

Vergaderjaar 2014–2015

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

Nr. 173

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2014

Met de motie Slob (Kamerstuk 33 750 VII, nr. 60 d.d. 2-7-2014) vraagt de Tweede Kamer het kabinet om een nadere invulling van het begrip participatiesamenleving in relatie tot de decentralisaties en het mantelzorg- en vrijwilligersbeleid. Met deze brief komt het kabinet aan dit verzoek tegemoet. Deze brief is mede tot stand gekomen na overleg en met inbreng van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Wat is de participatiesamenleving?

Nederland kent momenteel een beweging die met verschillende benamingen wordt aangeduid: vermaatschappelijking, energieke samenleving, vitale samenleving en ook participatiesamenleving. De kern daarvan is een samenleving waarin mensen zelf betrokken zijn bij en mede-eigenaar zijn van publieke voorzieningen. De zorg en ondersteuning vanuit de overheid sluiten hierbij aan, in plaats van andersom. Zorg en ondersteuning vanuit de overheid vinden op maat plaats, al naar gelang de situatie waarin mensen zich bevinden en de mogelijkheden waarin ze zelf met behulp van hun omgeving oplossingen kunnen aandragen. Om dit te bereiken zijn onder meer verschillende decentralisaties in gang gezet, ten aanzien van de jeugdzorg, de onderlinge ondersteuning en de (arbeids)participatie. Deze helpen gemeenten te differentiëren in het ondersteuningsaanbod al naar gelang de behoefte en situatie van hun inwoners.

De participatiesamenleving kent dan ook twee elkaar aanvullende bewegingen: één van «onderop», waarin mensen zich organiseren ten behoeve van een voorziening die ze voor zichzelf of hun omgeving nodig achten. De voorbeelden in de domeinen van zorg, energievoorziening, vervoer en leefbaarheid zijn hiervan inmiddels legio. En één van «bovenaf», waar de overheid haar ondersteuning laat aansluiten op datgene wat mensen in al hun gevarieerdheid nodig hebben. De (decen-

trale) overheid blijft weliswaar vangnet voor wat betreft zorg en ondersteuning, maar professionele hulpverleners die met publiek geld zorg verlenen, doen dat in samenspraak met hulpvragers en hun omgeving. Decentralisatie (of transitie) staat zo ten dienste van transformatie, waarbij sociale innovatie en samenredzaamheid centraal staan. En waarbij de beschikbare middelen vanuit de overheid zo efficiënt en gericht mogelijk worden ingezet. Zoals door de Minister-President reeds eerder is aangegeven dit jaar, staat het daarbij buiten kijf dat goede voorzieningen voor een ieder beschikbaar zullen blijven en dat bovengeschetste veranderingen plaatsvinden binnen de blijvende zekerheid van de verzorgingsstaat.

De ontwikkeling van de participatiesamenleving

De participatiesamenleving is niet iets van de laatste jaren (al maakt de troonrede van 2013 er voor het eerst formeel gewag van). Nederland kent historisch gezien geen traditie van een centraal gestuurde planning door de overheid. Er is altijd sprake geweest van een sterke *civil society*, met een veelheid aan maatschappelijke organisaties en initiatieven, verenigingen, stichtingen en sociale ondernemingen. Dat was in de zestiende eeuw al zo, maar vooral eind negentiende, begin twintigste eeuw, ontstond een stelsel van scholen, ziekenhuizen, woningcorporaties en welzijnsinstellingen op de particuliere leest. Deze instellingen waren missiegedreven en vaak gericht op een specifieke (identiteitsgebonden) doelgroep. In de loop van de twintigste eeuw zijn de meeste organisaties door toenemende wetgeving en subsidiëring geleidelijk aan in de invloedssfeer van de overheid terecht gekomen. Daarmee zijn drie nijpende en met elkaar samenhangende vraagstukken ontstaan: financiële onhoudbaarheid en afhankelijkheid van de overheid en toenemende eenvormigheid van (voorheen) maatschappelijk initiatief.

In de afgelopen decennia vond een voortdurende stijging van collectieve uitgaven plaats, mede doordat er een verschuiving plaatsvond van behoefte naar recht. Niet de vraag of je een voorziening nodig had, maar de vraag of je er aanspraak op kon maken, werd bepalend. Voor de aanpak maatschappelijke vraagstukken werd in eerste instantie naar de overheid gekeken, met toenemende eenvormigheid in aanbod als gevolg. Maatschappelijke organisaties handelden steeds minder vanuit hun onderscheiden missie, ten behoeve van een zelfgekozen doelgroep en steeds meer om te voldoen aan protocollaire eisen vanuit heersende beleids- en subsidiekaders. Ook overheden gingen mensen gelijk en uniform behandelen, zelfs als er sprake was van ongelijke gevallen.

Tegelijkertijd was er vanaf de tweede helft van de vorige eeuw een andere beweging zichtbaar, namelijk die van een groeiende mondigheid en individualisering van burgers. Aan de basis hiervan lag de stijging van welvaart, betere scholing, toegenomen mobiliteit en de komst van internet als kennis- en communicatiebron. Mensen ontwikkelden de wens meer grip te krijgen op de eigen directe woon- en leefomstandigheden. En door gebruik te maken van eigen, meer individuele netwerken waren ze hiertoe ook beter in staat. Deze wens werd versterkt door bovengenoemde trend van verstatelijking van publieke voorzieningen en maatschappelijke organisaties. Door een proces van opschaling en professionalisering zijn organisaties en instellingen verder van de burger af komen te staan, waardoor het gevoel van eigenaarschap verdween. Hierdoor ontstond opnieuw ruimte voor particuliere initiatieven, nu niet meer langs de vertrouwde identiteitsgebonden zuilen, maar passend bij de gevarieerde netwerksamenleving.

De alternatieven voor bestaand publiek aanbod (zoals zorg- en energiecoöperaties, gezamenlijke inkoopcombinaties, gezamenlijke burenhulp of

het beheer van een speeltuin e.d.) zijn talrijk. Mensen weten met behulp van sociale media en individuele netwerken aanbod te organiseren dat aansluit op hun behoeften. Ook ontstaan er initiatieven onder de noemer van de deeleconomie, zoals de opkomst van Airbnb. De participatiesamenleving kan zo tevens gezien worden als een broedplaats van nieuw ondernemerschap.

De samenleving anno nu: de participerende burger en overheid

De netwerk- of participatiesamenleving anno 2014 is niet eenvoudig te duiden. Dit heeft te maken met het feit dat ze volop in beweging is en naar haar aard een breed scala aan verschijningsvormen kent. Er zijn lokale verschillen en ook binnen de verschillende domeinen als zorg, energievoorziening, vervoer of groenvoorziening heeft ze vele gedaanten. Het zou een misvatting zijn te denken dat het eindbeeld van de participatiesamenleving in zicht is. Eigenlijk zal er nooit een eenduidig eindbeeld zijn, omdat de samenleving zo veelsoortig is en in beweging blijft. Juist deze kenmerken stellen de overheid voor de opdracht zich situationeel en contextgericht tot verschillende domeinen en maatschappelijke vraagstukken te verhouden. De decentralisaties, gerealiseerd via de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Participatiewet, maken deze opdracht meer bereikbaar. In een decentraal stelsel kunnen gemeenten aansluiten bij de kracht in de samenleving die overal verschillend is. De ene stad is anders dan de andere, het ene dorp verschillend van de ander en ook binnen gemeenten zijn wijken en buurten weer anders.

Voor de overheid roept de ontwikkeling van participatiesamenleving de vraag op welke rol zij kan spelen. Aansluiten bij de kracht van de samenleving en het verschillend karakter van regio's, steden en wijken heeft een aantal implicaties. De eerste is de erkenning dat er verschil kan ontstaan in toegankelijkheid, kwaliteit en identiteit van voorzieningen. Burgers kunnen oplossingen aandragen die afwijken van wat de overheid voor ogen had. Dat is niet erg, zolang de algemene toegankelijkheid en de basiskwaliteit van voorzieningen gewaarborgd blijven. Als maatschappelijke oplossingen binnen wettelijke kaders vallen, behoren overheden en politici deze te accepteren. Dergelijke alternatieven zijn immers niet meer een «te corrigeren afwijking of incident», maar een toegestane oplossing binnen de eigen verantwoordelijkheid van de burger.

Dat neemt niet weg dat het toezicht op toegankelijkheid, efficiëntie en effectiviteit van voorzieningen een blijvende taak van de (decentrale) overheid is. Ook de rijksoverheid behoudt hierin vanuit zijn systeem- of stelselverantwoordelijkheid een rol van betekenis. Decentralisatie en transformatie laten onverlet dat de grondwettelijke zorgplicht van de overheid (voor hulpbehoevenden) blijft bestaan. Een deel van de bevolking blijft aangewezen op publieke zorgvoorzieningen, volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau is dit structureel 13% van de bevolking¹. Vanuit haar zorgplicht voor deze burgers behoudt de overheid haar functie van sociaal vangnet om mensen die (tijdelijk) niet zelf in staat zijn de eigen maatschappelijke participatie te organiseren, te ondersteunen. Hierin verandert de rol van de overheid en de sociale voorzieningen niet. Wel laat de aanpak in wijkteams zien dat bij de «*empowering*» van deze groep een multidisciplinaire aanpak duidelijk vruchten afwerpt. Vanuit het landelijke project Integrale Aanpak worden gemeenten ook ondersteund bij het vormgeven van een dergelijke integrale aanpak.

¹ SCP (2014) *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving.*

Toch zal de rol van de overheid, centraal en decentraal, veranderen. De traditionele aanpak waarbij vooral gestandaardiseerd en vanuit een centraal punt wordt gewerkt, volstaat niet meer. Die aanpak heeft immers mede bijgedragen aan de institutionalisering van de zorg waarbij de persoon van de zorgbehoevende in zijn context op de achtergrond is komen te staan. Er zal in de toekomst meer sprake zijn van een participerende overheid die samen met – of beter, aansluitend aan – maatschappelijke partners zoekt naar de juiste oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk. Een overheid die ruimte laat waar het kan en niet intervenueert als de samenleving zelf oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken aandraagt. Maar ook een overheid die eventuele hindernissen voor zelforganisatie en samenredzaamheid wegneemt en mensen faciliteert om zelf de zorg en ondersteuning op zich te nemen. Een voorbeeld daarvan is dat in de nieuwe Wmo onder de noemer «*Right to Challenge*» het recht van burgers verankerd is om passende oplossingen voor zorgverlening door te voeren als die een verbetering zijn ten opzichte van de gangbare door de overheid voorgestelde oplossingen. Dit levert mogelijk nieuwe vragen op rondom veiligheid en risicobeheersing, waarbij het de uitdaging is niet te vervallen in de zogenaamde risico-regelreflex en te komen tot een evenwichtige verantwoordelijkheidstoedeling als het gaat om (toezicht op) veiligheid. Een vorm van partnerschap is ook dat overheden mensen met elkaar verbinden of fysieke ruimtes voor een maatschappelijk initiatief beschikbaar stellen. Zo kenmerkt de participatiesamenleving zich ook door een zekere vervaging van de grens tussen publiek en privaat, vanzelfsprekend met behoud van ieders positie en verantwoordelijkheid.

De verwachting is dat de decentralisaties deze vormen van partnerschap zullen bevorderen. Dat is in elk geval zichtbaar in het domein van zorg en ondersteuning. Door deze dicht bij mensen te organiseren ontstaan maatwerkoplossingen waarbij eigen initiatief, inzet van de omgeving en passende ondersteuning vanuit publieke middelen hand in hand kunnen gaan. Dit zal wellicht leiden tot een beter samenspel tussen informele en formele zorg en tussen eigen kracht en een beroep op publieke voorzieningen. In de onlangs gepubliceerde Toekomstagenda «Informele zorg en ondersteuning» zijn hiervan de contouren en uitdagingen geschetst. De agenda is een product van diverse beroeps- en cliëntenorganisaties, in samenwerking met het Ministerie van VWS, en is daarmee zelf al een illustratie van partnerschap geworden. Juist in dit domein kan de participatiesamenleving tot haar recht komen door het samenkomen van vrijwillige inzet, mantelzorg en professionele ondersteuning, waarbij niet gestandaardiseerd maar gerichte oplossingen ontstaan.

Hoewel binnen de participatiesamenleving de overheid dus minder actief stuurt, is de overheidsrol niet die van een afzijdige toeschouwer. De (Rijks)overheid stelt via wettelijke kaders het speelveld vast en blijft verantwoordelijk voor een rechtvaardige verdeling van middelen. Daarnaast geeft ze ruimte en haalt ze eventuele belemmeringen weg. Oplossingen voor praktijkbelemmeringen liggen doorgaans bij de gemeenten, die ten aanzien van wet- en regelgeving weer een signaal-functie naar het Rijk hebben. Vanuit hun ervaring kunnen ze aangeven welke wijzigingen in de wettelijke kaders wenselijk of nodig zijn. Het Rijk en de gemeenten zullen hierover dan ook voortdurend in gesprek moeten zijn. Dit zal onder andere gebeuren via een zogeheten vernieuwingsagenda voor het sociale domein, waar diverse ministeries met aanbieders, cliëntenorganisaties, beroepsverenigingen, gemeenten, verzekeraars en andere maatschappelijke partners de komende tijd aan zullen werken.

Ondersteuning van de participatiesamenleving

De motie vraagt expliciet aandacht voor de rol van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Zoals vermeld, vervult vrijwillige inzet in de participatiesamenleving een sleutelrol, individueel dan wel in georganiseerd verband. Vanuit een sociale betrokkenheid starten mensen initiatieven om anderen – met oog voor onderlinge zorg en ondersteuning – met elkaar te verbinden, om geïsoleerde buurtgenoten bij het maatschappelijk verkeer te betrekken, om culturele evenementen te organiseren of om aandacht voor duurzame initiatieven te vragen. Dit particulier initiatief en deze vrijwillige inzet, vormen de dragende kracht achter sociale vernieuwingen en dragen bij aan sociale cohesie in de samenleving. In de praktijk lopen initiatiefnemers, vrijwilligers en mantelzorgers nog tegen diverse hindernissen aan, soms in wet- en regelgeving, soms in de uitvoeringspraktijk. In de voortgangsbrief Informele zorg² zijn al diverse acties aangekondigd om de positie van informele zorgverleners te versterken. Daarnaast is in het kader van het programma »Terugdringen regeldruk« een maatwerkprogramma gestart om meer ruimte voor vrijwillige inzet te creëren³. Samen met maatschappelijke partijen wordt er gekeken naar oplossingen voor de belangrijkste belemmeringen in de wet- en regelgeving.

Enkele belangrijke stappen in dit verband zijn:

- Binnen het regeldrukprogramma zijn vrijwilligers benoemd als specifieke doelgroep. Dat betekent dat het kabinet bij het opstellen nieuwe wet- en regelgeving de regeldrukeffecten voor vrijwilligers van te voren in kaart brengt en deze informatie meeneemt in zijn overwegingen.
- Binnen het domein van de zorg en ondersteuning werkt het kabinet aan een beter samenspel tussen informele en formele zorg, alsook aan een adequate ondersteuning van mantelzorgers. Hiertoe hebben zoals vermeld diverse veldpartijen en koepelorganisaties in september jl. de Toekomstagenda «informele zorg en ondersteuning» gepresenteerd.
- Daarnaast worden via het programma «In voor Mantelzorg» instrumenten ontwikkeld om de positie van de mantelzorger te versterken, alsook de gemeentelijke ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers.
- Om werk en mantelzorg beter te combineren worden belemmeringen voor uitkeringsgerechtigden voor het doen van vrijwilligerswerk zo veel mogelijk beslecht.
- Om de ontwikkeling van zorgcoöperaties te bevorderen is een informatiekaart van beschikbare instrumenten gepubliceerd (www.invoeringWMO.nl)
- In het programma «Subsidie zonder moeite» zijn handreikingen voor gemeenten ontwikkeld die helpen bij de aanvraag van subsidies voor vrijwillige inzet.
- Met de Nederlandse Organisatie van Vrijwilligerswerk (NOV) is een regulier overleg gestart om knelpunten in de regelgeving en de uitvoeringspraktijk te bespreken.
- In samenwerking met Platform 31 is het experimentenprogramma «Ruim op die regels» gestart. Hierin kunnen knelpunten aan de orde komen waar nog geen oplossing voor handen is (zoals ten aanzien van de deelname aan gemeentelijke aanbestedingen en de hindernis die startende initiatieven ondervinden van vaktechnische kwaliteitsregels).

² Voortgangsbrief informele zorg, 11 november 2014. Kamerstuk 30 169, nr. 38.

³ Programmabrief *Goed geregeld, een verantwoorde vermindering van regeldruk 2012–2017*. April 2013. Kamerstuk 29 362, nr. 212.

- De Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) zal vanaf 2015 kosteloos kunnen worden aangevraagd door vrijwilligers die werken met kinderen of mensen met een verstandelijke beperking.

In lijn met de nota Doe-democratie⁴ werkt het kabinet ook langs andere lijnen aan het ondersteunen van de participatiesamenleving.

- In samenwerking met de VNG is een versnellingsagenda voor de «drie decentralisaties en burgerkracht in 2015» ontworpen. Deze richt zich op wethouders, raadsleden, ambtenaren, instellingen en kleinere gemeenten om langs de weg van intervisie, kennisuitwisseling en gezamenlijke instrumentontwikkeling burgerkracht en maatschappelijk initiatief binnen het sociale domein te stimuleren. Professionals ontvangen een toolkit met een overzicht van relevante spelers voor het sociale domein, reeds beschikbare instrumenten en relevante handelingsperspectieven.
- Het Ministerie van BZK laat een inventarisatie maken van de knooppunten waar initiatiefnemers terecht kunnen voor hulp, advies en materiële ondersteuning. Te denken valt aan vrijwilligerscentrales, initiatievenmakelaars van gemeenten, ideeënbanken, InitiatievenLab's en zorgcoöperaties. Doel is te leren wat nodig is voor een goede, nabije en professionele ondersteuningsstructuur, zonder deze structuur onderdeel van de overheid te laten zijn.
- Het kabinet werkt samen met de VNG aan de zogenaamde «Krachtoer». Deze richt zich op de verbinding tussen gemeenten, bewoners en lokale maatschappelijke initiatieven.
- Het kabinet heeft de Sociaal Economische Raad (SER) gevraagd een advies uit te brengen over de maatschappelijke betekenis van het sociaal ondernemerschap en de mogelijkheden van de overheid om daarbij aan te sluiten.

De wijze waarop de participatiesamenleving zich ontwikkelt, staat zoals gezegd niet vast. Participeren doet iedereen immers op zijn of haar eigen wijze. De overheid hoeft de richting ervan dan ook niet te sturen, maar ze kan haar wel volgen en faciliteren. Met het oog hierop richten het kabinet, de gemeenten en de VNG gezamenlijk een monitor en informatievoorziening voor het sociaal domein in. De eerste resultaten daarvan zullen begin van 2016 aan de Kamer worden gerapporteerd.

Uitdagingen rondom de participatiesamenleving

Bij de verdere ontwikkeling van de netwerk- en participatiesamenleving spelen een aantal uitdagingen die de komende tijd extra aandacht vragen. Deze houden naast de (snelle) ontwikkeling die de participatiesamenleving doormaakt, verband met het ingrijpende karakter van deze vraagstukken.

Een eerste uitdaging is de situationele aansluiting van de overheid bij maatschappelijke initiatieven. Het bieden van ruimte voor maatschappelijke initiatieven vraagt, zoals vermeld, een andere rol van de overheid, die (vooral in de opstartfase) ondersteunend is maar die het eigenaarschap en de regie bij de initiatiefnemers laat. Deze visie is onder meer verwoord in de publicatie *Coöperatie maatschappij* van het wetenschappelijk bureau van de ChristenUnie⁵, die medio september is gepresenteerd en ingaat op nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en burgers. Het vergt van overheden en de verschillende actoren daarbinnen een leerproces om op een goede manier met de nieuwe verhoudingen om te gaan. In dit

⁴ Kamerstuk 33 400 VII, 61.

⁵ Wetenschappelijk instituut Christenunie (2014) *Coöperatie maatschappij, solidariteit organiseren in de eenentwintigste eeuw*. Christelijk-sociaal 2030, Deel 3.

verband heeft het kabinet met interesse kennisgenomen van het advies *Leren innoveren in het sociaal domein* van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling⁶, dat de Staatssecretaris van VWS op 3 december jl. in ontvangst mocht nemen. Ook vanuit het Ministerie van BZK wordt dit leerproces, in samenwerking met beroepsverenigingen en de VNG ondersteund.

De andere uitdaging is de verhouding tussen actieve burgers/vrijwilligers en vakbekwame professionals die zoals vermeld gaat veranderen. Hier liggen kansen, maar ook aandachtspunten. Vanuit het oogpunt van verantwoorde zorg zijn een aantal (medische) handelingen in de zorg wettelijk voorbehouden aan voldoende gekwalificeerde en daartoe bevoegde professionals. Tegelijk is een beter samenspel tussen vrijwilligers, mantelzorgers en professionals geboden, waarbij de zorgprofessional samenwerkt met mantelzorgers en vrijwilligers en daarbij ook de mantelzorger en vrijwilligers ondersteunt. Dit betekent een andere houding van professionals door informele zorgverleners bij zijn of haar werk te betrekken, met inachtneming van wettelijke eisen omtrent bevoegdheid en bekwaamheid. Om in de praktijk dit samenspel te bevorderen dient onder andere de Toekomstagenda «Informele Zorg en Ondersteuning».

Uit de maatwerkaanpak «Vrijwillige inzet» is bekend dat kwaliteitseisen soms een belemmering vormen voor de ontplooiing van maatschappelijke initiatieven. Tot op heden bestaat er geen onderscheid in de omvang van een initiatief als het gaat om het voldoen aan kwaliteitseisen. Een kleine startende of wijkgerichte activiteit moet aan dezelfde vakeisen voldoen als een grote commercieel en professioneel uitgevoerde activiteit. Voor vakeisen ten aanzien van veiligheid ligt dit echter meer voor de hand dan voor vakeisen ten aanzien van kwaliteit van dienstverlening. Met het oog hierop zal het kabinet een verkenning laten uitvoeren naar de juridische mogelijkheden om meer onderscheid te maken inzake omvang van activiteiten als het gaat om het stellen van kwaliteitseisen. Te denken valt aan een ingroeimodel voor vigerende regels en de vergunningverlening die daarbij hoort. Deze verkenning zal plaatsvinden in het kader van de «Agenda Stad», omdat juist in steden relatief veel mogelijkheden bestaan om het idee van zo'n ingroeimodel verder vorm en inhoud te geven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

⁶ RMO (2014) *Leren innoveren in het sociaal domein*.