

# De praktijk van de WMO

Onderzoeksresultaten lectoraten social work

Rick Kwekkeboom en Marja Jager-Vreugdenhil (red.)



*u i t g e v e r i j*

**SWP**

De praktijk van de WMO  
*Onderzoeksresultaten lectoraten social work*  
Rick Kwekkeboom en Marja Jager-Vreugdenhil (red.)

ISBN 978 90 8850 003 9  
NUR 741

© 2009 B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stbl. 351, zoals gewijzigd bij het besluit van 23 augustus 1985, Stbl. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot Uitgeverij SWP (Postbus 257, 1000 AG Amsterdam) te wenden.

# Voorwoord

Sinds de aanstelling van de eerste lector in het hoger beroepsonderwijs in 2001 veroveren de hbo-lectoren langzaam maar zeker hun positie in de driehoek onderzoek- praktijk-onderzoek. De erkenning voor hun bijdrage aan de kennisontwikkeling in en door het Hoger beroepsonderwijs groeit en daarmee ook de vanzelfsprekendheid waarmee lectoraten van hogescholen gevraagd worden voor onderzoek en advies rond maatschappelijke vraagstukken.

De lectoren zelf groeien in hun rol als boegbeelden van het praktijkgerichte onderzoek en krijgen (en nemen) hierdoor vaker de gelegenheid deel te nemen aan het maatschappelijke en ook politieke debat rond deze vraagstukken. Hun aandeel in dit debat beperkt zich niet alleen tot het beschrijven van de problematiek, maar strekt zich niet zelden uit tot het formuleren van concrete actiepunten. Zij hebben in hun functie immers ook de taak om de kennis van de vraagstukken te vertalen in aangewezen reacties en daarmee in kennisbehoeften van de professionals. Een belangrijk kenmerk van de hbo-lector is immers dat deze onderzoeksbevindingen kan vertalen in beroepscompetenties en opleidingseisen.

De voorliggende bundel geeft een mooi voorbeeld van de manier waarop lectoren in het hbo reageren op actuele ontwikkelingen en deze kunnen interpreteren in termen van beroepspraktijk en beroepsopleiding.

De aanleiding voor de bundel was de introductie van de Wet maatschappelijke ondersteuning, een wet die grote consequenties heeft voor organisatie en vormgeving van het voorzieningenaanbod op de terreinen zorg en ondersteuning. Hierdoor heeft de wet ook consequenties voor taken en uitvoering van het sociaal-agogisch werk. De partijen die het sociaal-agogisch werk uitvoeren en financieren, zorg- en welzijnsinstellingen en gemeenten, wenden zich regelmatig tot de lectoren in dit domein voor onderzoek en advies. De adviezen richten zich op de uitvoering van werk en beleid, maar hebben natuurlijk ook gevolgen voor de opleiding.

Om de resultaten van het, veelal op regionaal niveau uitgevoerde, onderzoek en de daaraan verbonden conclusies en aanbevelingen een grotere bekendheid te geven hebben de lectoren op het sociaal-agogisch domein besloten tot deze bundel. Deze levert daarmee niet alleen een impuls aan de gedachtevorming over de gevolgen van de inwerkingtreding van een nieuwe wet, maar geeft ook een mooi beeld van de manier waarop het praktijkgerichte onderzoek van de hbo-lectoraten aan deze gedachtevorming bijdragen. Tegelijkertijd laten de lectoraten zien wat zij in hun mars hebben.

Het is dan ook met een zekere trots dat ik deze bundel aan u presenteer en met genoegen aanbeveel. De inhoud is niet alleen van belang voor alle partijen die direct te maken hebben met de Wet maatschappelijke ondersteuning: centrale en

decentrale overheden, beroepsopleidingen en instellingen en organisaties op het brede terrein van zorg en welzijn. De bundel is ook interessant voor degenen die kennis willen nemen van het fenomeen lectoren in het hoger beroepsonderwijs en zijn aandeel in kennisontwikkeling en -toepassing in de samenleving.

*Doekle Terpstra*

*Voorzitter HBO-Raad*

# Inhoud

Inleiding	9
<i>Rick Kwekkeboom</i>	
1 De Wet maatschappelijke ondersteuning – reikwijdte, inhoud en betekenis	13
<i>Rick Kwekkeboom en Marja Jager-Vreugdenhil</i>	
2 MEE heeft meerwaarde bij vraagverduidelijking	28
<i>Job van 't Veer en Lineke Verkooijen</i>	
3 Dreigende schaarste aan zorg en de Wmo	43
<i>Jan Steyaert en Ike Bouma</i>	
4 'Ha Buurman, Ha Buurvrouw'	57
<i>Marja Jager-Vreugdenhil</i>	
5 Opgroeien in een aandachtswijk in Deventer	72
<i>Bob Schoorel en Bertil Uittenbogaard</i>	
6 Bewoners van de prachtwijk Velve-Lindenhof met huis-aan-huisbezoeken in beeld	88
<i>Geralien Holsbrink-Engels en Albert Franssen</i>	
7 Huisbezoeken in de wijk Acacia met risico-indicatie in beeld	104
<i>Monique Engelbertink, Geralien Holsbrink-Engels en Albert Franssen</i>	
8 Als je kijkt, is het niet wat het lijkt; in- en uitsluiting in protestants-christelijke plattelandsgemeenten	120
<i>Femmianne Bredewold en José M. Baars-Blom</i>	
9 Preventiestrategieën Wmo succesvol	134
<i>Nynke Boonstra, Ferry Willemse en Lineke Verkooijen</i>	
10 Rotterdamse Wmo-ambities	142
<i>Rob Arnoldus en Frans Spierings</i>	

11	Burgerparticipatie in de Wmo: de invloed van maatschappelijke organisaties op de politieke besluitvorming over de Wmo <i>Marianne Potting</i>	156
	Epiloog: Nieuwe wet, nieuwe regels <i>Rick Kwekkeboom</i>	167
	Over de auteurs	173

# Inleiding

*Rick Kwekkeboom*

## Onderzoek en het hbo

In 2001 vond tamelijk onopgemerkt een grote verandering plaats in het hoger beroepsonderwijs in Nederland. In dat jaar werden namelijk de zogenoemde lectoraten ingesteld. Een lectoraat is verbonden aan een of meer hogescholen en bestaat uit een of meer lectoren en een 'kenniskring', waarvan in ieder geval docenten van de betreffende hogeschool/hogescholen lid zijn. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld medewerkers van bedrijven of instellingen die actief zijn op het domein van het lectoraat, lid zijn van de kenniskring. De hbo-lectoraten hebben vier doelen of, beter gezegd, opdrachten:

- 1 Bijdragen aan de kennisontwikkeling op het domein van het lectoraat.
- 2 Bijdragen aan de professionalisering van de docenten van de hogescholen waaraan zij zijn verbonden.
- 3 Ervoor zorgen dat de ontwikkelde kennis doorwerkt in het (opleidings)curriculum van de hogescholen.
- 4 Ervoor zorgen dat de ontwikkelde kennis ook ter beschikking komt van de economie en de samenleving en dat kennis uit economie en samenleving ook doorstroomt naar de hogeschool.

Aan deze opdrachten wordt voldaan door het starten en uitvoeren van onderzoek, al dan niet in opdracht van het bedrijfsleven of de publieke sector. Kenmerk van dit onderzoek is dat het praktijkgericht moet zijn: het moet dus uitgaan van de vragen die in de praktijk leven én het moet resultaten opleveren die in de praktijk bruikbaar zijn en bijdragen aan verbetering van de beroepspraktijk. Voor het door de lectoraten uitgevoerd onderzoek gelden verder dezelfde kwaliteitseisen als op universiteiten en wetenschappelijke onderzoeksbureaus.

De resultaten van het lectoraatsonderzoek moeten niet alleen bruikbaar zijn voor de beroepspraktijk, maar ze moeten ook benut kunnen worden in de beroepsopleiding. De hbo-student moet kennis kunnen nemen van de uitkomsten van het onderzoek en, vooral ook, van de betekenis die deze uitkomsten kunnen hebben voor zijn eigen (toekomstige) beroepsuitoefening.

De lectoraten hebben meestal een specifiek domein, dat niet zelden de grenzen van de bestaande opleidingen in het hbo overschrijdt. Lectoraten strekken zich daarom vaak uit over meerdere disciplines en soms zelfs sectoren. Ook op die manier dragen ze bij aan vernieuwing van de beroepsopleiding en, als het goed is, ook aan de beroepspraktijk.

Zeven jaar na de aanstelling van de eerste hbo-lector kent het hoger beroepsonderwijs een kleine 350 lectoraten. De omvang van de lectoraten loopt sterk uiteen, evenals de manier waarop de lectoren en hun kenniskringen zich van hun opdrachten proberen te kwijten, maar één ding hebben de lectoraten wel gemeen: zij worden steeds zichtbaarder en steeds meer erkend als kennispartner voor beroep en opleiding. Bedrijven en instellingen, maar ook overheden, doen in toenemende mate een beroep op hbo-lectoraten voor het aanboren of ontwikkelen van praktijkgerichte kennis die bijdraagt aan hun werkzaamheden. En door de verzamelde wetenschap door te laten werken in het opleidingscurriculum dragen lectoraten bij aan actuele en toepasbare kennis van (toekomstige) beroepskrachten.

Ook aan de diverse hbo-opleidingen voor (sociaal)-agogisch werkenden zijn lectoraten verbonden. Een belangrijk deel van deze lectoraten werkt samen in het Landelijk Platform Zorg en Welzijn ([www.lectorenzorgenwelzijn.nl](http://www.lectorenzorgenwelzijn.nl)). De naam van het platform geeft wel aan dat de deelnemende leden breder kijken dan alleen de welzijnssector, maar doet eigenlijk geen recht aan de diversiteit van de werkzaamheden die onder de hoede van de leden van het platform worden uitgevoerd.

### **De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)**

De instelling van hbo-lectoren vond in 2001 tamelijk geruisloos plaats; dit in tegenstelling tot de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die vanaf de aankondiging van haar komst in 2003 voor heel wat ophef heeft gezorgd. Voordat de wet uiteindelijk in 2007 van kracht kon worden, is er heel wat over geschreven en gediscussieerd en de Tweede Kamer diende met betrekking tot het wetsontwerp een recordaantal amendementen in. De discussie was, uiteraard, het felst in de sectoren die met de wet te maken zouden krijgen (ouderen- en gehandicaptenzorg, jeugdzorg, welzijn, volkshuisvesting, vervoer, gemeenten), maar ook daarbuiten werd driftig over de voor- en nadelen van de wet gedebatteerd.

Het was ook heel wat: de nieuwe wet verving niet alleen twee complete wetten, maar ook werden belangrijke onderdelen van andere wetten erin opgenomen. Daarmee werd een breed scala aan voorzieningen en doelen – van thuiszorg tot bestuurlijke betrokkenheid – in één wettelijk kader ondergebracht en gedecentraliseerd.

De gevolgen van de Wmo doen zich sterk, misschien wel het sterkst, gelden in de sociaal-agogische sector. Het is dan ook niet verwonderlijk dat juist de lectoren die op dit terrein actief zijn zich nadrukkelijk bezighouden met de Wmo en haar consequenties. De vragen die de lectoraten met hun onderzoeksactiviteiten willen beantwoorden, komen immers per definitie voort uit de praktijk, het werkveld. Soms gaat dat heel rechtstreeks en komt het werkveld zelf met een onderzoeksopdracht naar een lectoraat, soms formuleert een lectoraat zelf de onderzoeksvraag en peilt het vervolgens in het werkveld of hiermee wordt aangesloten bij de behoeften die daar leven. In beide gevallen resulteert dit in een praktijkgericht onderzoek, waarvan de uitkomsten direct naar het werkveld vertaald kunnen worden.



Het is, zoals gezegd, ook de taak van lectoren om de uitkomsten van onderzoek door te laten werken in het curriculum van de beroepsopleiding. Omdat de Wmo grote gevolgen heeft voor de beroepspraktijk in de sociaal-agogische sector is het van groot belang de (aanstaande) beroepskrachten tijdens hun opleiding te informeren over deze gevolgen. De beroepspraktijk zal door deze wet immers sterk veranderen.

Het mag echter niet bij informeren blijven: de beroepsopleiding moet de praktijkwerkers ook voldoende toerusten om in de veranderde beroepspraktijk goed te kunnen functioneren. Daaraan kunnen de lectoraten een bijdrage leveren door, op basis van het door hen uitgevoerde Wmo-onderzoek, mee te denken over eisen die na de invoering van deze wet aan de sociaal-agogisch werkenden zullen en kunnen worden gesteld.

De hbo-lectoraten kenmerken zich door hun inbedding in de regionale samenleving, hun contacten met regionale instellingen en organisaties en hun kennis van de regionale omstandigheden. De door hen uitgevoerde onderzoeken zijn daardoor ook sterk regionaal van karakter. Maar de uitkomsten van de onderzoeken hoeven daarom niet alleen voor die ene regio van belang te zijn. En dat geldt ook voor de vertaling van deze uitkomsten naar de beroepspraktijk en de beroepsopleiding. Daarom hebben de lectoren in het Lectoratenplatform Zorg en Welzijn besloten tot publicatie van een bundel met daarin de diverse onderzoeksactiviteiten. Op deze manier ontstaat niet alleen een overzicht van de diverse onderzoeken die door de deelnemende lectoraten zijn ondernomen, maar worden ook de inzichten die deze onderzoeken opleveren gebundeld en naast elkaar gezet. Dit maakt het mogelijk om uit de diverse bijdragen de gemeenschappelijke bevindingen voor zowel de beroepspraktijk als de beroepsopleiding te destilleren en over het voetlicht te brengen.

De presentaties van de onderzoeken wordt voorafgegaan door een algemene introductie op de Wmo zelf. In dit hoofdstuk komen zowel de reikwijdte van de Wmo als de doelstellingen en verwachtingen van deze wet aan de orde.

Vervolgens worden in hoofdstuk 2 tot en met 11 een tiental onderzoeken op het terrein van de Wmo gepresenteerd. In elk hoofdstuk bespreken de auteurs kort wat de aanleiding van het onderzoek is geweest en hoe het is opgezet en uitgevoerd. Na de beschrijving van de uitkomsten geven ze vervolgens aan wat die betekenen voor de beroepspraktijk c.q. het beleid van de gemeente. Hierna gaan de auteurs in op de consequenties voor de beroepsbeoefenaren en dus voor de (hogere) beroepsopleiding.

De tien hoofdstukken bestrijken niet de volledige breedte van de Wmo, maar raken toch wel de belangrijkste aandachtspunten.

Van 't Veer en Verkooijen gaan in hoofdstuk 2 in op de effectiviteit van een van de instrumenten ter bevordering van de doelmatigheid in de Wmo: de cliëntondersteuning.

Steyaert en Bouma vestigen in hoofdstuk 3 de aandacht op de (toekomstige) problemen in het professionele aanbod en het antwoord dat de Wmo hierop zou moeten geven: meer informele zorg. Ook hoofdstuk 4 van Jager-Vreugdenhil gaat over informele zorg, meer in het bijzonder over onderlinge burenhulp.

Schoorel en Uittenbogaard (hoofdstuk 5), Holsbrink-Engels en Fransen (hoofdstuk 6) en Engelbertink, Holsbrink-Engels en Fransen (hoofdstuk 7) gaan in hun bijdragen in op de kwesties van leefbaarheid en sociale cohesie in zogenoemde probleem- of Vogelaarwijken. In hoofdstuk 5 is het pedagogisch klimaat van dergelijke wijken uitgangspunt, terwijl in hoofdstuk 6 en 7 de effecten van out-reachende interventies als huis-aan-huisbezoek resp. huisbezoek bij sociaal-maatschappelijke problemen besproken worden.

Bredewold en Baars-Blom bespreken in hoofdstuk 8 de keerzijde van sociale cohesie: de mogelijkheid dat deze kan leiden tot uitsluiting van bevolkingsgroepen die afwijken van de sociale codes die de meerderheid in een sociale gemeenschap hanteert.

Boonstra, Willemse en Verkooijen (hoofdstuk 9) behandelen de effecten van interventies ten behoeve van burgers die door hun afwijkend gedrag en leefstijl – vaak het gevolg van psychiatrische problematiek of verslaving – in de marges van de samenleving terecht zijn gekomen.

Arnoldus en Spierings (hoofdstuk 10) laten zien hoe een stad als Rotterdam, om tot een eigen beleid te komen, de ruimte benut die de Wmo biedt.

Ten slotte gaat Potting (hoofdstuk 11) in op de effectiviteit van belangenbehartigingsorganisaties en de nu bestaande verschillen daarin tussen belangenbehartigingsorganisaties van enerzijds ‘zorg’clients en anderzijds cliënten van welzijnsinstellingen.

De bundel wordt afgesloten met een epiloog waarin de balans wordt opgemaakt: wat hebben de diverse onderzoeksresultaten ons geleerd over de praktijk van de Wmo en wat betekent dit voor de praktijkwerkers en voor hun opleiding.

# 1

## De Wet maatschappelijke ondersteuning – reikwijdte, inhoud en betekenis

*Rick Kwekkeboom en Marja Jager-Vreugdenhil*

Over de Wmo wordt veel gepraat en veel geschreven. Het is dan ook een wet die ingrijpende gevolgen heeft voor de organisatie en uitvoering van het gemeentelijk beleid rond de deelname van burgers aan de samenleving. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de Wmo nu precies inhoudt en vooral wat van de invoering van deze wet wordt verwacht.

Na de beschrijving van het terrein van de Wmo – ‘maatschappelijke ondersteuning’ – komen de doelen van de Wmo aan bod. Het centrale doel van de Wmo is ‘meedoen’: deelname van alle burgers aan de samenleving. Om de doelen van de Wmo te kunnen bereiken, bevat de wet zogenoemde sturingsinstrumenten, maatregelen die de gemeenten in het kader van hun Wmo-beleid moeten of kunnen nemen. De doelen en sturingsinstrumenten vormen samen een redeneerketen, een reeks van veronderstellingen over de gevolgen van de Wmo voor de verhouding tussen burger en overheid. In deze verhouding wordt de rol van de overheid kleiner en de verantwoordelijkheid van de burger groter. Van de burger wordt een grotere zelfredzaamheid verwacht, zodat zijn afhankelijkheid van professionals op terreinen als zorg, cultuur, ontspanning en welzijn kleiner wordt.

De nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor zijn participatie heeft gevolgen voor de rollen en taken van het sociaal-agogisch werk. Door de grote mate van vrijheid van de gemeenten om hun Wmo-beleid in te vullen zoals zij dat zelf willen, verandert ook de verhouding tussen het sociaal-agogisch werk en de gemeentelijke overheid.

De veranderingen die de Wmo met zich meebrengt, hebben als consequentie dat de sociaal agogoog over andere competenties moet kunnen beschikken. Dit betekent dat niet alleen het werk van de sociaal agogoog verandert, maar dat de invoering van de Wmo ook inhoudt dat de beroepsopleiding moet veranderen.

### 1.1 Inleiding

De Wet maatschappelijke ondersteuning zorgde al ruim voor zijn invoering in januari 2007 voor beroering. De komst van de wet werd aangekondigd in april 2004 in een brief aan de Tweede Kamer van de toenmalige bewindslieden van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In dezelfde brief maakten de bewindslieden bekend dat er ingegrepen moest worden in het zorgstelsel omdat de kosten te hoog werden. Dit doel moest bereikt worden door aanpassing van de AWBZ (Algemene

Wet Bijzondere Ziektekosten) en invoering van de Wmo. Een van de voorgenomen veranderingen was het overhevelen van de huishoudelijke zorg naar de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning. Geen wonder dus dat de Wmo al bij haar introductie werd gezien als een bezuinigingswet die ertoe zou kunnen bijdragen dat juist de hulpverlening aan de meest kwetsbare burgers in de samenleving gaat verschromelen.

De negatieve beeldvorming van de Wmo versluisde het zicht op de andere veranderingen die de wet met zich meebracht. De invoering van de Wmo impliceerde echter heel wat meer dan ‘alleen’ een andere financieringsgrondslag en een andere uitvoeringsstructuur van de huishoudelijke zorg.

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de reikwijdte van de Wmo (paragraaf 1.2), van de doelen die met de wet zouden moeten worden bereikt (paragraaf 1.3) en van de sturingsinstrumenten die in de wet zijn opgenomen (paragraaf 1.4). Aan de hand daarvan wordt vervolgens ingegaan op de veronderstellingen die aan de wet ten grondslag liggen, de redeneerketen (paragraaf 1.5 tot en met 1.8) (zie Timmermans en Kwekkeboom, 2009, voor een uitgebreidere beschrijving van de sturingsinstrumenten in de Wmo en reconstructie van de redeneerketen in de Wmo). Tot slot wordt in paragraaf 1.9 en 1.10 uiteengezet wat deze ‘redeneerketen’ in de praktijk betekent voor het welzijnsbeleid en wat daarvan de consequenties zijn voor de sociaal-agogische beroepspraktijk, en dus het sociaal-agogisch beroepsonderwijs.

## 1.2 Reikwijdte van de Wmo

Het beleidsterrein dat de wet bestrijkt, wordt omschreven als ‘maatschappelijke ondersteuning’ (Eerste Kamer, 2005/2006). Wat dat inhoudt, kan worden afgeleid uit de negen ‘prestatievelden’ die tot die maatschappelijke ondersteuning worden gerekend (zie kader).

De negen velden waarop de gemeenten een prestatie moeten leveren en die samen de maatschappelijke ondersteuning vormen, worden in de formele wettekst als volgt omschreven:

- 1 Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.
- 2 Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden.
- 3 Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
- 4 Het ondersteunen van mantelzorgers, daaronder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarmaken, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers.

- 5 Het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem.
- 6 Het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer.
- 7 Het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd.
- 8 Het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen.
- 9 Het bevorderen van verslavingsbeleid.

Met de term 'prestatieveld' wordt ook onmiddellijk aangegeven dat het de bedoeling is dat de gemeenten op elk van die negen velden een prestatie leveren. De Wmo is namelijk een zogenoemde decentralisatiewet, dat wil zeggen dat de uitvoering ervan decentraal moet gebeuren. In dit geval is de uitvoering een zaak van de gemeenten. De taak van de provincies, de andere decentrale overheidslaag, is beperkt tot ondersteuning. Wat de prestatie die de gemeenten moeten leveren precies in zou moeten houden, wordt niet omschreven. Een van de kenmerken van de wet is namelijk dat ze de gemeenten een grote mate van vrijheid geeft in de manier waarop zij hun taken invullen. De wet schrijft alleen voor dat gemeenten op een aantal terreinen (de prestatievelden) een beleidsplan moeten maken en dat ze verantwoording moeten afleggen over de uitvoering daarvan. Het oordeel over het beleid dat de gemeenten voeren wordt dus niet door de wetgever geveld, maar door de burgers van de gemeenten zelf. Die kunnen immers elke vier jaar bij de gemeenteraadsverkiezingen laten weten hoe ze over hun gemeentebestuur denken. Zijn zij niet tevreden, dan kunnen zij dat in hun kiesgedrag laten merken. Daarnaast zijn er twee verplichtingen die de Wmo aan de gemeenten oplegt: (1) dat zij gelegenheid geven voor inspraak in het Wmo-beleidsplan; (2) dat ze regelmatig een tevredenheidsonderzoek onder de burgers en gebruikers uitvoeren en de uitkomsten van dit onderzoek openbaar maken.

In de opsomming van de prestatievelden is al zichtbaar dat de wet veel verschillende terreinen bestrijkt. Voor deze terreinen was al eerder wetgeving voorhanden, die nu in de Wmo is samengevoegd. Zo zijn in de wet twee eerdere decentralisatiewetten opgenomen: de Welzijnswet uit 1989 en de Wet Voorzieningen Gehandicaptten (WVG) uit 1994. Daarnaast omvat de Wmo de al eerder genoemde huishoudelijke zorg en enkele afzonderlijke subsidieregelingen (onder andere die ter ondersteuning van de mantelzorg) die eerder deel uitmaakten van de AWBZ. Ten slotte is vanuit de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV) – eveneens

een decentralisatiewet – de verantwoordelijkheid voor de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) onder de werking van de Wmo gebracht.

De samenvoeging van deze wetten zorgt ervoor dat voor alle onderdelen nu dezelfde regelingen gelden. Dat betekent onder meer dat voor de huishoudelijke zorg nu hetzelfde geldt als voor bijvoorbeeld de maaltijdvoorziening: het is niet meer een landelijk uniforme verstrekking waarop men na indicatiestelling recht heeft, maar een door de gemeente vast te stellen voorziening waarvoor men in aanmerking kan komen.

### 1.3 Doelen van de Wmo

De samenvoeging brengt ook met zich mee dat alle voorzieningen die binnen de reikwijdte van de Wmo vallen beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Deze afstemming is eenvoudiger doordat de verschillende regelingen nu voor alle onderdelen hetzelfde zijn. Deze betere onderlinge *afstemming of samenhang* is ook een van de *beleidsdoelen* van de Wmo. Een tweede beleidsdoel is een grotere *doelmatigheid* in de ondersteuning en een derde een grotere *doeltreffendheid*.

Naast de beleidsdoelen kent de Wmo ook *inhoudelijke of maatschappelijke doelen*. Het centrale maatschappelijke doel van de wet is *participatie* of, zoals dat in de toelichting op de wet staat, ‘meedoen’. De andere doelen van de wet zijn: *zelfredzaamheid* – een voorwaarde voor participatie - en *sociale samenhang* – het (verwachte) gevolg van participatie.

De maatschappelijke doelen van de Wmo worden dus aan elkaar verbonden, maar staan ook deels op zichzelf. Ze wisselen ook van inhoud en betekenis en kunnen daarom worden uiteengelegd in subdoelen. Zo kan zelfredzaamheid betrekking hebben op het zichzelf kunnen verzorgen (wassen, kleden, eten), maar ook op het zelf de huishouding kunnen doen of zelf contacten aangaan of onderhouden. Een bijzondere vorm van zelfredzaamheid is zelf de regie kunnen voeren over het eigen leven, ofwel over voldoende ‘eigen draagkracht’ beschikken (Tweede Kamer, 2003/2004).

Aan het centrale doel participatie worden in de wet twee facetten onderscheiden: (1) *deelhebben aan de samenleving* (‘maatschappelijk verkeer’); (2) *bijdragen aan de samenleving* (‘maatschappelijke inzet’). Het deelhebben (het ‘maatschappelijk verkeer’) kan het hebben en onderhouden van een sociaal netwerk zijn, maar ook het gaan winkelen, naar de bioscoop gaan of lid zijn van een sportvereniging. Met ‘maatschappelijke inzet’ wordt bedoeld op vrijwilligerswerk en diverse vormen van informele zorg en burenhulp.

Het gaat dus in feite om twee vormen van meedoen: een ‘consumptieve’ participatie waarin men als het ware gebruik maakt van het aanbod dat in de samenleving aanwezig is en een ‘actieve’ participatie waarin men zelf de samenleving een aanbod doet.

*Sociale cohesie* of sociale samenhang is dan – als resultaat van participatie – het derde en ideologisch het ‘hoogste’ *maatschappelijke doel* van de Wmo. De regering

meent namelijk dat ‘een krachtige sociale structuur nodig is, waar zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke plaats in innemen (Tweede Kamer 2004/2005). In de memorie van toelichting wordt daar in een adem aan toegevoegd: ‘(...) die voorliggend is aan professionele arrangementen van zorg, cultuur, ontspanning en welzijn’, waarmee dus wordt aangegeven dat het ook de bedoeling is dat deze structuur het professionele aanbod vervangt .

Wat er precies onder sociale samenhang moet worden verstaan, wordt in de documenten rond de Wmo niet nader ander toegelicht. Het begrip wordt misschien bekend verondersteld omdat het al geruime tijd in de Nederlandse politiek (landelijke en lokaal) wordt genoemd. (Meer) sociale samenhang was, ook toen zonder duidelijke definitie, eveneens het doel van het sociale vernieuwingsbeleid en het welzijnsbeleid uit de jaren negentig. De meest gebruikte omschrijving van sociale samenhang geeft Roes (2002): ‘De betrokkenheid van mensen onderling, bij maatschappelijke organisaties en andere sociale verbanden en bij de samenleving als geheel.’

Een derde vorm van participatie (naast ‘maatschappelijk verkeer’ en ‘maatschappelijke inzet’) die de Wmo beoogt, is de *participatie van burgers in beleid*. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld lidmaatschap van een politieke partij, het deelnemen aan een demonstratie of het inspreken op een gemeenteraadsvergadering. ‘Burgerparticipatie’ zal, zo is de verwachting, er ook toe bijdragen dat het (gemeentelijk) Wmo-beleid beter aansluit op de wensen van de bevolking en daardoor ook doeltreffender wordt. Daarom is deze derde participatievariant meer een *sturingsinstrument* dan een maatschappelijk doel van de Wmo (en daarom wordt ze hieronder ook nader uiteengezet).

#### 1.4 Sturingsinstrumenten

In de filosofie van de Wmo is het de taak van de gemeenten om op het beleidsterrein van de maatschappelijke ondersteuning (dus de negen prestatievelden) zowel de maatschappelijke doelen als de beleidsdoelen dichterbij te brengen. Om deze taak uit te kunnen voeren, geeft de Wmo de gemeenten diverse sturingsinstrumenten, die veelal in afzonderlijke artikelen van de wet worden genoemd en beschreven. Deze sturingsinstrumenten worden door het ministerie van VWS zelf ingedeeld in enerzijds instrumenten om de beleidsdoelen ‘doelmatigheid’ en ‘samenhang’ te bevorderen en anderzijds instrumenten die de ‘klantgerichtheid van het beleid’ en het ‘voorzieningenaanbod’ moeten vergroten.

Sturingsinstrumenten die tot de eerste groep worden gerekend zijn:

- Een samenhangend beleidsplan (art. 3) waarin de voornemens voor het Wmo-beleid – en aangrenzende beleidsterreinen – voor de komende vier jaar worden beschreven.
- Verordeningen inzake individuele voorzieningen (art. 5) met bepalingen rond

de diverse verstrekkingen op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning waarvoor burgers in aanmerking kunnen komen.

- Een gezamenlijk loket voor informatie, advies en ondersteuning voor de gehele breedte van het Wmo-terrein. (NB: De één-loket-functie wordt door het ministerie van VWS wel betiteld als sturingsinstrument binnen de Wmo, maar aan de inrichting van het loket is geen apart wetsartikel gewijd en dus zijn gemeenten formeel niet verplicht een dergelijk loket in te richten. Het organiseren van een één-loket-functie vormt wel onderdeel van de Wmo-toolkit, wat aangeeft dat het wel beschouwd wordt als een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van samenhang.)
- Het uit- en aanbesteden van de levering van de (voorzieningen voor) maatschappelijke ondersteuning aan derden (art. 10).
- Eigen bijdragen die voor de verschillende soorten ondersteuning aan de gebruikers van de ondersteuning kunnen worden gevraagd (art. 15 en 16).

Sturingsinstrumenten die de klantgerichtheid van het Wmo-beleid en de Wmo-voorzieningen, en daarmee ook de doeltreffendheid, moeten vergroten zijn:

- Maatregelen die de gemeenten nemen om de kwaliteit te borgen (art.3, lid 4d). (In de wet worden echter geen kwaliteitscriteria genoemd. Wel heeft VWS inmiddels een project gestart waarin de diverse landelijke koepels op het zorgen welzijnsterrein, samen met kennisinstituten en vakbonden, kwaliteitsstandaarden proberen te ontwikkelen: Professionaliteit Verankerd, zie [www.movisie.nl](http://www.movisie.nl).)
- Keuzevrijheid voor de gebruikers van maatschappelijke ondersteuning op de prestatievelden 2, 5 en 6 (art 3, lid 4e).
- Gemeenten moeten in hun Wmo-beleid ook rekening houden met de vragen en behoeften van kleine doelgroepen voor het ondersteuningsbeleid (art 3, lid 4f).
- Keuzemogelijkheid tussen zorg in natura of een persoonsgebonden budget. Deze precisering van de keuzevrijheid is ingebracht na de bespreking van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.
- Publicatie van de prestaties van de gemeenten en de klanttevredenheid over deze prestaties – de zogenoemde horizontale verantwoording (art. 9).
- Inspraak aan burgers en/of organisaties van belanghebbenden bij de voorbereiding en vaststelling van het gemeentelijke Wmo-beleid (art. 11 en 12).

De sturingsinstrumenten in de Wmo zijn in meerderheid niet nieuw: ook de voorgangers van de wet bevatten ten minste een aantal van deze instrumenten. De enige uitzondering hierop is de horizontale verantwoording, die de burgers in staat moeten stellen het beleid van hun gemeente te vergelijken met dan van andere gemeenten in het land. Met dit instrument wordt invulling gegeven aan een tot nu toe uitzonderlijke sturingsfilosofie, waarbij een decentrale overheid, zoals een gemeente, geen verantwoording hoeft af te leggen aan het centrale bestuur. De Wmo leidt zo tot nieuwe vormen van burgerparticipatie. Concreet schrijft de Wmo voor



dat gemeenten bij het maken van hun Wmo-beleidsplannen daar hun ingezetenen bij moeten betrekken en ze in staat moet stellen inspraak te hebben in het opstellen van de beleidsplannen. Meer specifiek schrijft de wet voor dat gemeenten advies moeten inwinnen bij vertegenwoordigers van de vragers van maatschappelijke ondersteuning. In de meeste gemeenten gebeurt dit via een Wmo-raad. Gemeenten moeten zich ten slotte 'vergewissen' van de belangen en behoeften van mensen die zelf niet in staat zijn die belangen en behoeften kenbaar te maken.

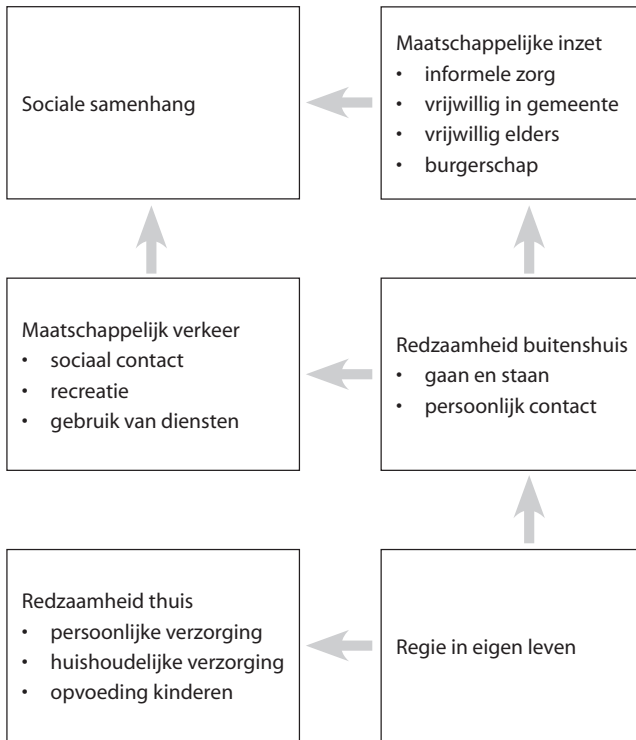
## 1.5 De redeneerketen

De Wmo kent dus twee typen doelen en twee typen sturingsinstrumenten. Van de sturingsinstrumenten wordt verwacht dat zij bijdragen aan het bereiken van de *beleidsdoelen*. Daarmee zou een einde gemaakt kunnen worden aan al lange tijd ervaren problemen in het lokale beleid rond zorg en welzijn.

Maar de Wmo is niet alleen een instrumentele wet; de wet moet ook veranderingen teweegbrengen in het hele denken over zorg en welzijn en over wie daarvoor verantwoordelijk is. De sturingsinstrumenten en de beleidsdoelen zijn daarbij niet meer dan een hulpmiddel. De Wmo is daarmee ook een ideologische wet en heeft ook als doel veranderingen in de maatschappij zelf tot stand te brengen. De drie hiervoor genoemde *maatschappelijke doelen* worden in de wet namelijk met elkaar verbonden en als het ware in een keten achter elkaar gezet: men kan pas participeren als men zelfredzaam is en sociale samenhang ontstaat alleen door participatie (Timmermans en Kwekkeboom, 2009).

Redzaamheid (zowel binnenshuis als buitenshuis) houdt in dat mensen in staat zijn de regie over hun eigen leven te voeren. Hulp bij regievoering draagt dus bij aan het behoud of het vergroten van de redzaamheid. Het bevorderen van de redzaamheid moet dus leiden tot participatie (inclusief maatschappelijke inzet), die er vervolgens toe moet bijdragen dat de onderlinge betrokkenheid van burgers op elkaar en op de samenleving als geheel groter wordt (zie figuur 1.1).

De beleidsdoelen en de instrumenten die het mogelijk of makkelijker moeten maken om deze *beleidsdoelen* te realiseren, moeten het vooral ook mogelijk of makkelijker maken om de *maatschappelijke doelen* dichterbij te brengen.



*Figuur 1.1 Inhoudelijke doelen van de Wet maatschappelijke ondersteuning*

In paragraaf 1.1 is er al op gewezen dat de Wmo wel is aangekondigd in samenhang met bezuinigingen op de AWBZ, maar dat de wet een breder terrein bestrijkt dan alleen zorg of ondersteuning aan mensen met beperkingen. De redeneerketen heeft daarom ook betrekking op andere vormen van redzaamheid, namelijk het vermogen van elke burger om zelf verantwoordelijkheid te dragen. Deze eigen verantwoordelijkheid geldt dan niet alleen de ondersteuning of hulp bij beperkingen, maar ook de inrichting van de (lokale) samenleving en de voorzieningen en arrangementen die daarin aanwezig zijn. Door deze eigen verantwoordelijkheid ten volle op zich te nemen, groeit ook de betrokkenheid bij de (lokale) samenleving, i.c. de sociale samenhang.

## 1.6 Sturingsinstrumenten en doelen

De maatschappelijke doelen en de beleidsdoelen gelden in principe voor alle negen prestatievelden, maar hebben niet op alle velden dezelfde betekenis. Daarnaast zijn niet alle sturingsinstrumenten voor alle velden relevant of bruikbaar. De redeneerketen in de Wmo (redzaamheid leidt tot participatie en dat leidt tot sociale samenhang) kan daarom haast per prestatieveld worden uiteengelegd in afzonderlijke redeneerketens, die telkens per doel of per sturingsinstrument weer anders luiden.

Zo kan de redenering achter het invoeren van een eigen bijdrageregeling (een sturingsinstrument om de beleidsdoelen doelmatigheid en samenhang te bevorderen) op het prestatieveld 7 (voorzieningen voor maatschappelijke opvang) als volgt luiden: *Het vragen van eigen bijdragen van gebruikers van voorzieningen voor maatschappelijke opvang draagt bij aan de samenhang en doelmatigheid in het beleid dat voor deze gebruikers wordt ontwikkeld.*

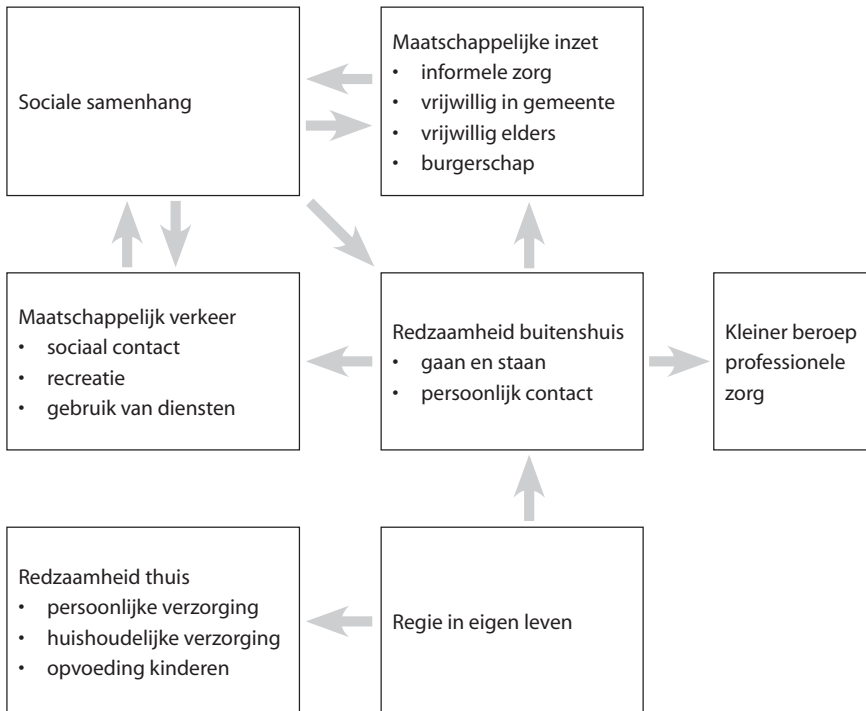
En het maatschappelijke doel sociale cohesie wordt dan voor prestatieveld 1 (sociale samenhang en leefbaarheid) op de volgende manier gepreciseerd: *Verbetering van de onderlinge contacten en daarmee een vergroting van het gevoel van saamhorigheid en veiligheid en van het onderling hulpbetoon (in een buurt) doordat de fysieke kwaliteit van de leefomgeving is verhoogd.*

Als nu per prestatieveld gekeken wordt welke instrumenten er in de Wmo zitten die gebruikt kunnen worden om in prestatievelden beleid te ontwikkelen, dan valt op dat er voor sommige prestatievelden tamelijk veel instrumenten voorhanden zijn en voor andere juist heel weinig (Kwekkeboom en Timmermans, 2007). Zo kan een gemeente voor het ontwikkelen van beleid op de prestatievelden 5 en 6 (het bevorderen van de participatie van mensen met beperkingen en het leveren van voorzieningen daarvoor) vrijwel alle sturingsinstrumenten benutten die de wet biedt. Maar voor het inrichten van beleid op prestatieveld 1 biedt de Wmo de gemeenten in feite maar twee sturingsinstrumenten: het opstellen van een samenhangend beleidsplan voor telkens vier jaar en het stimuleren van de directe betrokkenheid van de burgers bij het lokale beleid. Dit laatste kan dan op twee manieren: de burgers vanaf het begin betrekken bij het te ontwikkelen beleid (inspraak) en de burgers elk jaar vragen hun oordeel te geven over het gevoerde beleid (horizontale verantwoording).

Het is opmerkelijk dat juist voor prestatieveld 1 van de Wmo de wet zo weinig sturingsinstrumenten biedt omdat dit prestatieveld (het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in wijken, buurten en dorpen) voor een belangrijk deel samenvalt met het uiteindelijke *maatschappelijke doel* van de wet: sociale samenhang in brede zin. Mogelijk zijn de bedenkers van de Wmo ervan uitgegaan dat het beleid op dit prestatieveld gemakkelijker te realiseren is en er dus geen sturingsinstrumenten nodig zijn. Het kan ook zijn dat de redenering was dat als het beleid op de andere prestatievelden, met behulp van hiervoor wel beschikbare sturingsinstrumenten, eenmaal gerealiseerd is, er in feite ook beleid op prestatieveld 1 gevoerd wordt. Dat zou passen in de redeneerketen voor de drie maatschappelijke doelen van de Wmo: zelfredzaamheid leidt tot participatie leidt tot sociale samenhang. Een laatste verklaring zou echter ook kunnen zijn dat een wettekst niet het juiste instrument is voor het bevorderen van sociale samenhang. Sociale samenhang is niet zozeer het product van formele regels, maar veel meer van informele regels: omgangsvormen, sociale codes, onderlinge verwachtingen enzovoort en is dan ook niet via het aanpassen van formele regels te realiseren.

## 1.7 De verwachting achter de verwachtingen

Juist omdat het ontwikkelen of (voort)bestaan van sociale samenhang niet te realiseren is door formele regels, is het opvallend dat er bij de introductie van de Wmo zo zwaar op wordt ingezet. De Wmo werd immers aangekondigd in dezelfde brief als waarin ook bezuinigingen op de AWBZ werden gemeld. Sterker nog: de veranderingen die met de komst van de Wmo moesten plaatsvinden, waren nodig om de ingrepen in de AWBZ te compenseren. Want, zo was de redenering, de sociale samenhang die dankzij de Wmo zou gaan ontstaan of, indien aanwezig, versterkt zou worden, zou er ook voor zorgen dat mensen zich meer om elkaar zouden gaan bekommeren en daardoor elkaar ook meer, langer en vaker zouden helpen. Sociale samenhang zou dan niet alleen een resultaat zijn van meer participatie, maar die ook bevorderen. En als gevolg daarvan zou meer sociale samenhang er dan ook toe bijdragen dat de redzaamheid van mensen groter zou worden. Meer sociale samenhang kan dan wel niet een beperking compenseren, maar kan wel tot gevolg hebben dat mensen die een beperking hebben gemakkelijker een ander vragen om hen te helpen. Hierdoor zouden zij minder vaak een beroep hoeven te doen op professionele zorg en dus, vanuit die optiek, redzamer zijn. De redeneerketen in de Wmo gaat daarmee in feite niet één maar twee richtingen uit met als bijkomende verwachting: een verminderd beroep op professionele hulpverlening (zie figuur 1.2).



Figuur 1.2 Wet maatschappelijke ondersteuning

De Wmo zal dus, zo is de verwachting, ertoe bijdragen dat mensen met een beperking minder en minder vaak een beroep hoeven te doen op professionele zorg. Zij zullen immers vaker hun eigen verantwoordelijkheid voor hun ondersteuningsarrangementen en redzaamheid (kunnen) nemen. Volgens dezelfde redenering zal de Wmo er ook toe bijdragen dat mensen zonder beperking vaker zelf de verantwoordelijkheid voor de sociale structuur zullen nemen. Hierdoor zal het beroep op professionals voor arrangementen op de terreinen welzijn, ontspanning en cultuur ook af kunnen nemen (zie ook paragraaf 1.3, de opmerking in de memorie van toelichting van de Tweede Kamer). Wat de burgers zelf op deze terreinen organiseren, gaat dan de plaats innemen van het professionele aanbod. Daarmee worden de burgers zelf verantwoordelijk voor het bestaan van de arrangementen op deze terreinen en voor de kwaliteit ervan.

## 1.8 Hervreiding verantwoordelijkheden

Zoals gezegd, zijn de Welzijnswet – ingevoerd in 1987 en gewijzigd in 1994 – en de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG) – ingevoerd in 1994 – in hun geheel opgegaan in de Wmo. Beide wetten hadden bevordering van de participatie als belangrijk doel, bij de Welzijnswet ging het dan om de participatie van de burgers in het algemeen en van kwetsbare burgers in het bijzonder, bij de WVG om de participatie van ‘gehandicapten’, van mensen met beperkingen. De Welzijnswet had als tweede doel de ontplooiing van burgers te stimuleren, de WVG voorzag tevens in voorzieningen die de zelfredzaamheid van gehandicapten moesten behouden of vergroten. Ook het deel van de AWBZ dat overgeheveld werd naar de Wmo – de huishoudelijke zorg – was in feite een voorziening die was bedoeld om de zelfredzaamheid van de gebruikers in stand te houden of te herstellen. De Wmo heeft dus dezelfde doelen als haar voorgangers. Het grote verschil is echter dat in zowel de Welzijnswet als in de WVG en de AWBZ de overheid verantwoordelijkheid was voor zelfredzaamheid en participatie van de burgers of gebruikers. In de Welzijnswet en de WVG was deze verantwoordelijkheid weliswaar gedelegeerd naar de gemeenten, maar het bevorderen of in stand houden van zelfredzaamheid en participatie was nadrukkelijk een overheidstaak. De gemeenten beschikten bij het uitvoeren van die taak over een behoorlijk grote autonomie, maar beide wetten werden gedurende hun geldigheidsduur zodanig aangepast dat deze autonomie werd begrensd door landelijke normen of kwaliteitseisen. En de rijksoverheid, respectievelijk de Tweede Kamer, zag toe op het naleven van deze normen en kwaliteitseisen.

De Wet maatschappelijke ondersteuning legt de verantwoordelijkheid voor zelfredzaamheid en participatie heel nadrukkelijk bij de burgers zelf. De inwoners van Nederland moeten er zelf voor zorgen dat zij in staat zijn zichzelf te redden en aan de samenleving deel te nemen. Zij kunnen daarop ook worden aangesproken, het is hun *eigen verantwoordelijkheid*. Mocht er een reden zijn waarom een burger niet in staat is om zichzelf te redden of aan de samenleving deel te nemen, dan wordt in eerste instantie verwacht dat hij de nodige hulp zelf regelt. Dit

kan gebeuren door zelf hulp of ondersteuning te betalen of door mensen in de naaste omgeving – familieleden, vrienden, buren – om deze hulp te vragen. Pas als aangetoond is dat dat zelf regelen niet lukt, bijvoorbeeld omdat er in de naaste omgeving niemand te vinden is die ondersteuning kan of wil bieden of omdat de betrokkene niet genoeg geld heeft om hulp in te kopen, pas dan kan de betrokkene aankloppen bij de gemeente voor maatschappelijke ondersteuning. Om wat voor ondersteuning het dan gaat, maakt de gemeente zelf uit: die kan ervoor kiezen om bijvoorbeeld vrijwilligers te vragen de benodigde hulp te geven, ze kan professionele hulp toewijzen, maar ze zou er ook voor kunnen kiezen om mensen die niet zonder hulp zelfstandig kunnen wonen te laten verhuizen naar een wijk die bekend staat om zijn grote aanbod aan onderlinge hulpverlening. Het staat de gemeente in principe volledig vrij om het ondersteuningsaanbod zelf vorm te geven en de gemeente hoeft over de manier waarop zij dit doet geen verantwoording af te leggen aan de regering of de Tweede Kamer. In plaats daarvan moet de gemeente wel verantwoording afleggen aan haar inwoners, de zogenoemde ‘horizontale verantwoording’ (art. 9). Dit moet zij doen door regelmatig de tevredenheid van de inwoners, en in het bijzonder van de gebruikers van de voorzieningen die de gemeente verstrekt, te meten. De uitkomsten van het tevredenheidsonderzoek moet de gemeente dan publiceren, samen met de ‘prestaties’ die zij levert (dus het feitelijk beleid dat zij voert). Tot die prestaties hoort natuurlijk ook de manier waarop en de mate waarin sociale samenhang is nagestreefd en gerealiseerd.

Door de publicatie krijgen de burgers de mogelijkheid om te zien wat hun gemeente doet en hoe de inwoners erover denken. Deze gegevens kunnen zij vergelijken met die van andere gemeenten, die immers ook verplicht zijn om hun prestaties en beoordelingen te publiceren. De inwoners van een gemeente kunnen dan, hetzij door inspraak- of bezwaarprocedures, hetzij door hun stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen, het gemeentebeleid beïnvloeden of zelfs afkeuren. De inwoners hoeven dat natuurlijk niet, want het zich al of niet bemoeien met het gemeentelijk beleid is een eigen keuze, een *eigen verantwoordelijkheid* van de burger. Of dus een gemeente daadwerkelijk redzaamheid, participatie en sociale samenhang bevordert of realiseert, is voor een belangrijk deel afhankelijk van de mate waarin de burgers zich verantwoordelijk voelen om de gemeente hierop aan te spreken. Van belang is de zinsnede ‘voor een belangrijk deel’, want bij de behandeling van het voorstel voor de Wmo in de Tweede Kamer is wel het zogenoemde *compensatiebeginsel* in de wet opgenomen. Volgens dit compensatiebeginsel is een gemeente verplicht om mensen die door een beperking niet tot zelfredzaamheid en participatie in staat zijn, voorzieningen te bieden die deze beperking dan voldoende compenseren (art.4). Het compensatiebeginsel houdt in dat B&W ter compensatie van de beperkingen die een persoon als bedoeld in artikel 1 (1e lid, onder g, onderdeel 4°, 5° en 6°) ondervindt in zijn zelfredzaamheid en zijn maatschappelijke participatie, voorzieningen moet treffen die hem in staat stellen: (1) een huishouden te voeren; (2) zich te verplaatsen in en om de woning; (3) zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel; (4) medemensen te ontmoeten en op basis daarvan verbanden aan te gaan.

Waaruit de compensatie precies moet bestaan, is niet nader vastgelegd; wel staat in de wet dat als een belanghebbende (of een groep belanghebbenden) meent dat de compensatie onvoldoende is, hij beroep kan aantekenen bij de rechter. De verwachting is dat na verloop van tijd op basis van uitspraken van de beroepsrechters nader zal worden omschreven hoe het compensatiebeginsel moet worden ingevuld.

## 1.9 Paradigmawisseling

Met de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor zijn redzaamheid en participatie en in feite ook voor het beleid van zijn gemeente, vormt de introductie van de Wmo een paradigmawisseling ten opzichte van de voorgaande wetten. Deze wisseling geldt het sterkst voor de Welzijnswet die, ingevoerd eind jaren tachtig, een nadrukkelijke uiting was van de toen levende overtuiging dat het de taak van de overheid was erop toe te zien dat iedereen in staat was of in staat gesteld werd aan de samenleving deel te nemen en de eigen vaardigheden en capaciteiten te ontplooien. Vanuit die overtuiging was immers indertijd ook de subsidiering van het welzijnswerk en de maatschappelijke dienstverlening tot de taken van de overheid gaan behoren.

De paradigmawisseling in de wetgeving betekent ook een paradigmawisseling in de uitvoering van het welzijnswerk en de maatschappelijke dienstverlening: het sociaal-agogisch werk. Uitgangspunt van het werk dient nu immers te zijn dat de burger in eerste instantie zelf verantwoordelijk is voor zijn zelfredzaamheid, zijn deelname aan de samenleving en voor de mate waarin deze samenleving gekenmerkt wordt door sociale samenhang. Dat de sociaal werker daarin een rol zou kunnen of mogen spelen is niet meer vanzelfsprekend en de te spelen rol is hoe dan ook beperkt tot het stimuleren dat de burger die *eigen verantwoordelijkheid* ook daadwerkelijk neemt. Het is de burger zelf die moet bepalen of en in hoeverre hij redzaam wil zijn, aan de samenleving deel wil nemen, bij wil dragen aan sociale samenhang en daadwerkelijk hulp vraagt en organiseert als hij die nodig heeft.

## 1.10 Gevolgen voor het sociaal-agogisch werk

De introductie van de Wmo brengt dus met zich mee dat het sociaal-agogisch werk een andere vorm en inhoud moet gaan krijgen. De verhouding met de burger wordt anders omdat de verhouding tussen de burger en de gemeente anders is geworden. Met de invoering van de Wmo is de gemeente niet meer de verstrekker van voorzieningen waar een burger, mits hij aan voorwaarden voldoet, rechten op kan doen gelden. Gemeenten hebben de vrijheid zelf te bepalen hoe hun Wmo-beleid eruit gaat zien en welke arrangementen zij burgers eventueel zullen gaan bieden. Van burgers mag verwacht worden dat zij eerst zelf in hun vragen en die van hun medeburgers proberen te voorzien. Aan de andere kant komen met de invoering van de Wmo de burgers wel in de positie dat zij van te voren op de hoogte worden gebracht van het beleid dat de gemeente wil voeren. Zij krijgen daarmee

niet alleen de mogelijkheid tot inspraak, de gemeente moet ook verantwoorden wat zij met deze inspraak heeft gedaan. De burger wordt daarmee in feite een mede-vormgever van het Wmo-beleid in zijn gemeente. De sociaal agoog moet in kunnen spelen op deze veranderde verhouding tussen gemeente en burger en de nieuwe rol van de burger.

Ook de relatie tussen de sociaal werker en de gemeente krijgt een ander karakter. Het is immers niet meer vanzelfsprekend dat gemeenten besluiten om voor de uitvoering van hun beleid een beroep te doen op professionele instellingen. Het doel van de Wmo is nu juist dat er een sterke informele sociale structuur gaat ontstaan. Hierdoor zouden professionele arrangementen overbodig moeten worden. En als de gemeente besluit om toch een beroep te doen op professionals, dan is zij verplicht daarvoor een aanbestedingsprocedure te starten. De individuele sociaal agoog of diens instelling zal dus moeten meedingen en de gemeente als aanstaande opdrachtgever moeten overtuigen van het belang en de kwaliteit van het aanbod.

Een andere invulling van de beroepspraktijk brengt met zich mee dat de toeleiding tot die beroepspraktijk, de beroepsopleiding, ook moet veranderen. De (aanstaande) werker moet immers met andere vaardigheden worden toegerust en over andere competenties kunnen beschikken om op die veranderde verhoudingen te kunnen anticiperen. In de volgende hoofdstukken geven diverse auteurs aan de hand van concrete onderzoeksresultaten aan wat de verwachtingen die uit de Wmo voortvloeien, betekenen voor de uitvoering van het sociaal-agogisch werk en daarmee voor de opleiding tot sociaal werker.

## Literatuur

- Kwekkeboom, R. en J. Timmermans (2007). Zelf verantwoordelijk in een veranderende wereld – WMO: paradigmawisseling in zorg en welzijn. *WMO-Magazine*, 1(9), 22-25.
- Roes, Th. (2002). *Sociale cohesie en sociale infrastructuur. Verkenning van beleidsmogelijkheden en bestuurlijke modellen*. Den Haag: SCP.
- Staatsblad (2006). *Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Staatsblad 351.
- Timmermans, J.M. en M.H. Kwekkeboom (2009). *Verwachtingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning – een reconstructie van het stelsel van premissen* (werktitel, publicatie in voorbereiding). Den Haag: SCP.
- Tweede Kamer (2003/2004). *Zorg en maatschappelijke ondersteuning*. Brief van de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29538, nr. 1.
- Tweede Kamer (2004/2005). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning. Wet maatschappelijke ondersteuning; voorstel van wet en memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005, 30131, nrs. 2-3.



EK 2005/2006, *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning* (Wet maatschappelijke ondersteuning), Eerste Kamer, vergaderjaar 2006 – 2006, nr 30131A