

# Religie en kerk in de zorgzame samenleving

## De Wet maatschappelijke ondersteuning kritisch bekeken als nieuwe verhouding van 'religie' en 'samenleving'

Erik Sengers

*In de hervorming van de verzorgingsstaat wordt aan het maatschappelijk middenveld een grote rol toebedacht. Dit artikel onderzoekt vanuit een normatief standpunt de gevolgen voor de kerken als onderdeel van dat middenveld. Daarvoor wordt de Wet maatschappelijke ondersteuning bezien vanuit het katholiek sociaal denken over zorg, kerk en samenleving. De conclusie is dat het groter beroep op het maatschappelijk middenveld, en daarbinnen met name de kerken, paradoxalerwijze zal leiden tot een beperking van de uitoefening van de godsdienstvrijheid in die nieuwe verzorgingsstaat.*

### Bezuinigen = belasting verhogen

In het najaar van 2012, in de dagen na de presentatie van de nieuwe Nederlandse regering en haar plannen, ging de discussie in de media vooral over de afspraken rond de inkomensafhankelijke zorgverzekering. Het was een plan dat op een concrete manier ingreep in de portemonnee van burgers, dat in zichtbare euro's moest laten zien dat de sterkste schouders ten minste in de zorg de zwaarste lasten zouden moeten dragen. De meeste invloed op het leven van mensen hebben echter niet de nieuwe plannen van de regering, maar de besluiten over reeds voorbereide wetgeving, met name die op het terrein van de verzorgingsstaat. De decentralisatie en gelijktijdige bezuiniging op de jeugdzorg, de verdere uitkleding van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, het onderbrengen van de financiële verantwoordelijkheid voor de geestelijke gezondheidszorg bij verzekeraars, en de nadruk op participatie in de sociale werkvoorziening<sup>1</sup> hebben grote consequenties, niet alleen financieel maar ook in sociale en relationele zin, voor de burgers. Als ze er op dit moment in hun levensloop zelf nog niet de consequenties van zullen ervaren, zal dat in de toekomst zeker het geval zijn of zullen ze familieleden hebben die onder de nieuwe wetgeving zullen vallen en die daardoor een beroep moeten doen op de gezonde en (kapitaal)krachtige relaties in hun netwerk. De bezuinigingen in de verzorgingsstaat zullen op veel verschillende manieren de belasting voor de Nederlanders verhogen.

Veel van deze plannen zaten er al aan te komen, omdat in 2007 de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) als 'kaderwet' werd aangenomen. In het algemeen behelst deze wet een grotere participatie van burgers, een decentralisatie

1 M. Rutte & D. Samsom, *Bruggen bouwen. Regeerakkoord VVD-PvdA*, Den Haag 2012, [www.kabinetsformatie2012.nl](http://www.kabinetsformatie2012.nl).

van de regelingen, het stimuleren van marktwerking en het doorbreken van de schotten tussen bestaande regelingen van de verzorgingsstaat om een grotere efficiëntie, flexibiliteit en individueel maatwerk, met gelijktijdige bezuiniging, te bewerkstelligen.<sup>2</sup> Het begon met de thuiszorg, waarover aanvankelijk veel onrust in de media ontstond – gemeenten waren niet voorbereid om de aanbesteding daarvan op een goede manier lokaal te begeleiden. Sindsdien zijn, zoals de bedoeling was, steeds meer wetten van het sociale verzekeringsstelsel in dit kader ondergebracht. De Wmo heeft niet alleen gevolgen voor individuele burgers, ook voor het maatschappelijk middenveld zijn de gevolgen groot. De Wmo doet een groot beroep op de formele en informele structuren van burgers om hen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen laten functioneren en participeren in de samenleving. Daarvoor worden familieleden en burennetwerken net zo goed aangesproken als verenigingen en religieuze organisaties.

In dit artikel wil ik specifiek ingaan op de vraag welke betekenis de Wmo heeft voor een van de actoren in dat maatschappelijk middenveld, namelijk de kerken. Mijn referentiekader is daarbij niet zozeer juridisch, maar eerder normatief (theologisch, filosofisch, ethisch) van aard. Meer specifiek wil ik daarbij uitgaan van de katholieke sociale leer en de visie vanuit het begrip ‘caritas’ op de relaties tussen overheid en kerk.<sup>3</sup> Na een korte introductie op de Wmo zal ik in de derde paragraaf die visie schetsen. De gevolgen van de Wmo voor de kerken worden vanuit twee kanten bekeken: enerzijds wat vanuit de kerken de reactie zou moeten zijn op deze wetgeving, en anderzijds wat vanuit deze wetgeving de gevolgen voor de kerken zijn. In de vierde paragraaf wil ik de eerste kant bekijken door af te tasten wat de rol of plaats van kerken kan zijn in het nieuwe kader voor zorg en welzijn. In de vijfde paragraaf wil ik aan de hand van enkele brochures van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), over hoe de ondersteuning vanuit de gemeente vorm moet worden gegeven, bekijken wat de gevolgen voor de kerken zouden kunnen zijn. In de laatste paragraaf worden conclusies getrokken, conclusies die verder gaan dan kerk en Wmo en zich uitstrekken naar de plek van kerk en religie in de samenleving.

## Wmo: de hervorming van de verzorgingsstaat

De hervorming van de verzorgingsstaat krijgt in belangrijke mate vorm binnen de Wmo. Deze wet is een van de vele wetten die in Nederland gemaakt zijn voor de dynamisering en liberalisering van het gehele socialezekerheidsstelsel.<sup>4</sup> Uitgangspunten van dit proces zijn de bevordering van participatie, een groter beroep op de zelfredzaamheid van de burger, kijken naar wat er wel kan gebeuren in plaats

2 H. Noordegraaf, ‘Diaconaat en verzorgingsstaat’, in: H. Crijns e.a. (red.), *Diaconie in beweging. Handboek diaconiewetenschap*, Kampen 2012, p. 271-293.

3 Zoals ik dat heb gedaan in hoofdstuk 6 van mijn recente publicatie E. Sengers, *Caritas. Naasteliefde en liefdadigheid in de diaconia van de kerk*, Delft 2012.

4 Zie voor een actueel overzicht E. Sengers & H. Noordegraaf, ‘Religion und Wohlfahrtsstaat in den Niederlanden’, in: K. Gabriel e.a. (red.), *Religion und Wohlfahrtsstaatlichkeit in Europa*, Tübingen (verwacht in 2013).

Erik Sengers

van naar de beperkingen, en mensen korter in de sociale voorzieningen houden. Maar de reorganisatie houdt ook in een decentralisering van de regelingen naar (meestal) gemeentelijk niveau, versoering van de regelingen en uitkeringen, besparing op de kosten, en meer marktwerking en differentiatie in de uitvoering. Deze principes kunnen we bijvoorbeeld ook terugzien bij de (en let hierbij op de formulering en woordvolgorde van de wetten) Wet Werk en Bijstand, de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (de vroegere regelingen rondom arbeidsongeschiktheid) of de Algemene nabestaandenwet (minder steun indien zelf in het inkomen kan worden voorzien). Uit deze opsomming blijkt hoe veelomvattend de herziening van de verzorgingsstaat is.

De Wmo is met name interessant omdat ook het terrein van welzijn daarin is meegenomen, een terrein waarop de kerken en levensbeschouwelijke groepen sinds de invoering van de Algemene bijstandswet van 1965 (toen de financiële ondersteuning van de armen door de staat werd overgenomen en er een scheiding kwam tussen welzijn en ondersteuning) een belangrijke rol spelen. In de negen 'prestatievelden' die de Wmo noemt en waarop gemeenten worden beoordeeld, kunnen kerken en levensbeschouwelijke organisaties op het ene veld beter participeren dan op het andere. Deze negen velden zijn: (1) sociale samenhang en leefbaarheid, (2) jeugdzorg, (3) één zorgloket voor informatie, indicatie en burgerparticipatie, (4) mantelzorg en vrijwilligerswerk, (5) participatie mensen met fysieke of (psycho)sociale beperkingen, (6) individuele voorzieningen gehandicapten, (7) maatschappelijke opvang kwetsbare groepen, (8) geestelijke gezondheidszorg, en (9) ambulante verslavingszorg.

De Wmo is nadrukkelijk een participatiewet en geen zorgwet. Het is de bedoeling dat de burgers zo veel mogelijk eerst de mogelijkheden in hun eigen sociale netwerk aanspreken (gezin, familie, burens, sociale verbanden) voordat de overheid met regelingen en voorzieningen optreedt. Verder is het de bedoeling van de wet dat, door deze zorg zo lokaal mogelijk te organiseren, de zorg het meest 'op maat' geregeld en beoordeeld kan worden. Ook is het de bedoeling dat daardoor een betere integratie van het beleid tot stand kan komen en de werkvelden en organisaties niet langs elkaar heen werken. Een van de manieren om dat te realiseren is door burgers te betrekken bij het beleid, ook als cliënt. Ten slotte is het de bedoeling van de Wmo dat regelgeving en uitvoering dichter bij elkaar komen te liggen.

### Overheid en zorg in katholiek perspectief

De Wmo raakt dus terreinen waarop de kerken actief waren of zijn, en doet ook een beroep op die kerken als onderdeel van het maatschappelijk middenveld om zich binnen het kader van deze wet in te zetten. Vanuit welke visie zouden kerken dat kunnen of willen doen? Daarvoor kijk ik in deze paragraaf naar de katholieke sociale leer en het begrip 'caritas'. Een compact overzicht daarvan biedt een bundel van het wetenschappelijk bureau van het Christen-Democratisch Appél.<sup>5</sup> Vier

5 A. Klink, *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*, Houten 1990.

beginselen staan daarin centraal. Het eerste beginsel is de personaliteit: mensen zijn personen, unieke individuen, dragers van rechten en waardigheid. Deze personaliteit kunnen ze volgens de katholieke sociale leer alleen in relatie met anderen ontwikkelen. Dit mensbeeld stelt eisen aan de inrichting van de samenleving. Enerzijds dient de samenleving de menselijke waardigheid te beschermen, anderzijds mag de individuele vrijheid niet doorslaan en moet ook de verantwoordelijkheid van het individu voor zijn mede-individuen benadrukt worden: vrijheid gaat samen met verantwoordelijkheid.

Het tweede en derde beginsel zijn solidariteit en subsidiariteit. Solidariteit betekent dat de mensengemeenschap individuen moet helpen waar die niet in hun eigen bestaansvoorwaarden kunnen voorzien, en dus hun menselijke waardigheid dreigen te verliezen. Het beginsel van subsidiariteit betekent dat de staat zo veel mogelijk initiatief aan de eigen (natuurlijke) gemeenschappen van de mensen moet overlaten. De vrijheid van mensen betekent dat ze zich aaneensluiten in kleinere en grotere verbanden, zoals gezinnen, verenigingen, kerken, scholen, vakbonden. Binnen deze natuurlijke verbanden bevindt zich de ruimte waarbinnen de mens – in vrijheid en verantwoordelijkheid – zijn mens-zijn kan ontwikkelen. De overheid dient zich daarom te beperken tot het stimuleren van dergelijke verbanden en zich afzijdig te houden van het ingrijpen hierin. Ook dient de overheid het initiatief dat uit deze verbanden komt te begroeten en te steunen.

De relevantie van deze drie beginselen voor de praktijk moet zich bewijzen in de politieke discussie: het gaat over hoeveel publieke middelen ingezet kunnen worden en hoe die ingezet worden. Welke partners ingezet worden voor deze taak en welke niet. Wat die partners daarvoor ontvangen en hoe de uitgegeven gelden verantwoord worden. Dat is allemaal logisch. Maar behalve een discussie over wetgeving en regels is het ook een normatieve discussie, en dat aspect valt wel eens onder de tafel. Om dat aspect in het debat in te brengen zou meer gebruikgemaakt kunnen worden van het vierde beginsel van de katholieke sociale leer: het *bonum commune*, het algemeen welzijn of algemeen goed.

Het beginsel stelt dat in de samenleving moet worden uitgegaan van het principe dat bij besluitvorming aandacht moet zijn voor wat degene die het betreft nodig heeft voor zijn (of haar) ontwikkeling: helpt het de ander om te kunnen worden waartoe hij (of zij) geroepen is? Als het de hele samenleving betreft, gaat het erom voor ogen te houden wat voor de samenleving als geheel noodzakelijk is. Dit vergt een goed luisteren naar mensen, naar groepen mensen en naar hun vragen en verlangens. Bij het principe van *bonum commune* hoort verder de bepaling dat de goederen van de aarde ter beschikking dienen te staan aan alle mensen. De vruchten van de aarde zijn bedoeld voor alle leden van de mensenfamilie en mogen niet door enkele mensen worden opgepot. Ze moeten dienen voor een menswaardig bestaan van iedereen.

Het overkoepelend beginsel bij de katholieke sociale leer, waaraan de vier voorgaande ontspringen,<sup>6</sup> is 'caritas'. 'Caritas' als naastenliefde ontspringt aan de

6 Zie de inleiding van: Pauselijke raad voor rechtvaardigheid en vrede, *Compendium van de sociale leer van de kerk*, Brussel 2004, p. 81-105.

Erik Sengers

natuurlijke relatie tussen mensen, en tussen mensen en God.<sup>7</sup> Het is in het katholieke mensbeeld het gevoel dat spontaan opkomt als we een ander lid van de mensenfamilie in nood zien – het kan onze eigen nood zijn – en dat gevoel wordt gevoed door een beeld van heelheid dat we God noemen. Daarom hoort caritas op het primaire niveau van de menselijke relaties en bij de organisaties die daarbij horen: familie, burens, vrienden, kerken, verenigingen, burgerinitiatieven, zelfhulpgroepen. Hulp kan het beste in dit soort verbanden gegeven worden, omdat het dicht bij de mensen staat en de hulp zo het beste afgestemd kan worden op de noden.

De kerk, de gemeenschap van de gelovigen, wordt in de katholieke sociale leer gezien als een van die verbanden die ontspringen aan die natuurlijke neiging van mensen om zich te verbinden en voor elkaar te zorgen. Caritas is immers als uiting van de liefde van God voor de mensen een geloofsdaad die concrete liefdesdaad wordt. De kerk is de gemeenschap waar het verhaal en de navolging van Jezus, de gezalfde boodschapper van God, levend gehouden worden. Daarmee is de kerk ook de plek waar het visioen van het Koninkrijk Gods overeind gehouden wordt, van een leven-in-God (-met-God) dat heilzamer is dan al de aardse voorzieningen. Juist die oriëntatie op het ultieme goede leven maakt de kerkelijke zorg specifiek.

## Kerken als participant in de Wmo

### *Complementariteit*

Als we vanuit de katholieke sociale leer naar de Wmo kijken, zijn er veel punten waarbij de kerken kunnen aanhaken. Ten eerste omdat er veel overeenkomsten zijn met de notie van subsidiariteit. Ook daarin is het van belang dat de zorg zo veel mogelijk op een laag niveau gegeven moet worden. Primair gaat de wet ervan uit dat zorg iets is wat door mensen onderling gegeven wordt, en bij gebreke daarvan door de overheid en zorginstanties ondersteund wordt. Ook de grote rol van de gemeente past goed in de visie van subsidiariteit. Op lokaal niveau dienen de oplossingen gevonden te worden, daar kent men de mensen die hulp vragen, daar is de hulpverlener ook bekend met de oplossingen. Meer beleidsvrijheid op lager niveau kan leiden tot betere oplossingen. Verder is de zogenoemde ‘ontschotting’, het slechten van de muren tussen hulpverleners, een groot goed. Hierdoor kan er betere samenwerking tussen verschillende zorginstanties op lokaal niveau tot stand komen.

Ook de andere waarden van de katholieke sociale leer kunnen we in de Wmo herkennen. Zo is het positief te waarderen dat de overheid naast zorg een belangrijke plaats gaat inruimen voor eigen activiteit, dat er naast wat iemand niet kan, gekeken wordt naar wat nog wel kan. Een dergelijke houding doet meer recht aan de waarde van de persoon dan een overdreven zorgaanbod. De mogelijkheid om cliënten te betrekken bij het ontwikkelen van het beleid is dat eveneens. Vanuit

7 Zie bijv. P. van Geest, *Thomas a Kempis (1379/80-1471). Een studie van zijn mens- en godsbeeld*, Kampen 1996, met name p. 184-187 en 276-280.

de notie van solidariteit is het te waarderen dat er een beroep wordt gedaan op de netwerken van mensen en om die netwerken door dat beroep ook inhoud te geven. Ten slotte is het vanuit het begrip van *bonum commune* te waarderen dat er een samenhangend beleid dient te worden ontwikkeld waarin alle partners meedoen en waarin cliënten en de samenleving een rol hebben.

Verder kunnen we constateren dat de activiteiten van de kerken op een groot aantal punten overeenkomen met de aandachtsvelden van de Wmo en dat samenwerking daarbinnen goed mogelijk is.<sup>8</sup> Zo beheren de kerken inloophuizen en jeugdgroepen, hebben ze koffieochtenden en vullen ze formulieren in, is er ondersteuning van mantelzorgers en spelen de kerken een rol in het vrijwilligerswerk. Met name op de eerste vier prestatievelden van de Wmo, die we hiervoor al noemden, zijn er veel raakvlakken; de laatste vijf prestatievelden vereisen meer specialistische hulp, maar ook hierop zijn christelijk of kerkelijk geïnspireerde organisaties actief. We kunnen bijvoorbeeld denken aan instellingen als De Regenboog, een groep die hulp biedt aan verslaafden en daklozen in Amsterdam.

Ook is er veel overlap in de problematiek, waardoor kerkelijke groepen wel degelijk te maken kunnen hebben met de andere prestatievelden: de bezoeker van het inloophuis kan ook verslaafd zijn, een kwetsbare groep vormen, geestelijke zorg nodig hebben. Indien er dus ooit een aanbod komt van een gemeente om mee te praten over beleid – en het is te hopen dat dat aanbod er komt –, is het dus zeker aan te raden dat kerken, parochiële caritasinstellingen, protestantse diaconieën en anderen daar op ingaan. Zij kunnen het Wmo-beleidsplan ook zelf tot onderwerp van gesprek laten zijn in de eigen of een oecumenische bijeenkomst. Wat immers in die plannen ontwikkeld wordt, gaat ook de kerkelijke zorg aan.

### *Kritisch engagement*

Als we, zoals deze bijdrage wil doen, vanuit kerkelijk perspectief kijken naar de rol van de kerken in de verzorgingsstaat, dan begint het commentaar op de Wmo dus niet op theologisch of ethisch gebied, maar wel op sociologisch gebied (en van daaruit kunnen wel die normatieve vragen gesteld worden). Vanuit sociologisch perspectief heeft de Wmo een te positief beeld van de moderne samenleving en de rol van sociale verbanden daarin. De moderne samenleving wordt juist gekenmerkt door een verlies aan gemeenschap, zeker ook primaire gemeenschappen zoals gezin en familie, en door een toename van anonieme samenlevingsverbanden. In een mondiale samenleving is het zelfs zo dat deze verbanden steeds langer worden in geografische zin: het concept van buurten waar mensen generaties lang (samen)leven is verdwenen.<sup>9</sup> Het is de vraag of je aan deze kwetsbare sociale verbanden iets op kunt leggen als (deels zeer intieme) zorg – het antwoord van Jager-Vreugdenhil in de conclusie van haar proefschrift is ontkenkend.<sup>10</sup> Nog

8 Het is het thema van de publicatie van E. van Hoek-Burgerhart, M. Jager-Vreugdenhil & R. Kuiper (red.), *Nabije naasten. Kerken actief in lokaal diaconaat*, Barneveld 2007.

9 Elk sociologisch handboek besteedt hier aandacht aan, hier zij verwezen naar hoofdstuk 10 van K.J. Hoeksema & S. van der Werf, *Sociologie voor de praktijk. Een inleiding* (zevende, herziene druk), Bussum 2010.

10 M. Jager-Vreugdenhil, *Nederland Participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*, Amsterdam 2012.



Erik Sengers

afgezien van de vraag hoe het zit met zorg die speciale kennis of vaardigheden vereist. Ook de kerken, waarnaar door de christen-politici die bij invoering van de Wmo in de regering zaten vaak werd verwezen als partners in het Wmo-beleid, kunnen die rol niet overnemen. Zeker de grote volkskerken kunnen die rol van samenbindende kracht niet altijd meer vervullen door secularisatie, vergrijzing van de leden, dalende maatschappelijke legitimiteit en teruglopende inkomsten.

Een andere belangrijke vraag is hoe de professionele zorg en de vrijwillige zorg op elkaar afgestemd worden. Het gevaar dat er ontstaat als die afstemming niet goed plaatsvindt, is dat dan alleen de economische aspecten van de zorg overblijven. En de signalen die na de eerste termijn van de Wmo (2007-2011) opdoken in de media, wijzen erop dat dat ook gebeurt. Het doel van besparingen komt dan voorop te staan in plaats van het helpen van mensen om binnen hun sociale netwerk de zorg te krijgen en te geven die nodig is. Iedereen kent wel de voorbeelden van de thuiszorg die niet verleend wordt omdat de zorgverlener van mening is dat in het gezin of de buurt genoeg potentiële ondersteuning is. In dat geval is er geen sprake van een gezonde subsidiariteit, maar van het over de schutting gooien van zorg met het idee van kostenbeheersing op de achtergrond.

Een ander voorbeeld waarin die besparingen naar voren komen, is de marktwerking. Op zich hoeft er niets tegen marktwerking in de zorg te zijn, mits goed gereguleerd. Maar als een gemeente bij de aanbesteding van welzijnswerk door zorgorganisaties alleen kijkt naar de prijs en minder of een organisatie in staat is om de zorg ook te leveren, of als het ten koste gaat van de kwaliteit van de individuele hulpverleners, dan is er iets scheef. En mensen die kwetsbaar zijn en langdurig zorg nodig hebben, en die vertrouwen op hun individuele zorgverlener (en dit is een aanzienlijke categorie van zorgvragers), zijn niet gebaat bij nieuwe organisaties en nieuwe gezichten.

Bij de bespreking van de juridische en economische aspecten van beleidsplannen kunnen kerken dan ook de normatieve dimensie meenemen. Is het beleid dat hier wordt ontwikkeld een 'goed' beleid? Worden er maatregelen genomen die de zelfstandigheid van mensen bevorderen? Doen de organisaties die zijn uitgekozen hun werk goed, welke signalen ontvangen we daarover als kerken? Staat de zorg voor mensen voorop, of de te halen bezuinigingen? En zijn er dan misschien ook andere keuzes mogelijk? Het loont de moeite om de beleidsplannen met deze ogen door te nemen. Dat betekent geenszins dat je je als politieke partij opstelt. Maar wel dat je laat zien dat je van de 'partij van Jezus' bent, waarin slogans gelden als genade, barmhartigheid, solidariteit, liefde, gerechtigheid, vergeving. Hiermee meng je je niet direct in het politieke proces – want het zijn waarden die in een politiek proces van onderhandelen, macht en compromissen weerloos zijn –, maar het zijn wel aspecten die in het politieke proces kunnen of moeten worden meegenomen. Ook kom je hiermee niet op voor de belangen van de kerk of voor de belangen van een bepaalde doelgroep, of tenminste: niet per se. Wel kom je op voor algemeen menselijke belangen (*bonum commune*) en dus voor humaniteit en menselijkheid, gevoed vanuit geloof.

Een van de belangrijke aandachtspunten hierbij is de vraag naar de instrumentalisering van de kerken in het overheidsbeleid. Het kan zijn dat de kerkelijk-caritatieve activiteiten gebruikt worden als legitimatie van het overheidsbeleid: 'kijk

maar, de samenleving doet het en doet genoeg, de overheid kan zich terugtrekken'. Is dat daadwerkelijk zo? Heeft de samenleving zoals die vorm krijgt in de politieke structuren ook niet een eigen verantwoordelijkheid? Het kan ook zijn dat de overheid alleen bepaalde vormen van activiteiten subsidieert en de kerk daardoor dwingt bepaalde aspecten van haar hulpverlening naar achteren te schuiven. Zo waren er in Amsterdam discussies over de subsidie van de hulpverlening die gegeven werd door Youth for Christ en het Leger des Heils: kun je wel goede hulp geven als de diepste motivatie van de hulpverlener niet naar voren mag komen? Zijn de kerken dan niet het verlengstuk van de overheid? Het risico is dat je op den duur wordt meegenomen in een beleid dat je eigenlijk niet wilt. Het meest zorgelijk zou zijn als de kerken hun activiteiten uitsluitend zouden afstemmen op de overheid: we doen alleen nog dingen waarvoor we subsidie krijgen. Dat zou een stevige beperking betekenen van de activiteiten van de kerken, waarvan de opdracht veel breder is dan het overheidsbeleid.

Ten slotte een laatste vraag: worden de kerken ook als partner erkend in dit gebeuren? Hiervoor zijn in de Wmo verschillende modellen ontwikkeld. Het kan zijn dat de gemeentelijke overheid overleg pleegt met belangengroepen, patiëntenverenigingen, zelfhulpgroepen en dergelijke. Hierin is voor de kerken misschien geen plaats. Het kan ook zijn dat de overheid een overlegplatform heeft voor maatschappelijke organisaties en verenigingen. In sommige gevallen is daarin ook uitdrukkelijk een plaats gereserveerd voor kerken en maatschappelijke organisaties. Die kans moet worden gegrepen, maar recent onderzoek van Noordeggraaf maakt duidelijk dat veel gemeenten geen plaats reserveren voor kerkelijke vertegenwoordigers in Wmo-raden.<sup>11</sup> Dat ontslaat kerken en kerkelijke groepen natuurlijk niet van de verplichting om hierover na te denken. De rapporten zijn, in concept, beschikbaar en op de website van de gemeente kan worden gelezen wie er vanuit welke achtergrond in de Wmo-raden zitten. Ook zou vanuit de kerken gestreefd kunnen worden naar een plaats in dergelijke raden, als die er niet is. Vanuit de overtuiging dat kerken iets bij te dragen hebben wat belangrijk is voor zorg en de organisatie en uitvoering ervan kan het gesprek worden aangegaan met de verantwoordelijke politici en ambtenaren.

## Zingeving geïnstrumentaliseerd

### 'Kanteling' en 'Gesprek'

Het beleid rondom de Wmo bevat een aantal begrippen en neologismen die onder de bevolking nog niet bekend zijn, maar onder de betrokken ambtenaren ingeburgerd zijn en stevig bediscussieerd worden. Het gaat hier met name om de begrippen 'De Kanteling' en 'Het Gesprek' (beide met een hoofdletter). Met 'Kanteling' wordt bedoeld dat er in het beleid niet meer wordt uitgegaan van een voorzienin-

11 H. Noordeggraaf, *Kerk en Wmo: de eerste vijf jaren (2007-2011). Een onderzoek naar (kritische) participatie van kerken in de Wmo*, Groningen 2012. Tot een soortgelijke conclusie (kerken hebben veel kansen, maar worden niet waargenomen in beleid) komt W. Blauw in zijn onderzoeksverslag 'Kansen voor Utrechtse kerken binnen de WMO', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2010-2, p. 63-75.



Erik Sengers

genaambod, maar van een compensatieplicht: alleen als de burger niet meer kan of in het sociale netwerk iets niet kan oplossen, moet de gemeente inspringen. De burger heeft geen 'recht' op voorzieningen, maar er moet bekeken worden wat in de specifieke situatie nodig is. Daartoe dient het 'Gesprek' met die burger, liefst zo persoonlijk mogelijk.

Dit lijkt logisch en aannemelijk, maar is voor ambtenaren en voor burgers een totaal andere manier van werken en van verhouding tot elkaar.<sup>12</sup> Omdat elke situatie anders is, mag elke gemeente haar eigen vorm geven aan dit gesprek – typisch voor de Wmo is de flexibiliteit maar tegelijkertijd openheid (u mag ook zeggen vaagheid) van de regelgeving en beleidslijnen op dit punt. Vandaar dat binnen de VNG een aantal brochures is (en wordt) ontwikkeld die met voorbeelden aangeven hoe Kanteling en Gesprek vorm kunnen krijgen.<sup>13</sup> Met name de derde brochure heeft een aantal ingrijpende consequenties voor burgers en hun vrijheid van godsdienst.

Het idee voor het Gesprek is afkomstig van toenmalig staatssecretaris Ross-Van Dorp. Haar stond een 'gesprek aan de keukentafel' voor ogen als nieuwe manier van werken binnen welzijnsland. Het is niet meer de klant die naar een functionaris op kantoor komt, maar de functionaris die de klant in diens eigen omgeving bezoekt. Zo kan duidelijker worden wat de hulpvrager echt nodig heeft om zelfredzaam te zijn of om te participeren in de samenleving, of er niet andere, onderliggende problemen zijn, of niet eerst het huis opgeruimd moet worden voordat de scootmobiel komt bijvoorbeeld. Ook kan in een dergelijk gesprek beter gesproken worden over de steun die iemand in zijn sociale netwerken heeft. Misschien zijn er wel andere (goedkopere) oplossingen om een bepaald doel te bereiken dan de voor de hand liggende.

In ieder geval moet in zo'n gesprek duidelijk worden hoe en in hoeverre de gemeente aan haar compensatieplicht moet of kan voldoen. Een gesprek kan plaatsvinden op initiatief van de burger zelf, van hulpverleners of van mensen uit het sociale netwerk van de burger. Het kan plaatshebben met een ambtenaar, met een ouderenadviseur of met een medewerker van een welzijnsorganisatie. De Wmo laat daarin de gemeenten vrij. Het moet de hulpvrager echter duidelijk zijn dat dit Gesprek slechts een inventarisatie is van wensen en dat dit losstaat van de echte aanvraag. Die volgt op het Gesprek, dat op zichzelf geen garantie is voor het honoreren van de aanvraag.

De gemeente moet volgens de Wmo de burgers compenseren als er beperkingen zijn in het voeren van het huishouden, het verplaatsen in en om de woning en in de omgeving, en in het aangaan van sociale contacten. Hoe dient het gesprek daarover gevoerd te worden zodat er concrete resultaten geboekt worden? Allereerst is het van belang de vraag van de hulpvrager te verhelderen en die moet daarvoor in het Gesprek de ruimte krijgen zijn verhaal te doen: geen gestructu-

12 Enkele aspecten worden besproken in P. Feijten & M. Kromhout, 'Doe het zelf in de Wmo', in: P. Schnabel, *Van pech & rampspoed*, Den Haag 2013, p. 33-36.

13 De serie *Het Gesprek* met de delen I: *Bouwstenen voor de nieuwe modelverordening WMO*; II: *Praktische handreiking* en III: *Een stap verder* is te vinden op de website van de VNG: [www.vng.nl/dekanteling](http://www.vng.nl/dekanteling).

reerde interviews dus of denken in voorgegeven oplossingen, maar uitgaan van de vraag. Vervolgens moet gekeken worden wat in deze specifieke situatie een passende oplossing is. Een zekere creatieve houding van de gespreksvoerder is daarbij nodig. Soms is het goed dat er iemand bij dat gesprek is, bijvoorbeeld bij ouderen of mensen met een lichte verstandelijke beperking.

De gespreksvoerder moet expliciet breder kijken dan alleen de hulpvraag, en eventueel een vraag kunnen verbinden met andere gemeentelijke afdelingen of sociale voorzieningen en dus op de hoogte zijn van de sociale (ambtelijke) kaart. De gespreksvoerder moet er daarom op getraind zijn om door te kunnen vragen, zodat de vraag helder wordt en de burger op eigen kracht wordt aangesproken. Die moet op zijn beurt in het Gesprek ook een zekere mate van openheid betrachten, zodat dit Gesprek ook goed gevoerd kan worden. Ten slotte moet de gespreksvoerder in staat zijn om een verslag te maken van het Gesprek, waar ook de hulpvrager zich in kan vinden en wat kan dienen als bijlage bij de aanvraag.

Het is dus duidelijk dat een Gesprek een diepgaande vorm van conversatie is waarbij persoonlijke zaken en vragen op tafel komen; tegelijkertijd is deze vorm open en vrijblijvend (er kunnen geen rechten aan ontleend worden), maar het gespreksverslag heeft wel een zekere status. Het is met name bij de diepte van het Gesprek dat de overheid volgens mij dreigt te ontsporen op het baanvak van de individuele vrijheid van zingeving en religie. Om dat duidelijk te maken zal ik enkele citaten geven uit het derde deel van de reeks *Het Gesprek*. In een Gesprek staat namelijk de vraag centraal

‘(...) welke *betekenis* de burger aan zijn situatie en beperking geeft, hoe hij die *ervaart*. De manier waarop de burger in het leven staat en wat voor hem echt belangrijk is, is zeer bepalend voor de oplossing die wordt gekozen. Wie scherp luistert, kan de “zingeving” bij de burger achterhalen en ontdekt (...) dat standaardoplossingen niet bestaan.’<sup>14</sup>

Het is nodig individueel te denken om aan te sluiten bij de vraag, *maar ook om bezuinigingen te halen*. Elk gesprek, elke vraag is weer anders, en daarom moet de gespreksvoerder zich steeds de vraag stellen: ‘... *wat doet ertoe*, voor deze meneer of mevrouw? Wat geeft zin aan zijn of haar bestaan?’<sup>15</sup> Alleen op deze manier kan ook de eigen kracht van burgers worden aangesproken en hoeft er minder beroep te worden gedaan op Wmo-voorzieningen. Het gaat erom de vraag achter de vraag te ontdekken, zodat duurzame oplossingen gevonden kunnen worden. Daarvoor moet soms meer verteld worden over het persoonlijk leven, omdat het te maken heeft

‘(...) met de zeer bijzondere mix van persoonlijke aanleg en opvoeding, waarden en normen *waarvoor* iemand leeft. (...) Wil het Gesprek “passende oplos-

14 W. Huizing, C. Begemann & E. Bremer, *Het Gesprek, deel III: Een stap verder*, Den Haag 2012, p. 8 (cursief en aanhalingstekens in de originele tekst).

15 Idem p. 9.

Erik Sengers

singen” bieden, dan zal de gespreksvoerder oog hebben voor dit zingevingsaspect.<sup>16</sup>

Het is volgens de opstellers van de brochure van belang om het Gesprek op dit diepe niveau te voeren.

### *Greep op zingeving*

We kunnen wat lacherig zeggen dat wat de VNG hier voorstelt over de gespreksvoerders in het kader van de Wmo-voorzieningen eigenlijk een profielschets van theologen/pastores en geestelijk verzorgers omvat. Maar de ondertoon is daarvoor te serieus, en de gevolgen voor de hulpvragers zijn te verstrekkend. Wat hier namelijk wordt voorgesteld, is dat de overheid een direct en alomvattend inzicht wil krijgen – met een beroep op het eigenbelang van de burger en op de besparing van de kosten in welzijn en zorg – in het zingevingsgebied van die burger. Mag de overheid dat weten? En staat dat in proportie tot het doel? Het is immers erg merkwaardig, in de context van een liberale rechtsstaat én in de Nederlandse traditie van de verhouding van religies en samenleving, dat de overheid zich direct en zo bepalend een weg baant naar het meest intieme en tegelijk kwetsbare dat een mens heeft: zijn visie op Het Goede Leven. Dat was altijd de sfeer van het individu zelf en van de religieuze genootschappen waartoe het zich bekende – en, mogen we erbij zeggen, van de confessionele maatschappelijke organisaties. Anders gezegd: een Gesprek blijft ondanks alle goede bedoelingen toch een ambtelijke bestandsopname van een bepaalde situatie en hulpvraag, en dat is iets anders dan een gesprek over levensbeschouwing en zingeving in een biografische context. Iedere pastor weet dat de beelden van Het Goede Leven veelkleurig zijn, ook bij een individu zelf, en dat dat niet bij een eerste gesprek al verhelderd kan worden.

Bij de discussie die ik over dit onderwerp opriep in de LinkedIngroep van Wmoadraden merkten sommige leden op dat er wel manieren waren om deze bezwaren in de hand te houden. Inderdaad wordt in de brochures gesuggereerd dat het niet per se een ambtenaar hoeft te zijn die een Gesprek voert. Het kan ook iemand van een welzijnsstichting zijn, een ouderenbezoeker, apart opgeleide Wmo-consulenten (zouden het ook mensen uit de kerken kunnen zijn?). Dat is sympathiek, maar lost de kern van het probleem niet op: het is en blijft een ambtelijke bestandsopname van een bepaalde situatie, met een zeer bepaald functioneel doel, een doel dat deels in het gesprek gerealiseerd moet worden (namelijk: wijzen op alternatieven) en dat strijdig is met het karakter van een zingevingsgesprek.

Ook wordt in de VNG-brochures aanbevolen iemand uit de persoonlijke sfeer bij het gesprek aanwezig te laten zijn (alsof het dat gemakkelijker maakt ‘de vraag achter de vraag’ te beantwoorden...). Verder kan de vraag gesteld worden wat er met de verslagen gebeurt en waar ze bewaard worden. Komen ze op het gemeentehuis? Blijven ze in de archieven van een toevallige welzijnsorganisatie? Worden ze betrokken bij andere of nieuwe aanvragen in het kader van de Wmo? (Antwoord op die laatste vraag: is mogelijk, want aanbevolen wordt bij bekende klan-

16 Ibid., p. 10.

ten geen nieuw Gesprek te voeren.) Er zal vast wel een privacydeskundige uit juridisch oogpunt naar kijken, maar dit is anders dan de ambtelijke geheimhouding die geestelijken hebben.

Ten slotte is er nog een ethisch aspect aan de hele kwestie. Het jezelf openstellen en vertellen wat je diepste gevoelens zijn – wederkerigheid is immers een voorwaarde voor een goed gesprek – is nog geen garantie dat je de gevraagde hulp die je ten diepste wenst ook krijgt. Het gaat slechts om een bestandsopname van een bepaalde hulpvraag, maar de besluitvorming over het verzoek, sterker nog, de officiële aanvraag van een hulpverlenende dienst of voorziening, is een andere stap die niet met het Gesprek een-op-een verbonden is. Het voeren van een Gesprek is nog geen garantie dat je de hulp die in het Gesprek is gesignaleerd en omschreven ook daadwerkelijk krijgt. Dit is immers afhankelijk van het oordeel van de desbetreffende Wmo-ambtenaar en mogelijk ook van de beschikbare budgetten.

Waarom zouden we dan ons hele zielenleven vertellen aan een (semi-, quasi-)ambtenaar? Anders gezegd en minder dramatisch: wordt de inhoud van het Gesprek op deze manier wel genoeg gewaardeerd, komt het individuele verhaal tot zijn recht? Worden mensen op deze manier wel serieus genomen met hun verhaal? In mijn ogen is de kans groot dat de daadwerkelijke hulpverlening in schril contrast komt te staan met de inzet die van de hulpvrager gevraagd wordt. De bedoeling is weliswaar dat door een betere aanpassing van het aanbod aan de individuele situatie de legitimiteit van de hulpverlening (en de bereidheid ervoor te betalen, ook van de belasting- en premiebetaler) toeneemt, maar mijn verwachting is dat de legitimiteit door deze discrepanties eerder zal afnemen.

## Kerken aan de kant

In dit artikel is gekeken naar de gevolgen van de veranderingen in de verzorgingsstaat – meer specifiek binnen het kader van de – voor de positie van kerken binnen deze vormgeving van zorg en welzijn. Deze gevolgen zijn normatief en theologisch beoordeeld vanuit het begrip ‘caritas’ en de daaruit afgeleide kernbegrippen van de katholieke sociale leer: personaliteit, solidariteit, subsidiariteit en *bonum commune*. Van twee kanten werden deze gevolgen bekeken: wat de inbreng van de kerken kan zijn in het Wmo-beleid, en aan de andere kant wat de consequenties van het beleid zijn voor de kerken.

Wat het eerste betreft werd geconstateerd dat er veel overeenkomsten zijn tussen de uitgangspunten van de Wmo en die van de katholieke sociale leer. De openheid die de Wmo biedt aan het maatschappelijk middenveld, waaronder kerken, zou door die kerken gegrepen moeten worden. Vanuit hun eigen roeping kunnen ze bovendien bepaalde (mogelijke) ontwikkelingen profetisch-kritisch aanspreken. Of ze het beroep dat deze wet doet op het maatschappelijk middenveld – gezien hun organisatorische zwakte – kunnen beantwoorden, is echter nog maar de vraag. Aan de andere kant werd gekeken naar de gevolgen voor de kerken van de opzet en uitvoering van de Wmo. Dit werd bekeken aan de hand van het Gesprek, het middel om de hulpvragen te identificeren en te behandelen. Geconstateerd

Erik Sengers

werd dat deze manier van werken vraagt naar de zingeving van mensen, voorheen het proprium van de kerken. Het is de vraag wat het belang van de overheid is om deze zingeving te identificeren en te documenteren en of dat opweegt tegen de voordelen. De overheid neemt hiermee een rol op zich die klassiek niet tot de hare behoort, zonder daar voldoende over door te denken.

De ontwikkeling van de Wmo raakt op diverse manieren aan de maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke discussies over de plaats van 'religie' in de samenleving. Het is dan interessant te zien hoe na vele jaren van discussie nu concreet vorm wordt gegeven aan beleid en uitvoering op dit punt. In de verkenning *Religie in het publieke domein* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid<sup>17</sup> werd gepleit voor erkenning en respectering van 'religie' – volgens mij in algemene zin het onbenoembare en kwetsbare geheim dat mensen met zich meedragen – en voor de zorg en aandacht daarvoor in verschillende deelaspecten van het sociale leven. Ten opzichte van deze verkenning biedt de beleidsmatige uitwerking in het kader van de Wmo een tweetal merkwaardige paradoxen.

Ten eerste worden het maatschappelijk middenveld en daarbinnen uitdrukkelijk de kerken uitgenodigd deel te nemen aan de uitvoering van de Wmo. Tegelijkertijd zijn kerken over het algemeen te zwak om die taak over te nemen, wordt hun proprium niet erkend en is er niet overal een structurele plaats voor kerken in adviesraden. Het ontstane gat wordt ingevuld door commerciële partners en door nieuwe regelgeving. Ten tweede worden religie en zingeving wel erkend als een belangrijke factor waarmee in de uitvoering rekening moet worden gehouden, maar staan ze ten dienste van bepaalde beleidsdoelen die gehaald moeten worden. Ook hier wordt het eigene van religie niet erkend, maar ingekaderd en genormeerd. Deze twee paradoxen zullen daarmee niet leiden tot een grotere rol van religie in het publieke domein, maar juist tot een kleinere rol van levensbeschouwelijke organisaties en van de aandacht voor zingeving, religie en levensbeschouwing in zorg en welzijn.

17 W.B.H.J. van de Donk e.a. (red.), *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie*, Amsterdam 2006.