

Kerken en Wmo - een zoektocht

Herman Noordegraaf

Van verzorgingsstaat naar...?

We gaan naar een ander type samenleving. De verzorgingsstaat maakt plaats voor ...? In de troonrede van 2013 viel als invulling op de stippeltjes het woord 'participatiesamenleving'. Dat werd het woord van het jaar. De herziening van de verzorgingsstaat is overigens al vanaf de tweede helft van de jaren zeventig aan de gang. Hij verscheen ten tonele na de Tweede Wereldoorlog als een antwoord op de vragen van armoede en bestaansonzekerheid, dat wil zeggen vrees dat men tot armoede zou vervallen als iemand niet zelf meer in het bestaan kon voorzien als gevolg van werkloosheid, een handicap, ouderdom, ziekte of het wegvallen van de kostwinner (weduwen en wezen). De verzorgingsstaat beoogde door een stelsel van sociale zekerheid daaraan een einde te maken. Met name valt daarbij te denken aan de Algemene Ouderdoms Wet (AOW), de Algemene Weduwe en Wezenwet (AWW) en de Algemene Bijstandswet (ABW). Deze laatste wet werd in 1965 ingevoerd en was het vangnet: als iemand niet zelf meer kon voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan en ook geen beroep kon doen op een andere voorziening dan kon hij of zij een beroep doen op de gemeenschap, in de vorm van de overheid, om een uitkering te verkrijgen. De ABW markeerde de omslag van gunst, die de oude armenwetten kenmerkte, naar recht. Het belangrijke punt is dat de overheid nadrukkelijk mede verantwoordelijk werd voor de materiële bestaansbasis van haar burgers. Die verantwoordelijkheid ging zich ook uitstrekken naar zorg en welzijn. Dezelfde minister die de ABW invoerde, mevrouw Marga Klompé, zette ook de subsidiëring van allerlei instellingen op het terrein van maatschappelijk werk, gezinszorg, gezondheidszorg (de kruisverenigingen), jeugdzorg, verzorgings- en verpleeghuizen enzovoort. Deze organisaties waren veelal door kerken, caritasinstellingen, diaconieën en sociaal bewogen christenen in het leven geroepen. Gezien de uitbreiding van het werk en de stijgende loonkosten hadden zij zonder deze subsidiëring niet kunnen voortbestaan. Als gevolg van professionalisering, ontkerkelijking en overheidsvoorschriften zijn deze instellingen steeds meer verzelfstandigd ten opzichte van de kerken. Bestuurlijke deelname en financiële betrokkenheid zijn nu een uitzondering, mede als gevolg van fusering van instellingen, die tot grote organisaties leidden, zoals in de thuiszorg.

Herziening verzorgingsstaat

Welnu, zoals gezegd, deze verzorgingsstaat is al vele jaren aan herziening onderhevig. Daar lag geen blauwdruk aan ten grondslag, maar de stappen die gezet werden, gaven wel een bepaald patroon te zien: versoering (verlaging van uitkeringen), strenger (de uitkeringsgerechtigde moet aan meer verplichtingen voldoen wat betreft scholing, solliciteren, eventueel verrichten van 'vrijwilligerswerk'), selectiever (minder snel een uitkering kunnen krijgen). Er waren twee hoofdredenen voor deze aanpak. Allereerst een financiële. Het beroep op uitkeringen steeg sterk. Was dat nog op te brengen? En een ideologische: de overheid had te veel de verantwoordelijkheid van individuen en van maatschappelijke organisaties overgenomen. Van de veranderingen moet ook nog de decentralisatie genoemd worden: de overheveling van taken van de rijksoverheid naar de burgerlijke gemeenten, die beter dan het rijk kan inspelen op de behoeften van de lokale bevolking. Een voorbeeld is de ABW die in 2004 werd omgezet in de Wet Werk en Bijstand, die de burgerlijke gemeenten een grotere taak gaf in het werkgelegenheidsbeleid en (de volgorde is bewust) inzette bij het leiden van mensen naar de betaalde arbeidsmarkt ('activering'). Deze wet is overigens per 1 januari 2015 opgegaan in de Participatiewet. De

gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet en moet zoveel mogelijk mensen die uitkeringsgerechtigd zijn maar wel kunnen werken naar de bij voorkeur reguliere betaalde arbeid leiden.

De Wmo

De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) past in deze ontwikkelingen. Deze wet werd in 2007 ingevoerd en legt veel verantwoordelijkheid voor het beleid op het terrein van zorg en welzijn bij de burgerlijke gemeenten. In 2015 kwamen er in dat kader nog en aantal taken bij die betrekking hebben op begeleiding, dagbesteding, beschermd wonen en kortdurend verblijf voor mensen die ondersteuning behoeven. Bovendien ging de verdergaande decentralisatie in de zorg en het welzijn gepaard met een decentralisatie van de jeugdzorg en zoals al aangegeven met die op het veld van werk en inkomen. Het zijn deze zaken waarover nu dagelijks wordt bericht in de kranten, meestal over zaken die niet goed gaan of onzekerheid veroorzaken, zoals het verplaatsen van mensen uit verzorgingshuizen naar wonen in de buurt of de wijk en de vraag of men nog wel de zorg kan krijgen die men nodig heeft.

Argumenten achter de Wmo

De Wmo is ingegeven door een aantal overwegingen, die meer dan eens door elkaar lopen en de discussies er niet helderder op maken. Er is een principiële visie op verantwoordelijkheidsverdeling: allereerst zijn mensen zelf verantwoordelijk voor hun zorg en welzijn (eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid). Als zij daar niet voldoende in kunnen voorzien dan dienen zij allereerst een beroep te doen op netwerken van mantelzorgers en vrijwilligers. Mochten deze ontoereikend zijn, dan komt de professionele zorg in beeld. Bij dat alles speelt ook de overtuiging mee dat de overheid haar rol alleen kan waarmaken als zij dat doet in wisselwerking met de bevolking en maatschappelijke organisaties (de interactieve overheid). Nog een argument voor de Wmo is de behoefte aan bezuinigingen of het minder laten stijgen van de kosten in de zorg ('de zorg moet betaalbaar blijven'). Een volgend punt in de beleidsfilosofie die onder de Wmo ligt, is dat de Wmo nadrukkelijk een participatiewet wil zijn en niet allereerst een zorgwet. Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat', mensen zoveel mogelijk aan de samenleving kunnen deelnemen. Dat houdt in dat zij zelfstandig kunnen wonen, zich in en om de woning kunnen verplaatsen en zoveel mogelijk aan het maatschappelijk verkeer kunnen deelnemen. Dat betreft dan mensen met een lichamelijke en/of verstandelijke beperking, chronisch zieken, mensen met een psychische aandoening en ouderen. De voorzieningen moeten daarop zoveel mogelijk gericht zijn. Daarbij moet aangesloten worden bij de mogelijkheden die mensen zelf hebben en hun netwerken en hun werkelijke vragen. Om dat laatste te kunnen vaststellen, zijn er de zogeheten 'keukentafelgesprekken'. Als iemand komt voor een aanvraag in het kader van de Wmo, dan zal degene die voor de gemeente het gesprek voert, vragen waaraan iemand behoefte heeft, wat hij nodig denkt te hebben en of er ondersteuning uit familie of vrienden of nog anderszins mogelijk is. Maar daarbij moet wel op tafel komen wat de echte vraag is. Iemand kan met de vraag om een scootmobiel komen, maar het kan blijken dat iemand vooral behoefte heeft aan meer contacten. Dan kan bijvoorbeeld nagegaan worden of het zinrijk is dat iemand koffieochtenden in het buurthuis of in de kerk gaat bezoeken. Van aanbodgericht naar vraag gestuurd werken. Er is nog een tweede vorm van participatie die de Wmo wil bevorderen, namelijk de inzet van burgers voor mensen die ondersteuning behoeven in de vorm van mantelzorg en vrijwilligerswerk. Tot slot is nog van belang om te vermelden dat

de Wmo ook de sociale samenhang en de leefbaarheid van wijken, buurten en dorpen wil versterken. Daaronder valt onder meer het bevorderen van contacten en ontmoetingen tussen mensen, het gezamenlijk doen van dingen en voorzieningen daarvoor als speelplekken, inloopcentra, sport enzovoort.

Kerken en Wmo

De vraag is nu voor kerken hoe zij zich willen, kunnen en moeten verhouden met deze ontwikkelingen waarbij de ondersteuning op het terrein van zorg nieuwe gestalten krijgt zowel wat betreft het beleid, de verantwoordelijkheden als de aard van de activiteiten. Om een visie daarop te ontwikkelen is het goed om twee perspectieven te hanteren, te weten het buiten- en het binnen perspectief. Bij het eerste gaat het om de vraag hoe vooral de lokale overheid (politici en ambtenaren) en maatschappelijke organisaties en instellingen, bij het tweede om de visie van kerken zelf.

Het buitenperspectief

De gemeenten zijn in het kader van de Wmo verplicht om de bevolking en van belang zijnde maatschappelijke organisaties bij de beleidsvoorbereiding, - uitvoering en - evaluatie te betrekken. Daartoe beleggen zij inspraakbijeenkomsten. Ook hebben de meeste gemeenten een Wmo-(advies)raad. De vraag is nu: betrekken zij de kerken bij de Wmo? Dat verschilt per gemeente. Er zijn verschillende uitwerkingen te zien in de praktijk. Het kan voorkomen dat de burgerlijke overheid de kerken niet benadert. Dat kan te maken hebben met onbekendheid. Vele mensen weten immers niet wat kerken doen, laat staan dat zij er aan denken om kerken te benaderen (ter zijde: kerken moeten zich daarvan bewust zijn en nadenken hoe zij wat zij doen beter voor het publieke voetlicht kunnen brengen). Het kan ook te maken hebben met een bepaalde opvatting van de scheiding van kerk en staat. Een strikte interpretatie van dit beginsel houdt in dat kerken en levensbeschouwelijke organisaties zich niet in het publieke domein mogen mengen. Dit is wel een heel eenzijdige interpretatie van dit beginsel. Gelukkig is een andere interpretatie mogelijk die ook de voorkeur verdient omdat zij recht doet aan verlangens van burgers en organisaties om zich ook maatschappelijk te uiten vanuit hun overtuiging. Religie is niet iets dat alleen voor achter de voordeur is (privézaak). Scheiding van kerk en staat houdt in dat de kerken geen directe zeggenschap hebben over de overheid en andersom. Voorts is de overheid neutraal, dat wil zeggen dat zij geen levensovertuiging boven de andere bevoordeelt. Daaruit vloeit echter niet voortdat kerken zich niet zouden mogen bewegen in het maatschappelijk domein met hun activiteiten, mits zij zich houden aan de regels van de democratische rechtsstaat.

Een andere mogelijkheid is dat de lokale overheid afwachtend is en weer een andere dat zij actief het contact zoekt met kerken, moskeeverenigingen, Humanitas en nog andere levensbeschouwelijke organisaties. Bij alle varianten geldt dat kerken als zij in beeld komen slechts een van de vele organisaties zijn. Dat is begrijpelijk omdat zoals we zagen de meeste zorg- en welzijnsinstellingen geen bestuurlijke en financiële banden hebben met kerken. Als kerken genoemd worden in beleidsnota's dan is dat in een opsomming naast cliëntenorganisaties, wijk- en buurtverenigingen, sportverenigingen, migranten- en vluchtelingenorganisaties, ouderenbonden, steunpunten mantelzorg, sportverenigingen en nog meer.

Samenwerking met kerken

Als de overheid kerken open staat voor samenwerking of die zelf actief zoekt, dan is dat om instrumentele redenen: dragen zij bij aan de doelstellingen zoals geformuleerd in het

beleid voor de Wmo. Kerken zijn dan interessant omdat zij veel vrijwilligers hebben. Dat klopt omdat ondanks de aanhoudende krimp kerken behoren tot de organisaties met de meeste vrijwilligers en die doen dat vrijwilligerswerk zowel binnen als buiten de kerk. Ook kunnen kerken interessant zijn omdat zij bepaalde groepen bereiken die anderen niet of minder bereiken. Te denken valt aan diaconale centra met de opvang van verslaafden, dak- en thuislozen, vluchtelingen en asielzoekers, de inloophuizen, maaltijdprojecten, ondersteuning van (ex-)gedetineerden, bezoekwerk (van belang in het kader van eenzaamheidsbestrijding). Ook de kwaliteit van het werk is daarbij van belang: het tijd hebben voor mensen, trouw zijn en mensen niet opgeven, aandacht voor heel de mens. Minder nog genoemd, maar waarschijnlijk wel iets dat aan belang zal winnen is dat kerken over accommodaties beschikken die ook voor maatschappelijke activiteiten ingezet kunnen worden in buurt, wijk of dorp.

Veel gemeenten zijn overigens vrij pragmatisch. Wat voor hen telt, is het maatschappelijk effect van het werk dat levensbeschouwelijke organisaties verrichten.

Het binnenperspectief

Kerken zijn net als overigens de lokale overheid en organisaties zoekend naar hun mogelijke rol in de Wmo. Hoewel de Wmo al in 2007 is ingevoerd, hebben vooral de veranderingen per 1 januari 2015 en de berichtgeving daarover de vraag bij lokale kerken opgeroepen of zij zich op enigerlei wijze in de Wmo zullen begeven. Sommige kerken zijn daar al eerder mee begonnen, andere staan aan het begin van een denkproces. Een effect kan in ieder geval al vastgesteld worden: de Wmo heeft in nogal wat plaatsen de totstandkoming van diaconale platforms gestimuleerd. Interessant is dat daarin kerken samenwerken die elkaar anders niet direct tegenkomen: De Rooms-Katholieke Kerk, de Protestantse Kerk in Nederland, vrijzinnige kerkgenootschappen als remonstranten en doopsgezinden, kerken uit de gereformeerde gezindte zoals Gereformeerde Kerken vrijgemaakt, Nederlandse Gereformeerde Kerken en de Christelijke Gereformeerde Kerken, en evangelicale kerken. De leer verdeelt, maar de dienst verenigt! Zo is het mogelijk om naar de gemeente een gezamenlijk kanaal te hebben. Dat zou met een veelvoud aan kerken anders veel gecompliceerder zijn. Ook biedt het platform mogelijkheden om gezamenlijke activiteiten op te zetten, zoals schuldhulpverlening en maatjesprojecten, en om te leren van elkaars kennis en ervaringen.

Kerken zijn in de samenleving

Het verdient aanbeveling om een eigen visie te ontwikkelen op hoe je kerk wilt zijn in de lokale samenleving. Belangrijk is daarbij de vraag of je als kerken in het kader van de Wmo mogelijkheden krijgt om des te beter dienstbaar te zijn aan mensen in knelsituaties. Dat is gelijk een kritisch criterium bij de beoordeling van alle activiteiten in de Wmo en het beleid van de overheid. De Wmo biedt de mogelijkheid om in het beleid en de uitvoering aanwezig te zijn op het veld van zorg en welzijn ten dienste van mensen die ondersteuning behoeven. Zij biedt voorts mogelijkheden om meer en betere verbindingen te leggen met de politiek, de overheid en maatschappelijke organisaties. Kerken kunnen zich daarmee beter nestelen in lokale netwerken. Zo kunnen zij als zij op bepaalde problemen stuiten bij mensen gericht samenwerken met of doorverwijzen naar organisaties die daarvoor zijn toegerust of kan in overleg naar een goede aanpak gezocht worden. Andersom geldt dat als anderen weten waarvoor zij bij kerken terecht kunnen (bijvoorbeeld materiële en immateriële ondersteuning, maaltijden, uitstapjes en nog meer), zij naar kerken kunnen verwijzen. Contact met de sociale wijk- of buurtteams, die veel gemeenten hebben

opgezet, is in dat verband aan te bevelen. Het is een gouden stelregel dat kerken die deel uitmaken van netwerken veel beter mensen in nood kunnen bereiken.

Weet waaraan je begint

Als kerken zich in willen zetten in het kader van de Wmo, dan moet dat een bewuste beleidsbeslissing zijn. De Wmo doe je er niet zo maar bij! Het is noodzakelijk om een of meerdere personen nadrukkelijk daarmee te belasten. Zij dienen zich dan in de Wmo te verdiepen (landelijk en lokaal) en de ontwikkelingen te volgen. Voorts is het van belang om te weten wat je wel kan en niet kan, dus je mogelijkheden en onmogelijkheden zijn, zeker in een tijd van een krimpend ledenbestand. Daarvoor is het nuttig om een inventarisatie te maken van wat je als kerk doet, diaconaal, maar ook bijvoorbeeld in het pastorale bezoekwerk en het jeugdwerk. Het betreft veelal kleinschalige activiteiten, maar bij elkaar opgeteld zijn deze vaak meer dan velen binnen de kerk zich realiseerden. Zo'n inventarisatie kan dus intern verhelderend werken, maar ook naar de burgerlijke gemeenten en naar andere organisaties. Dankzij de inventarisatie kunnen zij meer te weten komen van wat een kerk concreet doet. Vervolgens kan nagedacht worden of bepaalde kerkelijke werkzaamheden in het kader van de Wmo versterkt kunnen worden. In het huisbezoek kan men op bepaalde vragen stuiten, die de kerkelijke bezoeker nu beter weet te verbinden met daartoe geëigende instanties. Zij kunnen bepaalde knelpunten in het beleid of de uitvoering daarvan tegenkomen en vervolgens aan de orde stellen bij de verantwoordelijke instanties. Er kan met anderen aan deskundigheidsbevordering gedaan worden, bijvoorbeeld met ouderenorganisaties als het gaat om mensen met alzheimer en hun verzorgers. Naast het kaderen van bestaande activiteiten in de Wmo kunnen kerken ook nieuwe activiteiten opzetten en daarbij bewust kiezen voor een uitvoerbaar project. Dat kan een maatjesproject zijn dat zich richt op mensen met een handicap, ouderen die ondersteuning nodig hebben, vluchtelingenopvang enzovoort. Als kerken een diaconaal centrum hebben, zijn er meer mogelijkheden en is dat centrum al een activiteit dat meestal uitstekend past in de Wmo.

Op zoek naar financiën

In het kader van de Wmo kan men ook inzetten op het verkrijgen van subsidie. Daar zijn inmiddels de nodige voorbeelden van. Het is daarbij wel van belang om goed na te denken over de voorwaarden waaronder de subsidie verstrekt wordt. Passen die bij de aanpak die een kerk, diaconaal centrum of inloophuis voorstaat. De overheid wil vaak meetbare resultaten zien (zoveel mensen aan het werk geholpen of aan een dak boven het hoofd), terwijl kerken veelal een presentie-aanpak beoefenen, die tijdsintensiever is en niet op concrete 'targets' en oplossingen is gericht (althans in eerste instantie). Wordt men door de subsidie niet in een bepaald keurslijf gedrongen? Ook kan een subsidie allerlei bureaucratische rompslomp met zich brengen en de bewegingsvrijheid ten opzichte van de overheid beperken en daarmee ook de mogelijkheid om een kritisch geluid te laten horen. Met dat alles is niet gezegd dat het werven van overheidssubsidie niet goed zou kunnen zijn. Het gaat om de voors en tegens goed af te wegen en een bewuste beslissing te nemen. Per burgerlijke gemeente kan de situatie verschillen.

Deelname aan Wmo Adviesraad

Nog weer een andere vraag is of kerken al dan niet aan een Wmo-adviesraad deelnemen. Veel hangt hieraf van de burgerlijke gemeente en hoe zij de adviesraad wil samenstellen. Zij kan kiezen voor leden die op persoonlijke titel zitting hebben waarbij soms wel op een spreiding van achtergronden wordt gewerkt of voor een model waarin mensen uit

organisaties en doelgroepen wordt gewerkt. In de praktijk komt men dan ook uiteenlopende praktijken tegen. Soms zit er niemand van kerken in een Wmo-adviesraad, soms personen die wel een verbinding met kerken hebben en soms zijn er vertegenwoordigers van kerken. De vraag voor kerken zelf is natuurlijk of zij een lidmaatschap moeten nastreven of bewilligen als zij een verzoek krijgen. Ook hier geldt dat een zorgvuldige afweging gewenst is. Een Wmo-raad biedt de mogelijkheid om dichtbij het beleid te zitten en netwerken uit te bouwen en te onderhouden. Een vertegenwoordiger in een adviesraad kan zijn of haar kennis dienaangaande doorgeven aan de lokale kerken. Ook kan hij/zij ervaringen en inzichten van kerken inbrengen bij de beleidsadvies die de Wmo-adviesraad verricht. Het vereist dat het desbetreffende lid de beleidstaal beheerst en deze ook kan vertalen naar kerken toe en andersom dat wat uit kerken komt weet te verbinden met het beleid. Het gaat dus om gekwalificeerde deskundigheid! Voorts kost het lidmaatschap de nodige tijd. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, is het beter om niet aan het lidmaatschap van de Wmo-adviesraad te beginnen.

Ter afsluiting twee opmerkingen.

De opstelling van de kerken zou er een van kritische participatie moeten zijn: bereidheid om verantwoordelijkheid te dragen, maar wel op een kritische wijze. Bij dat laatste kan het bijvoorbeeld gaan als mensen over onvoldoende netwerken beschikken en door het vangnet vallen. Ook de kwaliteit van de ondersteuning kan in het geding zijn. Maakt de overheid dan aar zorgplicht waar? Een ander punt kan zijn dat zelfredzaamheid zo wordt uitvergroot dat de kwetsbaarheid van mensen onvoldoende in beeld komt. Ten tweede: kerken zitten zoals gezegd in een zoek- en oriënteringsfase. Het is daarom van belang om ervaringen te laten circuleren om zo van elkaar te kunnen leren.

Gepubliceerd in *Diaconie & Parochie* (jaargang 28, nr. 1 maart 2015)