



**Het belang van de Wet
maatschappelijke ondersteuning
(Wmo), dr. Roelof Hortulanus**

**gepubliceerd in Tijdschrift Sociale
Interventie 2004/4**

Dit essay is eind 2004 opgesteld en gepubliceerd in het 'Tijdschrift Sociale Interventie 2004/4. Toen waren de contouren en de visie van de beoogde wet nog maar net bekend. Nu, anderhalf jaar later, is de invoering van de Wmo per 1 januari 2007, onder voorbehoud van behandeling door de Eerste Kamer, een feit. Hoewel de kaders van de Wmo inmiddels vergaand zijn uitgewerkt en op veel punten zijn aangescherpt, ontkracht dat niet de conclusies en aanbevelingen uit het essay. In tegendeel, deze zijn zelfs nog actueler, gezien de uitdaging voor gemeenten om samenhangend beleid voor een '*civil society*' te ontwikkelen waarin professioneel handelen afgestemd is op informele steunsystemen.

HET BELANG VAN DE WMO VOOR INDIVIDU EN SAMENLEVING

Dr. R.P. Hortulanus /LESI

1 De wet op de maatschappelijke ondersteuning: context, visie en bereik

Context en visie

Het overheidsbeleid wordt geconfronteerd met een aantal cruciale maatschappelijke ontwikkelingen. Zij tracht onder andere met behulp van wetgeving op die ontwikkelingen in te spelen. De aangekondigde wet op de maatschappelijke ondersteuning (WMO) is daar een voorbeeld van. De WMO tracht een antwoord te formuleren op de almaar stijgende kosten van de extramurale gezondheidskosten door een grotere aanspraak te doen op de eigen verantwoordelijkheid van de burger en ondersteuning vanuit de lokale gemeenschap waarin hij leeft. Tegelijkertijd wordt beoogd om met behulp van een sterkere gemeentelijke regie meer samenwerking en efficiency te bereiken in de verschillende diensten die gericht zijn op het zelfstandig functioneren en het welzijn van kwetsbare burgers.

De wet moet daarbij aansluiting zien te vinden bij belangrijke contextfactoren, die van grote invloed zijn op het realiseren van de beoogde centrale doelen. Zo is er nu al een groot kwantitatief en kwalitatief gebrek aan allerlei vormen van ondersteuning aan kwetsbare medeburgers. Dit heeft niet alleen te maken met de vergrijzing van de bevolking, maar ook met het zo lang mogelijk zelfstandig laten wonen van kwetsbare burgers en met het toegenomen aantal uitvallers in onze veeleisende complexe samenleving. De druk op burgers om hun arbeidsparticipatie te verhogen of -weer- aan het arbeidsproces deel te nemen wordt daarnaast opgevoerd, zodat burgerplichten als vrijwilligerswerk en burenzorg, meer naar de marge van het bestaan worden gedrongen. Op het

lokale speelveld waar de vermaatschappelijking van de zorg en maatschappelijke dienstverlening feitelijk gestalte krijgt, klinkt al geruime tijd de roep om tijdige probleemsignalering, samenwerking tussen professionele dienstverleners en een scherper zicht op de resultaten van al die diensten. Vanzelfsprekend is dat niet omdat vele professionele maatschappelijke organisaties zich in een proces van verzakelijking bevinden en dat brengt een spanning teweeg tussen functiespecialisatie en de vraag naar meer generieke complexe dienstverlening, tussen concurrentie en samenwerking, tussen relatief eenvoudig te beoordelen prestaties en dienstverlening waarbij het resultaat zich pas na enige tijd aftekent of waarbij sprake is van meerdere niet geheel beheersbare factoren.

Hoe dan ook in de kern is de WMO te beschouwen als een voorbeeld van een herorientatie op de eigen verantwoordelijkheid en de gemeenschapszin van burgers in het kader van de herijking van onze verzorgingsstaat.

Een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling

De Nederlandse samenleving en verzorgingsstaat wordt nog steeds gekenmerkt door een veelvormigheid van patronen van betrokkenheid en ondersteuning van tijdelijk of structureel kwetsbare medeburgers. De steun van verwanten in gezins- en familieverband is nog steeds belangrijk. Daarnaast functioneert een systeem van professionele dienstverlening gebaseerd op collectieve financiële bijdragen, zodat zonder persoonlijke betrokkenheid anderen de zorg voor kwetsbaren op zich kunnen nemen. Een derde vorm van wederzijdse steun is te vinden in de burenzorg. En tenslotte is er nog steeds sprake van burgers die zich identificeren met lotgenoten of zich om andere redenen willen inzetten voor kwetsbare medeburgers, zoals zichtbaar wordt in niet-familiaire mantelzorg en delen van het vrijwilligerswerk. Nederland is dus in dit

opzicht een hybride samenleving, die niet leunt op een dominante aanwezigheid van overheidsarrangementen of het wat betreft maatschappelijke zorg en steun vooral moet hebben van familieverbanden. Toch willen we in dit bouwwerk van onderlinge en maatschappelijke steun belangrijke verschuivingen te weeg brengen. Het gaat daarbij grofweg om het vergroten van de steun in eigen gezins- en familieverband, een groter beroep op burenzorg en maatschappelijke steun vanuit sociale verbanden in de lokale samenleving en een matiging in de aanspraken op door de overheid gegarandeerde professionele dienstverlening.

Een grote omslag in denken en handelen

De veranderingen die de overheid in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen individuele burger, zijn sociale netwerk, het lokale vrijwillige particuliere initiatief en de door de overheid gegarandeerde professionele dienstverlening graag wil zien, mogen voortkomen uit een gevoel van urgentie maar wijzen tevens op een noodzakelijke grote omslag in denken en handelen van alle betrokkenen. Zonder zo'n omslag, zal het nu al soms schrijnende tekort aan concrete praktische dienstverlening, emotionele aandacht en "gezelschapssteun" eerder toenemen dat opgeheven worden. De verwantschapssteun staat immers onder druk, hetgeen bijvoorbeeld zichtbaar wordt in het sociaal isolement en marginale bestaan van medeburgers. De territoriale burenzorg is minder vanzelf sprekend geworden, niet alleen door de gewenning aan afstandelijke contacten met buurtgenoten, maar zeker in locaties waarbij mechanismen van woonruimteverdeling een goede -getalsmatige- verhouding tussen kwetsbare en niet kwetsbare bewoners bemoeilijken. De identificatie met medeburgers in de lokale gemeenschap steeds minder een voedingsbodemp voor de tijd die burgers op vrijwillige basis besteden aan recreatieve, culturele, sociale en bestuurlijke activiteiten. Deze identificatie wordt meer en meer gericht op zaken, die de eigen lokale gemeenschap ver overstijgen en die tot uitdrukking wordt gebracht in donateurschappen in plaats van concrete dienstverlening. En op de overheidswege of via collectieve verzekeringsstelsels georganiseerde lokale professionele steun moet bezuinigd worden. Tegelijkertijd wordt zij in ander verband, zoals in de discussie over de grenzen van de solidariteit tussen generaties, ter discussie gesteld.

Willen wij een kwaliteit van leven voor alle burgers op peil houden, dan staan we voor een majeure opgave, die niet alleen een mentaliteitsomslag bij burgers veronderstelt, maar nieuwe eisen stelt aan onze socialisatiepatronen in opvoeding en onderwijs, die om een andere afstemming van arbeid en zorg vraagt, die een nieuw vormgegeven letterlijke nabije solidariteit in de woonsituatie veronderstelt, die vraagt om meer betrokkenheid van lokale verenigingen en lokale bedrijven bij kwetsbare medeburgers, en die tenslotte vraagt om een andere positionering van de dienstverlening van professionals en hun organisaties aan kwetsbaren mensen en hun sociale omgeving.

De burger zal de idee, dat het betalen van belasting en premies, hem vrijwaart van zorgtaken bij kwetsbaren in eigen kring moeten loslaten. Daarnaast zal hij het meer vanzelfsprekend moeten vinden om ondersteuning te bieden aan dorps-, buurt- en stadgenoten zonder daarvoor in zijn sociale netwerk en omgeving voor gek te worden versleten. De burger zal zich moeten realiseren, dat het managen van het eigen individuele bestaan complexer en veeleisender wordt. Kinderen moeten in de opvoeding en het onderwijs daarop worden voorbereid. Een moderne burger is een 'loser' als hij niet in staat is arbeid, zorg en vrijwillige activiteiten ten bate van de gemeenschap te combineren. Burgerschap vereist naast een democratische gezindheid ook zelfredzaamheid, gemeenschapszin en verantwoordelijkheid voor het publieke domein. Zonder een andere organisatie en afstemming van betaalde arbeid en zorgtaken, zullen vrijwillige ondersteuning van medeburgers en de eigen vrije tijd voor velen in het gedrag komen. Het geven van steun aan kwetsbare buurtgenoten vraagt om het realiseren van voorwaarden, waaronder bewoners elkaar leren kennen en durven aanspreken. Het voorkomen van te grote concentraties van kwetsbare bewoners is daarvan slechts een voorbeeld. De lokale overheid moet speciale arrangementen sluiten met lokale verenigingen en bedrijven zodat de betrokken leden en werknemers gestimuleerd worden kwetsbare medeburgers te ondersteunen. Als professionele organisaties het sluitstuk vormen in de maatschappelijke

ondersteuning van kwetsbare burgers, dan zal zij zich moeten verstaan met en aansluiten op de ondersteuning die vrijwillig of in eigen kring gegeven wordt. Dat vraagt een aanpassing van de organisatie, de methodische werkwijze en opstelling van de professionele werker en de wijze waarop geoordeeld wordt over effectiviteit en efficiency. De verschillende overheden vervullen daarbij een cruciale kader stellende en controlerende rol. Zij moet een visie op de geschetste omslag uitdragen, de wegen schetsen waarlangs die omslag bewerkstelligd kan worden en gericht instrumenten inzetten om samen met burgers en lokale organisaties de maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare burgers opnieuw vorm te geven. Van de overheid wordt in feite gevraagd de ideale mix van actieve en mondige en tegelijkertijd verantwoordelijke en betrokken burgers dichterbij brengen, zonder in een patstelling te geraken waarin de overheid en de burger elkaar de verantwoordelijkheid toedichten voor het afstemmen van zorg en arbeid bij individuele kwetsbaarheid, voor community care, of voor andere aspecten van het publieke domein.

Kansen

In het licht van het voorgaande kan de WMO gaan fungeren als een belangrijke pijler in een wettelijk stelsel dat ten grondslag komt te liggen aan de herijkte verzorgingsstaat. Dat vereist wel dat andere pijlerwetten mede hun bijdrage leveren aan de gewenste herijking. We moeten daarbij denken aan de wet werk en bijstand, de huisvestingswet, de wet op het basis- en voortgezet onderwijs, en een “faciliteringswet arbeid en zorg”.

Een versterking van de gemeentelijke regie kan er toe leiden dat allerlei vormen van -ernstige- kwetsbaarheid en nieuwe vormen van sociale en maatschappelijke uitsluiting beter zichtbaar worden, tenminste als die regie er toe leidt dat meer dan tot nu toe aangesloten wordt bij het dagelijks leven en het sociale netwerk waarin kwetsbare mensen functioneren.

Daarmee biedt de WMO een goede kans op het zichtbaar maken van de voorwaarden op samenhang op verschillende niveaus, zoals het doordenken van nieuwe aangrijpingspunten voor het stimuleren en faciliteren van informele zorg- en steunrelaties tussen weerbare en kwetsbare burgers en voor het versterken van de vitaliteit en solidariteit in de lokale civiele samenleving als geheel.

Risico's

Met het noemen van kansen zijn tevens een aantal risico's geschetst: onvoldoende aandacht voor de veelvormigheid en contextgebondenheid van ernstige kwetsbaarheid, onvoldoende samenhang tussen informele sociale netwerken en professionele ondersteuning en dienstverlening en onvoldoende aandacht voor de kenmerken van een vitale lokale samenleving als contramal van individuele autonomie en verantwoordelijkheid. We zullen verderop in ons betoog bij deze risico's stilstaan. Het is op deze plaats van belang te constateren, dat de genoemde factoren ook nu al een rol spelen, maar de nadelige effecten voor de kwetsbare burger zullen bij het niet uitkomen van de centrale doelstellingen van de WMO groter worden.

Zonder een gerichte aandacht en stimulans voor een nieuwe en versterkte koppeling tussen weerbare en kwetsbare burgers zal het bestaan van kwetsbare burgers zonder een goed functionerend eigen sociaal netwerk afhankelijk zijn van een schraal professioneel zorgarrangement. De kans is dan groot, dat weerbare burgers zich terugtrekken in eigen weerbare kring en de meest kwetsbare burgers teruggeworpen worden op een -weliswaar- zelfstandig bestaan, maar zonder adequate balans tussen de verschillende aspecten van een kwalitatief aanvaardbare leefsituatie. Een ongewenste tweedeling, waarbij een deel van de kwetsbare burgers terug zal moeten vallen op intramurale of anderszins intensieve zorg, hetgeen de kosten van professionele ondersteuning van kwetsbaren weer verhoogt. Ook de kans op overbelasting van mantelzorgers en de daarbij horende gezondheidsklachten en op terugtrekking bij bewoners en burgers

die vrijwillig ondersteuning bieden is niet denkbeeldig, als de noodzakelijke koppeling tussen kwetsbare en weerbare burgers onvoldoende aandacht krijgt en gefaciliteerd wordt.

In die situatie kan een regisserende en verdelende gemeentelijke overheid voor onmogelijke keuzen komen te staan. Welke kwetsbare burger kan wel en welke niet aanspraak maken op de beperkte middelen voor professionele ondersteuning. En wat voor eisen zullen professionele maatschappelijke organisaties in het licht van de ingezette verzakelijking aan de overheid stellen als het gaat om het inspelen op de meer gecompliceerde vormen van kwetsbaarheid?

Tussenconclusie: een onvoldragen wet

Een doordachte visie op maatschappelijke ondersteuning vraagt om gelijktijdige aandacht op drie punten:
-de werking van de WMO moet niet uitsluitend gericht zijn op cq. beperkt blijven tot individuele kwetsbare burgers.

-de WMO moet ook het karakter hebben van een brede participatie wet, specifiek gericht op het stimuleren en faciliteren van informele zorg- en steun relaties tussen weerbare en kwetsbare burgers.

-en het in meer algemene zin versterken van de vitaliteit van en solidariteit in de lokale civiele samenleving. Alleen de combinatie van deze drie aandachtsvelden kan er voor zorgen dat de feitelijke werking van de wet strookt met de vooraf gestelde doelen.

De visie die in de WMO wordt geschetst van een nieuwe balans tussen eigen verantwoordelijkheid en een vitale lokale samenleving van waaruit burgers en sociale verbanden medeburgers ondersteunen is onvoldoende doordacht en uitgewerkt, terwijl de wet in onze ogen een cultuur- en mentaliteitsomslag impliceert van burgers en hun sociale netwerk, van lokale verenigingen en organisaties, van professionele verleners van zorg en maatschappelijke ondersteuning en van lokale overheden. De centrale doelstellingen van de WMO zijn niet getoetst aan andere deel terreinen van het overheidsbeleid. Er ontbreekt in de visie ook een goed zicht op de wijze waarop bepaalde kwetsbaarheden de sociale kwaliteit van het individuele bestaan kunnen aantasten en maatschappelijke ondersteuning noodzakelijk maken.

Bij gebrek aan een doordachte visie is het schetsen van de wegen waarlangs de door ons geschetste omslag bereikt moet worden niet goed mogelijk. Het is te gemakkelijk om er van uit te gaan dat een lagere overheidslaag dat moet uitzoeken, omdat die meer zicht op de burger heeft en toch al een belangrijke regierol heeft in relatie tot allerlei burgerinitiatieven en professionele uitvoeringspraktijken. Die op zich ware uitspraken ontslaan de rijksoverheid niet van de plicht een beleid te formuleren waarin de wegen om tot een omslag te komen worden geschetst. Ook het benoemen van prestatievelden is daarvoor ontoereikend, omdat niet inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze bijvoorbeeld leefbaarheid, sociale activering, informatie en advies, preventieve voorzieningen van jongeren bijdragen aan maatschappelijke ondersteuning vanuit het eigen sociale netwerk en lokale vrijwillige initiatieven.

En daarmee is ook het in de wet geformuleerde instrumentarium ontoereikend. Dit instrumentarium is bijvoorbeeld specifiek gericht op de meest kwetsbare burgers. Dat oogt sympathiek, maar is niet verstandig. Er is grote behoefte aan een instrumentarium dat gericht is op het versterken van burenzorg en het aanspreken van lokale verenigingen en bedrijven op hun bijdragen aan de ondersteuning van kwetsbare medeburgers. Hetzelfde gaat op voor instrumenten, die de relatie tussen de informele steun vanuit het eigen persoonlijke sociale netwerk van de kwetsbare burger en professionele ondersteuning, versterken. Op die wijze wordt de zo gewenste koppeling en solidariteit van weerbare met kwetsbare burgers niet gearticuleerd en bevorderd.

Als de WMO de koppeling van kwetsbare en weerbare burgers en van informele steun en professionele dienstverlening niet weet te bewerkstelligen, dan zal de feitelijke werking van de WMO niet blijken te stroken met haar inzet. Het risico van een versterkte tweedeling tussen weerbare en kwetsbare burgers zal de lokale samenleving harder maken: de weerbaren trekken zich terug in eigen netwerken of private verzekeringen, en de kwetsbaren vallen sneller terug op intramurale of anderszins intensieve zorg of vervallen in weinig aansprekende overlevingsstrategieën. Zonder aansluiting te zoeken bij bewezen

effectieve praktijken en zonder het formuleren van scherpe voorwaarden voor de noodzakelijke omslag, zal slechts sprake blijken te zijn van een romantisch beeld over zorgzame burgers, waaraan kwetsbare medeburgers in de dagelijkse werkelijkheid weinig van zullen merken. Het is daarom goed om in het vervolg van dit essay stil te staan bij een drietal zaken, die in onze ogen belangrijke facetten vormen van een visie op de wijze waarop maatschappelijke ondersteuning gestalte kan krijgen.

2 Het situationele karakter van kwetsbaarheid

Eigen verantwoordelijkheid en afhankelijkheid van de burger

Het is goed ook vanuit het perspectief van de burger naar kwetsbaarheid, sociale steun en professionele dienstverlening te kijken. Dan blijkt al snel dat er niet alleen allerlei vormen van kwetsbaarheid zijn, maar dat de invloed daarvan op het dagelijks leven sterk kan verschillen. En daarmee verschilt ook de behoefte aan ondersteuning bij in eerste oogopslag dezelfde handicap, ziekte, stoornis of levensprobleem. Die verschillen hebben onder andere te maken met het ervarings- en verwachtingsniveau van burgers over de steun die hun informele sociale netwerk en allerlei professionele organisaties hen kunnen geven. Veel zal daarbij afhangen van de mate waarin de burger de verantwoordelijkheid over het eigen leven weet vorm te geven in het mobiliseren van de gewenste steun.

Het verwerven en behouden van een zelfstandig bestaan is meer dan vroeger een 'project' geworden waar continu aan moet worden gewerkt. De individu staat voortdurend voor keuzen en verwacht wordt dat hij of zij die keuzen ook maakt en navenante acties onderneemt. De zelfredzaamheid van mensen is daarmee in belangrijke mate afhankelijk van de kennis over zichzelf en van de achterliggende motivaties en intenties van het eigen handelen. Het hangt van deze zelfkennis en dit inzicht af, in hoeverre individuen competent zijn om zelf sturing te geven en regie te voeren over hun eigen leven. Om de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid gestalte te geven moet niet alleen gewerkt worden aan het behoud van de eigen lichamelijke en geestelijke gezondheid. Ook het besef van de plaats die je inneemt binnen de eigen sociale omgeving en van het belang van die omgeving voor het eigen functioneren, is van groot belang. Daarbij is het zaak, dat het individu niet op alle fronten een ondergeschikte positie inneemt, zich overgeleverd en afhankelijk voelt van die omgeving, maar omgekeerd ook geïnteresseerd is in de positie en identiteit van anderen, en in staat is om daar op in te spelen. Want waar *wederzijdse* afhankelijkheid tot een gevoel van onderlinge verbondenheid leidt, kan een *eenzijdige* afhankelijkheid een (te) zware wissel trekken op de omgeving, die in het ergste geval afziet van verdere betrokkenheid.

Bij het nemen van eigen verantwoordelijkheid moet zelfredzaamheid altijd in verband worden gebracht met wederzijdse afhankelijkheid. De autonomie van het individu kan zich slechts ontwikkelen bij de gratie van verbondenheid in relaties met anderen. Zelfstandigheid, zelfredzaamheid en weerbaarheid zijn -hoe paradoxaal dat ook mag klinken juist in onze samenleving- dus sterk verbonden met goed functionerende afhankelijkheden. Daarbij is het directe sociale verband van mensen van cruciaal belang. Betekenisvolle ruilrelaties, wederzijds vertrouwen en belangstelling zijn daarvan belangrijke bestanddelen. Publieke arrangementen en private verzekeringen kunnen daar nooit helemaal voor in de plaats treden, al heeft dat idee wel in ons collectieve geheugen postgevat en is het in onze samenleving in principe mogelijk om zonder een goed functionerend eigen sociaal verband te (over-)leven. Relaties met professionals uit het sociale zorgcircuit kunnen wel deel uitmaken van het steunnetwerk, maar nooit in de plaats treden voor de rol die de eigen sociale omgeving kan spelen.

Eigen verantwoordelijkheid en afhankelijkheid bij kwetsbaren

Als *uitgangspunt* voor een wet op de *maatschappelijke ondersteuning* kan kwetsbaarheid het beste omschreven worden als een situatie waarin de relatie tussen een (tijdelijk) kwetsbaar individu en zijn directe sociale omgeving ontoereikend is voor een redelijk zelfstandig bestaan. In die zin sluiten we aan bij een definitie

van gezondheid en welzijn, waarbij het lichamelijk, psychisch en sociale functioneren in balans is en de financieel-economische en eventueel culturele positie die balans niet verstoort. Bij een dergelijk uitgangspunt gaat het anders gezegd om een balans tussen de draaglast en de draagkracht van een individu. Dat benadrukt het situationele karakter van kwetsbaarheid. Zo kan iemand een chronische lichamelijke ziekte hebben (met *recht* op steun vanuit de nieuwe WMO) zonder dat er sprake is van ernstige kwetsbaarheid, omdat hij of zij kan terugvallen op effectieve steun uit het eigen gezin of familie. Evenzeer kan iemand zonder een ernstige lichamelijke of psychische ziekte of handicap toch zeer kwetsbaar zijn, bijvoorbeeld als hij of zij geen sociaal netwerk heeft om op terug te vallen, zich financieel niets kan permitteren of psychisch niet sterk in de schoenen staat. Het situationele karakter van kwetsbaarheid heeft dus veel te maken met de eigen kracht, sociale en maatschappelijke competenties van de individu en zijn keuzerepertoire wat betreft sociale steun, financiële draagkracht, en de aanwezigheid van bekenden die zo nodig voor hem opkomen. Het gaat dus om de hulpbronnen die hij al dan niet kan mobiliseren. Het situationele karakter van kwetsbaarheid hoeft overigens niet uitsluitend betrekking te hebben op een individu, maar kan ook slaan op de partner van een zieke, het hele gezin, of het directe sociale verband waarin hij leeft en functioneert.

Ketenregie door en voor de burger: een metafoor op vier niveaus

Het situationele karakter van kwetsbaarheid laat zien, dat in veel situaties waarbij ondersteuning noodzakelijk is, er steun van verschillende zijden moet worden samengebracht. Een ideaal daarbij dat de kwetsbare burger daarbij de regie zoveel mogelijk in eigen hand houdt. Het veel gehanteerde begrip ketenregie slaat dus allereerst op de verantwoordelijkheid en capaciteiten van de individu zelf. Hij moet een beroep doen op zijn eigen sociale netwerk, hij moet die steun kunnen afstemmen op de steun van vrijwilligers uit de lokale samenleving en van professionele organisaties. In de praktijk is een deel van de kwetsbare burgers niet tot zo'n regie in staat, al helemaal niet als zij hun kwetsbaarheid niet kenbaar willen of kunnen maken. In die situatie wordt van de sociale omgeving van die persoon en van professionele organisaties gevraagd de regie -tijdelijk- in handen te nemen dan wel allereerst de kwetsbaarheid en behoefte aan ondersteuning te signaleren. Hoe dan ook in beide gevallen wordt naast de eigen regie van de kwetsbare individu om drie andere vormen van afstemming en ketenregie gevraagd. Het vereist niet alleen nieuwe samenwerkingsexpertise van lokale professionele organisaties, maar ook het werkzaam samenbrengen van de logica van professionele arrangementen met de logica van informele vormen van ondersteuning. En daarvoor moet niet alleen inhoud worden gegeven aan de samenwerking met gezins- en familieleden en vrienden, maar ook gewerkt worden aan nieuwe vormen van lokale solidariteit. Op deze twee punten gaan we in de volgende twee paragrafen in.

3 De koppeling tussen informele steunnetwerken en professionele zorgarrangementen

Het afstemmen van verschillende logica's

Professionele arrangementen van maatschappelijke ondersteuning enerzijds en vormen van informele ondersteuning anderzijds kennen uiteraard een geheel eigen logica. De beweegredenen om ondersteuning te bieden zijn anders, de betrokkenheid verschilt, de verwachtingen van de kwetsbare zijn anders, er wordt een beroep gedaan op verschillende kwaliteiten. In veel gevallen echter blijken de twee ondersteuningspraktijken dwars op elkaar staan. Ze versterken elkaar niet, integendeel ze belemmeren elkaar. Zo kan er vanuit het informele sociale netwerk aangegeven worden dat men geen steun kan verlenen uit angst, dat men dan helemaal geen beroep meer kan doen op professionele hulp. En voor veel professionele organisaties is het, gezien de volle case load, makkelijker om als het echt niet meer gaat minimaal aanvaardbare ondersteuning te bieden, dan samen te werken met allerlei personen uit het informele netwerk van degene die ondersteuning nodig heeft. Het ombuigen van deze ervaringen, verwachtingen en handelingspatronen en het daarmee verbonden beslag op tijd en geld, vergt een gerichte

lokale *en* landelijke aandacht voor ondersteuningspraktijken, die wel een werkbare koppeling tot stand brengt tussen geïstitutionaliseerde professionele arrangementen en informele vormen van ondersteuning. Als kwetsbare personen een groter beroep moeten doen op personen uit hun informele netwerk en deze laatste personen daartoe meer bereid gevonden moeten worden, dan is die koppeling vereist, maar niet zomaar te bewerkstelligen.

Contextindicering

Bij het vaststellen van de mate van kwetsbaarheid moet worden ingespeeld op de specifieke persoonlijke en sociale context van betrokkene. Naast het indiceren van min of meer objectieve en vergelijkbare vormen van lichamelijke en psychische kwetsbaarheid is het van belang oog te hebben voor andere levensvoorwaarden, die de kwetsbaarheid helpen opheffen, of de bestaande eigen kracht doen behouden of een verheving van de kwetsbaarheid tegengaan of uitstellen. Dit alles niet alleen in het belang van de individu zelf, maar ook in dat van zijn of haar sociale omgeving en indirect ook van de lokale civiele samenleving en de professionele voorzieningen in de sfeer van maatschappelijke ondersteuning. Zogenaamde secundaire preventie is dus een belangrijk onderdeel van maatschappelijke ondersteuning.

Dit veronderstelt het beschikbaar zijn van een indicatie instrument, waarin verschillende deelindicatoren tezamen zijn opgenomen:

- een deelindicator die in kaart brengt wat voor ondersteuning vanuit medisch oogpunt noodzakelijk is. Dit heeft voornamelijk betrekking op het lichamenlijk en of psychisch functioneren van de individu.
- een deelindicator die in kaart brengt of er vanuit het oogpunt van het sociale functioneren en of de financiële positie van betrokkene ondersteuning nodig is.
- een deelindicator die aangeeft welke ondersteuning beschikbaar is of kan komen vanuit het eigen sociale netwerk of vanuit vrijwillige ondersteuning uit de lokale gemeenschap.
- een deelindicator die aangeeft welke professionele ondersteuning -ook los van beschikbare informele steun- geboden is en welke professionele steun daarop aanvullend is.

Contextindicering veronderstelt dat alle genoemde componenten tegelijkertijd worden geïnventariseerd en op elkaar betrokken, zodat een effectieve en kwalitatieve ondersteuning geboden kan worden. Een en ander veronderstelt een richtinggevend kader in de WMO, waarbij contextindicering een verplicht onderdeel vormt van de gemeentelijke regietaak.

Regie door en voor de burger

Richtinggevend is de individuele burger dienen te zijn die -ook wanneer hij in een kwetsbare situatie beland - regie over eigen leven heeft. Bij de indicatie geeft betrokkene aan of hij alles zelf ter hand neemt of dat hij behoefte heeft aan een vertegenwoordiger, die aanspreekpunt is voor het organiseren van informele en professionele steun. Die vertegenwoordiger kan iemand zijn uit het eigen sociale netwerk of een daarvoor aangewezen professional. Van dat laatste zal -tijdelijk- sprake zijn als van regie door betrokkene geen sprake is of kan zijn.

De contextindicering levert naast de inzet van tijd op vrijwillige basis ook financiële middelen op, die de ondersteuning vragende burger naar eigen believen kan besteden voor ondersteuning door professionele organisaties dan wel ondersteuning uit het eigen informele circuit. In de gemeentelijke praktijk zal moeten worden bepaald in welke mate dit principe van het persoonsgebonden budget te verkiezen is boven min of meer verplichte ondersteuning door daarvoor aangewezen professionele organisaties.

Ook al wordt de idee, dat de regie bij maatschappelijke ondersteuning in handen van de betrokkene hoort te liggen, niet in zijn uiterste consequentie doorgevoerd, het zoveel mogelijk vraagericht werken en aansluiting zoeken bij de persoonlijke en sociale context van betrokkene wordt allerwegen omarmd. Toch vraagt dit om grote verschuivingen in de organisatorische en inhoudelijke logica van professionele

dienstverlening. De noodzaak daartoe zal met de sterkere aanspraken op ondersteuning vanuit het informele sociale netwerk meer zichtbaar worden. In het begrijpelijk dominante aanbodgerichte denken vormen de institutionele arrangementen, waaronder de professionele, vakinhoudelijke kennis van de betrokken professionals, uitgangspunt van handelen. Cliënten worden vooral gedefinieerd in termen van hun relatie tot de instelling. Het informele netwerk van de cliënt, dat juist de persoon als uitgangspunt heeft, kan in de dialoog met de professionals vaak geen aansluiting vinden. Dat leidt tot problemen in de afstemming van uitgangspunten en mogelijkheden van professionele organisaties en informele netwerken. We kunnen hierbij denken aan de mantelzorger die geconfronteerd wordt met geïnstitutionaliseerde timing en regels en budgettaire grenzen. Met vraaggericht werken, waarbij de cliënt wel als uitgangspunt van professioneel handelen wordt genomen, volstaat de vakinhoudelijke kennis als uitgangspunt van professioneel handelen niet meer en zal meer gevraagd worden van de relationele en reflexieve competenties van professionals. Dit tezamen met een flexibele organisatorische inzet en helderheid over de beschikbare middelen, geeft de zo noodzakelijke vertrouwensbasis aan de dialoog met betrokkene en diens informele steunverleners.

Professionele schakelfunctionarissen

Hoe goed de dialoog ook wordt gevoerd, veel professionele organisaties kunnen niet zonder professionele specialisatie en een eigen organisatorische opzet. Veel professionals hebben daarom geen persoonlijke relatie met hun cliënten. En binnen de eigen organisatorische logica wordt al langer de vraag gesteld hoe beter aan te sluiten bij de gedifferentieerde individuele vraag naar ondersteuning. Een vraag, die in het geval van bemoeienis van andere professionele organisaties nog meer prangend is. Daarom kennen steeds meer organisaties functionarissen die specifiek worden ingezet voor complexe dienstverlening. Voor dergelijke schakelfunctionarissen worden allerlei termen gebezigd, zoals ouderenadviseur, trajectbegeleider, persoonlijk begeleider, zorgcoördinator, gezinscoach et cetera. Een ongewenst effect daarvan kan zijn dat de individuele kwetsbare burger geconfronteerd wordt met meerdere van deze functionarissen, die ook weer langs elkaar heen werken.

De gemeente zal in haar regie rol er voor moeten zorgen, dat deze schakelfunctionarissen in staat zijn de logica van de eigen organisatie te overstijgen. Zij moeten immers in hun contact met cliënten de verschillende levensvoorwaarden in kaart brengen, kunnen inspelen op meervoudige kwetsbaarheid, oog hebben voor de noodzaak van secundaire preventie (het voorkomen van grotere kwetsbaarheid in een later stadium), professionele dienstverlening op elkaar laten uitsluiten en die professionele dienstverlening verbinden met de aanwezige of mogelijke informele steun. Vooral dit laatste stelt schakelfunctionarissen voor een moeilijke taak. Zij moeten burgers zien te bewegen tot informele steun aan gezinsleden, verwanten, vrienden en burens en dat vraagt in veel gevallen om het vinden van een balans tussen een teveel gevraagde dienstbaarheid en een te ver doorgevoerd eigenbelang.

4 Gerichte professionele aandacht voor een meer op eigen kracht functionerende civiele samenleving

De noodzaak van een vitale lokale gemeenschap

Het meer dan voorheen aanspreken van personen uit het eigen sociale netwerk van kwetsbare burgers zal niet voldoende zijn om de aan de vraag naar ondersteuning te voldoen. Er zal een bredere inzet nodig zijn door in de lokale gemeenschap vrijwillige ondersteuning te mobiliseren. Eenvoudig is dat niet, want daarop gerichte professionele organisaties kunnen steeds minder vanzelfsprekend terugvallen op lokale sociale verbanden. Daarom zullen nieuwe wegen bewandeld moeten worden om bestaande lokale sociale verbanden te bewegen tot een -grotere- bijdrage aan de ondersteuning van medeburgers. Een meer op onderlinge steunverlening gerichte lokale samenleving vindt haar voedingsbodem in een mix van optimale individuele draagkracht (de individuele burger en zijn eigen sociale netwerk) en vormen van

collectieve vitaliteit tot uitdrukking komend in verenigingen en particuliere organisaties, die hun veelsoortige kerndoelen verbinden met vormen van maatschappelijke ondersteuning en in territoriale gemeenschapsvorming met aandacht voor het signaleren van kwetsbare medebewoners en burenzorg. Het versterken van deze vormen van collectieve vitaliteit vragen om gerichte stimulering en facilitering vanuit professionele organisaties. Die moeten op hun beurt kunnen rekenen op een duidelijk gemeentelijke visie omtrent de samenhang tussen individuele bestaansrisico's en vrijwillige ondersteuningscapaciteit vanuit de lokale gemeenschap. Zij zal daarmee moeten voorkomen, dat het benadrukken van de individuele verantwoordelijkheid voor de eigen bestaansrisico's ten koste gaat van de betrokkenheid van burgers en hun sociale verbanden met de kwetsbaarheid van medeburgers. De WMO zal daarom duidelijker dan nu de noodzaak moeten onderstrepen van een gemeentelijke samenhangende aanpak van ernstige individuele bestaansrisico's *in relatie tot* het mobiliseren van betrokkenheid en ondersteuning vanuit allerlei lokale sociale verbanden. Het afdekken van grote individuele risico's alleen is voor zo'n belangrijke wet onvoldoende en contraproductief.

Het sociaal kapitaal bij verenigingen, vrijwilligers, bedrijfsleven en de buurt

De verwachtingen die de WMO koestert ten aanzien van een versterkte vrijwillige inzet vanuit de lokale gemeenschap ten bate van kwetsbare medeburgers vragen om intelligente stimulering en facilitering van wat we in het begin van ons betoog hebben aangeduid met territoriale burenzorg en de identificatie met lotgenoten en kwetsbare medeburgers van individuele vrijwilligers en mensen in verenigingsverband of als werknemers van bedrijven. Zij zijn belangrijke schakels tussen de ondersteuning in eigen kring en professionele dienstverlening.

Er ligt vanuit het gezichtspunt van maatschappelijke ondersteuning in potentie veel sociaal kapitaal opgesloten in lokale verenigingen en bedrijven, als die hun veelsoortige kerndoelen willen verbinden met vormen van maatschappelijke ondersteuning. De gemeente heeft een belangrijke taak in het aangaan van arrangementen met deze organisaties en het zo nodig rechtstreeks of via bepaalde organisaties -tijdelijk- faciliteren van hun ondersteuningsactiviteiten. Hetzelfde gaat op voor buurt- en bewonersorganisaties. Zij kunnen een aangrijpingspunt vormen voor praktische burenzorg gericht op het signaleren en ondersteunen van kwetsbare medebewoners. Het introduceren van nieuwe bewoners in de buurt en het stimuleren van bewoners om gaan fungeren als aanspreekpunten in de buurt zijn eveneens goede voorwaarden voor meer territoriale gemeenschapsvorming.

Een basale lokale sociale infrastructuur als voorwaarde

Het opnieuw inhoud geven van burgerplichten of deugden als onderdeel van de lokale sociale infrastructuur kan niet op zich zelf staan. Ze moet begeleid worden door duidelijkheid van de zijde van de gemeentelijke overheid over de door haar gegarandeerde onderdelen van die infrastructuur. Het rijk moet die basale lokale sociale infrastructuur in feite omschrijven. De in de WMO genoemde prestatievelen zijn daartoe te globaal en vrijblijvend geformuleerd. Het zal duidelijk zijn dat tot die basale infrastructuur in ieder geval voorzieningen behoren, die de zo noodzakelijke koppeling van kwetsbare en weerbare burgers bewerkstelligen. Daarnaast zijn voorzieningen met een belangrijke preventieve werking cruciaal, omdat die inspelen op grote risico's bij bepaalde individuen, groeperingen of locaties en zo een matigende werking hebben op de vraag naar maatschappelijke ondersteuning in een later stadium.

5 Conclusie en aanbevelingen

De herijking van de verzorgingsstaat is gericht op het behoud van de sociale kwaliteit van onze samenleving. Wederzijdse zorg en ondersteuning van burgers is daarvoor een net zo belangrijke voorwaarde als economische groei. De WMO moet daarvoor een belangrijke standaard bieden.

Daartoe moet de WMO tegelijkertijd dienen als vangnet en mobilisatiebron: vangnet voor kwetsbaren en mobilisatiebron voor de koppeling van weerbare aan kwetsbare burgers. De wet is daarmee niet alleen een wet voor kwetsbaren, achtergestelden en losers, maar een wet gericht op alle burgers.

De WMO kan zo als mijlpaal fungeren in de transitie naar een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen burger en overheid, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de burger op twee fronten tegelijk versterkt wordt: individueel en als onderdeel van verschillende sociale lokale verbanden. Alleen op die wijze kan inhoud worden gegeven aan een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor kwetsbare burgers en kunnen professionele arrangementen als sluitstuk van een solidair maatschappelijk ondersteuningssysteem fungeren.

De WMO markeert voor beide situaties de taken van de lokale overheid als regisseur. Gemeentelijke regie vergt immers een invulling op drie niveaus: de samenwerking van professionele lokale organisaties; het samenbrengen van professionele en informele ondersteuning; en het mobiliseren van lokale collectieve vormen van solidariteit.

De WMO spreekt zich daarom uit over de volgende punten:

- Contextindicering zodat een goede indruk ontstaat van de aard en zwaarte van kwetsbaarheid en de eigen en andere mogelijkheden van ondersteuning
- Concrete doelstellingen en taken gericht op het versterken van verwantschapssolidariteit via het faciliteren van informele steun en de inzet van zogenaamde schakelprofessionaliteit
- Concrete doelstellingen en taken in termen van het versterken lokale identificatiesolidariteit via buurtzorg en vanuit het lokale verenigingsleven, het lokale bedrijfsleven en vrijwilligerswerk
- Een gegarandeerde lokale basale sociale infrastructuur, waaronder de door de overheid gefinancierde voorzieningen en professionele aandacht voor de koppeling van weerbare aan kwetsbare burgers, voor actieve signalering en preventie en voor het stimuleren van burenzorg en ondersteuning vanuit lokale verenigingen en bedrijven.

Er zijn in dit essay vele discussiepunten rond de WMO niet besproken, zoals de onzekerheid bij gemeenten over de haar ter beschikking komende middelen, de onzekerheid bij professionele organisaties over een effectieve gemeentelijke regie en de wens van zorgverzekeraars om de WMO vooral te beperken tot mensen met beperkingen. Dit essay is bedoeld om de visie die ten grondslag ligt aan de WMO te beoordelen op haar consequenties en van daaruit contouren te schetsen voor de nadere uitwerking van de wet.