. De gemeente maakt onderscheid tussen vier zorgketens, namelijk die van mensen met psychiatrische problemen, mensen met een verstandelijke beperking, psychogeriatric (dementie) en ouderen, en chronisch zieken en mensen met een lichamelijke beperking (ook zintuiglijk).

De gemeente streeft naar samenhang met de Participatiewet, de transitie jeugdzorg en het passend onderwijs. Ook is het zoeken naar de samenhang met andere beleidsterreinen als zorg, welzijn, ruimtelijke ordening en wonen. Ontschotting is hierbij het uitgangspunt. Daarnaast is typerend voor de aanpak van Wijk bij Duurstede dat de transitie ook wordt aangegrepen om vernieuwende maatschappelijke initiatieven en burgerinitiatieven een kans te geven.

Stand van zaken transitie AWBZ–Wmo 2012

Begin 2012 is een kadernota opgesteld die is voorgelegd aan de Wmo-adviesraad, zorg- en welzijnsinstellingen, belangenorganisaties van cliënten (waaronder ook cliëntenraden). Er zijn verschillende bijeenkomsten geweest met bewoners en een bijeenkomst voor professionals en familieleden met een pgb die zorgen voor thuiswonende mensen met een beperking. De bezoekers hebben per zorgketen (psychogeriatric, psychiatrie, mensen met een lichamelijke beperking, mensen met een psychische beperking) het gesprek gevoerd over de vraag hoe de begeleiding in de toekomst vorm moet worden gegeven.

Kenmerkend voor de aanpak in Wijk bij Duurstede is volgens de projectleider dat iedereen de mogelijkheid krijgt om mee te praten. *‘We hebben Stichting Perspectief ingeschakeld om ook mensen uit de verslavingszorg en de GGZ op andere manieren te bevragen in groepsgesprekken. Dat doen we door een specifieke en persoonlijke vraagstelling te hanteren. Er zijn in de voorbereiding interviews gehouden met verschillende cliëntengroepen om hun behoeften in beeld te krijgen. Daarbij is gebruik gemaakt van innovatieve*

aanpakken: bijvoorbeeld door cliënten met psychische beperkingen te vragen om tekeningen te maken.’ Vervolgens is een traject vernieuwing zorgaanbod ingezet.

De gemeente heeft daarna zo breed mogelijk aan instellingen, burgers, particulieren gevraagd om te komen met vernieuwende initiatieven. Elf initiatieven zijn ingediend, en daarvan zijn er vier pilots geselecteerd die begin 2013 van start zijn gegaan. De voorwaarden voor de pilots zijn: ze passen binnen de kaders die zijn vastgesteld, ze zijn innovatief en lokaal gericht, kunnen met inzet van vrijwilligers meer realiseren, en koersen op samenwerken met andere organisaties om daardoor het aanbod te verbreden. Bij de initiatieven zijn veel burgerinitiatieven. Twee voorbeelden: een initiatief van bewoners voor het opzetten van een woon- en zorgproject voor kinderen met een verstandelijke beperking, en een thuishulporganisatie die hun aanbod willen verbreden en een meer collectief aanbod willen doen gericht op het versterken van de eigen kracht van de burger. Leden van de Wmo-raad zitten in de voorbereidingsgroep vernieuwing zorgaanbod.

De rol van burgers

In Wijk bij Duurstede is een Wmo-adviesraad. In die raad zitten vertegenwoordigers van kerken, de gehandicaptenraad (Stichting integratie gehandicapten), Mezzo, NPV, Ouderenbonden, verstandelijke beperking (met ondersteuning van begeleider) en de ANGO (belangenorganisatie gehandicapten). De GGZ zetel is vacant. Via de vertegenwoordigers van de kerken zijn er contacten met vrijwilligersorganisaties. Zo is er door de vrijwilligerscentrale een denktank ingesteld waarin een vertegenwoordiger van de Wmo-raad zit. Via deze denktank zijn er contacten met jongeren. Ook zijn er contacten met Cliëntenbelang Utrecht en met andere raden in de regio. De vertegenwoordiger van de Stichting Integratie Gehandicapten is tevens voorzitter van de Cliëntenraad van de Sociale Dienst (WWB). Ook zijn er contacten met de WSW raad. De Wmo-raad heeft regelmatig gesprekken met zorginstellingen en de Welzijnsstichting in Wijk bij Duurstede. De Wmo-raad probeert nadrukkelijk de adviesfunctie en de belangenbehartigingsrol te combineren.

De Wmo-raad is nauw betrokken bij de ontwikkeling van het Wmo-beleid en de transitieoperaties. De Wmo-raad worstelt met de houding die ze moeten aannemen met alle veranderingen die nu doorgevoerd worden: *‘Enerzijds kun je vraagtekens zetten bij de Kanteling. Gaat het niet vooral om bezuinigingen? Aan de andere kant is het ook goed dat de afhankelijkheid van de overheid minder wordt. Die afhankelijkheid is zelf gecreëerd door de overheid. Als de Kanteling leidt tot meer waardigheid voor de cliënt dan is dat*

mooi. Het gaat er nu om dat er een sfeer komt waarin vertrouwen kan ontstaan tussen burgers onderling en tussen de burgers en de lokale overheid.'

De projectleider van de gemeente vindt het belangrijk dat er daarnaast bij concrete vragen initiatiefgroepjes actief zijn met vertegenwoordigers van cliënten. Op die manier is bijvoorbeeld de Wmo-verordening voorbereid, de kanteling uitgewerkt en vorm gegeven aan cocreatie bij de transitie. De gemeente heeft goede contacten met lokale belangenorganisaties: ANGO, ANBO, VCP, Cliëntenbelang Utrecht, Alzheimer stichting, cliëntenraden van zorginstellingen, ouders van mensen met een verstandelijke handicap. De projectleider zegt dat de gemeente een actieve inbreng vanuit de GGZ-clients mist, hoewel er wel contacten zijn met cliëntenraden uit de GGZ. Ook zijn er goede contacten met MEE. Burgers zijn verder zo veel mogelijk bereikt via cliëntenraden, huis aan huis bladen en hun vertegenwoordigers. Begin februari 2013 is er nog een Wmo-krant verschenen die huis aan huis verspreid is.

2.4 *Gemeente Eindhoven*

De gemeente Eindhoven heeft 219.000 inwoners. Naar schatting 6000 burgers maken gebruik van de begeleiding via de AWBZ. In 2011 heeft het door B en W ingestelde comité WijEindhoven een advies uitgebracht waarin een nieuwe visie op het sociaal beleid in Eindhoven werd bepleit. Dit advies is de leidraad voor de vormgeving van de transities in Eindhoven. Hoofdd thema is de opbouw van zorg en ondersteuning vanuit de civil society ('eigen kracht en samenkracht burgers') met ondersteuning van wijkteams met generalisten. De gemeente werkt samen met maatschappelijke partners (zorgverzekeraars, woningcorporaties, zorginstellingen) en actieve burgers in de wijken. Voor deze casusbeschrijving zijn de projectleider Wmo/Transitie van de gemeente Eindhoven en de externe secretaris van het comité WIJeindhoven, de Wmo raad en de participatieraad geïnterviewd.

De gemeente Eindhoven heeft de transitie voortvarend aangepakt. De geïnterviewde projectleiders kenschetsen de transitie als een beweging van bovenaf. Het belangrijkste thema is de ontwikkeling van wijkteams met generalisten als kernelement van vernieuwd sociaal beleid. In de visie van Eindhoven staat de versterking van de 'nuldelijn' (het reguliere domein van de burger) en de eerstelijnsvoorzieningen (de generalistisch ingestelde wijkteams) voorop. Eindhoven wil voorkomen dat de focus zich teveel richt op de zware gevallen (multiprobleemgezinnen).

Om deze doelen te bereiken is samenwerking met andere maatschappelijke partijen essentieel. Betrokken partijen zijn zorgverzekeraars, woningcorporaties, zorg- en welzijnsinstellingen en zelforganisaties. De zorg- en welzijnsorganisaties leveren samen met de gemeente de mensen voor de wijkteams. De maatschappelijke partners hebben niet alleen een rol bij de ontwikkeling en uitvoering van het nieuwe sociale beleid maar ook bij de financiering (zo wordt gehoopt) van nieuwe maatschappelijke initiatieven in de wijk. Tegelijkertijd fungeren deze wijkteams ook als opdrachtgever voor de meer specialistische tweede lijn.

Burgers hebben vooral een rol in de beleidsparticipatie. Van organen als de Wmo-raad en de participatiecommissie wordt verwacht dat ze meedenken en initiatieven mee ontwikkelen. De rol van de klassieke belangenbehartiging waarbij vanuit bestaande posities en op basis van rechten werd geredeneerd, lijkt voorbij. Juist omdat burgers zien dat hun mening serieus wordt genomen, is er een brede betrokkenheid vanuit de adviesorganen en de cliëntenorganisaties in de GGZ, de VG sector, ouderenorganisaties, vrijwilligersorganisaties en de in Eindhoven zeer actieve zelfhulporganisaties. Opvallend is de afwezigheid van grote patiëntenorganisaties in het transitieproces in Eindhoven (Diabetesvereniging, Reumabond, Longfonds, NFK, Hart en Vaatgroep). De inzet van ervaringsdeskundigheid van burgers is een specifiek kenmerk van de aanpak in Eindhoven. Dat komt vooral tot uiting in de actieve rol van de zelfhulporganisaties en de ervaringsdeskundigen vanuit de GGZ bij de opbouw van maatschappelijke steunsystemen in de wijken in Eindhoven.

Visie en sturingsconcept

Centraal in de visie van de gemeente Eindhoven staat het idee van systeeminnovatie van het lokaal sociaal beleid en het versterken van de zelfredzaamheid van de burger. Deze visie is de ‘landingsbaan’ waarop de verschillende onderdelen van de transitie (passend onderwijs, AWBZ, jeugdzorg, maatschappelijk vastgoed) kunnen landen. Leidend daarin is het idee van een trechter. Om te voorkomen dat de gemeente zich focust op de zware gevallen (multi problems) koos de gemeente ervoor om de eerstelijnsvoorzieningen en de nuldelijn (sport, cultuur, onderwijs, werk, het reguliere domein van iedere burger) te versterken. *‘Wij willen vanuit een geïndividualiseerde cliënt hulpverlener relatie naar een communitybenadering (samenkracht) waarbij het principe van wederkerigheid geldt: wij geven wat maar u zult ook zelf wat moeten doen. Als overheid hebben we lange tijd te veel uit handen van burgers genomen. Dat willen we niet meer.’* De gemeente Eindhoven wil haar rol (in de nabije toekomst) meer zien als opdrachtgever: *‘Wij benoemen dan*

alleen het effect, maar gaan niet meer bepalen hoe dat dan bereikt zou moeten worden.'

Stand van zaken transitie AWBZ–Wmo 2012

Na de vaststelling van het advies van het comité Wijerindhoven is de gemeente aan de slag gegaan en heeft de basisideeën voorgelegd aan de eigen gemeentelijke organisatie en aan maatschappelijke partners. In eerste instantie was de weerstand groot. De standaardreactie was: dat doen we al en het kan niet. In een volgende ronde was de weerstand al verminderd: *'Wij hebben vervolgens het gemeentelijk apparaat en de maatschappelijke partners op twee niveaus geraadpleegd: op managementniveau en op uitvoeringsniveau bij de frontlijnprofessionals. Bij de managers treffen wij een aarzelende houding aan, niet positief en niet afwijzend. In het tweede geval zien we veel enthousiasme. Daarop gaan we voort.'*

Begin 2012 is de gemeente in twee startgebieden aan de slag met wijkteams van ongeveer achttien professionals. Ze hebben de opdracht om samen met burgers de nulde lijn in te richten en de eerste lijnsvoorzieningen. Eerst wordt met de betreffende burger naar een oplossing gezocht en gekeken wat hij of zij zelf kan doen. Als de generalisten daar onvoldoende in slagen, kan een beroep worden gedaan op de specialisten in de tweede lijn. De gemeente heeft een beroep gedaan op instellingen en organisaties in de stad om medewerkers beschikbaar te stellen voor de WIJ teams in de startgebieden. De professionals zijn voortgekomen uit ouderenadviseurs, MEE consultants en gemeentelijke Wmo-consulenten

De teams moeten na een jaar het gezicht van de wijk worden en aanspreekbaar zijn voor iedereen die wat in de wijk wil gaan ondernemen op het sociale terrein. De gemeente denkt al verder: *'Wij willen dat ook koppelen aan nieuwe vormen van financiering: crowdfunding en crowdsourcing³ in combinatie met wijkbudgetten en fondsen van andere maatschappelijke partners. ICT is daarin een belangrijk instrument. Een belangrijke vraag die wij onszelf stellen is: hoe ga je om met het opdrachtgeverschap? Wat betekent de ontwikkeling van aanbodgericht naar vraaggericht werken voor de rol van de opdrachtgever. Bij wie leg je de inkooprol? Daarmee hangt samen de vraag*

3 Crowdfunding is een alternatieve financieringsvorm waarbij particulieren via een platform op internet een (kleine) financiële bijdrage kunnen leveren aan maatschappelijke projecten. Crowdsourcing is de praktijk waarbij consumenten invloed uitoefenen op een product of project dat nog in de ontwikkelingsfase zit. Een crowdfunding platform biedt verschillende projecten aan waaruit investeerders kunnen kiezen. Zo bepaalt de mensenmassa welke projecten geloofwaardig genoeg zijn om erin te investeren, zodat deze projecten zich verder kunnen ontwikkelen.

hoe we met deze nieuwe werkwijze ons verantwoorden naar de stad. We zullen een nieuwe begrotingssystematiek moeten ontwikkelen, waarbij we ook budgetten gaan beheren voor de nuldelijn en de tweede lijn. Er is veel wat we nog niet weten en waar we werkenderwijs achter zullen moeten komen.'

Voor de draagvlakontwikkeling organiseert de gemeente zeven keer per jaar Wij Eindhoven dagen. Hier komen verschillende thema's aan de orde. De belangstelling voor deze dagen is groot. De projectleider houdt belangenorganisaties op de hoogte en nodigt ze uit voor deze Wij Eindhoven dagen.

De rol van burgers

In het sturingsconcept van de gemeente Eindhoven worden burgers expliciet uitgenodigd om mee te denken en mee te ontwikkelen. Het gebeurt op stadsniveau als beleidsparticipant en op wijkniveau als actieve buurtbewoner. Daarmee krijgen burgers op wijkniveau meer ruimte om eigen initiatieven te ontwikkelen. In hoeverre deze ruimte ook genomen wordt is nog niet duidelijk.

Belangenorganisaties, vrijwilligersorganisaties en zelfhulporganisaties zijn vooral actief op stedelijk niveau als beleidsparticipant. Een belangrijke inspiratiebron wat betreft de rol van burgers is de welzijnsorganisatie Wij in Breda. WIJ is een netwerk van bijna 1.000 vrijwilligers, zo'n 50 (parttime) betaalde medewerkers en 40 docenten die werkzaam zijn op het terrein van maatschappelijke participatie.

De Wmo-raad heeft met name contacten in het zorgveld en met cliëntengroepen. Formeel heeft de Wmo-raad geen rol in het transitieproces, maar de gemeente wil hen wel betrekken: *'Bij de twee pilotwijken willen we sectoroverschrijdend werken bevorderen. We willen bevorderen dat de raadsleden oog krijgen voor de gevoeligheid van de problematiek en hoe moeilijk het is om daar grip op te krijgen. We confronteren hen met de zorg en ondersteuningsproblematiek van de verschillende typen cliënten waar de gemeente nu verantwoordelijk voor wordt. Zo hebben we een ronde tafelgesprek gehad over hoe problematisch de verbinding is tussen de Wmo en de gezondheidszorg. Ook confronteren we hen met het feit dat de gemeente straks verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de zorg en dienstverlening.'*

De participatiecommissie, welzijn, wonen en zorg is ook een orgaan voor beleidsparticipatie, maar de leden stellen zich vooral op als belangenbehartigers. De commissie bestaat uit acht vertegenwoordigers van belangenorganisaties in Eindhoven, waaronder het Platform Gehandicapten Eindhoven en de programmamanager cliëntenparticipatie bij GGZ Eindhoven, de ouderenorganisaties, ouders van verstandelijk gehandicapten en de migrantenorganisatie.

Contacten zijn er met de maatschappelijke opvang (via de GGZ vertegenwoordiger), de mantelzorgorganisaties en de zelfhulporganisaties. Met vrijwilligersorganisaties zijn de contacten meer incidenteel.

De participatiecommissie is in 2005 opgericht en adviseert het college gevraagd en ongevraagd. Er zijn wel contacten met de Wmo-raad en standpunten worden op elkaar afgestemd. De leden zijn enthousiast over de deelname aan de participatiecommissie. *‘Het is de leukste commissie waar ik in heb gezeten. We worden serieus genomen. Dat zien we terug in de plannen die uiteindelijk voorgelegd worden aan de raad en aan het feit dat de beleidsambtenaren op onze bijeenkomsten regelmatig tekst en uitleg geven.’*

2.5 Gemeente Leusden

Leusden is een kleine plaats met 28.000 inwoners. Naar schatting 220 inwoners doen een beroep op de AWBZ-begeleiding en 99 personen zijn bij het CJG ingeschreven. Leusden heeft nog geen visie ontwikkeld op de transitie. Na de val van het kabinet Rutte heeft het college van B en W een pas op de plaats gemaakt. Leusden is wel voorloper bij de vormgeving van de Kanteling bij de Wmo. Sinds 2007 is er een informatiecentrum voor wonen, zorg en welzijn gevormd. Dit centrum fungeert als front office voor de dienstverlening van de Woningstichting, zorgaanbieder Beweging 3.0 en de gemeente Leusden.

In Leusden zijn verschillende belangenorganisaties actief die nauw met elkaar samenwerken. De gemeente wil burgers meer ruimte geven om zelf zorg en ondersteuning te regelen. De visie op de condities die burgers daarvoor nodig hebben, is echter niet helder omschreven. De rol van burgers beperkt zich tot beleidsparticipatie (de Wmo-raad). De gemeente maakt nauwelijks gebruik van de inzet en de ervaringsdeskundigheid van de Wmo-raad en de belangenorganisaties. Het terugtrekken van de overheid leidt dus niet automatisch tot meer burgerinitiatief.

Voor de beschrijving van de casus Leusden zijn interviews gehouden met een beleidsadviseur van de gemeente, de voorzitter van de Wmo-raad, een vertegenwoordiger van de DUW groep (belangenorganisatie voor mensen met een beperking of een chronische ziekte) en van de Samenwerkende Ouderenorganisaties Leusden (SOL).

De gemeente Leusden heeft wat betreft de vormgeving van de transitie een pas op de plaats gemaakt. Leusden is wel voorloper bij de vormgeving van de kanteling bij de Wet maatschappelijke ondersteuning. De gemeente hangt een sturingsfilosofie aan waarbij de lokale overheid terugtreedt en veel ruimte

laat aan maatschappelijke partners. Dat zijn in eerste instantie de professionele aanbieders rond zorg, wonen en welzijn. De belangenorganisaties menen dat dit gevaren met zich meebrengt, omdat tegelijkertijd de rol van het middenveld, vrijwilligersorganisaties en welzijnsorganisaties door bezuinigingen verzwakt. Na de instelling van de Wmo-raad is de subsidie van de belangen-organisaties en vrijwilligersorganisaties stopgezet. Deze organisaties oriënteren zich nu op het ontwikkelen van burgerinitiatieven.

Wat betreft de rol van de burgers heeft de sturingspraktijk van de gemeente niet geleid tot een activering van initiatieven van burgers, maar tot een verzwakking van de betrokkenheid van burgers, zowel wat betreft beleidsparticipatie als maatschappelijke participatie van vrijwilligers-organisaties en belangenorganisaties.

Visie en sturingsprincipe

De wethouder van het sociale beleid hangt de stelling aan dat als de overheid terugtreedt, je aan burgers en maatschappelijke partners de ruimte geeft om aan te sluiten bij de eigen mogelijkheden thuis en in de buurt. Het uitgangspunt van de gemeente luidt: 'Samenleving voorop.' De gemeente moet volgens de wethouder vooral kijken naar resultaten en toetsen of cliënten goed geholpen zijn. De gemeente richt zich op concreet resultaat.

Deze opstelling van de gemeente valt bij de Wmo-raad en de belangen-organisaties niet altijd in goede aarde. Zij vinden dat de gemeente te weinig regie voert en te veel koerst op het huidige aanbod van zorg- en welzijnsaanbieders

Stand van zaken transitie AWBZ–Wmo 2012

Bij de uitvoering van de transitie kijkt de gemeente Leusden nadrukkelijk naar mogelijkheden voor samenwerking met andere gemeenten in de regio. Dat geldt met name voor de Jeugdzorg waar Leusden samen optrekt met zeven regiogemeenten. De transitie is in Leusden zelf nog niet heel erg uitgewerkt. De lokale overheid en de belangenorganisaties zijn het erover eens dat in de transitie het onafhankelijke informatiecentrum een belangrijke rol moet spelen. Inwoners van Leusden kunnen met alle vragen op het terrein van wonen, zorg en welzijn terecht bij de consulenten van dit centrum. De consulenten zijn geselecteerd op het kunnen voeren van een gesprek met de cliënt. Voorop staat het aansluiten bij de eigen kracht en mogelijkheden. Belangenorganisaties zijn vanaf het begin betrokken bij de nieuwe werkwijze. In het centrum wordt veel aandacht besteed aan het bespreken van casuïstiek en kennisuitwisseling.

De rol van burgers

In Leusden zijn verschillende belangenorganisaties actief: de Samenwerkende Ouderenorganisaties Leusden (SOL), de DUW groep, Platform sociale Zekerheid en de Stichting Steunfonds Vluchtelingen Leusden. Daarnaast kent Leusden een Stichting maatschappelijke begeleiding Leusden en ook een voedselbank.

Al eerder zijn de belangenorganisaties zelf meerjarenplannen gaan maken, en afgestapt van het kritisch volgen van de overheid en professionele zorgaanbieders: *‘We hebben een eigen meerjarenprogramma geschreven en onszelf daarmee een opdracht gegeven.’*

De organisaties hebben eind 2012 de handen ineen geslagen in de Samenwerkende Leusdense Organisaties. Ze richten zich op het ontwikkelen van (burger)initiatieven in samenwerking met de lokale vrijwilligers- en professionele organisaties. Subsidiëring van de belangenorganisaties is gestopt na de instelling van de Wmo-raad. De belangenorganisaties spreken over een afbraak van het middenveld. Vrijwilligersorganisaties zijn hun subsidie kwijt geraakt en de Welzijnsinstelling en de Woningstichting zitten door kortingen in financiële problemen. Het intrekken van de subsidies voor de wijkplatforms lazen de vrijwilligers in de krant. De belangenorganisaties zoeken nu naar andere financiële bronnen en willen vooral een rol spelen in het bewust maken van de achterban: *‘Hoe kun je mensen in de buurt meer verantwoordelijk maken voor elkaar?’ De organisaties gaan meer afstand nemen van de gemeente: ‘We gaan niet meer op de gemeente wachten.’*

In de Wmo-raad zijn de verschillende gele-dingen van Leusden vertegenwoordigd. Deels zijn dit deskundigen eerder werkzaam in het veld, deels zijn ze afkomstig van vrijwilligersorganisaties en belangenorganisaties. De (O)GGZ is niet in de Wmo raad vertegenwoordigd. De aanvankelijk positieve mening van de Wmo-raad over de invulling van het Wmo beleid is geleidelijk veranderd. Dat heeft volgens de voorzitter te maken met de afstandelijke opstelling van de lokale overheid: *‘Ze zegt de burger is aan zet. Als jullie iets nodig hebben dan horen we het. Niet onvriendelijk maar erg afstandelijk.’*

2.6 Ondersteuning van de rol van burgers

Uit de bovenstaande vijf voorbeelden blijkt dat we in de praktijk nog veel ‘traditionele’ beleidsparticipatie zien. Het programma Aandacht voor iedereen biedt hulp bij de aanpassingen die bij Wmo-raden en belangengroepen nodig zijn voor een goede deelname aan de huidige beleidsontwikkelingen. Het programma is in 2011 van start gegaan. Het heeft tot doel Wmo-raden en

belangenbehartigers te helpen om zich voor te bereiden op de overgang van de begeleiding en de jeugdzorg naar de gemeenten. Daarnaast heeft het programma tot doel inzicht te krijgen in de gevolgen van de decentralisatie voor de verschillende groepen burgers.

Twee sleutelpersonen van het programma Aandacht voor Iedereen hebben we om hun visie op de herpositionering van de participatie van burgers gevraagd. Ze benadrukken beiden de noodzaak van het verbinden van verschillende vormen van burgerparticipatie.

Petra van der Horst is programmamanager van Aandacht voor Iedereen. Zij ziet dat er op lokaal niveau allerlei initiatieven ontstaan van burgers die daarbij de gemeenten op hun pad tegenkomen. Voorbeelden zijn te vinden in de mantelzorg en de vrijwillige zorg, en ook Per Saldo die verbinding zoekt met Wmo-raden. Ze merkt dat belangenbehartigers wethouders tegenkomen die niet met de zoveelste belangenclub rond de tafel willen gaan zitten. De wethouders stellen het wel op prijs als belangenorganisaties in combinatie met Wmo-raden hun gezamenlijke stem laten horen: *‘Ook van de kant van cliëntenorganisaties is daarin nog een slag te slaan.’*

Daarnaast is er een trend tot regionalisering: afspraken maken met Wmo-raden van omringende gemeenten om gezamenlijk te adviseren over de transitie. Zij raadt hen het volgende aan: *‘Verhoud je ook tot het brede veld van georganiseerde en ongeorganiseerde burgerinitiatieven. Veel burgers slaan de handen ineen om bijvoorbeeld gezamenlijk dagbesteding vorm te geven.’* En de lokale belangenbehartigers als bijvoorbeeld de Alzheimer stichting raadt ze aan: *‘Verhoud je tot de Wmo-raad. Probeer met de partijen die op het hele brede veld actief zijn, samen te werken.’* Het probleem is volgens van der Horst dat cliëntenraden sterk op hun eigen instelling gericht zijn.

Het met elkaar in contact brengen van groepen is een belangrijk onderdeel van het programma: *‘Wij proberen Wmo-raden en cliëntenraden met elkaar in verbinding te brengen. Voor ons is een belangrijk thema in het programma het invliegen van de ervaringsdeskundigheid. Dat staat bij de gemeenten nog erg in de kinderschoenen. Ervaringsdeskundigheid moet je vertalen in adviezen waar de gemeente wat mee kan. Gemeenten zijn ook zoekende.’*

De effecten van de bezuinigingen op subsidies voor cliëntenorganisaties laten zich volgens van der Horst vooral voelen bij de meer kwetsbare groepen uit de GGZ en bij mensen met een verstandelijke handicap. Belangenbehartiging vanuit deze groepen dreigt een stille dood te sterven, omdat met het wegvallen van de ondersteuning in instellingen ook de

continuïteit wegvalt en de motivatie van cliënten. Gemeenten zien het niet als hun taak om dit gat op te vullen. Belangenbehartiging verwachten zij van de Wmo-raad. Maar de Wmo-raad ziet zichzelf vaak als adviesraad van het college van B en W. Van der Horst: *‘Het gaat er om dat Wmo-raden zoeken naar manieren om zich te verbreden.’*

Joke Stoffelen is adviseur van het programma Aandacht voor Iedereen en werkt bij Zorgbelang Gelderland. Wmo-raden en lokale belangengroepen zijn volgens haar op dit moment vooral in verwarring. Ze zegt hierover: *‘Wmo-raden en lokale belangenbehartigers kennen elkaar nauwelijks. Ze zijn op zoek naar betekenis (waar zijn wij voor) en naar nieuwe werkwijzen voor de brede doelgroepen die vanuit de AWBZ op de Wmo en de gemeenten zijn aangewezen. Wie zijn de mensen die hierdoor getroffen worden? Hoe gaan we ze opzoeken en wat doen we dan? Cliëntenraden worstelen met dezelfde vragen. Moeten ze zich alleen richten op de eigen instelling of ook contact zoeken met andere partijen (Wmo-raden, gemeenten, lokale belangengroepen).’*

Volgens Joke is de reden van de verwarring dat er geen eenduidige taakopvatting is: *‘Wmo-raden zijn wel overtuigd van het belang om nieuwe groepen te leren kennen, maar weten niet goed hoe ze dat moeten aanpakken. Het hangt ook erg van de taakopvatting af. De ene raad beperkt zich tot de rol van adviseur en de andere ziet zichzelf primair als belangenbehartiger. Ze moeten zoeken naar wegen om met hun (nieuwe) achterban in contact te komen. Je kunt je niet meer beperken tot een oproepje en afwachten of er op wordt gereageerd. Je ziet sommige personen op zoek gaan naar andere partijen van belangenbehartigers om samen initiatieven te nemen. Anderen wachten meer af. Wmo-raden zijn zoekende hoe te opereren om antwoorden te kunnen geven op nieuwe complexe ontwikkelingen. Een omvorming naar een soort van Wmo 3.0 versie of zo.’*

Een ander probleem is volgens Joke de verschillende communicatievormen van de belangengroepen: *‘Je ziet dat met name jongeren veel gebruik maken van sociale media om contacten te leggen en informatie uit te wisselen: LinkedIn, Facebook en Twitter. Jongeren voelen zich minder aangesproken door de gemiddelde Wmo-raad. Wmo-raden en belangenbehartigers moeten zoeken naar voor hen nieuwe wegen om met jongeren in contact te komen. Het gebruik van sociale media is voor veel raden niet vanzelfsprekend.’*

3 *Beschouwing*

De vijf gemeenten die wij in dit cahier portretteren willen de transitie AWBZ-Wmo voor hun kwetsbare burgers zo goed mogelijk vorm geven. Tegelijkertijd willen ze ruimte geven aan maatschappelijke partners en burgers om zelf initiatieven te ontplooiën zonder dat de gemeente hen daarin belemmert. De vijf gepresenteerde casussen geven een goed beeld hoe gemeenten pogen om burgers te betrekken bij de herinrichting van het sociaal beleid.

Sturingsrol

De aanpak van de gemeenten in de vijf casussen laat op vrijwel alle onderdelen ook grote verschillen zien, zoals in de sturingsrollen die gehanteerd worden. De ene gemeente werpt zich op als regisseur en houdt de touwtjes stevig in handen (Eindhoven, Enschede), terwijl andere gemeenten juist ‘doordecentraliseren’ door ruimte te geven aan maatschappelijke partners en lokale gemeenschappen (Peel en Maas, Wijk bij Duurstede, Leusden). Zo werkt de Gemeente Peel en Maas met het concept van zelfsturende gemeenschap en dialoogsturing, en de gemeente Wijk bij Duurstede met een ketenbenadering met korte lijnen naar professionals en bewoners. Enschede pakt een duidelijke rol als regisseur en de gemeente Eindhoven ziet voor de gemeente een regierol en werkt daarbij volgens een communitybenadering waarbij eigen initiatieven van burgers en maatschappelijke partners ‘uitgelokt’ worden. Het dilemma van regieverantwoordelijkheid nemen versus ruimte geven aan burgers voor eigen initiatieven, doet zich ook voor in de contacten met individuele zorgvragers. Het principe van wederkerigheid wordt door meerdere gemeenten aangehangen, maar blijkt in de praktijk niet altijd te realiseren. Wederkerigheid heeft ook meerdere kanten. Zo is de verwachting van gemeenten dat burgers ook zelf initiatieven nemen en problemen niet op hun beloop laten. Burgers dienen daarbij ook een beroep te doen op hun directe omgeving (familie, buurt). En wijkteams doen een beroep op de talenten van burgers om een bijdrage te leveren aan een meer leefbare buurt.

Stand van zaken transitie AWBZ–Wmo 2012

In samenhang met deze verschillen in sturing maken gemeenten ook andere beleidskeuzen wat betreft de organisatieschaal van het sociale beleid. De gemeenten Eindhoven en Enschede pakken de transitie vanaf het begin integraal op en spreken het hele brede veld van maatschappelijke partners aan. Ze kiezen voor een verdere decentralisatie waarbij wijkteams met generalisten als eerstelijnsvoorzieningen een centrale rol vervullen bij de herinrichting van het sociale beleid in brede zin. De gemeenten Peel en Maas en Wijk bij Duurstede volgen een stap voor stap strategie, waarbij vanuit de overgang van de begeleiding van de AWBZ naar de Wmo samen met maatschappelijke partners vervolgstappen worden genomen om het sociale beleid te verbreden naar de Jeugdzorg en de Participatiewet. Peel en Maas kiest daarbij ook voor een decentrale aanpak waarbij in de elf dorpskernen teams worden gevormd van betrokken burgers. Wijk bij Duurstede ziet de schaal van de gemeente als ideaal vanwege de korte lijnen met professionals en burgers. Zij geeft de welzijnsorganisatie een sleutelrol bij het inzetten van vrijwilligers en het leggen van verbindingen met professionals.

Samenwerking met de zorgverzekeraar/zorgkantoor en met de woningcorporaties is een essentiële succesfactor in verband met het bundelen van financieringsstromen bij de overgang AWBZ naar Wmo en de invoering van de scheiding tussen wonen en zorg. Daar waar die samenwerking moeizaam verloopt (zoals de samenwerking met de zorgverzekeraar in Wijk bij Duurstede en de samenwerking met de woningcorporatie in Peel en Maas) is de gemeente ernstig belemmerd.

Een ander aspect is het kwaliteitsbeleid van gemeenten. Dat heeft bij de gemeenten nog geen hoge prioriteit. Bestaande kaders voor het borgen van kwaliteit zoals die in de AWBZ bestaan, zijn nog niet vervangen door nieuwe richtlijnen. Dat hangt ook samen met de overgang van de cliënt-hulpverlener relatie zoals die in de AWBZ leidend is, naar collectieve arrangementen (communitybenadering) waar de verantwoordelijkheid voor kwaliteit nog niet belegd is. Gemeenten die daarop worden aangesproken verwachten wel dat kwaliteitsbeleid in het nieuwe sociale beleid meer het karakter zal krijgen van leren van elkaar, binnen bijvoorbeeld de buurt- en wijkteams. De toetsende rol van de cliënt/burger is in dit kwaliteitsdenken nog niet uitgekristalliseerd.

De rol van burgers

Bij de vijf gemeenten is beleidsparticipatie een voor de hand liggend instrument. Het gaat dan om het betrekken van (verbanden van) burgers bij het opstellen van de kaders van de transitie en hen uit te dagen hierin eigen

initiatieven te nemen. Het is echter meer een middel dan een doel. Het doel is immers niet meer beleidsparticipatie maar meer de maatschappelijke participatie in zorgzame verbanden. Daarvoor is het noodzakelijk dat ambtenaren zich een meer vraaggerichte werkwijze eigen maken waarin veel ruimte wordt gegeven aan burgers om zelf invulling te geven aan de door hen gewenste zorg en ondersteuning. In *Conditioes voor zelforganisaties* wijst Huygen (Huygen e.a., 2012, 2013) erop dat voor zelforganisaties handelingsruimte een essentiële conditie is om zich te kunnen ontwikkelen. Dat houdt niet in dat de lokale overheid een afstandelijke houding moet innemen, en het moet 'overlaten aan burgers'. Dan krijg je het effect dat burgers ervaren dat de gemeente de voorzieningen over de schutting gooit. Bouwen op het vertrouwen van burgers en het bieden van steun aan hun ideeën is belangrijk om burgerinitiatieven te laten bloeien. De burgers die betrokken zijn in het transitieproces doen dat in diverse rollen: als ervaringsdeskundige, als medeontwikkelaar (coproductie), als vrijwilliger en als mede uitvoerder. In de herinrichting van het sociaal beleid speelt de verwachting dat de burger meer verantwoordelijkheid neemt voor zijn eigen leefsituatie een grote rol. Tegelijkertijd staan de traditionele kanalen waar burgers tegenspel konden bieden aan het beleid van de lokale overheid onder druk, als gevolg van bezuinigingen op subsidies.

Voor de vertegenwoordigers van zorgvragers ontstaat er steeds meer een situatie waarin voor de klassieke belangenbehartigingstaak weinig ruimte meer is. Er zijn geen vastliggende posities meer en het voldoet niet om vanuit rechten te redeneren nu steeds meer AWBZ-zorg als voorziening in de Wmo is ondergebracht. Wmo-raden concentreren zich in toenemende mate op hun adviserende rol en laten de belangenbehartiging over aan gehandicaptenplatforms, ouderenbonden en enkele lokale patiënten/mantelzorgorganisaties, zoals de Alzheimer stichting (zie ook Sok, e.a. 2012). Door bezuinigingen op subsidies (waaronder provinciale subsidies voor Zorgbelangorganisaties) is vooral de vertegenwoordiging van kwetsbare groepen als GGZ-cliënten en verstandelijk gehandicapten verzwakt. Ook jongeren zijn nog weinig betrokken bij het transitieproces. Dat schept voor veel gemeenten het probleem dat zij geen toegang hebben tot de ervaringskennis en -deskundigheid van deze groepen. Dat is een ernstige handicap, gezien de ambities van de gemeenten op dit terrein en het kwaliteitsbeleid dat nog vorm moet krijgen.

De vijf gemeenten vinden het belangrijk om burgers te verleiden tot maatschappelijke participatie, maar de kleinere gemeenten slagen hier beter in dan de grotere. Bij de gemeente Peel en Maas zien we een sleutelrol voor WWZ-teams van belangenbehartigers en betrokken burgers die op dorpsniveau

als trekker fungeren. Wijk bij Duurstede slaagt erin om betrokken burgers tot innovatieve maatschappelijke initiatieven te verleiden.

In Leusden daarentegen gaat het om het nemen van eigen initiatieven. De belangenorganisaties zijn gaan samenwerken om maatschappelijke initiatieven van de grond te tillen. Ze hebben de lokale overheid de rug toegekeerd. In Eindhoven en Enschede komt de innovatie vooral vanuit de gemeente en haar maatschappelijke partners.

De rol van de vier Wmo-raden⁴ in het transitieproces is wisselend.

In Eindhoven houden ze zich strikt aan hun adviserende rol en zijn de contacten met lokale belangenorganisaties beperkt. In Enschede, Wijk bij Duurstede en Leusden hebben de adviesraden sterke banden met de lokale belangenorganisaties en is advisering en belangenbehartiging met elkaar verbonden. De Wmo-raden onderhouden soms contacten met de cliëntenraden Sociale zaken die de gemeente adviseren over sociaal beleid. Met cliëntenraden van zorginstellingen zijn ook contacten, maar deze raden zijn nog nauwelijks betrokken bij het transitieproces.

In de onderzochte casussen komt het beeld naar voren dat naast de Wmo-raden vooral de ouderenorganisaties en gehandicaptenorganisaties in het transitieproces actief zijn. Ook GGZ-cliënten en mensen met een verstandelijke beperking zijn bij de vijf gemeenten in beeld. Afwezig zijn de grote landelijke patiëntenorganisaties met uitzondering van de Alzheimer stichting die zich op lokaal niveau wel manifesteert. De grote patiëntenorganisaties zijn sterk gericht op de landelijke overheid en op de (regionale) zorgaanbieders. Toch is de ervaringsdeskundigheid die bij deze organisaties aanwezig is voor gemeenten van groot belang om de nieuwe zorgtaken die op hen afkomen te behartigen. Gemeenten lijken het moeilijk te vinden om met het sterk versnipperde veld van patiëntenorganisaties goede contacten op te bouwen. Voor het lokale kader van patiëntenorganisaties zal het moeite kosten om uit te vinden bij wie je moet zijn en hoe je invloed kunt uitoefenen. Zorgbelang kan daarin als provinciale ondersteuningsorganisatie een belangrijke ondersteunende en informatieve rol vervullen, maar is sterk verzwakt door provinciale bezuinigingen. Ze staan onder druk om de ondersteuning van lokale patiëntengroepen af te stoten. Nu een belangrijk deel van de langdurige zorg onder de hoede komt van de lokale overheid is de vraag urgent hoe de lokale

4 Peel en Maas heeft geen Wmo-raad; het zorgvragersoverleg adviseert.

overheid kan profiteren van de kennis die bij patiëntenorganisaties over het leven met handicaps en chronische ziekte aanwezig is.

Vrijwilligersorganisaties spelen in de vijf casussen een rol in het transitieproces maar zijn op het beleidsniveau minder sterk vertegenwoordigd. Datzelfde geldt voor vertegenwoordigers van mantelzorgers (hoewel de Alzheimer stichting een organisatie van mantelzorgers is en ook bij de ouderenbonden veel mantelzorgers actief zijn). Deels gaat het daarbij om gescheiden circuits die door de gemeente ondersteund worden, maar waarbij vaak weinig dwarsverbanden aanwezig zijn.

De decentralisaties gaan gepaard met grote druk vanuit de landelijke overheid tot schaalvergroting. We zien in deze casussen dat met name in Twente. Deze schaalvergroting plaatst de Wmo-raden en de belangenorganisaties voor de vraag hoe zij hun inbreng moeten organiseren. Het dreigt de afstand tussen beleidsparticipatie (op regionaal niveau) en maatschappelijke participatie te vergroten.

Innovatie bij de belangenbehartiging van zorgvragers

In de vijf gemeenten hebben we verrassend veel innovatieve praktijken aangetroffen voor het behartigen van belangen van zorgvragers. In Peel en Maas onderzoeken de WWZ-kernteam de behoeften van burgers op het terrein van wonen, welzijn en zorg. Dankzij een persoonlijke aanpak was de respons zeer hoog. Een soortgelijke rol vervult de Wmo-raad in Eindhoven die zich mede dankzij een onderzoeksbudget als waakhond opwerpt van de integrale benadering van het sociale beleid. In Enschede wordt om de zes à acht weken een MOT café (Maatschappelijke Ondersteuning Twente café) georganiseerd door de Twentse gemeenten samen met de zorgaanbieders waar veel informatie wordt uitgewisseld tussen groepen zorgvragers en patiëntenorganisaties. De gemeente Eindhoven organiseert maandelijks WIJ Eindhoven dagen waar onder andere veel zorgvragers op afkomen en waar ambtenaren en maatschappelijke partners geconfronteerd worden met wat het hebben van een beperking betekent voor het dagelijks leven. In Eindhoven spelen ook de zelforganisaties (vooral hun ervaringskennis) een belangrijke rol in het transitieproces. Een interessante aanpak die navolging krijgt zijn de confrontaties van raadsleden en hoge ambtenaren met de belevingswereld van mensen met een handicap in Wijk bij Duurstede en Eindhoven. In Wijk bij Duurstede en Enschede is veel energie gestoken in het ontwikkelen van nieuwe manieren om mensen met een psychische of verstandelijke handicap te bevragen over hun behoeften wat betreft maatschappelijke ondersteuning.

In Wijk bij Duurstede viel de innovatieve aanbestedingspraktijk op waarbij zo breed mogelijk de vraag naar vernieuwende initiatieven met inzet van vrijwilligers is uitgezet.

Tot slot

De decentralisaties zijn voor de vijf gemeenten een enorme uitdaging. Zowel bij beleidsambtenaren als bij de actieve burgers hebben ze geleid tot een aanstekelijk enthousiasme en het aanboren van nieuwe energie. Gemeenten worstelen met de vraag hoe zij hun regierol vorm moeten geven en tegelijkertijd ruimte moeten geven aan initiatieven van burgers. Ze willen de maatschappelijke participatie van burgers stimuleren, maar richten zich in de praktijk vooral op beleidsparticipatie. Daar waar burgers maatschappelijke initiatieven ontwikkelen, is een sterke rol van burgers in het transitieproces belangrijk (zie de casus Peel en Maas). Omgekeerd kan een te eenzijdige nadruk op eigen initiatief, zeker als dit ten koste gaat van de rol van belangenorganisaties in beleidsparticipatie, de rol van burgers verzwakken in de overgang van de AWBZ naar de Wmo (zie casus Leusden).

Voor veel actieve burgers is het pijnlijk om een tegenstrijdigheid te zien in de visie van gemeenten. Aan de ene kant is in die visie een actieve rol van burgers de voorwaarde voor succesvolle decentralisaties, aan de andere kant zijn er minder faciliteiten en ondersteuning beschikbaar voor belangenorganisaties en vrijwilligers. De decentralisaties van het integrale sociale beleid zijn vreemd genoeg gepaard gegaan met een vermindering van fondsen voor participatie van burgers. De landelijke patiëntenorganisaties ontplooiën ook nog weinig initiatieven om te investeren in overdracht van kennis naar gemeenten over leven met chronische ziekten en handicaps. Het programma Aandacht voor Iedereen geeft daar een goede aanzet voor, maar lijkt vooralsnog te gering in omvang om de op landelijk niveau aanwezige kennis ook op lokaal niveau in te zetten.

Literatuur

Beltman, H., Sok, K. & Lucassen, A. (2012) *Burgerprojecten in zorg en welzijn*. Kennisdossier Aandacht voor Iedereen. Utrecht: MOVISIE/Vilans.

Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom Lemma.

Regeerakkoord VVD-PvdA (2012). *Bruggen slaan*.

Gemeente Eindhoven (2012). *Opdracht Sociaal domein 2013*.

Gemeente Eindhoven (2011). *Krachtige burgers, krachtige stad. Visie op de doorontwikkeling van de Wmo in de gemeente Eindhoven*.

Gemeente Eindhoven (2012). *Systeeminnovatie sociaal beleid; de transformatie WIJeindhoven*. Raadsdossier Eindhoven.

Gemeente Wijk bij Duurstede (2012). *Concept startdocument AWBZ begeleiding*.

Gemeente Enschede (2012). *Concept Beleidsplan Wmo 2012-2016. Vertrouwen in meedoen versterken*.

Gemeente Peel en Maas (2011). *Peel en Maas zet strategische koers uit voor overheveling begeleiding. Implementatiestrategie en Positionering functie Begeleiding en dagvoorzieningenstructuur Peel en Maas 2011-2015*.

Huygen, A., Marissing, E. van en Boutellier, H. (2012) *Conditie voor zelforganisaties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Huygen, A., & Marissing, E. van (2013) *Ruimte voor zelforganisaties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klok, P., Denters, B. & Oude Vrielink, M. (2012) *Wijkcoaches in Velve-Lindenhof. Overkoepelende eindrapportage*. Enschede: Universiteit Twente.

Levita, B. de & R. den Uyl (2012) *Toekomstschets inrichting sociaal domein. Arbeidstoeleiding van multiprobleemcliënten centraler*. Utrecht: Radar.

- Levita, B. de & R. den Uyl (2012) *Verkenning winst door verbinden, werk, activering en maatschappelijke ondersteuning*. Amsterdam: Radar.
- Munster, R. van, e.a. (2012) *Cliëntenparticipatie in de voorbereiding van de AWBZ-transitie*. Utrecht: MOVISIE.
- Nederland, T., Huygen, A. & Boutellier, H. (2009). *Governance in de Wmo. Theorie en praktijk van vernieuwende governance modellen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Noordegraaf, M. & K. Geuijen (2011). Maatschappelijke opdrachten en bestuurlijke reacties, blz. 31648 in M. Noordegraaf, K. Geuijen en A.J. Meijer (red.) *Handboek Publiek Management*, Den Haag: Boom Lemma.
- Noordergraaf, M. & de Wit, B. (2012). *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur* (Webpublicatie), Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Platform VG (2012). *Panel lokale belangenbehartiging. Een eerste inventarisatie hoe lokale belangenbehartigers met de decentralisatie van begeleiding en de Wwnv bezig zijn*. Utrecht: Platform VG.
- Regio Twente (2012). *Visie en Keuzenota: maatschappelijke ondersteuning in Twente. Iedereen kan meedoen. Iedereen doet mee*. Regio Twente.nl.
- Sok, K. e.a. (2012). *Kennisdossier: De Wmo raad en haar diverse achterban*. Utrecht: MOVISIE/Vilans/Programma Aandacht voor iedereen.
- VNG (2011). *Van zorg naar participatie. De overgang van de begeleiding naar de Wmo*. Den Haag: VNG/G32.
- VNG (2012). *Bouwen op de kracht van burgers. Naar een krachtige en samenhangende aanpak op het sociale domein*. Den Haag: VNG.
- Vreugdenhil, M. (2012). *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijken in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Colofon

Deze publicatie komt uit binnen het VWS programma De sociale gemeente, gericht op het versterken van de bestuurskracht van gemeenten op het sociale domein. Onderdeel van dit programma zijn de kennisdatabank en de vraaggestuurde kennis op maat. Zie hiervoor onze website www.wmotogo.nl.

Opdrachtgever	Ministerie van VWS Programma De sociale gemeente/Wmo to go
Auteurs	Dr. D.G. Oudenampsen, drs. T. Nederland
Redactie	Dr. M.M.J. Stavenuiter, prof. dr.J.C.J. Boutellier
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.wmotogo.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via de website www.verwey-jonker.nl.

ISBN 978-90-5830-604-3

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



Kenniscabier

Gemeenten staan aan de vooravond van drie grote decentralisaties in het sociale domein.

De zelfredzaamheid en eigen initiatieven van burgers staan daarin voorop. Gemeenten verwachten veel van burgers. Maar hoe zijn burgers betrokken bij de veranderingen van het lokale beleid? In deze publicatie is de praktijk van burgerbetrokkenheid in vijf gemeenten geanalyseerd. Dat gebeurt aan de hand van de driedeling van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en eigen initiatief.

De wijze waarop burgers betrokken zijn, hangt samen met de visie van de gemeente op de verantwoordelijkheden van professionals, bestuurders en burgers, zo laten de onderzoekers zien.

Ze concluderen dat innovaties in het sociale domein gelijk op moeten gaan met innovaties in de belangenbehartiging van de gebruikers van voorzieningen.

www.wmotogo.nl / www.verwey-jonker.nl

