

De WMO en de rol van kerken

Een verhaal door Hub Crijns, directeur van landelijk bureau Dienst in de Industriële Samenleving vanwege de Kerken (DISK) en senior beleidsmedewerker Kerk en Samenleving met aandachtsveld Diaconie R.-K. Bisschoppenconferentie in Nederland, Jac Franken, senior beleidsmedewerker Dienst in de Samenleving Kerk in Actie Protestantse Kerk in Nederland en Jan Maasen, medewerker diaconie bisdom Rotterdam.

Dit verhaal valt uiteen in verschillende onderdelen. Allereerst gaan we in op achtergronden, die geleid hebben tot de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Als tweede komen de centrale begrippen van de WMO in beeld. Dit overzicht eindigt met plus- en minpunten. We gaan ten derde in op de waarde verantwoordelijkheid, die centraal staat in de WMO. In het vierde onderdeel komt de rol van de lokale kerk(en) in beeld met kansen en bedreigingen en wat er gedaan kan worden.

I. Achtergronden die geleid hebben tot de WMO

Achtergronden

- Vermaatschappelijking van de zorg. Iedereen er weer bij betrekken en iedereen verantwoordelijkheid geven.
- Zelfstandigheid. Mensen met veel zorgbehoeften willen in de maatschappij blijven (liever hulp thuis dan een opname)
- Ontschotting. De schotten weg tussen welzijn en zorg.
- Een functiegerichte benadering. De vraag van de cliënt centraal
- Vergrijzing bevolking. De vergrijzing maakt de huidige voorzieningen te duur (kosten AWBZ nemen de komende jaren met 40% toe en het aantal premiebetalers stijgt niet)
- ‘Civil society’ centraal. Versterk maatschappelijke verbanden, waar burgers deel van uitmaken en die gericht zijn op samenwerken en elkaar ondersteunen (vrijwilligerswerk en mantelzorg)
- ‘Horizontalisering’. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de burgers, de lokale en de landelijke overheid verandert sterk. Gemeente legt verantwoording af aan burgers en gemeenteraad, niet aan het Rijk.
- Decentralisering: het Rijk legt de uitvoering en verantwoordelijkheid van de zorg en welzijn dichtbij de burgers in handen van de gemeentelijke overheid.

Een kaart van onze economische en sociale samenleving

Uit het langdurige armoede onderzoek van bijvoorbeeld Godfried Engbersen en uit de economische theorieën komt een kaart van onze economische en sociale samenleving naar voren. Deze kaart is gebruikt bij het ontwerpen van de WMO en bij de prestatievelden van de WMO zult u merken dat die kaart een rol speelt bij het handelen.

Bij het indelen van de kaart is gebruik gemaakt van de woorden formeel en informeel. De formele economie is de economie van wetten, procedures, regels, contracten, afspraken. De informele economie is die van handjeklap, vrijwilligerswerk, mantelzorg, opvoedwerk, weinig of geen regels, geen papieren.

Een tweede indeling is die van betaald en onbetaald. De betaalde economie is die van het betaalde werk op de vrije (arbeids)markt, loon in ruil voor arbeid. De economie van de herverdeling is ook die van arbeid in ruil voor inkomen, maar dan in de collectieve sector, en aan de uitkeringensector: inkomen bij gebrek aan werk, gezondheid, etc. De bron van deze economie is eerst verkregen via belastingheffing en die bron wordt vervolgens herverdeeld.

De onbetaalde economie is die van gratis werken zonder betaling of inkomen, opvoedwerk, mantelzorg, vrijwilligerswerk.

Met hulp van deze twee indelingen ontstaan vier vakken in de economische en sociale samenleving, waar we allemaal op de een of andere manier in staan en aan meedoen. Bij het invullen hoe we deelnemen of participeren, gaat het niet om of-of, maar om en-en-en-en.

Iedereen participeert op enige wijze in alle vier de economieën, tegelijkertijd en/of in chronologische volgorde.

	formeel	Informeel
Betaald	Economie van de ruil Markteconomie	Grijze informele economie
Onbetaald	Economie van de herverdeling	Economie van de gift

Globaal valt op te merken dat de rijksoverheid in het sociaal-economische beleid van de recente 20 jaar de formele ruileconomie heeft willen bevorderen, de formele herverdelingseconomie heeft willen bezuinigen, de informele gifteconomie te weinig heeft gewaardeerd en de informele criminele economie heeft willen bestrijden.

De WMO bevat in de hernieuwde opvatting over verantwoordelijkheid een herwaardering van zowel de herverdelingseconomie (door de lokale overheid meer verantwoordelijkheid te geven) als van de informele gifteconomie (door vrijwilligerswerk, opvoedwerk en mantelzorg meer te benoemen) als van de markteconomie (door bedrijven een rol toe te kennen bij de uitvoering van bepaalde taken – onder het motto dat bedrijven efficiënter en goedkoper zijn). Bij het spreken over de WMO is het handig om deze economische en sociale kaart in het hoofd te houden.

II. De WMO in beeld

Wettelijk kader

- delen uit de AWBZ die gericht zijn op maatschappelijke ondersteuning
- de ondersteuning op basis van de kaderwet Welzijn, de WVG
- de maatschappelijke opvang en het maatschappelijk werk

Opbouw van de wettelijke bestanddelen:

- | | |
|---|------|
| a. Zelfredzame en solidaire burgers
Eigen verantwoordelijkheid
Gebruikelijke zorg | |
| b. Mantelzorg en vrijwilligerswerk
Civil Society | WMO |
| c. Algemene voorzieningen | WMO |
| d. Individuele voorzieningen (pgb) | WMO |
| e. Verpleegzorg | AWBZ |

Maatschappelijk doel

- Meedoen. WMO is participatiewet, geen zorgwet. Mensen moeten zo lang mogelijk zelfstandig kunnen functioneren en actief kunnen deelnemen aan de samenleving. Betaald werk hebben, onderwijs volgen, lid zijn van verenigingen, sporten etc.
- Meehelpen. Door mantelzorg te verlenen en vrijwilligerswerk te doen
- Betrokken zijn. Als actieve burger betrokken zijn bij beleid via onder meer inspraak

Drietrapsmodel in WMO

- Iedereen is eerst zelf verantwoordelijk voor het regelen van alle zaken die nodig zijn.
- Burgers zijn medeverantwoordelijk voor elkaar: vrijwilligerswerk en burenhulp, maar ook verenigingen, werkgroepen, buurtcomités, kerken.
- De gemeentelijke overheid stimuleert dit maar regelt ook voorzieningen als men het niet zelf of samen kan oplossen.

Prestatievelden WMO

De burgerlijke gemeente moet zorgen voor:

- bevorderen sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen en wijken.
- voorzieningen gericht op het voorkomen van problemen bij jongeren.
- geven van advies, informatie en cliëntondersteuning (lokale loketten).
- ondersteunen van mantelzorgers (inclusief respijtzorg) en vrijwilligers
- vergroten van de zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van ouderen en gehandicapten.
- individuele voorzieningen: rolstoelen, woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen huishoudelijke verzorging, diensten bij wonen met zorg.
- maatschappelijke opvang (dak- en thuislozen), vrouwenopvang en meldpunten huiselijk geweld.
- bevorderen openbare geestelijke gezondheidszorg (m.u.v. zorg bij rampen)
- bevorderen van verslavingsbeleid

Compensatiebeginsel

Ter compensatie van beperkingen in zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie treft de gemeentelijke overheid voorzieningen die mensen in staat stellen:

- een huishouden te voeren
- zich te verplaatsen in en om de woning
- zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel
- anderen te ontmoeten en sociale verbanden aan te gaan

De punten van het compensatiebeginsel worden vastgesteld met hulp van een standaard, die afgeleid is van de International Classification of Functions, Disability and Health (ICF classificatie). De ICF kan worden gebruikt als leidraad bij het bepalen hoe een beperking gecompenseerd moet worden en om de behoefte aan voorzieningen vast te kunnen stellen. De ICF hanteert het normaal functioneren als norm. Normaal functioneren houdt in 'het functioneren van iemand zonder beperkingen of zonder belemmerende factoren'.

Compensatie van een beperking betekent dus het wegnemen van het verschil tussen normaal functioneren en het functioneren met een beperking, door bijv. een voorziening of hulpmiddel.

Voorzieningen en eigen bijdrage

De gemeentelijke overheid biedt de keuze tussen het ontvangen van een voorziening in natura of een hiermee vergelijkbaar persoonsgebonden budget, tenzij hiertegen overwegende bezwaren bestaan.

De gemeentelijke overheid kan een eigen bijdrage vragen, afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Er is een anti-cumulatiebeding voor WMO en AWBZ. Rijksoverheid stelt maximum vast. Gemeente mag een lagere bijdrage opleggen.

Van landelijke naar lokale overheid

Minder regels van de landelijke overheid.

Meer verantwoordelijkheid voor lokale overheid, verzekeraars, zorgaanbieders en zorgvragers.

Ruimte voor maatwerk.

Mogelijke verschillen tussen gemeenten.

Mogelijke ongelijkheid tussen burgers van verschillende gemeenten

Planning en toezicht

Elke vier jaar moet de gemeente een nota 'maatschappelijke ondersteuning' vaststellen. De overheid houdt toezicht op de prestaties van verzekeraars en zorgaanbieders.

Burgerparticipatie

Gemeentelijke overheden moeten hun inwoners betrekken bij het opstellen, uitvoeren en verantwoorden van hun beleid.

Gemeentelijke overheden moeten advies over ontwerpplan vragen aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning.

Er zijn vijf vormen van burgerparticipatie (gedacht vanuit de overheid):

Functie	Middelen
Informeren	Informatieavonden, huis-aan-huisblad, campagnes, excursies, wijkschouw
Raadplegen	Inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, prijsvragen, debatten, groepsgesprekken, wijkbijeenkomsten,
Adviseren	Adviesraden, wijk- en dorpsraden, expertmeetings, rondetafelgesprekken
Coproduceren	Overleggroepen, convenanten, werkateliers, projectgroepen
Meebeslissen	Stuurgroepen, medezeggenschapsraad, (bindend) referendum

Het is aan de burgerlijke gemeente om te beslissen welke vormen van burgerparticipatie op het lokale niveau inzake de WMO het meest passend zijn. Bij de WMO zal het met name gaan om raadplegen en adviseren.

Dit zal kunnen gebeuren door het instellen van een WMO Raad of WMP Platform of WMO Adviesgroep, et cetera. Overigens zijn deze voorbeelden van permanente adviesgroepen maar één vorm van burgerparticipatie. Er is een heel scala aan vormen en methoden, die ook aan kerken tal van mogelijkheden voor participatie biedt zonder dat direct gedacht hoeft te worden aan een permanente vertegenwoordiger namens de kerken in een adviesraad.

De WMO kent geen expliciete bepaling dat lokale kerkgemeenschappen betrokken moeten worden.

In veel gevallen zullen lokale kerken wel behoren tot de 'representatieve belangenorganisaties'.

Gemeenten moeten jaarlijks bepaalde gegevens openbaar maken, zodat inwoners en cliëntenorganisaties die kunnen vergelijken met andere gemeenten. Deze gegevens betreffen zowel de geleverde prestaties als de mate van tevredenheid.

Pluspunten

- Beleidsvrijheid en regierol gemeente (WMO omvat ca 40 % van gemeentebudget)
- Integrale benadering wonen-zorg-welzijn-arbeid-vrijwilligerswerk etc
- Kwaliteit van marktwerking benutten

- Minder gericht op controlerende overheid rond financierbaarheid en beheersbaarheid ?? (nu >50%!!) en meer gericht op overheid als service en server
- Gericht op zelfstandigheid burgers en eigen verantwoordelijkheid
- Gericht op maatschappelijke betrokkenheid van iedereen

Minpunten

- Gevaar van technocratie, bureaucratie, regelgeving
- Gevaar van te langzaam aan uitvoering
- Gevaar van budgettering en bezuiniging
- Gevaar van ongelijkheid tussen verschillende gemeenten
- Gevaar van geen onafhankelijke klachtenafhandeling

III. Verantwoordelijkheid staat centraal

De waarde ‘verantwoordelijkheid’ is een kernbegrip in de WMO. We zien al snel dat er verschillende niveaus zijn.

1. De persoonlijke verantwoordelijkheid kent grenzen, waar de eigen mogelijkheden mentaal en fysiek bereikt zijn. In de dienst van barmhartigheid bijvoorbeeld raakt de hulp aan medemensen helaas aan einders.
2. Hier komt de groepsverantwoordelijkheid in beeld. Een huishouden, familie, clan, groep, organisatie van uitkeringsgerechtigden, vereniging, kerk, vakbond, et cetera kan meer dan een individu. Zeker als die groep tekening en structuur aanbrengt in ieders vermogen zodat er structuren van de dienst van gerechtigheid ontstaan. Maar ook deze groepsverantwoordelijkheid raakt aan haar grenzen, zoals honderd jaar emancipatie van de arbeidersbeweging en vrouwenbeweging bewezen heeft.
3. Hier komt de collectieve verantwoordelijkheid in beeld: je kan beter iets met zijn allen organiseren en daar samen een steentje aan bijdragen, dan ieder apart. Vanuit deze ervaring hebben we een ‘sociaal contract’ opgebouwd, waarin de niveaus van verantwoordelijkheid aan elkaar aansluiten in een netwerk van rechten en plichten. Dat netwerk houdt ook in dat de overheid zal zorgdragen voor banen en dat mensen de plicht kennen met hun arbeid bij te dragen aan de samenleving: betaald (veelal mannen) en onbetaald (veelal vrouwen).

De waarde verantwoordelijkheid kent tevens een privaat en een publiek aspect, dat aan te wijzen is op elk van de drie genoemde niveaus. Geweld op straat in de publieke ruimte mag niet, en dus ook niet thuis. Wie in huis netjes is, maar zijn rotzooi over het balkon het parkje van de gemeente in kiepert, maakt een publiek probleem. Wie niet steelt van familie, maar wel zwart werkt met een uitkering, is niet lekker bezig. Wie prettig aan het ondernemen is en bij tegenwind mensen afvoert via de WAO, profiteert ook van de publieke ruimte.

Zo hebben we in die drie niveaus van verantwoordelijkheid en de private en publieke aspecten daarvan binnen het netwerk van rechten en plichten afgesproken, dat wat op een lager niveau goed kan gebeuren, een hoger niet moet gaan regelen. We noemen dat subsidiariteit of autonomie in eigen kring. Andersom: waar de lagere niveaus tekortschieten, daar moet het hogere niveau inspringen. We noemen dit verplichtende solidariteit.

Bij verantwoordelijkheid moet je wat verder kijken dan je neus lang is: wie denkt privaat wel een loopje te kunnen nemen met verantwoordelijkheid door wat regels op te rekken, die merkt na enige tijd dat dit publiek bij hem terugkomt, vaak negatief. Want als we met zijn allen privaat wat regels oprekken, komen we elkaar met zijn allen publiek tegen in het motto ‘Zo kan het niet langer meer!’

Bij het leven en handelen in een samenleving gaat het om de goede afstemming van de private en publieke aspecten van verantwoordelijkheid op alledrie de niveaus. Die kerngedachten zijn meegenomen bij het ontwerpen van de WMO.

IV. De rol van lokale kerken

In het onderstaande wordt kort de rol van plaatselijke kerken verkend waar het gaat om de WMO.

Uitgangspunten, ontleend aan de encycliek ‘Deus caritas est’

- God is liefde.
- Dubbelgebod: liefde tot God en tot de naaste vloeien ineen.
- Dienst van de liefde behoort evenzeer tot het wezen van de kerk als het vieren van de sacramenten en de verkondiging van Gods woord.
- Dienst van de liefde beperkt zich niet tot de Kerk als familie van God, maar is universeel.

- Taak politiek: rechtvaardige ordening van de samenleving.
- Opdracht kerk is indirect: gewetensvorming, zuivering van de rede, opwekken van morele krachten en via inzet lekenengelovigen.
- Liefde zal altijd nodig zijn, ook in de meest rechtvaardige samenleving.

- Naastenliefde is antwoord op wat in concrete situatie direct nodig is: werken van barmhartigheid. Naast vakkundigheid is liefdevolle toewijding nodig.
- Liefde is om niet: geen middel voor andere doelen (bekering).
- Gebed wapent tegen hoogmoed én berusting.

Een sterke en zwakte analyse van rol kerken bij WMO

STERK

- 0 sterke motivatie
- 0 betrokken bij knelgroepen
- 0 veel vrijwilligers
- 0 bruikbare lokaties
- 0 sociale cohesie
- 0 Pro Deo

ZWAK

- 0 naar binnen gekeerd
- 0 onvoldoende professioneel
- 0 kerkelijke pluraliteit

KANS

- 0 ondersteuning voor vrijwilligers
- 0 financiering voor projecten
- 0 openheid voor signalering
- 0 deelname in WMO Raad
- 0 aandacht voor welzijnsvragen
- 0 nieuwe relaties en samenwerking

BEDREIGING

- 0 onduidelijke verwachtingen
- 0 eis van neutraliteit
- 0 te strikte scheiding van kerk en staat
- 0 overvragen van vrijwilligers van kerk
- 0 fixatie op zorg- en hulpvragen
- 0 kerkelijke concurrentie op de ‘markt’

Rollen van de (plaatselijke) kerk

1. Positie en belangen van de meest kwetsbaren als uitgangspunt kiezen.
2. Mensen in nood helpen. Kerken zijn op verschillende prestatievelden actief met concrete projecten: inloophuizen, hospices, terminale thuiszorg, formulierenbrigades, klussendiensten, opvang dak- en thuislozen, maatjesprojecten, kerk- en buurtprojecten, taallessen, vakanties voor mensen met een beperking.

3. Voorlichting naar kerkleden en vrijwilligers. Tot de kerkgemeenschap behoren zowel gebruikers van WMO voorzieningen als mensen die direct met hen in contact komen (i.h.b. pastores, bezoekgroepen, wijkcontactpersonen, diakenen). Informeer hen over de inhoud en mogelijkheden van de WMO. Stimuleer het gebruik van voorliggende voorzieningen.
4. Opzetten van een 'voorloket'. Mensen zien soms op tegen het doen van een aanvraag. Vrijwilligers zouden hen behulpzaam kunnen zijn, door hen hierbij te ondersteunen en als maatje mee te gaan naar het zorgloket.
5. Financiële hulpverlening. Bij sommige voorzieningen van de WMO kan een eigen bijdrage worden gevraagd. Als die bijdrage een belemmering is, kan de diaconie, PCI of plaatselijk hulpfonds wellicht bijspringen.
6. Bijdragen aan sociale samenhang of sociale insluiting. Kerken zijn motoren van gemeenschapsvorming (hoe gebrekkig ook soms) en diaconale actie (hoe klein ook soms).
7. Bijdragen aan nieuwe initiatieven of initiatieven van derden. Kerken kunnen meewerken aan nieuwe initiatieven door te bemiddelen bij het werven van vrijwilligers in eigen kring, bestuursleden en geld.
8. Geen dubbele dingen doen.
9. Signaleren van problemen en misstanden. Kerken kunnen problemen signaleren in de uitvoering van de WMO en die doorgeven aan organisaties, gemeentelijke overheid of politici. Intern meldpunt.
10. Meedenken met de overheid. Meedoen in vormen van burgerparticipatie: deelname aan WMO-adviesraad (of orgaan rond kerkelijke vertegenwoordiger), informatiebijeenkomsten, panels, platforms e.d. Bijdragen op beleidsniveau ligt meer voor de hand dan op uitvoeringsniveau.
11. Publieke opinie en politiek beïnvloeden. Vooral op het lokale niveau. De beste manier is daarbij een van geven en nemen: wij zijn betrokken (zie wat we doen) en maken anderen attent op wat we missen of nodig vinden (zie wat we wensen).

Kansen voor de kerken

- Erkenning van rol kerken, ook wat betreft gemeenschapsvorming
- Stimulans tot oecumenische samenwerking
- Stimulans tot samenwerking met maatschappelijke organisaties, zorginstellingen e.d.
- Ondersteuning eigen vrijwilligerswerk
- Financiering van projecten

Bedreigingen voor de kerken

- Kerken gebruiken als vangnet voor tekort WMO (overheid)
- Capaciteitsproblemen kerken: WMO doet extra beroep op vrijwilligers
- Kunnen kerken verplicht worden tot zorg voor eigen leden?
- Overheden hebben weinig oog en waardering voor inbreng kerken

Wat nu te doen?

- Gesprek met belangenorganisaties
- Gesprek met zorginstellingen
- Gesprek met gemeentelijke overheid
- Plaatsnemen in WMO raad of klankbordgroep en daarvoor eventueel een eigen kerkelijk platform voor oprichten
- Inventariseren: kerkelijke sociale of diaconale kaart maken

- Signaleren: van welke nood hebben de kerken weet en de lokale overheid niet?
- Voorlichten van eigen leden
- Scholing voor vrijwilligers
- Samenwerken met andere lokale organisaties: gehandicaptenorganisaties, welzijnsorganisaties, ouderenorganisaties, cliëntenorganisaties, zorginstellingen
- Monitoren van de huishoudelijke hulp
- In 2007: inspreken op beleidsnota
- Nadenken over de vraag: kerkelijk aanbod wel of niet achter het WMO loket?