

De mens als zorgger *Informeel zorg en beleidsutopieën*

JAN STEYAERT EN ALETTA WINSEMIUS

'De zoektocht naar de mens als zorgger moet het doen met veel ambitie en weinig visie.'

Eind 2009 publiceerden Ghislain Verstraete en Rik Pinxten hun boek 'Doe-het-zelfdemocratie' (Verstraete & Pinxten, 2009). Ze houden een pleidooi voor actief burgerschap. Gedaan met consumentisme en leunen op de overheid. Leve de actieve burger die zijn steentje bijdraagt aan de samenleving. In zeven hoofdstukken komt telkens de burger als producent op een bepaald terrein aan bod. Helaas ontbreekt een hoofdstuk over de zorgende mens: de burger die zorg draagt voor zichzelf maar vooral voor andere 'kwetsbare' burgers. In deze tekst willen we een aanzet geven tot zo'n hoofdstuk over de mens als zorgger. We doen dat door de recente ontwikkelingen in de Nederlandse sociale sector te beschrijven. Daarmee komen we snel terecht bij het werk van Hans Achterhuis. Elders in dit nummer van ALERT komt hij ook aan bod. Wij komen bij Achterhuis terecht omwille van zijn werk over utopieën (Achterhuis, 1998, 2010). Bij het overzien van de Wet maatschappelijke ondersteuning dringt zich de vraag op of er geen sprake is van een bundel beleidsutopieën. Maar ook de vraag of dat erg is, en of het wel te vermijden is.

WET MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

Op 1 januari 2007 trad in Nederland de Wet op maatschappelijke ondersteuning (Wmo) in werking. Deze wet kwam in de plaats van een aantal wetten en regelingen waaronder de Welzijnswet en de Wet voorzieningen gehandicapten. Ook werd een onderdeel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) naar het lokale niveau overgeheveld, te weten de hulp voor het huishouden (thuiszorg). De aanleidingen voor de Wmo waren divers. De stijgende kosten van de AWBZ baarden zorgen als gevolg van de voortdurende uitbreiding van de AWBZ-gefinancierde voorzieningen en de vergrijzing. Ook dreigende personele tekorten in de zorg speelden een rol (Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, 2006). Naast deze praktische aanleidingen waren er ook van meer ideologische aard. Aan het begin van de eeuwwisseling constateerde het toenmalige kabinet een tekort aan sociale samenhang en onderlinge betrokkenheid in de samenleving (de Klerk e.a., 2010). De Wmo moest hierin verandering brengen door de actieve betrokkenheid van burgers bij de samenleving te stimuleren. Bovendien moest de Wmo de sociale positie versterken van mensen met een beperking en hun integratie in de samenleving bevorderen. Deze overwegingen zijn terug te vinden in de maatschappelijke doelen van de Wmo: redzaamheid bevorderen, participatie vergroten, actief burgerschap

bevorderen en sociale samenhang verbeteren (de Klerk, e.a., 2010, p. 28). De uitvoering van de Wmo is nadrukkelijk de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Hierdoor zou meer samenhangend beleid gerealiseerd kunnen worden. Er zou een grotere doelmatigheid in de uitvoering van beleid bereikt kunnen worden en er zou beter aangesloten kunnen worden bij de wensen, behoeften en mogelijkheden van de (kwetsbare) burgers (de Klerk, e.a., 2010, p. 30-33).

De invoering van de Wmo ging geruisloos en leverde tegelijkertijd flink kabaal op. Aan de ene kant leken veel gemeenten geïnspireerd door de maatschappelijke doelen van de wet. Al voor de formele invoering van de wet ontstonden tal van projecten om voorzieningen nauwer aan te laten sluiten bij de vraag van kwetsbare groepen en om de eigen kracht van deze groepen aan te boren en te benutten. Wmo-raden werden ingesteld en er werden pogingen ondernomen om ook van moeilijk bereikbare doelgroepen te horen wat zij nodig hadden om meer aan de samenleving te kunnen deelnemen. Soms werd het hele lokale sociale beleid opnieuw hertekend. Aan de andere kant ontstond er kabaal door de overheveling van de hulp bij het huishouden van de AWBZ naar de Wmo. Daarbij ging het niet alleen over de vraag of gemeenten wel in staat waren om deze voorziening te organiseren en de overgang voor cliënten probleemloos te laten verlopen. Voor deze voorziening moesten de Europese aanbestedingsregels worden gevolgd, wat tot veel consternatie leidde bij aanbieders. Door dit gekrakeel kwam in het eerste jaar van de Wmo de nadruk sterk te liggen op de zorgkant van de wet: de opdracht aan gemeenten om de hulpverlening aan kwetsbare groepen goed te organiseren. Voordat op professionele voorzieningen een beroep kan gedaan worden, moeten hulpbehoevenden eerst hun eigen mogelijkheden benutten, die van hun directe omgeving (familie, vrienden, burens) en die van andere informele zorgers, zoals vrijwilligers.

De invoering van de Wmo ging geruisloos en leverde tegelijkertijd flink kabaal op.

DE ZOR GKANT VAN DE WMO

Nog steeds gaat veel aandacht naar de zorgkant van de Wmo. Bijvoorbeeld vanwege een nieuwe wijziging in de AWBZ per 1 januari 2009 toen de financiering van ondersteunende en activerende begeleiding van mensen met een lichte of matige beperking werd gestaakt. Deze vorm van begeleiding zou net zo goed, of beter, door gemeenten kunnen worden georganiseerd. Bijvoorbeeld door een betere afstemming tussen welzijnsvoorzieningen en het aanbod van zorginstellingen. Ook de discussie over de aanbestedingsregels woekert nog voort. De aandacht voor de zorgkant van de Wmo doet wel eens vergeten dat het ook, of misschien wel vooral, een participatiewet betreft. De wet beoogt de maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen te vergroten, richt zich op het bevorderen van actief burgerschap in het algemeen en ten behoeve van kwetsbare groepen in het bijzonder. De wet verplicht gemeenten hun inwoners te betrekken bij beleidsontwikkeling (beleidsparticipatie). De realisatie van deze participatieambities vraagt om een nieuwe manier van werken zowel van gemeenten als van het welzijnswerk en van zorginstellingen.

Alle signalen laten vermoeden dat de AWBZ pakketmaatregel lang niet de laatste of zelfs maar de grootste bezuiniging is op de Nederlandse verzorgingsstaat. Vanuit bekommernis om de financiële en economische crisis keken rond de laatste jaarwisseling brede ambtelijke werkgroepen naar bezuinigingsmogelijkheden. Begin april 2010 werden de resultaten aangeboden aan de Tweede Kamer onder de titel 'brede heroverwegingen'. Deel 12 daarvan gaat over langdurige zorg en bevat vier scenario's om in deze sector te bezuinigen. Het zijn op dit ogenblik nog maar voorstellen, maar in alle scenario's wordt de optie genoemd om de werking van MEE-organisaties (die instaan voor begeleiding van personen met een beperking) te schrappen uit de publieke dienstverlening en over te dragen aan gemeenten (Wmo) en zorgverzekeraars. Dat zou een

besparing opleveren van ongeveer 200 miljoen euro. Niet alleen de centrale overheid moet in Nederland bezuinigen. Een deel van de bezuinigingsdoelstelling wordt via kortingen op het gemeentefonds gedecentraliseerd. De Nederlandse gemeenten kunnen in tegenstelling tot Vlaamse gemeenten geen eigen belastingen op inkomen innen en zijn dus vrijwel volledig afhankelijk van de middelen die ze van de rijksoverheid krijgen. Er is sprake van ongeveer 20% krimp van het gemeentefonds. Ook op lokaal niveau wacht er dus een forse bezuinigingsopdracht. In een recente discussiepaper van gemeentesecretarissen van 26 grote gemeenten wordt aangegeven dat zij kans zien op publieke dienstverlening 6 tot 8 miljard euro te bezuinigen 'terwijl tegelijkertijd de kwaliteit en effectiviteit van de beleidsuitvoering toeneemt'. Als die kans reëel is, is het natuurlijk maar de vraag waarom de nodige maatregelen al niet veel vroeger genomen werden. Eerder genoemde landelijke werkgroepen en krimp van overheidsbudgetten dateren nog van voor de Griekse overheidsbegroting de euro zwaar onder druk zette. Het laat zich aanzien dat zuinig zijn het 'Leitmotiv' zal worden van overheid en publieke dienstverlening de volgende jaren. Dat verhoogt de 'sense of urgency' om het nieuwe sociaal beleid dat met de Wmo ingezet is, concreet te maken en werk te maken van actief burgerschap en van de mens als zorgverlener.

Ook op lokaal niveau wacht er dus een forse bezuinigingsopdracht.

SOCIAAL BELEID EN BELEIDSUTOPIEËN

In Wmo zitten een aantal forse aannamen, die we kunnen gelijk stellen met beleidsutopieën. Die kunnen omschreven worden als leden van de ruimere familie van utopieën zoals beschreven door Hans Achterhuis (Achterhuis, 1998). Een utopie staat niet noodzakelijk gelijk aan een hopeloos naïef droombeeld over hoe de toekomst er zou kunnen uitzien. Utopieën zijn het zaaigoed van maatschappelijke vooruitgang, het droombeeld dat het onbereikbare nastreeft om het bereikbare te realiseren. Achterhuis onderscheidt drie familiekenmerken van utopieën. Drie bouwstenen die in elke utopie terugko-

men. Het gaat in eerste instantie altijd om maakbaarheid, d.w.z. de mens kan de utopie realiseren. We zijn daarvoor niet afhankelijk van bijvoorbeeld goddelijke voorzienigheid. In tweede instantie gaan utopieën altijd over de samenleving en bijvoorbeeld niet over een heel andere natuurlijke omgeving. Tenslotte hebben ze met elkaar een holisme gemeen d.w.z. het gaat om de totaliteit van het maatschappelijke experiment. Daarom zijn utopieën ook dikwijls geplaatst op eilanden of afgelegen gebieden zodat het een onafhankelijk stukje wereld is. Verder maakt Achterhuis onderscheid tussen sociale utopieën (stijl Thomas More's Utopia) en technische utopieën (stijl Francis Bacon's het nieuwe Atlantis). Achterhuis introduceert ook het begrip 'gerealiseerde utopie': die gedachten uit een utopie die werkelijkheid worden en geen tegengestelde consequenties opleveren

dan beoogd en verwacht. Hij omschrijft onze huidige samenleving als een vrijwel gerealiseerde utopie: 'Als gerealiseerde utopie bevindt onze maatschappij zich tussen de dromen van de traditionele utopisten en de bezwaren van anti-utopisten'.

Beleidsutopieën delen met traditionele utopieën zoals die van More of Bacon de familiekenmerken maakbaarheid en samenleving maar missen het holisme. Ze gaan juist over een specifiek aspect van de samenleving zoals in het geval van de Wmo (bijvoorbeeld: zorg voor de kwetsbare burger). Dat roept de vraag op in hoeverre de utopische denkbeelden uit de Wmo zich de afgelopen vier jaar gematerialiseerd hebben, in hoeverre hier sprake is van een gerealiseerde utopie. Daarom lichten we drie van die denkbeelden uit de Wmo toe. Daarmee wordt niet de hele wet beschreven maar wel de meest relevante elementen in relatie tot actief burgerschap en de mens als zorgverlener.

NEW PUBLIC MANAGEMENT

Een eerste utopische denkbeeld uit de Wmo is 'marktwerking'. Het is de bekende droom van 'new public management': de efficiëntie en effectiviteit van publieke dienstverlening kan significant

verhoogd worden als die sector georganiseerd wordt als een markt met kritisch kiezende klanten of opdrachtgevers en tegen elkaar concurrerende aanbieders (zie daarover ook themanummer sociaal ondernemen, Alert 2009/5). De bestaande vaste subsidierelaties tussen overheid en zorgverstrekkers of hulpverleners moeten daarom doorbroken worden en plaats maken voor scherpe concurrentie op basis van prijs en kwaliteit. De wet introduceert daartoe drie instrumenten: gemeenten krijgen zeer indringend de richtlijn om hulpverlening vooral door derden te laten organiseren en dus niet in eigen beheer uit te voeren (zoals de Vlaamse gemeenten via hun OCMW's doen). Bovendien moeten ze die hulpverlening via (Europese) aanbesteding 'in de markt zetten'.

Het laat zich aanzien dat zuinig zijn het 'Leitmotiv' zal worden van overheid en publieke dienstverlening de volgende jaren.

Tenslotte moeten ze burgers altijd de keuze geven om geen hulpverlening in nature te krijgen maar in geld via een persoonsgebonden budget. Op die manier worden individuele burgers kritische zorgklanten en ontstaat er de beste prijs-kwaliteit verhouding, zo is de logica. Gemeenten gingen na de inwerkingtreding van de Wmo hard aan de slag om huishoudelijke hulp via aanbestedingen te organiseren. Dat leidde tot een verlaging van het uurtarief maar daarmee ook tot verschraving van de zorg (thuishulp werd louter poetsen) en tot slechtere arbeidscontracten voor de werknemers. Talrijke gemeenten schakelden daarom over naar het zogenaamde Zeeuwse model waarbij niet geconcurrereerd kan worden op het uurtarief omdat dat door de gemeente vastgelegd wordt maar wel op kwaliteit. In zijn recentste boek heeft Hans Achterhuis de utopie van de markt beschreven aan de hand van het werk van Ayn Rand en haar volgelingen (zoals Milton Friedman en Alan Greenspan). Het laat zich lezen als een ontwaken waarbij de droom een nachtmerrie bleek te zijn. De realisaties van de marktutopie blijken triest te zijn. Hij komt tot de vaststelling 'dat veel van ons menselijk erfgoed en veel van de omheinende instituties die we in de af-

gelopen eeuwen hebben gecreëerd, het verdienen om te worden verdedigd tegen 'de neoliberale tsunami' (Achterhuis, 2010, p. 295). Ook de ervaringen met het werken met aanbesteding in de Wmo de afgelopen drie jaar lezen als een ontwaken uit een droom. Steeds explicieter wordt teruggekomen op de utopie van de markt in publieke dienstverlening. Oud-staatssecretaris Jet Bussemaker laat na de val van het vierde kabinet 'Balkenende' optekenen dat ze de aanbestedingen graag uit de Wmo had gehaald (Zorg+Welzijn, Wmo-special mei 2010). De Partij van de Arbeid (PvdA) laat op 23 februari 2010, drie dagen na de val van het kabinet, optekenen dat ze tegen de marktwerking in de zorgsector zijn. En op 20 mei, de laatste werkdag van het parlement voor de Nederlandse verkie-

zingen van 9 juni, wordt de initiatiefwet van SP-kamerlid Agnes Kant aangenomen in de Tweede Kamer. Daarmee zet zij een mooi punt achter haar politieke carrière en vervalt, indien de Eerste Kamer na de zomer de wet bekrachtigt, de verplichting voor gemeenten om thuiszorg via aanbestedingen te organiseren.

BURGER EN BELEID WERKEN SAMEN?

Een tweede utopische denkbeeld uit de Wmo is 'de vitaliteit van het bestuur op lokaal niveau en de burger als co-producent van beleid'. In termen van Verstraete en Pinxten gaat het 'om de mens als beleidsmaker'. De Wmo geeft Nederlandse gemeenten nadrukkelijk de opdracht om hun inwoners meer bij hun beleid te betrekken. Het gaat daarbij om zowel burgers in het algemeen als om doelgroepen van Wmo-beleid. Beleid moet aansluiten bij hun wensen, behoeften en mogelijkheden. Deze vorm van burgerbetrokkenheid wordt ook wel beleidsparticipatie genoemd. Participatie kan op alle fasen van het beleidsproces betrekking hebben. Bij de agendavorming gaat het om het signaleren van vraagstukken en knelpunten waar met beleid een antwoord op gegeven zou kunnen of moeten worden. Tijdens de beleidsontwikkeling worden bur-

gerorganisaties geacht mee te denken over voor-nemens en daar hun mening over te geven. Vaak gebeurt dit in Wmo-raden. Is het beleid eenmaal omgezet in maatregelen, dan is het van belang om op te volgen of de maatregelen wel het gewenste antwoord geven op de eerder gesignaleerde knelpunten. De utopische gedachte achter de beleidsparticipatie is dat de kwaliteit van beleid verbetert als burgers meer betrokken worden bij het beleidsproces. Meer maatwerk, minder bureaucratie, meer effect, meer efficiëntie. En meer zichtbaarheid. Je zou zelfs kunnen zeggen dat deze utopie behelst dat de kloof tussen burger en politiek gedicht wordt. Maar zover zijn we nog niet. Er staan enkele praktische bezwaren in de weg. Om te beginnen is het nog maar de vraag of mensen wel willen meedenken over beleid? Op dit moment zijn er nog geen signalen dat het moeilijk zou zijn om leden voor Wmo-raden te vinden. Maar hoe is dat over 2, 3 of 5 jaar? De belangstelling voor lokale politiek is gering, zo blijkt uit de lage opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen in Nederland (bijvoorbeeld slechts 43,5% in Eindhoven bij de gemeenteraadsverkiezing van maart 2010). Vervolgens is er de kwestie van de representativiteit. De mensen die bereid zijn om mee te denken over beleid, namens wie spreken zij? We kennen allen het fenomeen van de participatie-elite: de wijkburgemeesters en vleesgeworden cliëntvertegenwoordigers. Dezelfde mensen die steeds weer opduiken op plaatsen waar om de mening van de burger wordt gevraagd. Zij zijn maar één stem van de vele. Hoe kun je er als gemeente voor zorgen dat al die andere stemmen ook worden gehoord? Ook de stemmen die altijd het zachtst klinken of die zich niet eens verheffen? Julian Le Grand waarschuwde onlangs in ALERT immers al: ‘The better off have louder voices: they also have better contacts and sharper elbows’ (Steyaert, 2009).

Tot slot is het de vraag wat de mogelijkheden zijn van lokale politici en beleidsmakers om te reageren op de wensen en behoeften van de gemeentelijke

inwoners. Vaak zullen deze wensen en behoeften tegenstrijdig zijn, niet zelden zullen ze afwijken van het algemeen belang. Het is aan de politiek om belangen af te wegen en keuzen te maken. Daarbij kan nooit iedereen te vriend worden gehouden en moet het specifiek belang vaak wijken voor een algemener belang. Het risico is aanwezig dat met alle aandacht voor beleidsparticipatie de verwachting ontstaat dat de gemeente gaat doen wat de burgers willen. Wanneer toch andere keuzen gemaakt worden, kan dat tot desillusie leiden bij hen die bereid zijn via beleidsparticipatie hun stem te laten horen.

DE MENS ALS ZORGER?

Een derde utopische denkbeeld in de Wmo sluit aan bij de oproep van Verstraete en Pinxten voor actief burgerschap en laat zich samenvatten als ‘de mens alszorger’. Tijdens de politieke discussies bij het tot stand komen van de Wmo omstreeks 2004 was de teneur dat de burger zich aan zijn zorgtaken had onttrokken en die overgelaten had aan de verzorgingsstaat. De burger was te veel gaan leunen en te weinig gaan ondersteunen. Daardoor werd de taak voor die verzorgingsstaat te groot en niet

langer vol te houden: ‘Waar het vroeger gewoon was dat mensen zelf de verantwoordelijkheid namen door bijvoorbeeld zelf maatregelen te treffen, is er de laatste jaren een verschuiving naar de AWBZ opgetreden.’ (Contourennota WMO, 2004, p. 4). Daarom wil de Wmo de zorg op een andere manier gaan organiseren om meer ruimte te maken voor die mens alszorger, om burgers uit te dagen weer meer te (onder)steunen en voor elkaar te zorgen. Op de wijze waarop dat zou moeten gebeuren, is de wetgever minder duidelijk. Met deze gedachte wordt er teruggegrepen op oudere discussies over formele en informele zorg. Je zou kunnen stellen dat we hiermee toe zijn aan een renaissance van de veel genoemde zorgzame samenleving van Christen Democratisch Appèl (CDA) minister Brinkman in de jaren tachtig van vorige eeuw. Op 22 januari 1983 zie de toen kersverse minister in NRC Handelsblad daarover het volgende: ‘Je zult wél een selectie

In Wmo zitten een aantal forse aannamen, die we kunnen gelijk stellen met beleidsutopieën.

moeten maken tussen groepen of individuen die je nog steeds onder de overheidsparaplu laat schuilen, ook in de toekomst, en die groepen waarvan het aardige was dat we zo op de been hielden, maar waarvan we nu moeten zeggen: ‘meneer, mevrouw, daar zoudt u ook zelf wel verantwoordelijkheid voor kunnen dragen of het eens met uw buurvrouw, oma of tante moeten uitzoeken.’ Dat klinkt heel afstandelijk en koel, maar zo is het wel. We zijn erg gaan leunen op professionele instellingen. We hebben de verantwoordelijkheid bij ons zelf, onze familie, onze buurt weggehaald.’

Toen bleef het bij retoriek. Nu is de Wmo één groot signaal aan de burger dat het echt anders moet. Het blijft niet bij retoriek maar krijgt een dwingend karakter via diverse maatregelen. Teruglopende budgetten, strengere indicaties en groter beroep op eigen koopkracht zijn daarvan de meest herkenbare elementen. Maar daarnaast is er veel hoop dat informele zorg nog sterk kan toenemen. Dat vertaalt zich naar veel aandacht voor mantelzorg en vrijwilligerswerk.

HET REALISEREN VAN DE UTOPIE

Achterhuis wijst er op dat onze huidige samenleving veel weg heeft van een gerealiseerde utopie en dat met name veel bouwstenen van technische utopieën werkelijkheid geworden zijn. De technische innovaties die Francis Bacon in een pre-industriële tijd (1626) beschrijft en toen nog pure science fiction waren, zijn nu alledaagse en gewone dingen geworden. Achterhuis waarschuwt echter voor sociale utopieën. Die zouden veel minder leiden tot realisaties en veel meer risico's omvatten. Hoe vertaalt zich dit naar de Wmo? En, gelet op de invalshoek van Verstraete en Pinxten, hoe vertaalt dit zich naar de mens alszorger, naar de derde eerder beschreven beleidsutopische gedachte in die Wmo? De Wmo omvat het droombeeld dat burgers meer voor elkaar gaan zorgen, dat informele zorg toeneemt en er minder wordt geleund op de zorg van formele hulpverlening. Die gedachte sluit aan bij de oproep

De Wmo omvat het droombeeld dat burgers meer voor elkaar gaan zorgen, dat informele zorg toeneemt en er minder wordt geleund op de zorg van formele hulpverlening.

van Verstraete en Pinxten tot actief burgerschap. Michel Crozier schreef dertig jaar geleden echter al dat ‘on ne change pas la société par décret’. De vraag is dus hoe de Wmo kan bijdragen aan die gewenste verandering van burgergedrag? Hoe zij het zorgend vermogen van mensen kan ‘ontginnen’? De eerste

relevante observatie daarover is dat de wet zelf en de achterliggende memorie van toelichting en andere documenten op dit punt behoorlijk vaag blijven. Andere aspecten van de wet zoals de aanbestedingsplicht of het verdelingsmodel dat budget

verdeelt over de verschillende gemeenten werden tot in detail uitgewerkt. De zoektocht naar de mens alszorger moest het doen met veel ambitie en weinig visie. Wat te bereiken was duidelijker dan hoe het te bereiken.

Ook in de eerste landelijke evaluatie van de werking van de Wmo wordt dit aspect van het beleid niet echt meegenomen. Het evaluatieonderzoek door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) beperkt zich noodgedwongen tot de zorg voor mensen met een beperking als doelgroep en de mantelzorg voor deze mensen als verbijzondering van actief burgerschap. Wel stelt het rapport terecht dat: ‘een aantal vormen van participatie wordt in beleid en praktijk samen aangeduid met de term ‘actief burgerschap’ of ‘maatschappelijke inzet’. Het gaat om de inzet met, voor of namens medeburgers. Het spreekt voor zich dat deze subdoelen van de Wmo niet alleen de burgers met beperkingen aangaan, maar alle burgers.’ (de Klerk, e.a., 2010, p. 29). Terwijl het SCP op dit vlak in deze evaluatieronde geen uitspraken doet, doet MOVISIE dat wel. In hun recent trendrapport over de Wmo wordt vastgesteld dat de betrokkenheid van burgerorganisaties (van kerken tot de lokale voetbalclub) gering is en de afgelopen jaren ook niet toegenomen is (Lub e.a., 2010). Dat heeft te maken met de relatieve onbekendheid van die burgerorganisaties met de Wmo maar ook met het niet concretisering van hun mogelijke rol in de talloze beleidsplannen die gemeenten op dit terrein maken.

NAAR EEN DYNAMISCHE INFORMELE ZORG

De situatie lijkt evenwel te wijzigen. Gemeenten waren de eerste jaren vooral bezig met de heel dringende nieuwe uitdagingen die de Wmo met zich meebracht maar richten de blik nu op de wat langere termijn. De forse bezuinigen op alle bestuurlijke niveaus maken duidelijk dat het niet langer volstaat links en rechts wat spaarzamer om te gaan met budgetten. Indringende keuzes zijn nodig. Ook de rijksoverheid maakt nu ruimte om meer naar dit stuk visie van de Wmo te kijken. Staatssecretaris Bussemaker had net voor de val van het kabinet op 22 februari jongstleden een visietekst klaar onder de titel 'Welzijn nieuwe stijl'. En hoewel de tekst door de kabinetsval nog niet in het parlement besproken is en daardoor nog niet publiek beschikbaar is, heeft de hele sector het er wel over. Eén van de aandachtspunten van Welzijn nieuwe stijl is werken aan betere verhoudingen tussen formele en informele hulp, te bouwen aan vitale coalities tussen beiden. Dat vraagt om een andere opstelling van de hulpverlener die zich minder richt op wat hij of zij zelf aan zorg kan bieden en meer richt op wat hij of zij in het sociale netwerk rondom de cliënt aan zorg voor elkaar kan krijgen. We hebben dat eerder omschreven als een 'actieve terughoudendheid' van de professional. Hoe zich dat concreet vertaalt naar sociale interventies is de onderzoeksvraag van onder meer de Wmo-werkplaats Noord-Brabant.

Relevant in deze context is het net afgeronde promotieonderzoek 'De betekenis van nabijheid' (Linders, 2010). Zij onderzocht in een volkswijk in Eindhoven hoe buurtbewoners voor elkaar zorgen en

waarom ze dat (niet) doen. In tegenstelling tot de gedachte in de Wmo (een betere leefbaarheid in de wijk leidt tot meer informele zorg) blijkt dat burens wel voor elkaar zorgen maar dat ze dat vooral doen omwille van onderlinge sociale relaties en niet omwille van buurtbinding. Nog verrassender is het resultaat dat het met het aanbod van informele zorg wel goed zit maar dat burgers vooral vraagverlegen-

De forse bezuinigen op alle bestuurlijke niveaus maken duidelijk dat het niet langer volstaat links en rechts wat spaarzamer om te gaan met budgetten.

heid hebben. Dat neemt soms schrikbarende proporties aan, zoals een depressieve man die elke dag op het balkon staat te overpeinzen of hij wel of niet zou springen maar er niet toe komt zijn dochter om hulp te vragen. De uitdaging is dus niet zozeer om het aanbod van informele zorg te vergroten maar om burgers uit hun vraagverlegenheid te helpen. Om de utopische gedachte van de mens als zorgverlener te laten groeien naar een gerealiseerde utopie is veel meer van dit soort onderzoek nodig. We moeten de dynamiek van informele zorg veel indringender gaan begrijpen om de schaarser wordende formele zorg optimaal in te zetten.

UTOPISCH BLIJVEN VERNIEUWEN

De utopie van de zorgende mens is geboren uit ervaren noodzaak bij beleidsmakers en politici. Het is een utopie die aanspreekt zoals blijkt uit het enthousiasme waarmee gemeenten aan de slag zijn gegaan met de herziening en vormgeving van hun beleid. Dat deze beleidsutopie een zeer duidelijke schaduwzijde heeft, is van begin af aan betoogd door onderzoekers, belangenbehartigers en politici. Waar komt het idee vandaan dat mensen bereid en in staat zijn elkaar meer te gaan helpen, meer voor elkaar te zorgen? Hoe verhoudt dat streven zich tot de druk om de arbeidsproductiviteit te verhogen, door langere werkweken en een hogere pensioengerechtigde leeftijd? Nederland kent internationaal

gezien al een zeer hoog percentage vrijwilligers en mantelzorgers. Waarop is het idee gebaseerd dat dit percentage nog wel verder omhoog kan? En waar komt het idee vandaan dat mensen wel meer ondersteuning zouden willen

bieden aan echt kwetsbare mensen zoals psychiatrische patiënten, zwervers, overlastveroorzakers? Wat als het niet lukt? Wat als over 5 of 10 jaar blijkt dat het aantal informele hulpverleners niet (voldoende) is toegenomen? Terwijl de formele zorg wel verder is beperkt om kosten te besparen. Terwijl er inderdaad onvoldoende zorgpersoneel is. Welke consequenties heeft dat voor de Nederlandse

samenleving en met name voor de kwetsbare burgers in die samenleving?

Vooralsnog zijn er geen signalen dat over deze vraag wordt nagedacht, dat er een plan B wordt opgesteld. Vol enthousiasme zijn beleidsmakers, politici en veel uitvoerders bezig met het bedenken van mooie nieuwe plannen om te proberen de Wmo tot een succes te maken. Wat betekent dit voor Vlaanderen? Voorlopig is hier nog geen sprake van heftige bezuinigingen of grootschalige renovatie van de verzorgingsstaat zoals in Nederland. In een lezing voor het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck betoogde Frank Vandenbroucke echter indringend dat Vlaanderen en België op dit vlak de afgelopen jaren halfslachtig is geweest en daarom nu voor grote strategische keuzen staat. Nederlandse ervaringen leren ons dat beleidsutopieën een grote wervende kracht kunnen opwekken maar dat daarmee realisatie van de utopieën nog niet gega-

randeerd wordt. Ergens schreef Achterhuis dat utopieën nog een vierde familiekenmerk hebben: ze gaan uit van het einde van de geschiedenis, alles is immers perfect en er zijn geen verdere aanpassingen nodig. Laten we vooral beleidsutopieën ver weg houden van dit familiekenmerk en beleid steeds mengen met een gezonde portie twijfel. Dat vraagt om het continu vernieuwen en herijken van beleid op basis van voortschrijdend inzicht, op basis van evaluatie van wat gerealiseerd wordt en wat niet. Beleidsutopieën zijn gebaat bij een korte houdbaarheidsdatum.

Jan Steyaert is redacteur van ALERT en verbonden aan de Fontys Hogescholen. Hij is voor reacties bereikbaar via j.steyaert@fontys.nl.

Aletta Winsemius is senior onderzoeker bij het programma Trends en Onderzoek van MOVISIE en bereikbaar via a.winsemius@movisie.nl.

Verwijzingen

Achterhuis, H. (1998), *De erfenis van de utopie*, Baarn, Ambo.

Achterhuis, H. (2010), *De utopie van de vrije markt*, Rotterdam, Lemniscaat.

de Klerk, M., Gilsing, R., & Timmermans, J. (Eds.), (2010), *Op weg met de Wmo - Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007 - 2009*, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Linders, L. (2010), *De betekenis van nabijheid, een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*, den Haag, Sdu.

Lub, V., Sprinkhuizen, A., & Cromwijk, R. (2010), *Het spel op het maatschappelijk middenveld*, Wmo Trendrapport 2010, Utrecht, Movisie.

Steyaert, J. (2009), 'Kwaliteit in de publieke sector krijg je via keuzevrijheid en concurrentie. Een interview met Julian Le Grand', *Alert*, 35(5), 64-69.

Verstraete, G., & Pinxten, R. (Eds.), (2009), *Doe-het-zelfdemocratie*, Berchem, EPO.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2006), *De verzorgingsstaat herwogen: over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam, Amsterdam university press.

WMOwerkplaatsen, www.wmowerkplaatsen.nl