

Verslaafden: Onze zorg?

Over participatie en autonomie

**Masterthesis Zorg, Ethiek en Beleid.
Faculteit Geesteswetenschappen
Universiteit van Tilburg**

**Referent: Prof. Dr. F.J.H.Vosman
Co-referent: Prof. Dr.J.M.N.E.Jans**

**René Heinrichs
Studentnummer: 583387**

Juni 2011

Voorwoord

Op 1 mei 2006 verliet ik de actieve dienst als aalmoezenier van de Koninklijke Luchtmacht. De derde levensfase was aangebroken. Hoe zou ik de eerstkomende jaren van mijn leven gaan invullen, was een belangrijke vraag. Welnu, de ontwikkelingen in de maatschappij hielpen mij snel een antwoord te vinden. De Wet maatschappelijke ondersteuning werd ingevoerd. Burgerparticipatie was daarin voorzien. Aangezien mijn interesse mijn levenlang uitgegaan was en gaat naar de kwetsbare mensen, hun geluk en naar datgene wat de mensen daarin belemmert zou ik een gedeelte van mijn tijd daaraan willen besteden, naast mijn verantwoordelijkheid als pastor van de Toeristenkerk in Dishoek (Zeeland) en in de parochie De Bron te Ossendrecht. Ik werd lid van het Wmo klantenpanel van de Gemeente Woensdrecht en tot hun voorzitter gekozen. Door enige ervaringen met de problematiek van verslaafden in mijn omgeving kreeg deze groep mensen van mij meer aandacht. In hun problematiek wilde ik me verdiepen. Hoe met hen om te gaan? Hoe zo met hen op te trekken dat zij hun eigen geluk kunnen vinden, was en is een belangrijke vraag die me bezighoudt, emotioneel en rationeel. En sprak Herman Finkers niet de woorden: “Rationaliteit is altijd waar, maar kwetsbaarheid is ook altijd waar”, in zijn theatershow ‘Na de pauze’, uitgezonden door de Vara op Ned. d.d. 12 maart 2011?

De Universiteit van Tilburg, de Faculteit Geestewetenschappen in het bijzonder presenteerde in die tijd de Masteropleiding Zorg, Ethiek en Beleid. Om mij te bekwamen vond ik dat deze opleiding een goede basis kon bieden voor mijn werk als voorzitter van dit klantenpanel. Politiek moest toch ook ethisch gevoed en getoetst worden, vond ik.

Ik schreef me in voor het collegejaar 2008- 2009. Het was een zeer bijzonder collegejaar; inspirerende en enthousiaste docenten, kennismaking met het voor mij nieuwe vakgebied Zorgethiek, meelevende en hardwerkende medestudenten die ieder vanuit hun vakgebied en hun levenservaring hun kijk gaven op de geboden stof hielpen me op de weg van de Zorgethiek. Het jaar vloog voorbij.

Graag wilde ik deze opleiding besluiten met de Masterproof. En het thema leefde al lang: Zorgethiek en Wmo op de een of andere manier verbinden. Het vinden van een probleemstelling was moeilijker dan ik dacht. Het werken aan de thesis gebeurde niet aan één stuk door veroorzaakt door vele verantwoordelijkheden die ik in kerk en maatschappij op me genomen heb.

Door een begripvolle, vasthoudende en inspirerende houding van mijn thesibeggeleider, Dr. Vosman, komt deze thesis dan toch tot een goed eind. Heel veel dank ben ik aan hem verschuldigd.

Een woord van dank geldt mijn medestudenten, de instituten die ik heb benaderd voor info zoals Novadic- Kentron, Zorgbelang Brabant, Dr.Carola Schrijver, Parnassia, en GGZ Noord-WestBrabant. Veel dank ook aan de ambtelijk ondersteuner van het Wmo klantenpanel, nu Wmo adviesraad Gemeente Woensdrecht, de heer Marcel de Beer.

Zeker veel dank aan mijn gezin die hun echtgenoot en vader weer vaker zagen wegkruipen voor de computer of in de boeken.

Multatulli schreef ooit dat het lang zou duren voor hij een goed mensch zou zijn. Zo ben ik ervan overtuigd dat het leren omgaan met echte participatie voor velen in overheidsorganen een erg lange weg zal zijn. Ik hoop dat ik met deze thesis aan dat leerproces een bijdrage mag leveren opdat de verslaafde medemensen tot hun eigen zijn en geluk mogen komen.

Ossendrecht.

René Heinrichs.

Inleiding.

In deze inleiding ga ik in op de achtergrond van de probleemstelling van deze literatuurstudie. Daarna formuleer ik hoofd- en deelvragen.

Achtergrond.

De Wet maatschappelijke ondersteuning, Wmo,' wil ten eerste dat iedereen zelfredzaam is en ten tweede dat iedereen meedoet in onze Nederlandse samenleving, met of zonder beperking, met of zonder psychische problemen, met of zonder verslaving¹. Mensen worden belemmerd in hun zelfredzaam zijn. Bij belemmeringen in het kader van de zelfredzaamheid mogen we onder andere denken aan een gebrek aan mobiliteit bij verplaatsingen in en rondom het huis, zonder huishoudelijke hulp niet langer zelfstandig kunnen wonen. En, zo is het ideaal, opdat iedereen zelfredzaam kan zijn, moeten deze belemmeringen worden gecompenseerd, waar mogelijk. Daartoe heeft men in de Wet, op aandringen van de Tweede Kamer, het compensatiebeginsel ingevoerd. Zo stelt men mensen in staat bijvoorbeeld langer zelfstandig te wonen.²

De kwetsbare mens, met beperkingen, met of zonder psychische problemen, met of zonder verslaving, zo zegt de Wmo, moet ook meedoen en op allerlei mogelijke manieren bij de steeds drukker, sneller en ingewikkelder wordende Nederlandse maatschappij betrokken worden. Deze Wet gaat ervan uit dat de beperkingen om mee te doen van mensen die chronisch ziek, gehandicapt zijn, psycho- sociale problemen hebben of verslaafd zijn zeker ook in de maatschappij liggen.

Iedereen moet meedoen zo heeft de overheid bedacht. Iedereen, zo is het ideaal, moet in staat gesteld worden om een normaal leven te leiden, ook voor die mensen voor wie dat niet vanzelfsprekend is³. Deze mensen moeten daarin dan ondersteund worden. Zo voorkomt men dat mensen in een achterstandspositie komen, en biedt men mensen die in een achterstandspositie zijn geraakt mogelijkheden hun positie te verbeteren en bevordert men het welbevinden van personen op andere wijze⁴.

Dat meedoen moet, volgens deze Wet, zowel op maatschappelijk gebied, via sociale participatie (*meedoen*), als op beleidsmatig gebied, politieke participatie (*meepraten*), zijn beslag krijgen.

Mensen hebben bij dit meedoen en meepraten (hierover laat de Wmo zich niet expliciet uit) soms stimulering en ondersteuning nodig. Soms moeten mensen versterkt worden, 'empowered' worden om mee te kunnen doen⁵. De mensen moeten maatschappelijk

¹ De term verslaving is een ingeburgerde term. Verslaving wordt ook wel eens aangeduid met de woorden afhankelijkheid, misbruik en psychische stoornis. Verslaving wordt gezien als een stoornis die in de top drie van de meest voorkomende psychische stoornissen staat. Ingmar Franken, Wim van den Brink (red.), Handboek Verslaving, De Tijdstroom, Utrecht, 2009, Voorwoord.

² Zie Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, Kluwer Deventer, pag.10.

³ Zie Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, Kluwer Deventer, pag.9.

⁴ Zie De Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, Kluwer Deventer, pag.10. Deze doelen zijn dezelfde als voorheen in de Welzijnswet, die opgegaan is in de nieuwe Wmo.

⁵ Dat is volgens Jos van der Lans in het artikel: De Wmo ladder, Tijdschrift voor sociale vraagstukken, no. 11/ november 2007, pag.20-23, hier pag.20, juist de bedoeling van deze Wet. Empowerment betekent letterlijk:

ondersteund worden. De maatschappelijke ondersteuning die de Wmo wil bieden is opgedeeld in 9 prestatievelden⁶. De uitvoering van deze Wet is neergelegd bij de gemeenten.

Alle gemeenten moeten op die 9 prestatievelden beleid gaan voeren of doorgaan met beleid maken. Op de prestatievelden 7,8 en 9⁷ voerden de z.g. 39 centrumgemeenten al beleid en kunnen ze hiermee doorgaan⁸. Veld negen betreft verslavingsbeleid.

Echter uit onderzoek van het Nederlands Dagblad blijkt dat de helft van de Nederlandse Gemeenten nog geen verslavingsbeleid heeft gemaakt in 2008⁹. Die helft moest en moet dus aan de slag.

De gemeenten moeten bij de beleidsbepaling in het kader van deze Wet de burgers en de uitvoerende instanties van zorg, wonen en welzijn, raadplegen¹⁰. Derhalve richten ze Wmo klantenpanels / - adviesraden op.

Alle doelgroepen die de Wet beoogt mee te laten doen in de samenleving, zoals buurtbewoners, jeugd, mantelzorgers, vrijwilligers, gehandicapten, chronisch zieken, mensen die lijden onder huiselijk geweld, verslaafden, moeten idealiter een plaats hebben in die klantenpanels of adviesraden.

Maar: De praktijk laat iets anders zien. Bij niet alle genoemde doelgroepen wordt dit ideaalplaatje bereikt.

Uit een zelfevaluatie-rapport van die panels / adviesraden blijkt dat bijvoorbeeld (ex-) verslaafden nauwelijks meepraten: slechts in 25% van de panels/ adviesraden praat deze groep mee,¹¹ bijvoorbeeld als deel van een grotere Wmo-raad of als een aparte cluster van de prestatievelden 7, 8 en 9 binnen die raad.¹² Pas in februari van 2010 werd er in

het verlenen van macht of kracht. In de publicatie *'Empowerment van kwetsbare mensen'* van het NIZW uit 2004, pag.4 wordt onder Empowerment verstaan: een leerproces waarbij mensen meester worden over hun eigen bestaan en in toenemende mate zelf keuzes maken, gebruik makend van eigen krachten en mogelijkheden, zoals elementaire sociale vaardigheden en een goed sociaal netwerk'.

⁶ Zie De Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, Kluwer Deventer, pag.11. Zie Wet maatschappelijke ondersteuning, Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende ondersteuning,(Wet maatschappelijke ondersteuning). Tekst geldend vanaf 01-01-2010. art.1.g.

⁷ Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). Tekst geldend vanaf 01-01-2010. Prestatieveld 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; prestatieveld 8: het bevorderen van de openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psycho- sociale hulp bij rampen; prestatieveld 9: het bevorderen van verslavingsbeleid.

⁸ Zie De Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, Kluwer Deventer, pag.11

⁹ <http://www.nd.nl/artikelen/2008/juli/05/verslaving-blijft-achter-in-de-wmo> Cijfers van latere datum waren bij het beëindigen van deze thesis niet bekend.

¹⁰ Zie de Wet van 29 juni 2006, art.11 en 12.

¹¹ Zelfevaluatie WMO-raden, Verweij- Jonkerinstituut, september 2009, pag.11. Zie ook SCP Op weg met de Wmo, Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009, Den Haag maart 2010.

¹² Reactie op <http://www.psy.nl/meer-nieuws/nieuwsbericht/article/als-ervaringsdeskundige-ken-je-de-straat-Geraadpleegd-op-2-04-2010>. Reactie van G.Kalkman uit Maassluis waar dit al het geval. Reactie geplaatst op 04/02/2010.

Leeuwarden een eerste cliëntenraad/ Wmo adviesraad van cliënten uit de daklozenopvang, verslavingszorg en geestelijke gezondheidszorg geïnstalleerd.¹³

Door de Rijksoverheid werd het niet meedoen door bepaalde groepen, met name OGGZ doelgroepen, hieronder rekent de OGGZ ook verslaafden, in het kader van sociale participatie als een probleem onderkend en erkend¹⁴. De OGGZ doelgroepen vallen formeel onder prestatieveld 8 van de Wmo. Met het oog op het versterken van de lokale belangenbehartiging van GGZ doelgroepen in het kader van de sociale participatie, van meedoen heeft van 2007 tot 1 juli 2009 het programma 'Lokale Versterking' van het Landelijk platform GGZ (LPGGZ) gesubsidieerd door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gelopen¹⁵. Hiermede probeerde de LPGGZ de lokale belangenbehartiging van, voor en door psychisch en/of maatschappelijk kwetsbare mensen een duw in de goede richting te geven. Door ervaringsdeskundigen te organiseren en hen ondersteuning te bieden in de vorm van een projectleider, werd meer participatie nagestreefd¹⁶. Ook politieke participatie. Dit programma is gestopt. De resultaten van dit project probeert men te borgen. De activiteiten van de 34 landelijke initiatiefgroepen worden zoveel mogelijk voortgezet door andere regionale cliëntenorganisaties, de z.g. RCO's¹⁷. De groepen verslaafden, als een van de doelgroepen van de Wmo, blijken toch ondanks deze pogingen tot lokale versterking niet of slecht mee te doen in de overlegorganen in het kader van de Wmo. Daardoor dreigen de groepen verslaafden geen stem te krijgen, misschien ook geen middelen te krijgen, en daarmee vergeten te worden, geïsoleerd te raken, buiten het maatschappelijk zicht te raken, onzichtbaar te worden.

De wens van de Rijksoverheid tot deelname, tot meedoen van alle doelgroepen op politiek niveau, die wettelijk is vastgelegd als een recht, en het niet meedoen van verslaafden in die Wmo klantenpanels/ adviesraden in de praktijk stelt ons voor de opgave te onderzoeken wat er aan de hand is en hoe zij kunnen meetellen in onze Nederlandse maatschappij en hoe hun maatschappelijke kracht tot gelding kan komen.

Als iedereen voor de wet gelijk is, drager van gelijke rechten is (Alex Honneth¹⁸) maar deze groepen verslaafden niet aan hun rechten kunnen komen in de praktijk van het overleg in het kader van de Wmo is dat een vorm van onrechtvaardigheid. Dat is moreel niet goed. Dat is mensonwaardig. Deze mensen maken ook deel uit van onze gemeenschap.

In Amerika heeft Archon Fung een empirisch onderzoek gedaan naar burgerparticipatie in drie scholen en drie verschillende wijken in Southtown van Chicago in de staat Iowa. Hij ontwikkelde het project van de Empowered Participation, tevens titel van een succesvol

¹³ <http://www.psy.nl/meer-nieuws/nieuwsbericht/article/als-ervaringsdeskundige-ken-je-de> Geraadpleegd op 02-04-2010.

¹⁴ Merk op dat er aandacht vanuit de OGGZ richting verslaafden gaat. OGGZ activiteiten horen bij prestatieveld 8 van de Wmo. Verslaafdenbeleid is een apart prestatieveld binnen de Wmo, veld 9. Hierop moeten de gemeenten beleid maken.

¹⁵ Programma Lokale Versterking 2007-2009, Ministerie van Volksgezondheid, welzijn en sport, 2006. Met dit programma werd ingegaan op een zorg uitgesproken door de Tweede Kamer. Die zorg betrof de mogelijke overheersing door nationale belangenorganisaties op lokaal niveau.

¹⁶ Judith van Leeuwen, Burgerparticipatie in de Wet maatschappelijke ondersteuning, Representativiteit en deskundigheid van Wmo-raden onderzocht en verklaard, Master Bestuur en Beleid, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, universiteit Utrecht, juni 2009. Pag.55 en 56.

¹⁷ Zie site http://www.platformggz.nl/lpggz/thema_wmo/lokale_versterking Geraadpleegd op 5-4-2011.

¹⁸ Zie hiervoor de studie van Annelies van Heijst, Iemand zien staan Zorgethiek over erkenning, Klement 2008.

boek. Hiermee droeg hij bij aan de politieke theorievorming over democratie¹⁹. In dit boek laat hij zien hoe gewone mensen in de straat mee gaan doen aan de verbetering van hun lot. Fung toont hoe Empowered Participation werkt in de praktijk, hoe mensen mee doen, wie er meedoen, onder welke condities mensen meedoen, welke moeilijkheden en valkuilen er zijn in overleg plegen met elkaar, welke houding van autoriteiten wordt gevraagd om de positie van de mensen te versterken. Kenmerkend voor deze Empowered Participation is onder meer, wil deze burgerparticipatie werkelijk effect sorteren en dus de positie van de burgers verbeteren, dat de overheden ook hun bijdragen moeten leveren door onder andere bevoegdheden en financiën over te dragen aan die burgers.

Mijn vraag is of de ideeën van Empowered Participation een bijdrage kunnen leveren aan een theorie- in- wording ten behoeve van het stem krijgen van verslaafden in het kader van de Wmo- beleidsparticipatie.

De zorgethische opvatting, die vertrekt vanuit de praktijken, van Annelies van Heijst²⁰ zoals onder andere neergelegd in Iemand zien staan onderscheidt in aansluiting op Alex Honneth, drie aspecten van erkenning: liefde, respect en sociale waardering waardoor we werkelijk iemand zien staan. Met deze drie aspecten van erkenning wijst ze ons een weg naar de erkenning van de verslaafden als lid van onze mensengemeenschap.

Volgens Vosman hebben we om iemand te erkennen een visie op kwetsbaarheid nodig²¹, en wel in verband gebracht met autonomie, met zelfbeschikking, met zelfwording. Een dergelijke visie op kwetsbaarheid, antropologisch ingevuld, vinden we bij Le Blanc²². Volgens deze visie is er niet een groep niet- kwetsbaren en een groep kwetsbaren. Allen zijn we kwetsbaar en daarin zijn we elkaars gelijken, maar wel in asymmetrische relaties. Le Blanc verbindt dit kwetsbaar zijn met mogelijkheden die in de kwetsbaarheid zitten om zelf richting te geven aan het leven, met antropologische autonomie. Hij plaatst hierin een respectvolle omgang met kwetsbaren als gelijken in asymmetrische relaties.

Probleemstelling.

Wat, als het zo moeilijk is om verslaafden te laten participeren in een democratisch orgaan zo als de Wmo- adviesraad wil zijn, is de oorzaak hiervan? Zijn er misschien denkfouten gemaakt bij de totstandkoming van de Wet?

Op welke manier kunnen de modellen van Fung en van Heijst ons inzicht geven in de eventueel gemaakte denkfouten?

In deze thesis vergelijk ik de erkenningsboeken van v.Heijst en Fung op drie aspecten:

¹⁹ Archon Fung, Empowered Participation reinventing Urban Democracy, Princeton University Press 2004. Bij het zoeken naar een probleemstelling stootte ik op internet op een beleidsnotitie van Jan-Willem Duijvendak e.a.: De Wmo als Participatiewet? Kansen en problemen rond participatie van burgers door de Wmo, waarin gewezen werd op deze studie als mogelijke aanzet tot grotere participatie in de Wmo. Zie www.nicis.nl/./notitie-wmo-bijeenkomst-9-juni-2008 pdf. Geraadpleegd 01-03-2010.

²⁰ College Iemand zien staan, Zorg, Ethiek en Beleid van Annelies van Heijst op 24-09-08 in het kader van Master Zorg, Ethiek en Beleid, Universiteit van Tilburg.

²¹ Interventie van Frans Vosman tijdens het college ZEB op 24-09-08. Universiteit van Tilburg.

²² Le Blanc Guillaume, Penser la Fragilité in L'Esprit, mars-avril 2006, pag.245-260. In dit artikel bespreekt Le Blanc de filosofie van Ricoeur. Hij zet naast de ontologische benadering van de visie op de mens een antropologische benadering hiervan.

1. Op het beeld van de mens/zwakke/patiënt
2. Beeld van de georganiseerde samenleving
3. Beeld van de burger.

De deelvragen die ik zal moeten beantwoorden zijn dan:

Le Blanc geeft een antropologische visie op kwetsbaarheid. De antropologie legt de nadruk op hoe mensen richting kunnen geven aan hun leven. Hoe ziet Le Blanc dan kwetsbaarheid? Vervolgens de vragen naar de achtergronden en de inhoud van de WMO? Welke visie (s) op de mens/ zwakke/patiënt, op de georganiseerde samenleving en de burger komen aan de orde in de Wmo? Deze vragen behandel ik in hoofdstuk 1.

Burgerparticipatie is een vorm van democratisch handelen. Welke vormen van democratie zijn er en in welke vorm komt burgerparticipatie goed tot zijn recht? Wat wordt verstaan onder burgerparticipatie? Waarom burgerparticipatie? Wat zijn doelen van burgerparticipatie?

Wat verstaan we onder verslavingen, wat zijn kenmerken van verslavingen? Wat zijn de gevolgen van verslaving voor de verslaafden zelf en voor de maatschappij? In hoofdstuk 2 stel ik deze vragen aan de orde.

In hoofdstuk 3 behandel ik de uitgangspunten en kenmerken van participatie in de theorie van Empowered Participation. Wie doen er mee en wie niet? Wat zijn de voorwaarden waaronder gesproken kan worden van een geslaagde Empowered Participation?

Welke morele en existentiële aspecten die bijdragen aan het stem krijgen van verslaafden zijn herkenbaar in de menslievende zorg zoals uitgewerkt in de studie 'Iemand zien staan' van Annelies van Heijst. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 geef ik enige conclusies en geef ik van daaruit een aanzet tot het op gang brengen van participatie van verslaafden in het kader Wmo- beleid.

Met deze thesis beoog ik een zorgethische²³ bijdrage te leveren aan de theorievorming over participatie aan de Wmo en aan het rechtvaardig omgaan met verslaafden in onze Nederlandse samenleving opdat zij ook een goed leven kunnen leiden. In de zorgethiek wordt in aanvulling op medisch ethische waarden als goed doen, niet schaden, autonomie en rechtvaardigheid meer de nadruk gelegd op begrippen en waarden als afhankelijkheid, kwetsbaarheid, oog hebben voor het specifieke van de situatie en het relationele aspect van een zorgrelatie. Deze thesis is ook te categoriseren onder sociale en politieke ethiek. Het gaat immers over politieke participatie van verslaafden waarmee hun belangen worden gediend.

²³ Op het gebied van participatie op gemeentelijk niveau inzake de Wmo is nog niet veel literatuur verschenen. In de Bestuurswetenschap is er de afgelopen jaren onderzoek gepleegd naar participatie en Wmo zoals de studies, afstudeerscripties, van Judith van Leeuwen, Burgerparticipatie in de Wet maatschappelijke ondersteuning, Representativiteit en deskundigheid van Wmo- raden onderzocht en verklaard, Utrechtse school voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht, juni 2009 en van Lotte Penning, Invloed van Wmo- Raden, machtsfactor of excuusorgaan? Universiteit van Tilburg, november 2009 aantonen.

Deze studie is maatschappelijk relevant gezien de invoering van deze Wet op 1 januari 2007 en de uitvoering hiervan met de zwakke beleidsparticipatie van verslaafden. Als we de oorzaak van de dis- of non participatie kunnen aanwijzen leidt dat wellicht tot een beter contact tussen overheid en verslaafden in het belang van de laatsten en van de maatschappij.

Methode.

Deze thesis wordt gemaakt aan de hand van specifieke zorgethische literatuur. Hoewel een empirisch onderzoek de resultaten, zeker m.b.t. de opvattingen van de verslaafden zelf om achter hun motivatie om niet te participeren in Wmo klantenpanels / adviesraden te komen, de thesis sterker zou maken heb ik hiervan afgezien omwille van de aard en de omvang van zo'n onderzoek.

De thesis is dan als volgt opgezet.

Voorwoord.

Inhoudsopgave.

Inleiding op de probleemstelling en probleemstelling.

Hoofdstuk 1: De Wmo: kwetsbaren moeten zich beleidsmatig sterker maken.

Hoofdstuk 2: Verslavingen en verslaafden.

Hoofdstuk 3: 'Empowered Participation' door Archon Fung.

Hoofdstuk 4: 'Iemand zien staan' door Annelies van Heijst.

Hoofdstuk 5: Conclusies en aanzetten tot participatie van verslaafden.

Lijst van geraadpleegde literatuur.

Voorwoord	1
Inleiding.....	4
Methode.....	9
Hoofdstuk 1: De Wet maatschappelijke ondersteuning: kwetsbaren moeten zich beleidsmatig sterker maken.....	14
1.1. Inleiding.....	14
1.2. Antropologische kwetsbaarheid bij Le Blanc.	14
1.3. Achtergronden van de invoering van de Wmo.	17
1.4. Maatschappelijke ondersteuning in de Wmo.	19
1.5. Sociale en bestuurlijke vernieuwing.....	21
1.5.1.Sociale vernieuwing.....	21
1.5.2. De bestuurlijke vernieuwing.....	21
1.5.2.1. Kaderstelling.....	22
1.5.2.2. Financiële ruimte.....	22
1.5.3. Burgers gaan sturen.	22
1.5.3.1. Burgerschap in de Wmo.....	23
1.5.3.1.1. De mondige claimende burger.....	23
1.5.3.1.2. De kwetsbare burger in de Wmo.	24
1.5.4. Gemeenten zijn aan zet.....	24
1.5.4.1. Beleidsplan.	24
1.5.4.2. Maatwerk.	25
1.5.4.3. Informatieplicht.....	25
1.5.4.4. Beleid moet doelmatig zijn.....	25
1.5.5. Gevolgen van invoering van de Wmo voor de gemeenten.....	25
1.6. Democratie.....	26
1.6.1. Vier modellen van democratie.....	26
1.6.2. Democratie: zingevend ideaal en houdbare praktijk.	27
1.6.3. Hoofdkenmerken van de vier basismodellen van democratie.....	28
1.6.3.1. Penduledemocratie.	28
1.6.3.2. Kiezersdemocratie.....	29
1.6.3.3. Participatiedemocratie.....	29
1.6.3.4. Consensusdemocratie.	29
1.6.4. Dominante vorm van democratie in Nederland.	29
1.6.4.1. Wmo: consensusdemocratie en participatiedemocratie	30

1.6.5. Formele definitie democratie en Wmo.....	30
1.7. Samenvatting Wmo.....	31
1.8. Kritische beschouwing ‘kwetsbare burger’	31
1.9. Conclusies.....	32
1.9.1. Mensen zijn gelijken in asymmetrische relaties.....	32
1.9.2. De Wmo is een idealistische wet.....	32
1.9.3. Gemeenten moeten ongelijkheden wegwerken.....	33
1.9.4. Praktijk: Afwezigheid verslaafden in Wmo adviesraden.....	34
1.9.5. Samenhang in beleid en uitvoering.....	34
1.9.6. Slotconclusie : op zoek naar het ‘Zelf’ van verslaafden en maatschappelijke inbreng.....	34
Hoofdstuk 2. Participatie van verslaafden in de Wmo.....	36
2.1. Inleiding.....	36
2.2. Burgerparticipatie.....	36
2.2.1. Vanuit de bestuurskunde.....	36
2.2.2. Vanuit de zorg.....	36
2.2.3. Vanuit de antropologie.....	37
2.2.4. Vanuit de Wmo.....	38
2.3. Niveaus van burgerparticipatie.....	38
2.4. Verslaafden en Participatie.....	39
2.4.1. Verslavingen.....	39
2.4.1.1. Kenmerken van verslaving.....	40
2.4.1.2. Gevolgen van verslaving.....	41
2.4.1.3. Samenleving en verslaving.....	41
2.4.2. Participatie van verslaafden. Hun belang.....	43
2.4.2.1. Eigenaar van het probleem.....	43
2.4.2.2. Democratisering.....	43
2.4.2.3. Belangenbehartiging.....	44
2.5. Samenvatting.....	44
Hoofdstuk 3. Empowered Participation: weg tot participatie voor verslaafden?	46
3. Inleiding.....	46
3.1. Probleemstelling van Empowered Participation.....	47
3.2. Ontstaansgeschiedenis van E.P.....	48
3.3. Opzet empirisch onderzoek van Fung.....	50
3.4. Belangrijke mechanismen in E.P.....	53

3.5. Kernwoorden van Empowered Participation.....	53
3.5.1. Empowerment.....	54
3.5.2. Accountable Accountability: Autonomie in Verantwoordelijkheid.....	54
3.5.3. Overleg- of deliberatiemethode.....	55
3.6. Overleg en verslaafden in E.P. van Fung.	57
3.6.1. Het totale veldonderzoek.....	57
3.6.2. De Central Beat: de wijk Centraal.	58
3.6.2.1. Evaluatie van het overleg in de wijk Centraal.	59
3.6.3. De wijk Southtown en verslaving.	60
3.7. Verder dan decentralisatie. Gestructureerd overleg en interventie.	63
3.8. Samenvatting.....	63
3.9. Conclusies.....	65
Hoofdstuk 4. Erkenning als Iemand zien staan bij Annelies van Heijst.....	68
4.1. Inleiding.....	68
4.2. Zorgethiek.....	68
4.3. Iemand zien staan.	69
4.4. Mensontwaardiging.	69
4.5. Probleem van zorgbeleid.....	70
4.6. Erkenning.....	70
4.7. Erkenning bij Honneth: Liefde, respect en waardering.....	71
4.7.1. Liefde.....	71
4.7.2. Respect.....	71
4.7.3. Sociale waardering.	72
4.7.4. Erkenning en miskennis.....	72
4.8. Erkenning en zorgethiek. Zeven open plekken in Erkenningstheorie.	73
4.8.1. Erkenning is meer dan strijd.....	74
4.8.2. Spanning tussen zelfredzaamheid en behoefte.....	74
4.8.3. Recht hebben op zorg, maar die niet kunnen verzilveren.	75
4.8.4. Goede zorg heeft meer dan de aanspraak op rechten.	75
4.8.5. Gebrekkige zorg komt niet alleen door weinig middelen.	75
4.8.6. Betrokkenheid als bron voor maatschappelijk solidariteit.	75
4.8.7. Liefde en waardering binnen de professionele zorg.....	76
4.9. Erkenning in de praktijk. Bij personen.....	76
4.10. Erkenning van zaken.....	76

4.11. Conclusie.	77
Hoofdstuk 5. Conclusies.	78
Geraadpleegde literatuur.....	83
Geraadpleegde internetsites.....	84

Hoofdstuk 1: De Wet maatschappelijke ondersteuning: kwetsbaren moeten zich beleidsmatig sterker maken.

1.1. Inleiding

In dit hoofdstuk beschouw ik eerst de opvatting van antropologische kwetsbaarheid zoals beschreven door Le Blanc. Om te kunnen achterhalen welke opvatting van kwetsbaarheid de overheid hanteert heb ik immers een analysekader nodig. Dan geef ik de achtergronden en redenen voor de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning en de inhoud hiervan. De bespreking hiervan sluit ik af met enige kritische beschouwingen over kwetsbaarheid en Wmo.

Daarna plaats ik enige opmerkingen die ingaan op het beeld van de mens/zwakke/patiënt, de georganiseerde samenleving en het beeld van de burger zoals gehanteerd in de Wmo. Ik sluit af met een samenvatting en enige conclusies van hoofdstuk 1.

1.2. Antropologische kwetsbaarheid bij Le Blanc²⁴.

De auteur stelt in dit artikel voor om de filosofie van Paul Ricoeur, die volgens een eerste weg benaderd wordt via een fenomenologie van de capabele mens, anders te benaderen: via de weg van de antropologie van de kwetsbare mens. Dit wil hij doen omdat hij ziet dat de weg via de fenomenologie van de capabele mens het risico loopt te vergeten het onzekere van het mens zijn (wanneer begint het menselijke en wanneer eindigt het menselijke) in te schrijven in het mens zijn en te doen alsof het menselijke gegeven is met zijn wezen, en te vergeten de kwetsbaarheid van de mens in te schrijven in het mens- zijn. Volgens Le Blanc²⁵ zijn alle mensen kwetsbaar. Met Ricoeur, en die weer met Hannah Arendt, spreekt Le Blanc van mensen (pluraliteit) en opzettelijk niet van 'de' mens. Mensen zijn niet alleen ontologisch kwetsbaar, het begin en einde van het leven zijn onzeker en mensen kunnen getroffen worden door ziekte, ouderdom met gebreken²⁶, maar ook zijn de mensen sociologisch kwetsbaar: mensen kunnen gekwetst worden door anderen. Door politiek handelen, waarin sprake is van afhankelijke machtsrelaties, kan de mens bijvoorbeeld buiten spel gezet worden. En zo kan de mens verhinderd worden Zichzelf te worden.

Le Blanc verbindt dit fundamenteel kwetsbaar zijn met autonomie. Mensen hebben tot taak om een 'Soi', een Zelf te worden. Dat is een ethische opgave²⁷. In de autonomie tonen de kwetsbare mensen zich. Het is juist de kwetsbaarheid die de autonomie constitueert als menselijke autonomie²⁸. Juist door het kwetsbaar zijn- mensen kunnen ook iets niet; deze onvermogens zijn dan de spiegel van de vermogens - worden we voor de taak gesteld ons leven op te bouwen aan de hand van onze vermogens; wat we kunnen zowel in het doen, in het spreken, in het vertellen (in het eigen verhaal vertellen) en in het toerekenen van de morele verantwoordelijkheid voor dit alles. We worden ook voor de taak gesteld om het leven zin te geven. Maar die verantwoordelijkheid en zinverlening lopen wel door de kwetsbaarheid heen. In de kwetsbaarheid zit de oproep tot moreel handelen. We moeten

²⁴ Le Blanc, Guillaume, *Penser la Fragilité*, in *Esprit*, mars-avril, 2006, pag.245-260. Dit nummer van het tijdschrift is in zijn geheel gewijd aan het gedachtegoed van Paul Ricoeur.

²⁵ Le Blanc, Guillaume, *Penser la Fragilité*, in *Esprit*, mars-avril 2006, Sommaire pag. 3.

²⁶ Le Blanc, pag.247.

²⁷ Le Blanc, pag.247.

²⁸ Le Blanc, pag.249. 'L'autonomie est certe fragilisée par la vulnérabilité mais la vulnérabilité est- ce-qui constitue l'autonomie en autonomie humaine'.

niet alleen kijken naar wat mensen niet kunnen maar ook naar wat mensen kunnen. Het negatieve niet- kunnen wordt gespiegeld, gedoubleerd in het kunnen. Niet-kunnen roept namelijk tegelijkertijd zijn tegenpool kunnen op.²⁹ En dit niet-kunnen moeten we dan niet begrijpen als een falen, maar als een nog niet, als een vorm van het menselijke dat nog niet is.

Kwetsbaar zijn toont zich op vele verschillende manieren. Die roepen dan ook vele verschillende morele antwoorden op. Wat voor de een goed is in zijn/haar situatie hoeft niet goed te zijn voor de ander.

Juist in de polariteit van kwetsbaarheid en autonomie ontstaat het werk van de ethiek, dat wil zeggen aan zichzelf werken om het goede leven te leiden. De uitkomst van dit werken aan zichzelf is niet van te voren gegeven³⁰. Niet alleen de mens zelf werkt aan zijn goede leven. Anderen, medemensen, overheden spelen hierin ook een rol. Werken aan het goede leven ('de manier waarop we ons hebben te gedragen') is niet alleen de taak van het individu maar is ook een sociaal en politiek gebeuren. Wil het eigen morele handelen effectief zijn dan moet dit tegelijkertijd sociaal en politiek zijn, stelt Le Blanc³¹. Dat hoeft niet altijd goed uit te pakken. Dat handelen kan zelfs kwaad doen. Dat maakt dat de mens enerzijds handelend is maar anderzijds ook lijdend is³². Le Blanc stelt dat het negatieve, het kwaad, niet alleen schuilt in de onvermogens van de mens zelf maar ook in de sociale structuren, die ongelijkheden voortbrengen. Bijvoorbeeld op het niveau van het spreken, van de taal. De ongelijkheid in het spreken heeft dan niet zozeer te maken met kunnen spreken als een gave van de natuur (bedenk dat niemand helemaal meester kan worden over de taal) maar meer met een pervers effect van de cultuur omdat de onmacht om te kunnen spreken het resultaat is van een daadwerkelijke uitsluiting uit de taalsfeer³³. Door menselijk gedrag ontstaan er dus historische vormen van kwetsbaarheden, deze ongelijkheden moeten dan worden aangepakt. Juist door een ethisch antwoord te geven door het kwaad in de structuren aan te pakken, maken we het mogelijk dat mensen goed kunnen leven. We kunnen elkaar kwaad doen. We kunnen mensen kansen ontnemen, we kunnen hen monddood maken, hen het handelen beletten. De ongelijke verspreiding van de vermogens in de taalsfeer bijv. openbaart dat een 'van de eerste vormen van kansengelijkheid betreft de gelijkheid op het niveau van het kunnen spreken, van het kunnen zeggen, verklaren, argumenteren en debatteren. Dit ontbreken van deze macht toont de waarde ervan. En die waarde is dubbel. Zij geeft immers een richting aan de persoonlijke identiteit door het aanreiken van de symbolische middelen van een inschrijving van het zelf in het menselijke. En ze geeft tegelijkertijd de mogelijkheid om het menselijke in te schrijven in het zelf. Omgekeerd geeft dus het onvermogen om te spreken aan dat de band die er is tussen het zelf en de menselijkheid wordt afgesneden. Deze uitsluiting is een van de paradoxale vormen van de institutie van het menselijke'.³⁴ Le Blanc ziet dan juist de taak van de politiek erin om deze ongelijkheden weg te werken, de menselijke vermogens te egaliseren, om ervoor te zorgen dat mensen kunnen spreken, kunnen handelen, kunnen verhalen, om te kunnen debatteren.³⁵

²⁹ Le Blanc, pag.248.

³⁰ Le Blanc, pag.251.

³¹ Le Blanc, pag.251 en 252.

³² Le Blanc, pag.252.

³³ Le Blanc, pag.253.

³⁴ Le Blanc, pag.253.

³⁵ Le Blanc, pag.253.

Dat is zelfs de eerste taak van de politiek, hierin gelijke kansen te scheppen³⁶.

De onvermogens van de mensen liggen dus niet alleen in de ontologische onzekerheid, opgelegd door ziekte, ouderdom en door gebreken, maar kunnen ook het gevolg zijn van menselijk handelen, effecten zijn van de sociologische kwetsbaarheid van de mens.

Hierop doordenkend stelt Le Blanc dat de persoonlijke identiteit van een mens die richting wil geven aan de autonomie niet verzekerd noch gestabiliseerd is. Doorheen de kwetsbaarheden moet de mens zichzelf worden. Het breken van de menselijke mogelijkheden is dus een breken van de autonomie en deze breuk is gegeven met het binnenste van de institutie mens, dat is gegeven met mens-zijn.³⁷ De autonomie en de kwetsbaarheid vormen dus de twee specifieke polen van het menselijke. Door het onderworpen zijn van de autonomie aan de beproeving is zij het begin van een ultiem vermogen: dat van de verantwoordelijkheid als reflexieve vorm van de terugkeer van het zelf op zijn vermogens. Zich verantwoordelijk weten geeft aan de autonomie de kans zich te verstaan als een identiteit, als een idem (gelijk zijn aan anderen), en uniek zijn (ipsé). Door dit denken wordt het zelf pas een zelf en geeft zo aan de autonomie zijn definitieve waarde. Hiermee zitten we op de lijn van het Kantiaanse: 'Mens durf te denken'. Zo kan de ethiek van de verantwoordelijkheid ons toestaan de ethische vorm uit te tekenen als een overwinning van de autonomie die in de kwetsbaarheid zijn vorm krijgt en dan te zijn een bevestiging van jezelf als een dubbele versterking van het zelf in het menselijke en van het menselijke in het zelf³⁸.

Dat roept de vraag op of er wel een vorm van respect hoort bij dit mens worden doorheen de kwetsbaarheid. Kan het respect van de ander, die net zo goed kwetsbaar is, gewaardeerd worden als ethisch antwoord op de kwetsbaarheid?

Dit probleem kun je wegpoetsen door te stellen dat respect alleen kan in de sfeer van gelijken in de zin van zoals je jezelf (ego egau) ziet; dan is er geen probleem. Maar dan heb je geen oog voor de ander als ander die verschillend is aan jou. Dan is het respect niets anders dan een morele herformulering, d.w.z. de herformulering van de eerdere gelijkheid die gegeven is in de handel tussen gelijken.

Het respecteren van de ander als anders en gelijk aan mij is dan gebonden aan een structuur van Erkenning. Om de ander te respecteren moet dus de ander als gelijke worden gezien. Maar dan nog kan de miskenning er zijn en erkenning ontkend worden. 'Wat de miskenning betreft, die allereerst tot stand komt, is dan de sociale en symbolische kwetsbaarheid van het respect betuigen die eigen is aan het benoemen van de gelijke als mezelf (de ego egau).³⁹ En ook dat kan misgaan. Dan nog hoeft er geen erkenning te volgen. Bij het ontkennen van erkenning die op het eerste plan verschijnt moeten we denken aan het sociale geweld dat het respect betuigen kan verminderen wanneer dit alleen gearticuleerd wordt in de sfeer van de sociale benadering tussen gelijken.

Deze ontologische en sociologische kwetsbaarheid roept een vorm van respect op, niet zozeer als een ruil tussen gelijken, gezien als behorende tot een groep die hetzelfde bezit, dezelfde status heeft enzovoort maar meer als een moreel gevoel dat het ik verbindt met elk

³⁶ Le Blanc, pag.254.

³⁷ Le Blanc, pag.255.

³⁸ Le Blanc, pag.256.

³⁹ Le Blanc, pag.257.

ander zijnde als zijnden die gelijken zijn en geplaatst binnen asymmetrische relaties. Dat laat de analyse van Ricoeur zien.

Op een eerste niveau omdat het leven wordt gezien als onzeker en dus hoogst kwetsbaar, kan het respect worden tot het morele gevoel van het kwetsbare leven. Respect correspondeert met de dubbele structuur van bescherming van het onzekere van het leven en het morele antwoord op het sociale of vitale kwaad dat huist in de onzekerheid⁴⁰. Het gaat dan hier om een bezorgdheid gericht op hen, reële personen, die blootgesteld zijn aan het kwaad van de kwetsbaarheid. Maar het gaat ook om een respectvolle houding ten opzichte van de potentiële personen⁴¹.

We moeten op een tweede niveau bedenken, omdat er verschillende vormen van kwetsbaarheid zijn, het ook niet anders kan zijn dan dat er ook verschillende vormen van respect zijn. Dat geldt dan ook voor de verschillende vormen van pathologie, van lijden. Deze worden gezien als waard gerespecteerd te worden omdat deze een onuitgegeven vorm zijn van het leven en niet gezien worden als een tekort of een gebrek. Het ziekelijke wordt gezien als een vorm van vitale normativiteit. Met het ziekelijke is er nog altijd het leven dat in nieuwe vormen zich ontwikkelt, zelfs als die zich richten tegen een uniek wezen. Het respect ten opzichte van het leven is ook een onvoorwaardelijk respect ten opzichte van de verschillende vormen van het leven. Dit respect geldt dan ook de verschillende vormen van sociaal geweld waardoor mensen geëxcludeerd worden van het sociale leven. In die zin is ieder mijn gelijke en behoort navenant behandeld te worden.⁴²

Toont de overheid in de Wet maatschappelijke ondersteuning ook een dergelijke visie op kwetsbaarheid? Blijkt een dergelijke vorm van respect voor de mensen die gelijk zijn binnen asymmetrische relaties in de Wmo?

Daarom bespreek ik eerst de achtergronden van de Wmo en de inhoud van de Wmo in de volgende paragrafen.

1.3. Achtergronden van de invoering van de Wmo.

De Wet maatschappelijke ondersteuning is ingevoerd per 1 januari 2007.⁴³ De totstandkoming van deze wet is een gevolg van verschillende ontwikkelingen en invloeden. Enerzijds moet deze Wet begrepen worden als een wet binnen het bredere kader van de herijking van het beleid rond wonen, welzijn en zorg (WWZ) en anderzijds binnen het kader van het streven mensen gelijk te behandelen (Wet Gelijke Behandeling).

Binnen die wereld van WWZ is er een discussie gaande die met name betrekking heeft op de zogenoemde langdurige zorg die gegeven wordt aan mensen in verpleeg- en verzorgingshuizen, ook wel care⁴⁴ genoemd. Dit betreft dan mensen met een chronische

⁴⁰ Le Blanc, pag.258.

⁴¹ Le Blanc, pag.258.

⁴² Le Blanc, pag.258.

⁴³ De wettekst is inmiddels veranderd per 1 januari 2010. De voornaamste verandering betreft art.6.2. waar op de persoon die een budget in natura ontvangt geen werkgevers- of opdrachtsgeversverplichtingen komen te rusten.

⁴⁴ De care-sector bestaat uit meerdere onderdelen. Een gebruikelijke indeling is: V&V(verpleging en verzorging) zorg voor ouderen(verzorgingshuizen en verpleeghuizen), GGZ-zorg voor mensen met psychische problemen(psychiatrische ziekenhuizen), gehandicaptenzorg(GHZ)-zorg voor mensen met een aangeboren/op jonge leeftijd verkregen beperking(gezinsvervangende huizen):verstandelijk gehandicapten en lichamelijk gehandicapten. De Kleine Gids, pag.87.

en/of langdurige aandoening of beperking. Deze care wordt betaald vanuit de Algemene Wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). Deze care staat tegenover de zogenoemde cure. Dat betreft de op herstel gerichte zorg, zoals ziekenhuiszorg, huisartsen, specialisten, revalidatie, medicijnen, enz.⁴⁵ Deze wordt betaald vanuit de Ziektekostenverzekering inclusief eigen bijdragen (2006) door de Zorgverzekeraars.

Ontwikkelingen op sociaal-cultureel terrein (individualisering met daarbij het verlies van onderlinge betrokkenheid in het maatschappelijk leven), op beleidsmatig gebied (extramuralisering en herijken grenzen beleidsterreinen), op demografisch (vergrijzing) en op bestuurlijk- financieel gebied (kostenbeheersing) stellen de overheid voor de opgave om de zorg te vermaatschappelijken en het beheersbaar houden van de kosten van de vergrijzing⁴⁶, zo vindt de overheid. In de Contourennota die voorafging aan de Wmo was vooral dit kostenaspect, vanwege de dreigende onbetaalbaarheid van de AWBZ, voor het kabinet Balkenende 2 doorslaggevend om nieuw beleid te maken. De Tweede Kamer nam hiervan afstand⁴⁷. De koestering van het sociale kapitaal, het behoud en de versterking hiervan is benadrukt.⁴⁸

De Wmo is ingevoerd zonder kostenbesparingen.⁴⁹

Een andere invloed op de totstandkoming van deze Wmo is de Wet Gelijke Behandeling (WGB)⁵⁰. Deze WGB beoogt direct en indirect onderscheid evenzo de opdracht geven tot dergelijk onderscheid tegen te gaan, evenals intimidatie en seksuele intimidatie. De waardigheid van de mens mag niet worden aangetast. Iedereen is gelijk voor de Wet. Iedereen moet derhalve ook als gelijke behandeld worden.

Al deze ontwikkelingen en invloeden leidden tot de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning. De Wmo is een brede wet die verschillende terreinen bestrijkt. In de Wmo zijn twee wetten in elkaar geschoven en zijn enige onderdelen van een derde wet opgenomen: de Wet Voorzieningen Gehandicapten(WVG), de Welzijnswet en de huishoudelijke Verzorging met enkele kleine subsidieregelingen die het zelfstandig wonen van mensen met beperkingen stimuleren die onder de AWBZ vielen⁵¹.

De Wmo heeft de bedoeling om aan de ene kant de solidariteit van gezonde mensen met gehandicapten, zorgbehoevende ouderen en psychiatrische patiënten te bevorderen, zorgen voor kwalitatief goede zorg en ondersteuning aan ingezetenen⁵² en zorgen voor samenhang

⁴⁵ De Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, pag. 87.

⁴⁶ De Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, pag. 83.

⁴⁷ Op weg met de Wmo, Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag maart 2010. Hier pag.31.

⁴⁸ Memorie van toelichting, pag.2.

⁴⁹ In 2011 zullen de gemeenten echter euri 200 miljoen moeten bezuinigen op de Wmo.

⁵⁰ Wet op de Gelijke Behandeling (WGB), 1 maart 1980 gegeven te Lech en 13 maart uitgegeven. Met deze Wet werd de Nederlandse wetgeving aangepast aan een richtlijn van de Raad van Europese Gemeenschappen van 9 februari 1976 inzake de gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Zie: [http:// www.Cgb.nl/artikel/wet-gelijke-behandeling-van-mannen-en-vrouwen-wgb](http://www.Cgb.nl/artikel/wet-gelijke-behandeling-van-mannen-en-vrouwen-wgb). Geraadpleegd op 10/01/2011.

⁵¹ De Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning, pag.9 en 10.

⁵² Merk op dat de Wmo in artikelen 11 en 12 spreekt over ingezetenen en niet over burgers. Burgers zijn volgens van Dale, inwoners van een stad als zodanig met alle daaraan verbonden rechten. Een staatsburger is dan lid van een staatsgemeenschap als zodanig. Ingezetenen in het algemeen zijn wie in een bepaald gebied in een bepaalde plaats wonen. Juridisch, ook volgens van Dale, is een ingezetene van het Rijk, iemand die zijn

tussen voorzieningen in de directe leefomgeving, zodat mensen zo lang mogelijk zo zelfstandig mogelijk kunnen functioneren en actief kunnen deelnemen aan de samenleving te garanderen en aan de andere kant het in de hand houden van de kosten van de AWBZ te bevorderen.⁵³

Wat verstaat de overheid onder Maatschappelijke Ondersteuning?

1.4. Maatschappelijke ondersteuning in de Wmo.

De Wmo legt het begrip maatschappelijke ondersteuning uiteen in negen prestatievelen. Onderstaande paragraaf komt letterlijk uit de Wet.

1. het bevorderen van de sociale samenhang in en de 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 cliëntenondersteuning;
4. het ondersteunen van mantelzorgers daaronder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen,
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 psycho- sociale hulp bij rampen;
9. het bevorderen van verslavingsbeleid;⁵⁴

Onder Wmo prestatievelid 8 openbare geestelijke gezondheidszorg verstaat de wetgever: 'het signaleren en bestrijden van risicofactoren op het gebied van de openbare geestelijke gezondheidszorg, het bereiken en begeleiden van kwetsbare personen en risicogroepen, het functioneren als meldpunt voor signalen van crisis of dreiging van crisis bij kwetsbare personen en risicogroepen en het tot stand brengen van afspraken tussen betrokken organisaties over de uitvoering van de openbare geestelijke gezondheidszorg'⁵⁵.

Onder Wmo prestatievelid 9 verslavingsbeleid verstaat de wetgever in deze wet: 'maatschappelijke zorg gericht op verslaafden, alle individuele geneeskundige

woonplaats in het Rijk heeft en haar gedurende de voorafgaande maanden in het Rijk of in een der overzeese gebiedsdelen gehad heeft. Daar behoren dus ook bijv. vluchtelingen bij die dan al langer dan 18 maanden in een Rijk wonen en nog niet de rechten hebben die horen bij burgers.

⁵³ Memorie van Toelichting, pag.6.

⁵⁴ Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning) tekst geldend op 01-01-2010, Art.1g

⁵⁵ Wet van 29 juni etc.§1. Algemene bepalingen. Art.1.e

verslavingszorg daaronder niet begrepen, en preventie van verslavingsproblemen, met inbegrip van activiteiten in het kader van bestrijding van overlast door verslaving⁵⁶.

De wetgever wil dus dat gemeenten specifiek beleid maken voor mensen die verslaafd zijn. Het lijkt er nu op dat gemeenten die taak zowel wat beleid als uitvoering betreft laten liggen bij de OGGZ instellingen. Deze bereiken niet alle verslaafden. De OGGZ begeleidt verslaafden in hun instellingen en verleent daarna nog twee jaar ambulante hulp.

De Algemene Rekenkamer concludeert in haar rapport 'Zorg voor Verslaafden' dat de centrumgemeenten hun regierol voor de verslavingszorg onvoldoende (kunnen) vervullen. Het gaat met name om de overgang van (medische- R.H.)behandeling naar begeleiding van problematisch verslaafden bij wonen, werken en financiën.⁵⁷ En dat zijn dus Wmo taken.

De Wet heeft het 'meedoen' van iedereen als doel. Er zijn vele verschillende doelgroepen in de Wmo: zij, die werken aan de leefbaarheid van de dorpen en buurten (Wmo art.1,g, prestatieveld 1), de jeugd (Wmo art.1.g.prestatieveld 2), groepen met beperkingen zoals de prestatievelden Wmo 4, 5 en 6, maar ook de groepen mensen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, vrouwen die opgevangen moeten worden en verslaafden zoals bedoeld in de prestatievelden Wmo 7- 9.

In de opbouw van de Wet kunnen we op inhoudelijk, 'ideologisch' vlak de volgende drie fenomenen herkennen: vermaatschappelijking, preventie en collectiviteit bevorderen met daarbij aandacht voor de vraag naar wie verantwoordelijk is voor de zorgvraag.

Allereerst het denken over vermaatschappelijking. Professionals en zorgvragers zijn het er al langer over eens dat het wenselijk is dat mensen met beperkingen zoveel mogelijk gewoon meedoen in de maatschappij. Niet alleen om hiermee de medische consumptie te verminderen, maar vooral omdat dit zou leiden tot een hogere ervaren gezondheid en een hogere mate van levenskwaliteit voor de mensen waarom het gaat⁵⁸. Daarom haalt men voorzieningen die op de rand van zorg en maatschappelijk functioneren liggen uit het (medische) kader van de zorg (geldt uit de AWBZ dus) en probeert men deze over te brengen naar het op participatie gerichte kader van het gemeentelijk lokaal sociaal beleid (geldt uit de Wmo dus).

Tevens zien we in de Wet de tendens om de bestaande voorzieningen die veelal gericht zijn op individuele zorg nadat een zorgvraag is ontstaan te vervangen door voorzieningen die

- Het ontstaan van de zorgvraag juist moeten proberen te voorkomen;
- niet op individuen, maar op groepen gericht moeten worden.⁵⁹

Er is dus een paradigmaverandering te bespeuren op het terrein van de beleidsmatige kadering van de zorgvraag. In plaats van dat de burgers eerst de overheid benaderen met een zorgvraag stuurt deze erop aan dat de burgers eerst zelf meer (financiële) verantwoordelijkheid nemen om in hun eigen zorgbehoefte te voorzien. Als ze dat niet meer zelf kunnen, vindt de overheid dat er vervolgens een beroep moet worden gedaan op de

⁵⁶ Zie vorige noot §1. Algemene bepalingen. Art.1. f.

⁵⁷ Memorie van toelichting bij de Wmo, pag.34.

⁵⁸ De Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, pag. 85.

⁵⁹ De kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, pag. 85.

omgeving van de zorgvrager en het maatschappelijk middenveld en, als dat allemaal onmogelijk is gebleken, vindt de overheid dat ze zelf een verantwoordelijkheid heeft.⁶⁰

Op welke manier wil de overheid dan vorm geven aan die nieuwe fenomenen?
Dat wil de rijksoverheid bereiken door bestuurlijke en sociale vernieuwingen in te voeren.

1.5. Sociale en bestuurlijke vernieuwingen.

De Wmo wil bestuurlijke en sociale vernieuwing. Deze doelen staan niet rechtstreeks in de Wet. In een studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau worden deze als zodanig benoemd.⁶¹

1.5.1. Sociale vernieuwing.

De sociale vernieuwing moet zichtbaar worden in de verschuiving van de verantwoordelijkheid en in de versterking van de sociale positie van mensen met een beperking en hun integratie in de samenleving. De Wmo mikt op de volgende maatschappelijke doelen: zelfredzaamheid bevorderen, participatie vergroten, sociale samenhang verbeteren en actief burgerschap bevorderen.

1.5.2. De bestuurlijke vernieuwing.

De bestuurlijke vernieuwing bestaat erin dat de rijksoverheid de lokale overheden de opdracht geeft leidend te worden in deze processen en de regie te gaan voeren bij de maatschappelijke ondersteuning. De gemeenten moeten een prestatie leveren op de 9 in de Wmo genoemde prestatievelden. Ook moeten ze over het gevoerde beleid verantwoording afleggen aan de gemeenteraad (zogenaamde horizontalisering).

Onder regie mogen we verstaan: initiatief nemen tot beleid, het coördineren van de uitvoering van beleid en het toezicht hierop houden.

Een belangrijk argument om regie en verantwoording op gemeentelijk niveau neer te leggen is de veronderstelling dat gemeenten beter dan de rijks- of provinciale overheid in staat zijn beleid te voeren op de eigen aard van het maatschappelijke geval of probleem.⁶² Zij kennen hun burgers beter en weten beter wat de noden van hun inwoners zijn, zo veronderstelt de rijksoverheid.

De gemeenten worden geacht hun beleid af te stemmen op het beleid van de andere partners op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning; met woningcorporaties, zorgaanbieders en zorgverzekeraars.

In de Wmo komt een andere visie op besturen aan het licht dan bij de vorige wetten: te weten, kaderstelling en horizontalisering. De gemeenten kunnen niet helemaal hun eigen gang gaan bij het regie voeren over de maatschappelijke ondersteuning. De landelijke overheid geeft aan wat de doelstellingen zijn van de wet, op welke terreinen die wet betrekking heeft en aan welke randvoorwaarden minimaal moet worden voldaan. De overheid geeft het kader aan. Hoe de wet wordt ingevuld wordt aan de gemeenten overgelaten. Hun speelruimte wordt beperkt door die kaderstelling en door de financiële ruimte.

⁶⁰ De Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, pag.86.

⁶¹ Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009. Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag, maart 2010, pag.23.

⁶² Op weg met de Wmo, pag.32.

1.5.2.1.Kaderstelling.

Om de positie van de burgers te garanderen heeft de Tweede Kamer het kabinet gevraagd om een aantal kaders vast te leggen in een Algemene Maatregel van Bestuur(AMvB): het Besluit maatschappelijke ondersteuning; het compensatiebeginsel in te voeren en enige bepalingen op te nemen over keuzevrijheid en kwaliteit. Hierdoor hebben gemeenten maar beperkte beleidsvrijheid als het gaat om bijvoorbeeld de vorm en de hoogte van de eigen bijdragen. Het compensatiebeginsel verplicht gemeenten om burgers met beperkingen middels bepaalde voorzieningen te ondersteunen, neergelegd in Wmo art.4. Dit beginsel zorgt ervoor dat de burgers overal in Nederland kunnen rekenen op passende ondersteuning. De bepalingen m.b.t. kwaliteit en keuzevrijheid behandelen bijv. de verplichting tot het verstrekken van persoonsgebonden budgetten en toepasbaarheid van kwaliteitswetten uit de AWBZ-wereld. Het begrip passende ondersteuning wordt uitgewerkt in een voorzieningenboek dat voor alle gemeenten geldt.

1.5.2.2. Financiële ruimte.

De speelruimte van de gemeenten wordt ook door de rijksoverheid bepaald via de financiële weg. De gemeenten ontvangen vanuit het Rijk een bedrag waarmee ze hun taken moeten uitvoeren. Omdat dit bedrag beperkt is, moeten de gemeenten keuzes maken in wat zij belangrijk vinden en waaraan zij hun geld willen besteden⁶³. Dit kan leiden tot gespannen situaties tussen burgers en gemeenten bijvoorbeeld daar waar er collectieve voorzieningen (goedkoper) zijn en de burger een individuele voorziening (duurder voor de gemeente) wenst. Als er spanning ontstaat tussen de compensatieplicht van de gemeenten en de individuele wens van de burger staat de weg naar de rechter altijd open. De middelen door de Rijksoverheid gegeven zijn echter niet alle geoormerkt als Wmo gelden.

1.5.3. Burgers gaan sturen.

Ook al zijn de gemeenten aan zet dan betekent dat niet dat de burgers geen functie krijgen toegewezen in deze Wet. Het is juist de bedoeling dat burgers gaan sturen op de duur. De verantwoordelijkheid van de sturing wordt zo laag mogelijk in de samenleving neergelegd. De burgers moeten betrokken worden bij de beleidsvorming.⁶⁴ Het is dan de bedoeling dat de burgers in een zo vroeg mogelijk stadium bij de beleidsvoorbereiding worden betrokken. Wmo art.11 en 12. De wetgever vraagt bijzondere aandacht voor die kleine doelgroepen die niet zo gemakkelijk hun geluid kunnen en laten horen. Wmo art.11, lid 4.⁶⁵ De gemeenten moeten representanten van zowel de natuurlijke als rechtspersonen die actief zijn in de zorg in de gemeenten als representanten van de vragers van maatschappelijke ondersteuning bij het beleid betrekken, zo stelt de Wet. De gemeenten moeten ook verantwoording aan hen afleggen over het beleid. Instrumenten daartoe zijn cliënttevredenheidsonderzoeken en Wmo- beleidsevaluaties.

Het gaat 'bij vragers om maatschappelijke ondersteuning' niet alleen om mensen die een individuele voorziening vragen, maar ook om 'potentiële vragers'. Denk hierbij aan leden van organisaties van ouderen, gehandicapten, dak- en thuislozen, jongeren, mantelzorgers et

⁶³ De Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning 2008, pag.10 en 11.

⁶⁴ In de beleidscyclus kunnen we grofweg onderscheiden Beleidsvoorbereiding, beleid uitvoeren en beleid controleren. Ik merk nogmaals op dat de wetgever spreekt over ingezetenen van de gemeenten in artikel 11 van de Wmo en niet over burgers.

⁶⁵ Bij deze groepen mogen zeker de verslaafden gerekend worden.

cetera. Echter niet iedere organisatie hoeft als representatief te worden aangemerkt vanuit de gedachte dat iedereen wel eens een beroep op de gemeentelijke voorziening zou moeten kunnen doen.⁶⁶ Het is aan de gemeenten te bepalen wie ze als representanten van potentiële vragers zien.

De bedoelde groepen zouden dan zitting moeten nemen in de Wmo- raden. Het blijkt dat vooral de groepen van de Wmo- prestatievelen 7-9, kleine doelgroepen, slecht hierin vertegenwoordigd zijn.⁶⁷

De burgers krijgen ook keuzevrijheid bij de geïndiceerde en toegekende ondersteuning: ze kunnen kiezen uit de Persoonsgebonden Budgetten (PGB's), het ontvangen van een financiële vergoeding of de verstrekking in natura. Wmo art.5. De toegang tot de voorzieningen geschiedt via indicatie die bij de gemeente ligt. Dit is bedoeld als een prikkel tot zinnig en zuinig omgaan met de beperkte financiën. De gemeenten moeten de markt laten werken om zo zuinig mogelijk om te gaan met gemeenschapsmiddelen.

1.5.3.1. Burgerschap in de Wmo.

In de Wmo komen, alhoewel de Wmo spreekt over personen die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben, m.i. twee soorten burgers naar voren: de burgers die mondig genoeg zijn om hun rechten te halen en de kwetsbare burger die ondersteund moet worden om zijn rechten te halen. Bij deze kwetsbaren wil ik ook de mensen rekenen die geen burger zijn met de daaraan verbonden rechten zijn maar wel ingezetenen van een gemeenten zijn. De Wmo geldt voor alle ingezetenen van een gemeente.

1.5.3.1.1. De mondige claimende burger.

De kabinetten Balkenende⁶⁸ haken aan bij de ontstane opvatting over burgerschap door de sociaal-culturele/-economische en demografische ontwikkelingen. Als gevolg van de individualisering en de stijgende welvaart zijn diverse, mondige en veeleisende burgers met een redelijk inkomen ontstaan. Deze moderne burgers wijken af van de burgers uit de vroegere tijd toen deze nog gekenmerkt werd door grote homogeniteit en de inkomens niet bijzonder hoog waren. De zorg en verzorging werden door deze mensen gezien als een gunst. Er was dan ook een vrij eenvormig aanbod van verzorging, dat gericht was op de basisvoorwaarden van bestaan: bed, brood en noodzakelijke zorg.

De moderne burgers zijn sociaal-cultureel gezien zeer divers. Zij zijn gericht op ontplooiing en participatie, zo neemt de wetgever aan.⁶⁹ Over het algemeen kan het grootste gedeelte van de burgers zich prima redden. Het hebben van een beperking wordt door deze groep niet ervaren als een gegeven dat veel afdoet aan hun recht om deze ontplooiing en participatie volop na te streven noch aan de plicht van de overheid om hen daarbij te faciliteren. Burgers, of ze zich goed kunnen redden of een beperking hebben, zijn dus mensen die rechten hebben en die deze willen doen gelden.

⁶⁶ Memorie van Toelichting, art.12 pag.32.

⁶⁷ Zie Inleiding en noot 12.

⁶⁸ Het eerste kabinet Balkenende begon in 2002. Het kabinet Balkenende 4 is gevallen op de kwestie Uruzgan in februari 2010. Verkiezingen op 9 juni 2010 hebben inmiddels duidelijk gemaakt dat er geen kabinet Balkenende 5 kan komen. J.P. Balkenende heeft inmiddels aangekondigd de politiek te verlaten nadat er een nieuwe regering is gevormd. Er is inmiddels kabinet Rutte/ Verhagen gedoogd door de PVV geleid door de heer Wilders aangetreden.

⁶⁹ De Kleine Gids voor de Wet maatschappelijke ondersteuning, pag.88.

1.5.3.1.2. De kwetsbare burger in de Wmo.

Waar personen niet meer kunnen meedoen in de maatschappij spreekt de Wmo over personen die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben, maar noemt hen niet uitdrukkelijk kwetsbare burgers. In de wettekst van de Wmo wordt het woord kwetsbare personen slechts twee keer vermeld: paragraaf 1. Algemene Bepalingen 1.1.e. Hier wordt in het kader van de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) gesproken over de kwetsbare personen en risicogroepen (Wmo prestatieveld 8). In de Memorie van Toelichting wordt een keer gesproken over kwetsbare personen. De inhoud van kwetsbare persoon lijkt hierin te worden uitgebreid tot “ de burgers (op wie.R.H.) die een belangrijk deel van de wet betrekking heeft”⁷⁰. Snoek e.a. noemen de groepen van Wmo prestatievelden 7-9 ‘kwetsbare burgers’.⁷¹ Zij betrekken dan de groepen die onder prestatieveld 9 vallen, de verslaafden, er uitdrukkelijk bij.

De Nederlandse overheid lijkt dus een opvatting te hanteren met verschillende inhouds over kwetsbare personen: specifiek de mensen die vallen onder prestatieveld 8 en grote groepen op wie een belangrijk deel van de Wet van toepassing is. Kenmerkend voor deze groepen is dan niet hun streven naar autonomie naar het kunnen meedoen in de maatschappij en meepraten in de politiek volgens de Wmo.

De overheid doet in de Wmo een oproep tot sociale betrokkenheid. De overheid vraagt uitdrukkelijk om aandacht te schenken aan de personen die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben en vooral aan de kleine groepen die hun geluid niet kunnen laten horen. Zij doet een oproep aan de overkoepelende belangenorganisaties de belangen van die personen te behartigen; hun leden een stem te geven op lokaal niveau. Dat heeft dan plaatsgevonden o.a. in het Programma Lokale Versterking.⁷² Maar er zijn ook groepen mensen die niet georganiseerd zijn.

1.5.4. Gemeenten zijn aan zet.

De nationale overheid legt veel verantwoordelijkheden neer op lagere niveaus, zo ook bij de Wmo. De gemeenten moeten niet alleen beleid gaan maken op de 9 prestatievelden maar ook de regie over de uitvoering van de Wmo gaan voeren. Zij zijn aan zet. We zagen boven al dat de gemeenten moeten zorgen voor de indicering van de zorg, dat ze personen moeten laten participeren in adviesraden. De gemeenten moeten vooral beleid maken en de uitvoering daarvan ter hand nemen, zo wil de wetgever.

1.5.4.1. Beleidsplan.

De gemeenteraad en de colleges van B&W moeten in een vierjaarlijks plan hun plannen met betrekking tot de maatschappelijke ondersteuning duidelijk maken. Dit beleidsplan kan elk jaar aan de hand van de ontwikkelingen worden bijgesteld. Ook moeten ze aangeven in dit beleidsplan met sterk agenda zettend karakter op welke wijze zij zich hebben vergewist van de behoeften van de kleine doelgroepen. Wmo art.3, lid 4f. Tot deze kleine doelgroep kunnen zeker de verslaafden (prestatieveld 9 van de Wmo) worden gerekend.

⁷⁰ Memorie van toelichting, pag.8.

⁷¹ Snoek, A., A. van der Poel, D. van Mheen, H. Boutellier, M. Davelaar, M. van der Klein, R. Rijkschroeff. State-of-the-art-onderzoek prestatievelden 7-9 van de Wmo ('kwetsbare burgers'). Rapportage 1: hoofdlijnen Utrecht/Rotterdam. 2008. IVO/ Verwey- Jonker instituut. Ook het evaluatieonderzoek van het SCP noemt deze groepen 'kwetsbare burgers'.

⁷² Zie Inleiding en noot 16.

1.5.4.2. Maatwerk.

De gemeenten worden geacht hun beleid lokaal te maken, maatwerk te leveren. Daarom biedt de Wmo gemeenten mogelijkheden om 'outreaching' te zijn, om die burgers te bereiken die minder mondig zijn.⁷³ Deze groepen zouden dan moeten worden toegerust om maatschappelijk en beleidsmatig te participeren. Reeds in de Contourennota, die voorafging aan de Wet, wordt aangegeven dat de belangenbehartiging van de landelijke belangenorganisaties in beeld is om deze toerusting te verzorgen. De gemeenten hebben met de mogelijkheid om 'outreaching' te werken een instrument in handen om de kwetsbare burgers zelf te benaderen. De gemeenten moeten dan actief op zoek naar de kwetsbare burger. Dat is een andere benadering dan bij de AWBZ: hier moeten de burgers zelf vragen om hulp.⁷⁴ Wat kwetsbare burgers betreft mag meer verwacht worden van gemeenten dan wat de Gemeentewet (art.115) voorschrijft, juist in het kader van het openbaar belang.⁷⁵

1.5.4.3. Informatieplicht.

De gemeenten moeten de burgers informeren over hun plannen met de Wmo. Willen burgers effectief mee kunnen praten dan moeten ze ook weten wat er speelt, wat er al gedaan is, wat er aan noden is ontdekt, aan welke voorwaarden al voldaan is voor participatie.

1.5.4.4. Beleid moet doelmatig zijn.

Het belangrijkste doel van de Wmo is: Het creëren van een: 'Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen dicht bij de burger door een daarvoor toegeruste gemeente.'⁷⁶ Dit samenhangend beleid moet doelmatig zijn. In de Wmo wordt dit begrip niet uitgelegd. Bij het spreken en publiceren over dit begrip wordt vaker de volgende uitleg gegeven: met dezelfde middelen meer gaan doen en met behoud van kwaliteit.⁷⁷

1.5.5. Gevolgen van invoering van de Wmo voor de gemeenten.

De overdracht van de macht van de centrale macht, de Rijksoverheid, naar de gemeenten heeft nogal wat gevolgen. De gemeenten krijgen er taken bij (ook het geld dat daarbij hoort?).

De Wmo is vooral nieuw voor de gemeenten wat betreft de prestatievelden 3-6. Daarop hebben ze zich de eerste jaren na invoering, 2007, gericht. In het bijzonder allereerst op de invoering van de huishoudelijke hulp. Deze invoering kostte veel energie van de gemeenten. Op de prestatievelden 7-9 maakten de 39 centrumgemeenten al beleid. Hiermee kunnen ze voortgaan. Nieuw bij de Wmo is dat nu ook andere gemeenten op deze prestatievelden beleid moeten gaan voeren. Vaak gebeurt dat in overleg en samenwerking met de centrumgemeenten.

Bij het maken van beleid streeft de overheid participatie van alle doelgroepen na. De gemeenten moeten personen uit die doelgroepen laten participeren in het beleid. Hoe die

⁷³ Memorie van Toelichting, pag.6 en 7.

⁷⁴ Memorie van Toelichting, pag.7.

⁷⁵ Memorie van Toelichting, pag.8 en 9.

⁷⁶ Memorie van Toelichting, pag.2

⁷⁷ Op weg met de Wmo, pag.32.

participatie vorm gegeven wordt is overgelaten aan de gemeenten. In hoofdstuk 2 ga ik nader in op participatie en niveaus van participatie.

De Wmo is dan ook te typeren als een participatiewet (en dus niet als een zorgwet in de zin van de vroegere WvG!). Mensen uit de categorieën genoemd in de prestatievelden 7-9 worden specifiek gevraagd deel te nemen in een Wmo- Adviesraad . Participeren moet geleerd worden; door de burgers, door de gemeenten. Gemeenten zijn daar niet altijd aan gewend. Dat kost goede wil, tijd en geld. Uit onderzoek blijkt dat slechts 5% van de activiteiten op verslavingsgebied gebeurt op basis van de Wmo. Andere beleidsprikkels zijn belangrijker op dit prestatieveld. Zie het Plan van Aanpak van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport⁷⁸ . Vooral de professionele OGGZ instellingen houden zich met verslavingszorg bezig maar bemoeien zich ook met de organisatie van de participatie van verslaafden in de Wmo adviesraden. Zij pogen immers op regionaal niveau pools van verslaafden te organiseren die dan op hun beurt Wmo adviesraden kunnen informeren op prestatieveld 9 van de Wmo.⁷⁹ Er is nog op het gebied van participatie van verslaafden veel werk te verrichten door de gemeenten.

De gemeenten moeten dus beleid maken om mensen te laten participeren aan de maatschappij en in politieke organen. De Wmo is niet gericht op het Zichzelf worden van mensen, niet op autonomie.

Participeren is een bepaalde vorm van democratisch handelen. In democratisch handelen worden personen als gelijken beschouwd. De Wmo heeft als een van haar doelstellingen personen als gelijken te behandelen. Maar aan die gelijkheid kan op verschillende manieren van democratisch handelen invulling worden gegeven. In Nederland is de vorm van participatiedemocratie nog niet zo lang ingevoerd. De Wmo is een participatiewet. Hoe moeten we daarmee omgaan? Hoe valt die in te passen in de dominante vorm van democratie in Nederland? Het zijn vragen die leven bij personen, ambtenaren en politici. Daarom geef ik in onderstaande een kleine excursie over democratie en vormen van democratieën.

1.6. Democratie.

Voor deze paragraaf heb ik dankbaar gebruik gemaakt van de publicatie Vitale Democratie van Frank Hendriks in de reeks studies over politieke vernieuwing aan de VU.⁸⁰

1.6.1. Vier modellen van democratie.

Democratie lijkt voor een ieder in Nederland helder. Maar uit de samentrekking van demos (volk) en kratia (macht), het volk dat regeert zelf of via anderen die worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd door het volk, ontstaan meerdere denk- en handelingsmodellen⁸¹. Niet alleen het volk dat regeert is belangrijk in de idee democratie maar ook dat de inbreng van iedere burger in principe gelijk is aan die van een andere burger.⁸²

⁷⁸ Plan van Aanpak van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Den Haag 2006.

⁷⁹ Zorgbelang Brabant. Borging Wmo GGZ 2010. Ruud Voncken Adviseur team GGZ, verslaving, maatschappelijke opvang, welzijn en Wmo GGZ Zorgbelang- Brabant December 2009.

⁸⁰ Frank Hendriks, Vitale democratie, theorie van democratie in actie, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006.

⁸¹ Frank Hendriks, a.w. pag 9.

⁸² Frank Hendriks, a.w. pag.35.

Democratie kent vele uitdrukkingsvormen maar daaronder steken vier basismodellen, die steeds weer opnieuw naar voren komen, in verschillende varianten en modellen, als we het hebben over democratie.

Die vier modellen, bij Hendriks, zijn gevormd langs de lijnen van direct en indirect en aggregatief (majoritair-de meerderheid, 50% plus 1) en integratief (non-majoritair, allen meenemen).⁸³ Die vier basistypen ⁸⁴zijn dan:

	Aggregatief (majoritair)	integratief (non-majoritair)
Indirect (representatief)	Penduledemocratie	Consensusdemocratie
Direct	Kiezersdemocratie	Participatiedemocratie

Hendriks maakt dus een classificatie van democratieën langs twee wegen: aggregatief versus integratief, waarbij de hamvraag is **hoe** de democratische besluiten worden genomen- is het eenvoudigweg majoritair stemmen of deliberatief overleggen?- en langs de weg van directe versus indirecte democratie, waarbij de kernvraag is **wie** de uiteindelijke beslissing neemt. Gaat dat via vertegenwoordigers aangewezen door de burgers of nemen de burgers zelf de beslissingen? Is het een democratie van toeschouwers of een democratie van doehet-zelvers?⁸⁵

Hendriks geeft hiermee een formele definitie van democratie. Wat de democratieën nastreven, de materiële inhoud, laat hij buiten beschouwing. Dat is immers overgelaten aan het volk.

1.6.2. Democratie: zingevend ideaal en houdbare praktijk.

Er is een verschil tussen het ideaal van democratie als richtinggevend, zingevend ideaal en de houdbare praktijk.

Idealiter vereist politieke gelijkheid onder de leden van de gemeenschap in de bepaling van het beleid van de gemeenschap, volgens Dahl⁸⁶:

- effectieve participatie. De leden van de politieke gemeenschap moeten gelijke, effectieve mogelijkheden hebben om hun visies kenbaar te maken;
- gelijk stemrecht. De leden moeten gelijke, effectieve stemrechten hebben en alle stemmen moeten gelijk geteld worden;
- verlichte begripvorming. De leden moeten gelijke, effectieve kansen krijgen om kennis op te doen relevant voor de beleidsbepaling;
- beheersing van de agenda. De leden moeten bepalend zijn voor wat er op de politieke agenda staat; de agenda is nooit gesloten;
- inclusie van volwassenen. De burgerrechten moeten in principe gelden voor alle volwassen, vaste leden van de politieke gemeenschap.

Dit ideaal van democratie wordt niet gehaald. We moeten er wel naar blijven streven. Het hoogst haalbare is de realistische democratie of polyarchie- velen regeren, elkaar

⁸³ Frank Hendriks, a.w. pag.27.

⁸⁴ Frank Hendriks, a.w. pag.27.

⁸⁵ Frank Hendriks, a.w. pag.41.

⁸⁶ Frank Hendriks, a.w. pag.37.

afwisselend en corrigerend. Dan moet zo'n democratie minimaal voldoen aan de eisen van gekozen gemachtigden, vrije, eerlijke en redelijk frequente verkiezingen, alternatieve informatiebronnen beschikbaar voor de burgers, vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en inclusieve burgerrechten.⁸⁷

Hendriks volgt een classificatiesysteem van vier grondvormen van democratie. Deze verschilt van een populaire classificatiestrategie waarbij er sprake is van een drempelwaarde (een bepaalde vorm van democratie om als zodanig erkend te worden zoals een eerste streepje op een meetlat) en een continuümwaarde (het niveau van de vervolgstreepjes). Voordeel is dat alle vormen van democratie tot een meetlat worden herleid. Groot nadeel is dat verschillende mensen verschillende meetlatten hanteren.

Ook verschilt het classificatiesysteem van Hendriks met een veelvoorkomende strategie waarbij democratie verbonden wordt met normatief geladen schemata. Zo'n kaders kunnen volgens hem makkelijk leiden tot een goed- fout denken. Hij neemt van dergelijke strategieën afstand. Het gaat hem om een classificatie van bias, vervormingen, in het gesprek over democratie.

De twee dimensies, aggregatieve (stemmen) versus integratieve (praten) democratie en directe (zelfbeschikking) versus indirecte (representatie) democratie leiden tot vier grondvormen van democratie:

Indirect en aggregatief leidt tot pendule democratie

Indirect en integratief leidt tot consensusdemocratie

Direct en aggregatief leidt tot kiezersdemocratie en

Direct en praten leidt tot participatiedemocratie.

Wat zijn de kenmerken van deze vier hoofdvormen van democratie?

1.6.3.Hoofdkenmerken van de vier basismodellen van democratie.

Achtereenvolgens bespreek ik de hoofdkenmerken van de verschillende grondvormen van democratie.⁸⁸

1.6.3.1.Penduledemocratie.

Deze is principieel indirect van aard. Het 'Westminstermodel' is hiervan de vorm. De burger mag eens in de zoveel tijd stemmen; het primaat ligt daarna bij de gekozen politici. In kiesdistricten geldt 'the winner takes all'. De beleidsvorming vindt zoveel mogelijk majoritair (50% plus 1 is voldoende voor de meerderheid) plaats. Volgens de voorstanders van deze vorm van democratie is een groot voordeel dat signalen van algemene verkiezingen met kracht doorwerken in de volksvertegenwoordiging en vervolgens in bestuur en beleid. Een groot nadeel is dat er volledig voorbij gegaan kan worden aan de inbreng van de andere partij, want zij vormen de minderheid.

⁸⁷ Frank Hendriks, a.w. pag.37 en 38. Dit alles volgens Dahl.

⁸⁸ Frank Hendriks, a.w. pag.42 en 43.

1.6.3.2.Kiezersdemocratie.

Hier wordt aggregatieve besluitvorming gekoppeld aan directe vertegenwoordiging. Specifieke uitdrukkingvorm is de 'New England town meeting', waar burgers bij elkaar gezeten beslissen (handen opsteken, ja's en neen's tellen, en de meeste stemmen laten gelden). Het besluitvormende referendum is hiervan ook een voorbeeld, waarbij eveneens een gewone meerderheid de doorslag geeft bij een ja/nee vraagstelling. Volgens voorstanders van deze kiezersdemocratie is de kracht hiervan dat burgers niet afhankelijk zijn van anderen om gehoord te worden. Bovendien wordt er geluisterd naar ieders inbreng en zit men zo lang bij elkaar totdat er een meerderheid gevonden is.

1.6.3.3.Participatiedemocratie.

Kenmerkend hier is dat directe vertegenwoordiging met integratieve besluitvorming wordt gecombineerd. Minderheden mogen niet zomaar worden 'overruled'. Er moet met hen rekening worden gehouden. Besluitvorming is eerst en vooral een proces van uitvoerig praten en consensus zoeken. Brede participatie is dan belangrijk om de legitimiteit van besluitvorming te waarborgen. Iedereen heeft evenveel recht om iets in te brengen. Niemand mag het machtswoord spreken. Neuzen tellen gebeurt aan het eind van de rit, maar dan meer om keuzes te bevestigen dan om beslissingen te nemen.

1.6.3.4.Consensusdemocratie.

Deze vorm van democratie is in beginsel indirect van aard. Zaakwaarnemers doen de bulk van het besluitvormende werk op een bijzondere, integrerende en consensuszoekende manier. Collectieve besluitvorming vindt zoveel mogelijk in coproductie, medebewind en coalitieverband plaats. In de besluitvorming wordt naar consensus en een breed draagvlak gestreefd. Belangrijke minderheden worden in principe niet overruled. In de agenderings- en voorbereidingsfase worden vertegenwoordigers van maatschappelijk belangen en segmenten uitgebreid geconsulteerd. Bij de uitvoering van beleid wordt het maatschappelijk middenveld ook uitgebreid ingeschakeld. Deze vorm komt in varianten voor in landen als Nederland, België en andere verdeelde samenlevingen.

1.6.4.Dominante vorm van democratie in Nederland.

Volgens Hendriks komen de vier grondvormen nooit zo voor. Waar democratie wordt gepraktiseerd gaat het altijd om mengvormen, met meer of minder sterker accenten op verschillende vormen van democratie.

In Nederland is de hoofdstroming van democratie de consensusdemocratie. Deze vorm is gemengd met vormen van participatiedemocratie⁸⁹, zoals blijkt uit de gemeenten waar deeltgemeenteraden zijn. Dit blijkt ook uit de Wmo die meer participatie in de heersende consensusdemocratie nastreeft op het niveau van beleid en dan m.n. bij de beleidsvoorbereiding en bij de beleidsbepaling.

⁸⁹ Van Leeuwen merkt in haar scriptie op dat 'het vroegtijdig betrekken van burgers in het beleidsproces is een fenomeen dat zich nog niet al te lang voordoet in bestuurlijk Nederland. Het is begin jaren '90 als overheden voor het eerst beginnen te experimenteren met vormen van burgerparticipatie. Dit gebeurt eerst voornamelijk op het terrein van ruimtelijke ordening, maar later breidt het zich ook uit naar andere beleidsterreinen (Hartman,2008:143)'. A.w.pag.14.

1.6.4.1.Wmo: consensusdemocratie en participatiedemocratie .

Bij de bespreking van de Wmo hebben we gezien dat het ideaal van de Wmo inzake het beleid is: de burgers aan zet. De burgers moeten dan beleid maken; voorstellen doen tot beleid, agenda bepalen en meepraten in de beleidscyclus.

Art.11 en 12 van de Wmo geven aan dat het College van B&W zich moet laten adviseren door de instanties die met zorg, welzijn en wonen bezig zijn in de gemeenten en door de burgers van hun gemeenten. Dit gebeurt dan in de Wmo- adviesraden. Zeker in de beleidsvoorbereiding voordat de gemeenteraad in het heersende duale stelsel plannen van B&W krijgt aangereikt heeft dit college van B&W de burgers al geconsulteerd en advies gevraagd. Dit is een vorm van participatie-democratie. Het feitelijk direct en integratief participeren komt niet sec voor in Nederland daar de gemeenteraad, representanten van en gekozen door het volk, de hoogste baas is in de gemeente is. Deze keurt het beleid goed en controleert het beleid in de gemeente.⁹⁰ Dit betekent dan ook dat participatie-organen nooit verder kunnen komen dan mee-ontwikkelen van beleid⁹¹.

Deze vorm moet nog geleerd worden door colleges van B&W en door gemeenteraden. Wmo raden zijn adviescolleges voor beleid van de colleges van B&W en behoren niet tot de deelnemers op het maatschappelijk middenveld bij de uitvoering van het beleid .

1.6.5. Formele definitie democratie en Wmo.

De omschrijving van democratie door Hendriks is louter een formele. In een democratie worden natuurlijk ook waarden nagestreefd en daaruitvolgende ethische normen gesteld; wat men via de vorm van democratie nastreeft en daarin goed en fout vindt, waar men grenzen trekt. Hierover kan natuurlijk discussie ontstaan daar er verschillende stromingen en ethische patronen zijn in de samenleving. In de Wmo komt een beeld naar boven waarbij de overheid uitgaat van en een beroep doet op sociale betrokkenheid om burgers mee te kunnen laten doen waar dat niet lukt bij die burgers. Zo vindt de overheid het eerst en vooral van belang dat ieder voor zichzelf opkomt. Lukt dat niet dan moet de familie en de buurt bijspringen. En pas als dat ook niet meer lukt mag er aanspraak worden gemaakt op ondersteuning van en door de gemeente. Ook wil de overheid met deze Wet de rechtsgelijkheid bevorderen.

In een consensusdemocratie met participatietrekken is het belangrijk dat er meerderheden worden gevormd nadat er overleg is geweest met alle betrokken groepen. Zo behoort een democratie te werken. In de Wmo wordt speciaal aandacht gevraagd voor die groepen wier stem normaal nauwelijks gehoord wordt. In het Beleidsplan Wmo moet het college van B&W aangeven dat ze en hoe ze zich vergewist heeft van de belangen van deze mensen. Tot nu toe wordt in de beleidscyclus de stem van de verslaafden erg weinig gehoord. Dat heeft tot gevolg dat de verslaafden niet als gelijken behandeld wordt in het kader van mee beleid maken. Dat is ondemocratisch. Dat hoeft niet te betekenen dat er niet goed gezorgd wordt voor de verslaafden.

⁹⁰ Lotte Penning zet in haar scriptie uiteen dat ook aan de Wmo- raden verantwoording van beleid moet worden afgelegd waardoor deze raden een "countervailing power", een instantie die tegenover B&W staat, worden. B&W moeten er rekening mee houden. De mate van invloed die deze Wmo- raden hebben is verschillend. Zie Penning a.w.

⁹¹ Dit is het op een na hoogste niveau van participeren op de participatieladder die aan de orde komt in het gedeelte participatie.

1.7. Samenvatting Wmo.

De Wmo is een wet zijn die zich richt op het scheppen van randvoorwaarden, het stimuleren van én het ondersteunen bij het leiden van een normaal leven van die mensen voor wie dat niet vanzelfsprekend is.⁹² Maar wel uitdrukkelijk gericht op meedoen in de maatschappij en meepraten in beleidscircuits. En dat alles in samenwerking met de personen die het betreft. Wat een normaal leven is wordt idealiter in overleg bepaald tussen de gemeente en de doelgroepen.

De Wmo is een participatiewet en geen voorzieningenwet pur sang. Zij is immers gericht op participatie zowel maatschappelijk (meedoen) als politiek (meepraten) en niet in de eerste plaats op het verstrekken van voorzieningen. Dat zit er wel in als gevolg van de opname van de vroegere Wet voorzieningen gehandicapten (WvG).

In die Wmo worden vele verschillende doelgroepen benoemd. Zij zouden op beleidsmatig gebied alle moeten kunnen meepraten in een Wmo- adviesraad . De Wmo is een brede wet; zij richt zich op meer als alleen maar doelgroepen, zij richt zich in principe op de hele samenleving.

De groepen zoals die genoemd worden in de verschillende prestatievelden zouden allen empowered moeten worden tot het meedoen en mee beleidmaken in de gemeenten, volgens de Wmo. Zij zouden dus ook beleidsmatig sterker gemaakt moeten worden. Hoe daarmee moet worden omgegaan wordt overgelaten aan de gemeenten. Zij moeten immers beleid maken op Wmo gebied en de participatie organiseren.

De gemeenten moeten beleid maken op de 9 prestatievelden en de uitvoering hiervan regisseren.

1.8. Kritische beschouwing 'kwetsbare burger' .

In deze paragraaf wil ik nadenken over het gebruik van de term kwetsbare burgers en kwetsbare ingezetene in het kader van de Wmo getoetst aan kwetsbaarheid bij Le Blanc. De Wmo gaat vooral uit van mondig claimende burgers die weten waar ze moeten zijn om ondersteuning te krijgen. De Wmo veronderstelt dat alle genoemde groepen in de prestatievelden, dus ook verslaafden, mee kunnen praten over beleidszaken die hun aangaan. In de Wmo tekst wordt vooral gesproken over personen, doelgroepen die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben. De /Wmo geldt voor alle ingezetenen van de gemeenten.

In de Algemene Bepalingen wordt wel gesproken over kwetsbare personen en dan worden m.n. de groepen bij de Openbare Geestelijke Gezondheid (OGGZ prestatieveld 8) bedoeld. In de Memorie van Toelichting wordt de term kwetsbare burger genoemd en dan worden de burgers in alle prestatievelden behalve veld 1 bedoeld.

De Rijksoverheid heeft theoretisch oog voor die groepen die niet sterk genoeg zijn om vanuit zichzelf mee te kunnen praten. Deze mensen moeten worden opgezocht en versterkt worden. Deze versterking zou dan lokaal moeten plaatsvinden.

De overheid gaat met deze wet dan uit van zowel burgers die niet kwetsbaar zijn en wel kwetsbaar zijn. De overheid brengt geen uitgesproken relatie aan tussen kwetsbaar zijn / maatschappelijke ondersteuning behoeven en autonomie, Zelfwording. Wel met het kunnen meedoen in de maatschappij door burgers die maatschappelijke ondersteuning hiertoe nodig hebben. Het gaat de overheid klaarblijkelijk meer over de sociale samenhang

⁹² De kleine Gids etc.pag.9.

dan over het individuele Zelf worden, eventueel afwijkend van de geldende norm in de samenleving. Dat is anders dan bij Le Blanc.

Bij hem zien we dat iedereen kwetsbaar is en beschouwd moet worden als gelijke in asymmetrische relaties in relatie tot autonomie, tot zelfwording. Door menselijk gedrag, door politiek gedrag kunnen mensen extra kwetsbaar worden gemaakt, en belemmerd worden in hun autonomie. Zeker door hen niet de werkelijke kans te bieden om mee te praten. Het is voor Le Blanc, een ethische opgave aan de politiek om de ongelijkheden die ontstaan zijn door menselijk handelen ongedaan te maken met het oog op het Zichzelf kunnen worden en daarmee het anderszijn te respecteren. Respect is voor LeBlanc de ander als gelijke zien in asymmetrische relaties. Het is juist aan de politiek om die mensen te gaan opzoeken en hun te versterken in hun meedoen, omwille van het zichzelf worden. Om de mensen zichzelf te laten worden door hun aan te spreken op wat zij kunnen. Dan worden ze pas weer van waarde voor de samenleving.

Dat mensen moeten worden opgedolven om 'empowered' te worden om Zichzelf, een 'Soi' te worden zie ik niet terug in de Wet. Daarover doet de wetgever geen uitspraken. Wel wil de wetgever iedereen als gelijke behandelen in het kader van meedoen in de maatschappij.

In de Wmo komt het bewustzijn dat mensen door politiek gedrag kwetsbaar kunnen zijn niet zozeer naar boven. Wel dat de persoon in eerste instantie voor zichzelf verantwoordelijk is en voor zichzelf moet opkomen, afgeleid van algemene en onpartijdige beginselen.

De wetgever gaat ervan uit dat er vooral mondig claimende personen in Nederland zijn. De wetgever vraagt aandacht voor de kleine doelgroepen die niet gehoord worden.

De wetgever heeft de lagere overheden, de gemeenten, een instrument in handen gegeven om mensen die in nood zijn actief te gaan opzoeken. Gemeenten moeten 'outreaching' gaan werken. Daar komt nog weinig van terecht. Verslaafden bijvoorbeeld moeten zelf zorgen uit de problemen te komen als ze uit het medische circuit zijn geraakt.

1.9.Conclusies.

In het onderstaande geef ik enige conclusies.

1.9.1. Mensen zijn gelijken in asymmetrische relaties.

Bij Le Blanc worden we op het spoor gezet van mensen die allen kwetsbaar zijn als gelijken in asymmetrische relaties. Mensen zijn op zoek zichzelf te worden. Wil er sprake zijn van respect dan moet dit eigen zijn worden gezien. Respectloos omgaan met de ander is de ander niet in zijn eigenheid en anderszijn zien. En dat gebeurt o.a. door mensen feitelijk niet het recht te geven mee te kunnen praten. Dan ontstaat er ongelijkheid. De eerste opdracht van de politiek is ongelijkheden te egaliseren bijv. de ongelijkheden in mee kunnen spreken weg werken.

1.9.2.De Wmo is een idealistische wet.

De Wmo is een idealistische wet met een idealistische en abstracte vaststelling van de laatmoderne samenleving en van de verhouding tussen burgers onderling en van de burgers tot de overheid. De overheid veronderstelt erg veel. De overheid veronderstelt dat mensen vooral mondig zijn, zelfs als ze gebreken hebben en hun weg naar de participatie zelf weten te vinden en kunnen organiseren. Dat mensen dus mee willen praten en mee gaan praten. Zo veronderstelt de overheid ook dat burgers, die mondig en claimend zijn, onderling voor elkaar willen zorgen. De wetgever verwacht veel van de betrokkenheid van burgers en het daaruit volgende gedrag dat uit die betrokkenheid voortvloeit. *Dat gedrag zou tot twee*

*dingen moeten leiden: een verbetering van de levensomstandigheden in de kleine wereld van gezin, sociaal netwerk, buurt, lotgenoten en anderszins aan elkaar verbonden burgers en ten tweede tot ondersteuning van de kwetsbaren in die kleine wereld. Deze bijzondere maatschappelijke inzet zal, zo is de verwachting, op haar beurt de betrokkenheid weer stimuleren.*⁹³ Dat noemt de wet 'sociale samenhang'. Hoe deze samenhang geschapen en bevorderd moet worden laat de wetgever over aan de gemeenten. Zij zouden immers beter weten wie hun ingezetenen zijn. Zij zouden dan oog moeten hebben voor het specifieke van ieders situatie. Daartoe zouden de gemeenten dan gebruik moeten maken van het instrument 'outreaching' werken.

1.9.3. Gemeenten moeten ongelijkheden wegwerken.

De gemeenten worden geacht de noden van hun inwoners het beste te kennen. Het kan waar zijn dat velen die ondersteuning nodig hebben zich zelf melden en de regie voeren over hun leven, maar hoe zit het met de 'kwetsbare burgers' die dat niet doen? Kennen de gemeenten hen wel? Hier concreet : hoe komen de gemeenten de verslaafden op het spoor? Kennen zij die wel?

De Wet roept op om zeker de kleine doelgroepen die moeilijk een stem krijgen te 'horen' en daarvan verslag te doen in het vierjaarlijkse plan, dat elke jaar aangepast kan worden. De Wetgever expliciteert deze groepen niet, behalve in de Alg. Bepalingen 1.1. waar een keer wordt gesproken over kwetsbare burgers in het kader van de OGGZ. In het evaluatierapport van het SCP en in de publicatie van Snoek en anderen worden deze kleine doelgroepen kwetsbare burgers genoemd. Er is dus onduidelijkheid in deze. De gemeenten moeten uitmaken wie die kleine groepen in hun gemeenten zijn. Hierin ligt m.i. een mogelijkheid tot gelijke maar ook tot ongelijke behandeling. De wet stelt uitdrukkelijk dat de gemeenten niet met elke 'potentiële' burger die kwetsbaar kan worden aan tafel hoeft te gaan zitten. Le Blanc vraagt aandacht voor het respectvol omgaan ook met de "potentiële" mensen die ook kwetsbaar zijn.

In navolging van Le Blanc zijn we in principe allen kwetsbaar en roept het bewustzijn van zulke fundamentele kwetsbaarheid op om ethisch te handelen: te werken aan een goed leven voor jezelf en dat valt samen met het goed voor allen. Wil het werken aan mezelf effectief zijn dan kan dat niet anders dan samengaan met politiek werken. Omgekeerd zou dan moeten gelden dat het werken aan de politieke samenleving ook goed moet zijn voor mijn persoonlijk leven.

Er bestaat naast de ontologische kwetsbaarheid ook een sociologische kwetsbaarheid die mensen excludeert uit de gemeenschap, niet de kans geeft om mee te praten in de samenleving waar het gaat over jezelf worden. Het is juist een taak van de politiek om die mensen die buitengesloten zijn, die dus ongelijk behandeld worden in overlegorganen, bij het beleid te betrekken om hun de kans te geven te werken aan zichzelf en een goed leven te doen leiden, en op deze manier ongelijkheden, ontstaan door sociale patronen, weg te werken. En zo dus als gelijke te worden behandeld. Vanuit dit kwetsbaarheidsdenken moet er dan extra aandacht besteedt worden aan de groepen die vallen onder Wmo prestatievelen 7-9, en zeker van prestatieveld 9, want deze mensen zijn meer ongelijk dan anderen doordat ze nauwelijks deelnemen in Adviesraden.

⁹³ Op weg met de Wmo, pag.30.

1.9.4.Praktijk: Afwezigheid verslaafden in Wmo adviesraden.

De veronderstellingen (solidaire betrokkenheid, deelname van de burgers aan het beleid) blijken wat participatie in de praktijk betreft niet erg goed te werken voor de groep verslaafden. Ze doen (nog) niet mee.

De gemeenten moeten representanten van zowel de natuurlijke als rechtspersonen die actief zijn in de zorg in de gemeenten als representanten van de vragers van maatschappelijke ondersteuning bij het beleid betrekken, zo stelt de Wet. Dat gebeurt door de instelling van Wmo- adviesraden. In deze raden moeten vertegenwoordigers van dergelijke vragers van maatschappelijke ondersteuning en ook van natuurlijke als van rechtspersonen die actief zijn in de zorg in de gemeenten plaatsnemen. Aan de samenstelling van zulke adviesraden/klantenpanels worden verder door de overheid geen eisen gesteld. We hebben gezien dat bepaalde groepen zoals verslaafden in adviesraden en klantenpanels grotendeels ontbreken.⁹⁴ Het zijn met name de OGGZ instellingen die de organisatie van de participatie van verslaafden trachten te regelen.

1.9.5. Samenhang in beleid en uitvoering.

De Wet wijst op de samenhang in beleid. De gemeenten moeten samenwerking bevorderen tussen de mensen, ook in het kader van beleid tussen haar en de doelgroepen van de wet. Het doel daarvan is o.a. samenhang in beleid bevorderen en in de gaten houden. Samenhang in beleid leidt volgens de wetgever tot maatwerk voor de burger en meer doelmatige realisatie van de maatschappelijke doelen van de wet. En we zien dat er bepaalde groepen niet in die samenwerking betrokken zijn.

De uitvoering van beleid ligt bij derden, niet in eerste instantie bij de gemeenten. De gemeenten moeten wel de regie voeren bij de uitvoering van beleid. De vraag is dan of en hoe de gemeenten samenwerken en of de uitvoerende instanties zich houden aan de gemaakte afspraken of hun eigen gangetje gaan. Dit prangt temeer bij de groep verslaafden. Het Wmo- beleid heeft hier nog weinig invloed zoals gezien.

1.9.6.Slotconclusie : op zoek naar het ‘Zelf’ van verslaafden en maatschappelijke inbreng.

De Wmo laat een optimistisch beeld zien van de mens: deze komt voor zichzelf op, claimt zijn rechten. Er wordt uitgegaan van een mens die vooruit wil, die gezien wordt als iemand met mogelijkheden. Is die mens zwak dan wordt hij bijgestaan door de medemens die solidair is met de zwakke of door de gemeente, zo veronderstelt de Wmo. De zwakkere wordt wel genoemd als degene die extra ondersteuning behoeft. Die dan geholpen moet worden mee te doen.

Voor de Wmo is, theoretisch, de maatschappij zo georganiseerd dat eerst de persoon, vervolgens de kleine eenheid van het gezin en buurt en daarna pas het grotere verband van de gemeente in het zicht komt. Het lijkt daarmee dat er recht wordt gedaan aan iedereen. Niemand hoeft, volgens deze Wet uit de boot te vallen. Maar je moet wel zelf aan de bel trekken. In de praktijk valt dat tegen. Er zijn ook mensen die uit beeld verdwijnen, die alleen zijn, die geen extra ondersteuning van gezin, familie buurt genieten. En zich niet melden. En de gemeenten lijken vooralsnog weinig greep te hebben op zorgmijders.

De Wmo gaat enerzijds uit van een begrip burger waarbij deze wordt gezien als mondig, claimend, autonoom, actief en solidair. En dat deze aan zijn trekken wil komen. Anderzijds

⁹⁴ Zie Inleiding en noten 8 tot en met 10.

heeft de wetgever besef van groepen mensen die niet meer mee kunnen in het maatschappelijke en politieke leven. Deze mensen moeten 'empowered' worden om mee te doen, zo wil de Wmo. Maar een groot project dat mensen 'empowered' is stopgezet. En er wordt geen subsidie meer voor dergelijke ondersteuning verleend. De praktijk laat zien dat het aan solidariteit nog wel eens ontbreekt. Zeker met de verslaafden. Zij vallen buiten beeld.

Omdat verslaafden niet of nauwelijks vertegenwoordigd zijn in dergelijke raden komt ook de democratie minder tot zijn recht. In de democratie is immers een voorwaarde dat ieder als gelijke wordt beschouwd.

Le Blanc laat ons zien dat willen mensen respectvol behandeld worden om zo zichzelf te worden we mensen moeten benaderen als gelijken binnen asymmetrische verhoudingen. Daarbij moeten we mensen niet vastpinnen op de onvermogens maar hun benaderen met een houding die gericht is op wat ze wel kunnen, welke vermogens ze wel meenemen. Het is dan zaak deze vermogens op te delven bij mensen. Om zelf te worden.

Op welke wijze kunnen de vermogens van verslaafden opgedolven worden opdat ze kunnen worden die ze zijn en hoe kunnen die vermogens maatschappelijk tot hun recht komen is dan de vraag. Op de verhouding tussen kwetsbaarheid en autonomie gaat de Wmo niet in. De Wmo veronderstelt erg veel; dat burgers vooral mondige burgers zijn, dat er solidariteit tussen groepen is, dat gemeenten hun burgers kennen, dat mensen willen meedoen aan de samenleving zoals die is en zich ontwikkelt en dat dit alles zal leiden tot een maatschappij met meer cohesie en lagere ziektekosten.

Het versterken van de positie van dergelijke groepen die niet meedoen aan beleid, zoals verslaafden is dus noodzakelijk, niet alleen vanuit de Wet gezien, maar ook vanuit de ethische praktijk. Dan pas horen verslaafden er echt bij. Het is aan de politiek om ongelijkheden weg te werken door mensen die sociaal uitgesloten zijn te versterken. Welke versterking is dan hier op zijn plaats? Waarmee zijn verslaafden echt geholpen? Is dat door hen te versterken in hun overlegkwaliteiten om bijv. mee te doen in de Wmo adviesraden of anderszins?

Om deze vragen te beantwoorden zal ik eerst helder moeten krijgen wat we verstaan onder verslavingen en wat hun aard is. Welke kenmerken zijn er aan te wijzen? Kan men spreken van een groep verslaafden? Of worden verslaafden juist onder andere gekenmerkt door het niet behoren tot één groep? Zijn verslaafden vanuit hun problematiek wel in staat tot dergelijk gevraagd meepraten? Wat maakt participatie zo moeilijk voor verslaafden? 'Kan het model van 'Empowered Participation' ons helpen om inzicht te verkrijgen in de oorzaken waarom verslaafden niet participeren aan Wmo raden? Onder welke voorwaarden zou zo'n participatie wel lukken? In hoofdstuk 2 ga ik nader in op de problematiek van participatie en verslaving waarna ik in hoofdstuk 3 de theorie en werking van 'Empowered Participation' in de praktijk samen vat.

Hoofdstuk 2. Participatie van verslaafden in de Wmo.

2.1. Inleiding.

In dit hoofdstuk ga ik in op participatie, niveaus van participatie, kenmerken van verslavingen, en waarom verslaafden zouden moeten participeren.

De Wmo is een participatiewet. Niet alleen om mee te doen maar ook om mee te praten in beleidsorganen. Burgers worden opgeroepen mee te doen aan beleidsvorming. Zo ook verslaafden. Waarom zouden verslaafden mee moeten doen in beleidsvorming?

2.2. Burgerparticipatie.

Burgerparticipatie is in Nederland⁹⁵. Wat zijn de doelen van burgerparticipatie? Waarom is er burgerparticipatie nodig? Dit onderzoek ik aan de hand van argumenten die aangedragen worden door de bestuurskunde, de zorg, door de visie op antropologie van Le Blanc en vanuit de Wmo zelf.

2.2.1. Vanuit de bestuurskunde.

Er zijn in de bestuurskunde drie doelen van burgerparticipatie in beleid te onderscheiden: vergroting van draagvlak vinden voor beleid, verrijking van beleid én democratisering (ieder moet als gelijke zijn stem kunnen laten horen). Bij elk participatiedoel is werving en selectie van burgers van belang.⁹⁶ Zo is voor het vinden van vergroting van draagvlak van belang om representatieve burgers te vinden, bij verrijking van beleid is dan deskundigheid van belang, en bij democratisering is representativiteit van belang. Bij dit laatste is van belang dat 'alle' (of op zijn minst een representatieve vertegenwoordiging van) stemmen gehoord worden, zodat recht gedaan wordt aan het principe van democratie.⁹⁷

2.2.2. Vanuit de zorg.

Niet alleen vanuit de bestuurshoek kunnen argumenten worden aangedragen voor beleidsparticipatie. Ook vanuit de zorg worden er argumenten geleverd. Bijvoorbeeld in het Masterprotocol Resultaten Scoren⁹⁸ (MRS) in het kader van Verslavingszorg. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) werkt met verslavingsorganisaties samen aan het inzichtelijk maken en verbeteren van de kwaliteit van de verslavingszorg sinds 1999. Dit wordt gedaan door het ontwikkelen van protocollen, richtlijnen, handleidingen en literatuurstudies, het implementeren van hieruit volgende producten en het borgen van de ontwikkelde kennis en ervaring. Hierbij is sprake van een permanente samenwerking tussen bestuurders, professionals en wetenschappers. Het Masterprotocol heeft tot doel om een uniforme kwaliteit van de ontwikkelde producten te realiseren. Het Masterprotocol vormt de basis van het keurmerk Resultaten Scoren.

In het vernieuwde MRS uit 2010 wordt onder andere aangegeven dat bij richtlijnontwikkeling de cliënten zeker hierbij betrokken moeten worden omdat ze eigenaar

⁹⁵ Lotte Penning, a.w. vermeld bij noot 21 van hoofdstuk 1.

⁹⁶ Lotte Penning, a.w. vermeld bij noot 21 van hoofdstuk 1.

⁹⁷ Van Leeuwen, a.w., pag.17 en 18.

⁹⁸ Dr. H.A.M. Jansen, Drs. A. Snoek, Masterprotocol Resultaten Scoren, Handleiding voor de ontwikkeling van protocollen en kennisdocumenten voor de verslavingszorg, GGZ- Nederland, publicatienummer 207 – 38, hier pag.3 en 16. Door Dr. Carola Schrijver werd ik gewezen op dit rapport evenals op een studie van Megchelen, P. van (2007). De balans tussen evidence en ervaring. Patiënten en cliënten doen mee met richtlijnontwikkeling. Medisch contact, 62(14), 614-617. Dank hiervoor aan Dr.Carola Schrijver.

van het probleem zijn. De effecten van een richtlijn zijn in eerste instantie voelbaar bij de mensen die eigenaar van het probleem zijn.

Ook Van Megchelen wijst in zijn artikel, waarin de balans die er moet zijn tussen evidence-based en experience-based bij de ontwikkeling van richtlijnen, op het belang van cliëntenparticipatie. De richtlijn heeft immers een enorme impact op zijn of haar leven⁹⁹. Het betrekken van de patiënten *'kan leiden tot betere kwaliteit van de hulpverlening en een versterking van de positie van patiënten, familieleden en hun organisaties'*¹⁰⁰. Vooral het verdwijnen van het bijzondere patiëntenperspectief dat beschreven is door hulpverleners die zelf ooit patiënt geweest zijn en daarom menen te weten wat patiënten wensen en verwachten,¹⁰¹ vormt een motivatie die patiënten te betrekken bij richtlijnontwikkeling. Van Megchelen citeert Vermeulen die aangeeft dat in het kader van zorg- op- maat geven er meer gelet moet worden op de verschillen die er tussen mensen zijn. Het MRS geeft ook aan dat er meer gelet moet worden op de verschillen in culturele achtergrond waar het gaat om de toepasbaarheid van de richtlijnen¹⁰².

Dezelfde Vermeulen geeft ook aan dat er een probleem is bij cliëntparticipatie: *'je wordt als gelijke behandeld, maar dat ben je niet. Je moet het hebben van een dag dat je goed bent'*¹⁰³. Ook het niet gewoon zijn te vergaderen en de onhelderheid over wat er van je verwacht wordt maakt deze participatie moeilijk.

Kortom: het kwetsbaarheidbesef (hier opgevat als het weten dat mensen gekwetst zijn) en het omgevingsaspect zijn van groot belang bij het afwegen van beleidsdoelstellingen die kwetsbare groepen raken en daarom moeten ze meedoen bij richtlijnontwikkeling, ook al is dit niet altijd even gemakkelijk vanwege de eigen aard van de problematiek. Mijns inziens tellen deze argumenten vanuit de zorg voor cliëntenparticipatie zeer zeker ook voor het meepraten van verslaafden in het beleid omdat het daarin in eerste instantie zou moeten gaan om het goed van de verslaafden zelf.

2.2.3. Vanuit de antropologie.

Vanuit de analyse van de antropologische kwetsbaarheid van Paul Ricoeur door Le Blanc is een derde argument tot participatie af te leiden. Juist omdat kwetsbaarheid hier verbonden wordt met autonomie, met Zelfwording waarbij een vermogen gedoubleerd wordt in een onvermogen en de mens die iets niet kan, bijv. meespreken over zijn eigen leven, deze mens op weg naar zichzelf worden de kans moet krijgen om mee te spreken. De mens wordt ook zichzelf door te spreken en te verhalen over zichzelf. Ook moeten we de sociologisch kwetsbare mens die door politiek handelen is uitgesloten weer betrekken bij alles wat niet alleen hem/haar aangaat maar juist ook omwille van het goede leven voor allen. Het is, zo Le Blanc, de taak van de politiek om ongelijkheden weg te werken en juist de stem te doen horen van deze kwetsbare medemens omwille van zichzelf en omwille van het goed van allen.

⁹⁹ Van Megchelen, a.w. pag. 614.

¹⁰⁰ Van Megchelen, a.w. pag. 615.

¹⁰¹ Van Megchelen, a.w. pag. 615. Zie ook Peter Derks, Heroïne. Het dorpje 'Stigma' Free Musketeers, Zoetermeer, eerste druk maart 2010. Hij heeft dit boekje juist geschreven vanuit de overtuiging dat hulpverleners niets weten van de eigenheid van verslaving. Hij sprak dit uit in het programma De Reünie, uitzending 3 april 2011. Zelf zei hij in een telefoongesprek met me op dinsdag 5 april 2011 dat deze uitspraak enigszins gechargeerd is.

¹⁰² Dr.H.A.M. Jansen e.a pag.3 Voorwoord.

¹⁰³ Van Megchelen, a.w. pag. 615.

2.2.4. Vanuit de Wmo.

In de Wmo is het doel juist sociale en politieke participatie. Waar mensen beperkingen ondervinden of waar er ongelijkheden in participatie zijn moeten ze daartoe ondersteund worden. Dat is dus juist het doel van de Wet. Empoweren tot meedoen en meepraten.

In participatie zijn verschillende niveaus van betrokkenheid bij de beleidscyclus te onderscheiden. Welke niveaus van participatie we kunnen onderscheiden behandel ik in onderstaande paragraaf.

2.3. Niveaus van burgerparticipatie.

Om hierin inzicht te krijgen ben ik te rade gegaan bij van Leeuwen¹⁰⁴. Participeren in beleid is een vorm van invloed uitoefenen op dit beleid.

Participeren op beleidsniveau kan op verschillende manieren, op verschillende niveaus van invloed uitoefenen. Deze worden zichtbaar in participatieladders. De belangrijkste is die van Arnstein. Deze geeft de niveaus aan naar de mate van *betrokkenheid*, waarbij vooral gekeken wordt naar *machtsaspecten*. In navolging van de participatieladder van Arnstein hebben Edelenbos en Monnikhof een participatieladder ontwikkeld gebaseerd op de Nederlandse praktijk. Zij onderscheiden achtereenvolgens de treden: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Hoe hoger op de ladder, hoe groter de betrokkenheid van de burger is en hoe meer invloed deze kan uitoefenen op het beleidsproces. In dit beleidsproces kunnen de volgende fasen onderscheiden worden: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie, en terugkoppeling en heroverweging. Per fase kan een andere mate van betrokkenheid gelden.¹⁰⁵

In de Wmo wordt duidelijk gemaakt dat de burgers in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken moeten worden bij het beleid. Wmo, art.11: *'Het college van burgemeester en wethouders betreft de ingezetenen van de gemeenten en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van het beleid betreffende maatschappelijke ondersteuning, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening.'*¹⁰⁶ Daarbij vraagt de overheid bijzonder te letten op kleine doelgroepen die hun geluid niet zo goed kunnen laten horen: *'Onverminderd het eerste lid vergewist het college van burgemeester en wethouders zich bij de voorbereiding van het beleid tevens van de belangen en behoeften van ingezetenen die hun belangen en behoeften niet goed kenbaar kunnen maken'*¹⁰⁷. Voordat het college van B&W een voordracht tot vaststelling van het beleid door de gemeenteraad doet moet het college advies ingewonnen hebben bij de vragers van maatschappelijke ondersteuning. Wmo art.12 maakt dit duidelijk: *'Alvorens een voordracht tot vaststelling door de gemeenteraad te doen, vraagt het college van burgemeester en wethouders over het ontwerp- plan advies aan de gezamenlijke vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de kant van de*

¹⁰⁴ Zie inleiding noot 14.

¹⁰⁵ Van Leeuwen, a.w. pag.16 en 17.

¹⁰⁶ Wmo art. 11, lid 1.

¹⁰⁷ Wmo art. 11, lid 4.

vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning'.¹⁰⁸ Maar dat betekent niet dat iedereen gevraagd hoeft te worden. De colleges van B&W mogen zelf bepalen wie ze representatief achten. Aan deze plicht tot participatie bij de beleidsvoorbereiding en tot advisering door de representatieve organisaties van vragers van maatschappelijke ondersteuning geven de colleges vorm door de instelling van Wmo- raden, Wmo- klantenpanels of Wmo- cliëntenraden. Hier gebruik ik de term Wmo- raden. Door de instelling van adviesraden ontstaat ook een vorm van horizontale verantwoording; B&W moeten immers, in voorkomend geval, met redenen omkleed aangeven waarom een advies niet wordt overgenomen.

De Wmo legt de uitvoering van het beleid niet bij de gemeente. De gemeente voert de regie over de uitvoering, zegt de Wmo. De vaststelling van het beleid ligt bij de Gemeenteraad. Dat betekent dus dat de participatie van de burgers in het kader van beleidsvoorbereiding maximaal kan gaan tot coproduceren van beleid.

2.4. Verslaafden en Participatie.

In hoofdstuk 1 is de visie van Le Blanc op kwetsbaarheid gepresenteerd. Antropologisch gezien zijn alle mensen kwetsbaar; allen zijn onzeker over het begin van het leven, allen gaan dood en kunnen ziek worden (fundamentele onzekerheid van het menselijk bestaan), maar mensen zijn ook kwetsbaar in het zichzelf worden door politiek ingrijpen en door structuren. Deze kwetsbaarheid toont zich op vele manieren in verschillende vormen van gekwetst zijn. Willen we respectvol omgaan met elkaar dan moeten we met die verschillende vormen van gekwetst zijn navenant leren omgaan, stelt Le Blanc. Verslaafden zijn dan mensen die een eigen vorm van kwetsbaarheid vertonen. Respectvol omgaan met verslaafden begint dan met zicht te krijgen op de eigen vorm van kwetsbaarheid die aan het licht komt in verslavingen, stelt Le Blanc.

Om respectvol te leren omgaan met verslavingen en verslaafden moeten we dus inzicht krijgen in de aard van verslavingen en verslaafden. Wat zijn de kenmerken van verslavingen, welke gevolgen hebben verslavingen voor de verslaafden zelf en voor de samenleving?

2.4.1. Verslavingen.

Naast de term verslavingen wordt er ook gesproken over excessief gebruik, overmatig gebruik, misbruik en afhankelijk zijn van bijv. alcohol.¹⁰⁹ Ik gebruik hier de ingeburgerde term verslaving. Bij verslavingen vallen drugs- en alcoholverslaving op. Hierover is meer onderzoek verricht dan bij andere verslavingen die van recentere datum zijn. Maar er is sprake van velerlei soorten verslavingen: naast de genoemde drugs- en alcoholverslaving is er ook de verslaving aan het werk, seks, medicijnen, roken, internet, sport, eten, gokken, lange-afstandslopen, winkelen et cetera. In de hulpverlening wordt zelfs gesproken van verslaafd zijn aan de verslaafde¹¹⁰. Verslaving is klaarblijkelijk breder dan alleen drugs- en alcoholverslaving: *'alles wat ons kan helpen om onlustgevoelens onmiddellijk op te lossen*

¹⁰⁸ Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). Tekst geldend op: 01-01-2010.

¹⁰⁹ Zie Ingmar Franken Wim van den Brink, Handboek Verslaving, pag.14. Dit handboek gebruikt de term 'stoornissen in het gebruik van middelen', een overkoepelende term voor misbruik en afhankelijkheid van middelen volgens DSM-1V, verschenen in 1994.

¹¹⁰ Verslaafd aan de verslaafde. Jan Kees den Bakker. Omgaan met drinkers, druggebruikers en gokkers. Uitgeverij Kok Kampen, 1997. Hier pag.49. Deze literatuur werd me aangereikt door Novadic-Kentron, Vught. Waarvoor mijn dank.

kan verslavend werken. Middelen:1) drugs die ingenomen worden, 2) gevoelens die opgeroepen worden (bijvoorbeeld bitterheid) en 3) activiteiten die ondernomen worden (eten om emotionele problemen op te lossen)¹¹¹ .

2.4.1.1. Kenmerken van verslaving.

Kenmerkend voor verslavingen zijn: dat je niet kunt stoppen zonder problemen, je steeds meer en vaker gaat gebruiken over een langere periode, een verslaafde geprobeerd heeft om te stoppen of te minderen maar dat dat niet is gelukt en de verslaafde doorgaat ondanks de problemen die het oplevert.¹¹² Het Handboek Verslaving gebruikt de term verslaving voor de aanduiding van een stoornis die gekenmerkt wordt door compulsief drugszoekgedrag met negatieve gevolgen voor de gebruiker¹¹³. De nadruk ligt dus hier op het dwangmatige in het gedrag.

Bij drugsverslaving is er vaker sprake van polygebruik. Naast heroïne en cocaïne gebruikt men ook nog vaak slaap- en kalmeringsmiddelen met alcohol. Roken doen ze allen.¹¹⁴

De verslavingsproblematiek is multicomplex. Vaak is er sprake van woon- en huiselijke problemen, met sociale problemen, met geld, met werk et cetera.¹¹⁵ Er is vaker sprake van lichamelijke, psychische en sociale problemen.¹¹⁶

Een verslaafde denkt vanuit zijn kleine cirkel van verslaving. Men is in denken en doen continue bezig met 'het middel'. De behoefte aan een middel is onweerstaanbaar. Tegelijkertijd wordt het overmatige gebruik vaak ontkend en verheimelijkt. Men is geestelijk afhankelijk geworden.

Hiernaast is er ook sprake van een lichamelijke afhankelijkheid. Het lichaam vraagt om een middel om de onaangename onthoudings- en ontweningsverschijnselen zoals trillen, transpireren, misselijkheid, spierpijn, angst, prikkelbaarheid en rusteloosheid, te vermijden¹¹⁷.

Verslaving kent ook zijn consequenties op sociaal gebied. Omdat de verslaafde niet meer goed functioneert kunnen er problemen met de omgeving (partner, gezin, familie, vrienden) en op het werk ontstaan. Van de ene kant trekt de verslaafde steeds meer naar die mensen die hem kunnen helpen aan 'het middel' te komen en van de andere kant nemen mensen uit de omgeving vaker veroordelend afstand van de gebruiker. De soorten verslavingen leiden ook tot versplintering in groepen verslaafden. Zo is de harddrug scene een eigen wereldje waarin het er hard aan toegaat en waar anderen nauwelijks tot geen ingang hebben.

¹¹¹ Jan Kees den Bakker, a.w. pag.48 en 49.

¹¹² Jan Kees den Bakker, a.w. pag.26 en 27.

¹¹³ Zie Handboek Verslaving, pag.21.

¹¹⁴ Jan Kees den Bakker, a.w. pag.44.

¹¹⁵ Recht op roes. Rob Jezek. Druggebruikers en belangenbehartiging. Uitgave: René de Miliano/ LSD, Alkmaar. De Wijk 2000. LSD staat hier voor Landelijk Steunpunt Druggebruikers. Hier pag.25. Dit boek werd me aangereikt door Novadic-Kentron, Vught. Waarvoor dank. Zie ook de site van Movisie.

¹¹⁶ Hulp.gids.nl/Verslaving, zie <http://www.hulp.gids.nl/index.php?mid=81&parenst=15>. Geraadpleegd op 2-04-2010.

¹¹⁷ Hierbij merk ik op dat niet ieder die onthoudingsverschijnselen vertoont, bijv. na gebruik van medicijnen de diagnose afhankelijk of verslaafd opgeplakt moet krijgen. De behoefte aan het middel kan ook weer verdwijnen.

Welke gevolgen hebben verslavingen enerzijds voor de verslaafden zelf en voor de samenleving?

2.4.1.2. Gevolgen van verslaving.

De gevolgen van de verslaving zijn er zowel voor de verslaafde zelf als voor de samenleving.

De geestelijke en lichamelijke afhankelijkheid kan er toe leiden dat de verslaafde zijn eigenwaarde en zelfrespect verliest, dak- en thuisloos raakt, vervuult, zwerver wordt, alles om zich heen verliest, geïsoleerd raakt, zieker en zieker wordt, vermagert en zelfs dood kan gaan aan zijn verslaving. De verslaafde neemt op een geheel eigen wijze deel aan het maatschappelijk leven, hij verblijft in zijn 'verslavingswereld' maar neemt niet deel aan het normale maatschappelijk leven en dus ook niet aan beleidsorganen.

Bepaalde soorten verslavingen, bijvoorbeeld aan harddrugs, heroïne en cetera zijn in Nederland wettelijk verboden. Dat leidt ertoe dat drugsgebruik illegaal wordt waardoor de verslaafde tot crimineel wordt. Deze criminalisering heeft op haar beurt weer gevolgen voor de gezondheidsrisico's.¹¹⁸ En voor de participatie aan officiële beleidsorganen. De verslaafde kijkt wel uit in zo'n meepraatorgaan te gaan zitten en over zijn illegale verslaving te gaan praten en de anderen willen niet met een crimineel aan tafel.

De versplintering in groepen verslaafden leidt er toe dat er geen vertrouwen heerst onder de groepen verslaafden onderling. Men vertrouwt de ander niet. Met als gevolg de vraag wie een verslaafde representeert in overlegorganen als er al een verslaafde zou deelnemen aan een Wmo-raad. Wie vertegenwoordigt een verslaafde die deelneemt aan een Wmo adviesraad?

Verslaafden hebben problemen met de georganiseerde samenleving, maar ook geldt dat de samenleving zo haar problemen heeft met verslaafden.

2.4.1.3. Samenleving en verslaving.

Zoals gezien leidt verslaving vaker tot een geïsoleerd leven voor de verslaafde. De samenleving draagt daartoe ook een steentje bij: zij keert zich vaker veroordelend af van de verslaafde. De verslaafde wordt niet vertrouwd in beleidsorganen. Familieleden en buurtgenoten schamen zich vaker voor een verslaafde dan voor een chronisch zieke en accepteren deze niet.

Hoe wordt omgegaan met verslaafden wordt mede bepaald door hoe men over verslaving denkt. En dit denken kan per periode verschillen. Onderstaand geef ik een historisch overzicht, aan de hand van het Handboek Verslaving, over hoe in de geschiedenis vanaf de negentiende eeuw over verslaving en de daarbij behorende interventies is gedacht. Het aanhangen van een model of meerdere modellen bepaalt m.i. ook de beeldvorming over verslaafden en het spreken over verslaafden. En het vormen van een beeld en spreken over verslaafden bepaalt ook of men verslaafden dan als gelijke in een asymmetrische relatie ziet en navenant behandelt.

¹¹⁸ Rob Jezek, a.w. pag.28.

In de geschiedenis vanaf de negentiende eeuw zijn er de volgende modellen met daarbij behorende interventies ontwikkeld:

1. het morele model (verslaving wordt gezien als een teken van morele zwakte en in aansluiting op deze visie werden verslaafden vaak opgesloten in gevangenissen en heropvoedingsgestichten);
2. het farmacologische model: de schuld voor de verslaving wordt weggenomen bij de verslaafden en toegeschreven aan de verslavende stof en dan is er slechts één afdoende maatregel: voorkomen dat mensen nog in aanraking komen met dergelijke gevaarlijke stoffen;
3. het symptomatische model: de verslaving wordt gezien als een symptoom van een onderliggende persoonlijkheidsstoornis en niet als een op zichzelf staande aandoening; een langdurige therapeutische behandeling van de stoornis werd dan gezien als de meest geëigende interventie;
4. het ziektemodel; volgens dit model bestaan er fundamentele (pre morbide) biologische en psychische verschillen tussen verslaafden en niet verslaafden, waardoor de eersten niet in staat zijn om alcohol en andere drugs met mate te gebruiken; de behandeling bestaat er dan in om methodieken toe te passen die erop gericht zijn volledig abtinent te blijven eventueel met behulp van medicatie en/steun van lotgenoten via zelfhulporganisaties als Narcotics Anonymus en Alcoholics Anonymus (AA en NA);
5. het leermodel; verslaving wordt gezien als onaangepast gedrag dat ook weer moet kunnen worden afgeleerd; de belangrijkste interventievormen die hieruit zijn voortgekomen zijn cognitieve gedragstherapie en cue- exposuretherapie die de invloed van de psychologie verraden;
6. het bio psychosociale ontwikkelingsmodel; volgens dit model bestaan er slechts relatieve verschillen tussen verslaafden en niet verslaafden en zijn er vloeiende overgangen tussen gebruik, overmatig gebruik, excessief gebruik, misbruik, schadelijk gebruik en verslaving; dit model gaat niet eenzijdig uit van de stof of van het individu als oorzaak van de verslaving maar ziet zowel het ontstaan als de beëindiging van de verslaving als het resultaat van de continue interactie tussen aangeboren kwetsbaarheid (biologisch), persoonlijke leerervaringen (psychologisch) en omstandigheden (sociaal); multimodale interventies worden dan aangeboden d.w.z. interventies waarbij op een geïntegreerde manier zowel medicamenteuze en psychotherapeutische als sociale interventies worden aangeboden;
- 6a. De laatste jaren lijken de medisch- biologische aspecten binnen dit laatste model een steeds dominantere plaats in te nemen en spreekt men steeds vaker over verslavingen als hersenziekte; medicamenteuze en gedragstherapeutische interventies worden dan als het meest effectief gezien¹¹⁹.

Tegenwoordig wordt bij de definiëring van verslaving meestal uitgegaan van concepten die zijn afgeleid van het biopschosociale afhankelijkheidssyndroom, afhankelijkheid, misbruik en schadelijk gebruik.

Bij de diagnose afhankelijkheid gaat het in beginsel om een combinatie van:

- . lichamelijke afhankelijkheid (tolerantie, onthoudingsverschijnselen);
- . psychische afhankelijkheid (hunkering, 'craving'); het centrale kenmerk;
- . controleverlies (gebruik vaker of meer dan voorgenomen; niet kunnen stoppen met gebruik);
- . en lichamelijke en / of sociale gevolgen van het ongecontroleerde gebruik.

¹¹⁹ Zie Wim van den Brink *Geschiedenis en classificatie* in Handboek Verslaving, pag.14-16.

Deze laatste twee kenmerken worden dan meer gezien als gevolgen ¹²⁰.

Vaak worden, en dan zeker drugsverslaafden, gezien als mensen die overlast geven, een veiligheidsrisico vormen¹²¹. Dan wordt vaak gekozen voor een lik- op - stuk beleid in het kader van verslavingsbeleid.(Wmo prestatieveld 9).

Volgens Peter Derks in zijn boekje *Stigma*¹²² worden verslaafden door de samenleving vaker negatief aangeduid waardoor ze en niet kunnen uitgroeien wie ze zijn en ze niet serieus genomen worden door de samenleving.

Doordat de verslaafden meer gezondheidsrisico's lopen en ook vaker erg ziek zijn kosten ze veel geld aan de samenleving. En dat wordt hen niet in dank afgenomen.

Verslaafden ontbreken in beleidsorganen, zoals in de Wmo-adviesraden. De verslaafden raken zo uit het zicht van de officiële beleidsorganen en van de samenleving.

Toch vraagt de samenleving, de Rijksoverheid in de Wmo, dat verslaafden moeten meedoen in een Wmo adviesraad. Waarom zouden verslaafden moeten participeren in die beleidsorganen? Wat is hun belang?

2.4.2. Participatie van verslaafden. Hun belang.

Hun stem moet gehoord worden in zulke beleidsorganen vindt de wetgever en dat hoort men van de kant van verschillende organisaties en deskundigen die zich met verslaafdenzorg bezighouden en wel om verschillende motieven.

2.4.2.1. Eigenaar van het probleem.

Het Masterprotocol Richtlijnen wijst erop dat participatie van cliënten in stuurgroepen richtlijnontwikkeling en protocolontwikkeling belangrijk is. En wel omdat, - zo wordt gesteld- cliënten eigenaar van het probleem zijn. Als er een nieuwe richtlijn ontwikkeld wordt heeft dat te maken met de wijze waarop omgegaan wordt met cliënten. Het effect van een richtlijn is in eerste instantie voelbaar/ merkbaar voor een cliënt. Daarom moeten ze meepraten om zelf mee te kunnen bepalen hoe er met hen kan worden omgegaan. Dat geldt mutatis mutandis, mijns inziens, ook voor deelname aan de Wmo-adviesraden. In Wmo-adviesraden worden adviezen verstrekt over de omgang met en zorg voor de verslaafden, vaak zonder de inbreng van de verslaafden zelf.

2.4.2.2. Democratisering.

Vanuit de Bestuurskunde wordt erop gewezen dat deelname aan dergelijke beleidsorganen belangrijk is zowel voor het deskundigheidsgehalte als wel voor de democratisering. Daar waar verslaafden niet participeren wordt hun stem niet gehoord en lopen ze het risico niet als gelijke behandeld te worden. In een democratie moet ieder als gelijke behandeld

¹²⁰ Zie Wim van den Brink, a.a. pag.17.

¹²¹ Zie bijv. het optreden van burgemeester Gerd Leers in Maastricht in 2005 en het sluiten van coffeeshops in Bergen op Zoom en Roosendaal in 2010.

¹²² Peter Derks, *Heroïne*, het dorpje 'Stigma' Free Musketeers, Zoetermeer, eerste druk maart 2010. Met de aanduiding "Stigma" wijst de auteur op genezen. Het is de taal van de straat. Zie pag.161.

worden. Dat is de fundamentele opdracht van de politiek in een democratie volgens Le Blanc. Dat gebeurt bij non-participatie van verslaafden in Wmo adviesraden niet. Dat betekent dan dat die organen ont democratiseren .

2.4.2.3. Belangenbehartiging.

Het Landelijk Steunpunt Drugsgebruikers (LSD) wijst erop dat deelname aan beleidsorganen zeer welkom is. Dat is belangrijk voor de analyse van de eigen situatie lokaal en zo kan men de mening van de andere burgers ten opzichte van verslaafden beïnvloeden. Die mening is vaak negatief en getekend door weinig vertrouwen.

LSD wijst er ook op dat er een afstand is tussen hulpverleners en gebruikers. Als de verslaafden dan vertegenwoordigd zouden worden door de hulpverleners blijft die kloof bestaan en komen de echte noden van de verslaafden niet aan bod. Het LSD is zich ervan bewust dat zij ook niet altijd weet wie ze vertegenwoordigen als gevolg van onder andere de versplintering in vele groepen verslaafden. LSD vindt het van belang dat de stem van de gebruiker wordt gehoord om begrip te vragen voor de situatie van de gebruiker en vindt dat ook van belang om zodoende goede opvang te creëren.¹²³

Peter Derks vindt ont stigmatiseren erg belangrijk omwille van de verslaafden zelf. Dan moeten we wel erg rigoureuze maatregelen nemen en de verslaafden een werkelijke kans bieden tot genezing in het dorpje 'Stigma': zo krijgen ze de kans om zichzelf te worden en zelfrespect terug te krijgen¹²⁴.

2.5. Samenvatting.

1. Vanuit verschillende maatschappelijke kanten wordt er gevraagd naar en ingezet op burgerparticipatie. Dit wordt beschouwd als een groot goed.
2. De burgerparticipatie kent verschillende niveaus.
3. Maar meedoen voor cliënten van de zorg is niet altijd vanzelfsprekend en gelijkwaardig: deze zijn vaak afhankelijk van een goede dag. Dit geldt m.m. ook voor het meepraten van verslaafden in Wmo-adviesraden. Lang vergaderen en niet weten wat van hen verwacht wordt maakt de participatie ook moeilijk.
4. De cliëntenparticipatie moet erg gedifferentieerd worden vormgegeven omdat er veel verschillen zitten tussen cliënten, zowel qua aard van de oorzaak voor zorg als wel in de culturele achtergronden.
5. Voor cliënten is het zaak om hun kwetsbaarheidsmotief in te kunnen brengen opdat de zorg navenant adequaat is.
6. Het is niet te doen om over 'de' verslaafden te spreken daar er velerlei soorten verslavingen zijn . Bovendien zijn er binnen een groep verslaafden nog meer versplinteringen. Verslaafden vormen dus niet één groep. Dit stelt dan vragen bij de vertegenwoordiging van verslaafden, als er al een deelname van verslaafden zou zijn, aan officiële beleidsorganen. Wie vertegenwoordigt wie als deze zitting neemt in een Wmo-Adviesraad?

¹²³ Rob Jezek, a.w. pag 27

¹²⁴ Zie noot 29.

7). De problematiek van verslaafden is erg complex .Verslaafden zijn lichamelijk en geestelijk afhankelijk. Hun hele zijn is gericht op 'het middel'. Dat weerhoudt verslaafden om deel te nemen aan officiële beleidsorganen.

8.Verslaafden die verslaafd zijn aan wettelijk strafbare gebruiksmiddelen zullen wel uitkijken om zich kenbaar te maken. Ze worden gezien en behandeld als criminelen.

9.Le Blanc in hoofdstuk 1 maakt duidelijk dat alle mensen kwetsbaar zijn zowel ontologisch als sociologisch. In dit hoofdstuk 2 wordt duidelijk dat bij verslaafden ook sprake is van een sociologische kwetsbaarheid: mensen schamen zich voor verslaafden, worden vaker negatief gestigmatiseerd, door hun verslaving worden ze vaak geweerd uit beleidsorganen door officiële bestuurders en anderen, worden ze niet vertrouwd. Door deze houding raken verslaafden nog verder in een isolement.

10. Zowel vanuit de bestuurskunde, vanuit de zorgonderzoekwereld en vanuit de belangenbehartigerwereld van verslaafden en vanuit de Wmo zelf klinkt het geluid dat verslaafden moeten meepraten in officiële beleidsorganen.

11. In de Wmo wordt een oproep gedaan tot participatie en om speciaal te letten op groepen wier geluid niet gehoord wordt of die hun geluid niet kunnen laten horen. Die groepen moeten 'empowered' worden. De groepen verslaafden zijn speciaal opgenomen in de Wmo doelgroepen. Zij zouden dan 'empowered, moeten worden.

De Wmo stelt dat de verslaafden ook mee moeten doen in de samenleving en in de beleidsorganen. Dat is niet alleen een politieke opdracht, maar ook een ethische opdracht omdat dit getuigt van respect voor de verslaafden en zo gewerkt wordt aan een goede samenleving. Maar de participatie van verslaafden lukt nog niet zo.

Zou de politieke theorie van Empowered Participation, een bepaalde vorm van democratisch handelen in de Amerikaanse stadscontext waarin groepen mensen krachtiger gemaakt worden om hun eigen lot mee te bepalen, hiervoor een goed model bieden omdat in dit model zowel gekeken wordt naar de rol van de overheidsorganen alswel van de participanten in overlegsituaties?

Zou deze methode ertoe kunnen bijdragen dat verslaafden zo krachtig gemaakt worden dat ze hun lot zelf mee kunnen verbeteren? In hoofdstuk 3 werk ik de visie van Empowered Participation nader uit.

Hoofdstuk 3. Empowered Participation: weg tot participatie voor verslaafden?

3. Inleiding.

In het vorige hoofdstuk is de complexe problematiek van verslavingen en verslaafden belicht. Door zowel de aard van verslavingen, fysiek en geestelijk zijn verslaafden vaak niet in staat te participeren, als ook door het handelen van bestuurders doen verslaafden niet mee aan beleidsparticipatie. Verslaafden worden gemeden van de bestuurstafels, zijn niet welkom, bestuurders voelen zich bij verslaafden ongemakkelijk. Door politiek handelen worden zó burgers uitgesloten van de beleidsorganen, van participatie. Verslaafden worden vooral bekeken als overlastgevers, die gevoelens van onveiligheid oproepen bij veel mensen, bleek tot nu toe. De verslaafdenproblematiek wordt als gevolg daarvan dikwijls behandeld in het kader van het beleidsterrein veiligheid door bestuurders. Slechts 5% van de activiteiten op het gebied van verslaafdenzorg wordt vanuit de Wmo ondernomen, vanuit prestatieveld 9. Toch wordt zorg verleend aan verslaafden: door de OGGZ- instellingen.(prestatieveld 8 Wmo). Deze instellingen proberen ook de behandelde en bekende verslaafden te begeleiden na hun verblijf in instellingen, ambulante hulp te verlenen gedurende twee jaar. De gemeenten hebben volgens de Wmo een taak om beleid voor verslaafden te maken na hun verblijf in de instellingen op het gebied van wonen, welzijn en werk. Verslaafden worden opgeroepen hierin mee beleid te maken. De directe participatie van verslaafden aan Wmo overlegorganen in de gemeenten is een taak van de gemeente. Dat lukt tot nu toe niet erg goed.

In deze thesis hoop ik inzicht te krijgen in de oorzaken waarom verslaafden niet meedoen aan deze Wmo adviesraden. Zijn er eventuele denkfouten in het maken van de Wmo gemaakt is mijn hoofdvraag. Kan de methode van Empowered Participation ons inzicht geven in de oorzaken van de dis- of nonparticipatie van verslaafden in het kader van het Wmo beleid? Op welke aspecten / voorwaarden wijst deze methode van E.P. ons waardoor participatie tot een succes kan komen? En gelden deze aspecten/ voorwaarden dan ook voor verslaafden? Zou toepassing van deze methode de verslaafden aan de overlegtafel kunnen brengen?

Archon Fung¹²⁵ publiceerde het boek *Empowered Participation, Reinventing Urban Democracy*, voor het eerst in 2004.¹²⁶ In het vervolg kort ik Empowered Participation af tot E.P. Hij bouwt de theorie en methode van E.P. op aan de hand van vele jaren studie en veldonderzoek. Hij doet in het boek E.P. onder andere verslag van zes veldonderzoeken gedaan naar het praktisch functioneren van de theorie van E.P. in het stadsdeel Southtown¹²⁷ van Chicago in de staat Illinois in de jaren 1995-1997. Hij onderzocht met name de methode en werking van E.P. op twee deelgebieden van het openbare leven: veiligheid en (openbaar) onderwijs. Het is de eerste uitgebreide empirische analyse van manieren waarop en voorwaarden waaronder participerende democratie kan worden gebruikt om sociale verandering te bewerkstelligen die eerlijker en billijker is dan

¹²⁵ Archon Fung is Associate Professor of Public Policy aan de John F. Kennedy School of Government en aan de Harvard Universiteit.

¹²⁶ Ik gebruik de uitgave van 2006, de tweede druk en de eerste in paperbackvorm.

¹²⁷ Archon Fung, a.w. Preface.

marktwerking en hiërarchische bureaucratie. De auteur vindt deze empirische analyse hard nodig in het voornamelijk abstract en theoretisch debat over overlegdemocratie¹²⁸.

Niet alleen omwille van dit debat maar ook vanwege de normatieve lading is dit onderzoek belangrijk: *het toont aan dat zwakkeren en achtergestelden mee doen in het overleg als er in dit overleg iets voor hun te halen valt, als ze hun situatie ermee kunnen verbeteren.*

Ik heb gekozen voor dit boek daar het ingaat op de problematiek van overleg en vanwege het normatieve karakter. Biedt deze methode inderdaad een weg aan verslaafden, minder krachtige mensen om toch mee te doen in de maatschappij, toegespitst hier op meedoen in het overleg? Valt er voor de verslaafden wel iets te halen door mee te doen aan dit soort overleg? Omdat Fung zijn onderzoek ook gericht heeft op het terrein van de veiligheid is deze studie eveneens interessant om hier op te voeren. In twee casussen gaat hij expliciet in op de omgang met verslaafden in het kader van participatie.

In hoofdstuk 2 werd duidelijk dat de problematiek van verslavingen een complexe problematiek is. Er zitten zowel persoonlijke identiteits, ethische, fysieke, sociale en economische kanten aan die problematiek. Verslavingen kosten veel geld, werk wordt vaker verloren, verslaafden komen niet tot hun ware Zelf, relaties spatten uit elkaar. Dit alles leidt vaker tot armoede. Is die armoede altijd een reden om niet mee te doen? Ook vanuit dit oogpunt is het van belang naar de studie van Archon Fung te kijken. Fung bekijkt participatie immers ook onder de voorwaarden van armoede en sociale strijd.

De aard van verslavingen en de omgang met verslaafden in Amerika is mijns inziens vergelijkbaar met de aard van verslavingen en de omgang met hen in Nederland. De schaal waarop bestuurd wordt en de organisatie van bestuursland, - in Amerika veel meer participierend dan in Nederland-, is wel anders dan in Nederland, vooral werkende vanuit het democratische consensusmodel.

In dit hoofdstuk geef ik achtereenvolgens aan met welke probleemstelling de auteur zich bezig houdt en wat de auteur onder E.P. verstaat (3.1.), ga door met de bespreking van de ontstaansgeschiedenis van E.P. (3.2.), vervolg met de bespreking van andere grondwoorden van E.P. (empowerment, 'accountable autonomy', - vertaald met autonomie in verantwoordelijkheid-, deliberatie of overleg (3.3.) Ik ga door met een samenvatting van de praktijkcasus waarin sprake is van omgang met verslaafden in het kader van veiligheid die duidelijk maakt dat E.P. onder bepaalde voorwaarden zeker de allerarmsten en zwaksten laat meedoen (3.4.). Ik vat vervolgens de bespreking van E.P. samen (3.5.) om af te sluiten met het benoemen van de aspecten in deze methode die ik kan meenemen naar de aanbevelingen.(3.6).

Dit boek geeft voeding aan de verwachting dat ook de allerarmsten en zwaksten gaan meedoen als er voor hen iets te halen valt. E.P. levert materiaal dat aangeeft dat E.P. billijker en eerlijker kan zijn dan centraal gestuurd bestuur en marktwerking.

3.1. Probleemstelling van Empowered Participation.

De hoofdvraag voor Fung is de vraag hoe overleg (als vorm van directe democratie) nu werkelijk in hedendaagse instituties en praktijken van politieke participatie en overleg op micro- en mesonivo functioneert¹²⁹. Kan deze vorm van directe democratie zelfs onder de

¹²⁸ Archon Fung, a.w. pag.28.

¹²⁹ Archon Fung, a.w. pag.1 en 2.

kenmerken van armoede en sociale strijd werken? Kan een empirisch onderzoek daarnaar ons helpen een beter begrip te krijgen van de werking van en wat overleg nu feitelijk is? Directe democratie is een oud ideaal van de Atheense democratie¹³⁰. Kan zo'n ouderwets ideaal als directe democratie nog wel werken in een tijd die gekenmerkt wordt door grote, boosaardige en ingewikkelde publieke problemen, zelfs in de meest neerslachtige wijken en bij/door de allerarmsten en zijn de oplossingen eerlijker en rechtvaardiger dan zonder deze vorm van participatie?

Met het resultaat van het onderzoek, de praktische theorie van E.P., toont hij een derde weg naast de paden van marktwerking en het centraal stellen van het overheidshandelen via hiërarchische bureaucratieën¹³¹.

E.P. wordt door Fung onderzocht in het kader van overleg en armoede en in het kader van overleg en sociale strijd. Beide toestanden geven immers een situatie aan op basis waarvan we geen effectieve en eerlijker participatie mogen verwachten volgens perspectieven die afgeleid zijn van vijf kritisch sociaal theorieën die uitgaan van sociale gelijkheid, rationeel perspectief, rijkdom en homogeniteit. Armoede en rijkdom aan middelen aan de ene kant en gelijkheid of verscheidenheid in belangen aan de andere kant stellen aan de participerende democratie de grootste uitdagingen. Ze zijn zowel politiek als theoretisch belangrijk¹³². Fung kiest voor de onderste kant van de sociaal- economische ladder omdat de armsten het meeste lijden onder deze regimes van overleg en het dus een uitdaging vormt voor deze regimes om dat te voorkomen, en vanuit praktisch en wetenschappelijk oogpunt de belangrijkste effecten van zulke voorstellen de voordelen zijn voor de minst bedeeden in de gemeenschap; als het niet voor hen werkt dan kan het ook onze democratische verwachtingen niet ver brengen¹³³.

Het onderzoek is een diepteonderzoek en geen breedte- onderzoek. Dit laatste zou nodig zijn om een vollediger begrip te krijgen van E.P.

3.2. Ontstaansgeschiedenis van E.P.

De theorie en methode van E.P. komen in Chicago niet uit de lucht vallen. Amerika, en dus ook Chicago, kent al langer vormen van participatiedemocratie, zoals vormen van burgerengagement, pragmatisme en overleg .

1) Burgerengagement in New England- townmeetings, door de gemeenschap gecontroleerde openbare loketten en werknemerscoöperaties.

2) Pragmatisme, dat nadruk legt op contexten, op de impact van bijzondere particuliere problemen, en hoe pogingen die op te lossen vaak burgers veranderen en ook hun verbindingen en publiek gedrag,¹³⁴ van John Dewey, en

3) overleg/ deliberatie dat suggereert hoe strategieën zouden moeten worden geformuleerd en hoe gemeenschappelijke beslissingen moeten worden genomen¹³⁵ zoals geformuleerd door onder andere Jürgen Habermas c.s.

¹³⁰ De auteur is zich ervan bewust dat in de stadstaat Athene niet ieder mocht deelnemen aan het overleg. Dat was voorbehouden aan vijfhonderd rijkere burgers die allen vertegenwoordigden. Vrouwen en slaven waren uitgesloten van deelname aan overleg. Zie Archon Fung, a.w. Preface.

¹³¹ Archon Fung, a.w. pag.8 en 9.

¹³² Archon Fung a.w. pag.136.

¹³³ Archon Fung a.w. pag.142.

¹³⁴ Archon Fung a.w. pag.15.

¹³⁵ Archon Fung a.w. pag.17.

In de ontwikkelingen (zowel historisch als institutioneel) op de twee terreinen van veiligheid en openbaar onderwijs, vanaf het begin van de vorige eeuw, die geleid hebben tot de invoering van E.P. in Chicago spelen de overkoepelende verbanden van maatschappelijke groeperingen zoals stadsbrede verbanden van ongeruste bewoners en ouders van leerlingen die de scholen bezoeken een grote rol, zoals CANS (Chicago Alliance for Neighbourhood); CPS (Citizens School Committee) en PURE (Parents United for Responsible Education)¹³⁶, naast de direct betrokkenen op scholen en in de wijken.

De ontwikkelingen binnen het terrein van de veiligheid leidde tot een grote legitimiteitscrisis; de centrale organisatie, Chicago Police Department (CPD) geleid via de 'Command en Controlmethode', bleek de moderne problematiek niet meer aan te kunnen. De onveiligheid nam toe; de misdaadcijfers stegen. Het volk was erg ontevreden. En dat lieten deze mensen merken door middel van de verenigingen van ontevreden bewoners en ouders.

Binnen het terrein van het openbaar onderwijs hadden de ontwikkelingen geleid tot logge bureaucratieën in de Chicago Public Schools (CPS) die veel geld kostten, slechte resultaten boekten- 43% van de high- schoolleerlingen viel vroegtijdig uit- , geoormerkte gelden voor gehandicapte leerlingen gingen op aan administratie en er was sprake van een fiscale crisis. De 9^e staking van leraren in 19 jaar gaf de doorslag tot veranderingen.

Kortom: de hiërarchische systemen disfunctioneerden, maakten hun 'coretaak' niet waar: zorgen voor goed onderwijs met resultaten en voor veiligheid in de wijken¹³⁷.

De mensen die in deze instituties werkten en met deze instituties te maken hadden; burgers, politiefunctionarissen, leraren, ouders en ambtenaren ervoeren dit als een *gemeenschappelijk probleem*. En deze ervaring is wezenlijk in E.P.

Er was niet sprake van verschillende en elkaar tegensprekende deelbelangen maar van een gemeenschappelijk belang. Er moest verandering komen: de scholen moesten beter gaan functioneren en betere resultaten leveren en de wijken moesten veiliger worden. Dit leidde tot de invoering van E.P.

De verantwoordelijke Departementen namen het initiatief hiertoe door wetswijziging en het veranderen van de wijze van besturen. De Departementen droegen bevoegdheden van henzelf over aan bijvoorbeeld politie- wijkteams (wetswijziging van 1996) en aan Lokale Schoolraden (LKS, al sinds 1985 mogelijk).¹³⁸ De lokale politiewijkteams moesten in overleg met de mensen komen tot het aanpakken van die problemen die door de wijkbewoners als zodanig in overleg met de politie werden formuleerd. Een LKS kreeg de macht het hoofd der school aan te stellen en te ontslaan, de gelden van de school te besteden, en mee te helpen de middelen van de staf te bepalen. De Wet verplicht elke LKS ook om een Schoolverbeteringsplan te maken dat drie jaar geldt en dan moet worden vernieuwd. Jaarlijkse aanpassingen mogen ook. Zulk plan bevat de leidraad voor beleid.

Voor de politie ontstaat door de ingreep van bovenaf een nieuwe situatie en een nieuwe werkwijze die geleerd moest worden. Er werden politie wijkteams opgezet. De politie-wijkteams moesten met de wijkbewoners gaan overleggen op basis van de hervormingen in de organisatie van CPD. Ze moesten worden tot actieve clubs, die 'outreaching' gaan werken. Er werden trainingsprogramma's opgezet waarin politiefunctionarissen en burgers actief op zoek gingen naar bewoners die mee wilden doen op het gebied van publieke

¹³⁶ Archon Fung a.w. pag.227 en 228.

¹³⁷ Archon Fung a.w. pag 31-68, hoofdstuk 3.

¹³⁸ Archon Fung a.w. pag 44.

veiligheid. De aangestelde veldwerkers zochten contact met organisaties die al in buurten werkten en gingen van deur tot deur. Daarna werden de aangezochte mensen getraind in de vijf-stappen methode van E.P. gedurende vier maanden (zie beneden voor nadere uitwerking van dit vijfstappenplan). De hoop was er op gericht dat de opgeleide mensen wijkproblemen konden oplossen zonder professionele staf of ondersteuning. De politie-wijkteams moesten in overleg met de wijkbewoners in wijkvergaderingen komen tot het aanduiden van de problemen en de volgorde van belangrijkheid hierin vaststellen. De politie mocht hiervan afwijken maar moest zich hiervoor dan wel verantwoorden. Deze overlegmethode blijkt op beide terreinen al jaren succesvol; scholen gaan beter presteren en wijken worden veiliger.

3.3. Opzet empirisch onderzoek van Fung.

Fung hield niet alleen een literatuuronderzoek maar deed ook een empirisch onderzoek. Hij beschrijft het empirisch onderzoek met het oog op de beoordeling van de waarde van het concept E.P. Kenmerkend in het concept E.P. is dat aan de basis hiervan ligt het gemeenschappelijk ervaren van een probleem dat aangepakt wordt door het starten en volhouden van het proces van verantwoordelijke autonomie. Op institutioneel niveau vindt er een verandering plaats: bevoegdheden worden op een lager niveau neergelegd, er wordt overlegd met mensen die direct betrokken zijn, veldwerkers en werkers in de wijk krijgen grotere discretionaire bevoegdheden. Ook moet er dan op democratisch niveau iets veranderen: het vijf- stappenplan in het kader van redelijk overleg op basis van argumenten en niet op basis van macht en status om dat gemeenschappelijk ervaren probleem op te lossen moet correct gehanteerd worden. Er moet gekeken worden naar de mensen die in die instituties en in die participatieprocessen zitten: bewoners, politie- ambtenaren, onderwijzers en ouders. Doen ze mee of niet? Als ze meedoen overleggen ze dan volgens het vijf- stappenplan dat bij E.P. hoort of gaat de besluitvorming over de schijven van de macht, strategisch onderhandelen en dominantie? Worden er prioriteiten gesteld en oplossingen geformuleerd door allen die een gemeenschappelijk probleem hebben aangedragen en wordt deze prioritering in de problemen en voorgestelde oplossingen ook door allen geaccepteerd? Daarbij moet die oplossing dan ook nog eerlijker en billijker zijn dan de oplossingen die via andere wegen zoals marktwerking en hiërarchische bureaucratieën worden voorgesteld.

Fung onderzoekt de vragen die bij die institutionele en democratische verandering horen in drie fasen van het empirisch onderzoek¹³⁹.

Fase 1¹⁴⁰:

Fung begint met het ontwerp en de bespreking van vijf kritisch sociaal theoretische perspectieven die hij afgeleid heeft van de volgende theorieën:

1. kijkende vanuit de sterk rationele keuze;
2. kijkende vanuit de sterke gelijkheidsbril;
3. kijkende vanuit het sociale kapitaal;
4. kijkende vanuit de culturele verscheidenheid;
5. kijkende vanuit de expertise.

¹³⁹ Archon Fung, a.w. pag.99.

¹⁴⁰ Archon Fung, a.w. pag.101- 132.

In de kern stelt elke theorie dat er aan bepaalde initiële voorwaarden moet zijn voldaan wil overleg lukken.

Ad.1. Vanuit sterk rationeel perspectief wordt gesteld dat politieke actoren hun jacht op eigenbelang niet zullen bedwingen vanwege de normen die gesteld worden aan redelijk overleg: eigen belang prevaleert boven algemeen belang.

Ad.2. Vanuit het sterk egalitair perspectief wordt gesteld dat sociale en materiële gelijkheid noodzakelijk is om eerlijk en doeltreffend overleg te plegen.

Ad.3. De theorie van het sociaal kapitaal stelt dat participatieschema's zoals verantwoordelijke autonomie rijke burgermiddelen, dichte netwerken en gemeenschappen en normen vereisen.

Ad.4. Gezien vanuit het perspectief van de culturele verscheidenheid wordt gesteld dat grote homogeniteit en macht noodzakelijk is om eerlijker en sterker te kunnen overleggen, en tenslotte

Ad.4. stelt de theorie van de expertise dat de hedendaagse problemen te groot en te ingewikkeld zijn om over te laten aan niet-experts, aan de gewone burgers dus, want zij hebben die kennis niet.

Fung wil deze theorieën ontkrachten en aantonen dat E.P. wel kan werken onder bepaalde voorwaarden, nl: het gemeenschappelijk ervaren van een probleem, het empoweren van burgers, het toepassen van de volgende vier mechanismen:

1. sturen op wijs oordeel, 'directed discretion';
2. werken aan institutionele vernieuwing, 'institutionalized innovation';
3. afdelingen ontschotten, 'cross-functional coordination';
4. en het werken aan vertrouwen, 'studied trust'¹⁴¹

en het precies en zorgvuldig volgen van het vijf-stappenplan in het redelijk en transparant overleg. Het vijfstappenplan dat goed overleg kenmerkt, bestaat uit de volgende stappen:

1. identificatie en prioritering van het probleem;
2. voorstellen van, rechtvaardiging van en selectie van voorziene strategieën,
3. implementatie van voorstellen,
4. monitoren en evalueren van de uitvoeringen
5. het proces opnieuw opstarten¹⁴².

Succesvolle participatie is volgens hem dus niet afhankelijk van sociale gelijkheid, rijkdom, culturele homogeniteit of expertise¹⁴³.

Fase 2¹⁴⁴.

Hij vervolgt zijn onderzoek met het onderzoeken van dataverzamelingen, stadsbreed, op de terreinen van veiligheid en onderwijs, die aanwezig waren in de stad door jarenlange zorgvuldige inspanning van verschillende organisaties en universiteiten, en een analyse hiervan met betrekking tot participatie en de meningen hieromtrent om de kracht van de kritisch sociaal perspectieven te onderzoeken. Deze data leveren materiaal over het samengaan van belangen, over gelijkheid en ongelijkheid, over rijkdom, over culturele homogeniteit en over de ingewikkeldheid van de hedendaagse problemen. Met die data kunnen dan de sceptische claims van

¹⁴¹ Archon Fung, a.w. pag.18.

¹⁴² Archon Fung, a.w. pag.58 - 60.

¹⁴³ Archon Fung, a.w. pag.58 - 60.

¹⁴⁴ Archon Fung, a.w. pag.100.

die vijf theorieën worden beoordeeld omdat die data substantiële patronen van meedoen laten zien, zelfs in buurten die gebrek hebben aan de voorwaarden om te participeren zoals door de vijf perspectieven gesteld.

Fase 3¹⁴⁵.

De derde fase van het empirisch onderzoek is het eigenlijke onderzoek in de zes wijken van Chicago en de beschrijving daarvan gevolgd door het slothoofdstuk waarin de auteur beziet of de methode E.P. ook op andere terreinen van het openbaar bestuur kan gelden. Hoewel een relatieve robuuste participatie noodzakelijk is kunnen deze data niet aangeven **hoe** overleg precies werkt op micro- en mesoniveau, welke moeilijkheden en kansen men daarin heeft, en of deze participatie werkelijk eerlijk, doeltreffend is en andere kernwaarden van democratie vooruit helpen, zelfs in situaties die gekenmerkt worden door armoede en sociale strijd. Er wordt in de perspectieven afgeleid van de vijf kritisch sociaal theorieën vanuit gegaan dat overleg niet zal lukken in situaties van armoede en sociaal conflict. Daarom onderzoekt hij de institutionele - en participatieprocessen nauwkeurig in zes bijzondere cases. Dit gebeurt aan de hand van zes etnografisch geïnformeerde buurtonderzoeken waar verantwoordelijke autonomie in de praktijk werkt onder die twee kenmerken armoede en sociale strijd: in drie scholen met lokale schoolraden en drie wijken met hun politie wijkteams. Omdat hij onderzoek houdt onder een kleine N- populatie moet hij een keuze maken van beginkenmerken die politiek en theoretisch markant zijn omdat ze de grootste uitdagingen vormen voor de participatiedemocratie. In de literatuur van politieke participatie en collectieve actie worden de twee dimensies armoede en sociale strijd vaak gebruikt in relatie tot de verwachtingen van het presteren van instituties zoals verantwoordelijke autonomie¹⁴⁶.

De auteur sluit zijn betoog af in hoofdstuk 7. Hij geeft een overzicht van de resultaten en beperkingen van deze weg door de casussen nog eens te hernemen in het licht van de betrekking tussen de kenmerken armoede en sociale strijd en participatie, overleg voor de stad, en gaat in op de aspecten voor de theoretici en voor de praktijkmensen¹⁴⁷. Niet alleen kijkt hij naar de effecten van het experiment in en voor Chicago maar hij kijkt ook naar andere participatie- experimenten in Amerika en andere landen zoals India, Brazilië.¹⁴⁸

Voor mijn onderzoek zijn niet alle casussen even interessant. De deelname aan het overleg met verslaafden is mijn insteek. Ik zal derhalve die casussen waar sprake is van een problematiek met verslaafden nader beschouwen om te zien of verslaafden actief meedoen aan het overleg. Eerst besprek ik de mechanismen die in E.P. erg belangrijk zijn om tot succes te leiden.

¹⁴⁵ Archon Fung a.w. pag.99.

¹⁴⁶ Archon Fung a.w. pag.136.

¹⁴⁷ Archon Fung, a.w. pag. 240- 278.

¹⁴⁸ Archon Fung, a.w. pag. 240- 278

3.4. Belangrijke mechanismen in E.P.

Er moeten, wil E.P. succesvol zijn, fundamentele veranderingen plaatsvinden¹⁴⁹. Die veranderingen hebben een institutionele kant en een participerende democratische kant en worden theoretisch samengepakt in de termen autonomie en verantwoordelijkheid. Institutionele verandering: bevoegde centrale overheidsorganen moeten bereid zijn om en bevoegdheden overdragen aan burgers en hun daarin bekrachtigen. Zij moeten hierin ook het initiatief nemen. Zo worden de burgers sterker gemaakt ten opzichte van die organen. Democratische hervorming: tegelijkertijd moeten de burgers hun verantwoordelijkheden op zich nemen en ermee aan de slag gaan. Dat vereist een andere manier van denken en moet dus geleerd worden. Een van de belangrijke uitgangspunten en doelstellingen bij E.P. is dat E.P. eerlijker en billijker moet zijn en daarom is er een voorkeursoptie voor de armen bij de verdeling van de middelen.¹⁵⁰ Wat, ethisch gezien, het zwaarste is moet het zwaarste wegen.

Fung stelt dat E.P., gezien als een hervorming van instituties en van democratie, kan werken daar waar wantrouwen heerst tussen ambtenaren en burgers in de publieke omgeving, of waar de voordelen van hiërarchisch geleid bestuur of marktwerking divers en instabiel zijn. Dat betekent dus ook dat hiërarchisch geleid bestuur en marktwerking zeer zeker positieve effecten, doelmatig, eerlijk en billijk kunnen zijn.

Voor Fung is duidelijk dat E.P. de hervorming van instituties kan aansporen tot robuuste directe burgerparticipatie en overleg die bijdraagt aan de billijkheid en effectiviteit in de resultaten van beleid door middel van een variëteit aan mechanismen¹⁵¹.

Nogmaals: vier mechanismen in E.P. hebben in voorkomend geval beslissende voordelen boven markten en hiërarchische bureaucratieën:

1. er wordt gestuurd op wijs oordeel; het oordeel komt hierbij niet van bovenaf maar wordt gevormd van onderop;
2. er wordt gewerkt aan geïnstitutionaliseerde vernieuwing; er worden dan nieuwe methoden in de instituties aangeleerd hoe problemen aan te pakken;
3. er wordt 'ontschot' tussen de verschillende afdelingen; er wordt gecoördineerd tussen de verschillende afdelingen; er is sprake van dwars functionele samenwerking en, tenslotte
4. er groeit onderling vertrouwen tussen de samenwerkende burgers en ambtenaren (bestudeerd vertrouwen).¹⁵²

3.5. Kernwoorden van Empowered Participation.

De kerngedachte van participerende democratie is: mensen moeten substantiële en gelijke mogelijkheden hebben om direct te participeren in beslissingen die hun aangaan¹⁵³.

Empowered Participation (E.P.), bekrachtigde participatie, is een vorm van participerende democratie. De bekrachtiging bestaat eruit dat de hogere instantie zijn bevoegdheden overdraagt aan een lager instituut en de daarin genomen besluiten als uitgangspunt van

¹⁴⁹ Archon Fung, a.w. pag. 69- 99.

¹⁵⁰ Archon Fung, a.w. pag. 89 e.v.

¹⁵¹ Archon Fung a.w. pag 26

¹⁵² Archon Fung a.w. pag.18

¹⁵³ Archon Fung a.w. pag.3 en 4. Zie ook de bespreking van de verschillende vormen van democratie in hoofdstuk 1.

handelen neemt. De methode E.P. zou meer responsief, eerlijker, innovatiever en effectiever zijn¹⁵⁴. Devolutie (het afstaan van macht- decentraliseren van macht) kan bevrijdend werken omdat de oplossingen van problemen uit conventionele wijsheid en routine komen en niet vanuit het centrale kantoor, er gebruik gemaakt wordt van lokale kennis die niet in de systemen staat en mensen die afhangen van publieke zaken een zware motivatie hebben om bij te dragen aan de verbetering van hun lot via burgerengagement. Ook kunnen burgers en ouders de mogelijkheden, gegeven met E.P., gebruiken om , in deze studie E.P., schoolhoofden en politie- ambtenaren aansprakelijk te stellen en verantwoordelijk te houden als ze liegen of incompetent handelen¹⁵⁵(verantwoordelijk houden van de overheid door de burger).

Kernwoorden in E.P. zijn Empowerment, Accountable Accountability- hier vertaald met Autonomie in Verantwoordelijkheid- , participatie, en overleg.

Ik ga nu nader in op Empowerment , Accountable Accountability en de vorm van overleg zoals die in E.P. wordt gebruikt. Over participatie is in het voorafgaande al het nodige gezegd.

3.5.1.Empowerment.

Bij empowerment denken we aan het krachtiger maken van mensen. Bij E.P. gaat het om het krachtiger maken van de burger ten opzichte van de overheid door het overdragen van bevoegdheden door diezelfde overheid aan burgers (decentralisatie) en de in dit gedecentraliseerd overleg genomen besluiten te nemen als agenda van eigen handelen. De aansturing vindt dan niet meer plaats van boven naar beneden, maar van beneden naar boven.

De beschreven participatie op de terreinen van onderwijs en veiligheid is empowered omdat in vergelijking met adviespanels, public hearings en discussiegroepen de beslissingen die ontstaan uit deze processen de actie van de ambtenaren en hun bureaus bepalen¹⁵⁶. De controle op de uitvoering van de beslissingen gebeurt van onderop. Maar ook de participanten in de participatie- organen worden verantwoordelijk gehouden voor hun deel. Beide vormen van verantwoordelijk houden komen tot uiting in de het proces van Accountable Accountability.

3.5.2.Accountable Accountability: Autonomie in Verantwoordelijkheid.

Deze termen, autonomie en verantwoordelijkheid, lijken tegenstrijdig aan elkaar, zo betoogt Fung. Er is geen sprake van totale autonomie maar van autonomie, in de beschreven studie, binnen de contexten van onderwijs en veiligheid, van school en wijk. Deze vorm van werken brengt twee onderscheiden vormen van autonomie bij elkaar:

-Brengt met zich mee het *onafhankelijk zijn van de centrale macht* (het emancipatorische aspect),

- en legt (*na-*) *druk op de vermogens van de lokale actoren om hun eigen doelen te bereiken* zoals hier verbetering van de school en verhoging van de buurtveiligheid (positieve gezicht). Deze verantwoordelijke autonomie wordt pas een succes als er ondersteuning van de kant van de centrale instituties (ze stemmen hun systeem af op de lokale zaken en op het oplossen van het lokale probleem) komt en de mensen in de lokale participatie- organen hun

¹⁵⁴ Archon Fung a.w. pag.4.

¹⁵⁵ Archon Fung, a.w. pag.4 en 5

¹⁵⁶ Archon Fung, a.w. pag.3 en 4.

verantwoordelijkheid nemen¹⁵⁷. Ook de ondersteuning van andere diensten van buitenaf, denk aan financiële ondersteuning via fondsen, gebruikmaken van expertise van grotere instituties, en samenwerking met andere diensten¹⁵⁸ is belangrijk. De ondersteuning van de centrale organisatie en de aanpassing van de organisatie daarvan moet geleerd worden en kost tijd. Daarom moet er plaatsvinden¹⁵⁹:
een uitgebreide training van zowel ambtenaren op de werkvloer als van participerende bewoners ;
veranderingen in de wettelijke en regelgevende omgeving betreffende de taken;
poolen van kennis en ervaring, en
het geven van technische assistentie.

De lokale autonomie moet wel functioneren. De lokale participatie- organen moeten hun verantwoordelijkheid nemen. Deze kan behalve door gevaren van buitenaf (denk aan rol centrale overheid) ook in gevaar gebracht worden door krachten van binnenuit. Bedreigingen kunnen zijn gespleten groepen, gebrek aan motivatie om de discretionaire ruimte (door het verminderen en veranderen van regels) tot vernieuwing te nemen of om te komen tot oplossing van problemen. Splitsing in groepen, overheersing door een bepaalde groep en lethargie reduceren alle lokale autonomie, verstaan als vermogen, meer dan recht. De gecentraliseerde macht kan in deze vorm van ‘verantwoordelijke autonomie’ deze interne obstakels verkleinen door mechanismen in te bouwen om de lokale processen en het behalen van duidelijke resultaten te bewaken (het verantwoordelijk houden door de centrale institutie van de participerende burger): laat mensen van buitenaf ernaar kijken als er sprake is van dominantie en splitsing (review en audit), om de integriteit van de plaatselijke besluitvormingsprocessen te verifiëren en om te interveniëren als procedures verdacht lijken (bijvoorbeeld door studentenonderzoeken, betrouwbare cijfers aan te leveren).

Dit model van autonomie in verantwoordelijkheid benadrukt het positieve en opbouwende gezicht van autonomie (we gaan voor wat we zelf als doel stellen) als wel het emancipatorische aspect van het afschudden van centrale dwang en eisen.

Paradoxaal geformuleerd: autonomie realiseren vereist de gevoelige toepassing van leiding van buitenaf en dwang (bij splitsing en ruzie en bij indolentie).

Deze vorm van participatie benadrukt dus de burgerparticipatie, het bij elkaar brengen van verschillende partijen die zich bezighouden met algemene procedures en uitvoeringstandaards. Deze partijen moeten dan met elkaar overleggen. En dat overleg gebeurt in een bepaalde vorm via het vijf- stappenplan.

3.5.3. Overleg- of deliberatiemethode.

Fung sluit met zijn E.P. aan bij de traditie van overleg plegen zoals door Habermas c.s. voorgestaan. Fung verschilt met deze mensen waar het gaat

¹⁵⁷ Archon Fung, a.w. pag.6

¹⁵⁸ Zoals met de reinigingsdienst, met de architect enz. in de genoemde voorbeelden,

¹⁵⁹ Archon Fung, a.w. pag.7

1. om de *wijze* waarop hij overleg wil; vanuit de empirisch onderzochte werkelijkheid en niet vanuit de theorie die concepten ontwikkelt, en

2. op het punt van de *voorwaarden waaronder overleg kan slagen*.

Hij draagt materiaal aan dat voeding geeft aan de overtuiging dat sociale gelijkheid, zelfde rijkdom, homogene cultuur met gedeelde waarden niet noodzakelijk zijn om goed met elkaar te kunnen overleggen. Wezenlijk noodzakelijk is het gemeenschappelijk ervaren van een probleem en de wil dit op te lossen. Fung is zich ervan bewust dat zes case- studies gehouden op school- en buurtniveau niet definitief de voorwaarden en mechanismen voor een bestuur gebaseerd op gedecentraliseerd overleg kan leveren¹⁶⁰, maar deze zes onderzoeken willen kleinere doelen dienen:

1. Ze maken duidelijk hoe overleg om problemen op te lossen en centrale ondersteuning zoals theoretisch uitgewerkt in de praktijk werken;
2. deze onderzoeken toetsen twee erg belangrijke achtergrondvoorwaarden, armoede en sociale strijd en,
3. deze zes onderzoeken vullen een kloof die er is tussen theoretisch onderzoek met betrekking tot overleg en praktisch onderzoek in deze .

Redelijk overleg tussen de deelnemende participanten is een belangrijke voorwaarde voor succes. Dit redelijk overleg bestaat uit het volgen van een vijf- stappenplan.

Het overleg , dat gekenmerkt wordt door volledig open discussie over beschikbare opties, om een gemeenschappelijk ervaren probleem op te lossen, moet bij participierend wijk/ buurtoverleg dan volgens Fung idealiter verlopen volgens onderstaand procedé¹⁶¹.

1. Identificatie en prioritering. Vanuit een vaag aanvoelen naar een benoemen van deelproblemen gevolgd door prioritering, volgorde van belangrijkheid in de problemen.
2. Voorstellen van , rechtvaardiging van, selectie van voorziene strategieën. Hier komt de instrumentele rede van de deelnemers in het spel. Welke instrumenten kunnen we aanwenden om het probleem op te lossen? Hier moeten deelnemers redelijk zijn. In deze fase moet er opgelet worden of mensen niet hun eigen belang zien als algemeen belang. Het voorstel moet fair en doeltreffend zijn. Er mag niet uitgegaan worden van consensus over fairness en doeltreffendheid. Hier kan en moet soms gestemd worden- ieder maakt daarmee duidelijk welke oplossing de doeltreffendste is en allen realiseren zich dat de sociale keuze die eruit voortkomt hun beste gok is en niets meer.
3. Dan volgt de implementatiestap. De gemaakte keuze wordt uitgevoerd. Participanten in het overleg kunnen taken hierin toebedeeld krijgen. Hier is samenwerking met anderen noodzakelijk.
4. Als vierde stap in deze overlegprocedure volgt dan het monitoren van de uitvoering en het evalueren van de uitvoering en het resultaat. Dit gebeurt door het overlegorgaan zelf maar ook door de instituties die participeren, zoals Departement van Onderwijs en Onderwijsbestuur in de gegeven voorbeelden. Wordt er gedaan wat afgesproken is en zegt men wat men doet? Niet alleen bij het nemen van de initiële beslissingen worden de burgers geraadpleegd maar ook het vervolg wordt door hun in de gaten gehouden! Dit is een zeer belangrijke stap in de bekrachtiging. Hier blijkt of men elkaar serieus neemt in de bekrachtiging of dat men vervalft in de

¹⁶⁰ Archon Fung a.w. pag.132en 133.

¹⁶¹ Archon Fung a.w. pag 58 – 60.

reflexen van hiërarchisch denken of zaken overlaat aan de markt.

5. Dan kan het zijn dat men opnieuw moet beginnen ervan uitgaande dat de oplossing noch een compleet succes noch een complete mislukking was.

Er zijn drie redenen waarom nieuwe oplossingen beter zouden kunnen zijn:

- A. er komt meer openbare informatie over de groepen en over het probleem los;
- B. door te doen wordt de groep vaardiger en redelijker;
- C. de implementatie wordt beter door het principe van 'learning by doing' en door de toename van de openbare kennis over het niveau wat mensen kunnen waardoor de taken beter worden toegesneden op de uitvoerders.

3.6. Overleg en verslaafden in E.P. van Fung.

Interessant voor de probleemstelling van deze thesis is te zien of de verslaafden in dit onderzoek van Fung gaan meedoen in het overleg en hoe ze dit eventueel doen.

De casus die dan relevant is onder het aspect van armoede en overleg is de casus Central Beat, de wijk Centraal.

Voordat ik deze casus bespreek ga ik eerst in op het totale veldonderzoek.

3.6.1. Het totale veldonderzoek.

Het totale veldonderzoek van zes cases is gehouden in drie wijken van Chicago Southside tussen februari 1996 en augustus 1997. Bij LKS op drie basisscholen ('Kindergarten' tot klas 8) en in drie wijkteams. Een school en een wijkteam per wijk. De wijken zijn aangeduid als Centraal, Southtown en Traxton. De aanduidingen wijzen op een proces van anoniem maken.

'Central' is gelegen in het hart van de Southside van Chicago. Haar fysieke en demografische karakteristieken lijken op die van vele buurten die in het centrum van steden liggen.

Traxton is verdeeld door twee spoorlijnen: aan de ene kant van de spoorlijn (West) wonen de mensen in redelijke welvaart vergeleken met de mensen aan de andere kant van de lijn die als arm zijn aan te duiden (Oost) vergeleken met de bewoners van West.

Southtown ligt op het zuidelijkste puntje van de stad. Haar oudste bewoners zijn Afro-Amerikaans en blanken van Poolse afkomst. In de laatste jaren zijn er vele Spaanstaligen (Hispanics) komen wonen.

Het onderzoek op buurtniveau begint met een set van ruwe verwachtingen: zij die een overvloed aan middelen hebben zullen eerder slagen in overleg en probleemoplossing dan zij die relatief verarmd zijn. Publieke en privé- middelen zoals tijd, vaardigheid en geld zijn dikwijls nodig geacht om effectief te kunnen overleggen. Bovendien leveren ze ook de middelen om de resultaten van het overleg te implementeren.

Het gemiddelde inkomen wordt in de onderzoeken genomen als indicator voor het niveau van de buurtmiddelen. Inkomen: wordt dan in drie niveaus aangegeven: redelijk welvarend, gemiddeld welvarend en arm.

Traxton Basisschool is rijk (gem. inkomen meer dan 60.000 dollar p.j.); Traxton Beat is gemiddeld rijk. Dat wil zeggen dat er aan de ene kant van de spoorlijn redelijk welvarende mensen wonen en aan de andere kant minder welvarende mensen.

'Central' is arm (gem. inkomen van 15.000 dollar p.j.), daarom vallen de school en de wijk binnen de aanduiding arm.

Southtown is ook arm, daarom vallen de school en de buurt beide in de categorie arm.

Dat wil zeggen dat alleen Traxton Basisschool het veronderstelde voordeligste achtergrondkenmerk van rijkdom heeft om tot succesvol overleg en implementatie te komen op basis van de verwachtingen. Traxton Beat is interessant vanuit het oogpunt van bedreigingen van binnenuit: zullen bijvoorbeeld de rijkere de armen domineren in het overleg? De andere vier eenheden hebben dan niet het veronderstelde juiste achtergrondkenmerk om via overleg tot oplossingen voor allen te komen. Zij zijn immers arm.

3.6.2. De Central Beat: de wijk Centraal.¹⁶²

Deze wijk van zes- bij acht woonblokken ligt in het zuidelijk centraal gelegen deel van de stad, in het hart van de Zuidkant van Chicago. De buurt wordt bijna exclusief bewoond door Afro-Amerikanen, de meeste inwoners zijn erg arm- 42 % van de bewoners leeft onder de armoedegrens- en 58% van de gezinnen wordt geleid door een vrouw, is eenoudergezin. De cijfers uit 1990 tonen aan dat een kwart van de bevolking zonder werk zat.

Er waren geen diepe en actieve kloven in de belangen van het gemeenschapsleven. De wijk Centraal was raciaal gezien homogeen en er waren geen duidelijke geografische barricaden. Door de nieuw opgezette wijkvergaderingen moesten problemen worden geformuleerd en aangepakt volgens de vijf- stappenmethode.

In de wijkvergaderingen kwamen twee afsplitsingen aan de oppervlakte :

1. de club van huiseigenaren: diegenen, die trouw naar de vergaderingen kwamen waren huiseigenaar, leefden al een tijd in de wijk en waren relatief welvarend (maar arm vergeleken met de Chicago standaarden). Een of twee deelnemers aan de vergadering kwamen uit de armste woonblokken; hun stem was minder duidelijk en werd nauwelijks gehoord.
2. Een tweede kloof was er tussen hen die wetsgetrouw waren en hen die in verband gebracht werden met narcotica gebruik en handel in drugs. In de hevigste momenten werden actievelingen in de wijk bedreigd en hun huizen bestookt/ gebombardeerd door de mensen die in verband werden gebracht met de narcotica.

Toch kon men spreken van een lage graad van splitsing in belangen in de wijk.

De wijk Centraal zag zich geconfronteerd met hoge misdaadcijfers en andere problemen van stadsverval. In 1996 waren 126 misdaden op 1000 bewoners. Dit getal is ongeveer 50% hoger dan Chicagobreed gezien; de wijk Centraal kwam zo in het hoogste kwartiel van geweld. Negen moorden in de wijk in 1995 en 1996. Allen op één na stierven door een kogel. Leeftijd van de slachtoffers door de kogel: tussen 18 en 40 jaar. De negende werd gedood door messteken. Daarbij werd er door de politie en bewoners melding gemaakt van drugshandel, diefstal, en bendeactiviteiten. Dit alles werd gezien als grote zorgen voor de wijk. Naast deze activiteiten die gerangschikt worden onder criminaliteit was er sprake van leegstand in de wijk.

Kenmerkend voor de inbreng van de bewoners hier was dat zij inbrachten wat hun problemen waren en welke volgorde van prioriteit in die problemen moest worden aangebracht . Maar de wijze waarop dit in het overleg gebeurde was meer toevallig. Er was geen sprake van een goed gestructureerd overleg.

Tussen november 1996 en december 1997 hield het wijkoverleg met de politie, dat geïnitieerd is door de leiding van het departement van politie, zich voortdurend bezig met twee problemen op te lossen. Elk probleem werd aangekaart door een bewoonster die bepaalde problemen niet meer kon aanzien en de oplossing liet zien dat er twee

¹⁶² Archon Fung, a.w. 153-159.

mechanismen van verantwoordelijke autonomie werkten; nl. burgerengagement en dwars functionele coördinatie.

Het ene probleem was gelokaliseerd in een gebouw dat langdurig verhuurd werd aan probleemhuurders. De eigenaar woonde niet in de buurt. De problemen werden gevormd door de huurders, meestal vrouwen in de bijstand die criminele en sociale spanningen met zich mee brachten, onhygiënische toestanden in het pand, vuurtjes in het pand bij gebrek aan verwarmingsinstallatie, gevechten bij tijd en wijle. Een mevrouw die in het blok naast dit probleem pand woonde bracht deze miserie op in het wijkoverleg. Ook meldde ze dat de verhuurder de huurders uitbuitte; hij schold de huurders uit voor hond. De ruimte rondom het pand diende als open markt voor drugshandel. Zij legde dit probleem voor aan het wijkoverleg. Dit wijkoverlegorgaan benoemde dit probleem tot een prioritair probleem en ontwikkelde enige strategieën ter oplossing hiervan.

Ten eerste; de bewoners en de politie bevorderden hun onderlinge communicatie om de patrouilles effectiever te maken. Om het resultaat van de politie-inspanningen te verhogen stelden de bewoners een telefooncirkel in en een bloktoezicht om de activiteiten rondom het woonblok te verhogen en bij onraad de politie te bellen. Dit verhogen van de activiteit van de politie behoorde tot de standaard reflexen van de politie bij melding van misdrijven. Ten tweede gingen ze gebruik maken van het dwars functionele mechanisme, en dit is nieuw, door juristen te benaderen om de eigenaar aan te pakken en benaderden ze de woninginspecteurs om de bewoners te dwingen zich aan de huiscodes te houden. De eigenaar werd vaker voor de rechter gebracht. Veel bewoners vormden een bewonerscomité om voor de rechtbank te getuigen.

Dit alles resulteerde er tenslotte in dat de eigenaar over ging tot het installeren van verwarming en andere rustiger huurders in zijn pand zette. Maar dit alles ging niet van een leien dakje: het kostte veel tijd en strijd en volhouden.

Nadat het comité zijn tanden gezet had in dit probleem ging het over tot het benoemen van een andere prioriteit: het aanpakken van de overlast door drugsgebruik en drugshandel¹⁶³. Politie- en bewonersgetuigenissen maakten duidelijk dat de bewoners van een ander blok bijna allen met drugs te maken hadden. Maar een mevrouw viel buiten die categorie. Zij voelde zich vaker slachtoffer van bij tijd en wijle gewelddadig gedrag gedurende jaren. Zij en haar man gingen het wijkoverleg regelmatig bezoeken. Daar werd hun klacht gehoord en besloot men tot het aanpakken van dit probleem. Er werden strategieën ontwikkeld om het probleem aan te pakken: er werd meer gepatrouilleerd door de politie, er werden rechercheurs in de buurt geplaatst om de activiteiten te registreren; dat resulteerde in arrestaties. Deelnemers aan dit wijkoverleg maar ook van andere wijken organiseerden marsen om de straten weer terug te nemen en passeerden daarbij altijd het woonblok waarin die mevrouw woonde. Na vijf maanden was er nog steeds misdadige activiteit in het woonblok maar die mevrouw meende toch dat het minder gewelddadig was geworden. Het deelnemen aan de vergaderingen en het hele proces hadden ook effect op de persoonsontwikkeling van die mevrouw: zij was van een verlegen teruggetrokken bang slachtoffer geworden tot een bewuste wijkactiviste.

3.6.2.1. Evaluatie van het overleg in de wijk Centraal.

Het overleg gebeurde toevallig. Waarom kon het niet beter? Waarom werd er niet meer systematisch overleg gepleegd? Vanuit de kritiek van een sterk egalitair denken zou men

¹⁶³ Archon Fung a.w. pag.154 e.v.

kunnen stellen dat de mensen arm waren en dus niet beschikten over de vaardigheden hiertoe. Echter twee observaties ontcrachten deze kritiek: 1. De twee dames konden wel hun angsten en zorgen kwijt en brachten hun problemen op. Zij leidden de groep naar de erkenning tot en aanpak van deze problemen. 2. Het gestructureerd overleg is een deel van het institutioneel ontwerp van de wijkpolitie. Noch de centrale organisatie noch andere instanties hadden voldoende energie gestoken in het propageren van deze leidingstijl. Met meer aandacht en training had deze leiderschapstijl ontwikkeld kunnen worden op dit niveau van de wijk. Maar dat kan de auteur niet hard maken op basis van zijn onderzoek. Toch had het invoeren van het wijkoverleg meer resultaat dan vorig optreden van de politie zonder wijkoverleg. Want dat optreden beperkte zich tot intensivering van preventief patrouilleren en antwoord op noodgevallen. En die wijze van optreden was er niet in geslaagd de twee opgebrachte problemen op te lossen.

Ook groeide het vertrouwen bij de bewoners om mee te doen in het wijkleven en wijkoverleg. Belangrijk is ook dat er vertrouwen groeide tussen bewoners en politie, er ontstonden banden van solidariteit. De politie valideerde de plaatselijke kennis van de bewoners en deed er iets mee in de zin die bewoners wilden.

Maar, de verslaafden werden gezien als een veiligheidsprobleem. Zij moesten zich gaan houden aan de huiscoden. Ze werden daartoe uiteindelijk gedwongen.

3.6.3. De wijk Southtown ¹⁶⁴ en verslaving.

Een tweede casus waarin duidelijk sprake is van omgang met verslaafden en een licht werpt op de participatie van verslaafden behandelt Fung onder de noemer van participatie en sociale strijd.

De wijk Southtown ligt in het zuidelijkste deel van Chicago. Bestaat uit ongeveer 40 vierkante woonblokken. Veel Afro-Amerikanen en Spaanstaligen (Hispanics) wonen er. Zij spreken letterlijk een andere taal. Ze zijn niet door een hekwerk gescheiden maar leven wel gescheiden van elkaar. In het N.O., begrensd door de trein N-Z, wonen de Hispanics vooral, met een substantieel aantal Afro-Amerikanen, en in het zuiden vooral de Afro-Amerikanen met een substantieel aantal Hispanics. Regio met veel lage inkomens. De wijk is erg gevoelig voor misdaad. In 1996, 111 per 1000 inwoners. Dat is 50% hoger dan het stadsgemiddelde. Tien moorden werden gepleegd in deze wijk in 1995 en 1996; een via huiselijk geweld en negen personen werden neergeschoten. Leeftijd van de slachtoffers tussen 15 en 40 jaar. Ook wordt de wijk gekenmerkt door bendegevechten. Verschillende drugshuizen, tippelzone met de overlast van tippelen: klanten oppakken, naar steegjes verlaten huizen of het park brengen en afwerken.

De bewoners kenden veel barrières om via zelfhulpmechanismen met de problemen om te gaan. De belangrijkste is armoede, die zich op vele manieren uitte: in een laag inkomen van 14.074 dollar gemiddeld per jaar, in woningen in slechte staat, meer dan 38 % leeft van de bijstand, een derde van alle huishoudens bestaat uit eenoudergezinnen geleid door vrouwen, 24,5% van de bewoners is werkloos tegenover ongeveer 9% totaal in Chicago en een derde van de winkels staat leeg en is vernield. Er is een onderscheid in de bevolking naar ruimte (waar ze wonen), taal, cultuur en burgerinstituten. Zo zijn de Hispanics rooms katholiek en gaan ter kerke in de St. Pieterkerk en de Afro-Amerikanen, zijn Baptist die een andere kerk bezoeken.

¹⁶⁴ Archon Fung, a.w. pag.197- 210.

Dit leidde tot een manier van leven die gekenmerkt wordt door leven en laten leven en niet interfereren in elkaars leven. Maar ook door non-coöperatie.

Dit is geen vruchtbare bodem voor gemeenschappelijke actie. Er was tussen de groepen ook niet veel strijd en conflict. Echte samenwerking tussen de mensen kwam niet van de grond door verdachtmakingen dat leiders van gangs hun eigen belangen dienden of hun eigen agenda hadden.¹⁶⁵

De relatie met de politie is nog slechter dan tussen de bewoners onderling. De politie plaatst zich in hun beleving op afstand. Er waren bijvoorbeeld twee Spaanssprekende agenten die zelf uit de auto stapten en een praatje maakten met de bewoners. Zij werden van hun straatdienst ontheven met als gevolg geen contact meer tussen bewoners en politie, anders dan nodig. De bewoners vinden dat de politie zichtbaarder en tastbaarder aanwezig moest zijn in de wijk en zelf meer contact moet leggen met de bewoners. De politie op hun beurt zag de bewoners wel als diegenen die een bijdrage aan de leefbaarheid en veiligheid zouden kunnen leveren maar toch niet als hun gelijken. Ze wisten niets van de achterdocht en haat die richting hun leefden bij de bewoners. Ze hadden ook geen bepaalde strategieën hoe samen te werken met de bewoners.

Kortom: er zijn meerdere vormen van isolatie, conflict en afwezigheid van belangrijke voorwaarden zoals vertrouwen, rijkdom en overeenstemming om te komen tot een goede samenwerking.

En toch lukte dat in twee grote zaken in de periode van augustus 1996- december 1996. Vanuit de centrale organisatie was in 1996 een order uitgegaan dat de politie wijkteamoverleg met de bewoners moest gaan voeren en lijsten met problemen en prioriteringen daarin moesten overleggen. Er was hierin sprake van eerlijk en doeltreffend probleemoplossend gedrag. Beide bevolkingsgroepen deden mee, de politie werkte samen met de bewoners, en een bekwaam leider droeg aan dit proces en aan de oplossing bij. De veldwerker met nog andere hulpverleners werden aangesteld door de Centrale Organisatie (CPD). Zij trainden de mensen in overleg voeren. De mensen werden empowered om de politie doeltreffend en eerlijk in te zetten. Zij acteerden in een programma dat gefinancierd werd door de CPD, het z.g. JCPT (Joint Community Police-Training Program) programma. Het doel van dit programma was om mensen goed met elkaar te laten samenwerken en met de politie. Dit JCPT programma vervulde drie belangrijke functies: het leverde een tweetalige leider op die de mensen in hun eigen taal kon aanspreken, de trainers bekwaamden de mensen in probleemoplossing en maakten hen bewust van mogelijkheden om de politie te kunnen sturen op basis van de hervormingen die doorgevoerd waren in Chicago- zij empowerden- en het leidde ertoe dat politie- agenten gingen samenwerken met bewoners. De training was gericht op het aanleren van de vijf- stappenprocedure bij lokale problemen. Kandidaten hiervoor werden gezocht door de mensen deur aan deur te benaderen en door posters overal op te hangen. Dat lukte. De aangemelde kandidaten werden getraind aan de hand van een op het oog minder zwaar probleem: het aanpakken van onhygiënisch levende luidruchtige en occasioneel gewelddadige medebewoners in een huis in de wijk: twee broers die veel overlast bezorgden in de wijk: stankoverlast, drugsverkeer en zelfs drie moorden waren in hun huis gepleegd. Zij waren eerder benaderd om hun gedrag te verbeteren. Zonder succes.

¹⁶⁵ Archon Fung, a.w. 199.

Met de nieuwe aanpak werden de acties gericht op het wangedrag van de twee broers strategischer, volhardend, en krachtiger¹⁶⁶. De acties vanuit de bewoners betroffen een gelijktijdige benadering van vele instituties die bij wonen een rol spelen; er was sprake van 'cross- functional' (dwars functionele) actie. Met resultaat. De broers werden door de rechter na verschillende waarschuwingen verwijderd uit het huis. Dit werd schoongemaakt en probleem opgelost.

Dit probleemoplossend gedrag laat het ethisch probleem zien tussen enerzijds individuele rechten en algemeen belang, het opleggen van gemeenschapsnormen aan een individu. De verwijdering van de broers kwam overeen met de normen die uit overleg kwamen, en aan de hand van bestaande wetgeving en redelijkheid. Deze kwestie laat zien dat vanwege illegaal gedrag het gemeenschappelijk overleg gebruikmaakte van de bevoegdheid de politie hierop af te sturen.

Dit succes waarin toch 80 personen meededen leidde ertoe dat men een ander groter probleem aanpakte: de overlast die kwam vanuit het belangrijkste park voor de buurt. Dit park met sportmogelijkheden en wandelgelegenheid was verworpen tot een plek van geweld en ontspanning. Door sluipschuttersvuur, van de kant van de Hispanics, waren enige kinderen in het park gewond geraakt. De overheid sloot het park en haalde de bewakers weg.

De open ruimten werden gebruikt voor sport. Maar er was geen toezicht meer. Het park bleef gebruikt worden als plek waar in drugs gehandeld werd en er vonden twee moorden plaats. De keuze om dit parkprobleem aan te pakken werd zwaar bediscussieerd: de Spaanstaligen vonden het een probleem van de Afro-Amerikanen die met de oplossing hiervan het meest gediend waren. Het park zou open moeten zijn voor beide groepen en zo werd beloofd. Uiteindelijk werd er overeenstemming bereikt door de twee groepen¹⁶⁷. Het werd een probleem van de eerste prioriteit. Dan werden twee strategieën bepaald: de politie werd zichtbaarder ter plekke en patrouilleerde meer en ten tweede de bewoners besloten dit park leefbaarder te maken. Hiertoe werd een burgercommissie ingesteld. Die legde contact met andere groepen die ervaring hadden met zulke projecten, en ze belegden hearings om de ambtenaren van heropening te overtuigen. Na een maand was het park weer open. De politie benoemde zelf een kleine groep die zich speciaal bezighield met het bezoeken van dit park. Er kwam een Spaanstalige en een Engelssprekende bewaker, voor beide groepen een aanspreekbaar persoon. Het gevolg was door dit alles dat er minder in drugs werd gehandeld en het geweld afnam!

Na dit succes ging het trainingsteam naar een ander district. Met als gevolg dat het overleg in elkaar zakte. De participatie was nog niet geïnstitutionaliseerd, nog niet ingeplant in andere organen. De Spaanstaligen bleven vooral weg en de relaties tussen politie en bewoners werden getekend door achterdocht en vijandigheid¹⁶⁸. De politie nam weer eenzijdige beslissingen en het respect voor de bewoners verdween als sneeuw voor de zon. De politie hield de wijkbijeenkomsten in een huis in de zwarte wijk. Voor de Hispanics nog te vroeg om zich in dit stadium al veilig te voelen om naar een bijeenkomst te gaan in een zwarte wijk. De politie zag het niet als haar taak om een neutralere plek te zoeken. En de burgers en de politie waren nog niet ver genoeg getraind . Er werd niet meer gediscussieerd,

¹⁶⁶ Archon Fung a.w. pag 203

¹⁶⁷ Archon Fung a.w. pag.205

¹⁶⁸ Archon Fung a.w. pag.206

de politie nam eenzijdig beslissingen, greep de macht. Zo konden de bewoners ook niet meer monitoren.

3.7. Verder dan decentralisatie. Gestructureerd overleg en interventie.

Diepe conflicten langs de lijnen van ruimte, economie, ras, cultuur en geschiedenis in de wijken Traxton en Zuid vormden grote obstakels om problemen op te lossen via eerlijke en doeltreffende besluitvorming in overleg. Door ingrepen van buitenaf werden impasses aangepakt. Deze ingrepen veranderden de voorkeuren, doelen, discussiemethoden en machtsrelaties tussen de deelnemers aan het overleg en transformeerden dominantie en verlamming in een constructief pragmatisch overleg. Hier was dus sprake van adequaat interveniëren.

De kenmerken van adequate interventie:

1. werken via gestructureerd overleg (vijf- stappenplan) zoals geleerd door de trainers van het JCPT in de wijken met de politie wijkteams. Het gevolg was dat de lokale actoren weg gingen van hun eigen problemen en bouwden aan een nieuwe structuur van belangen op de langere termijn. Allen werden inclusiever gericht. Zelfreflectie en rechtvaardiging waren hiertoe goede instrumenten.
2. Inzake wijkpolitie- zaken zochten mensen van buitenaf mensen, die ondervertegenwoordigd waren in de vergaderingen, op; door ze letterlijk op te zoeken, of door de locatie van vergadering te verplaatsen en door de vergaderingen in twee talen te leiden.
3. de wijkvoorzitters hielpen ook de verschillen in macht tussen de facties gelijk te maken en het onderling vertrouwen te verhogen. Ook de training gegeven door trainers van JCPT en hun ondersteuning aan deelnemers van de bewonerskant temperden de wil van de agenten om de invloed van de burgers te minimaliseren.

Het doel van de centrale organisatie in de beschreven situaties was niet om hun eigen positie te verbeteren door hun wil op te leggen en de autonomie van de groepen te verkleinen maar om het gestructureerd overleg te verbeteren door zelfreflectie en inclusief maken. De centrale ingrepen, bescheiden en ondersteunend, leidden tot een vruchtbare samenwerking.

Dit hadden ze nooit kunnen bereiken op eigen kracht. Hulp van buitenaf was hiervoor nodig. Zo werden de buitengeslotenen erbij betrokken, lokale deelnemers bewogen een stap terug te doen en deelnemers gevraagd mee te doen in een gestructureerd redelijk overleg in plaats van mee te doen op een laissez-faire wijze¹⁶⁹.

3.8. Samenvatting.

Ondanks het feit dat dit onderzoek naar de werking van E.P. niet eenduidig wetenschappelijk aantoont dat E.P. werkt in de situatie van de moderne tijd waarin overheden staan voor zeer ingewikkelde problemen en verwacht wordt dat burgers in de eerlijke en doeltreffende oplossing hiervan geen rol kunnen spelen en zeker niet met de kenmerken van armoede en sociale strijd zijn er in de behandelde casussen hoopvolle aangrijpingspunten om met E.P.

¹⁶⁹ Archon Fung a.w. pag 218 en 219.

aan de slag te gaan. Deze methode werkt inderdaad voor zwakkeren in de samenleving stelt Fung. En als het voor hen werkt draagt het bij aan het democratisch gehalte van de samenleving.

Ik vat samen:

1. De centrale overheden moeten bereid zijn tot en daadwerkelijk bevoegdheden overdragen aan de burgers; dat is de bestuurlijke hervorming;
2. Burgers moeten zich kunnen verenigen in overlegorganen. En dat wordt geïnitieerd door de overheid. Voor de bezetting hiervan moet er actief geworven worden door mensen actief te benaderen via veldwerkers bijv., de straat op te gaan, door te canvassen, door posters op te hangen en andere media te benutten. De overheid moet van zijn outreachende opdracht serieus werk maken.
3. Overheden en burgers moeten getraind worden in de methode van E.P. , in verantwoordelijke autonomie en het daarbij behorende overlegsysteem van het vijf-stappenplan om participatie succesvol te doen zijn. Hierin is enerzijds niet alleen de participatie van de burgers aan de beslissingskant noodzakelijk maar zeker ook het monitoren, het verantwoordelijk houden door de burger van participanten en uitvoeringsinstanties in het kader van de implementatie van de beslissingen- zeg wat je doet en doe wat je zegt. Niet alleen op beleidsgebied maar ook op uitvoeringsgebied zal de burger dan moeten kunnen monitoren om zo de mogelijkheid te krijgen in te kunnen grijpen als men afwijkt van de afspraken. Anderzijds wordt de burger door de centrale overheden verantwoordelijk gehouden voor het goed functioneren van de participatie; bij het stokken van dit overleg moet de overheid ingrijpen. Dat begint al bij het begin.
4. Wil zulke participatie succesvol zijn dan moet er in het overleg ook sprake zijn van een gemeenschappelijk probleem waarin de burgers iets te winnen hebben. Het overleg dat volgens het vijfstappenplan wordt gevoerd wordt gekenmerkt door redelijk overleg.

4. door deze aanpak komen er vier mechanismen in werking:

- a. Er wordt gestuurd op wijs oordeel; het oordeel komt hierbij niet van bovenaf maar wordt gevormd van onderop;
- b. er wordt gewerkt aan geïnstitutionaliseerde vernieuwing; er worden dan nieuwe methoden in de instituties aangeleerd hoe problemen aan te pakken;
- c. er wordt 'ontschot' tussen de verschillende afdelingen; er wordt gecoördineerd tussen de verschillende afdelingen; er is sprake van dwars functionele samenwerking en, tenslotte
- d. er groeit onderling vertrouwen tussen de samenwerkende burgers en ambtenaren (bestudeerd vertrouwen).

De praktijkcasussen tonen aan dat¹⁷⁰:

1. initiële kenmerken zwaar wegen in het kader van democratisch optreden;
2. inclusieve participatie en eerlijk overleg sterk afhangen van de implementatie van de centrale elementen van de autonomie in verantwoordelijkheid.

¹⁷⁰ Archon Fung a.w pag 224 en 225

3. de institutionele resultaten in alle gevallen hoger waren met verantwoordelijke autonomie dan onder de leiding van 'Command and Control'.
4. deze weg, gerelateerd aan bureaus die geïsoleerd werken, meer op bracht voor de wijken met slechte beginkenmerken dan voor de wijk waar sprake was van rijkdom en sociaal één zijn.

Hoewel de methode E.P. niet mikte op het autonoom worden van mensen maar juist mikte op het maatschappelijk sterker worden blijkt uit de casus van die mevrouw die de kracht vond om een zaak aanhangig te maken van overlast door bureaus in de wijk dat zij uitgroeide van een bang en angstig vrouwtje die geen geloof had in de werking van de methode tot een sterke, van zichzelf overtuigde sociaal activiste die werkte voor het welzijn van allen.

3.9. Conclusies.

Wat voor inzichten van de bespreking van E.P. kunnen helpen om te achterhalen welke denkfouten er in de Wmo zitten en welke inzichten kunnen we benutten voor een betere participatie van verslaafden in het kader van het doel van de Wmo: meepraten?

In de behandelde casussen worden verslavingen en worden verslaafden gezien als overlast gevers. Zij maken geen deel uit van een gemeenschappelijk belang. Burgers gaan volgens Fung meedoen als er sprake is van een gemeenschappelijk belang om een probleem op te lossen. De verslaafden vormen niet een gemeenschap die bij elkaar hoort, maar is enorm versplinterd en niet gericht op het oplossen van een gemeenschappelijk probleem en zeker niet op meedoen in de maatschappij maar op het vinden van 'het middel' werd gevonden in het hoofdstuk over verslavingen.

Voor de mensen in de wijken die Fung behandelt is het gemeenschappelijk belang om verslaafden te doen functioneren als normale burgers die zich ook aan de wet houden. Daartoe worden dan ook juristen ingeschakeld, woningcorporaties gewezen op hun taken om toezicht te houden op de netheid van woningen etc. De afwijkende leefwijze van de verslaafden wordt slechts benaderd vanuit het overlast geven. De methode E.P. richt zich niet per sé op het autonoom worden van personen maar op het krachtiger worden van groepen om problemen op te lossen.

De methode van E.P. laat zien dat door het toepassen van deze methode zwakkeren wel willen gaan meedoen en meepraten onder bepaalde voorwaarden. In die zin, op het niveau van de methode, kan deze methode ook van dienst zijn bij het Zichzelf worden en van daaruit naar hun vermogens meedoen in de maatschappij.

Daartoe levert de methode van E.P. materiaal op het niveau van de methode:

1. Er moet dan een bureaucratische hervorming op gang gebracht worden op initiatief van de overheid: gemeenten moeten dan verantwoordelijkheden en bevoegdheden durven gaan neerleggen bij die groepen verslaafden. Dit brengt meteen een democratische hervorming op gang.
2. Daartoe moeten de overheden allereerst werkelijk op zoek gaan naar de verslaafden en contact met hen proberen te krijgen. Ze moeten dan mensen aanstellen die werkelijk op

zoek kunnen gaan: veldwerkers benoemen. Dit moeten dan wel mensen zijn die werkelijk contact kunnen leggen met verslaafden.

3.Vervolgens: de geworven mensen trainen en de ambtenaren trainen in de overlegmethode van het vijf- stappenplan: leren benoemen van een probleem en dit prioriteit geven, strategieën tot aanpak ontwikkelen, implementeren van deze aanpak, monitoren ook op uitvoering en opnieuw beginnen met overleg.

De bedoeling is dan dat deze overlegorganen zonder verdere professionele ondersteuning verder kunnen. Daartoe moet deze overlegstructuur wel eerst verankerd worden in de bureaucratische organisaties. Met andere woorden ze moeten een plaats krijgen in de overheidsstructuur die serieus genomen wordt.

4. De bestuurlijke en ambtelijke organisaties moeten dan de resultaten van dit overleg als uitgangspunt van hun handelen nemen: de agenda van hun handelen wordt dan bepaald door de overlegorganen.

5. Door wat Fung noemt Autonomie in verantwoordelijkheid is er sprake van een dubbele verantwoordelijkheid: besturen worden verantwoordelijk gehouden door overlegorganen voor de uitvoering van de besluiten van die overlegorganen en de deelnemers in de overlegorganen worden verantwoordelijk gehouden voor goed en redelijk overleg waarin zeker de zwaksten aan bod komen. Pas als de resultaten echt tellen voor de zwaksten is immers de democratie, waarin ieder gelijk is voor de wet en ieder gelijk behandeld moet worden, gediend.

6.Deze methode legt veel meer de nadruk op de vraagkant van de burgers dan andere methoden van participatie die uitgaan van de aanbodkant, zoals capaciteiten, vrije tijd, begrip, sociaaleconomische voordelen¹⁷¹. Het gaat om de noden van de burgers en overheden. Als mensen in hun vragen serieus worden genomen, bevoegdheden krijgen om deze noden mee op te lossen, getraind worden en ondersteund worden in manieren om die problemen op te lossen dan zijn burgers bereid om deel te nemen aan dergelijke participatie- organen, zelfs onder de kenmerken van armoede en sociale strijd, stelt Fung. Wezenlijk daarbij is de op- (en openstelling) van de centrale organisaties , die ook toezicht houden en niet schromen om in te grijpen als het overleg door invloeden van buitenaf en van binnenuit dreigt te verzanden of te mislukken. Voor de verslaafden betekent dat dat zij ok echt serieus genomen moeten worden als gesprekpartners. De verschillen moeten dan ook serieus genomen worden.

7.Deze weg van E.P. kent twee voorname aspecten:

Enerzijds het emancipatoire waarbij de mensen in de overlegorganen lossen komen te staan van de centralere overheid en anderzijds legt deze weg de nadruk op de eigen vermogens van de lokale actoren om hun eigen doelen te bereiken.

Met het oog gericht op de zwakkere in de maatschappij blijkt uit het toepassen van deze methode dat deze wel in beeld komt als deze zich redelijk opstelt. Verslaafden worden in dit

¹⁷¹ Archon Fung a.w. pag.226.

kader als onredelijke mensen gezien die slechts overlast geven en aangepakt moeten worden in het kader van veiligheid.

Bij de aanpak van E.P. prevaleert het gemeenschappelijk probleem van de burgers boven het probleem van een individu. Er kan zelfs grote spanning ontstaan op ethisch niveau zoals de casus van de twee broers en het overlegorgaan laat zien.

De samenleving wordt gezien als een organisme dat zijn eigen vermogens kan aanspreken om zijn eigen problemen aan te pakken en op te lossen door deze methode. En de zwakkeren die volgens de perspectieven van de kritisch sociaal theorieën niet zouden meedoen blijken toch mee te doen. De methode werkt dus maar dan op collectief niveau, uitgaande van een gemeenschappelijk belang. De individuele persoon, uitgaande vanuit zijn persoonlijke autonomie komt niet in zicht bij deze methode.

De methode van E.P. laat ons zien dat deelname van zwakkeren in dergelijke overlegorganen als Wmo-adviesraden wel zou kunnen onder de bovengenoemde voorwaarden. Verslaafden vallen bij de bespreking van Fung nog uit de boot omdat verslaafden gezien worden als overlastgevers door wijkmensen. De verslaafden worden niet gezien als gelijken door de wijkbewoners. Hiervoor vinden we meer aandacht bij Annelies van Heyst in haar zorg ethische visie op de mens zoals uitgewerkt in Iemand zien staan. Welke inzichten kenmerken deze visie? Dat werk ik nader uit in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 4: Erkenning als Iemand zien staan bij Annelies van Heijst.

4.1. Inleiding.

In hoofdstuk 1 is duidelijk geworden dat volgens het mensbeeld van Ricoeur mensen allen gelijken zijn in asymmetrische verhoudingen. Het respect dat aan hen bewezen wordt is dan ook in de vorm van de erkenning dat mensen gelijken zijn van elkaar in asymmetrische relaties.

Tevens werd de Wmo uitgelegd in hoofdstuk 1. Die Wmo wil o.a. dat gemeenten beleid maken op verslavingsgebied (prestatieveld 9) betreffende de velden wonen, werken en welzijn in samenwerking met de verslaafden.

In hoofdstuk 2 kwam bij de bespreking van participatie en de problematiek van verslaving aan het licht dat die beleidsparticipatie niet lukt enerzijds omdat verslaafden dat niet zien als hun eerste goed, ze zijn bezig met het verkrijgen van 'het middel', en anderzijds omdat de maatschappij wegkijkt van de verslaafden en hen zo uitsluit uit hun gemeenschap.

Hoofdstuk 3 toont ons dat ondanks de grote winst van het model Empowered Participation van Archon Fung met betrekking tot participatie van met name zwakkeren in de stad Chicago aan beleidsvorming, ingegeven door het hebben en erkennen van een gemeenschappelijk probleem met toepassing van Verantwoordelijke Autonomie waarin de overheden het initiatief nemen om taken en bevoegdheden op een lager niveau te leggen, de invoering van het vijf- stappenplan in overleg en de resultaten daarvan nemen als uitgangspunten van beleid het resultaat van de beleidsparticipatie van verslaafden in deze methode teleurstellend is. Ook in dit model doen de verslaafden niet mee maar worden ze neergezet als overlastgevers.

Welk licht kan de zorg ethische visie van Annelies van Heijst ons aanreiken op dit probleem opdat de verslaafden een beter bestaan kunnen krijgen door meer zichzelf te kunnen worden? Deze zorg ethische visie vormt tevens de kritiek op de veronderstellingen in de Wmo.

4.2. Zorgethiek .

Annelies van Heijst staat in de korte traditie van de Zorgethiek. In deze stroming staan in aansluiting en insluiting van de kernwaarden van de medische ethiek- niet schaden en bij twijfel niets, weldoen, respect voor autonomie en rechtvaardigheid¹⁷²- de volgende kernwaarden centraal: het specifieke van de situatie, dubbele afhankelijkheid, ongelijke kwetsbaarheid en de zorgrelatie¹⁷³. Deze stroming wil het "ik-red mezelf wel-denken" relativeren dat stamt uit de Verlichtingstijd. In deze tijd stond de individualistische mensvisie centraal. Het gaat dan zowel over fysieke en materiële zelfhandhaving alswel emotionele zelfhandhaving. Van Heijst vraagt zich af waarom in zo'n uitersten gedacht moet worden? "Waarom kan het aandeel van anderen niet gewaardeerd worden, naast wat iemand zelfstandig kan en doet? Waarom zou het oordeel van anderen niet mee mogen wegen in hoe je naar jezelf kijkt en jezelf waardeert?".¹⁷⁴ Dat is erkenning, als in elkaars ogen bestaan. Zij zet dit over naar de zorg, en ik neem haar denken mee in het denken over hoe met zorg verslaafden in onze maatschappij te benaderen.

¹⁷² Annelies van Heijst, Iemand zien staan, zorgethiek over Erkenning, Klement Kampen, 2008, pag.128- 135.

¹⁷³ Annelies van Heijst, a.w. pag.135- 148.

¹⁷⁴ A.van Heijst, a.w. pag.8.

Zo, door in elkaars ogen te bestaan, wordt goede zorg gerealiseerd, want “goede zorg is meer dan zorgen dat iemand overeind blijft, het is ook met die persoon in wisselwerking treden en hem of haar het gevoel geven dat die wordt opgemerkt, dat die er mag zijn zoals die is”.¹⁷⁵ Voor van Heijst is dan de kerngedachte: “Om een leven te leiden dat de moeite waard is, is meer nodig dan succesvolle zelfhandhaving. Het is ook belangrijk om er in de ogen van anderen toe te doen, en om zelf iemand te zijn die bepaalt of anderen ertoe doen”.¹⁷⁶ Zij noemt dit iemand zien staan. Dit is tevens de titel van een geslaagd boek.

4.3. Iemand zien staan.

v. Heijst schreef dit boek in het kader van de zorgrelatie tussen zorgverlener en zorgontvanger. Dit iemand zien staan geldt in het zorgproces zowel voor de zorggever en zorgontvanger die in een relatie tot elkaar staan. Deze dynamiek van erkenning maakt zorg tot goede zorg. Dat maakt dat werkers in de gezondheidszorg met plezier hun werk doen en dat zorgontvangers iets tot goede zorg typeren.

Naast de erkenning tussen mensen is er ook een erkenning van zaken, zoals daar zijn de erkenning van grenzen aan ons vergankelijke leven en aan wat medisch en therapeutisch te doen valt.

4.4. Mensontwaardiging.

Waarom is de erkenning binnen de gezondheidszorg, en mutatis mutandis binnen de verslavingszorg ook buiten de instellingen, zo belangrijk behalve dat ze goede zorg kenmerkt? Als de erkenning ontbreekt, zal dat leiden tot zinverlies en mensontwaardiging. En dat de erkenning minder aandacht krijgt is merkbaar in onze samenleving. We zien dat aan drie ontwikkelingen.

1). “Zo heeft de omschakeling van een zorginhoudelijke naar een bedrijfsmatige aanpak geleid tot een denken over zorg als te kwantificeren verrichtingen, die ingekocht en afgerekend moeten worden en waar de klant voor betaalt. Zorgverrichtingen worden dan omschreven vanwege hun functionele nut voor de zelfhandhaving, en er wordt weinig rekening mee gehouden dat mensen zich tijdens die zorgverrichtingen ook nog steeds gezien willen voelen en niet als ding behandeld”.¹⁷⁷

2). Een andere factor die van invloed is op het ontbreken van erkenning is de aandacht voor cijfers in onze instituties. Deze lijken de verbindende waarde te vervullen in een steeds meer ingewikkeld wordende maatschappij zonder gedeeld waardepatroon.¹⁷⁸

3). En een derde factor is de ontwikkeling van het mondig burger worden. De ontwikkeling naar een mondig burgerschap heeft het geven en krijgen van erkenning in de gezondheidszorg niet alleen maar bevorderd. Zo wordt de zorg tot iets waar de burger recht op heeft en zelf voor moet kiezen. Dan wordt de burger ingeprent dat hij een autonome burger is en dat hij rechten heeft; hij gaat zich dan gedragen als een kritische consument. Dan verdringt de taal van het recht, van de markt de woordenschat van de erkentelijkheid.

¹⁷⁹

¹⁷⁵ A.van Heijst, a.w. pag.9.

¹⁷⁶ A.van Heijst, a.w. pag.9.

¹⁷⁷ A.van Heijst, a.w. pag.12.

¹⁷⁸ A.van Heijst, a.w. pag.12.

¹⁷⁹ A. Van Heijst, a.w. pag.13 en 27.

Maar het is niet alleen kommer en kwel in de gezondheidszorg. Naast het naakte functionalisme worden er steeds meer initiatieven genomen om de zorg warmer, humaner, menselijker, belevingsgerichter, verwennender en bezielender te maken.¹⁸⁰

4.5. Probleem van zorgbeleid.

Op het gebied van beleid en zeker van zorgbeleid is er een groot probleem. In de meeste instellingen worden de beleidslijnen uitgezet in kamers en door mensen die wat verderaf staan van de directe zorgverlening.¹⁸¹ De voeling met de werkvloer is wezenlijk belangrijk om te begrijpen hoe erkenning in de alledaagse zorg eruit ziet en waar het gebeurt. Willen beleidsmakers echt faciliterend voor erkenning worden dan moeten ze er meer zicht op krijgen en dat meer gaan aanvoelen.¹⁸² Dit geldt m.i. ook voor de taken die in het kader van de Wmo prestatieveld 9 moeten worden uitgevoerd.

Maar wat is nu eigenlijk erkenning en hoe uit die zich? Daarvoor gaat van Heijst in gesprek met Charles Taylor, Axel Honneth en Bart van Leeuwen.¹⁸³ In het onderstaande geef ik de kerngedachte van haar opvatting van Erkenning als Iemand zien staan.

4.6. Erkenning.

Erkenning heeft alles te maken met identiteit, dus wie iemand is, stelt Charles Taylor. Hij ziet iemand in een dialogische identiteit. Een mens wordt iemand door en vanuit de banden met anderen, "door zich met anderen te vereenzelvigen en tegen hen af te grenzen, door na te bootsen en eigen variaties te maken."¹⁸⁴ Het verwerven van een identiteit is gekoppeld aan erkenning krijgen van (en geven aan) anderen. Het zelf is eerder een openheid dan een substantie.

Waar Taylor richt zich op het individu, praat Honneth over de samenleving. Deze laatste vindt het belangrijk dat onze samenleving een gedeelde waardengemeenschap wordt juist in deze tijd van pluralisme. Honneth gaat uit van zelfredzame burgers, die als gelijken worden beschouwd. En daar ligt al een eerste kritiek- en onderscheidingspunt met van Heijst: zij kiest meer voor de mensen die uit de boot vallen en niet optimaal behandeld worden van groepen mensen die zichzelf niet kunnen redden.¹⁸⁵ Zij worden niet gehoord binnen het pluralismedebat. Zij hebben geen stem. Het zorgafhankelijk zijn of niet mag binnen dit pluralismedebat dat nu gedomineerd wordt door etniciteit en religie, een grotere rol spelen stelt van Heijst.¹⁸⁶

Een mens is een configuratie van veel verschil makende factoren bij elkaar. En het is de sociaal-politieke context die in hoge mate bepaalt welke factor van verschil er nu toe doet of niet. Zorgafhankelijkheid is volgens van Heijst een zeer bepalende sociale verschillmaker. Die werkt door in hoe de samenleving is geordend, hoe mensen met elkaar omgaan. Zo vallen langdurig zieken uit hun sociale context, vanwege hun fysieke of mentale conditie. Worden er al experimenten vanuit de samenleving ondernomen die langdurig zorgafhankelijke mensen weer bij de kring te betrekken dan mislukken die vaak. Zie maar naar de

¹⁸⁰ A. van Heijst, a.w. pag.13.

¹⁸¹ Zie ook hoofdstuk 2 over de redenen tot participatie.

¹⁸² A. van Heijst, a.w. pag.13 en 14.

¹⁸³ A. van Heijst, a.w. pag.29.

¹⁸⁴ A. van Heijst, a.w. pag.30.

¹⁸⁵ A. van Heijst, a.w. pag.30.

¹⁸⁶ A. van Heijst, a.w. pag.31.

experimenten met psychiatrische patiënten en verstandelijk gehandicapten om die in een woonwijk te plaatsen. Zij willen vaak best maar de omgeving zit niet op hun te wachten. Ondanks alle idealen van participierend burgerschap maken deze groepen niet echt deel uit van de samenleving.¹⁸⁷ Hieraan mag ik toevoegen dat de verschillende groepen verslaafden ook geen deel uitmaken van onze samenleving. In de bespreking van de verslaafden kwam naar boven dat niemand bij de vergadertafel op de verslaafden wacht. We zien ze niet staan.

4.7. Erkenning bij Honneth: Liefde, respect en waardering.

Honneth maakt onderscheid in Erkenning. Hij koppelt erkenning aan drie termen. Liefde, respect en solidariteit. Om een goed begrip te krijgen van Honneth's invulling van deze drie termen is het nodig te begrijpen dat hij zijn theorie van de erkenning bouwt op twee pijlers: enerzijds op Hegels uitleg van de dialectiek meester en slaaf, en anderzijds op de sociaal psychologen en (dieptepsychologische) ontwikkelingspsychologie.¹⁸⁸

Van Heijst levert daar meteen kritiek op in de zin dat zij afstand neemt van een gepostuleerde – via verbeeldingskracht verzonnen- sociale interactie tussen heerser en dienaar. Zij zoekt naar een worteling in sociale en historische praktijken.

4.7.1. Liefde.

Voor Honneth is liefde de eerste en grondslag leggende vorm van erkenning, en daaraan gekoppeld is zelfvertrouwen. Liefde is dan: de erkenning van de noden en van de emotionele afhankelijkheid van een concrete ander. Hij ziet dit soort liefde allen bij ouders en kinderen en ook in liefdes- en vriendschapsrelaties. Liefde richt zich op een concreet iemand en niet op vage en naamloze iemanden volgens Honneth. Liefde is de meest onmisbare erkenningsvorm, zowel voor het individu als voor heel de samenleving. Zonder ervaring van liefde geen zelfvertrouwen en zonder dat is alle andere wederzijdse erkenning onmogelijk, stelt Honneth. Zorg hoort volgens Honneth hier thuis, in de privésfeer en als bijproduct van de liefde. Voor Honneth kan liefde niet aanwezig zijn in het publieke domein.¹⁸⁹

4.7.2. Respect.

Als tweede vorm van erkenning ziet Honneth Respect. Aan respect is zelfrespect gekoppeld. Voor Honneth is respect niet het waarderen van een ander omdat hij iets bijzonders heeft gedaan maar is respect er voor de ander als drager van gelijke rechten. Dan is respect rechtserkenning van gelijke rechten. Respect komt mensen in het algemeen toe. Dit respect is formeel. Je hoeft dan ook niet iedereen te kennen. Je respecteert mensen omdat ze zijn zoals jezelf: moreel toerekeningsvatbaar zijn, omdat ze het vermogen hebben om te oordelen en omdat ze kunnen handelen op grond van redenen. Honneth ziet hier niet het respect voor de mensen die hun zelfsturing geheel of gedeeltelijk kwijt zijn. Daarin verdiept hij zich niet.

Zelfrespect neemt dan de vorm aan van het besef rechten te hebben die jou op gelijke voet met anderen zetten. Zorgbehoevenden hebben wel recht op zorg in hun hoedanigheid van drager van gelijke rechten.¹⁹⁰

Hij ziet de mens als een wezen dat zichzelf wordt door anderen. Die zijn dus essentieel voor jouw zelfwording. Anderen kunnen je immers je respect afnemen, ontzeggen. Toch gaat hij

¹⁸⁷ A.van Heijst, a.w. pag.31 en 32.

¹⁸⁸ A. van Heijst, a.w. pag.32.

¹⁸⁹ A.van Heijst maakt dan duidelijk dat Honneth hiermee de morele afgrenzingen weer van stal haalt die door Joan Tronto bekritiseerd zijn in haar studie 'Moral Boundaries'.

¹⁹⁰ A.van Heijst, a.w. pag.44.

een heel eind mee met de Kantiaanse opvatting over autonomie. Voor hem heeft autonomie de volgende betekenissen: 1. Morele autonomie of zelfwetgeving, volgens algemene en onpartijdige beginselen. 2. Antropologische autonomie, het vermogen om het eigen leven richting te kunnen geven. 3. In verband met respect de belangrijkste vorm van autonomie is de persoonlijke autonomie als een (burger)recht, ofwel de sociaal aanvaarde aanspraak of claim om het eigen leven vorm te geven, zowel moreel als juridisch.

Honneth plaatst respect op twee assen: de eerste as van respect betreft persoonlijke autonomie. De tweede as is respect voor bindingen, het belang van ergens bij te horen, los van de prestaties die iemand geleverd heeft. Respect strekt zich dus uit tot de verbanden waar die persoon van deel uitmaakt. Van Heijst wil deze gedachte doortrekken naar de zorg. Een zorgbehoevende krijgt dan niet alleen respect omdat hij drager is van gelijke rechten maar ook omdat hij behoort tot een verband(en).¹⁹¹

4.7.3. Sociale waardering.

De derde vorm van erkenning is sociale waardering. Honneth praat over 'Solidariteit'. Hij zegt er weinig over maar hij bedoelt dit hier als een vorm van waardering voor wat iemand individueel kan van sociaal gelijken en plaatst deze vorm van erkenning in het kader van beroepsarbeid. Het gaat dus niet over een lotsverbondenheid die de zwakkeren ten goede komt. En verstaan we zo in ons gewone spraakgebruik niet solidariteit? Daarom gebruiken van Leeuwen en van Heijst hier liever het woord (sociale) waardering. Dit is meer dan iemand zien als drager van gelijke rechten. Hier komt bij dat deze waardering pas echt is, volgens van Leeuwen, als die echt vrij gegeven wordt en betrekking heeft op iets wat jij hebt gedaan of wie je bent.

Zelfwaardering, als gekoppeld aan sociale waardering, is de positieve beoordeling door de omringende wereld van je eigenschappen of prestaties. Waardering haal je niet uit jezelf!¹⁹²

4.7.4. Erkenning en miskennen.

Aan deze drie vormen van erkenning zitten vormen van miskennen. Deze verstoort iemands identiteit: je wordt niet voor vol aangezien, of over het hoofd gezien. En dat doet pijn; het beschadigt iemands verhouding tot zichzelf.

Voor Honneth is de keerzijde van liefde- fysiek geweld, de keerzijde van respect- uitsluiten van (gelijke) rechten, en miskennen van waardering niet voor vol aangezien worden of compleet niet gezien.¹⁹³

Bij Honneth valt vooral op dat er een strijd is voor erkenning. Erkenning wordt veroverd door mensen die zich bewust worden van de vernederingen en akelige ervaringen die ze opdoen. Dat kan leiden tot sociaal protest. Daarbij is de cultureel- politieke context erg belangrijk. Als sociale bewegingen de ervaren minachting en onrecht onder woorden brengen kan er politiek verzet ontstaan. Maar wil dat succesvol zijn dan is er ook een bepaald antwoord van buiten nodig- mensen die hoger staan moeten zich er iets van gaan aantrekken. Dan worden verhoudingen omgedraaid. Als de vroegere superioriteit tot schaamte wordt, is de sociale, politieke en morele strijd om erkenning geslaagd".¹⁹⁴

¹⁹¹ A.van Heijst, a.w. pag.34 en 35.

¹⁹² A.van Heijst, a.w. pag.35 en 36.

¹⁹³ A.van Heijst, a.w. pag.37.

¹⁹⁴ A.van Heijst, a.w. pag.39.

En hier ligt nu precies een pijnpunt voor de participatie van behoeftige mensen. Kunnen zij wel een politieke en sociale vuist maken? Gaat er van hun een potentiële dreiging uit naar de heersende groepen zodat ze bereid zijn de claims van de groepen ontevreden in te willigen?¹⁹⁵

Zelf geef ik het antwoord inzake de vraag naar een georganiseerde macht van verslaafden dat groepen verslaafden geen politieke macht vormen die echt een vuist kunnen maken. De groepen ontberen daartoe eenheid van visie, eenheid van groep en echte leiding. Bovendien is hun aantal politiek gezien niet relevant. Ze zijn, hoewel absoluut gezien met velen, toch relatief gezien met te weinigen. De optie politieke strijd om mensen die hoger staan op de maatschappelijke ladder via die strijd tot andere gedachten te brengen lijkt niet gelicht te kunnen worden door verslaafden. Wat rest er dan nog voor weg?

Van Heijst vindt erkenning krijgen als gevolg van strijd slechts het halve antwoord; erkenning krijg je ook geschonken door anderen, want erkenning is ook de vrucht van menselijk samenleven. 'De zorgzame en liefdevolle erkenning bestaat uit de vreugde over het bestaan van de ander, die zorg behoeft en voor wie je je wilt inzetten, omdat je je verbonden voelt of wilt verbinden'.¹⁹⁶

4.8. Erkenning en zorgethiek. Zeven open plekken in Erkenningstheorie.

Honneth kan zorgafhankelijk zijn en gelijk zijn niet bij elkaar denken. Hij plaatst ze in oppositie met elkaar. 'Zijn stelling is dat mensen die fysiek of geestelijk niet in staat zijn om deel te nemen in practical discourses wel onzelfzuchtige zorg (selfless care) verdienen, maar deze eenzijdige relatie (unilateraal relation) moet eindigen zo gauw iemand in staat blijkt zijn kijk op zaken publiekelijk te uiten.'¹⁹⁷ Bovendien legt hij veel nadruk op de taal door deze als invalshoek te kiezen in plaats van de praktijken van de zorg, waarin de mens als lichaam, en zorgen als samen handelen een grote rol spelen. zoals de zorgethiek doet. De ongelijke en private verhoudingen zijn voor hem niet maatgevend. Zelfredzame sociaal gelijken bespelen het sociaal- politieke domein, in hun samenwerking, botsingen en verzoeningen. Daar zijn twee erkenningsvormen actief: respect en sociale waardering. Sinds Joan Tronto is duidelijk geworden dat deze morele grenzen, afgrenzingen van enerzijds de private sfeer vol zorg en behoeftigheid en anderzijds de publieke sfeer waar dan onbehoefte met elkaar optrekken juist een groot probleem vormen. 'Zorgethici brengen juist een meer praktijk gewortelde ethiek naar voren waarin niet alles om beginselen draait maar om daadwerkelijk vormgegeven verhoudingen'.¹⁹⁸ En dan zie je dat zorgverhoudingen in veel opzichten feitelijk ongelijk zijn, ondanks de formele rechtsgelijkheid. Zorgethici zijn dan niet tegen het formele beginsel van gelijkheid maar zien dit als een regulatief beginsel dat een scherp zicht op daadwerkelijke ongelijkheid niet verdoezelt en gladstrijkt. Ook al zijn mensen in formele zin gelijken dan kunnen er in de praktijken vele ongelijkheden zijn, zeker als mensen zorgbehoefte zijn. Zie bijv. de verslaafden. Zorg heeft voor Honneth te maken met de erkennings sfeer van liefde. En dat is een gevoel. Voor Honneth is het dan zo dat zwakken die niet een netwerk van liefde hebben (familie, vrienden etc, die in een liefdesrelatie tot je staan, R.H.) geen hulp zouden krijgen. En dat mag niet. Daarom plaatst hij die grootschalige

¹⁹⁵ A.van Heijst, a.w. pag.39-41.

¹⁹⁶ A.van Heijst, a.w. pag.50.

¹⁹⁷ A.van Heijst, a.w. pag.43.

¹⁹⁸ A.van Heijst, a.w. pag.44.

zorg in de sfeer van respect voor de ander als drager van gelijke rechten. Maatschappelijke solidariteit moet verlopen langs geïnstitutionaliseerde weg en niet langs gevoelens van saamhorigheid. Dat laatste zou volgens Honneth minder sterk zijn.

De zorgethiek neemt graag over dat zorg een recht is maar plaatst er twee kanttekeningen bij: wat heb je aan een recht als je dat niet kunt verzilveren en behalve dat recht op zorg heb je ook behoefte aan liefde of waardering.¹⁹⁹ En die liefde en waardering is niet altijd een gevolg van strijd maar ook kan die een vorm van geschenk aannemen omdat iemand deel uitmaakt van bepaalde verbanden. Een kind doet bijv. een claim op de liefde van de ouders en krijgt die ook als de ouders daar gehoor aangeven; het kind maakt deel uit van hun verband van ouders en mensen die dit kind gewild hebben. Dat kan best ook gepaard gaan met spanningen en belangentegenstellingen. Liefde en conflict wil de zorgethiek bij elkaar houden.

In de zorgethiek is het kenmerkend dat zorg altijd verleend wordt in de bedding van een relatie. Dat betekent dus dat ook de zorgverlener naast de zorgontvanger in beeld komt. Ook deze moet erkend worden in zijn/haar werk. Deze moet ook de ervaring hebben dat men hem/haar ziet staan.

Van Heijst heeft zeven aandachtspunten geformuleerd m.b.t. de erkenning theorie vanuit een zorg ethisch standpunt. Zij ziet zeven open plekken in deze theorie om zaken in de zorgsector beter te begrijpen.

4.8.1. Erkenning is meer dan strijd.

Zij vraagt dan aandacht voor erkenning als vorm van geschenk; niet alleen als resultaat van strijd. Reeds vanaf Aristoteles en Plato is er aandacht voor de strijd, voor de oorlog; dat was een van de belangrijkste aandachtspunten voor de beraadslaging in de polis. Er is een lange traditie via o.a. Hobbes en Machiavelli, waarin het publieke domein gezien wordt als de ruimte waarbinnen machtspolitiek gevoerd moet worden en de een voor de ander een wolf is.²⁰⁰ Erkenning is meer dan dat. Erkenning wordt ook vrijelijk gegeven uit verbondenheid met elkaar en vanuit de behoefte om er voor elkaar toe te doen.²⁰¹

Honneth ontkoppelt liefde en strijd helemaal. Althans in de relatie tussen moeder en kind. Maar wordt deze relatie ook niet gekenmerkt door strijd?

Honneth ziet de moeder- kind relatie erg sterk als een biologische, natuurlijke relatie.

Vrouwenstudies hebben aangetoond dat deze relatie ook een sociaal- politiek verband is; dus een bepaalde ordening binnen de mensengemeenschap. En ook door strijd gekenmerkt wordt.

4.8.2. Spanning tussen zelfredzaamheid en behoeftigheid.

Verder signaleert zij dat de erkenning theorie wel aandacht vraagt voor de dialogische identiteit maar die beperkt ziet tot een omgaan met elkaar op een volwassen en zelfredzame wijze. De erkenning theorie heeft geen oog voor een gelijkwaardige omgang met zorgbehoefte mensen, immers de zelfredzaamheid als volwassene wordt als vanzelfsprekend uitgangspunt genomen. In deze ideologie valt niet op dat mensen ook terecht kunnen komen in asymmetrische verhoudingen als ze ziek worden of een ongeluk

¹⁹⁹ A.van Heijst, a.w. pag.45 en 46,

²⁰⁰ A.van Heijst, a.w. pag.51.

²⁰¹ A.van Heijst, a.w. pag.51.

krijgen.²⁰² De groepen verslaafden zit bijv. in zo'n ongelijke verhouding. Het elkaar over en weer nodig hebben blijkt dan opeens voor erkenningsdenkers als Honneth moeilijk inpasbaar, want zorgbehoefte worden niet als gelijken gezien in hun denken.

4.8.3. Recht hebben op zorg, maar die niet kunnen verzilveren.

Ook al ziet de erkenning theorie in het respect een waardevolle bijdrage aan de zorg voor vreemden in ons midden, ze ziet niet dat de toegang tot hulp-en zorgverlening voor de allerzwaksten soms moeilijk vindbaar of versperd is. Er is een verschil tussen rechten op papier en rechten die feitelijk opeisbaar blijken. Een betrokken toewending van professionals en naasten, en liefst ook van andere leden van de samenleving, naar de mensen die het niet alleen redden is dan gewenst en nodig.²⁰³

4.8.4. Goede zorg heeft meer dan de aanspraak op rechten.

Meer rechten toekennen en klemtoon leggen op gelijke rechten verhoogt de goede zorg niet. Rechten gaan o.a. over de regeling van collectieve middelen en toegang tot voorzieningen maar niet over hoe zorg tot in detail wordt ingevuld. Dan gaat het om verhoging van professionaliteit door o.a. meer afgestemd te zijn op de mens in zijn sferen (de mensen zijn gevoelig voor kleuren en geuren, voor materialen en ruimten en de inrichting van ruimtes) en op de lange verhaallijn van de mensen die zorg behoeven. Dat staat op gespannen voet met de heersende opvatting over professionaliteit die gekenmerkt wordt door eenzijdig instrumenteel oplossingsgericht en incidentmatig denken. En voor die nieuwe opvatting van professionaliteit moet je niet bij de rechten zijn.²⁰⁴

4.8.5. Gebrekkige zorg komt niet alleen door weinig middelen.

Natuurlijk is een gebrekkige invulling van zorg ook een gevolg van de inzet van te weinig middelen en worden dan burgerrechten geschonden. Maar goede zorg vereist meer dan alleen de discussie op te hangen aan respect en gelijke rechten. Voor goede professionele zorg is ook emotionele betrokkenheid nodig bij degenen die van zorg afhankelijk zijn. En erkenningsdenkers als Honneth krijgen dit moeilijk in hun denkkaders. Vanwege de klemtoon die de erkenning theorie legt op gelijke rechten en respect wordt het moeilijk om gebrekkige invullingen van professionele zorg aan de kaak te stellen.

Een zorgafhankelijke die voor het overgrote deel van zijn leven afhankelijk is van professionele zorg heeft meer nodig dan respect in de zin van een beroep kunnen doen en feitelijk doen op gelijke rechten.²⁰⁵

4.8.6. Betrokkenheid als bron voor maatschappelijk solidariteit.

Erkenningsdenkers stellen dat goede zorg niet afhankelijk mag zijn van *gevoelde* betrokkenheid, omdat dat te willekeurig zou zijn. Juist door deze gevoelde betrokkenheid komt protest voort terwijl de rest van de samenleving denkt dat het allemaal wel goed geregeld is. 'In een democratische rechtsstaat is zorg voor de zwakken afgeschoven op het gelijke rechtenbeginsel en geloven burgers die zelf niets met het zorgcircuit te maken hebben dat het wel goed geregeld is'.²⁰⁶ Het gelijke rechtenbeginsel en de claim daarop is

²⁰² A.van Heijst, a.w. pag.52.

²⁰³ A.van Heijst, a.w. pag.52 en 53.

²⁰⁴ A.van Heijst, a.w. pag.53 en 54.

²⁰⁵ A.van Heijst, a.w. pag.54.

²⁰⁶ A.van Heijst, a.w. pag.55.

ook wel nodig, maar niet het enige. Respectvol bejegend worden door professionals blijft erg belangrijk net zoals de institutionele waarborg van rechten. Maar dit covert niet alles.

Een zorgbehoefte mens heeft dan ook, en niet allen op dezelfde manier, behoefte aan waardering in de zin van wie ze zijn of waren toen het beter ging met ze. En dan juist niet alleen van de enge kring van familie om hen heen maar door professionals. Een stuk medemenselijkheid tonen door professionals doet wonderen.

4.8.7.Liefde en waardering binnen de professionele zorg.

Van Heijst kijkt met name naar zorgpraktijken. Van daaruit merkt ze op, in tegenstelling tot erkenningsdenkers, dat naast respect zeker ook liefde en waardering tot bloei komen in die praktijken. Waar goede zorg vooral behoefte aan heeft is aan liefde voor de medemens, voor de zorgafhankelijke medemens zeker. Voor de erkenningsdenker is dit een gotspe, dat kan niet volgens hen want liefde tussen vreemden kan niet. ' Voor liefde is volgens hen vrije uitverkiezing nodig in private verhoudingen, en buiten de sfeer van verplichtingen.²⁰⁷ Liefde en waardering komen in de zorgpraktijken echter zeker tot ontwikkeling.²⁰⁸

4.9.Erkenning in de praktijk. Bij personen.

Van Heijst overstijgt het respect zoals geformuleerd door Honneth en sluit meer aan bij Ricoeur. Elke mens is voor hem respectabel, verdient dus erkenning, juist omdat die mensen mensen zijn. Zij zijn gelijken in asymmetrische relaties en respect betuigen betekent dan hun behoeften en kwetsbaarheden zien en hun navenant behandelen.²⁰⁹

Aan erkenning richting zorgbehoevende zitten dan drie kanten:²¹⁰

- 1.helpend en verhelpend ingaan op de nood van iemand. Niet als een ding maar juist als deze mens met deze pijn en deze nood op dit moment en als rechtssubject van zorg.
- 2.Vervolgens moet de professional de lijdenslast in beeld brengen en deze erkennen. Dit erkennen brengt de lijdende mens in beeld. Het lijden hoort bij het leven. Hier sluit van Heijst aan bij Ricoeur die stelt dat het lijden naast het ageren, acteren, bij het leven hoort.
- 3.Het erkennen heeft te maken met het unieke van deze zorgbehoevende en met het feit dat deze mens een uniek wezen is.

4.10.Erkenning van zaken.

Naast erkenning van personen is er ook erkenning van zaken, zoals daar is de erkenning van grenzen van medisch handelen. Het vraagstuk van de therapeutische hardnekkigheid. Van Heijst vraagt zich af of er grenzen zijn aan wat medisch gesproken kan, en aan het menselijk leven? De vooronderstelling is dat leven vergankelijk en eindig is. Deze gedachte wordt gedeeld door o.a. Ricoeur. Die grenzen zijn in de praktijk niet gestold, wel erg flexibel. Dan moeten die grenzen getrokken worden met behulp van moreel beraad. Die grenzen worden aangegeven door de zorgontvanger en de naaste en door de grens aan te geven met wat goed is voor de ander. En dat is niet vooraf gegeven maar komt in de zorgrelatie waarin sprake is van afhankelijkheid, een specifieke situatie met kwetsbaarheid ter sprake. In de zorgethiek is er meer oog voor en aanvaarding van de kwetsbaarheid van de mens dan in de medische ethiek.²¹¹ Mensen zijn geplaatst in de ontwikkelingsgang van het leven waarin de

²⁰⁷ A.van Heijst, a.w. pag.56 en 57.

²⁰⁸ Zie hiervoor de voorbeelden die van Heijst behandeld in haar boek Iemand zien staan, m.n. de onderzoeken van Baart bij sociaal uitgestotenen in achterstandsbuurtten en de praktijken bij medici onderzocht door Mols.

²⁰⁹ Zie hoofdstuk 1 over kwetsbaarheid en respect bij Ricoeur.

²¹⁰ A.van Heijst, a.w. pag.65.

²¹¹ A.van Heijst, a.w. pag.135.

cyclus van wording, verval en nieuw leven hun plaats hebben. De notie kwetsbaarheid wijst ons erop dat mensen niet zomaar de actoren van hun leven zijn en de regie hebben over hun leven maar dat elk menselijk leven wordt getekend door asymmetrische afhankelijkheid en kwetsbaarheid.²¹² Deze moeten we radicaliseren door erop te wijzen dat mensen in bepaalde perioden van hun leven meer kwetsbaar zijn dan anderen. Ze zijn ziek, gewond, gekwetst en op anderen aangewezen. Deze kwetsbaarheid is niet mooi. Dit gekwetst zijn is gekoppeld aan pijn, verval, aftakeling en dood. En dat brengt ons tot de kern van de zaak: mensen zijn er ook nog als er geen vooruitzichten (tot beter worden R.H.) meer zijn.²¹³ Dan is het zaak om als stervende in het reine te komen met deze vergankelijkheid. Daar moet de mens dan bij geholpen worden. En niet door maar de resterende tijd vol te plannen met diagnostiek en andere onderzoeken.²¹⁴ Lijdende mensen moeten worden bijgestaan door professionals, dat is de kerntaak van de professionals.

4.11.Conclusie.

Van Heijst sluit in haar zorgopvatting aan bij de visie op kwetsbaarheid en broosheid van Ricoeur zoals besproken in het artikel van Le Blanc. Ricoeur legt de kwetsbaarheid vast in de fundamentele onzekerheid van het leven. De mens is breekbaar en deze breekbaarheid toont zich op steeds verschillende wijzen, niet alleen op biologisch vlak maar ook op sociaal vlak. De politiek kan mensen uitsluiten. Ricoeur ziet de ongelijkheden die er zijn tussen mensen en wil die ongelijkheden ook in behoeften sauveren. Ricoeur wil de mensen in hun ongelijkheden als gelijken behandelen. Dat is respectvol handelen bij hem.

Van Heijst ziet ook de mensen als een broos wezen. De mensen in al hun vormen en kwetsbaarheden ziet zij net als de erkenningsdenkers als dragers van gelijke rechten. Zij vindt dat deze mensen niet alleen erkend moeten worden als dragers van gelijke rechten maar dat zij ook bemind moeten worden. Voor haar is dan erkenning iemand zien staan in zijn uniciteit die niet alleen gerespecteerd moet worden als drager van gelijke rechten- de sociale en politieke strijd om gelijke rechten is hiervan een gevolg- maar die ook liefde en sociale waardering verdient en kan geven. De mens is een beminnenswaardig wezen, een wezen dat menslievende zorg verdient omwille van het feit dat hij mens is en tot de gemeenschap van mensen behoort. De liefdevolle toenadering van de professional en van andere leden uit de maatschappij is wezenlijk voor goede zorg. En de zorgafhankelijke mens verdient goede zorg, ook de verslaafde. Zonder die liefdevolle toewending zal de verslaafde het niet redden.

Wat betekent dit voor de uitvoering van de taak zoals door de wetgever gevraagd in de Wmo prestatieveld 9, verslavingsbeleid?

In het volgende hoofdstuk zal ik enige conclusies trekken en aanbevelingen doen.

²¹² A.van Heijst, a.w. pag.142.

²¹³ A.van Heijst, a.w. pag.142.

²¹⁴ A.van Heijst, a.w. pag.145. Zij sluit hier aan bij de bevindingen van Carlo Leget

Hoofdstuk 5. Conclusies.

Deze thesis onderzocht de volgende hoofdvraag over de participatie of beter non-disparticipatie van verslaafden in het kader van de Wmo: *'Op welke manier kunnen de modellen van Fung en van Heijst ons inzicht geven in de eventueel gemaakte denkfouten?*

In hoofdstuk 1 werd o.a. de visie van Le Blanc op Ricoeur's antropologie uiteen gezet. Ricoeur ziet de mensen dan als wezens die getekend worden door kwetsbaarheid/ broosheid in relatie tot hun autonomie. In deze antropologische visie op mensen kwam naar voren dat mensen zelf richting kunnen geven aan het leven doorheen de kwetsbaarheid en dat mensen als zodanig gelijken zijn in asymmetrische relaties. Respectvol omgaan met elkaar is dan zo met elkaar omgaan dat de asymmetrie wordt gezien en er navenant naar wordt gehandeld. Mensen moeten rekening houden met de ongelijkheid in de relaties. Die asymmetrie kan door sociaal - politiek handelen ontstaan. De politiek wordt dan gezien als het instrument om die asymmetrie in relaties op te heffen.

Verder werd in hoofdstuk 1 duidelijk wat de achtergronden en doelstellingen van de Wmo zijn. In het kader van de thesis kortom: mensen, dus ook verslaafden moeten sterker worden gemaakt om mee te kunnen praten. Wat de doelgroep verslaafden betreft die de Wmo in het zicht moet krijgen zijn het de verslaafden die uit de instellingen komen en alle andere verslaafden die niet bij de instellingen bekend zijn. Deze moeten o.a. gehuisvest worden en in staat gesteld worden tot deelname aan het maatschappelijk en politiek leven zegt de Wmo.

De Wet maatschappelijk ondersteuning is idealistisch en onderkent niet de ongelijkheden in relaties die er zijn tussen de verschillende doelgroepen. De Wet scheert iedereen over dezelfde kam.

Bovendien zit er een spanning tussen wie zich bezig moet houden met de groep verslaafden: in prestatieveld 8 wordt de groep verslaafden gerekend tot de zorg in het kader van de OGGZ en in prestatieveld 9 tot de extra zorg van de gemeenten want die moeten op dit veld beleid maken. Ik versta dit laatste als beleid maken in het kader van wonen, welzijn en werktoeleiding.

De Wmo thematiseert niet de verhouding meedoen en jezelf worden (autonoom worden).

Verder werd duidelijk dat in Nederland vooral een consensusdemocratie met participatietrekken voorkomt. Het is een mengvorm van democratie. Mensen mogen wel meepraten maar de beslissingen worden genomen door de gemeenteraden in het kader van de Wmo. Een democratie functioneert dan pas naar behoren als ook de zwakkeren worden gehoord en er beleid door hun wordt gemaakt stelt Fung in zijn boek E.P.

Hiervoor is dan nodig een omslag in denken en doen vanuit de gemeenten gezien. Niet de ambtenaren en de colleges van B&W vanuit hun ivoren toren, de kantoren en burelen van het gemeentehuis, maken dan beleid dat dan voorgelegd wordt aan het maatschappelijk middenveld maar de burgers bepalen welke prioriteiten in beleid gesteld moeten worden in onderling overleg dat gekenmerkt wordt door het volgen van het vijf-stappenplan.

Bovendien worden deze overlegresultaten bekrachtigd door de overheid door die resultaten als uitgangspunt te nemen van beleid, en ook van middelenbestemming!

In hoofdstuk 2 kwam naar boven dat we niet kunnen spreken van één groep verslaafden maar van vele verschillende groepen waardoor representatie van verslaafden in Wmo-raden al erg moeilijk is. Tevens werd duidelijk dat het bestaan van verslaafden gekenmerkt wordt door enerzijds vanuit de verslavingen niet kunnen meepraten (de existentie van verslaafden is allereerst gericht op overleven door aan 'het middel' te komen) en anderzijds niet worden geaccepteerd in hun hoedanigheid als verslaafden (ze zijn vaak vies, stinken, zijn slecht verzorgd, verward, praten moeilijk, kennen goede en slechte dagen) aan de meepraattafels. De conclusie ligt voor de hand dat daarom Wmo-overlegorganen, die vooral zich buigen over nota's en gekenmerkt worden door veel praten, niet geschikt zijn voor verslaafden. De politieke participatie voor verslaafden moet klaarblijkelijk anders. De behoeften van verslaafden liggen klaarblijkelijk op een ander gebied, aan het middel komen!

In hoofdstuk 3 werd de theorie en het model van Fung, *'Empowered Participation'* besproken. Deze bespreking maakte duidelijk dat in het kader van participatie op het niveau van de overlegmethode er belangrijke stappen genomen werden. Ten eerste deden de overheden de eerste stap om mensen, ook de zwakkeren in de buurten en de scholen, te betrekken bij het beleid. Ten tweede is er sprake van een lerende organisatie; zowel de overheden die moeten leren om te gaan met de participerende burger als wel de participerende burger die moet leren overleg te plegen en zo te komen tot het juist hanteren en afwerken van het vijf-stappenplan in dat overleg. Ten derde is het belangrijk dat er goede 'kartrekkers' zijn die het vertrouwen genieten van de burgers. Ten vierde werd helder dat de overheden op zoek gingen naar die kartrekkers en de mensen in de buurten en in de scholen plus de ouders benaderden om mee te doen. Ze maakten gebruik van het 'outreaching' vermogen. Ten vijfde dat de agendapunten en de volgorde van die agendapunten door de wijkcomités samengesteld leidinggevend, agendabepalend waren voor de overheden. Daaruit bestond de bekrachtiging van de participatie. Ten zesde dat bij de uitvoering van de besluiten er integraal werd samengewerkt tussen de overheden, de betreffende burgers en belanghebbenden en andere organisaties die belangrijk waren om tot een oplossing van aangegeven prioritaire problemen te komen. Het resultaat van dit alles was dat burgers zelf richting konden geven aan hun bestaan en dat ze daarin verantwoordelijk werden gehouden voor de kwaliteit van het overleg. Ook de overheden werden verantwoordelijk gehouden voor de uitvoering van de besluiten genomen in de wijkcomités en de schoolcomité's. Deze inzichten maken duidelijk dat er op het niveau van de overlegmethode erg actief opgetreden moet worden door de overheid om mensen te leren goed overleg te plegen. Het toekennen van het recht om mee te overleggen is op zich niet alleen voldoende. Duidelijk werd dat als er sprake is van een gemeenschappelijk probleem ook de door vijf perspectieven gebaseerd op vijf kritisch sociaal theorieën verwachte overheersing in de deelname aan het overleg uitbleef en zwakkeren in het overleg meededen.

Alhoewel deze methode van overleg plegen succesvol is voor de besproken casussen bleek ook dat verslaafden als een probleem werden gezien door de buurtbewoners. De verslaafden deden niet mee in dit overleg. De basis van een succesvol overleg was nl. dat de mensen die eraan deelnamen een gemeenschappelijk probleem hadden.

In hoofdstuk 4 komen bij v.Heijst de mensen met hun kwetsbaarheden in ongelijke relaties in beeld. Zij legt zeven open plekken bloot in de opvatting dat als er maar alles goed geregeld is bij wet dat de samenleving dan vanzelf beter wordt; dat iedereen dan gaat meedoen. Het respect dat mensen ten deel valt is gebaseerd op het feit dat mensen dragers van gelijke rechten zijn, stelt de erkenningsdenker Honneth. Mensen die gelijken zijn van elkaar worden dan erkend als zodanig. De gelijkheid ziet Honneth dan wel als gelijken die moreel toerekenings vatbaar zijn en die kunnen redeneren. De zorgafhankelijke komt niet in beeld bij hem als gelijke. Er moet vaker gestreden worden voor die erkenning volgens Honneth. Dan is het zaak de ander die je eerst miskent te brengen tot schaamte over zijn gedrag en die op deze wijze aan jouw kant te krijgen. Voor Honneth is het niet mogelijk om liefde als gevoel te zien als basis voor omgang met elkaar in de sociaal- politieke ruimte. Daar gaat het om respectvol omgaan met elkaar als gelijken die moreel toerekeningsvatbaar zijn en kunnen redeneren. De zorgbehoefte komt niet in beeld als gelijke bij Honneth. Die wordt gezien als iemand die zorg behoeft zoals iemand in een privé- relatie. Daar hoort de liefde thuis volgens Honneth.(Voor Ricoeur was dit soort gelijkheidsdenken een van de mogelijkheden om mensen te miskennen). In dit soort respect als tussen gelijken die moreel toerekeningsvatbaar zijn en kunnen redeneren, worden de ongelijke relaties niet gezien. Zo komen de zorgafhankelijken niet in beeld volgens Ricoeur en van Heijst. Bij Ricoeur was iedereen elkaars gelijke in asymmetrische relaties.

Ook van Heijst heeft kritiek op dit soort erkenningsdenken. Door het zorg ethische licht dat zij laat schijnen over erkenning bij Honneth signaleert zij zeven open plekken in de erkenningstheorie van Honneth. Ik noem ze nog eens op: 1.) Erkenning is meer dan strijd; erkenning kan ook geschonken worden vanuit liefde. 2.) Er is een spanning tussen zelfredzaamheid en behoeftigheid. 3.) Mensen hebben wel recht hebben op zorg maar kunnen die niet verzilveren. 4.) Goede zorg behoeft meer dan de aanspraak op rechten. 5.) Gebrekkige zorg komt niet alleen door te weinig middelen.

6.) Betrokkenheid als bron voor maatschappelijke solidariteit is een vereiste.

7.) Liefde en waardering binnen de professionele zorg zijn net zo hard nodig als het respect verdienen op basis van drager van gelijke rechten zijn.

Juist door het licht van de zorgethiek te laten schijnen op deze problematiek worden mensen gezien met hun kwetsbaarheden, met hun afhankelijkheid en in hun relaties die door afhankelijkheid getekend worden. Naast het respect in de zin van drager van gelijke rechten zijn en de strijd om erkenning hiervan die soms gevoerd moet worden zullen door een liefdevolle toewending van mensen naar de zwakkeren toe deze mensen uitgroeien tot autonome wezens die zelf doorheen deze kwetsbaarheden mede richting geven aan hun leven. Erkenning is ook een vorm van een geschenk omdat mensen deel uitmaken van de mensengemeenschap. Zij worden dan gezien al lid van de grote mensengemeenschap en doen als zodanig een appel op ons. De zwakkeren zijn dan mensen die onze liefde moeten krijgen die op hun beurt dan ook van betekenis kunnen worden door zichzelf te worden en door het aanwenden van hun vermogens op hun manier voor de maatschappij van betekenis kunnen zijn, door bijv. vrijwilligerswerk te gaan doen, of door weer naar werk toegeleid kunnen worden. Dan kunnen ze ook aanspraak maken op sociale waardering. De ander is dan een significante andere. Zo kunnen mensen hun autonomie vergroten, richting geven aan hun leven doorheen de kwetsbaarheid. Zo door liefde en sociale waardering worden ook de verslaafden erkend en kunnen zij hun plaats in de mensengemeenschap innemen.

Op basis van het voorgaande bied ik de volgende conclusies aan:

Conclusie 1: De Wmo raden als zodanig zijn niet geschikt voor verslaafden; zij kunnen en mogen (niet gezien vanuit de wet maar vanuit de feitelijke omgang met hen) hierin niet hun stem laten horen.

Conclusie 2. Het alleen rechten toekennen aan verslaafden en laten vastleggen in wetten is op zich waardevol voor participatie (de verankering in de wetten hiervan is belangrijk) maar niet voldoende voor werkelijk politiek meedoen. Daarvoor is een liefdevolle toewending van de overheid richting verslaafden noodzakelijk en sociale waardering voor wie ze kunnen zijn.

Conclusie 3. Willen verslaafden echt in beeld komen bij de overheid dan zal die overheid het gevoel van liefde als teken van het geraakt worden door het feit dat ook een verslaafde lid is van onze mensengemeenschap met een eigen verhaal moeten concretiseren door echt werk te maken van haar outreachend vermogen en de eerste stap moeten zetten en die verslaafden in hun buurt en wijken moeten gaan opzoeken. De Wmo is juist voor die groepen verslaafden nadat zij eventueel in instellingen behandeld zijn. De Wmo begeeft zich immers op de terreinen wonen, welzijn en meedoen in de maatschappij. Dat houdt ook in dat de verslaafden zelf aan het woord moeten komen en niet via de instellingen vertegenwoordigd moeten zijn inzake hun belangen.

Conclusie 4. Via het vertrouwen dat gewekt kan worden door kartrekkers bij de verslaafden kunnen er dan overlegorganen voor verslaafden naast de Wmo raden komen. Door verslaafden in hun leefsituatie op te zoeken komen hun noden en behoeften waarop de politiek kan inspelen dan via de kartrekkers terecht bij de Wmo adviesraden en bij de colleges van B&W. Die kartrekkers hoeven niet te komen vanuit de instellingen; het kunnen sociaal- agogische professionals zijn maar ook (ex-) verslaafden die toegang tot de wereld van de verslaafden hebben. De resultaten van een eventueel parallel overleg, volgens de vijf stappenmethode waarin iedereen aan bod kan komen kunnen dan worden overgebracht naar de Wmo raden die dat vervolgens in beleidsplannen moeten opnemen.

Conclusie 5. De opgebrachte inbreng van de verslaafden moet dan wel als uitgangspunt dienen voor het beleid inzake wonen, welzijn en meedoen van verslaafden in de maatschappij. Die inbreng moet bekrachtigd worden stelt Fung voor. Als de verslaafden wel mogen meepraten en dat vervolgens doen in een op hun leest geschoeid model en vervolgens niets met hun wensen, noden, verlangens wordt gedaan is zo'n overleg zinloos en een miskennis van hun rechten en tevens een bijdrage aan de mensontwaardiging van de Nederlandse samenleving.

Conclusie 6. Dit alles vergt een " kantelings' houding van gemeenteraden en college's van B&W waarbij dan ook gelden worden vrijgemaakt op de gemeentebegroting voor deze zorg aan verslaafden. Het feitelijk meedoen op politiek gebied is nog relatief nieuw in de Nederlandse politiek. Dat moet nog geleerd worden. Daarmee mag begonnen worden. Daartoe wil deze thesis ook bijdragen.

Conclusie 7. Deze aanpak resulteert niet alleen in een betere situatie voor de verslaafden waarin hun gezondheid zal verbeteren en er minder kosten zullen ontstaan voor de samenleving maar ook in een groei van de autonomie van verslaafden waardoor zij kunnen

worden die ze zijn en gaan meedoen met hun mogelijkheden en onmogelijkheden in de maatschappij.

De borgingspogingen van het LPGGZ die moeten leiden tot RCO's die op regionaal niveau dan verslaafden, ervaringsdeskundigen proberen te begeleiden tot meepraters op politiek niveau zijn een kant van de zaak; de andere kant is dat de verslaafden kunnen komen tot de ontwikkeling van hun eigen ik met erkenning van hun grenzen.

Het meepraten van verslaafden ,daklozen etc. in een parallelle Wmo raad in Leeuwarden is een interessant experiment. Ik hoop dat dit niet gezien wordt als een bevestiging van het systeem aangegeven door de wet ('er moet zo nodig ook een verslaafde in de Wmo raad') maar dat dit echt gericht is op het autonoom worden van de verslaafden.

Door deze liefdevolle toewending naar de verslaafden kunnen we de verslaafden echt zien staan. Zo worden de verslaafden ons echt een zorg!

Ossendrecht/ Augy sur Aubeis, mei 2011.

Geraadpleegde literatuur.

Baart, Andries en Draulans, Veerle. Cursus Case studies ethisch en praktisch theologisch, in het kader van de studie Master Zorg Ethiek en Beleid, Universiteit van Tilburg, cursusjaar 2008/2009.

Cursus Zorg, Ethiek en Beleid in het kader van de Master Zorg, Ethiek en Beleid, Universiteit van Tilburg, studiejaar 2008-2009.

De Kleine Gids voor de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2008. Kluwer Deventer.

Duyvendak, Jan Willem, Evelien Tonkens., Loes Verplanke. De WMO als participatiewet? Kansen en problemen rond participatie van burgers door de Wmo. Notitie ten behoeve van te formuleren onderzoeksvragen op het terrein van de Wmo. www.nicis.nl/./notitie-wmo-bijeenkomst-9-juni-2008pdf

Fung, Archon. Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy. 2006. Princeton University Press Princeton and Oxford. Paperback.

Franken, Ingmar, Wim van den Brink (red.), Handboek Verslaving, De Tijdstroom, Utrecht 2009.

Heijst, van, Annelies. Iemand zien staan. Zorgethiek over erkenning. 2008. Klement Kampen.

Lans, van der, Jos. *De Wmo ladder*, in tijdschrift voor sociale vraagstukken, no.11/ november 2007, pag.20-23.

Le Blanc, Guillaume. *Penser la Fragilité*, in Esprit, mars-avril 2006, pag.245-259.

Leeuwen, van, Judith, Burgerparticipatie in de Wet maatschappelijke ondersteuning, Representativiteit en deskundigheid van Wmo raden onderzocht en verklaard, Master Bestuur en Beleid, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap, universiteit Utrecht, juni 2009.

NIZW, 'Empowerment van kwetsbare mensen', 2004.

Penning, Lotte, Invloed van Wmo- raden, machtsfactor of excuusorgaan? Universiteit van Tilburg, november 2009.

S.C.P., op weg met de Wmo, evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009, Den Haag maart 2010.

Snoek, A., A. van der Poel, D. van Mheen, H. Boutellier, M. Davelaar, M. van der Klein, R. Rijkschroeff. State of the art onderzoek prestatievelden 7-9 van de Wmo ('kwetsbare burgers'). Rapportage 1: hoofdlijnen. Utrecht/Rotterdam.2008. Verweij- Jonker instituut.

Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 30131.

Vosman, F. Institutie en systeem. 17 dec. 2007 / UvT / FGW / DRT / CCC.
Paper uitgereikt bij cursus Zorg, Ethiek en Beleid, cursusjaar 2008- 2009.

Wet maatschappelijke ondersteuning, Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning). Tekst gelden van 01-01-2010.

Wet op de Gelijke Behandeling (WGB), 1 maart 1980 gegeven te Lech en 13 maart uitgegeven.

Geraadpleegde internetsites.

<http://www.nd.nl/artikelen/2008/juli/05/verslaving-blijft-achter-in-de-wmo>, (Geraadpleegd 01-12- 2009).

<http://www.psy.nl/meer-nieuws/nieuwsbericht/article/als-ervaringsdeskundige-ken-je-de-straat>, (Geraadpleegd op 02-04-2010).

[http://www.platformggz.nl/lpggz/thema Wmo/lokale versterking](http://www.platformggz.nl/lpggz/thema/Wmo/lokale_versterking), (Geraadpleegd op 05-04-2011).

[http://nicis.nl/./notitie-wmo-bijeenkomst-9-juni-2008 pdf](http://nicis.nl/./notitie-wmo-bijeenkomst-9-juni-2008.pdf), (Geraadpleegd december 2009).

<http://www.Cgb.nl/article/wet-gelijke-behandeling-van-mannen-en-vrouwen-wgb>, (Geraadpleegd op 10-01-2011).

<http://www.hulpgids.nl/index.php?mid=81&parenst=15>, (Geraadpleegd op 02-04-2010).