

Nota voor burgemeester en wethouders

Team
DEV-BLD

Onderwerp

Verkenning Wmo

1- Notagegevens

Notanummer 2019-002451
Datum 23-12-2019
Programma:
08 Meedoen
Portefeuillehouder Weth. Grijsen

2- Bestuursorgaan

B & W 21-01-2020
 Raad --
 Burgemeester --

College van B & W

- Burgemeester - Weth. Grijsen
- Weth. De Geest - Weth. Verhaar
- Weth. Walder - Weth. Rorink

Besluitenlijst	d.d.	d.d.	d.d.
<input type="checkbox"/> Akkoordstukken	--	<input checked="" type="checkbox"/> Openbaar	21-01-2020
		<input type="checkbox"/> Besloten	--

Routing	d.d.	par.	
Wthouder Grijsen	14-01-2020	<input type="checkbox"/> adj.secr.	--
Programmamanager Meedoen	15-01-2020	<input checked="" type="checkbox"/> gem.secr.	15-01-2020
BIS Openbaar			
Status	Definitief 2020-01-22		

Bijlagen

Verkenning Wmo 2019
reactiebrief advies ASDD

B & W d.d.: 21-01-2020

Besloten wordt:

- 1 De bijgevoegde verkenning Wmo vast te stellen;
- 2 kennis te nemen van het advies van de ASDD en concept antwoordbrief;
- 3 het voornemen uit te spreken scenario 2 als voorkeursvariant aan te wijzen en verder uit te laten werken in het nieuwe Wmo beleidskader;
- 4 dit voorgenomen besluit voor wensen en bedenkingen voor te leggen aan de gemeenteraad;
- 5 daartoe de raadsmededeling vast te stellen en samen met de verkenning Wmo aan te bieden aan de gemeenteraad;
- 6 de nota en het besluit openbaar te maken.

Financiële aspecten:

Financiële gevolgen voor de gemeente? Nee
Begrotingswijziging Nee

Voorstel openbaarmaking conform Wet Openbaarheid Bestuur (Wob)

- De nota en het besluit openbaar te maken
 De nota en het besluit openbaar te maken vergezeld van bijgaand persbericht
 De nota en het besluit openbaar te maken nadat
- De nota en het besluit openbaar te maken, behalve...
- Het besluit openbaar te maken, maar niet de nota, gelet op artikel:
- De nota en het besluit niet openbaar te maken, gelet op artikel:

Kennisgeving/ Bekendmaking Awb

Kennisgeving (publicatie) conform Awb
Bekendmaking conform Awb

Nee
Nee

ADVIESRADEN:

Moet een van de adviesraden gehoord worden of op de hoogte gesteld?

Nee

Toelichting

Inleiding

Afgelopen jaar heeft er een verkenning op de Wmo plaatsgevonden. Na vier jaar ervaring met de huidige werkwijze is verkend of, en zo ja welke verbetermogelijkheden er zijn om de uitvoering en inzet van de Wmo verder te verbeteren. Er is gesproken met 250 betrokkenen. Het betrof zowel formele als informele partijen.

Beoogd resultaat

Richtinggeven aan een nieuw Wmo beleidskader waarmee inwoners van Deventer optimale ondersteuning krijgen in het meedoen in de samenleving.

Kader

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

Argumenten voor en tegen

In de verkenning naar mogelijke verbeteringen in de werkwijze en uitvoering van de Wmo in de gemeente Deventer, is breed onderzoek gedaan. Er is zowel gekeken naar heel andere systemen bij andere gemeenten als naar verbeterpunten binnen het huidige Deventer werkwijze.

De conclusie is dat elk systeem voor- en nadelen heeft en dat er kansrijke verbetermogelijkheden zitten in de huidige Deventer aanpak. Omdat een systeemwijziging erg veel energie en geld kost, is onze conclusie dat het verbeteren van de huidige Deventer werkwijze de beste optie is. In de bijgevoegde verkenning Wmo betreft het hier scenario 2.

Toelichting verbeteringen voorkeursscenario

Met scenario 2, de huidige situatie aangevuld met (een aantal) nieuwe uitgangspunten en pilots, is in de afgelopen jaren ervaring opgedaan. Bijvoorbeeld met de wijze van aanbesteden en financieren.

De huidige maatwerkvoorzieningen zijn bekend bij aanbieders en cliënten.

Ook is geëxperimenteerd met een aantal algemene voorzieningen naast de maatwerkvoorziening daginvulling. Nu staan de algemene voorziening en de maatwerkvoorziening nog te veel naast elkaar in plaats van in elkaars verlengde. Dat kan anders door ondersteuning vanuit de algemene voorzieningen te versterken waardoor er minder behoefte ontstaat aan maatwerkvoorzieningen.

We gaan nader uitwerken hoe dit het beste vormgegeven kan worden. Helder is wel dat hier een sleutel ligt om bewoners eerder te bereiken.

In dit scenario wordt ook gestart met 2 of 3 pilots in verschillende wijken om te verkennen of nieuwe manieren van werken leiden tot situaties die beter aansluiten bij de uitgangspunten van de Wmo.

Hierbij wordt gedacht aan andere manieren van samenwerken, bijvoorbeeld door het organiseren van een tijdbank waarbij de inzet van tijd voor anderen wordt vertaald naar tijd van anderen om in te zetten voor jezelf.

Overige scenario's

Voortzetting van de huidige situatie (scenario 1) lijkt geen optie omdat de Wmo dan verder financieel uit de pas gaat lopen. Door voor scenario 2 te kiezen worden de goede elementen uit de huidige situatie voortgezet en worden de kansen die er binnen deze manier van werken liggen verder uitgewerkt.

Scenario 3 een consortium, een lumpsum financiering voor een aantal gecontracteerde partijen die gezamenlijk een aanbod op de volle breedte van de Wmo aanbieden en waarbij indicatiestelling vervalt. Gemeente laat

hierbij de uitvoering van de Wmo over aan deze partijen.

Dit vraagt een heel nieuwe werkwijze voor de Wmo waarbij sturing op soft controls plaatsvindt. Ondanks de vermindering van administratieve lasten wegen de nadelen zwaarder. De vraag is hoe gestuurd kan worden bij disfunctioneren van het consortium. Na invoering van dit systeem is te bezien hoe na afloop van de contractperiode het opgebouwde systeem voortgezet kan worden. Partijen van ver buiten de gemeente of geheel nieuwe kunnen gecontracteerd moeten worden.

Interessante elementen uit dit scenario worden verwerkt in een van de pilots.

Scenario 4, de outputgestuurde uitvoeringsvariant is een inkoopstrategie waarbij de aanbieder zelf bepaalt hoe de ondersteuning aan de cliënt wordt verleend, er wordt niet uitgegaan van een vast aantal uren maar van een resultaat. Hoewel dit scenario veel zekerheid over de kosten geeft voor de gemeente, zitten er risico's aan dit systeem. Belangrijkste risico is cherry picking, waarbij aanbieders inzetten op de gemakkelijkst haalbare trajecten. Ook wetgeving moet nog nader worden aangepast om dit systeem volledig mogelijk te maken.

Extern draagvlak (partners)

Verkenning Wmo is voorgelegd aan Adviesraad Sociaal Domein Deventer. Zij geeft ons een aantal aandachtspunten mee welke zullen worden meegenomen in de uitwerking van het Wmo beleidskader.

Verkenning is voorgelegd aan huidige aanbieders en positief ontvangen.

Financiële consequenties

De budgetten voor algemene voorzieningen (die vrij toegankelijk zijn) en de maatwerkvoorzieningen (waarvoor een indicatie nodig is) zien we als communicerende vaten.

In de nota wordt voorgesteld om 2 of 3 pilots in verschillende wijken op te starten. Doel van de pilots is om op een andere wijze de hulpvraag van de cliënt in te vullen, die beter aansluit bij de uitgangspunten van de WMO. Sinds 2019 zien we een stabilisatie van de maatwerkuitgaven dagbesteding en begeleiding. Als deze trend zich voortzet in 2020 willen we de ontstane financiële ruimte inzetten om de pilots te bekostigen.

Aanpak/uitvoering

De Verkenning Wmo zal als leidraad dienen voor het op te stellen Wmo beleidsplan dat in 2020 een uitwerking krijgt.

- 5 februari Voorkeursvariant bespreken met de raad en wensen en bedenkingen ophalen.
- 25 februari opnieuw in college

RAADSMEDEDELING

Onderwerp	Verkenning Wmo		
Mededelingennr	2019-002451	Portef.houder	Weth. Grijsen
Team	DEV-BLD	BenW-besluit d.d.:	21 januari 2020

1. Inleiding: waarom deze mededeling

Afgelopen jaar heeft er een verkenning op de Wmo plaatsgevonden. Na vier jaar ervaring met de huidige werkwijze is verkend of, en zo ja welke verbetermogelijkheden er zijn om de uitvoering en inzet van de Wmo verder te verbeteren. Er is gesproken met 250 betrokkenen. Het betrof zowel formele als informele partijen.

2. Kader

Wet maatschappelijke ondersteuning 2015

3. Kern van de boodschap

Het college heeft het voornemen om de huidige werkwijze Wmo aangevuld met (een aantal) nieuwe uitgangspunten en pilots verder te laten uitwerken in het nieuwe beleidskader Wmo. Daartoe vraagt het college de raad om wensen en bedenkingen.

4. Nadere toelichting

In de verkenning naar mogelijke verbeteringen in de werkwijze en uitvoering van de Wmo in de gemeente Deventer, is breed onderzoek gedaan. Er is zowel gekeken naar heel andere systemen bij andere gemeenten als naar verbeterpunten binnen het huidige Deventer werkwijze.

De conclusie is dat elk systeem voor- en nadelen heeft en dat er kansrijke verbetermogelijkheden zitten in de huidige Deventer aanpak. Omdat een systeemwijziging erg veel energie en geld kost, is onze conclusie dat het verbeteren van de huidige Deventer werkwijze de beste optie is. In de bijgevoegde verkenning Wmo betreft het hier scenario 2.

Toelichting verbeteringen voorkeursscenario

Met scenario 2, de huidige situatie aangevuld met (een aantal) nieuwe uitgangspunten en pilots, is in de afgelopen jaren ervaring opgedaan. Bijvoorbeeld met de wijze van aanbesteden en financieren. De huidige maatwerkvoorzieningen zijn bekend bij aanbieders en cliënten. Ook is geëxperimenteerd met een aantal algemene voorzieningen naast de maatwerkvoorziening daginvulling. Nu staan de algemene voorziening en de maatwerkvoorziening nog te veel naast elkaar in plaats van in elkaars verlengde. Dat kan anders door ondersteuning vanuit de algemene voorzieningen te versterken waardoor er minder behoefte ontstaat aan maatwerkvoorzieningen. We gaan nader uitwerken hoe dit het beste vormgegeven kan worden. Helder is wel dat hier een sleutel ligt om bewoners eerder te bereiken.

In dit scenario wordt ook gestart met 2 of 3 pilots in verschillende wijken om te verkennen of nieuwe manieren van werken leiden tot situaties die beter aansluiten bij de uitgangspunten van de Wmo. Hierbij wordt gedacht aan andere manieren van samenwerken, bijvoorbeeld door het organiseren van een tijdbank waarbij de inzet van tijd voor anderen wordt vertaald naar tijd van anderen om in te zetten voor jezelf.

Overige scenario's

Voortzetting van de huidige situatie (scenario 1) lijkt geen optie omdat de Wmo dan verder financieel uit de pas gaat lopen. Door voor scenario 2 te kiezen worden de goede elementen uit de huidige situatie voortgezet en worden de kansen die er binnen deze manier van werken liggen verder uitgewerkt.

Scenario 3, een consortium, een lumpsum financiering voor een aantal gecontracteerde partijen die gezamenlijk een aanbod op de volle breedte van de Wmo aanbieden en waarbij indicatiestelling vervalt. Gemeente laat hierbij de uitvoering van de Wmo over aan deze partijen.

Dit vraagt een heel nieuwe werkwijze voor de Wmo waarbij sturing op soft controls plaatsvindt.

Ondanks de vermindering van administratieve lasten wegen de nadelen zwaarder. De vraag is hoe gestuurd kan worden bij disfunctioneren van het consortium. Na invoering van dit systeem is te bezien hoe na afloop van de contractperiode het opgebouwde systeem voortgezet kan worden. Partijen van ver buiten de gemeente of geheel nieuwe kunnen gecontracteerd moeten worden.

Interessante elementen uit dit scenario worden verwerkt in een van de pilots.

Scenario 4, de outputgestuurde uitvoeringsvariant is een inkoopstrategie waarbij de aanbieder zelf bepaalt hoe de ondersteuning aan de cliënt wordt verleend, er wordt niet uitgegaan van een vast aantal uren maar van een resultaat. Hoewel dit scenario veel zekerheid over de kosten geeft voor de gemeente, zitten er risico's aan dit systeem. Belangrijkste risico is cherry picking, waarbij aanbieders inzetten op de gemakkelijkst haalbare trajecten. Ook wetgeving moet nog nader worden aangepast om dit systeem volledig mogelijk te maken.

Verkenning Wmo

Zoektocht naar de kansen voor een betere uitvoering en inzet

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Huidige situatie	4
Sociale Teams	5
2. Aanleiding	5
3 Start van de verkenning.....	6
3.1. Wat is opgehaald in de wijken.....	6
3.2. Resultaten Kennis en Innovatie Kring (KIK)	7
4 Uitgangspunten.....	7
4.1. Leefwereld gericht werken	7
4.2. Mensen niet in doelgroepen te plaatsen maar als persoon te laten zijn (doel 5 van de decentralisatie).....	8
4.3. Uitgaan van de kracht van de client	8
4.4 Inzetten om kwaliteit van ondersteuning	8
4.5. Inzetten op algemene voorzieningen	9
4.6 sociale teams	10
5 Scenario's	10
Scenario 1 Voortzetten huidige werkwijze	10
Scenario 2 huidige situatie aangevuld met (een aantal) nieuwe uitgangspunten en pilots	10
Scenario 3 consortium (model Alphen populatiebeposting).....	11
Scenario 4 Outputgerichte uitvoeringsvariant	12

Inleiding

Nu gemeenten vier jaar verantwoordelijk zijn voor de Wmo en ervaring op is gedaan met de uitvoering hiervan, is het tijd om deze werkwijze te evalueren. Om dat goed te kunnen doen, is in het eerste hoofdstuk een korte weergave te lezen van de huidige situatie.

In dit huidige systeem van financieren en inzetten van voorzieningen zitten enkele dilemma's. Deze zijn benoemd en zijn tijdens de verkenning met partijen geëvalueerd. Zijn er verbeteringen te bedenken? Zijn er elders in het land goede voorbeelden? Uitgangspunten die extra aandacht vragen worden omschreven en tot slot een viertal mogelijke scenario's.

Nadat het college kennis heeft genomen van de scenario's, zal het een voorkeursvariant kiezen en deze aan de raad voorleggen voor wensen en bedenkingen.

1 Huidige situatie

In 2015 zijn taken voor de Wmo gedecentraliseerd naar gemeenten vanuit de idee dat:

1. Gemeenten de ondersteuning efficiënter kunnen inrichten;
2. Gemeenten immers alternatieven in hun wijken goed kennen;
3. Mensen daardoor veel minder dure maatwerkindicaties nodig hebben;
4. Mensen hierdoor netwerken in de eigen woonomgeving kunnen opbouwen;
5. Mensen hierdoor meer als persoon worden gezien en niet zozeer als doelgroep.

De afgelopen 4 jaar heeft de gemeente gewerkt aan een systeem voor goede ondersteuning voor bewoners. Daar waar eigen kracht en netwerk onvoldoende zijn om goed te kunnen meedoen ondersteunt de Wmo. De Wmo is bedoeld om zelfredzaamheid en participatie van bewoners te bevorderen. Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen hoe de Wmo in Deventer nu georganiseerd is.

Binnen de Wmo wordt onderscheid gemaakt tussen maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen.

Maatwerkvoorzieningen

Definitie: Maatwerkvoorzieningen zijn voorzieningen en hulpvormen die op de leefsituatie en gezondheid van de persoon zijn afgestemd, is hulp voor het individu.

In Deventer kennen we voor Zorg in Natura (ZIN) een systeem waarbij maatwerkvoorzieningen omschreven zijn. Voor elke voorziening kan met gekwalificeerde zorgaanbieders een raamovereenkomst worden gesloten. Ieder kwartaal kunnen aanbieders zich inschrijven als aanbieder van Zorg in Natura (ZIN). Met de huidige 130 aanbieders is sprake van een divers aanbod.

De cliënt kiest zelf een aanbieder van een maatwerkvoorziening. Financiering van de ondersteuning gaat op basis van een uur-prijs voor geleverde ondersteuning.

Uitgangspunten aanbesteding

De uitgangspunten voor de aanbesteding Wmo 2019 zijn de volgende:

- Cliënt staat centraal
- Eigen kracht optimaal vormgeven, met behulp van netwerk en informele zorg
- Keuzevrijheid voor de cliënt
- Cliënt en aanbieder hebben er geen last van als iemand van ene naar andere domein (jeugd - > Wmo) overgaat
- Werk centraler stellen, stimuleren dat iemand van zorg naar werk komt
- Innovatie stimuleren
- Kwaliteitsvoorwaarden opnemen waarmee sturing kan plaatsvinden op kwaliteit en kosten
- Langdurige en wederkerige relatie met aanbieders
- Vertrouwen hebben in professionaliteit van aanbieders
- Ruimte voor kleine aanbieders
- Administratieve lasten terugdringen (voor gemeenten en aanbieders)
- Doelmatige ondersteuning
- Waar mogelijk sluit de formele ondersteuning aan op de informele ondersteuning
- Rechtmatige ondersteuning

Algemene Voorzieningen

Definitie: Een algemene voorziening is een vrij toegankelijke voorziening, zonder dat eerst diepgaand onderzoek wordt verricht en zonder dat een beschikking wordt afgegeven. Iemand die een maatwerkvoorziening aanvraagt, kan, nadat het sociaal team een keukentafelgesprek heeft gevoerd, worden doorverwezen naar een algemene voorziening. Een algemene voorziening kan toegankelijk zijn voor specifieke groepen of voor iedereen. De gemeente is vrij in de beleidskeuze welke algemene voorzieningen zij aanbiedt.

De gemeente Deventer heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in algemene voorzieningen in de wijken, waar omwonenden gemakkelijk binnen lopen. Door contact met bewoners kunnen we inspelen op vragen die leven in de wijk en bij individuele bewoners. Zo kunnen we individueel maatwerk leveren waar dat nodig is en collectief aanbieden waar dat kan. Dat doen we omdat er een

preventieve werking van uit gaat, om complexe maatwerk voorzieningen zoveel mogelijk te voorkomen.

De huidige situatie algemene voorzieningen

Sinds de decentralisatie in 2015 kent de gemeente Deventer een subsidiebudget voor algemene voorzieningen. Gedachte hierachter is brede algemeen toegankelijke voorzieningen in de wijk, waarbij samengewerkt wordt met de sociale teams en die een bijdrage gaan leveren aan een verminderd beroep op het maatwerk. Bewust zijn hier bij aanvang geen strakke kaders aan gekoppeld om zoveel mogelijk te kunnen aansluiten bij ontwikkelingen zoals ze in de wijken ontstaan. Belangrijkste criteria waren samenwerking met sociaal team en aantoonbaar terugdringen maatwerkgebruik in de wijk. In 2019 hebben de volgende organisaties een subsidiebijdrage uit dit budget ontvangen: Fontein, Vijfhoek, Helios, Spil, Enkhuis, Hiphuis, Villa Voorstad, Bij de Halte, Wijk16, Vriendendiensten, Zandloper, Elegast. In orde van grootte van € 15.000 tot € 90.000.

De algemene voorzieningen blijken van grote maatschappelijke waarde. Bewoners ontmoeten elkaar, vinden er een leuke daginvulling en antwoord op vragen.

Investerings in de algemene voorzieningen hebben niet als resultaat dat de maatwerkvoorzieningen zijn afgenomen.

De budgetten voor de Wmo worden momenteel volledig besteed aan maatwerkvoorzieningen. Terwijl het doel juist is om met algemene voorzieningen het aantal maatwerkvoorzieningen te verminderen.

Het college heeft voor de zomer besloten om de investeringen in algemene voorzieningen voorlopig te handhaven op het huidige niveau. Hiermee is er op dit moment geen ruimte voor nieuwe initiatieven. Een reden hiervoor is dat we het effect van de gewenste transformatie (van maatwerk naar algemene voorzieningen) nog onvoldoende zien en tegelijkertijd door het beschikbare budget heen zijn.

Verbindend Kader

In het verbindend kader Sociaal Domein is vastgelegd verder te gaan met transformeren om passende ondersteuning voor inwoners ook op de lange termijn goed, toegankelijk en betaalbaar te houden.

De doelstellingen daarbij zijn:

- versterken van de sociale infrastructuur in de wijken en inzetten op preventie, zodat passende ondersteuning vroegtijdig en via voorliggende voorzieningen geboden kan worden.
- de toegangen werken vanuit 1 huishouden, 1 plan, 1 contactpersoon.
- creëren en evalueren van collectieve en innovatieve vormen van zorg en ondersteuning en vormen van werkend leren, waarmee wordt bijgedragen aan de juiste zorg op de juiste plek.
- datagerichte sturing op de kwaliteit en uitgaven van zorg en ondersteuning in Deventer.

Sociale Teams

Het sociaal team is nu de toegang voor een maatwerkvoorziening. Het sociaal team geeft daar de beschikking voor af. Een keukentafelgesprek geeft zicht op de individuele zorgvraag. Als een maatwerkvoorziening niet noodzakelijk is, verwijst het sociaal team naar eigen kracht, het eigen netwerk of algemene voorzieningen.

2. Aanleiding

Deze verkenning is bedoeld om te onderzoeken of aanpassingen van de huidige uitvoering van de Wmo tot verbetering kunnen leiden.

Wanneer de ideeën achter de decentralisatie (hoofdstuk 1) worden afgezet tegen de uitvoering van de Wmo in Deventer, ontstaan enkele vragen dan wel dilemma's;

- Ondersteuning vindt soms plaats buiten de eigen leefomgeving, de eigen buurt of wijk. Vraag is of daarmee wordt voldaan aan de idee om de ondersteuning meer in de eigen woonomgeving te laten plaatsvinden waardoor er een netwerk wordt opgebouwd. Leiden maatwerkvoorzieningen in de eigen leefomgeving niet tot een beter resultaat?

- Algemene voorzieningen leiden in Deventer, tegen de verwachting in, niet tot minder maatwerkvoorzieningen. Bereiken de algemene voorzieningen de juiste mensen? Of maken mensen nu gebruik van zowel een maatwerkvoorziening als een algemene voorziening?
- Wij werken nu nog veel met doelgroepen, terwijl het idee achter de Wmo juist is dat we meer van de persoon uitgaan.
- Deventer kent een breed aanbod van aanbieders met diverse zwaarte en onderwerpen/thema's. Ondersteuning bij activiteiten dag bijvoorbeeld: van kunstatelier tot commercieel productiewerk. Dat biedt optimale keuzevrijheid voor de klant, maar leidt ook tot forse gemeentelijke administratieve lasten en vereist controle op kwaliteit. Dat kost geld dat niet naar ondersteuning zelf kan gaan.
- Financieren gaat op basis van een uur prijs voor geleverde ondersteuning (P*Q). Hier ontbreekt een prikkel om cliënten zo spoedig mogelijk weer zelfstandig te laten leven en de begeleiding niet langer dan noodzakelijk te laten doorlopen.

3 Start van de verkenning

Om te verkennen of er ideeën zijn om het bereiken van Wmo doelstellingen te optimaliseren, is gestart met bijeenkomsten in de wijken met partijen uit de stad. Totaal 250 mensen hebben tijdens 6 bijeenkomsten meegedacht. Er waren vertegenwoordigers vanuit het formele en informele netwerk aanwezig. Ook vrijwilligersorganisaties in de wijken en ASDD waren aanwezig.

Vervolgens is een Kennis en Innovatiekring met partijen van buiten de Wmo georganiseerd om vanuit een andere hoek naar mogelijke oplossingen te kijken. De rode draad van wat is opgehaald is aan partijen gepresenteerd met het verzoek hier nogmaals op te reflecteren. Daarna zijn inzichten uit het college en de raad opgehaald.

Deze input leidt tot vier scenario's voor een betere inrichting van de uitvoering van de Wmo in Deventer.

3.1. Wat is opgehaald in de wijken

Hieronder een korte weergave van de hoofdpunten uit de verkenning in de wijken.

- **Maatwerk blijft altijd noodzakelijk**

Maatwerk blijft altijd noodzakelijk, naast het inzetten op voorliggende voorzieningen in de wijken en eventueel andere keuzes. Maatwerkvoorzieningen zijn nodig via ZIN of PGB.

- **Samenwerking**

Een belangrijk thema bleek samenwerking. Samenwerking is noodzakelijk tussen maatwerk, algemene voorzieningen, vrijwilligers, maar ook tussen cliënten onderling. De tip die het veld gaf was om dit op te nemen als een verplichting in de overeenkomsten die de gemeente aangaat met partijen.

- **Uitgaan van wat mensen kunnen**

Uitgaan van wat mensen kunnen en wederkerigheid inzetten binnen de Wmo. Ga meer uit van wat mensen kunnen ipv te werken vanuit de vraag. Door het inzetten van wederkerigheid kunnen cliënten ook vanuit wat hun energie geeft en waar zij goed in zijn verder komen.

- **P*Q financiering niet optimaal**

De huidige wijze van financieren past niet optimaal bij het doel om zelfredzaamheid en participatie te bevorderen. Het stimuleert juist om de cliënt zo lang mogelijk vast te houden. Alternatieven die werden geopperd waren een corporatief of andere vormen van samenwerkingsverbanden, afschaffen van beschikkingen en een community oprichten.

- **Aanbod vormgeven in de wijk**

In de eigen wijk je ondersteuningsbehoefte invulling geven, leidt tot versterking van het eigen netwerk en voorkomt onnodige vervoerskosten. Daarvoor is wel professionele inzet op de voorzieningen in de wijk noodzakelijk. Vrijwilligers kunnen niet alles overnemen.

- **Sociale team andere vorm?**

Het sociaal team wordt gezien als een belangrijke schakel en helder is dat er kansen liggen dit verder te versterken. Over de wijze waarop waren de meningen verdeeld. Het Sociaal team als verbindende schakel bijvoorbeeld in een algemene voorziening. De spin in het web die iedereen kent en actief koppelt. Maar ook het sociaal team als beschikkingen loket.

- **Ontschotten**

Zoek in de vormgeving van de Wmo meer samenwerking met Participatiewet (PW) en Wet Langdurige Zorg (WLZ). Denk niet vanuit die afzonderlijke wetten maar stel de cliënt centraal. Kunnen WLZvoorzieningen in de wijken (bijvoorbeeld woonzorgcentra) voorzien in de Wmo-vraag van bewoners? Door bijvoorbeeld een rol te nemen als voorziening in de wijk en zo aanbod voor eigen en buurtbewoners te combineren?

- **Minder dubbelingen in aanbod**

Door het grote aantal aanbieders, wordt de spoeling per aanbieder dun. Dat staat een efficiënte bedrijfsvoering soms in de weg. Minder aanbieders, met meer cliënten, maken de uitvoering voor partijen meer rendabel. Hierbij gaan wel alle partijen ervanuit dat zij dan blijven deelnemen als aanbieder.

3.2. Resultaten Kennis en Innovatie Kring (KIK)

Tijdens de discussie kwamen er diverse ideeën en bedenkingen naar boven. De belangrijkste samengevat:

- Een individu heeft (in sommige gevallen beperkt) zelf invloed op zijn/haar gezondheid.
- Persoonlijke verantwoordelijkheid leeft niet.
- Preventie is belangrijk, maar hier ligt ook een rol voor de maatschappij als geheel.
- Data wordt steeds belangrijker. Ook de data die er nu al zijn kan al tot veel interessante inzichten leiden.
- Inzet van nieuwe technologieën wordt nog onvoldoende benut.
- In kleinere gemeenschappen is de onderlinge verantwoordelijkheid (en daarmee hulpbereidheid) groter dan in het algemene zorgstelsel waar de anonimiteit groot is.

4 Uitgangspunten

In het verbindend kader Sociaal Domein staat wat we willen met de Wmo. Er zijn uitgangspunten opgesteld voor de aanbesteding en in de strategische raadsagenda. De verkenning heeft onderstaande uitgangspunten opgeleverd om verder te ontwikkelen.

4.1. Leefwereld gericht werken

Wmo-cliënten hebben nu een breed keuzeaanbod, soms ook buiten de gemeentegrenzen.

Uitgangspunt: Ondersteuning wordt in hoofdzaak in de eigen leefomgeving aangeboden, zeker de basisvoorzieningen.

Voordelen:

- Het uitgangspuntsterke wijken en dorpen en preventie krijgen hiermee vorm.
- Zo organiseert de gemeente de mogelijkheid om maatwerkvoorzieningen in te zetten waar nodig en algemene voorzieningen waar het kan.
- Door ondersteuning in de eigen leefomgeving, leren cliënten de eigen wijk kennen en kunnen zij daar een netwerk opbouwen voor als er geen ondersteuning door professionals aanwezig is (vangnet).
- Ondersteuning in de eigen omgeving scheelt een hoop vervoerskosten.

Nadelen:

- Leefwereldgericht aanbod vraagt een omslag van aanbieders. Hun huidige aanbod is vaak niet in de wijken waar de mensen wonen maar op centrale plekken in of buiten de gemeente.

4.2. Mensen als persoon benaderen

De gemeente heeft in 2015 denken en werken in doelgroepen losgelaten. Mensen als persoon zien en benaderen, is een uitgangspunt bij de decentralisatie. De kennis waarmee sociaal teamleden zich als generalist opstellen, in relatie tot een specialistische aanbieder, kan worden geoptimaliseerd. Nu kunnen wijkgerichte generalisten zich te veel laten leiden door het specialisme van de aanbieder.

Inclusie binnen de Wmo wordt bevorderd door cliënten toegang te bieden tot het reguliere aanbod. Een inclusieve samenleving, waarin iedereen een plek heeft en kan meedoen, kan alleen als we ook in de ondersteuning niet meer in doelgroepen denken. Toegang en aanbieders nemen samen belemmeringen bij mensen weg om deel te kunnen nemen aan de samenleving. Bijvoorbeeld geen dartgroep met een specifieke doelgroep, maar verschillende mensen laten deelnemen aan de dartgroep in het buurthuis.

Dit sluit aan bij inclusie zoals beschreven in 'het verbindend Kader Sociaal Domein 2019 – 2022'

Voordelen:

- Gelijke mogelijkheden voor iedereen.
- Tolerantie creëren voor elkaar, vangnet en begrip.
- Uitvoering geven aan verbindend kader en doelstellingen in de Deventer inclusie agenda.
- De samenleving zorgt zelf voor het wegnemen van achterstanden die mensen met een beperking ervaren om volwaardig mee te doen.
- Mogelijke besparing op uitvoeringskosten.

Nadelen:

- Huidige aanbod moet breed toegankelijk worden gemaakt.
- Huidige manier van toewijzen moet wijzigen (niet uitgaan van beperking en niet denken in doelgroepen)

4.3. Uitgaan van de kracht van de cliënt

De nadruk ligt nu op herstel van wat iemand niet kan, zijn behoefte aan ondersteuning. Door juist uit te gaan van iemands mogelijkheden en waar iemand blij van wordt, ontstaat veerkracht en energie. Die positieve energie kan iemand weer inzetten ten behoeve van anderen.

Van Ziekte en Zorg naar Gezondheid en Gedrag is hiervoor de gehanteerde methodiek. Aanbieders hebben in hun plan van aanpak bij de aanbesteding aangegeven hoe ze hiermee gaan werken. In de verkenning hebben aanbieders dit als aandachtspunt voor verdere inbedding meegegeven. Zij zijn hier dan ook zelf aan zet. Ze onderschrijven het belang van Gezondheid en Gedrag en willen dit uitgebreider inzetten. Van aanbieders verwachten we dan ook een andere werkwijze.

4.4 Inzetten op kwaliteit van ondersteuning

Het aantal aanbieders voor de Wmo blijft groeien. In de aanbesteding 2019 is al specifiek dan voorheen uitgevraagd op onder andere het hebben van een netwerk in Deventer, bekendheid met de sociale kaart, samenwerkingspartners en de inzet van de methodiek Gezondheid en Gedrag. Zo kunnen we gericht sturen op de gewenste kwaliteit. Dit aandachtspunt is dan ook van toepassing indien er sprake is van een nieuwe aanbesteding.

De gemeente kan er ook voor kiezen de aanbesteding open te stellen voor een vooraf vastgesteld aantal partijen. In de gemeente Dronten is bijvoorbeeld een systematiek gehanteerd waarbij op basis van de huidige aantallen maatwerkvoorzieningen is gesteld hoeveel 'eenheden' aanbod er moet zijn. Vervolgens zijn voor iedere maatwerkvoorziening een minimaal aantal partijen gecontracteerd op basis van het wegingscriteria beste kwaliteit /prijs. Stel je hebt 100 eenheden maatwerkvoorzieningen nodig en het minimumaantal aanbieders is gesteld op 5. Dan contracteert de gemeente Dronten in ieder geval de beste 5 partijen of meer als dat noodzakelijk is om aan 100 eenheden te komen.

Nu kent de gemeente 130 Wmo aanbieders. Het terugbrengen van het aantal aanbieders hoeft niet ten koste te gaan van de keuzevrijheid van de cliënt. Het aanbod kent nu immers dubbelingen en aanbod buiten de gemeente.

Door gericht aan te besteden en met minder aanbieders het contract aan te gaan voor zorg in natura, kunnen contacten met aanbieders verder worden geïntensiveerd. Zo wordt het eenvoudiger met elkaar koers te houden op de transformatie, is toezicht op misbruik van zorgmiddelen eenvoudiger en effectiever. Door korte lijntjes zijn mogelijke problemen en knelpunten in de Wmo sneller op te lossen. Het uitgangspunt is dan 'streng aan de poort om vervolgens samen te werken met vertrouwen', dat uitgangspunt hanteren we ook voor de participatiewet. Advies vanuit VNG en gemeenten met een stevige aanpak op fraude (Bijvoorbeeld Twente en Zwolle) is ook het terugbrengen van het aantal aanbieders. Op die manier kan gemakkelijker 'het goede gesprek' worden gevoerd, zijn de lasten voor toezicht lager en is meer zicht op aanbieders waardoor meer partnerschap, vertrouwen en begrip ontstaat.

Door het grote aantal aanbieders nu, wordt het aantal cliënten per aanbieder lager. Dat staat een efficiënte bedrijfsvoering soms in de weg. Minder aanbieders, met meer cliënten, maken de uitvoering voor partijen meer rendabel en geeft ruimte om te investeren in samenwerkingen in Deventer.

Voordelen;

- De gemeente kan met die beperkte groep aanbieders intensiever contact hebben.
- Echte partners die elkaar en de gemeente scherp houden door korte lijntjes.
- Partijen die leefwereldgericht nabije netwerken kunnen bouwen.
- Minder partijen met meer opdrachten per partij biedt die partijen meer gegarandeerde inkomsten, zonder concurrentie uit te sluiten.
- Toezicht houden is eenvoudiger

Nadelen:

- We nemen afscheid van een aantal van de huidige aanbieders.

4.5. Inzetten op algemene voorzieningen

Investeren in algemene voorzieningen, de inzet van welzijnsactiviteiten zoveel mogelijk vormgeven in de algemene voorzieningen. Jeugd wil ook het voorveld versterken, verstandig is het hierin samen op te trekken.

Verkennen of ondersteuning bij activiteiten dag -licht als maatwerkvoorziening kan vervallen en onderdeel kan worden van de algemene voorzieningen in de wijk.

Dit uitgangspunt doet recht aan het benutten van eigen kracht en omgeving voordat ondersteuning uit de Wmo wordt ingezet. Ondersteuning uit de Wmo is het sluitstuk voor vragen. Door nabijheid te creëren en dat laagdrempelig vorm te geven, wordt voorkomen dat er maatwerk moet worden ingezet. Het biedt de mogelijkheid vroegtijdig te signaleren en te handelen. Zorgvragers leiden zoveel mogelijk het 'normale leven' en zo wordt de status aparte voor zorgontvangers weggenomen, labels vallen weg. Dat is ook het uitgangspunt in het verbindend kader zoals beschreven in hoofdstuk 4.2

Wanneer ondersteuning bij activiteiten dag gericht op herstel en/of stabilisering wordt ingezet middels voor iedereen toegankelijke ondersteuning bij activiteiten dag, ontstaat automatisch een verschuiving van maatwerk- naar algemene voorzieningen.

Voordelen:

- aanbod in de wijken voorkomt lichte ondersteuning via een beschikking
- ondersteuning uit de Wmo als sluitstuk voor vragen
- mogelijkheid om vroegtijdig te signaleren en te handelen
- versterken van inclusiviteit

Nadelen:

- in de huidige situatie bestaan de algemene en maatwerkvoorzieningen naast elkaar in plaats van in elkaars verlengde. De inzet van maatwerk neemt nu niet af door de inzet van algemene voorzieningen.

4.6 sociale teams

Het handelen van het sociaal team is van groot belang voor het slagen van de transformatie doelen. Strak sturen op de uitgangspunten is essentieel. Voor de vorm die het sociaal team moet hebben loopt nu eveneens een verkenning. Vanwege de verwevenheid van beide systemen (Wmo en sociaal team) wordt hierin samen opgetrokken.

5 Scenario's pilots

De dilemma's die aanleiding waren voor de verkenning Wmo (zie hoofdstuk 1, aanleiding) zouden kunnen afnemen door een nieuwe werkwijze in te richten voor de Wmo. Echter uit de verkenning blijkt dat andere systemen ook dilemma's kennen.

Hieronder worden vier scenario's geschetst met de voor en nadelen en mogelijkheden voor monitoren en sturen.

Scenario 1 Voortzetten huidige werkwijze

Met de huidige inputbesteding (P*Q) worden zorgaanbieders 'uurtje-factuurkje' afgerekend. De huidige maatwerkvoorzieningen zijn bekend bij aanbieders en cliënten. Ook is geëxperimenteerd met een aantal algemene voorzieningen naast de maatwerkvoorziening ondersteuning bij activiteiten dag. Dit kan de komende jaren in haar huidige vorm worden voortgezet.

Voordelen:

- Geen omzetgarantie waardoor er concurrentie op de markt is
- Kleine aanbieders hebben de kans mee te doen
- Cliënt heeft maximale keuzevrijheid
- Het geeft rust en continuïteit bij aanbieders en cliënten, zij kennen de huidige werkwijze.

Nadelen:

- P*Q financiering sluit niet optimaal aan bij de ambities van de Wmo. Het geeft een perverse prikkel want het stimuleert aanbieders niet om zo kort mogelijk te behandelen en cliënten zo snel mogelijk weer zelfstandig te krijgen.
- Deze wijze van financieren levert geen prikkel tot vernieuwing.
- Het huidige beleid van indiceren, maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen naast elkaar leidt niet tot het betaalbaar houden van de Wmo. In een toenemende mate worden indicaties afgegeven én geïnvesteerd in algemene voorzieningen.

Resultaten monitoren:

Resultaten worden weergegeven op basis van aantallen beschikkingen en kosten voor ondersteuning, dit kan op buurtniveau en per sociaal team inzichtelijk gemaakt worden.

Scenario 2 huidige situatie aangevuld met (een aantal) nieuwe uitgangspunten en pilots

De afgelopen jaren is ervaring opgedaan met de huidige wijze van aanbesteden en financieren. De huidige maatwerkvoorzieningen zijn bekend bij aanbieders en cliënten. Ook is geëxperimenteerd met een aantal algemene voorzieningen naast de maatwerkvoorziening ondersteuning bij activiteiten dag. Hieruit zijn leerpunten gehaald om de uitvoering van de Wmo verder te optimaliseren. Nu staan de algemene voorziening en de maatwerkvoorziening nog te veel naast elkaar in plaats van in elkaars verlengde. Dat kan anders door ondersteuning vanuit de algemene voorzieningen te versterken om het aantal (dure) maatwerkvoorzieningen te beteugelen.

In dit scenario worden de voorgestelde aanvullende uitgangspunten uit hoofdstuk 4 (of een aantal daarvan) (verder) geïmplementeerd. Daarnaast wordt gestart met 2 of 3 pilots in verschillende wijken om te verkennen of dit kan leiden tot situaties die beter aansluiten bij de uitgangspunten van de Wmo. Een nadere verkenning moet uitwijzen hoe omgegaan moet worden met algemene voorzieningen waarop in de afgelopen jaren financieel is bijgedragen.

Pilots die zijn voorgesteld zijn o.a. een consortium, bouwen aan een community in de wijk, een tijdbank (inzet van tijd voor een ander vertaalt zich naar tijd van een ander om in te zetten voor jezelf), inzet van data en technologie om kosten te besparen.

Voordelen:

- Geen omzetgarantie waardoor er concurrentie op de markt is
- Kleine aanbieders hebben de kans mee te doen
- Cliënt heeft keuzevrijheid
- Uitvoering van de Jeugdwet ziet ook noodzaak algemene voorzieningen te versterken, hierin kan samen worden opgetrokken
- Veranderingen / wijzigingen zitten voornamelijk op het doorvoeren van leerpunten en investeren in de transformatie ipv in het systeem
- Het geeft rust en continuïteit bij aanbieders en cliënten, zij kennen de huidige werkwijze.

Nadelen:

Eventuele pilots opzetten naast het huidige systeem vraagt een nadere uitwerking.

Resultaten monitoren:

Resultaten worden weergegeven op basis van aantallen beschikkingen en kosten voor ondersteuning, dit kan op buurtniveau en per sociaal team inzichtelijk gemaakt worden.

Scenario 3 consortium (model Alphen populatiebesteding)

Een lumpsumfinanciering (1 vast bedrag) voor uitvoering voor de Wmo. Een aantal hiervoor gecontracteerde partijen bieden gezamenlijk een aanbod op de volle breedte van de Wmo. Zij voeren gezamenlijk 1 opdracht uit over 9 gebieden. Indicatiestelling vervalt en cliënten kunnen in de algemene voorziening terecht voor hun vragen.

Gemeente laat de uitvoering over aan de partijen. Looptijd van de overeenkomst is langer, bijvoorbeeld 4 jaar + 2 jaar verlenging.

Gemeente stuurt op resultaten door te kijken naar tevredenheid van betrokkenen bij de opdracht, participatie, eigen regie en zelfredzaamheid.

Veelal soft controls door verhalen vertellen, dialoog en voortgang transformatie.

Cliënten kiezen dus niet een aanbieder die bij hen past, maar het consortium zoekt samen met de cliënt naar een passend aanbod bij de vraag. Voor klanten die echt iets anders willen is er de mogelijkheid dit invulling te geven middels PGB. Veel inzet van vrijwilligers en studenten, naast de professionals.

Zo worden laagdrempelige voorziening in de eigen leefomgeving van bewoners gecreëerd. Niemand heeft een label en alle doelgroepen zijn vermengd. De administratieve lasten zijn minimaal omdat er geen sprake is van beschikkingen.

Voordelen;

- er ontstaat een prikkel voor efficiënt werken, de voordelen vallen ten goede aan de uitvoerders; creëert een financiële prikkel om zorg zo efficiënt mogelijk in te richten
- een laagdrempelige voorziening in de wijk, persoonlijke aanpak
- doelgroepen vermengd
- zonder beschikkingen, minimale administratieve lasten
- besparingen op maatwerk krijgen een vertaling in aanbod voor het collectief

Nadelen:

- Alle eieren worden in één mand gestopt. Bij slecht functioneren moeilijk sturen
- Bij opnieuw aanbesteden, kan dit betekenen nieuwe partners en daarmee alles opnieuw inrichten.
- groter beroep op vrijwilligers, wat is de draagkracht.
- Ingrijpende aanpassing ten opzichte van huidige situatie.
- Keuzevrijheid van aanbieder vervalt en klanten krijgen meer afhankelijkheid van de hoofdaanbieder (keuzevrijheid in invulling kan blijven bestaan als aanbieder zoekt naar maatwerk, dus flexibel is in zijn aanbod)
- Verhalen vertellen – geen controle op basis cijfers
- Mogelijkheden voor tussentijds bijsturen zijn beperkt

Resultaten monitoren:

Soft controls door verhalen vertellen, dialoog over voortgang transformatie.

Scenario 4 Outputgerichte uitvoeringsvariant

Bij een output gestuurde inkoopstrategie organiseert en bepaalt de aanbieder zelf hoe de zorgondersteuning aan de cliënt wordt verleend. Er wordt niet uitgegaan van een vast aantal uren ondersteuning behorend bij een voorziening, maar van een te behalen resultaat. Gemeente en aanbieder hebben afspraken over de te behalen output. Aan deze resultaatfinanciering is een bepaald budget gekoppeld. De aanbieder is vrij om binnen het budget samen met de cliënt een passend zorgarrangement samen te stellen.

De zorgondersteuning wordt afgestemd met de cliënt en vastgelegd in een ondersteuningsplan. Dit ondersteuningsplan en het start en stop bericht van de zorg, vormen de basis voor de afrekening aan de zorgaanbieder.

De jeugdzorgregio IJsselland, w.o. de gemeente Deventer, hanteert voor de uitvoering van de Jeugdwet resultaatfinanciering. Er wordt onderscheid gemaakt in het midden- en topsegment. Het middensegment betreft jeugdigen en opvoeders voor wie lokale teams inzet plegen en voor wie specialistische inzet nodig is. Het gaat dan vooral om de lage intensiteiten. Het topsegment betreft jeugdigen en opvoeders met complexe problematiek. In het middensegment koopt de regio in met behulp van vastgestelde tarieven, in het TOP-segment geldt p*q. In de deze aanpak is de hoofdaannemer verantwoordelijk voor het gehele traject en huurt in wie nodig is.

De verantwoordelijkheid van hoofdaannemerschap wordt niet graag genomen blijkt uit de ervaringen bij jeugd.

Dit scenario zou mogelijk minder administratieve lasten moeten opleveren, maar bij de jeugdzorgregio wordt dit nu echter nog niet zo ervaren. De ervaringen met het model zijn wisselend. Zo geven veel aanbieders aan niet uit te komen met de tarieven. Daarom wordt het inkoopmodel van de jeugdzorgregio IJsselland op dit moment doorontwikkeld.

Jurisprudentie leert ons dat bij resultaatfinanciering het resultaat altijd omgezet moet worden in de te leveren uren. De kracht van resultaatfinanciering is juist dat de invulling wordt bepaald door aanbieder en cliënt en voor iedere cliënt individueel wordt bepaald zonder dat dit invloed heeft op de vergoeding die hiervoor staat. Er wordt gewerkt aan nieuwe wetgeving die resultaatfinanciering beter mogelijk maakt.

Voordelen:

- biedt flexibiliteit en ruimte om maatwerk te bieden.
- de aanbieder krijgt de ruimte om die zorg in te zetten die nodig is, zonder exact te hoeven verantwoorden.
- van tevoren is helder wat de totale kosten zijn voor de gemeente
- Een aanbieder kan capaciteit die niet is ingezet op het ene traject, opplussen bij een ander traject.

Nadelen:

- kosten per cliënt zijn voor de gemeente nadat deze zijn vastgesteld eenvoudig te bepalen, maar kunnen later (alsnog/opnieuw) leiden tot discussie.
- aanbieders bij jeugd kunnen niet uit met de tarieven.
- Deze variant moet voor alle onderdelen worden ingevoerd, niet op onderdelen, om te kunnen slagen. Aanbidders moeten trajecten die meer en minder inzet vragen dan het gemiddelde tegen elkaar kunnen wegstrepen.
- kans op cherry picking; capaciteit inzetten op de gemakkelijkst haalbare trajecten.
- sturing op resultaat is noodzakelijk, maar het betreft individuen met ieder een eigen vraag, welke invloed hebben op het te behalen resultaat. Resultaten welke niet zijn behaald hebben vaak een aanwijsbare reden, het betreft immers maatwerk. Discussie over resultaat is niet wenselijk.
- Wetgeving tbv resultaatfinanciering is nog niet optimaal

Resultaten monitoren:

- De zorglevering kan worden gecontroleerd via klanttevredenheidonderzoek. Van belang is of het behaalde resultaat duurzaam is. Controle en/of garantie in de werkwijze moeten worden opgenomen. Daarnaast klanttevredenheid is niet hetzelfde als goed geholpen worden.

Aan het College van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Deventer
Grote Kerkhof 1
7400 CG Deventer

Betreft: Preadvies inzake:

- **Verkenning organisatie Sociale Teams**
- **Verkenning WMO**

Deventer, 6 januari 2020

Geacht College,

Gezien de gedeeltelijke overlap tussen beide, bovengenoemde verkenningen ligt het voor de hand dit preadvies van de ASDD, vanwege de samenhang, ook te bundelen. De ASDD gaat ervan uit dat ons later de gelegenheid geboden wordt om dit preadvies om te zetten in een definitief advies. Op dit moment geven we een aantal aandachtspunten mee.

Wij onderschrijven de voorkeursvariant 3 inzake de organisatie van de Sociale Teams waarbij de toegang Wmo wordt uitgevoerd door de gemeente en de preventie extern wordt belegd. De gemeente voert de wettelijke taak uit (toegang/beschikking) en de externe professionals nemen de preventie en de lichte ondersteuning voor hun rekening,

Het is belangrijk om duidelijk te beschrijven wat het onderscheid is tussen dienstverlening en hulpverlening. Maatwerk is in beide gevallen geboden, echter bij hulpverlening is sprake van een procesmatige aanpak waarin een beroep op zelfredzaamheid en inschakeling van een netwerk in vele gevallen niet goed mogelijk (zelfs in sommige gevallen onwenselijk) is. In de hulpverlening, zoals bij lichte ambulante hulp, is de persoonlijke relatie van doorslaggevende betekenis.

De verkenning organisatie Sociale Teams maakt dat onderscheid niet. Dat leidt ertoe dat bij de algemene bevindingen als doelstelling genoemd wordt "het zoveel mogelijk verschuiven van individuele ondersteuning naar collectieve voorzieningen" of in het verlengde daarvan de merkwaardige opmerking dat "het volume van de individuele aanvragen te groot is". De spraakverwarring tussen de ondersteuningsvraag (voorziening) en de hulpvraag lopen door elkaar. Individuele vraagverheldering staat op gespannen voet met bureaucrativering met beslis-bomen en afvink-lijstjes. (zgn. slagboomdiagnostiek).

Vraagverheldering moet vooral niet aanbod gestuurd zijn, of ingegeven door noodzaak tot financiële restricties. Vraagsturing is per definitie maatwerk, die uitgaat van de behoefte van de verzoeker. Dat een materiële ondersteuningsvraag ook vaak met een met collectief aanbod kan worden bediend staat buiten kijf. Terzijde zij hier opgemerkt dat in de zgn. materiële voorzieningen, rolstoel- en scootmobielpool, de gemeente geen overzicht heeft noch regie voert en derhalve o.i. onvoldoende functioneert.

De vraagverheldering is echter een individuele aangelegenheid en vraagt per definitie om maatwerk. Dat kan, zoals reeds gesteld, overigens best resulteren in een collectief aanbod. In de hulpverlening is dat bijkans een onmogelijkheid, tenzij men met een groepsaanbod komt. Denk bv. aan een lotgenotengroep. Ook zullen veel voorzieningen vaak niet op wijkniveau te realiseren zijn, en soms is dit zelfs niet wenselijk. Ook bij de voorkeursvariant zul je, zoals dat op dit moment in de hulpverlening door gezinscoaches in de toegang jeugd geschiedt, de vraagverheldering en indicatiestelling door professionals moeten laten uitvoeren. Een positie die bv. in de Sociale Teams in Alphen aan de Rijn, één van de onderzochte gemeenten, verricht wordt door het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW). Eén van oudsher algemeen toegankelijke, kosteloze (wijk)voorziening. Het verder kwalitatief op peil brengen van deze functie in de huidige Sociale Teams is Deventer is een noodzakelijke voorwaarde voor het op termijn koppelen van de Toegang Jeugd en de Toegang Sociale Teams.

Over de definities van maatwerkvoorziening en algemene voorziening blijft onduidelijkheid bestaan. Het Algemeen Maatschappelijk Werk is bv. een algemene voorziening die ook lichte ambulante psychosociale hulp op wijkniveau verzorgt. Dat AMW is evenwel ook onderdeel van het Sociaal Wijkteam en verzorgt daar ook de toegang naar meer specialistische 2e lijns geestelijke gezondheidszorg (GGZ), d.w.z. verwijst en indiceert na een keukentafelgesprek. Het is onverstandig deze werksoort te beperken tot haar indicerende taak. Licht-ambulante hulp is bij uitstek preventief. Ook hier treedt eenzelfde spraakverwarring op. Zo zelfs dat in sommige club- en buurthuizen begeleiding en ondersteuning onder de noemer “preventieve maatwerkvoorziening” gebracht wordt. Het is beter hulpverlening te onderscheiden van maatwerkvoorzieningen in het kader van de WMO. (het verlenen van diensten). Wellicht is het handig en voor de gebruikers duidelijker uit te werken wat de gemeente in dit verband onder voorliggende voorziening verstaat (club- en buurthuis, huisarts, speeltuin, school, consultatiebureau, woningbouwcorporatie?). In de Wmo-verkenning staat dat het de bedoeling van de Wmo is dat we “van de doelgroepen af moeten stappen”. De Adviesraad kiest duidelijk voor de kwetsbare burger die gebruik maakt van een Wmo-voorziening, vaak omdat een “marktconforme voorziening” onbetaalbaar/onbereikbaar is. Het is bekend dat deze kwetsbare burger vaak tot de groepen met weinig eigen middelen en oplossingskracht behoort. Ook de lotgenoten benadering (hoezo, Eigen Kracht?) staat op gespannen voet met de afwijzing van het doelgroepen beleid. De ASDD heeft met haar clusterbenadering nooit deze werkwijze terzijde willen schuiven. Als een “inclusieve” samenleving impliceert dat nog meer mensen van het reguliere aanbod gebruik moeten maken, dan zou het wel eens kunnen dat mensen die dit aanbod het meest nodig hebben aan het kortste eind gaan trekken. Voor een deel wordt dit nu al zichtbaar in de jeugdzorg.


In de verkenningnota van de Wmo wordt veelvuldig verwezen naar begrippen als “nabijheid” en “leefwereld gericht werken”, “eigen kracht”, “zelfredzaamheid”, waarmee het uitgangspunt van ondersteuning in de eigen leefomgeving wordt benadrukt. In dit verband willen wij de opstellers van de nota graag verwijzen naar de bijdragen van Evelien Tonkens en Jan Willem Duijvendak over de negen beloften/illusies van nabijheid in de reader “De verhuizing van de verzorgingsstaat” (zie bijlage).e stelling dat financiering op basis van een uurprijs voor geleverde ondersteuning ($P \times Q$) tot langer vasthouden van een cliënt leidt, wordt nergens onderbouwd, staat zelfs op gespannen voet met de bevindingen van de Toegang tot de Jeugdzorg. De vraag is of trajectfinanciering wel de gewenste sturing oplevert.

In een eerder advies heeft de Adviesraad al te kennen gegeven dat reductie van het aantal aanbieders een begaanbare weg is. Zeker wanneer men dat relateert aan een geaccordeerd en gecontroleerd takenpakket van de aanbieders en koppelt aan vooraf overeengekomen prestatie afspraken. Op beunhazen binnen de zorgsector zit niemand te wachten. Minder partijen met meer opdrachten per partij biedt die partijen meer gegarandeerde inkomsten, zonder concurrentie uit te schakelen. Het toezicht houden wordt eenvoudiger.

Het aantrekkelijke van het scenario 4, de outputgerichte uitvoeringsvariant is dat nadrukkelijk gestuurd wordt op basis van een vooraf geaccordeerd ondersteuningsplan. Nadeel daarvan is wellicht een extra bureaucratische, administratieve schakel. Dat ontbreekt natuurlijk in scenario 3, de populatiebesteding, waarin grote delen van het huidige “beschikkingencircus” wordt overgeslagen. Veel van de maatwerkvoorzieningen kunnen worden bediend met een subsidiebeschikking. Wanneer gesteld wordt dat doorgaan op de huidige wijze (“het geld is op”) niet meer tot de mogelijkheden behoort, dan kan experimenteren met een tweetal wijkpilots op basis van de scenario's 3 en 4 overwogen worden.

Tot zover ons (redelijk omvangrijke) eerste commentaar op de verkenning Organisatie Sociale Wijkteams en de Verkenning Wmo.

Met vriendelijke groet,
namens de ASDD

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Mittendorp', written in a cursive style.

mw. A. Mittendorp,
voorzitter

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Th. Oorthuis', written in a cursive style.

dhr. Th. Oorthuis
secretaris

10

Professionaliteit, democratie en solidariteit onder druk

Conclusie: de beloften van nabijheid nader beschouwd

Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak

Beleid wordt niet gemaakt door beleidsmakers maar door uitvoerders. Politici noch ambtenaren op ministeries en in gemeentehuizen bepalen het beleid, maar de zorgverleners aan het bed en de politieagenten op straat. Dat is de centrale stelling van het invloedrijke boek *Street-level Bureaucracy* van de socioloog Michael Lipsky uit 1980 (Lipsky 2010). Beleid wordt gemaakt in de interactie tussen 'straatbureaucraten' (*street-level bureaucrats*) en cliënten/burgers. Bij het bed bepalen zorgverleners hoeveel hulp iemand feitelijk krijgt. Op straat besluiten politieagenten wie er wordt aangehouden en waarvoor, en wie niet. Zij zijn dus niet slechts uitvoerders, ze geven het beleid vorm en inhoud. Wie wil weten wat beleid werkelijk inhoudt en wat de effecten van beleid zijn, moet niet naar beleidsplannen en beleidsevaluaties kijken, maar naar het handelen van deze 'straatbureaucraten'.

Lipsky volgend, zou hetzelfde kunnen gelden voor *de beloften van nabijheid* die we in dit boek hebben onderzocht: niet beleidsstukken, maar leden van wijkteams en Wmo-consulenten bepalen wat deze beleidsbeloften inhoudt. Als je wilt begrijpen wat de decentralisaties behelzen en wat de effecten zijn voor

10

Professionaliteit, democratie en solidariteit onder druk

Conclusie: de beloften van nabijheid nader beschouwd

Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak

Beleid wordt niet gemaakt door beleidsmakers maar door uitvoerders. Politici noch ambtenaren op ministeries en in gemeentehuizen bepalen het beleid, maar de zorgverleners aan het bed en de politieagenten op straat. Dat is de centrale stelling van het invloedrijke boek *Street-level Bureaucracy* van de socioloog Michael Lipsky uit 1980 (Lipsky 2010). Beleid wordt gemaakt in de interactie tussen 'straatbureaucraten' (*street-level bureaucrats*) en cliënten/burgers. Bij het bed bepalen zorgverleners hoeveel hulp iemand feitelijk krijgt. Op straat besluiten politieagenten wie er wordt aangehouden en waarvoor, en wie niet. Zij zijn dus niet slechts uitvoerders, ze geven het beleid vorm en inhoud. Wie wil weten wat beleid werkelijk inhoudt en wat de effecten van beleid zijn, moet niet naar beleidsplannen en beleidsevaluaties kijken, maar naar het handelen van deze 'straatbureaucraten'.

Lipsky volgend, zou hetzelfde kunnen gelden voor *de beloften van nabijheid* die we in dit boek hebben onderzocht: niet beleidsstukken, maar leden van wijkteams en Wmo-consulenten bepalen wat deze beleidsbeloften inhouden. Als je wilt begrijpen wat de decentralisatie behelven en wat de effecten zijn voor

mensen die het betreft, dan moet je, in de geest van Lipsky, kijken naar het handelen van deze sociale professionals aan de keukentafel, in direct contact met bewoners. Dat hebben wij in dit onderzoek dan ook gedaan. En zoals Lipsky al voorspelde, is het beleid dat zij aan de keukentafel vormgeven behoorlijk anders dan beleidsnota's doen vermoeden.

Een belangrijk verschil met 1980, toen Lipsky zijn boek schreef, is dat straatbureaucraten nu veel meer moeten verantwoorden en daartoe veel meer moeten rapporteren dan in Lipsky's tijd. Destijds waren er twee beleidswerelden: die van de plannen op papier en die van de praktijk op straat. Anno 2018 is daar een derde beleidswereld bij gekomen: beleid zoals te zien in de verantwoording van resultaten. Daarmee hopen beleidsmakers meer greep te krijgen op wat straatbureaucraten doen. De wereld van de straat zou zo meer in lijn worden gebracht met de bedoelingen van het beleid. Bestuurskundigen hebben er echter op gewezen dat dit niet vanzelfsprekend gebeurt. In evaluaties worden weliswaar meetinstrumenten gebruikt die onderzoeken in hoeverre de beleidsdoelen gehaald zijn, maar meetresultaten laten niet noodzakelijk het werkelijke handelen zien. Ze worden vaak strategisch gebruikt (Pollitt 2003). Dat zagen we in ons onderzoek ook. Wijkteamleden dragen informatie aan die het beleidsverhaal bevestigt, maar handelen intussen soms anders.

Dit is het duidelijkst te zien in het streven naar *zelfredzaamheid*, dat in het beleid zo centraal staat. Met behulp van de *Zelfredzaamheid-Matrix* kunnen professionals bijhouden hoe de zelfredzaamheid van cliënten zich ontwikkelt. En zelfredzaamheid neemt inderdaad op papier vaak toe, zo blijkt onder andere uit het hoofdstuk van Marc Hoijtink (hoofdstuk 7). Een evaluatie van *Meedoen werkt* in Amsterdam berekende ook dat 67 procent van de deelnemers na zes maanden op ten minste één domein meer zelfredzaam is geworden (Carlier e.a. 2016). Uit de verschillende hoofdstukken blijkt echter dat de professionals zelfredzaamheid

als doel weliswaar vaak onderschrijven, maar in de praktijk vooral kijken naar wat de cliënt nodig heeft en hoe ze deze kunnen helpen. Dat is zelden door meer zelfredzaamheid, noch door het vragen van nog meer hulp door naasten. Wijkteamleden en Wmo-consulenten informeren wel of het netwerk meer kan doen, en proberen dit soms ook in te schakelen, maar meestal blijken er goede redenen te zijn waarom dit niet lukt, zo lieten we zien in hoofdstuk 4.

Dit komt ten eerste door de beperkte mogelijkheden van het sociale netwerk. De naasten zijn al heel druk met hulp geven en te overbelast om nog meer van hen te vragen. Of ze kampen zelf met te veel problemen. Of ze zijn zelf medeveroorzakers van de problemen van de hulpvrager. Of ze wonen te ver weg. Of de hulpvrager heeft geen naasten (meer). Een tweede reden waarom een keukentafelgeprek zelden leidt tot meer inzet van hulp van naasten, is gelegen in de aard van de relaties. Hulpvragers willen hun naasten niet vragen om (nog meer) hulp te verlenen, omdat het al een hele kunst is om die relaties een beetje goed en in evenwicht te houden. Hulp vragen zou een precair evenwicht met bijvoorbeeld een zoon of zus verstoren. En buren of vrienden om hulp vragen, roept de angst op dat ze zelf iets soortgelijks nooit kunnen terugdoen.

Om deze redenen leidden slechts 3 van de 66 gesprekken waar in aanspreken van het netwerk verwacht mocht worden werkelijk tot een grotere inzet van het netwerk. Pogingen om het netwerk in te schakelen werden wel bijna altijd ondernomen, en daarbij werd ook vaak een emotioneel appèl gedaan, zo zagen we in hoofdstuk 5. Professionals riepen emoties op van schuld, schaamte en trots als ze meenden dat mensen best meer zelf konden doen of meer van hun naasten konden vragen. Maar dat is niet het hele verhaal. Ze riepen ook emoties van bezorgdheid op als ze meenden dat er meer professionele zorg nodig was.

Sociale professionals proberen zich dus zoals van een straat

bureaucraat verwacht mag worden: ze maken het beleid in de praktijk, en dat beleid ziet er anders uit dan het beleid op papier. Verslaglegging heeft het werk van professionals zwaarder gemaakt en meer bureaucratistische rompslomp met zich meegebracht. Dat hoeft hun speelruimte echter niet in te perken: ze kunnen hun verslaglegging toeschrijven naar wat het beleid wil horen. Daarvoor kunnen ze blijven doen wat ze nodig achten, en tegelijkertijd voldoen aan wat beleidsmakers van hen vragen. Het is niet heel moeilijk om succes te rapporteren zonder de werkelijkheid veel geweld aan te doen. Dat komt doordat zelfredzaamheid in het beleid drie sterk uiteenlopende betekenissen heeft: zelf doen, het eigen netwerk aanspreken én professionele hulp zoeken (teneinde in een later stadium alsnog het zelf te kunnen doen of het netwerk te kunnen vragen). Bijna alles wat een wijkteamlid of een Wmo-consulent doet, kan als toename van zelfredzaamheid gescorrd worden. En dus kan beleid op papier succesvol zijn, bijna ongeacht wat er in de praktijk gebeurt.

Is dat een probleem?

Als we accepteren dat beleidsplan en verantwoording enerzijds en praktijk anderzijds verschillende werelden zijn, dan kunnen we constateren dat het met beide werelden best goed gaat. Maar die conclusie is toch wat te kort door de bocht. Want door het bestaan van deze twee eigenstandige werelden wordt beleid niet door de praktijk gecorrigeerd. Het zelfredzaamheidsideaal kan zo niet serieus ter discussie worden gesteld noch nader worden gepreciseerd; wat in de praktijk geleerd wordt, leidt niet tot reflectie in beleid en politiek.

Een tweede probleem van de twee losstaande werelden van beleid en praktijk is dat dit veel rituele handelingen vraagt van professionals die het al heel druk hebben en weinig baat hebben bij de eindeloze verantwoordingsformulieren. Beleidsevaluaties zijn, door deze scheiding, immers gericht op de plannen, en niet of nauwelijks op praktijken. De wijkteamleden en Wmo-consulenten

moeten zich in beleidstermen verantwoorden en ervaren dit als weinig informatief en weinig zinvol. Omgekeerd lijkt er vanuit het beleid beperkte interesse te bestaan voor wat uitvoerend professionals zelf ervaren en wat het beleid daarvan kan leren.

Ten derde kan beleid wél emotionele schade veroorzaken bij cliënten, juist wanneer de professionals beleidsopdrachten heel getrouw uitvoeren en zich dus *niet* als straatbureaucraten gedragen. Nauwgezette uitvoering van de opdracht om het netwerk aan te spreken, kan schaamte en schuldgevoel oproepen bij cliënten. Ook kan nauwgezette uitvoering relaties beschadigen, doordat het cliënten kan blootstellen aan ongezouten meningen van hun naasten, zo zagen we in hoofdstuk 6 over de methode Sociale Netwerk Versterking. Meningingen die hun naasten tot dusverre beleefd voor zich hielden, maar die het beleid nu uitlokt. De zo aangerichte schade dringt echter niet door tot beleidsmakers doordat rapportage ervan buiten het evaluatieformat valt. Vanuit beleidsperspectief is het louter belangrijk dat er een 'netwerkbijeenkomst' heeft plaatsgevonden die tot een 'plan' leidde; dan is het beleidsdoel immers bereikt.

Waargemaakte beloften

Ons onderzoek heeft niet alleen laten zien dat beleid en praktijk relatief losse werelden zijn en wat daarvan de problemen zijn. Het toont ook dat het nabijheidsideaal enerzijds doet wat het belooft en anderzijds resulteert in een drietal tekorten. We identificerden in hoofdstuk 2 negen beloften van nabijheid: maatwerk, aansluiting op de vragen van burgers, vertrouwelijkheid, preventie, integrale aanpak, creativiteit, ontzorgen en normaliseren, efficiëntie, en tot slot samenwerking. Deze negen beloften zijn te begrijpen als kritieken op de afstand die meekomt met bureaucratie, professionaliteit en markt.

We kunnen niet van al deze beloften precies vaststellen in hoeverre ze in de praktijk ook worden waargemaakt. Er zijn geen controlegroepen, zodat we niet kunnen bepalen in hoeverre er bijvoorbeeld daadwerkelijk van meer preventie sprake is dan wanneer er geen decentralisaties waren geweest. Met dat voorbehoud constateren we dat drie van deze negen beloften in behoorlijke mate worden waargemaakt, en dat dit leidt tot tevredenheid van de betrokkenen. Die drie waargemaakte beloften zijn *vertrouwdheid*, *maatwerk* en *samenwerking*.

De meest bepalende ingeloste belofte van nabijheid is *vertrouwdheid*. In voorgaande hoofdstukken kwam in veel keukentafelgesprekken en interviews naar voren dat er grote tevredenheid is over en waardering is voor de fysieke nabijheid van professionals in wijkteams die bij mensen thuis komen. Met het voorbehoud dat ons onderzoek vooral op observaties en wat minder op interviews is gebaseerd, kunnen we constateren dat cliënten het over het algemeen heel prettig lijken te vinden dat professionals naar hen toe komen. Dat het echte mensen zijn en geen formulieren of loketten. Dat ze een gewoon gesprek kunnen voeren met een persoon. Dit leidt waarnaembaar tot *vertrouwdheid* tussen professional en cliënt. Deze *vertrouwdheid* komt duidelijk tegemoet aan de klacht die in eerder onderzoek is geconstateerd dat de verzorgingsstaat voor veel mensen een anoniem doolhof is geworden (Mepschen 2016, Tonkens & De Wilde 2013). Ook professionals lijken deze *vertrouwdheid* zeer te waarderen.

In het kielzog van deze *vertrouwdheid* komt *maatwerk*. *Maatwerk* wordt mogelijk doordat professionals in die fysieke nabijheid en de daarin ontwikkelde *vertrouwdheid* goed in staat blijken om zorg en hulp te bieden of te organiseren die de cliënt nodig heeft – zoals gesteld, soms in weerwil van het beleid dat zelfredzaamheid als hoogste doel heeft. Dankzij die nabijheid kunnen professionals ruimte nemen om te doen wat zij nodig achten en in die zin *maatwerk* te leveren. (Dat dit ook schaduwzijden heeft, komt verderop aan de orde).

Ten slotte wordt de belofte van *samenwerking* tussen verschillende organisaties en disciplines ook behoorlijk waargemaakt. Professionals ervaren vaak steun van collega's in hun team, hebben het gevoel er meer samen voor te staan en meer gelegenheid te hebben om collega's om hulp en advies te vragen. Daar moet wel bij vermeld worden dat (we wel hebben kunnen signaleren maar niet zelf hebben onderzocht dat) er door de decentralisaties ook weer nieuwe vormen van concurrentie zijn ontstaan die samenwerking tussen organisaties belemmeren. Binnen wijkteams zelf kunnen we echter constateren dat samenwerking over het algemeen in de door ons onderzochte steden goed gestalte krijgt en positief gewaardeerd wordt.

In het hiernavolgende formuleren we meer problematische aspecten van de decentralisaties. Het is daarom goed om hier vast te stellen dat ons onderzoek laat zien dat het fenomeen van brede wijkteams waarin een groot aantal disciplines verenigd zijn en die bij mensen thuis komen, vanwege de bijdragen aan *vertrouwdheid*, *maatwerk* en *samenwerking* een waardevolle beleidsvernieuwing is die behouden moet blijven.

Professioneel tekort

Zoals gezegd, doet het nabijheidsideaal niet alleen wat het belooft; het creëert ook een drietal tekorten. Ten eerste een professioneel tekort, oftewel een probleem van onder-professionalisering. Dat werkt wellicht verbazing, want er is onder hedendaagse beleidsmakers veel vertrouwen in 'ruimte voor professionals', zoals er eerder veel vertrouwen was in ruimte voor de markt. Een van de *beloften van nabijheid* is dat sociale professionals in de nieuwe aanpak meer ruimte krijgen om te doen wat zij belangrijk achten, *maatwerk* te leveren en beter aan te sluiten bij de vraag. Hoofdstuk 8 wijst echter uit dat die ruimte niet of nauwelijks

wordt gevuld met professionele ontwikkeling. Dit tekort leidt tot onzekerheid bij professionals en soms tot onbedoelde willekeur ten aanzien van cliënten. Dit doet zich vooral voor onder professionals die als 'generalisten' aan het werk moeten. Hierbij zagen we wel een verschil tussen generalisten met een zorgachtergrond en generalisten met een ambtelijke achtergrond. Generalisten met een zorgachtergrond zijn eerder geneigd om het beleid om te buigen naar de hulpvrager. Generalisten met een ambtelijke achtergrond zijn, omgekeerd, eerder geneigd om de vraag van de cliënt naar het beleid om te buigen.

Van professionalisering zou sprake zijn wanneer de wending naar 'generalisten' in sociale wijkteams gepaard zou gaan met eisen aan en mogelijkheden voor opleiding, training, bijscholing en interne kwaliteitsbewaking en -verbetering van professionals onder elkaar, op basis van eigen normen ten aanzien van generalistisch werken. Inclusief een register met wie zich op basis van deze eisen en mogelijkheden heeft gekwalificeerd als een 'volgroeide generalist'.

Dat klinkt wellicht bureaucratisch. Maar de socioloog Freidson (2001) voorspelde dat bij gebrek aan professionele ontwikkeling andere logica's de ontstane ruimte innemen. De ruimte wordt dan gevuld met strakke algemene regels (de industriële logica van Bolanski & Thévenot), of door de willekeur van de persoon van de professional (de huiselijke logica). Dat is precies wat we in de praktijk zien gebeuren: *de industriële logica neemt meer ruimte in met meer bureaucratische controle*. Ook anderen hebben erop gewezen dat professionalisering gesmoord dreigt te worden in bureaucratisering (Tollenaar 2016). Informalisering en maatwerk waren beloften van de decentralisaties, maar de praktijk moet zich teweerstellen tegen de tendens van formalisering en uniformiteit. Zo zijn er maar liefst vier landelijke handreikingen voor het verloop van kenkentangspreekken. Ook het scp signaleerde dat regeldruk ruimte voor professionals onder druk zet.

Bureaucratie wordt verplaatst van de cliënt naar de professional (Pommer & Boelhouwer 2016). Ook al weet deze daar vaak creatief mee om te gaan (zie hiervoor), dan nog is dit extra belastend.

De huiselijke logica neemt ook ruimte in als het over professionals gaat. In voorlichtingsmateriaal aan professionals wordt bijvoorbeeld over professionals gesteld dat het niet gaat om wat je bijvoorbeeld over professionals gesteld dat het niet gaat om wat je weet maar om hoe je bent. Je persoon is belangrijk, niet je kennis. De professional deugt voor zover hij of zij een 'professionele vriend' is. Maar zelfs als professionals zich zo 'onprofessioneel' mogelijk voordoen, worden naasten nog vaak door het beleid gezien als betere hulpverleners, zo zagen we in de hoofdstukken 2, 3 en 8. Het huiselijke verroeg is daarmee een aanslag op de professionaliteit van mensen die betaald zorg en hulp verlenen. Zij krijgen immers te horen dat anderen, zonder enige opleiding, hun werk ook wel kunnen doen. Beter zelfs, zo zagen we in hoofdstuk 6, omdat informele hulpverleners meer continuïteit zouden bieden en met meer creatieve en passender oplossingen zouden komen.

Deze vermeende voordelen van de huiselijke wereld zijn we in de praktijk overigens weinig tegengekomen. Aanspreken van het netwerk was in sommige gevallen van waarde voor de cliënt, maar niet omdat er betere kwaliteit of continuïteit werd geboden. Wat het vooral opleverde, in die gevallen dat het goed ging, was meer begrip en communicatie.

Bij de belofte van continuïteit van het sociale netwerk valt nog iets anders op. Ironisch is dat onder professionele organisaties jarenlang grote onzekerheid en discontinuïteit is gecreëerd door marktwerking en aanbesteding. Organisaties en de daar werkende professionals weten daardoor vaak niet of ze het volgende jaar dezelfde cliënten nog wel mogen helpen. Wordt hun organisatie de aanbesteding gegund, wordt hun tijdelijke contract verlengd? Deze arbeidsonzekerheid krijgen ze nu als gebrek aan kwaliteit in hun gezicht geworpen: het netwerk is beter want het biedt meer continuïteit. Als we continuïteit zo belangrijk vinden, waarom wordt het werk

dan niet zo georganiseerd dat professionals deze continuïteit kunnen bieden?

Met name in het keukentafelgesprek is de huiselijke logica aan de orde, zo blijkt uit hoofdstuk 3. Het keukentafelgesprek is immers een huiselijk gesprek waarin ook appeltaart en het wel en wee van huisdieren aan de orde komt. De industriële logica is echter ook prominent aanwezig, bijvoorbeeld als aan cliënten wordt uitgelegd dat de overheid moet bezuinigen en er dus minder kan dan vroeger. Tussen deze beide logica's bestaan grote spanningen die zich in het keukentafelgesprek regelmatig voordoen. Het is voor professionals een hele kunst om met deze spanningen om te gaan.

De constatering van een professioneel tekort moet niet worden opgevat als een verwijt of brevet van onvermogen aan wijkteamleden en Wmo-consulenten. Ons onderzoek wijst eerder op het omgekeerde. Dat de decentralisaties zonder grote rampen verlopen, is in hoge mate te danken aan de inzet en toewijding én aan het stille verzet (hoofdstuk 7) van deze professionals, die ondanks alles blijven proberen om mensen met problemen en hulpvragen zo goed mogelijk te helpen. En daar vaak wonderwel in slagen – op andere manieren dan op grond van verantwoordingen en beleidsrapportages vermoed kan worden. Zij blijven zelf nadenken en zelf zoeken naar creatieve oplossingen. En ze blijven lachen: onder meer met humor houden ze zich staande. De term 'professioneel tekort' duidt er slechts op dat zij in hun moeilijke en verantwoordelijke taken te weinig geëquipeerd en gesteund worden. Zij staan er vaak alleen voor en moeten zelf manieren zien te vinden om met tegenstrijdige opdrachten en onhaalbare verwachtingen om te gaan.

Democratisch tekort

Een andere *belofte van nabijheid* is de belofte van democratisering, stelden we in de inleiding (hoofdstuk 1) van dit boek. Daar komt

weinig van terecht. De beperking van de kosten voor de verzorgingsstaat en een grotere aanspraak op het eigen sociale netwerk worden gepresenteerd als dermate onvermijdelijk en noodzakelijk dat debat daarover mogelijk noch nodig is. De verzorgingsstaat is 'nu eenmaal onhoudbaar', hij 'is niet meer van deze tijd', 'we ontkomen er niet aan om ...' – dat zijn de termen waarin de decentralisaties en de bezuinigingen in de door ons geanalyseerde beleidsteksten gerechtvaardigd worden. Dit zien we overigens ook in andere publicaties, bijvoorbeeld bij Nico de Boer en Jos van der Lans, pleitbezorgers van 'burgerkracht', die schrijven dat er geen weg terug is (De Boer & Van der Lans 2011). Een vergelijkbare redenering kwam naar voren uit het filmpje van Postbus 51 'Nederland verandert, de zorg verandert mee' en in daaraan gereleerd voorlichtingsmateriaal. Het zou om een onomkeerbare ontwikkeling gaan, die boven discussie verheven is.

Dit *noodzakelijkheids*discours wordt vaak aangevuld met een verhaal over wat 'de' burgers eigenlijk wensen, namelijk om meer zelf te doen en meer voor elkaar te doen. Het idee dat de beperking van professionele hulp niet alleen noodzakelijk maar ook door allen gewenst is, beperkt de publieke discussie erover. De voorkeuren van diverse (hogere en lager opgeleide, mannelijke en vrouwelijke) burgers zijn bovendien in omgekeerde richting verandert, zo liet Thijs van den Broek (2016) zien. Tussen 2002 en 2011 nam onder al deze verschillende groepen (in uiteenlopende mate) de voorkeur voor een 'warmmodern zorgideaal' (met vooral informele zorg) af en die voor een 'koudmodern zorgideaal' (met vooral professionele zorg) toe (Van den Broek 2016: 95). Dit terwijl in die periode thuiszorg en intramurale zorg minder toegankelijk werden, zoals Van den Broek ook aantoonde (zie hoofdstuk 1). Die verninderde toegang is ook te zien aan de aanscherping van de norm van 'gebruikelijke zorg' – waarmee de overheid vaststelt wat burgers die een huishouden delen minimaal voor elkaar moeten (Ionenk 2011; eveneens nog vóór 2015 (Grootegoed e.a. 2014).

Reeds vóór de decentralisaties was dus sprake van minder formele en meer informele zorg, terwijl de voorkeuren van burgers zich in omgekeerde richting ontwikkelden. Toch heeft er nauwelijks publiek debat plaatsgevonden over deze discrepantie. Op lokaal niveau zijn we ook weinig publieke discussies tegengekomen over wat burgers voor elkaar zouden moeten overhebben. Wel is regelmatig gesteld dat burgers meer voor zichzelf en voor hun naasten moeten zorgen (zie hoofdstuk 2). Het is een zorgelijke blijik van een democratisch tekort dat dit debat, ondanks zich in tegenovergestelde richting ontwikkelende voorkeuren onder de burgers, niet heeft plaatsgevonden.

Niet alleen bij de ontwikkeling van beleid schort het aan democratisch debat, ook in de *implementatie* is weinig plaats voor kritische feedback. Professionals worstelen met gevoelens van machteloosheid als gevolg van mislukte pogingen om de condities aan te passen waaronder zij hun werk moeten doen, zoals vooral in hoofdstuk 7 pijnlijk duidelijk werd. Zij ervaren niet alleen een gebrek aan invloed op de voorwaarden die zij voor een goede beroepsuitoefening belangrijk achten, maar ook op de keuze voor instrumenten die gemeenten gebruiken om hun professionele handelen te beoordelen. Of het een succes is, wordt bepaald aan de hand van beleidsmatige maatstaven (zoals twee treden stijgen op de zrm). De Amerikaanse politicooloog Archon (2003) stelde ooit dat democratische invloed op implementatie van beleid in allerlei sectoren onderontwikkeld is. Dat zien we hier terug. Professionals verzetten zich wel – ze doen andere dingen dan ze zeggen dat ze doen – zoals te zien is in de hoofdstukken 5, 7 en 8, maar ze doen dit vooral stil, niet openlijk.

In de interactie tussen cliënt en professional zien we wat de moreeritsch gehalte betreft een meer gemengd beeld. Enerzijds zagen we in hoofdstuk 5 over emotiemanagement aan de keukentafel dat professionals de emoties van cliënten proberen te beïnvloeden, zodat zijzelf het beleidsdiscours ook als wenselijk

gaan ervaren. Professionals prijzen gewenst gedrag, negeren negatieve emoties en leven gewenste emoties voor. Anderzijds zien we in de individuele relatie tussen cliënt en professional ook democratische aspecten. In hoofdstuk 4, over sociale netwerken in de praktijk, zagen we dat de dialoog tussen professional en cliënt bepalend is voor de hulp, in weerwil van het beleidsdiscours. Het beleid stuurt de professional in de richting van zelfredzaamheidsbevordering bij cliënten, maar deze ziet in dialoog dat dit het welzijn van de cliënt lang niet altijd ten goede komt en besluit daarom anders te handelen. De argumenten die cliënten naar voren brengen om naasten niet nog meer te kunnen belasten, vinden vaak gehoor.

De mate waarin deze argumenten gehoord worden, hangt wel mede af van de mondigheid van cliënten. Minder mondige mensen lopen de kans niet gehoord te worden, zo bleek in hoofdstuk 8 (over ruimte voor professionals). Cliënten verzetten zich bovendien opvallend weinig wanneer ze ontevreden zijn. Ze lijken vaak overrompeld, hebben weinig verhaal, schaamte en bescheidenheid belemmeren hen om voor zichzelf op te komen ('Hebben anderen de hulp niet nog veel meer nodig?'). Zoals eerder al bleek uit onderzoek van Grootegoed, Broër & Duyvendak (2013), verwachten ook onze cliënten niet dat protest veel zal nuthalen. Het beleid voorziet weliswaar in 'cliëntondersteuners' om individuele cliënten bij te staan om voor hun belangen op te komen bij kenkentafelgesprekken, maar in onze zes gemeenten zijn we deze cliëntondersteuners in de praktijk niet tegengekomen. Daar staat tegenover dat veel professionals zich wel als een soort halve cliëntondersteuner opstellen zonder dat dit hun officiële taak is.

De georganiseerde stem van de cliënt is ook verzwakt door enorme bezuinigingen op patiënten- en cliëntenorganisaties en de professionele ondersteuning daarvan sinds 2002 (Tonkens 2016). Natuurlijk, mensen die kampen met schulden, langdurige werk-

loosheid, chronische ziekte of handicap hebben nog steeds hun eigen belangenverenigingen. En ze zijn, dankzij de wettelijke verankering van 'horizontale verantwoording' in de oude Wmo, vaak vertegenwoordigd in Wmo-raden. Hun invloed en hun professionele ondersteuning zijn sinds het begin van de eeuwwisseling echter stilstaand verzwakt. Subsidies zijn voor veel cliënten van cruciaal belang omdat het organiseren van inspraak vanwege hun problemen en beperkingen een heidense klus is. Sinds 2002, toen toenmalig minister van vws Hoogerworst het mes zette in subsidies voor veel patiënten- en cliëntenorganisaties, is het met deze ondersteuning van cliënteninspraak snel bergafwaarts gegaan. Ook provinciale en gemeentelijke steun voor patiënten- en cliëntenorganisaties is sinds die tijd beperkt.

Het professioneel en het democratisch tekort versterken elkaar. De professe van wijkteamlid of generalist is niet beschermd, en deze professionals kunnen zich als beroepsgroep dus ook moeilijk organiseren, laat staan als groep verweren. Wij hebben bijvoorbeeld slechts éénmaal gezien dat een professional de eigen ethische code als jikpunt gebruikte bij professionele afwegingen.

Het is naar ons idee ook de taak van onderzoekers om het democratisch debat te voeden, zowel over de invoering van het beleid als over de implementatie. Beleidsdissidente geluiden waren in de eerste jaren van de decentralisatie opmerkelijk schaars. Binnen de academische wereld was er überhaupt weinig aandacht voor deze toch grote herstructureringsoperatie van de verzorgingsstaat, terwijl veel commerciële onderzoeksbureaus die beleid mochten bejelden en monitoren vooral beleidsvolgend waren. Sommige wetenschappers die zich wél met de veranderingen bezighielden, stonden te trappelen van enthousiasme en gebruikten grote woorden als 'transformatie' of 'transitie' om het onvermijdelijke en noodzakelijke karakter ervan te onderstrepen, daarbij kritiekloos de beleidsagenda volgend. In de inleiding zijn we ingegaan op de rol van enkele van deze wetenschappers die niet de democratische, 'ci-

viele logica' volgden maar die van de 'inspiratie' en de 'roem'.

Recentelijk is in deze situatie overigens wel verandering gekomen. Er verschijnen steeds meer serieuze empirische onderzoeken die zowel de resultaten als de problemen van de decentralisaties laten zien. En er komen vanuit universiteiten en hogescholen meer geluiden dat we de beloften van nabijheid kritisch moeten kunnen bevragen en niet als vanzelfsprekend in beleidsbeloften moeten meegaan. Zo betrofde de Utrechtse lector Jean Pierre Wilken dat het van belang is – bij kwetsbare mensen bij wie 'eigen kracht niet zo duidelijk is' – om niet te veel mee te gaan in het discours van vanzelfsprekende participatie en zelfredzaamheid' (Wilken 2018: 40). En pleitbezorger van 'eigen kracht' van het eerste uur, Pieter Hillhorst, benadrukte recentelijk dat veel mensen niet 'de bureaucratische vaardigheden hebben om voor elkaar te krijgen wat nodig is' en dat beleidsmakers 'de complexiteit van de samenleving' onderschatten (Hillhorst 2018).

Solidariteitstekort

We signaleren ten derde ook een solidariteitstekort, zowel tussen naasten onderling als tussen 'vreemden'. Met een solidariteitstekort bedoelen we dat het beleid bestaande vormen van solidariteit onder druk zet zonder, in min of meer evenredige mate, nieuwe vormen van solidariteit te genereren.

Solidariteit tussen naasten staat onder druk door de gesignaleerde instrumentalisering van persoonlijke relaties. In hoofdstuk 6 zagen we dat veel mensen hun naasten graag hulp willen geven. Dat kan van grote waarde zijn voor de kwaliteit van het bestaan van zowel gever als ontvanger van hulp. Dat is echter iets anders dan deze relaties tot instrument van beleid maken. Mensen helpen elkaar dan niet meer onder hun eigen voorwaarden, maar ten behoeve van een beleidsdoel (zoals vergroting van 'zelfredzaam-

heid¹⁾. Een gevaar van bemoeienis van het beleid met wat mensen aan elkaar aan hulp geven, is dat zij zich onder druk gezet voelen en dingen beloven die ze al na korte tijd niet meer kunnen of willen waarmaken, waardoor de cliënt teleurgesteld en een-zaam achterblijft (zoals we ook in hoofdstuk 6 zagen). Het beleid legt ook een grote druk op cliënten zelf, die zich gedwongen voelen om anderen te vragen om hulp, ook als zij die zelf niet bij de aard van de relatie vinden passen. Daarnaast komt het voor dat cliënten zich gedwongen voelen om persoonlijke oordelen van netwerkliden over hun leven op de koop toe te nemen, omdat ze genoodzaakt waren deze mensen uit hun netwerk om hulp te vragen.

Afgedwongen hulp zet niet alleen solidariteit tussen naasten onder druk. Dit geldt ook voor de solidariteit tussen vreemden, en dan met name tussen arm en rijk. De beleidsverwachting dat mensen primair afhankelijk moeten worden van hun 'eigen' netwerk, beperkt de keuze van armere mensen om zich naar eigen wensen tot hun nabije omgeving te verhouden. Rijkere mensen kunnen zelf hulp regelen en betalen, ook van ver buiten hun eigen kring. Er vindt daarmee een *spill-over*-effect plaats van ongelijkheid: ongelijkheid op sociaal en economisch vlak leidt dan tot ongelijkheid op affectief vlak. Armere mensen moeten immers een appél doen op hun naasten, terwijl rijkere dat kunnen vermijden. De Amerikaanse politiek filosoof Michael Walzer (2008) betoogt dat solidariteit tussen armen en rijken tot uitdrukking komt in beleid gericht op 'complexe gelijkheid': ongelijkheid in de ene sfeer mag geen consequenties hebben voor (on)gelijkheid in de andere sfeer. Een goede positie op de arbeidsmarkt zou niet mogen leiden tot betere zorg (of andere publieke dienstverlening). Dat is hier echter wel het geval.

Mensen krijgen nog steeds zorg, en het is heel goed dat ze zorg krijgen als ze dat nodig hebben, zei voormalig staatssecretaris Van Rijn (in antwoord op de Kamervragen van Tweede Kamerlid

Leijten)²⁾. Tot op zekere hoogte heeft hij gelijk: wanneer iemand niet voor zichzelf kan zorgen en ook niet over een netwerk van naasten beschikt, dan bestaat er nog steeds de mogelijkheid van professionele hulp. Maar deze route komt wel met emotionele kosten. Het noodzakelijkheidsdiscours kan bij degenen die zijn aangewezen op professionele steun emoties van schaamte en schuld genereren (Grootegoed e.a. 2013). Ze voelen zich geen echt goede burger omdat ze geen netwerk hebben of het niet willen aanspreken. Decennialang hameren op onafhankelijkheid, autonomie en 'eigen kracht' maakt dat maar weinigen gemakkelijk een beroep doen op professionele ondersteuning, zo blijkt ook uit ander onderzoek (Bos e.a. 2013). Ze doen liever ook geen beroep op mantelzorgers of vrijwilligers aangezien iedere vorm van afhankelijkheid als pijnlijk wordt ervaren. Ons onderzoek suggereert dat Nederland geen gebrek heeft aan autonome burgers, maar eerder aan burgers die afhankelijk durven en mogen zijn wanneer ze hulp nodig hebben.

Gebrek aan solidariteit tussen 'vreemden' speelt ook nog op een hoger schaalniveau. In veel landen waar zich vergelijkbare veranderingen in de verzorgingsstaat voordoen, bestaat weliswaar onvrede over deze herzieningen en bezuinigingen, maar er is niet veel protest. Dat geldt ook voor Nederland. Het weinige protest komt deels van socialistische maar vooral van populistische zijde. Populistische politieke partijen pleiten voor behoud en herstel van de oude verzorgingsstaat en voor het terugdraaien van bezuinigingen. De nationale verzorgingsstaat willen ze intact houden door de toegang te beperken tot 'degenen die hem opgebouwd hebben', waarbij men vooral doelt op witte ouderen. In hun visie moeten generaties migranten, asielzoekers en vluchtelingen meer of minder expliciet worden uitgesloten van verzorgingsvoorzieningen en krijgen ze dus ook minder rechten toebedeeld. Deze visie op de verzorgingsstaat wordt wel *welzijnschauvinisme* genoemd.

Welzijns-chauvinisme is een polariserend antwoord omdat het groepen tegen elkaar opzet, en expliciet sommige medeburgers uitsluit van het sociaal burgerschap dat de verzorgingsstaat beoogde te bieden. Een van de grondleggers van de verzorgingsstaat, T.H. Marshall, betoogde dat dit sociaal burgerschap extra noodzakelijk is omdat ook de effectieve uitvoering van andere aspecten van burgerschap – in zijn visie politiek en juridisch burgerschap – hiervan afhangen (Marshall 1950). Dat welzijns-chauvinisme met zijn beperking van sociaal burgerschap polariserend werkt en in een reeds sterk gepolariseerde samenleving problematisch is, behoeft weinig betoog. Het probleem waarop het welzijns-chauvinisme een antwoord is, vereist echter wel aandacht. Het probleem namelijk hoe je in een globaliserende wereld een fatsoenlijke verzorgingsstaat overeind kunt houden. Niet alleen in termen van voorzieningen en arrangementen, maar ook als collectief bindend en inspirerend verhaal.

De verzorgingsstaat heeft zo'n verhaal nodig, omdat het grote offers vraagt van burgers. Waarom zouden burgers een groot deel van hun inkomen via belastingen en premies doneren aan medeburgers? Wat legitimeert een dergelijke grote opoffering? Zo'n opoffering veronderstelt een hoge mate van solidariteit, gestoeld op verbondenheid en vertrouwen. Kunnen die nog worden georganiseerd op het nationale niveau, wanneer de bevolking diverser en de kloof tussen bevolkingsgroepen dieper wordt? De verzorgingsstaat is gestoeld op emotionele verbondenheid en empathie tussen vreemden; als die verbondenheid verdwijnt, waar is de verzorgingsstaat dan nog op gestoeld?

Decentralisatie is deels een antwoord op deze vraag: de stelling is dat burgers zich inderdaad minder met de nationale schaal verbonden voelen en meer met de lokale schaal, en dat de verzorgingsstaat zich daarom op lokale schaal zou moeten organiseren. Een van de beloften van nabijheid is dat burgers vooral hulp zullen bieden aan hen om wie ze geven: *to care for those one cares for*.

Een meer nabij(e) verzorgingsstad of -dorp dus in plaats van een verzorgingsstaat. De decentralisaties en het daarin passende beroep op 'naastenliefde' dreigen echter de nog bestaande landelijke solidariteit uit te hollen. Als het beleid ons voortdurend vertelt dat we vooral solidair moeten zijn met degenen om wie we toch al geven, met onze partners, familieleden, buren en vrienden, waarom zouden we dan nog solidariteit betonen met anonieme vreemden op nationale schaal?

Bezuinigen zijn deels een antwoord op deze vraag. De kosten van formele hulp worden beperkt, waardoor het gevraagde offer minder groot is. Er wordt daarentegen meer verwacht van informele hulp zoals mantelzorg, vrijwilligerswerk en burenhulp. De hoop is dat mensen in die nabijheid veel voor elkaar overhebben en opofferingsgezind blijven, maar dan vooral door concrete hulp in plaats van door anonieme belastingen en premies. Een beroep op 'zelfredzaamheid' moet de dreigende afkalking van solidariteit – of het nu met vreemden of met nabij(e)n is – een halt toeroepen. Als mensen eerst gedwongen worden om voor zichzelf te zorgen en niet te snel om hulp vragen aan professionals, dan zal het totale beroep op de verzorgingsstaat afnemen en degenen die dan alsnog hulp krijgen, verdienen het dan ook (*deservingness*).

Maar de politiek die haar kaarten eenzijdig zet op de beloften van nabijheid dreigt dezelfde fout te maken als het nationale welzijns-chauvinisme: we beperken de voorzieningen tot mensen die elkaar wél herkennen en zich wel met elkaar verbonden voelen. Dit is problematisch, want wat resteert er dan aan hulp voor degenen die niemand in de nabijheid hebben? Hoe zorgen we er dan nog voor dat rijke burgers naar arme burgers omkijken als ze die niet in hun nabijheid tegenkomen? We zitten dringend verlegen om een inclusief beleidsverhaal dat de beloften van solidariteit-op-afstand bezingt.

Tot slot daarom enkele elementen van zo'n inclusief verhaal. Het zal de lezer niet verbazen dat naar ons idee de civiele logica

van Boltanski & Thévenot hierin een centrale plaats zou moeten innemen, in aanvulling op de huiselijke logica. De civiele logica organiseert solidariteit met vreemden (terwijl de huiselijke logica solidariteit met bekenden organiseert). Alle burgers participeren in de civiele logica op voet van gelijkheid en leveren zo een eigenzinnige bijdrage aan de kwaliteit van die publieke sfeer. De basis voor deze gelijkheid is hun kwetsbaarheid en hun onderworpenheid aan lot en toeval. Natuurlijk hebben ze zelf enige invloed op hun levensloop maar, anders dan de term 'zelfredzaamheid' suggereert, hebben ze geen controle over hun lot. De huiselijke logica vereist relatief weinig collectieve inspanning. Solidariteit met vreemden vereist wél collectieve organisatie, teneinde de gevolgen van lot en toeval, en daarmee ongelijkheid, te beperken.

De laatste jaren maken velen zich zorgen over groeiende kloven tussen sociale klassen en bevolkingsgroepen (De Beer & Van Pinxteren 2016; Benschop 2016; Bovens 2015; Van Eijk e.a. 2015; Vrooman e.a. 2014). In de civiele logica bestaat de mogelijkheid dat er zich collectieve, anonieme en activerende voorzieningen ontwikkelen die deze kloven enigszins beperken en 'vreemden', ondanks verschil in sociale klasse en culturele en etnische achtergrond, als lotsverbondenen erkennen.

Methodologie

Dit boek is voor het grootste deel gebaseerd op het veldonderzoek *De belofte van nabijheid. Een kwalitatief onderzoek naar de decentralisatie van langdurige zorg, jeugd-zorg en jeugdplicht*, uitgevoerd door vijf onderzoekers en twee assistenten de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit van Inistieck¹. In de verschillende hoofdstukken vertellen we naar onze werkwijze, in dit hoofdstuk staan we uitdrukkelijk bij de methoden van het onderzoek.

Waar en wanneer

! Het onderzoeksproject *De belofte van nabijheid* is uitgevoerd tussen april 2014 en april 2018. Door al in het voorjaar van 2014 te starten, hebben we ons een beeld kunnen vormen van de aanpak naar de decentralisaties op 1 januari 2015. Het belangrijkste van ons veldwerk vond plaats in de eerste jaren ervan.

Het onderzoek is verricht in zes Nederlandse gemeenten: sterdam, Eindhoven, Leeuwarden, Rotterdam, Sittard-Geleen en Zwolle. In drie van de zes gemeenten (Amsterdam, Eindhoven en Sittard-Geleen) selecteerden we een wijk die op sociaal-economische indicatoren (inkomen, werk, opleiding) gemiddeld zo laag was als mogelijk. We wilden zo een beeld krijgen van de gevolgen van de heren voor een gemiddelde wijk in Nederland waarin mensen kunnen wonen die ondersteuning vragen als mensen die dat kunnen bieden. Daarnaast selecteerden we in drie gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Zwolle) een wijk die lager dan gemiddeld was

Adviesraad Sociaal Domein Deventer
T.a.v. de voorzitter, mevrouw A. Mittendorp

Postbus 5000
7400 GC Deventer

14 0570
telefoon

0570 - 693104/ 06-51209722
direct telefoonnummer

gemeente@deventer.nl
e-mail

/
kenmerk

uw referentie

10 januari 2020
datum

M.I. van Heusden / L. Lablans

Reactie op uw advies inzake verkenning organisatie Sociale Teams en verkenning WMO

contactpersoon

onderwerp

Beste adviesraad,

Wij danken u voor uw advies over de Verkenning Sociale Teams en Verkenning Wmo.

Het is goed om te lezen dat u zich kunt vinden in het door ons gewenste scenario voor de sociale teams. Wij onderschrijven uw opmerking dat vraagverheldering vooral niet aanbod gestuurd moet zijn. We kunnen ons vinden in de opmerking dat dit dienstverlening is. Daarom zullen wij in het document het woord 'hulpvraag' vervangen door ondersteuningsvraag.

Uw opmerking over maatschappelijk werk zullen wij echter niet overnemen. Uiteraard werken in de toegang professionals. Maatschappelijk werk is naar ons idee geen dienstverlening maar hulpverlening, in uw woorden, en wordt aan de partijen die de preventie organiseren overgelaten. Wel zijn wij intussen gestart met een werkgroep preventie waarin ook definities nader worden bepaald.

Voor de onderdelen welke betrekking hebben om de Verkenning Wmo herkennen wij de aandachtspunten van de adviesraad.

In uw advies lezen wij uw verzoek om in het toekomstig Wmo beleidskader meer duidelijkheid over het onderscheid tussen maatwerk en algemene voorzieningen te geven. Gemeente onderschrijft het belang om gezamenlijk te investeren in een goede sociale infrastructuur in de wijk. Waarbij wordt opgemerkt dat niet ieder maatwerk op wijkniveau geleverd kan worden.

We zijn het met uw adviesraad eens dat een "inclusieve" samenleving niet mag impliceren dat mensen die dit aanbod het meest nodig hebben aan het kortste eind gaan trekken. Als gemeente staan we ook voor de kwetsbare burger. We willen vooral zorgen dat waar mogelijk de voorzieningen zo veel mogelijk wijkgerichte voorzieningen zijn waarvan alle bewoners gebruik kunnen maken. De sociale infrastructuur kan zo worden verstevigd. Een ieder kan meedoen in de eigen leefomgeving en het eigen netwerk wordt verstevigd waar dat kan.

Zowel de Pqx als trajectfinanciering hebben haar voor- en nadelen. Deze worden niet afgeschreven in de verkenning, maar wel worden de minpunten benoemd. Geconcludeerd wordt dat er geen ideaal model is, daarom moet de focus liggen op waar verbetering mogelijk is. Dit herkent de ASDD door aan te geven dat minder aanbieders een aantal voordelen heeft. Ook onderschrijven wij de suggestie van uw adviesraad voor pilots om ook andere scenario's te verkennen.

Graag spreken wij onze waardering uit over de wijze waarop de adviesraad zich samen met de gemeente in de materie heeft verdiept en gemeente van relevante informatie hierover voorziet.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Deventer,
de secretaris, de burgemeester,

M.A. Kossen

R.C. König