

*"De verantwoordelijkheid van de overheid hangt in toenemende mate af van de eigen verantwoordelijkheid van de burger, maar ze hebben het niet gemakkelijk met elkaar."*  
Paul Schnabel (2012)

## **Gespreksnotitie voor de themabijeenkomst van de Raad over de veranderende verhouding tussen (gemeentelijke) overheid en burgers**

### **Aanleiding**

In juli 2012 werd door middel van een motie van het CDA een belangrijke kwestie door de Raad aangesneden. De motie vraagt het college een visie te ontwikkelen over de veranderende samenwerking tussen overheid, professionals, vrijwilligers en/of mantelzorgers. In de motie wordt vastgesteld dat een samenhangende, overkoepelende visie over dit vraagstuk ontbreekt. Gezien het fundamentele karakter van dit vraagstuk, heeft de raad ervoor gekozen hier een themabijeenkomst aan te wijden. De veranderende verhouding tussen (gemeentelijke) overheid en haar burgers in verschillende rollen, is ook landelijk een onderwerp van onderzoek en debat. Zo heeft de Raad voor Openbaar Bestuur (ROB) hun advies ter zake aan het kabinet de veelzeggende titel meegegeven 'Loslaten in vertrouwen' (december 2012). De ROB ziet een andere rol weggelegd voor de overheid: voorwaarde scheppend en een grotere rol en verantwoordelijkheid voor de burgers. De inschatting van de ROB is dat de samenleving in Nederland een grote veerkracht heeft. Men pleit er voor om de positie van burgers te verstevigen als het gaat om de beleidsbeïnvloeding. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) heeft zelfs haar laatste 'Sociaal en Cultureel Rapport' aan dit onderwerp besteed (*Een beroep op de burger, Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* 2012). Twee auteurs van dit rapport zullen op 12 maart in de gelegenheid worden gesteld om de hoofdlijnen van het onderzoek met u te delen. Het gaat over de vraag hoe in de afgelopen decennia deze verhouding zich op verschillende terreinen heeft ontwikkeld. Het SCP schetst een gedifferentieerd beeld van een nieuw verantwoordelijkheidsmodel tussen overheid en burger dat zich heeft ontwikkeld.

### **Het vraagstuk**

De kern van de veranderende verhouding tussen de overheid en haar burgers is 'eigen verantwoordelijkheid'. De volgende maatschappelijke ontwikkelingen werken een beweging naar meer private verantwoordelijkheid in de hand:

- demografische ontwikkelingen (vergrijzing/ontgroening);
- verhoogd opleidingspeil (burgers worden mondiger en competent);
- cultureel: oude idealen zoals verheffing en gelijke kansen en gezagsgetrouwheid worden minder en individuele vrijheid en consumentisme wordt belangrijker;
- technologisch: groeiende mobiliteit en onbegrensde communicatiemogelijkheden;
- arrangementen van de verzorgingsstaat worden onbetaalbaar.

We zien een hierbij een verschuiving van publieke verantwoordelijkheden geborgd in de arrangementen van de verzorgingsstaat naar private verantwoordelijkheden. Meer eigen verantwoordelijkheid betekent afname van publieke rechten en toename van private bijdragen. De vraag is welke rol en verantwoordelijkheden de overheid en in het bijzonder de gemeente in dit proces wil vervullen.

### *De groeiende verantwoordelijkheid van gemeenten*

Er is een onmiskenbare trend dat steeds meer delen van het sociale domein onder de verantwoordelijkheid van gemeenten worden gebracht. Dit gaat onveranderlijk gepaard met bezuinigingen die soms zeer fors zijn. Het zonder meer voortzetten van landelijk beleid, ook met een kaasschaaf in de hand, is geen optie. Deze ontwikkeling dwingt gemeentebesturen na te denken over de vraag wat noodzakelijke zorg (ondersteuning) is die de gemeente moet blijven bieden en wat door burgers individueel (zelfredzaamheid) of collectief (samenredzaamheid) moet worden opgepakt. Zo liggen er plannen om 75% van het budget van de Huishoudelijke Ondersteuning te schrappen en grote delen van de AWBZ met een korting van 25%

te decentraliseren naar de gemeente. Hoe hard het ook klinkt: geld is momenteel in Nederland de sturende factor voor de publieke bekostiging van de zorgvraag. In het domein van Werk en Inkomen gaat het zelfs om grotere kortingen: het budget voor re-integratie wordt grotendeels geschrapt. Een spannende vraag is wat de gevolgen zullen zijn:

- Is er draagvlak in de samenleving?
- Vallen zwakkeren uit de boot?
- Worden de mensen in een buurt overgeleverd aan de 'grote bekken'?
- Dreigt er toename van sociale ongelijkheid?
- Ontstaan er nieuwe (ongewenste) afhankelijkheden?
- Kunnen burgers de verantwoordelijkheid wel dragen?

### **Ontwikkelingen in Dordrecht**

Hieronder willen we enkele ontwikkelingen schetsen zoals die zich bij ons en in onze regio hebben voorgedaan in relatie tot de verhouding gemeente en burgers/professionals. Met name daar waar het gaat om het verschuiven van verantwoordelijkheden naar de burgers.

#### *Werk en inkomen*

Al geruime tijd is een belangrijk uitgangspunt dat werk boven inkomen gaat. Zo'n tien jaar geleden werd 'work first', een belangrijk aanpak in de VS, door onze sociale dienst omarmd. Dat betekende echter niet dat de verantwoordelijkheid om zo snel mogelijk uit de bijstand te komen en door te stromen naar werk geheel bij de personen met een bijstandsuitkering werd gelegd. Integendeel, re-integratie bedrijven kregen via aanbesteding de taak om mensen met een bijstandsuitkering aan werk te helpen. Toen enkele jaren geleden uit onderzoek bleek dat deze dure aanpak weinig effectief bleek (kansrijke kandidaten zouden toch wel een baan bemachtigd hebben en kansarme kandidaten kregen dat ook via deze weg niet), besliste het Rijk dat het participatiebudget aanzienlijk werd gekort. De gemeenten in de Drechtsteden hebben toen de volgende stap gezet door de verantwoordelijkheid nadrukkelijker te leggen bij de mensen met een bijstandsuitkering zelf (project baanbrekend). We kunnen zeggen dat we als gemeente Dordrecht (samen met de andere gemeenten van de Drechtsteden) voorop hebben gelopen in dit proces.

In de loop van de tijd veranderde de publieke opinie over de solidariteit in de verzorgingsstaat. Met name op het terrein van de bijstand werd meer en meer de eis van wederkerigheid gesteld. Ook dit principe werd door ons geadopteerd. Hier ligt het echter een stuk lastiger door enerzijds de conjuncturele ontwikkeling en anderzijds het gegeven dat voor een deel van de mensen met een bijstandsuitkering geen aanbod kan worden gedaan (community jobs) door de SDD. De gemeenten in de Drechtsteden proberen oplossingen te vinden om ook deze groep in staat te stellen hun bijdrage aan de samenleving te leveren. De concept Participatiewet geeft gemeenten het nieuwe instrument van de loondispensatie in handen. Of er ook druk wordt gezet op de werkgevers door het invoeren van quota, ligt in handen van het parlement. De doelgroep waarvoor de gemeenten verantwoordelijk worden, zal uitgebreid worden met een groot deel van de mensen dat nu een beroep doet op de Wajong.

#### *Cultuur en sport*

De gemeente Dordrecht investeert fors in de huisvesting van culturele instellingen. Denk bijvoorbeeld aan het Energiehuis, het Dordrechts Museum en het Onderwijsmuseum. Het SCP stelt vast dat landelijk gezien de inhoudelijke bemoeienis met de cultuur geminimaliseerd is. Er is een transitie geweest van de overheid naar de markt. Op gemeentelijk niveau en zeker ook in Dordrecht spelen vrijwilligers een steeds grotere rol en is het beroep op de burger dus toegenomen. Dat neemt niet weg dat de gemeenteraad zich regelmatig intensief bezig houdt met het cultuurbeleid. Door bezuinigingen moeten er scherpere keuzes gemaakt worden dan voorheen. Zo nam de gemeente Dordrecht (net als veel andere gemeenten in den lande) het besluit cultuureducatie voor volwassenen niet meer te subsidiëren. Hier treedt de gemeente dus terug.

In het domein van de sport valt in Dordrecht het grote zelforganiserend vermogen op. Verenigingen hebben veel eigen verantwoordelijkheid en er is een sterk gepositioneerde, vertegenwoordigende Sportraad met gemandateerde bevoegdheden vanuit het college (o.a. op sportsubsidies). Als gemeente zijn wij in veel gevallen verantwoordelijk voor het 'sport'-gedeelte van accommodaties, d.w.z. onderhoud velden en gymzalen. Verenigingen hebben veelal de opstallen zelf in eigendom. Ook sluiten verenigingen deals met private partijen zoals organisaties voor buitenschoolse opvang of kinderopvang (wel binnen de wettelijke kaders). In dit domein is voor een fors deel 'de burger de baas'. Als het gaat om het 'redden' van sportverenigingen en er extra middelen worden gevraagd, volgt er in de Raad een intensief debat o.a. over de vraag waarom de ene tak van sport wel en de andere geen ondersteuning moet krijgen. Hier is de gekozen volksvertegenwoordiging wel aan zet.

### **De maatschappelijke ondersteuning (zorg)**

Binnen de Wmo wordt een toenemend beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid. Hier is een spanning aanwezig: het positieve verhaal van meer eigen regie en toename van zelfvertrouwen en anderzijds de angst dat kwetsbare mensen verstoken blijven van de nodige ondersteuning. Steeds meer, ook onder professionals, wint de gedachte veld dat het niet goed is alleen te kijken naar de beperkingen van iemand, maar dat ook de mogelijkheden van die persoon en zijn sociale omgeving in beeld moeten komen. Een deel van de professionals in dit domein hebben zich bekwaamd in interventies die het sociale netwerk activeren. Langzaam maar zeker zien we hier resultaten in termen van toename van zelfredzaamheid en 'samenredzaamheid'. In dit domein doet zich het dilemma rond het Persoonsgebonden Budget (PGB) voor. Dit is bij uitstek een instrument voor zelfsturing, maar blijkt tegelijkertijd een vraaguitlokkende werking te hebben gehad in de AWBZ.

Met het oog op de decentralisatie van delen van de AWBZ zal 'eigen verantwoordelijkheid' niet langer meer alleen maar een keuze zijn. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid duidelijkheid te scheppen over de vraag wat de burgers wel of niet kunnen verwachten van de overheid. Er is reden om optimistisch te zijn over de kracht van de samenleving. Als gemeente zullen we beter zicht moeten krijgen op de vraag waar die kracht aanwezig is, hoe die er uit ziet en waar ondersteuning van professionals nodig is. Bovendien zak gekeken moeten worden vanuit het perspectief van de burger. Te veel hebben we problemen benaderd vanuit afzonderlijke kokers. Met name voor mensen met meervoudige problematiek heeft dan niet positief uitgewerkt. De decentralisaties geven de gemeente de kans 'ontkokerde' oplossingen te bieden.

### *Vrijwilligers en mantelzorg*

Net als in Nederland zijn er in Dordrecht veel vrijwilligers actief. Doel van ons Wmo-beleid is het aantal vrijwilligers op peil te houden. Een tweede doel is om het vrijwilligerswerk in de maatschappelijke ondersteuning te doen toenemen. Binnen MEE-Drechtsteden is een vrijwilligersacademie die er op gericht is om te voldoen aan de vraag van vrijwilligers en organisaties naar scholing en kennisuitwisseling. De gemeente is regisseur op afstand en speelt een faciliterende rol. Mantelzorg is vooral familie zorg. De ondersteuning van professionals bestaat uit individuele voorzieningen van de AWBZ en de Wmo. Ook door middel van informatie en advies worden mantelzorgers ondersteund. De MO-groep (maatschappelijke ondernemers) meent dat gezien de decentralisaties de ondersteuning aan vrijwilligers met betrekking tot zorggerelateerde taken uitgebreid moet worden. Professionals zullen vrijwilligers niet alleen moeten opleiden, maar ook ruimte moeten bieden. Dat vergt soms het opnieuw definiëren van de relatie vrijwilliger-professional.

### **Verantwoordelijkheid eigen buurt en veiligheid**

De gemeente Dordrecht heeft al lange tijd ervaring met wijkgericht werken. Op het gebied van veiligheid en leefbaarheid zijn goede resultaten geboekt. Als het gaat om de verantwoordelijkheids-vraag, moeten we vaststellen dat vooral de gemeente hier de regie heeft genomen. De gemeente is zich bewust dat het wijk- en buurtniveau bij uitstek geschikt is om tot een integrale uitvoering te komen.

De vraag is of de gemeente dan wel de instellingen en/of de burgers hier (een groot deel van) de regie moeten krijgen. De vraag is waar de grenzen liggen van het organiserend vermogen van de wijken en de buurten en hoe die grenzen kunnen worden verschoven.

In Dordrecht is ruime ervaring opgedaan met het betrekken van bewoners bij hun buurt. Denk hierbij aan het project 'wijkwensen' en het project 'bewoners aan zet'. Zo hebben we in Dordrecht geleerd dat het weinig zin heeft antwoorden te verwachten op problemen die niet leven bij de burgers. Maar ook hebben we geleerd dat buurtbewoners unieke kennis hebben. Een voorbeeld is de bezetting van parkeerplaatsen in de loop van een week en een dag. Hierdoor kwamen nieuwe oplossingen in zicht. Hier is dus een bescheiden mate van 'loslaten' door de gemeente al wel degelijk aan de orde.

Met betrekking tot het thema veiligheid heeft de gemeente de laatste jaren een steviger rol gepakt. Denk aan de taskforce overlast. Veiligheid blijft altijd op de agenda: "van veiligheid krijgt je nooit genoeg". In Dordrecht wordt, zij het mondjesmaat, ook invloed voor de handhaving van de veiligheid belegd bij burgers. Gedacht wordt aan het invoeren in Dordrecht van een project 'De buurt bestuurt'. Hierbij krijgen bewoners meer zeggenschap over waar met name de politie in een bepaalde buurt op inzet.

Er leven hoge verwachtingen van de mogelijkheden voor integrale uitvoering van het sociale beleid op de schaal van de buurt. Zo spreekt de RVZ van de wenselijkheid om de basiszorg in de buurt te organiseren als verbindende schakel tussen persoon, zorg en samenleving. In Dordrecht zijn we in dit kader bezig sociale wijkteams in te richten. Hier ligt een immense uitdaging.

### **Professionals**

De veranderingen betekenen niet alleen veel voor de (vrijwillige) inzet van burgers, maar ook voor het functioneren van professionals. Net als in het land, is er ook in Dordrecht sprake van een omslag in denken als het gaat om de ruimte die professionals nodig hebben om hun werk te doen. De vele gespecialiseerde instellingen met allemaal hun eigen logica, belangen, cultuur en werkwijzen zorgen bij huishoudens/gezinnen die te maken hebben met verschillende problemen voor weinig optimale oplossingen. Het Rijk heeft dit ingezien en heeft de slogan *één gezin, één plan, één regie* gelanceerd. Dat vergt van instellingen dat ze meer mandaten geven aan de professionals in de frontlinie. Dat moet gepaard gaan met een forse beperking van registratie- en verantwoordings-lasten. Deze omslag vergt ook veel van professionals, men zal bereid moeten zijn generalistischer te werk te gaan en verregaand samen te werken met professionals van buiten de eigen sector. Bovendien moeten interventies vooral gericht zijn op het versterken van het sociaal netwerk en het bevorderen van eigen kracht. Dit alles dichtbij de burger en ver van het veilige kantoor. Dit gaat allemaal niet vanzelf, hiervoor moeten instellingen leren 'loslaten' en hun managementstijl drastisch veranderen. Tenslotte vraagt dit ook wat van de gemeente als opdrachtgever. Als de verantwoordelijkheden 'laag' worden belegd, moet er ook heldere doelstellingen komen die richting geven aan het handelen in de praktijk.

### Conclusie

De conclusie is dat we bij de verschuivende verantwoordelijkheidsverdeling in de Dordrecht, op wat accentverschillen na, dezelfde ontwikkelingen zien als op landelijk niveau. Ook bij ons zien we een groter beroep op de burger en op sommige gebieden tegelijkertijd een stevige regie van de gemeentelijke overheid.

### **Visie gemeentebestuur**

De verandering van de verzorgingsstaat zal voor een groot deel in de gemeente zijn beslag krijgen. De grenzen van de betaalbaarheid van die verzorgingsstaat zal juist op de schaal van de gemeente gaan schuren. Velen menen dat de legitimiteit van de overheid onder druk staat en hierdoor verder onder druk zal komen. Bij legitimiteit van bestuur gaat het in feite om drie vragen: 1. accepteren de burgers het beleid? 2. vertrouwen de burgers het bestuur? 3. zijn de burgers tevreden?

Mede omdat in de verzorgingsstaat veel zaken die voorheen in de samenleving hoorden zijn gecollectiveerd en verstatelijkt is de afstand tussen burgers en instanties van sociale zekerheid sterk toegenomen (onherkenbare, bureaucratische organisaties). Sociale zekerheid moet weer een zaak worden 'van' burgers in plaats van 'voor burgers'. Hier ligt de kans van de gemeente.

De huidige situatie in het sociale domein in ons land is complex en onzeker. Één bevredigend antwoord m.b.t. legitimiteit is niet mogelijk, daarvoor zijn opvattingen van burgers te zeer verschillend. We bevinden ons in een periode van transitie. Daarom is alert meebewegen van het gemeentebestuur nodig. Een in beton gegoten visie is in deze situatie niet werkzaam. Realisatie van een integrale aanpak van de te decentraliseren taken is alleen mogelijk *met* voldoende ruimte voor lokaal maatwerk en *zonder* een vooraf op te stellen organisatorische blauwdruk. Dit proces vereist een stapsgewijze verandering waarbij verkregen inzichten systematisch worden verankerd.

Kernwoorden van onze visie zijn dan ook: *nabijheid*, *vereenvoudiging* en *vertrouwen in eigen kracht* van burgers. Dit vraagt een houding van *responsiviteit* van het gemeentebestuur.

#### *Uitgangspunt*

Ons uitgangspunt en doel is: participeren naar vermogen. We gaan uit van de gedachte dat mensen en hun sociale verbanden veel mogelijkheden hebben die kunnen worden benut. Onze veronderstelling die door veel onderzoek bevestigd wordt, is dat er grote baten verbonden zijn aan participatie. Zowel voor het individu als de samenleving. Wij zien participatie dus niet alleen als doel, maar ook als middel.

#### *Nabijheid*

De gemeente is de overheidslaag die het dichtst bij de burger staat. Dat voordeel willen we, ondanks de nood om zaken op regionaal niveau beleidsmatig te organiseren, benutten. Lokale oplossingen, maatwerk en benutten van de eigen kracht kunnen vooral gerealiseerd worden in wijken en buurten. Hier moet de samenhang tot stand komen. Het vergt een groei naar een inclusieve samenleving waarin ook mensen met beperking kans krijgen om mee te doen. Het wijkgericht werken zal zowel geïntensiveerd als veranderd worden.

#### *Vereenvoudiging*

Te veel mensen kunnen hun weg niet meer vinden in onze complexe verzorgingsstaat. Het stelsel van de (jeugd)zorg, en van werk en inkomen is in de loop van de jaren uitgedijd, complex en afstandelijk geworden. Deze stelsels willen we vereenvoudigen.

#### *Vertrouwen in burgers*

Wij delen de opvatting van de Raad voor het Openbaar Bestuur dat Nederland een veerkrachtige samenleving kent waar van oudsher veel mensen bereid zijn zich vrijwillig in te zetten. We gaan op zoek naar die kracht van de burgers en laten tegelijkertijd die burgers niet los.

#### *Houding van responsiviteit*

We erkennen dat de wereld complex is en we weten dat er verschillende opvattingen bestaan over de verzorgingsstaat die niet met elkaar te rijmen zijn. Met een houding van responsiviteit bedoelen we dan ook niet de houding van 'u vraagt en wij draaien'. We willen ons echter niet verschuilen achter bureaucratische muren en ingewikkelde stelsels. We blijven intensief in gesprek met onze burgers en hebben de bereidheid plannen en werkwijzen bij te stellen. We realiseren ons ook dat de politiek discussie voor de vormgeving van de brede maatschappelijke ondersteuning in het sociale domein goeddeels verplaatst wordt van het rijk naar de gemeenteraden.