

Inclusief vertrouwen

Beleid in het sociaal domein,
voor en mét de inwoner



Remko de Paus

INCLUSIEF VERTROUWEN

Beleid in het sociaal domein, voor en mét de inwoner

Nederlandstalige uitgave ©2023 Kantel Academie Nederland

Redactie en uitgeefcoördinatie: Bianca Kroon

Illustraties: Miranda Kruse

Fotografie: Marjolein van Panhuys

ISBN: 978-94-90969-43-1

NUR: 740

Let op

Zowel de auteur als de uitgever wil met deze uitgave informatie verstrekken over het onderwerp. Het doel van dit boek is te onderwijzen. Adviezen in het boek zijn altijd vrijblijvend en indien toegepast voor eigen risico.

De auteur en de uitgever nemen geen enkele aansprakelijkheid voor schade, hetzij direct of indirect, van welke aard dan ook, voortvloeiend uit of verband houdend met het gebruik van de informatie uit dit boek.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave, in enige vorm of op enige wijze schriftelijk of verbaal, heeft u schriftelijke toestemming nodig van de auteur of uitgever.

Bij geschreven tekst gebruikt u de bronvermelding: (Bron: uit *Inclusief vertrouwen* van Remko de Paus, www.inclusiefvertrouwen.nl)

www.inclusiefvertrouwen.nl (auteur)

www.auteurscollege.nl (uitgever)

INHOUD

Over de titel	8
Inleiding	9
Het waarom	9
Wat ga je lezen	10
1 Kwetsbare inwoner	15
1.1 Overheid biedt hulp en ondersteuning	16
1.2 Verschillende vormen van kwetsbaarheid	17
1.3 Ondersteuningsvragen van inwoners	20
1.4 Toegankelijkheid van de openbare ruimte	24
1.5 Sociale netwerk en mantelzorg	25
1.6 Verantwoordelijkheid voor zorg	26
1.7 Kwaliteit van leven en herstel	29
2 Wettelijke opdracht	35
2.1 Landelijke aansturing welzijnswerk	36
2.2 Decentralisaties	36
2.3 Wijkteams	41
2.4 Maatwerk	43
2.5 Kaderwet	48
2.6 Procedure hulpaanvraag	49
2.7 Dynamiek	50
2.8 Planverplichting	53
2.9 Lokale regels	54
2.10 Jurisprudentie	56
3 Gereedheidskist van een beleidsadviseur	61
3.1 Aanbieders	62
3.2 Keuzevrijheid	62
3.3 Regionale samenwerking	73
3.4 Beslisdocumenten	78
3.5 Financiële huishouding	83
3.6 Samenwerking met andere domeinen	85
3.7 Relatie met uitvoering en ondersteuning	93
3.8 Overleg	96

4 Gemeentelijk beleid	101
4.1 Benutten gereedschapskist	102
4.2 Beleidskader	105
4.3 Van kader naar uitvoering	109
4.4 Participatie (inwoner, professional)	112
4.5 Monitoren van trends	117
4.6 Algemene beleidsdoelen vertalen naar een instellingsdoel	122
4.7 Beleid volgens de Japanse methode	123
4.8 Overlegstructuur	124
5 Politiek en omgeving	127
5.1 Gemeenteraad en college	128
5.2 Openbaarheid	130
5.3 Raadvragen (mondeling en schriftelijk)	133
5.4 Samenwerken	133
5.5 Management en directie	136
6 Dynamiek	139
6.1 Intern gedoe	140
6.2 Proces- en casusregie	141
6.3 Crisissituaties	143
6.4 Landelijk	145
6.5 Regiogemeenten	147
6.6 Organisaties	149
7 Vertrouwen	153
7.1 Vertrouwen naar aanbieder	154
7.2 Vertrouwen naar inwoner	155
7.3 Transparantie	157
7.4 Tijdwinst	159
7.5 Controle en weerstand	159
7.6 De relatie centraal	160

8 Organiseer je eigen werkplezier	163
8.1 De straat op	164
8.2 Aandacht geven	164
8.3 Hart voor de organisatie	165
8.4 Effect van ondersteuning	165
8.5 Samenwerking wethouder	166
8.6 Verschil maken	166
Veel werkgeluk	168
Dankwoord	171
Bijlagen	172
Afkortingen	172
Begrippen	176
Initiatiefvoorstel gemeenteraad Zwolle over betrokkenheid van inwoners	181
Bronnen	187
Over de auteur	189
Over TransitieDOEN en de Kantel Academie Nederland	190





Kwetsbare inwoner

Veel mensen krijgen in hun leven te maken met momenten waarop het (even) niet meer gaat. Er zijn ook mensen waarvan vanaf het begin duidelijk is dat zij het nooit helemaal alleen zullen redden. En er is een grote groep mensen die met de juiste ondersteuning een heel eind komt.

1.1 OVERHEID BIEDT HULP EN ONDERSTEUNING

Als iemand het op de een of andere manier niet redt, kan hij of zij aankloppen bij het sociaal (wijk)team van de gemeente. Vanuit het sociaal domein bieden consulenten, namens de gemeenten, inwoners met een kwetsbaarheid hulp en (inkomens)ondersteuning. De een heeft meer hulp nodig, dan de ander, afhankelijk van de situatie en de kwetsbaarheid.

Bijvoorbeeld:

- Na hun scheiding zit Klaas mentaal in de knoop en Marie raakt dakloos.
- Kenneth heeft sinds zijn geboorte een verstandelijke beperking.
- José is vanaf haar middel verlamd.
- De 87-jarige Saar kan haar huis niet meer schoonhouden en ze heeft hulp nodig bij het douchen.
- Als gevolg van een ongeluk heeft Karla een niet-aangeboren hersenaandoening.
- Ahmed krijgt steeds meer problemen door zijn dementie.
- Vanwege zijn verslaving functioneert Kevin steeds slechter.
- Door de mantelzorg voor een familielid vergeet Imane om goed voor zichzelf te zorgen. Ze krijgt daar steeds meer last van.
- Wim is alleen. Zijn familie is weggefallen en vrienden heeft hij niet. De eenzaamheid krijgt steeds meer invloed op zijn dagelijks functioneren en mentale welzijn.

De gemeente kan hulp bieden bij het zoeken naar woonruimte, het aanvragen van psychosociale steun, het ordenen van financiën, het structureren van de dag, het plannen van de week, het schoonhouden van het huis, het regelen van toeslagen, belasting of uitkering, en het formuleren van (herstel)doelen. Een van de taken van de overheid is om de juiste hulp en ondersteuning aan inwoners te organiseren. Gemeenten spelen daar een heel grote rol in.

Van en voor iedereen

De overheid is van iedereen en is er voor iedereen. Maar juist voor de groep inwoners met een kwetsbaarheid maak jij het beleid. Het is belangrijk te weten wie die inwoners met een kwetsbaarheid zijn. Het is ook belangrijk om je te realiseren dat kwetsbaarheid geen statisch gegeven is. Er zijn mensen die in hun jeugd ondersteuning nodig hebben en daarna

weer zonder kunnen. Oudere mensen hebben meer kans op lichamelijke problemen, die hen kwetsbaar maken. Eigenlijk maak je dus beleid voor alle inwoners: vroeg of laat heeft iedereen, ongeacht welke kwetsbaarheid, ondersteuning nodig.

1.2 VERSCHILLENDE VORMEN VAN KWETSBAARHEID

Elke kwetsbaarheid of beperking heeft specifieke ondersteuning nodig en heeft consequenties voor de ondersteuning die vanuit de gemeente geboden wordt. In een aantal gevallen is overduidelijk wat er nodig is. De grootste problemen ontstaan als iemand meerdere beperkingen heeft. Met name de combinatie van een verstandelijke beperking en een psychische stoornis is voor de meeste zorgaanbieders te complex. Ook de combinatie van een verslaving en een psychische stoornis (dubbeldiagnose) brengt problemen bij de meeste zorgaanbieders. Zij richten zich op een van de twee beperkingen en kunnen een combinatie vaak niet aan. Niet zelden belandt een inwoner met meer dan één beperking tussen wal en schip.

Als ambtenaar in het sociaal domein moet je dus goed weten welke problematiek er kan spelen bij de verschillende vormen van beperkingen. De vier meest voorkomende vormen van kwetsbaarheid zijn: verstandelijke beperking, psychische gezondheid en verslaving, niet-aangeboren hersenletsel en lichamelijke beperking.

Verstandelijke beperking

Met een verstandelijke beperking word je geboren, die verdwijnt dus nooit. De bekendste verstandelijke beperking is het syndroom van Down. Mensen met het syndroom van Down kunnen, met de juiste ondersteuning, goed functioneren in de horeca (denk bijvoorbeeld aan Brownies & Downies). Minder bekend zijn het fragiele-X-syndroom en het Smith-Magenissyndroom.

Er zijn grote verschillen in zelfredzaamheid tussen mensen met een verstandelijke beperking. Daarom wordt onderscheid gemaakt tussen mensen met een lichte, een matige, een ernstige of een diepe verstandelijke beperking. Er zijn in Nederland ongeveer 440.000 mensen met een

verstandelijke beperking (bron: vzinfo.nl/verstandelijke-beperking). Zo'n 110.000 van hen kan aanspraak maken op de Wet langdurige zorg (Wlz). Veel regio's bieden een crisisplek voor mensen met een verstandelijke beperking voor als het uit de hand loopt. Dit gebeurt het meest bij mensen die een indicatie hebben voor de Wlz. Voor wie in een crisis belandt zonder Wlz-indicatie is de gemeente verantwoordelijk.

Psychische gezondheid en verslaving

"Ruim 4 op de 10 mensen hebben ooit in hun leven één of meerdere psychische aandoeningen gehad. De drie hoofdgroepen – stemmingsstoornissen, angststoornissen en middelenstoornissen – komen elk ongeveer even vaak voor: 1 op de 5 mensen heeft ooit in het leven een dergelijke stoornis gehad" (bron: Trimbos). Ook hier zijn de verschillen in zelfredzaamheid groot, van weinig tot geen ondersteuning tot opname in een Wlz-instelling.

Binnen de geestelijke gezondheidszorg (ggz) ligt steeds meer de nadruk op herstel. Niet langer vormt de diagnose, en daarmee een behandelplan om iemand beter te maken, het uitgangspunt. Herstelgericht werken helpt het individu, met als doel iemand binnen zijn mogelijkheden zo goed mogelijk te laten functioneren en participeren. Dit met zo min mogelijk professionele hulp. Dat betekent dat herstelondersteuning zich ook afspeelt buiten de ggz, bijvoorbeeld in herstelacademies, zelfregiecentra, wijk-, buurt- en kunstencentra, vrijwilligersorganisaties, sociale wijkteams, etc. Naasten (familie en vrienden), ervaringsdeskundigen en vrijwilligers spelen hierin een belangrijke rol (bron: GGZ-Standaarden).

Psychische problemen en verslaving kennen vaak een cyclisch verloop: lange tijd kan het goed gaan, en ineens kan er een crisis komen. Er vindt dan een terugval plaats, die heftige vormen kan aannemen. In een crisis kan iemand gewelddadig worden of onbegrepen gedrag (ook wel verward gedrag genoemd) vertonen. Wanneer hij een veiligheidsrisico vormt, bijvoorbeeld wanneer hij zich onttrekt van zorg en zorgt voor overlast of criminaliteit, kan de burgemeester een crisismaatregel opleggen, een vorm van verplichte ggz.

Niet-aangeboren hersenletsel (NAH)

De naam niet-aangeboren hersenletsel (NAH) zegt het al: het letsel ontstaat na de geboorte. Het letsel kan een oorzaak van buitenaf hebben, zoals een auto-ongeluk, een klap op het hoofd of door een val van een trap. Maar er kan ook intern, in de hersenen, iets misgaan, zoals bij een bloedvat dat knapt of een propje dat in de bloedbaan van de hersenen vast komt te zitten. De gevolgen van hersenletsel kunnen voor de buitenwereld goed zichtbaar zijn, bijvoorbeeld in de manier waarop iemand beweegt of spreekt. Maar de gevolgen kunnen ook (min of meer) onzichtbaar zijn, omdat het gaat om veranderingen in het denken en onthouden, de emoties, de gevoelens en het gedrag. Vaak kosten bepaalde handelingen veel meer energie of kan iemand slecht prikkels verdragen. Dat is lastig en soms ook frustrerend, vooral omdat deze beperking uiterlijk niet zichtbaar is.

Hersenletsel verandert mensen, bijna niemand wordt weer precies zoals hij of zij was. Na afloop van de revalidatie, en dat kan soms jaren duren, wordt duidelijk welke impact het hersenletsel heeft op het dagelijks functioneren (bron: Patiëntenvereniging hersenletsel).

In de voorbereidingen op de decentralisatie van de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) naar gemeenten, wilde ik weten waar mensen met NAH behoefte aan hebben. Ik bezocht hiervoor een landelijk congres over NAH.

Een voormalig autocoureur vertelde over de impact van zijn ongeluk. Zijn energie voor een hele dag ging zitten in zijn korte presentatie op dat congres, vertelde hij. De rest van de dag zou hij niets meer waard zijn. Andere sprekers met NAH beaamden dit. Zij moesten elke ochtend nadenken of je eerst je sokken aandoet of je broek. Hun hersenen konden dit niet meer onthouden. Nadat het publiek een paar keer had geklapt voor de sprekers, ontstond er beroering. Niet iedereen bleek tegen het geluid van de klappende handen te kunnen. De dagvoorzitter stelde voor vanaf dat moment te zwaaien als teken van steun en dank voor de sprekers.



7

Vertrouwen

Als gemeente ben je een van de spelers in het sociaal domein. Bij de Jeugdwet, bijvoorbeeld, zijn huisartsen, medisch specialisten en jeugdartsen nauw betrokken. Zij hebben het recht om jeugdigen door te verwijzen naar jeugdhulp. Verder voert de gemeente meestal niet de ondersteuning en hulpverlening zelf uit, maar maakt daarover afspraken met aanbieders. Dat maakt dat je, als beleidsmedewerker, afhankelijk bent van anderen om het in jouw gemeente goed te regelen voor de inwoners.

Samenwerken met anderen begint met vertrouwen. Of in elk geval de intentie om te werken aan vertrouwen.

7.1 VERTROUWEN NAAR AANBIEDER

Als gemeente ben je afhankelijk van de kwaliteit die de zorgaanbieder levert aan de inwoner met een kwetsbaarheid.

Bij veel gemeenten heerst in meer of mindere mate wantrouwen in de richting van de zorgaanbieder. Het uitbesteden van zorg kost de gemeenschap immers veel geld en zij vinden dat je kritisch moet zijn en blijven op wie die zorg verleent. Maar de kans dat zorgaanbieders er altijd op uit zijn om de boel te flessen of om steeds meer budget te willen krijgen, is relatief klein. Zo overdreven tref je het niet vaak aan en met een basishouding van vertrouwen kun je dat zelfs voorkomen.

Als je vanuit vertrouwen handelt, laat je de zorgaanbieder zien dat je hem serieus neemt en zal de andere kant van de tafel ook vanuit vertrouwen reageren.

Vertrouwen in het sociaal domein, tussen de gemeente en de hulpverleners die de inwoners ondersteunen, is heel belangrijk. Uiteraard is de relatie tussen jouw wethouder en de directeur van de instelling belangrijk, maar het meest intensieve contact vindt plaats tussen jou en de manager/directeur van de instelling. Bouwen aan het vertrouwen is een essentieel onderdeel van het grotere geheel. Het is dodelijk als de hulpverlener die bij de inwoner thuiskomt, negatief is over het gemeentelijk beleid, dit duidelijk laat weten en zich niets aantrekt van de gemaakte afspraken.

Als er een breuk in het vertrouwen komt of is geweest, dan is het zaak om dat direct uit te spreken en te starten met weer opbouwen van het vertrouwen. Blijf nooit hangen in wantrouwen. Ook een relatie die moeizaam verloopt, zal verbeteren wanneer er vanuit vertrouwen wordt gewerkt. En wanneer er wederzijds vertrouwen is, dan zal de zorgaanbieder ook makkelijker meebewegen met het gemeentelijk beleid.

Subsidies

Neem de subsidies, bijvoorbeeld. Om subsidie te krijgen moet de zorgaanbieder aan bepaalde eisen voldoen. Deze eisen worden opgesteld door de gemeente. Een van de voorwaarden zou kunnen zijn dat de aanbieder een bijdrage moet leveren aan de duurzaamheidsdoelstelling van de gemeente. Of dat er een geheel nieuwe werkwijze komt. Of dat de aanbieder een bijdrage moet leveren aan het door de gemeente beoogde maatschappelijk effect.

Valkuil van de gemeente kan zijn dat deze voorwaarden vanuit wantrouwen worden opgesteld en toegevoegd. Als voor de subsidieaanvrager helder is dat de extra voorwaarden vanuit vertrouwen komen en de gemeente er iets mee hoopt te bereiken ten behoeve van de maatschappij of het proces, dan is de kans groot dat de aanvrager makkelijk meebeweegt.

Bureaucratie

Steeds meer verantwoordingsinformatie vragen, bevordert bureaucratie en zorgt ervoor dat de zorgaanbieders de hakken in het zand gaan zetten. Dit resulteert erin dat overleggen steeds moeizamer zullen gaan en minder resultaat opleveren.

Collega's die een zeker wantrouwen etaleren naar de aanbieders waar jij ook mee werkt, kunnen stoorzenders zijn. Je zit dan in een lastige situatie. Het is belangrijk om te achterhalen waar dat negatieve beeld dat ze hebben vandaan komt en om de positieve punten die jij bij dezelfde aanbieder ervaart te benadrukken.

7.2 VERTROUWEN NAAR INWONER

Naast wantrouwen van gemeente naar de zorgaanbieder ervaar ik soms bij collega's nog steeds een zeker wantrouwen naar de inwoner. De calculerende en manipulerende burger vormt hierin het beeld.

Dat is iemand die zich bij jou meldt voor financiële ondersteuning voor huishoudelijke hulp, maar de hulp in de huishouding prima zelf kan betalen of genoeg familie heeft om haar te helpen. Of de persoon die niet tevreden

is met vijf uur begeleiding per week en vier uur per dag begeleiding wil hebben omdat zijn buurman dat ook heeft.

Deze persoon bepaalt het wantrouwen, omdat hij het onderste uit de kan wil. Omdat hij vindt dat hij er recht op heeft als kwetsbare inwoner en omdat de gemeente het 'toch wel' betaalt.

Adviesraad

De valkuil is dat je dat wantrouwen naar inwoners ook kan overbrengen in de relatie met de Adviesraad Sociaal Domein. Zij willen immers steeds meer en geen bestaande rechten van inwoners schenden, is vaak wat je op gemeentehuizen hoort. Zeker in tijden van bezuinigingen wordt dat als belemmerend ervaren.

Ook hier is mijn ervaring dat als je een positieve insteek kiest, dit beeld vrijwel volledig verdwijnt. Als je de betrokken inwoners uit de adviesraad waardeert in hun rol, ze helpt bij het voeren van een discussie, luistert en afspraken nakomt, dan zijn ze meestal heel bereid om mee te bewegen.

Vlak voor de decentralisaties een feit waren, moesten er in alle gemeenten nieuwe verordeningen worden opgesteld. Doel was dat de inwoners zouden weten welke rechten en plichten er kwamen te vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente.

In mijn gemeente kon de Wmo-adviesraad advies geven op deze nieuwe verordening. De adviesraad bestaat uit betrokken inwoners, waarvoor een juridisch document als een verordening geen gesneden koek is. Om die reden maakte ik er een memo bij. Daarin legde ik uit dat sommige onderdelen rechtstreeks uit de wet kwamen. Voor aanpassingen daarvan kon de adviesraad zich direct tot Den Haag wenden.

In de memo benadrukte ik waar de lokale keuzes lagen. In het gesprek met de adviesraad hadden we het dan ook vooral op de punten waar we, als gemeente, eventueel wat aan zouden kunnen doen. Het was een fijn gesprek met wederzijds vertrouwen. De Wmo-adviesraad gaf een heel mooi advies op een zorgpunt in de praktijk, dat ik heb opgenomen in de verordening.

Over de auteur

Als het gaat om het gemeentelijk sociaal domein, in het bijzonder de Wet maatschappelijke ondersteuning, is Remko een bron van kennis en ervaring. Hij werkt bij grote en kleine gemeenten en komt zo in contact met zorgaanbieders, ministeries, koepelorganisaties, kennisinstituten, cliëntenorganisaties, adviesraden, woningbouwcorporaties, veiligheidshuizen, politie. Maar bovenal werkt hij samen met mensen: daklozen, verslaafden, inwoners met en zonder kwetsbaarheden, hulpverleners, bemoeizorgers, consultants, wethouders, managers, directeuren, adviseurs, staatssecretaris.

Geboren en getogen in de Zaanstreek, maakte Remko zijn middelbare school af in Leiden. De Landbouw Universiteit Wageningen bleek niet de juiste studiekeuze, al woonde hij in Wageningen met veel plezier. Vanuit Wageningen werd Remko politiek actief en rondde hij zijn studie bestuurskunde af aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Hij studeerde af in Amsterdam, bij het toenmalige Instituut voor Publiek en Politiek. Daar publiceerde hij zijn eerste boek *Opvallend Aanwezig*, een bewerking van zijn afstudeerscriptie, over succesvolle voorbeelden van betrokkenheid van etnische minderheden bij gemeentelijk beleid.

In Enschede startte Remko zijn ambtelijke carrière bij de gemeente Enschede. In 2004 verhuisde naar Zwolle, waar hij nog steeds woont. Hij is getrouwd en heeft drie kinderen.

Na ruim 13 jaar als ambtenaar gewerkt te hebben, begon Remko september 2013 voor zichzelf. Met TransitieDOEN en, nu, de Kantel Academie Nederland werkt hij voor gemeenten en organisaties in het gemeentelijk sociaal domein om samen met de inwoners waar het om gaat, voor hen de beste resultaten te bereiken.

Hij probeert elke dag de slogan “Niets over ons, zonder ons”, in de praktijk te brengen. Deze slogan wordt gebruikt door organisaties van ervaringsdeskundigen, als het gaat om leven met een beperking. Naast zijn werk is hij als bestuurslid actief bij een inloophuis in Zwolle en een regionale organisatie van ervaringsdeskundigen in de ggz.

Inclusief vertrouwen

Beleid in het sociaal domein, voor en mét de inwoner

Het beroep van ambtenaar komt niet veel voor op de lijstjes van droombanen. Toch is Remko de Paus overtuigd: "Beleidsadviseur sociaal domein is een enorm veelzijdig en geweldig vak. Je kunt het verschil maken voor mensen die dat nodig hebben."

Inwoners met een kwetsbaarheid kunnen hulp en (inkomens)ondersteuning vragen bij het sociaal domein van de gemeente. Tijdelijk of structureel. Dit boek geeft inzicht in hoe procedures werken, hoe mensen werken (of juist niet), hoe je draagvlak kunt creëren en creatief kunt (mee)denken. En, vooral, wat het je oplevert als je trouw blijft aan je eigen kernwaarden en daadwerkelijk aandacht geeft aan betrokkenen.

Goed beleid ontstaat door gesprekken met inwoners, professionals en collega's. Zeer lezenswaardig!

*Erik Dannenberg, voorzitter Divosa en
lid Raad voor Volksgezondheid & Samenleving*

... veel aansprekende ervaringen en daardoor zowel geschikt voor beginnende als ervaren ambtenaren in het (brede) sociaal domein.

*Chris Kuypers, directeur LCGW, vereniging van gemeenteambtenaren
in het sociaal domein*



Remko de Paus, zelfstandig beleidsadviseur Sociaal Domein bij Kantel Academie Nederland, ondersteunt gemeenten en organisaties die samen met de kwetsbare burger zoeken naar een structurele oplossing zoeken voor diens situatie. 'Niets over ons, zonder ons' is zijn slogan. De Paus heeft eerder het boek *Opvallend aanwezig, participatie van etnische minderheden in zes gemeenten belicht* uitgebracht.

