



VERANDEROPGAVEN IN HET SOCIAAL DOMEIN: SAMENHANG EN VERSCHILLEN

door Alinda van Bruggen

De overheid bereidt zich voor op drie decentralisaties die in de komende jaren hun beslag moeten krijgen. Hierbij gaan taken en verantwoordelijkheden van Rijk en provincies naar gemeenten: jeugdzorg, AWBZ – Wmo en de invoering van de Wet werken naar vermogen (WWNV). Daarnaast krijgen gemeenten te maken met nieuwe taken en verantwoordelijkheden in het kader van het passend onderwijs. Het gaat bij deze decentralisaties om meer dan alleen een overheveling van taken en verantwoordelijkheden. Het gaat om ingrijpende paradigmawijzigingen en transformatie van taken. Een extra uitdaging daarbij vormen de financiële taakstellingen waarmee de decentralisaties gepaard gaan. Bijzonder is bovendien de concentratie van deze wijzigingen in een korte tijd.

Overlap in doelgroepen en doelstellingen, verschil in veranderopgaven

Gemeenten krijgen het wel voor hun kiezen. Een van de argumenten die gebruikt worden om de samenloop van de decentralisaties in een relatief korte tijd te verdedigen, is de inhoudelijke samenhang tussen de decentralisaties. Gemeenten kunnen de beoogde inhoudelijke transformatie beter vormgeven doordat meerdere domeinen tegelijkertijd 'in één hand' worden gebracht. Immers, veel van de mensen waar het in de jeugdzorg, de bijstand en de Wmo om gaat, hebben op meerdere terreinen tegelijk met de gemeente te maken. Wat is er dan logischer dan dit geheel in de hand van de gemeente, als dichtst bij de burger staande overheid, te leggen?

Naast overlap in doelgroepen, is er ook samenhang in doelstellingen: benutten van eigen kracht, activeren in plaats van ondersteunen, van 'rechten' naar 'resultaat'. De overlap in de doelgroepen en doelstellingen van de decentralisaties betekent niet dat de veranderopgaven identiek zijn. De verleiding is groot om nu vooral integrale aanpakken te ontwerpen voor de doelgroep die met alle domeinen te maken heeft. Dat is natuurlijk niet verkeerd – sterker nog, integrale aanpakken waarbij de klant centraal staat zijn zeker in de beginfase vaak buitengewoon effectief – maar biedt nog geen antwoord op de sterk uiteenlopende veranderopgaven bij de decentralisaties.

Veranderopgave jeugdzorg

Bij de jeugdzorg hebben de gemeenten actief gelobbyd om de verantwoordelijkheid voor de geïndiceerde jeugdzorg te krijgen, omdat er in het huidige stelsel te grote systeemfouten en procesverliezen zijn. De paradigmawijziging die gemeenten bij de decentralisatie

willen realiseren, lijkt in veel opzichten op een Lean-procesverbetering: het kind centraal, afschaffen van onnodige bureaucratie met als gevolg daarvan kortere wachttijden, reductie van overdrachten en meer benutten van eigen kracht. Naast het vormgeven van een op het kind en diens gezin toegesneden werkwijze, liggen er voor gemeenten bij de decentralisatie van de jeugdzorg met name lastige opgaven bij:

- *Het vormgeven van de indicering, door-verwijzing en inkoop van tweedelijns zorg.*
Hoewel het een belangrijk doel is juist de bureaucratie rond indicatiestelling te reduceren, blijft het (om de reeds ingeboekte kostenreductie te kunnen realiseren) noodzakelijk om stevig grip te houden op de inschakeling van tweedelijns zorg. Voor gemeenten is het lastig om zelf de expertise te organiseren voor de beoordeling wanneer en welke tweedelijnszorg nodig is, maar dit kan ook niet zonder meer aan de zorgaanbieders zelf worden overgelaten.
- *Het kiezen van een optimale schaal voor bovenlokale samenwerking.*
Inhoudelijke strategische en beheersaspecten spelen hierbij een rol. Moet men kiezen voor congruentie met passend onderwijs, GGD (jeugdgezondheidszorg), veiligheidsregio, arbeidsmarktregio of een schaal die aansluit bij belangrijke zorgaanbieders?
- *Het vinden en bewaren van een constructieve rolverdeling met de provincie gedurende de transitie.*
Als partij die door de decentralisatie de integrale verantwoordelijkheid krijgt voor de jeugdzorg, willen en moeten gemeenten sturing geven aan de transitie. De provincie is echter als de huidige stelselregisseur gedurende de transitie verantwoordelijk voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van de zorg, en beschikt over relevante expertise. Het

is voor gemeenten én provincies belangrijk in goed overleg duidelijke afspraken te maken over deze interacterende en verschuivende verantwoordelijkheden.

Veranderopgave AWBZ

De veranderopgave voor gemeenten bij de afschaffing van de nog resterende begeleidingsfuncties uit de AWBZ lijkt deels eenvoudiger. Gemeenten krijgen uit hoofde van de Wmo een zorgplicht voor de betrokken cliënten. In zekere zin gaat het hierbij om een voltooiing van de verandering die is ingezet met de invoering van de Wmo.

Echter, ook voor de extramurale begeleiding zal een vorm van indicering moeten worden vormgegeven, evenals de inkoop van begeleiding. Ook voor deze taak moeten verordeningen, informatiesystemen worden aangepast en moet er intakecapaciteit worden georganiseerd. Voor gemeenten die ver gevorderd zijn met 'de kanteling' in de Wmo, is de decentralisatie van de begeleidingsfuncties vooral een uitbreiding van bestaande werkwijzen. Een stevige opgave, maar een die aansluit bij de ontwikkelde denk- en werkwijze binnen de Wmo.

Een zwaartepunt van de opgave ligt dan in het realiseren van een zorgvuldige administratieve overdracht en koppeling van registraties, zodat op klantniveau inzicht ontstaat in de samenloop van regelingen en voorzieningen. In veel gemeenten worden echter ook verdergaande transformaties van bestaande voorzieningen ingezet voor de mensen die dagbesteding en begeleiding nodig hebben. Dat heeft vooral te maken met de inperking van de sociale werkplaatsen, en kan worden gezien als een poging om een deel van de effecten daarvan efficiënt op te vangen.

Veranderopgave onderkant arbeidsmarkt

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden delen van de huidige Wajong en Wsw samengevoegd met de WWB tot de nieuwe Wet werken naar vermogen (WWNV), onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit betekent onder meer een overheveling van grote aantallen cliënten van het UWV en vanuit de SW-bedrijven naar gemeenten. De instroom in de Wajong wordt beperkt tot jongeren met een volledige en permanente arbeidsbeperking; de instroom in de Wsw wordt beperkt tot mensen met een indicatie 'beschut werken'. Voor de overige cliënten moeten gemeenten binnen de reguliere arbeidsmarkt plaatsen vinden waar zij 'naar vermogen' kunnen werken, waarbij de werkgever door inzet van loondispensatie wordt gecompenseerd voor beperkingen in de verdien capaciteit. Budgetten voor re-integratie en begeleiding worden sterk afgebouwd. Voor gemeenten betekent de invoering van de WWNV een aantal forse veranderopgaven. De belangrijkste daarvan zijn:



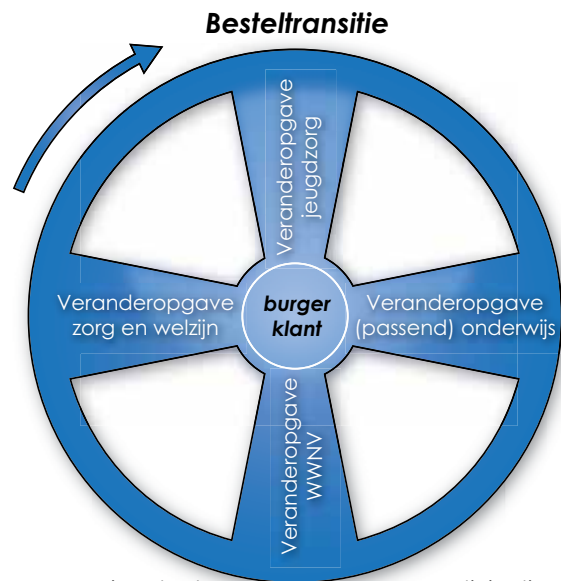
- Organiseren van intakecapaciteit voor de grote groepen die in korte tijd vanuit met name het UWV overgaan naar de gemeente. Als de overheveling alleen administratief plaatsvindt, is het risico groot dat de betreffende mensen uit beeld raken. Activeren, stimuleren en waar mogelijk matches vereist direct, persoonlijk contact.
- Administratief moeten verordeningen en informatiesystemen worden aangepast aan de wijzigingen in de uitkeringsvoorwaarden.
- Een systeem voor loonwaardebepaling moet worden ingeregeld. Dit zal bovenlokaal worden ontwikkeld, maar gemeenten moeten operationeel, beleidsmatig en bestuurlijk een duidelijke positie verwerven.
- De werkwijze van de (inter)gemeentelijke sociale diensten moet een transformatie ondergaan: het klantgerichte paradigma, met ontwikkelingstrajecten en begeleiding, zal plaats maken voor een sterke focus op de werkgeversbenadering.
- Een effectieve werkgeversbenadering vraagt in veel gevallen regionale samenwerking. Vrijwel overal is al sprake van regionale samenwerking zoals in de regionale platforms arbeidsmarktbeleid. De sterk vergrote financiële druk en risico's waarmee gemeenten in de WWNV te maken gaan krijgen, zullen echter druk zetten op de samenwerking en aanleiding geven om de vormgeving daarvan te heroverwegen.
- De uitstroom van een kwantitatief en kwalitatief belangrijk deel van de huidige SW-medewerkers uit de SW-bedrijven maakt ongewijzigd voortbestaan voor de meeste SW-bedrijven onmogelijk. Enerzijds verliezen de SW-bedrijven vermogen om betaalde productie te leveren, anderzijds moeten zij meer begeleiders vanuit de reguliere arbeidsmarkt in dienst nemen om de achterblijvende SW-medewerkers te begeleiden. Veel gemeenten en SW-bedrijven zoeken nog naar een oplossing. Biedt opschaling door de vorming van een intergemeentelijk SW-bedrijf een oplossing, of juist schaalvergroting door samenvoeging met een Wmo-voorziening 'dagbesteding' voor degenen die daarvoor geen aanspraak meer kunnen maken op de AWBZ? Kun je binnen die laatste optie recht blijven doen aan de behoefte van de SW-medewerkers om betaald werk te doen? Lastige vragen waarin gemeenten een koers moeten kiezen.



Kern van de veranderopgave is het vergroten van het 'absorptievermogen' van de reguliere arbeidsmarkt voor mensen met beperkingen. Als dat lukt, blijft er binnen de beschikbare budgetten ruimte om voor degenen zonder perspectief op werk gewenste keuzes te maken.

Veranderopgaven voor gemeenten: samenhang en verschil

De huidige decentralisaties vormen de grootste uitdaging die gemeenten de afgelopen decennia hebben ontmoet. Het ontwikkelen van een voor burgers samenhangende nieuwe benadering en aanbod om hen te ondersteunen in hun zelfredzaamheid. Daartoe moeten gelijktijdig zeer uiteenlopende veranderingen worden gerealiseerd in de organisatie, besturing en financiering van voorzieningen rond werk, inkomen, welzijn, zorg, onderwijs en opvoeding. Zij moeten niet alleen op het niveau van de burger/klant, maar ook op macroniveau tot nieuwe samenhang leiden en gestalte geven aan de omwenteling van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving. Ook de procesregie is voor een belangrijk deel aan de gemeenten gelaten. Dat vraagt een creatieve maar vooral innovatieve aanpak van dit 'bestel in transitie'. Zullen gemeenten ons gaan verrassen met hun aanpak? •



van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving

“Een creatieve, maar vooral ook innovatieve aanpak van dit 'bestel in transitie'”