

WMO: EEN ONDERONSJE TUSSEN GEMEENTEN EN PROFESSIONALS

De paradoxen van een participatiewet

VASCO LUB

De Wmo is nog altijd een onderonsje tussen gemeenten en professionele instellingen. Vrijwillige burgerorganisaties worden te weinig bij de uitvoering van de wet betrokken en zitten daar zelf ook niet om te springen. En afnemende tolerantie maakt het moeilijk om 'mensen met een vlekje' te laten participeren. Dat blijkt uit het nieuwe Wmo Trendrapport van MOVISIE.

Burgerorganisaties staan niet te springen om zich met zorg- en welzijnsbeleid bezig te houden

Begin 2008 publiceerde MOVISIE de eerste trendstudie over de gevolgen van de Wmo voor uitvoeringsorganisaties. De voornaamste conclusie van dat onderzoek luidde dat een groot deel van de *civil society* zich niet realiseerde iets met de Wmo te maken te hebben. Gemeenten concentreerden zich in hun Wmo-beleid vooral op het professionele circuit. Voortbordurend op de resultaten



Vrijwilligersverenigingen staan niet te springen om aangesproken te worden op participatiedoelen

van 2007 hebben we in het tweede trendonderzoek de betrokkenheid van burgerverbanden bij de Wmo opnieuw gemeten. Ook hebben we de participatie van kwetsbare groepen nader onderzocht. Want twee jaar geleden bleek ook dat zowel professionele als burgerorganisaties hun aandacht nog weinig richten op insluiting van zwakkeren in de samenleving, bijvoorbeeld als het gaat om mensen met een handicap of psychosociale problematiek.

Aan het trendonderzoek hebben enkele honderden organisaties en uitvoerend professionals uit het maatschappelijk middenveld meegewerkt via een online enquête. Het gaat aan de ene kant om professionele organisaties als zorg- en welzijnsinstellingen, de (O)GGZ, vrijwilligerscentrales, Stichtingen Welzijn Ouderen en aan de andere kant om de collectieve verbanden van burgers zelf – zogenaemde burgerorganisaties – zoals vrijwilligersorganisaties, verenigingen

Foto: Leo de Kort / DNB

en bewonersplatforms. Daarnaast hebben we vijftig gemeentelijke Wmo-beleidsplannen geanalyseerd en lokaal veldwerk verricht. Wat zijn nu de opvallendste uitkomsten?

Zoekende gemeenten

Ten eerste laat het trendonderzoek zien dat de betrokkenheid van burgerorganisaties nog even gering is als bij de introductie van de wet, drie jaar geleden. Er openbaart zich opnieuw een kloof met professionele organisaties. Professionele organisaties voelen zich significant meer serieus genomen in het meedenken over en het vormgeven en uitvoeren van Wmo-beleid dan burgerverbanden.

Uit de verzamelde casuïstiek blijkt dat gemeenten onvoldoende zicht hebben op het spectrum van organisaties en verenigingen in de *civil society* en er soms laks in zijn hun burgers bij het beleid te betrekken. Gemeenten zijn 'zoekende' naar een adequate invulling van hun eigen nieuwe sociale rol en verantwoordelijkheid als regisseur van de Wmo, en naar de partijen die hen hierbij kunnen ondersteunen. Hierdoor zijn ze minder goed in staat aan civiele partijen duidelijk te maken wat ze van hen verwachten. In de meeste Wmo-beleidsplannen stelt de gemeente wel dat zij erop inzet de *civil society* erbij te betrekken, maar noemt zij zelden concreet organisaties. De intentie is er dus wel, maar de ideeën voor de realisering nog niet (zie ook Van Marissing en De Meere 2009). Wmo-beleid is dus nog steeds vooral een zaak van het professionele circuit. Judith Metz illustreerde dit treffend in TSS 1-2 2010 aan de hand van het Wmo-beleid in Dordrecht: door drukte van overheidsorganen en professionele instellingen bleek er geen plaats

*Maatschappelijke uitvallers
worden niet met open armen
ontvangen*

te zijn voor de inbreng van burgerverbanden.

Geen zorgorganisatie

De beperkte betrokkenheid van burgerverbanden bij de Wmo is echter niet louter toe te schrijven aan een afwachtende houding van gemeenten of aan professionele verdringing. Het onderzoek laat ook zien dat vrijwilligersorganisaties of verenigingen zelf weinig betrokkenheid zeggen te voelen bij de wet omdat zij zichzelf niet als 'zorgorganisatie' (willen) bestempelen. Vrijwillige associaties van burgers staan niet te springen om formeel te worden aangesproken op het resultaat van sociale beleidsdoelstellingen, en zijn als gevolg hiervan terughoudend om in hun activiteiten meer aandacht te schenken aan de insluiting van groepen met een ondersteuningsbehoefte of om banden aan te gaan met professionele instellingen uit het domein van zorg en welzijn. Slechts 20 procent van de civiele burgerorganisaties ziet zichzelf als een belangrijke speler in de uitvoering van lokaal Wmo-beleid. Weliswaar worden vrijwilligersorganisaties op het gebied van zorg, zoals ouderenorganisaties, wel vaker bij de Wmo betrokken, maar scoutingclubs, speeltuinverenigingen, sportclubs en kerken blijven aan de zijlijn staan.

Terwijl de Wmo juist bedoeld is als participatiewet die drijft op organisaties in de directe leefomgeving van burgers. Organisaties die oog hebben voor mensen die een steuntje in de rug kunnen gebruiken.

Afnemende tolerantie

De andere opvallende uitkomst van het onderzoek is dat professionele organisaties die zich bezighouden met de ondersteuning van mensen met een verstandelijke beperking, met psychosociale zorg, maatschappelijke opvang en verslavingszorg (bijvoorbeeld (O)GGZ-instellingen) significant negatiever oordelen over de vertrekpunten en gevolgen van de Wmo dan de overige professionele respondenten. Zo is 61 procent van deze instellingen het eens met de stelling dat door de Wmo doelgroepen ten onrechte buiten beeld raken – bij de andere professionele organisaties is dit 39 procent.

De negatieve antwoorden worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door het beleidsstreven om mensen met psychosociale problemen zo lang mogelijk zelfstandig te laten functioneren in de samenleving, wat bijvoorbeeld leidt tot het (her)huisvesten van mensen met een verstandelijke beperking tussen 'gewone' burgers in de wijk. Deze 'extramuralisering' heeft soms paradoxale gevolgen voor de bewegingsruimte, persoonlijke integriteit en veiligheid van cliënten (zie ook Verplanke en Duyvendak 2010). Woningen moeten worden geïsoleerd tegen geluidsoverlast, cliënten kunnen in hun nieuwe woonomgeving niet meer zonder professionele begeleiding over straat en de interactie met bewoners in de publieke ruimte verloopt niet altijd even gemoede-

lijk. Treiterijen van gehandicapten door hangjongeren komen veel voor. Afgaande op de interviews en enquêtesgegevens moeten we zelfs vaststellen dat zorginstellingen kampen met een afnemende tolerantie in de samenleving voor 'mensen met een vlekje'. Plannen voor het plaatsen van voorzieningen voor verslaafden of personen met psychosociale problemen in een wijk leiden vrijwel altijd tot veel protest.

Paradoxen

De kern van de Wmo is 'participatie'. Niet alleen kwetsbare groepen, álle burgers moeten meer meedoen. Als we de resultaten van het trendonderzoek uit 2008 en 2010 samenpakken, openbaren zich echter enkele paradoxen in het participatiebeleid van de Wmo.

De eerste participatieparadox heeft te maken met het meedoen van civiele partijen in de beleidsvorming en uitvoering van de Wmo. De Wmo streeft naar revitalisering van de *civil society*, maar het zijn vooral de professionele instellingen die garen spinnen bij de uitvoering van de wet. Deze ontwikkeling was al zichtbaar bij de introductie van de Wmo in 2007 en is bijna drie jaar later nog steeds gaande. Civiele organisaties worden daarmee op achterstand gezet.

De tweede participatieparadox heeft betrekking op het vermaatschappelijksideaal dat wordt losgelaten op personen met een ernstige verstandelijke handicap of psychische stoornis. Op papier participeren deze groepen wanneer ze gehuisvest worden in 'gewone' woonwijken, maar om dit mogelijk te maken worden zij *de facto* in hun bewegingsvrijheid beperkt omdat ze meer begeleiding nodig

Het blijft balanceren tussen hoop en vrees

hebben. Dit wordt versterkt door de afnemende tolerantie in de samenleving. Van 'vraagsturing' is bij deze groepen bovendien geen sprake, aangezien zij door hun mentale gesteldheid nauwelijks een zorgvraag kunnen formuleren. Het risico bestaat dat zij hierdoor speelbal worden van het gemeentelijke participatiebeleid, zonder er zelf beter van te worden. Natuurlijk leidt de opdracht om burgers een centrale rol te geven en zwakkeren te laten participeren in sommige gemeenten tot een evenwichtige aanpak, verrassende verbindingen en aansprekende resultaten. Maar het trendonderzoek 2010 maakt duidelijk dat dit veelal uitzonderingen betreft, en dat de wijze waarop de Wmo globaal wordt ingericht en vormgegeven zelfs averechtse effecten kan hebben.

Ook maakt het onderzoek eens te meer duidelijk dat aan de Wmo talloze normatieve en ideologische aspecten kleven die slechts beperkt rekening lijken te houden met de alledaagse praktijk van (actieve) burgers in buurten en wijken. Het extra beroep dat de wet doet op de vrijwillige inzet in de samenleving en de aanname dat de meest kwetsbaren gebaat zijn bij meer 'vermaatschappelijking', stuit in elk geval op allerlei bezwaren. Burgerorganisaties staan niet te springen om zich met zorg- en welzijnsbeleid

bezig te houden en maatschappelijke uitvallers worden niet met open armen ontvangen. Wie hoopt dat de Wmo een nieuwe krachtige pijler vormt onder de fundamenten van de Nederlandse verzorgingsstaat, moet blijven balanceren tussen hoop en vrees.

Vasco Lub is werkzaam bij de afdeling Trends & Onderzoek van MOVISIE. Met dank aan Anita Peters en Ard Sprinkhuizen.

Het volledige Wmo Trendrapport 2010. *Het spel op het maatschappelijk middenveld* is te bestellen via de website van MOVISIE (www.movisie.nl).

Literatuur

- Verplanke, Loes en Jan Willem Duyvendak, *Onder de mensen? Over het zelfstandig wonen van psychiatrische patiënten en mensen met een verstandelijke beperking*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010
- Marissing, Erik van, en Freek de Meere, *Afwachtende gemeenten. Wmo is nog geen stimulans om sociale contacten te bevorderen*. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, jrg. 63, nr. 10/11, p. 18-21, 2009