UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Nederland participatieland?

De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken

Jager-Vreugdenhil, M.

Publication date
2012

Document Version
Final published version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Jager-Vreugdenhil, M. (2012). *Nederland participatieland? De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken*. [Thesis, externally prepared, Universiteit van Amsterdam]. Vossiuspers UvA.

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:08 Oct 2026

UvA Proefschrift

Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen

Marja Jager-Vreugdenhil is onderzoeker aan het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken van de Gereformeerde Hogeschool Zwolle. Eerder werkte ze als wetenschappelijk medewerker bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan de adviezen 'Vertrouwen in de buurt' en 'Vertrouwen in de school'.

De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wordt wel 'participatiewet' genoemd. Iedereen moet meer mee gaan doen, is de slogan bij de invoering ervan. Maar leidt de Wmo tot meer participatie? En hoe dan? In elk geval verandert de Wmo de verhoudingen in Nederland tussen individuen, sociale verbanden en overheden. Maar het is nog niet helemaal uitgekristalliseerd hoe de nieuwe verhoudingen zullen zijn. Marja Jager-Vreugdenhil analyseert in deze studie wat precies de ambitie is van de Wmo. Daarin blijkt een sleutelrol te zijn weggelegd voor de *civil society*. Als er maar meer mensen gaan participeren in buurten, verenigingen en allerlei andere sociale verbanden, zal er meer sociale cohesie ontstaan en daarmee meer informele zorg, is de verwachting. Maar is dat wel zo? Aan de hand van drie casusstudies – naar de buurt, mantelzorgrelaties en kerken – laat de auteur zien wat wel en niet realistisch is in deze beleidsredenering. Ze laat zien dat de cruciale vraag is of het gemeenten wel lukt om ruimte te geven aan de eigenheid van sociale verbanden.

Vossiuspers UvA

9 789056 297152

Marja Jager-Vreugdenhil Nederland participatieland?

Nederland participatieland?

De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken

Marja Jager-Vreugdenhil

Universiteit van Amsterdam

Nederland participatieland?

Lay-out: Joukje Faber

Ontwerp omslag: René Staelenberg, Amsterdam

Omslagillustratie: WIJZ Zwolle / Vrijwilligerscentrale Zwolle

ISBN 978 90 5629 715 2

E-ISBN 978 90 4851 782 4 (pdf)

E-ISBN 978 90 4851 783 1 (ePub)

NUR 740

© M. Jager-Vreugdenhil / Vossiuspers UvA – Amsterdam University Press, 2012

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

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 jº het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Nederland participatieland?

De ambitie van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de praktijk in buurten, mantelzorgrelaties en kerken

ACADEMISCH PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor

aan de Universiteit van Amsterdam

op gezag van de Rector Magnificus

prof. dr. D.C. van den Boom

ten overstaan van een door het college voor promoties ingestelde

commissie, in het openbaar te verdedigen in de Agnietenkapel

op donderdag 27 september 2012, te 10:00 uur

door Maria Vreugdenhil

geboren te Rotterdam

Promotiecommissie:

Promotores:	Prof. Dr. Mr. C.J.M. Schuyt
	Prof. Dr. R. Kuiper
Overige leden:	Prof. Dr. E. Tonkens
	Prof. Dr. W.G.J. Duyvendak
	Prof. Dr. G.J.M. van den Brink
	Prof. Dr. J.C. Kennedy
	Prof. Dr. H. van Ewijk

Faculteit der Maatschappij- en Gedragswetenschappen

Inhoud

VOORWOORD **9**

1. VAN VERZORGINGSSTAAT NAAR PARTICIPATIESAMENLEVING? **13**

1.1 De Wmo als participatiewet 13
1.2 Oorspronkelijke rol van de staat: beschermer van collectieve belangen 14
1.3 Van welvaartstaat naar verzorgingsstaat 16
1.4 Groeiende kritiek op de verzorgingsstaat 18
1.5 Minder overheid, meer 'eigen verantwoordelijkheid' en 'zorgzame samenleving' 21
1.6 De vier beleidsroutes van de Wmo 23
1.7 Participatie als ambitie van de Wmo 26
1.8 Centrale vraag van deze studie 27

2. SOCIALE STRUCTUREN, INDIVIDUEN EN PARTICIPATIE: ANALYTISCH KADER **31**

2.1 Instituties en institutionalisering 32
2.1.1 Institutionalisering als constructivistisch antwoord op 'Durkheim vs. Weber' *32*
2.1.2 Searle: instituties en de toewijzing van functies *36*
2.1.3 De rol van kennis in institutionalisering *39*
2.2 Dooyeweerds typologie van sociale structuren 42
2.2.1 Deel-geheelverhoudingen volgens Dooyeweerd: bestemmingsfuncties en enkapsis *42*
2.2.2 Typologie van sociale structuren *44*
2.3 Eigen analysekader 50
2.3.1 Uitgangspunten *50*
2.3.2 Algemeen analysekader voor de verhoudingen tussen individu en sociale structuren *52*
2.3.3 Analysekader voor participatie als specifieke relatie tussen individu en participatiepraktijk *52*
2.3.4 Normen en motieven voor participatie *56*
2.3.5 Typologie van participatiepraktijken *60*

3. AMBITIE VAN DE WMO: PARTICIPATIE EN SOCIALE COHESIE **61**

3.1 De participatieambitie van de Wmo 61
3.1.1 Gebruik van het begrip 'participatie' *61*
3.1.2 Beoogde vormen van participatie in de Wmo *63*
3.2 De sleutelrol van 'sociale samenhang' in de Wmo 71
3.2.1 De wettekst van de Wmo: minimale beleidsredenering *71*
3.2.2 De ambitie van de Wmo: verborgen beleidsredenering over sociale samenhang *73*
3.3 Civil society en sociale samenhang in lokaal Wmo-beleid 75
3.4 Verborgen aannames 78
3.4.1 Aannames over sociale samenhang en het verband met de mate van participatie *78*
3.4.2 Aannames over de civil society *81*

3.4.3 Aannames over de invloed van de overheid op gedrag van mensen.....82
3.5 Verwachtingen van informele participatiepraktijken 84

4. CASUS 1: DE BUURT.....87

4.1 Introductie van deze casus 87
4.2 'De buurt' is niet vanzelfsprekend een participatiecontext die zich richt op onderlinge hulp en zorg (eerste en tweede claim).....88
4.2.1 Empirie: bewoners ervaren hun buurt eerst als geografische, later pas als sociale eenheid 88
4.2.2 Theoretische reflectie en nadere onderbouwing uit andere onderzoeken .91
4.3 Buren hanteren wel informele regels voor de manier waarop ze met elkaar omgaan (derde claim).....96
4.3.1 Empirie: normen van bewoners voor 'goed met elkaar omgaan in mijn buurt'.....96
4.3.2 Theoretische reflectie en nadere onderbouwing uit andere onderzoeken112
4.4 Welke informele zorg en hulp wordt al geboden in 'de buurt'?.....116
4.4.1 Empirie: meer 'aanbod' dan 'vraag' bij buren, maar vragers geven niet de voorkeur aan burenhulp 116
4.4.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken.....121
4.5 De Wmo-ambitie en de realiteit van participatiecontexten in 'de buurt' 124

5. CASUS 2: DE MANTELZORGRELATIE 131

5.1 Introductie van deze casus 131
5.2 De mantelzorgrelatie als een complexe participatiepraktijk (eerste claim) 132
5.2.1 Empirie: mantelzorgrelatie ontstaat uit 'zorg-loze' relatie.....132
5.2.2 Theoretische reflectie en onderbouwing vanuit andere onderzoeken.....137
5.3 Mantelzorgrelaties zijn vanzelfsprekend gericht op informele maatschappelijke ondersteuning (tweede claim) 146
5.3.1 Empirische basis: zorg als vanzelfsprekendheid in familierelaties, minder in andere relaties.....146
5.3.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken.....149
5.4 Binnen de mantelzorgrelatie gelden regels die mantelzorgers zware plichten opleggen (derde claim) 152
5.4.1 Empirie: geen formele, maar wel veel informele regels voor mantelzorgers 152
5.4.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken.....157
5.5 Hoeveel mantelzorg wordt er al gegeven? 161
5.5.1 Empirie: mantelzorg in Putten, Westervoort, Wageningen en dorpen Barneveld.....161
5.5.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken.....163
5.6 De Wmo-ambitie en de realiteit van de mantelzorgpraktijk 163
5.6.1 Mantelzorgbeleid en overheidsinvloed op de mantelzorgpraktijk.....163
5.6.2 Eerste dilemma: verschillend beleid voor verschillende mantelzorgpraktijken 167
5.6.3 Tweede dilemma: opleggen van normen aan de mantelzorgpraktijk? 171
5.6.4 Derde dilemma: wie heeft de regie?.....172

6. CASUS 3: DE KERK 175

6.1 INTRODUCTIE VAN DEZE CASUS 175
6.2 'DE KERK' IS EEN DUIDELIJK HERKENBARE, MAAR PLURIFORME PARTICIPATIECONTEXT (EERSTE CLAIM) 176
6.2.1 Empirie: kerken als formele institutie en informele gemeenschap 176
6.2.2 Theoretische reflectie en onderbouwing vanuit andere onderzoeken 181
6.3 'DE KERK' IS GERICHT OP MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING ÉN ANDERE DOELEN (TWEEDE EN DERDE CLAIM) 188
6.3.1 Empirische basis: doelstellingen van kerken gericht op zorg en welzijn, maar in combinatie met andere doelen 188
6.3.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken 193
6.4 ZIJN KERKLEDEN GERICHT OP ZORG EN WELZIJN? 194
6.4.1 Empirie: andere motieven voor vrijwillige inzet in de kerk dan voor vrijwillige inzet elders 194
6.4.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken 196
6.1 ENKELE GEGEVENS OVER SOCIALE PARTICIPATIE DOOR KERKLEDEN 200
6.6 DE WMO-AMBITIE EN DE REALITEIT VAN DE KERKELIJKE PRAKTIJK 203
6.6.1 'De kerk' volgens de wetgever 203
6.6.2 Scheiding kerk en overheidsbeleid? 205
6.6.3 Kerken in gemeentelijke Wmo-nota's 206
6.6.4 Eerste ervaringen kerken in Wmo-raden 207
6.6.5 Kerk en Wmo: geen uniformiteit 208

7. NAAR EEN PARTICIPATIESAMENLEVING? 211

7.1 'PARTICIPATIE' EN 'SOCIALE VERBANDEN' IN DE WMO 211
7.2 DE WMO-AMBITIE GECONFRONTEERD MET DE PRAKTIJK 213
7.2.1 De Wmo-ambitie in de praktijk van de buurt 213
7.2.2 De Wmo-ambitie in de praktijk van de mantelzorgrelatie 215
7.2.3 De Wmo-ambitie in de praktijk van de kerk(gemeenschap) 216
7.3 WETENSCHAPPELIJKE MEERWAARDE VAN DE GEKOZEN BENADERING 217
7.4 DE DILEMMA'S VAN DE WMO IN DE PRAKTIJK 219
7.5 IS 'MEER PARTICIPATIE' DE OPLOSSING? 221
7.6 AANBEVELINGEN VOOR GEMEENTEN EN BEROEPSKRACHTEN 223
7.6.1 Inzicht in de lokale civil society 223
7.6.2 Welzijn Nieuwe Stijl als sleutel 224
7.6.3 Ondersteunen en verbinden, niet zelf organiseren 225
7.6.4 Heldere communicatie, ook richting 'sterke' burgers 226
7.6.5 Nieuw profiel social work 228

SUMMARY 231

LITERATUUR 237

BIJLAGE: VERANTWOORDING VAN DE GEBRUIKTE EMPIRISCHE DATA 255

1. VERANTWOORDING ONDERZOEK WMO-NOTA'S NEDERLANDSE GEMEENTEN 255
2. VERANTWOORDING DATA BUURTONDERZOEKEN ZWOLLE, PUTTEN, WESTERVOORT, WAGENINGEN EN BARNEVELD 257

3. ONDERZOEK NAAR JONGE MANTELZORGERS, ALLOCHTONE MANTELZORGERS EN MANTELZORGERS VAN GGZ-CLIËNTEN 265
4. VERANTWOORDING ONDERZOEK KERKELIJKE MANTELZORGERS 266
5. VERANTWOORDING ONDERZOEK KERKELIJKE VRIJWILLIGERS 267
6 VERANTWOORDING ANALYSE BELEIDSDOCUMENTEN KERKGENOOTSCHAPPEN 269

BOX:

Box 2.1 Door Dooyeweerd onderscheiden aspecten 43
Box 3.1 De negen prestatievelden van de lokale Wmo-beleidsplannen..... 63
Box 5.1 Enkele definities voor mantelzorg 147
Box 6.1 Samenvatting van de diaconale rol van kerken in relatie tot de Wmo: PKN, GKV, GG, HHK 193
Box 6.2 Samenvatting van diaconale rol van kerken in relatie tot de Wmo: RKK 193

FIGUUR:

Figuur 2.1 Schematische weergave van Searles analyse van de werkelijkheid 37
Figuur 2.2 Typologie van samenlevingsstructuren volgens Dooyeweerd 49
Figuur 3.1 De beleidsredenering van de Wmo volgens de minimumvereisten in de Wettekst 72
Figuur 3.2 De verborgen beleidsredenering van de Wmo 73
Figuur 4.1 De geografische buurt 92
Figuur 4.2 De sociale buurt 93
Figuur 5.1 Schematische weergave van een 'zorgloze' relatie tussen twee mensen .. 139
Figuur 5.2 Schematische weergave van de meest eenvoudige mantelzorgrelatie 140
Figuur 5.3 Schematische weergave van de mantelzorgrelatie als participatiepraktijk 141
Figuur 6.1 Schematische weergave van de kerk als participatiepraktijk 184

Voorwoord

Acht jaar geleden, in 2004, kreeg ik bij de WRR de vraag of ik plannen had om te promoveren. Nee, die had ik toen niet. Ik kon me namelijk niet voorstellen dat ik vier, vijf jaar of nog langer aan één onderwerp zou werken. Zou ik me niet gaan vervelen? En op welk onderwerp zou ik me nu echt willen profileren? Maar in de loop van de jaren zag ik toch steeds duidelijker een lijn ontstaan in mijn onderzoekswerk aan de Gereformeerde Hogeschool Zwolle: ik had wel degelijk belangstelling voor één onderwerp, en kon er nog jaren mee vooruit. Dat onderwerp was de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De Wmo markeert een belangrijke verandering in de Nederlandse samenleving, daarover natuurlijk meer in de rest van dit boek.

Met Kees Schuyt en Roel Kuiper als promotoren heb ik het bijzonder getroffen. Ik heb mogen genieten van de enorme 'promotie-ervaring' van Kees. Hij heeft maar liefst 54 andere wetenschappers vóór mij begeleid in hun promotieonderzoek. Ik ben er heel trots op zijn indrukwekkende rij van promovendi af te mogen sluiten. De manier waarop Kees mij begeleidde was heerlijk: waar ik stukken lastig vond, legde hij feilloos de vinger bij de zere plek en gaf hij bovendien precies dat duwtje wat nodig was om verder te kunnen. Roel hielp mij niet alleen met zijn waardevolle feedback op mijn stukken en zijn aansprekende visie op de samenleving, maar ook met zijn aanmoedigingen om de vaart erin te houden. Het is een hele eer om dit duo als promotoren te hebben. Kees en Roel, heel veel dank!

Ik schreef dit proefschrift vooral op basis van het onderzoek dat ik deed binnen het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken, een lectoraat van de Gereformeerde Hogeschool Zwolle. Bij het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken is het doen van onderzoek en het schrijven van een rapport altijd teamwerk. Ook bij de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) was ik gewend altijd in teamverband aan adviezen te werken. Het schrijven van dit boek was heel anders, een echt soloproject. Gelukkig was het geen eenzaam project: heel veel mensen hebben meegeleefd, meegedacht, meegelezen. Ik vergeet er ongetwijfeld een paar als ik ze hier bedank, maar een aantal wil ik toch bij naam noemen.

Ik wil in de eerste plaats mijn ouders bedanken. Niet alleen mijn moeder, die als neerlandica mijn hele proefschrift redigeerde. Daarvoor natuurlijk ook veel dank! Maar ook bedankt dat jullie mij zoveel meegegeven hebben. Juist hier in mijn proefschrift wil ik jullie bedanken voor het enthousiasme dat ik van huis uit meekreeg over heel veel verschillende maatschappelijke en wetenschappelijke onderwerpen. Ik groeide op in een gezin waarin het aan de eettafel ging over de relativiteitstheorie, Griekse heldendichten, middeleeuwse literatuur, theologische vraagstukken, wiskundige hersenkrakers, enzovoorts. Papa, mama, Arjen, Tjerk, Eline, Wilma en Christine, jullie waren de basis voor mijn plezier in wetenschap en onderzoek!

Ook heel veel dank aan mijn oud-collega's en nu paranimfen Pieter Winsemius en Nanne Boonstra. Tijdens het veldonderzoek dat we samen deden voor het advies 'Vertrouwen in de buurt' ben ik enthousiast geworden voor de sociale wetenschappen en voor het soort praktijkonderzoek dat bijdraagt aan een nog mooier Nederland. Ik heb van jullie als studievrienden heel veel geleerd en afgekeken. Jullie hebben me ook allebei aangemoedigd om te promoveren. Dank jullie wel! Ook aan andere collega's bij de WRR heb ik fijne

studiegenoten gehad. Wat een geweldige uitdagende academische gemeenschap vormde deze 'Haagse Universiteit' voor mij!

Mijn collega's aan de Gereformeerde Hogeschool hebben me ook op veel manieren gesteund. Ik bedank mijn leidinggevenden en managers dat ik de ruimte kreeg om vier jaar lang een dag in de week aan mijn promotieonderzoek te besteden. Met mijn collega's heb ik altijd met heel veel plezier gewerkt aan de onderzoeken die nu de empirische basis vormen voor mijn proefschrift. Dank jullie wel voor de geweldige samenwerking: Roel, Carriene, Joukje, Femmianne, Peter, José, Christel, Esther, Jeannette, Wieke, Klazien en Jan. Met alle collega's heb ik regelmatig gediscussieerd over de onderwerpen van mijn onderzoek. Een aantal collega's heeft ook conceptversies van mijn proefschrift gelezen en met mij bediscussieerd. Jan, Henk en Femmianne, hartelijk dank! De sparringsessies met jullie hielden me bij de les en hielpen me keuzes maken voor dit boek! José en Femmianne, dank je wel voor jullie toestemming om het materiaal van jullie mooie mantelzorgonderzoek in Zwolle te gebruiken voor een secundaire analyse.

Uiteraard wil ik ook alle respondenten bedanken die bereid waren mee te werken aan de verschillende onderzoeken die de empirische basis vormen van deze studie, waaronder bewoners en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in Zwolle, Westervoort, Barneveld, Wageningen en Putten, mantelzorgers en vrijwilligers in Zwolle, Emmeloord en Zoetermeer.

Drie personen hebben mij geholpen dit boek ook wat betreft taal en vormgeving goed af te maken. Henny Vreugdenhil-Busstra (mijn moeder) redigeerde de Nederlandse tekst nauwkeurig en streng. Irene Plas keek de Engelse samenvatting na. Joukje Faber maakte het hele document klaar voor de drukker. Dank jullie wel!

Ik heb diverse onderdelen van dit promotieonderzoek al eens ergens gepresenteerd. Dat gaf me de gelegenheid om al even te voelen hoe mijn conclusies aankwamen, om te toetsen of ik achter mijn bureau ook met de juiste beweringen over de praktijk tevoorschijn kwam. Regelmatig waren het opmerkingen uit het publiek die me bevestiging gaven dat ik goed zat, of die me juist op een ander been zette als ik nog niet goed zat. Ik besprak delen van dit onderzoek onder andere met medewerkers van MEE Nederland en MEE UGV, met diverse Wmo-raden en gemeenten, met Zwolse zorg- en welzijnsorganisaties, met de leden van het Beraad Kerk & Wmo, met veel collega-onderzoekers aan hogescholen op de HSAO-dagen, en met een aantal andere promovendi tijdens het *diner pensant* dat Movisie ons aanbood. Hartelijk dank voor deze gelegenheden en waardevolle discussies!

Het viel niet altijd mee om tijd te maken voor het schrijven en studeren. Ik wil daarom ook de mensen bedanken bij wie Nathan zo graag speelde of logeerde: Ellen, pa & ma Jager, Moniek & Mark, Ida & Tjerk, Christine & Erik, Annette & Bart, en dan vergeet ik vast nog mensen. Fijn dat ik Nathan met een gerust hart bij jullie achter kon laten, zodat ik me zonder zorgen op mijn proefschrift kon storten!

Dank je wel ook lieve Gert en Nathan, voor alle support thuis. Fijn dat jullie altijd begrip hadden voor de grote hoeveelheden tijd en aandacht die ik aan mijn studie besteedde. Jullie pasten je steeds weer zonder klagen aan. En dat jullie steeds lieten merken trots op mij te zijn, was heerlijk en gaf me veel motivatie om door te gaan. Ik houd van jullie!

Alles wat ik nodig had om deze studie af te maken heb ik van God gekregen, mijn talenten, tijd, gezondheid en de mensen om me heen.

> ***"Take my intellect and use***
>
> ***every power as Thou shalt choose.***
>
> ***I give everything to You!"***

(Uit: 'Take my life', versie van Jadon Lavik, album 'Roots Run Deep', 2008).

Marja Jager-Vreugdenhil

Veenendaal, juni 2012

1. Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving?

1.1 De Wmo als participatiewet

Meedoen! Dat is het doel van de Wet maatschappelijke ondersteuning die op 1 januari 2007 is ingevoerd. “Participatie van alle burgers mogelijk maken en bevorderen.” Zo beschrijft de Memorie van Toelichting bij deze wet het doel ervan in de eerste regels. En zo echoën inmiddels honderden gemeentelijke Wmo-nota’s: ‘Meer meedoen mogelijk maken’. ‘Met elkaar en voor elkaar’. ‘Samen groeien naar samen doen’. ‘Meedoen en erbij horen’. ‘Iedereen doet mee! Participeren in de Apeldoornse samenleving’. ‘Meedoen in Heerlen’. ‘ Meidwaan yn Ljouwert’.

Iedereen, samen, meedoen: dat zijn positieve, actieve woorden die een prettig beeld oproepen. Toch verwijzen ze naar beleid dat een belangrijke wijziging betekent in één van de belangrijkste verworvenheden van de Nederlandse samenleving: de arrangementen van de Nederlandse verzorgingsstaat. Het centrale doel ‘meedoen’ heeft betrekking op de ambitie van de overheid om te blijven zorgen voor mensen met een beperking of chronische ziekte, zodat zij kunnen deelnemen aan de samenleving. Maar het heeft ook betrekking op de grenzen van het omvangrijke zorgstelsel zoals Nederland dat kent: een dergelijk stelsel kan fraudegevoelig zijn, onbetaalbaar worden, en mensen kunnen achterover leunen en passief worden. De laatste twee argumenten speelden een belangrijke rol in invoering van de Wmo. De Memorie van Toelichting bij deze wet beschrijft hoe diverse maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot “een onaanvaardbare en onbetaalbare druk op de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)” (Tweede Kamer, z.d., TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 2). Ontwikkelingen waarnaar verwezen wordt, zijn onder andere de vergrijzing en de afname van het aandeel werkende mensen ten opzichte van het aandeel (van hen) afhankelijke mensen. De Wmo moet ervoor zorgen dat de snelle groei van de Awbz-uitgaven (13 miljard in 1999 en 20 miljard in 2004) gestuit wordt. Tegelijkertijd moet de solidariteit behouden blijven: de regering wil “dat – ook op de lange termijn – de zorg aan mensen met een ernstige, zeer langdurige hulpvraag gewaarborgd en betaalbaar is” (idem, p. 6). En de ambitie van de Wmo is nog groter: “We willen de kwaliteit van de zorg en de ondersteuning aan burgers zelfs verbeteren, evenals de samenhang in voorzieningen voor deze mensen in hun directe omgeving zodat ze zo veel en zo lang mogelijk zelfstandig kunnen functioneren.” (Tweede Kamer, 23 april 2004, p. 1).

De doelstellingen van de Wmo zijn dus ambitieus: ondanks de vergrijzing noodzakelijke zorg blijven garanderen, en zelfs zorg van betere kwaliteit, maar zonder de kosten van die zorg verder te laten stijgen. De sleutel van de Wmo voor de oplossing van deze schijnbaar onmogelijke opgave is: ‘participatie’. Meer mensen moeten meedoen, en wel in meerdere betekenissen. De Wmo doet een sterk beroep op de eigen verantwoordelijkheid van mensen voor hun eigen zorg. En de Wmo doet een beroep op de verantwoordelijkheid van mensen voor elkaar. Iedereen moet meer meedoen om te zorgen dat iedereen, ook met beperkingen, meer mee kán blijven doen. Meer meedoen van iedereen is dus het devies van de Wmo. De wet wordt daarom wel ‘participatiewet’ genoemd (De Gier, 2007; WRR, 2006; RMO, 2008). Terecht stelt de Memorie van Toelichting bij de Wmo dat de wet betekent ‘een nieuwe balans in verantwoordelijkheden, zowel tussen burgers en overheid als tussen overheden en ook tussen burgers onderling. (Tweede

Kamer, z.d., TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 1). Het woord 'participatie' lijkt te staan voor de gewenste vernieuwing van de verhouding tussen overheden, individuen en de verschillende sociale structuren waar zij deel van uitmaken. Het is juist die verhouding die sterk in ontwikkeling is geweest tijdens de opbouw van de verzorgingsstaat, en die nu opnieuw zou moeten veranderen.

Biedt de Wmo inderdaad de verwachte oplossingen voor de houdbaarheid van de Nederlandse verzorgingsstaat? Is meer eigen verantwoordelijkheid inderdaad een goed alternatief voor stijgende kosten van het zorgstelsel? Maakt meer 'participatie' het mogelijk dat mensen die het nodig hebben op ondersteuning kunnen rekenen, ook als de overheid niet meer vanzelfsprekend die ondersteuning levert? Kunnen beroepskrachten in zorg en welzijn zomaar taken teruggeven aan mensen? Gaan die mensen meer voor elkaar zorgen als de overheid dat minder doet? En biedt de Wmo de instrumenten om die participatie inderdaad op gang te brengen? Maakt de Wmo van Nederland een participatiesamenleving? Dat is de centrale vraag van deze studie.

Hieronder zal eerst worden geschetst hoe de verhouding tussen individu, sociale structuren en overheden zich ontwikkelde in de geschiedenis van de Nederlandse verzorgingsstaat. Daarna zal de onderzoeksvraag van deze studie verder uitgewerkt worden.

1.2 Oorspronkelijke rol van de staat: beschermer van collectieve belangen

De vraag naar meer participatie heeft betrekking op de verhouding tussen individuen, sociale verbanden en de overheid. Deze verhouding sterk veranderd in de loop van de geschiedenis. De rol van de overheid in het leven van individuele burgers was tot het begin van de twintigste eeuw nog beperkt; belangrijker waren de lokale sociale verbanden waar mensen deel van uit maakten. Die waren zelfs noodzakelijk om individuele risico's zo goed mogelijk te beperken.

De Swaan (1989) beschrijft hoe al vroeg sprake was van een bepaalde institutionalisering van de zorg voor armen, zieken, wezen en mensen met een beperking. In de Middeleeuwen was in West-Europa deze zorg georganiseerd via vrijwillige, collectieve charitatieve stelsels. De stelsels waren lokaal georganiseerd, per stad, dorp of parochie, en stonden onder toezicht van notabelen en geestelijken. Deelname aan de stelsels voor armenzorg was grotendeels vrijwillig. Om de risico's van oorlogen, hongersnood en epidemieën goed te verdelen over lokale gemeenschappen, dorpen en steden werd vanaf de zeventiende eeuw de zorg voor armen meer op regionaal en ook nationaal niveau georganiseerd, door met nationale wetgeving enkele basale normen voor te schrijven voor wat elke gemeente moest doen voor armen. Dit ging gepaard met een invoering van de heffing van een armenbelasting. Daarmee had armenzorg niet langer uitsluitend een vrijwillige basis. Het werd in verschillende landen zelfs verboden om aalmoezen te geven en daklozen te huisvesten. De Swaan laat zien hoe steeds meer een beroep werd gedaan op de staat om armenzorg vorm te geven en landloperij tegen te gaan, omdat het om collectieve belangen ging die de belangen van individuele burgers en afzonderlijke dorpen en steden oversteeg. Met de toenemende bevolkingsgroei, urbanisatie en industrialisering nam de noodzaak toe om de zorg voor armen, wezen, zieken en mensen met een beperking op een steeds hoger niveau te organiseren: eerst in de grote steden en regionaal, maar in toenemende mate ook op centraal, nationaal niveau.

De noodzaak om op steeds hoger niveau de armenzorg te coördineren ging gepaard met een steeds sterkere positie van centrale autoriteiten. Voor de aanpak van diverse hardnekkige problemen rond collectieve hygiëne bleek een centrale organisatie en coördinatie door overheden beter te werken dan particulier initiatief. Het ging om dure en grootschalige oplossingen die alleen effectief waren als niet alleen rijken, maar ook armen ervan profiteerden: de aanleg van waterleidingen, riolering en andere infrastructuur voor afvalverwerking. Een ander terrein waarop steeds meer collectieve coördinatie nodig werd, was dat van de arbeidersverzekeringen. Aanvankelijk boden diverse kleine, vrijwillige verzorgingsarrangementen bescherming, maar deze hadden de neiging de mensen met de grootste risico's uit te sluiten. Bovendien waren ze niet altijd even deskundig en professioneel. De Swaan (1989) beschrijft hoe vrijwillige, kleinschalige verzorgingsarrangementen plaats maakten voor nationale arrangementen waar alle arbeiders verplicht aan moesten bijdragen, onafhankelijk van hun individuele risico. Dat bood een oplossing voor de dilemma's van de vrijwillige verzorgingsarrangementen, maar ze betekenden ook bureaucratisering, schaalvergroting en wettelijke dwang. Wat De Swaan laat zien voor de ontwikkelingen rond collectieve hygiëne en inkomenszekerheid, is dat er steeds meer zekerheid voor individuen mogelijk werd gemaakt, maar dat dat vroeg om meer centrale coördinatie, organisatie en wetgeving: een sterkere staat. Toch was aan het begin van de twintigste eeuw particulier initiatief nog altijd vanzelfsprekend. Alleen daar waar door de grote complexiteit en de ongelijke verdeling van risico's staatsinvloed noodzakelijk was, had de overheid een rol. Die rol betrof niet zozeer het zelf bieden van zorg, als wel het verdelen van de risico's en verantwoordelijkheden tussen diverse lokale en regionale partijen.

Eind negentiende en begin twintigste eeuw was het dan ook niet de overheid die verantwoordelijk was voor welzijn en zorg, maar er bestonden diverse particuliere voorzieningen om ook voor minder kansrijke bevolkingsgroepen gezondheid, onderwijs, huisvesting en sociale zekerheid mogelijk te maken. Zo werden lokale woningbouwverenigingen opgericht om betere huisvesting voor arbeiders te realiseren en werden de verschillende kruisverenigingen opgericht (het Witte, Groene, Wit-Gele en Oranje-Groene Kruis) ten behoeve van de volksgezondheid. Rijke burgers richtten volkshuizen op waarin zij activiteiten aanboden 'ter verheffing van het volk'. Kerken boden diaconale (financiële) ondersteuning aan arme kerkleden. Predikanten richtten opvangtehuizen op voor verwaarloosde kinderen en ongewenst zwangere vrouwen. Dat de rol van de overheid in deze voorzieningen beperkt was, blijkt ook uit de wetgeving: in de Armoedewet (1854) werd vastgelegd dat armenzorg primair de taak was van kerken en particulieren, en de overheid alleen een vangnet vormde voor wie met deze armenzorg niet voldoende bereikt werd. Ook het Kinderwetje van Van Houten in 1874, de Woningwet, Gezondheidswet en Ongevallenwet in 1901, de Sociale Zekerheidswet in 1903, de Invaliditeitswet in 1919, de Ziektewet in 1930 en het Ziekenfondsbesluit in 1941 legden de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan primair bij werkgevers en particuliere weldoeners. Deze wetten waren vooral bedoeld ter bescherming van de arbeidersklasse. Het ging daarbij om de verzekering van ernstige sociaal-economische risico's: een verzekering van enig inkomen en toegang tot onderwijs en huisvesting, ook voor mensen die niet in staat waren te werken door arbeidsongevallen of ouderdom. De staat zelf had met deze wetten nog geen verzorgende, maar voornamelijk een *beschermende* rol. De arrangementen die er waren, waren bovendien niet *van* de staat, maar betroffen collectieve arrangementen

van particulieren en werkgevers. De term 'verzorgings*staat*' is dus nog niet van toepassing op de situatie aan het begin van de twintigste eeuw.

1.3 Van welvaartstaat naar verzorgingsstaat

Na de Tweede Wereldoorlog werd een groot aantal nieuwe wetten aangenomen die de rol van de overheid steeds meer uitbreidden. Dit werd aanvankelijk ook nog niet als 'verzorgingsstaat' getypeerd. Gebruikelijk was de term 'welvaart-staat', in het Engels '*welfare state*', dit in contrast met de '*warfare state*' van Hitler. Al tijdens de Tweede Wereldoorlog werd deze '*welfare state*' voor Nederland ontworpen door het kabinet-Gerbrandy in Londen. Van grote invloed daarbij was het zogenaamde *Beveridge Report* (Beveridge, 1942), waarin de rol van de Engelse overheid afgebakend wordt tot het garanderen van een minimum inkomen in '*co-operation between State and the individual*'. Een belangrijke drijfveer was om te voorkomen dat ooit weer op zo grote schaal zoveel armoede en misstanden konden ontstaan dat er een voedingsbodem zou zijn voor extremistische opvattingen zoals die van Hitler. In navolging van Beveridge benadrukte in Nederland de Commissie Van Rhijn ook de eigen verantwoordelijkheid van mensen:

> *"De gemeenschap, georganiseerd in de staat, is aansprakelijk voor de sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek van al haar burgers, op voorwaarde dat deze leden zelf het redelijke doen om zich die sociale zekerheid en vrijwaring tegen gebrek te verschaffen."* (Commissie Van Rhijn, geciteerd in Bannink, 1999, p. 51)

De zaken waarvoor de overheid een beschermende rol op zich nam, waren dan ook aanvankelijk beperkt tot het terrein van sociaal-economische zekerheid - het verzekeren van een basaal welvaartsniveau - en niet op het terrein van zorg en welzijn. In Nederland werden in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog diverse wetten ingevoerd die de rol van de overheid op sociaal-economisch terrein vergrootten: de Noodwet Ouderdomsvoorziening in 1947, de Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen in 1951, een stelsel voor studiefinanciering in 1951, de Werkloosheidswet in 1952, de Algemene Ouderdomswet (AOW) in 1957 en de Algemene Wet Werkeloosheidsverzekering (AWW) in 1959. In 1965 verving de Algemene Bijstandswet de Armenwet uit 1914 en de Wet Arbeidsongeschiktheid (WAO) verving alle eerdere afzonderlijke arbeidsongeschiktheidswetten. In deze nieuwe wetten kwam steeds meer het idee van een bepaalde 'nationale solidariteit' tot uitdrukking (Trommel & Van der Veen, red., 1999) en daarmee werd ook de rol van de staat steeds groter. Niet de kleinere samenlevingsverbanden, maar de nationale staat werd de context waarbinnen burgers verantwoordelijkheid hadden voor elkaar, en de overheid kon deze verantwoordelijkheid vormgeven door het inrichten van collectieve arrangementen op nationaal niveau. Dat leidde ook wel tot protest. Zo protesteerde de Katholieke voorman C.P.M. Romme in 1950 tegen het staatspensioen, onder andere omdat het de eigen verantwoordelijkheid zou ondermijnen en de waarde van de eigen arbeidskracht zou ontkennen (Schuyt & Taverne, 2000). Ook in Protestantse kringen werd de toenemende rol van de overheid gewantrouwd; dat wordt in hoofdstuk 5 verder geïllustreerd. Kritiek op de ingevoerde wetten draaide steeds om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen individu, overheid en sociale structuren. Katholieken hanteerden het beginsel van de subsidiariteit, protestanten een vergelijkbaar principe van soevereiniteit in eigen kring. Beide principes komen erop neer dat verantwoordelijkheid vormgegeven moet worden op zo klein mogelijke schaal. Het belangrijkste verschil is

dat ‘subsidiariteit’ uitgaat van een bepaalde hiërarchie tussen sociale verbanden, en ‘soevereiniteit in eigen kring’ van een nevengeschiktheid daarvan.

Aanvankelijk ging het dus in de ‘welvaartstaat’ om arrangementen op het terrein van werk, inkomen en opleiding, om werkloosheid en arbeidsongeschiktheid op te vangen en armoede en daarmee sociale uitsluiting tegen te gaan. In deze arrangementen bleef steeds een belangrijke rol voor werkgevers, werknemers, vakbonden en marktpartijen. ‘De welvaartstaat’ moet dus niet uitgelegd worden als aanduiding voor een overheid die voor haar burgers de welvaart verzorgt, maar als een subtiel evenwicht tussen individuele en collectieve belangen van burgers, in zo veel mogelijk door hen zelf vorm te geven arrangementen. De rol van de staat bleef vooral die van beschermer van collectieve belangen, vooral daar waar individuele en collectieve belangen van burgers onderling conflicteerden, en die van verzorger van enkele individuen die toch nog buiten de boot vielen.

In het economisch zeer gunstige tijdperk van de jaren vijftig en zestig ontstond een groot optimisme over de mogelijkheden van een overheid om niet alleen een welvaartsminimum te bewaken, maar ook een welz*ijns*garantie te bieden aan individuen. De welvaartstaat werd met een aantal zorgarrangementen uitgebreid. In 1965 werd de Algemene wet bijzondere ziektekosten (Awbz) ingevoerd, en de Ziekenfondswet kwam in de plaats van het Ziekenfondsbesluit. In de jaren zeventig werden bovendien plannen gemaakt voor een dekkend stelsel dat de planning, de bouw en de bekostigingssystematiek van de gezondheidszorg moest regelen. Deze Wet voorzieningen gezondheidszorg heeft lang de status van wetsvoorstel gehad, maar is uiteindelijk ingevoerd in 1982. In deze arrangementen bleef net als in de arrangementen op het terrein van sociale zekerheid, een belangrijke rol bestaan voor individuele en collectieve verantwoordelijkheid. Toch nam de overheid vanaf toen een beduidend grotere rol op zich op het terrein van zorg, niet in de laatste plaats omdat ze aan individuele burgers bepaalde rechten op zorg garandeert. Mensen die zorg nodig hadden, waren hiervoor niet langer aangewezen op gunsten, maar konden aanspraak maken op rechten. Dat gold ook voor rechten op andere terreinen, bijvoorbeeld huisvesting: in 1975 werd een regeling voor individuele huursubsidie ingevoerd.

De nieuwe arrangementen waarin de overheid rechten van individuele burgers op zorg waarborgt, pasten goed in de trend van individualisering die de laatste decennia van de twintigste eeuw typeerde; én ze maakten die individualisering tegelijkertijd ook mogelijk. Het werd steeds meer mogelijk gemaakt om ook los van de – soms als beperkend ervaren – sociale verbanden te leven, doordat er zowel voor sociale zekerheid als voor zorg en welzijn een beroep kon worden gedaan op de overheid. En dat gebeurde dan ook in toenemende mate. Ook particuliere zorg- en welzijnsorganisaties lieten zich steeds meer financieren vanuit de rijksbegroting. Daartoe aangemoedigd door het ministerie van CRM vervingen ze steeds meer hun vrijwillige krachten door beroepskrachten. Zo ontstond een steeds grotere sector van professionele, collectief gefinancierde zorg- en welzijnsvoorzieningen waar burgers een beroep op konden doen. Ze waren hierdoor ook niet langer afhankelijk van particuliere initiatieven en de bereidheid van vrienden en familieleden. Het is met name deze ontwikkeling die ertoe leidde dat de term typering ‘*verzorgings*staat’ steeds meer van toepassing werd.

Toch is het feitelijk nooit zo geweest dat ‘de staat’, of de rijksoverheid, totaal verantwoordelijk is geweest voor de zorg en het welzijn van alle individuele burgers ‘van de

wieg tot het graf'. Die beweging leek wel te zijn ingezet, maar in de jaren zeventig en tachtig ook al weer geremd. In de jaren zeventig werd nog wel de Kaderwet specifiek welzijn voorbereid, waarin provincies en gemeenten verdergaande zeggenschap zouden krijgen over voorzieningen op het terrein van welzijn, zorg en onderwijs. Maar deze wet is nooit officieel ingevoerd, hoewel de Tweede Kamer in 1975 na lange tijd toch positief adviseerde over de invoering ervan (Tweede Kamer, 18 mei 1977 en 21 april 2006). Het eerste kabinet-Lubbers, met haar beleidsfilosofie van de 'zorgzame samenleving', trok het wetsvoorstel alsnog in. Wel voerde ze diverse rijksbijdrageregelingen in, die gemeenten in staat stelden het lokale welzijnsbeleid vorm te geven. Zo werd al vóór de eerste nationale welzijnswet werd ingevoerd, het welzijnsbeleid direct weer gedecentraliseerd. In 1987 werd toch de Welzijnswet ingevoerd, waarin deze regelingen gebundeld werden en elke bestuurslaag – gemeente, provinciale en rijksoverheid – een eigen taak werd toegewezen. Wat wel met deze wet werd vastgelegd, is de *overheids*verantwoordelijkheid voor het welzijn van individuen. In 1994 is een nieuwe Welzijnswet ingevoerd, waarin meer werd uitgegaan van gezamenlijke inspanning van de drie overheidslagen én maatschappelijke organisaties, waarmee alweer een zekere verbreding werd gezocht (Kwekkeboom e.a., 2002).

1.4 Groeiende kritiek op de verzorgingsstaat

Al direct in de jaren vijftig werd kritiek geuit op toename van overheidsinvloed op het terrein van zorg en welzijn. Deze kritiek betrof juist de verhouding tussen individu, sociale verbanden en overheid. Met name de Antirevolutionairen vertolkten de opvatting dat de overheid niet de zorgende taak van sociale verbanden moest overnemen (Schuyt & Taverne, 2000). Hierboven is al iets beschreven van deze protesten, die terug te voeren zijn op het rooms-katholieke subsidiariteitsbeginsel en het vergelijkbare gereformeerde beginsel van de soevereiniteit in eigen kring.

Vanaf de jaren zeventig verschenen diverse boeken waarvan de titels suggereerden dat de verzorgingsstaat in een crisis was beland en aan herziening toe was: 'De stagnerende verzorgingsstaat' (Van Doorn & Schuyt, 1977), 'De nadagen van de verzorgingsstaat' (Idenburg (red.), 1983), 'Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat' (Schuyt, 1991), 'De verdeelde samenleving' (Schuyt & Van der Veen (red.), 1986) en 'De herverdeelde samenleving' (Trommel & Van der Veen, 1999). Belangrijke punten van kritiek zijn al in deze boeken te vinden: de oplopende kosten en de toenemende bureaucratie, de groeiende invloed van de overheid in het leven van mensen en het verdwijnen van 'warme' solidariteit tussen mensen.

Oppervlakkig gezien lijkt in de kritiek op de verzorgingsstaat vooral een pragmatisch bezwaar de boventoon te voeren: de kosten van het stelsel stegen teveel. De oorzaken voor de stijging van de kosten zijn echter steeds terug te voeren op de verschuiving in de verhouding tussen overheid, individu en sociale verbanden. Zo heeft de stijging van de kosten voor zorg en welzijn op de overheidsbegroting alles te maken met de verstatelijking van zorg en welzijn. Direct na de invoering van de Awbz groeide bijvoorbeeld het aantal verpleeghuizen sterk. Het aantal professionele dienstverleners in de zorg- en ook in de welzijnssector, nam in de jaren zeventig explosief toe. Het aantal vrijwillige diensten vanuit kerken en vrijwilligersorganisaties nam tegelijkertijd af. Onbetaalde, vanuit sociale verbanden geboden zorg en ondersteuning werd vervangen door zorg- en welzijnsdiensten van - uit collectieve arrangementen betaalde - beroepskrachten. De stijging

van de kosten voor zorg en welzijn is dus direct verbonden met de verschuiving van verantwoordelijkheid voor zorg en welzijn: méér overheid, en minder sociale verbanden.

De stijgende kosten werden ook toegeschreven aan de toename van de vraag naar zorg- en welzijnsvoorzieningen. Als oorzaak wijzen de verschillende auteurs naar diverse algemene trends in de samenleving aan. Schuyt (1991) noemt onder andere de ontzuiling, de secularisering, de democratisering, de "groei van immateriële verlangens naar meer", veranderingen in normen en waarden. Deze ontwikkelingen versterkten elkaar en leidden ertoe dat steeds mondiger burgers steeds meer eisen stelden aan de overheid. Zijderveld (Adriaansen en Zijderveld, 1981) beschrijft dit 'gedemocratiseerd hedonisme': het steeds meer vanzelfsprekend worden van instant-behoeftebevrediging ten aanzien van materiële, maar ook immateriële goederen. Dit is niet alleen een verandering in de opstelling van individuele burgers, maar ook de overheidsvoorzieningen worden hiernaar ingericht. Beck & Beck-Gernsheim (2002) beschrijven het resultaat van deze ontwikkelingen als "geïnstitutionaliseerde individualisering". Deze term suggereert dat er éérst sprake was van toenemend individualisme dat vervolgens ingebed werd in bepaalde instituties. Maar is het niet juist de institutionalisering die het individualisme mogelijk maakte? De nieuwe arrangementen van de verzorgingsstaat vormden de *voorwaarde* voor individualisme. In de politieke besluitvorming over de inrichting van deze arrangementen is het ideaal van de emancipatie van het individu een belangrijke drijfveer geweest. Maar pas dóór het daadwerkelijk institutionaliseren van de verzorgingsstaatarrangementen werd een individualistische levenswijze op grote schaal daadwerkelijk mogelijk.

Een ander deel van de kritiek op de verzorgingsstaat richt zich op de bureaucratisering van zorg en welzijn. De veelheid aan voorzieningen en uitvoerende partijen vormen samen een weinig overzichtelijk geheel, waarbinnen zorgvragers alleen de weg vinden via diverse bureaus en tussenpersonen. Zo kon het gebeuren dat 'het profijt van de overheid' niet zozeer ten goede kwam bij mensen die er het meest baat bij zouden hebben, maar vooral bij mensen die er toch al goed voor stonden (Idenburg, 1983). Bureaucratisering betekent ook: de verwording van mensen tot administratieve eenheden. Er zijn zoveel regelingen die allemaal maar een onderdeel van het leven van een afhankelijke persoon betreffen, dat er een "cumulatie van afhankelijkheden" optreedt (Schuyt, 1991). Hierdoor is het zicht op de afhankelijke personen als 'hele mensen' zoekgeraakt. Schuyt omschrijft dit als "het niet meer kunnen lokaliseren van de meest hulpbehoevenden en de 'zwaksten in de samenleving' anders dan in administratieve categorieën van anonieme personen" (Schuyt, 1991, p. 11). Dat is niet alleen onaangenaam voor die 'zwaksten' zelf, maar leidt er ook toe dat voorzieningen slecht aansluiten bij de totale levenssituatie van de hulpbehoevende en dus niet efficiënt en effectief kunnen worden ingezet. Bovendien ondergraaft deze anonieme administratieve solidariteit de bereidheid van verzorgingsstaatburgers om de lasten gezamenlijk te dragen, doordat de 'lokalisering van solidariteit' steeds moeilijker is geworden. Ook in deze kritiek gaat het dus om de verhouding tussen individu en overheid. De overheid heeft steeds meer verantwoordelijkheid voor zorg en welzijn, maar slaagt er niet voldoende in aan te sluiten op het individu als uniek persoon. Doordat het organiseren van solidariteit tussen individuen een taak van de overheid is geworden, zijn sociale verbanden geheel uit het zicht verdwenen.

Dit onvermogen van de overheid om aan te sluiten bij de leefwereld van het individu is een centraal thema in het werk van Jürgen Habermas. Zijn kritiek op de verzorgingsstaat vat hij samen in het essay 'De nieuwe onoverzichtelijkheid: de crisis van de welvaarts-

staat en de uitputting van utopische krachten' (Habermas, 1989). Hij beschrijft hoe 'utopische krachten' – de utopie van een 'arbeidsmaatschappij', gekoppeld aan een sterk geloof in maakbaarheid en een groot vertrouwen in techniek – de samenleving dreven tot 'het project verzorgingsstaat'. Dat project kwam tot stand als een coproductie van twee systemen: het kapitalistische economische systeem en het staatsapparaat. Gebaseerd op de overtuiging van vroeg-socialisten - van Marx tot Weber - dat de structuur van de maatschappij wordt vormgegeven door marktgestuurde, kapitalistisch benutte en bedrijfsvormig georganiseerde loonarbeid, werd een contract gesloten tussen het economische en het bureaucratische systeem. De staat zou haar politieke macht aanwenden om het welzijn van arbeiders te garanderen, en zou in ruil daarvoor premies mogen heffen bij die werknemers. Habermas werpt de vraag op hoe houdbaar dit contract is: kan een interventionistische staat het kapitalistische systeem daadwerkelijk inperken? En vervalt in een tijd van economische stagnatie en stijgende werkloosheid de maatschappelijke basis voor de bekostiging van de verzorgingsstaat niet snel? Ook Schuyt wijst op dit gevaar, wanneer hij beschrijft dat er in de jaren zeventig "een groeiende kloof ontstond tussen het maatschappelijk gewenste of wenselijk geachte en het economisch mogelijke" (Schuyt, 1991, p. 9). Habermas stelt dat zowel het bureaucratische als het economische systeem in de loop van de tijd zeer complex zijn geworden, doordat er – met de nieuwe zorgende functies die aan de overheid werden toegekend – allerlei nieuwe subsystemen in het leven zijn geroepen. Hoe complexer deze systemen, hoe groter de kans op disfunctionele nevengevolgen, stelt Habermas. Een ernstig nevengevolg is de 'ontkoppeling van systeem- en leefwereld': zowel het bureaucratische als het economische systemen zijn als het ware een zelfstandig leven gaan leiden, door vergaande juridisering een eigen werkelijkheid gaan vormen met een eigen jargon en eigen doeleinden, waarin steeds minder rekening wordt gehouden met de 'leefwereld', de dagelijkse leefomgeving van mensen, hun manier van communiceren en hun motivatie. Ook de Nederlandse socioloog Van Doorn stelt vraagtekens bij deze scheiding tussen mensen en systeem. Hij stelt dat twee gevaren de ontwikkeling van de verzorgingsstaat "als een schaduw begeleiden": te hoge verwachtingen koesteren van het systeem, en te lage verwachtingen van mensen (Van Doorn, 1977).

Samengevat gaat het in de kritiek op de verzorgingsstaat over het centrale vraagstuk van de verhouding tussen overheid, individu en sociale verbanden. Er is kritiek op de toename van overheidsinvloed op steeds meer levensterreinen; op het vervangen van de 'warme' onderlinge zorg vanuit sociale verbanden door anonieme publieke voorzieningen; op de veeleisendheid van mondige, individualistische burgers die zich veel meer opstellen als consumenten dan als mede-eigenaren van publieke en collectieve arrangementen. Toch moet deze kritiek niet gezien worden als alleen een protest tegen een goede organisatie van collectieve zorgsystemen als zodanig. De meeste auteurs beschrijven naast hun kritiek ook de belangrijke verworvenheden van de moderne samenleving. Ook de WRR stelt in 2006: de Nederlandse verzorgingsstaat doet het goed. Maatschappelijke ongelijkheid en armoede wordt tegengegaan, werkgelegenheid wordt op peil gehouden, de inflatie wordt teruggedrongen en de economische groei vergroot. Een groot aantal arrangementen vormt samen een omvangrijk stelsel van verzekeringen en voorzieningen. Nederlanders zijn daarmee beschermd tegen extreme armoede en verzekerd van goede zorg ook als ze oud, ziek of arbeidsongeschikt worden. Er is een georganiseerde vorm van solidariteit vormgegeven tussen mensen die gezond en draagkrachtig zijn en mensen die dat niet zijn. Vergeleken met de situatie van vóór de Tweede Wereldoorlog,

is dat een enorme vooruitgang, die tot stand gebracht is door de sterke groei van de verzorgingsstaat. De kritiek op de verzorgingsstaat en de verworvenheden van diezelfde verzorgingsstaat zijn twee zijden van eenzelfde medaille. Zijderveld beschrijft hoe de moderne verzorgingsstaat juist heeft kunnen ontstaan dóór structurele differentiatie en abstrahering van betekenissen en waarden (Adriaansen en Zijderveld, p. 107). Veel van de kritiek die hierboven beschreven is, heeft betrekking op de keerzijde van diezelfde voorwaarden. Specialisatie en professionalisering verhogen de kwaliteit van de zorg, maar zijn wel duurder en kunnen ertoe leiden dat mensen zich minder verantwoordelijk voeren. Abstrahering van betekenissen en waarden maakt een efficiënte organisatie van zorg mogelijk, maar heeft ook het risico in zich van anonimiteit en consumentisme. Dit zijn belangrijke dilemma's waar politici, beleidsmakers en wetenschappers tijdens de ontwikkeling van de verzorgingsstaat voortdurend mee worstelen: hoe kunnen de negatieve effecten van de modernisering worden tegengegaan zonder het kind met het badwater weg te gooien, dus zonder afbreuk te doen aan de verworvenheden van de verzorgingsstaat?

Centraal in deze dilemma's staat de verhouding tussen individuen, sociale verbanden en overheden. Niet voor niets worden daarom vanaf de jaren tachtig oplossingen voor een verdere groei van de verzorgingsstaat vooral gezocht in een herschikking van deze verhoudingen, aanvankelijk vooral door een beroep op de markt. Op het terrein van zorg en welzijn wordt bovendien met de invoering van de Wmo ook een nieuw beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van mensen voor elkaar binnen sociale verbanden.

1.5 Minder overheid, meer 'eigen verantwoordelijkheid' en 'zorgzame samenleving'

De herwaardering van individuele en gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor zorg en welzijn ontstaat in de economisch magere jaren tachtig onder invloed van neoliberale politieke opvattingen. Door minister Brinkman werd onder het devies 'minder overheid, meer markt' het principe van vraagsturing ingevoerd in zorg- en welzijnsinstellingen. Tegelijkertijd deed Brinkman expliciet een beroep op burgers om voor zorg en welzijn niet alleen naar de overheid te kijken, maar mensen moesten ook weer meer voor elkaar zorgen en zo een 'zorgzame samenleving' gaan vormen. Zo werd in de Nota 'Volksgezondheid bij beperkte middelen' bepaald dat de zorg moest verschuiven van intramuraal naar extramuraal, van verzorgingstehuizen naar zelfzorg en mantelzorg. In deze periode werd dus de verhouding tussen overheid en individu expliciet ter discussie gesteld, en kwam nieuwe aandacht voor de sociale verbanden waar individuen deel van uitmaakten. In de 'Nieuwe nota geestelijke volksgezondheid' werd in 1984 het concept van 'vermaatschappelijking' of 'extramuralisering' gelanceerd: niet langer zouden mensen met bijvoorbeeld chronische psychiatrische problematiek of met een verstandelijke beperking in een instelling moeten worden weggeborgen, maar ze zouden als lid van de samenleving ook daadwerkelijk midden in de samenleving moeten wonen.

Kwekkeboom (2010) geeft een overzicht van de discussie die oplaaide over de eigen verantwoordelijkheid van mensen voor zichzelf en voor elkaar. Deze discussie had zowel betrekking op de rol van mantelzorgers als op de rol van beroepskrachten in zorg en welzijn. Onder andere door minister Brinkman, en door toenmalig wetenschappelijk medewerker van het wetenschappelijk bureau van het CDA Jan Peter Balkenende, werd

begin jaren tachtig de stelling geponeerd dat het wenselijk was om zorg zo weinig mogelijk te zien als verantwoordelijkheid van de overheid en beroepskrachten en zoveel mogelijk als de verantwoordelijkheid van mensen voor zichzelf en voor elkaar. Deze opvatting kon rekenen op bijval, maar ook op kritiek. De kritiek kwam zowel van hulpverleners als van vrouwengroepen, die deze opvatting zagen als een gevaar voor de werkgelegenheid en voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. De discussie over mantelzorg ging ook over de vraag wanneer zorg tussen familieleden nu 'gebruikelijke zorg' was en wanneer 'mantelzorg', dus over de vraag wat wel en niet vanzelfsprekende verantwoordelijkheden waren van sociale verbanden. Een ander onderdeel van deze discussie over de eigen verantwoordelijkheid van mensen was de rol van professionals in het welzijnswerk. Zij zouden datgene afbreken dat ze juist wilden bevorderen: autonomie en zelfredzaamheid van individuen. Hoe meer zorg- en welzijnsvoorzieningen aangeboden vanuit de overheid, hoe minder mensen de neiging zouden hebben zelf oplossingen te zoeken en voor elkaar te zorgen. Ossewaarde onderscheidt drie discourses over 'eigen verantwoordelijkheid' in de loop van de geschiedenis: eigen verantwoordelijkheid als de individuele keuzes die mensen maken in hun eigen leven, eigen verantwoordelijkheid als een door de overheid overgedragen verantwoordelijkheid voor het oplossen van sociale kwesties, en eigen verantwoordelijkheid als het zelf dragen en verminderen van risico's. In de discussie rond de verzorgingsstaat spelen al deze opvattingen een rol.

Ook in de jaren negentig ging de discussie over de eigen verantwoordelijkheid van mensen en de rol van beroepskrachten door, en werd de ingezette koers voortgezet, niet in de laatste plaats ingegeven door de nog altijd stijgende kosten van de verzorgingsstaat. In het begin van de jaren negentig werden diverse ingrepen in de wetgeving gedaan om de kosten van de zorgvoorzieningen beter te kunnen beheersen. Een belangrijke vernieuwing was invoering van de persoonsgebonden budgetten (pgb's) die vanaf 1996 werden ingevoerd in het kader van de Awbz. De pgb's waren een instrument om zorg beter aan te passen aan de individuele behoefte van burgers. Mensen die een indicatie hadden voor een bepaald zorgaanbod, konden zelf kiezen of ze deze zorg 'in natura' wilden ontvangen of in plaats daarvan een bedrag waarvoor ze zelf naar eigen inzicht zorg konden inkopen. De pgb's betekenden dus een belangrijk instrument waarmee de vraagsturing in de zorg kon worden vormgegeven. In theorie zou dit bovendien een besparend effect moeten opleveren. De pgb's zouden namelijk goedkoper zijn dan zorg in natura, omdat er een maximum kon worden aangehouden. Bovendien zou de zorg tegelijkertijd meer op maat zijn, zodat er geen onnodige zorg werd ingekocht. In de praktijk blijken de pgb's juist tot meer kosten te leiden. Wel zijn afzonderlijke pgb's inderdaad goedkoper dan zorg in natura: pgb's voor extramurale zorg bedragen in Nederland zo'n 75 tot 85 procent van de zorg in natura. Maar de pgb's blijken ook een 'vraagstimulerend' effect te hebben: mensen die eerder afzagen van zorg omdat het aanbod onvoldoende aansloot bij hun behoefte, maken wel aanspraak op zorg als de mogelijkheid van een pgb wordt geboden (Sadiraj e.a., 2011).

Een andere belangrijke vernieuwing in de jaren negentig is dat het stelsel voor voorzieningen voor mensen met een beperking werd geherstructureerd en gedecentraliseerd. Belangrijke stap in deze herstructurering was de invoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) in 1994. Mensen met een beperking konden eerder een beroep doen op de Algemene arbeidsongeschiktheidswet (Aaw) voor voorzieningen, op de Regeling Geldelijke Steun Huisvesting Gehandicapten (RGSHG) voor woningaanpassingen, en als ze 65 jaar of ouder waren alleen op de Algemene bijstandswet (Abw). Met de Wvg

werd de verstrekking van voorzieningen en woningaanpassingen, ook voor 65-plussers, in één wet samengevoegd. Mensen met een beperking konden zo hun voorzieningen bij één loket aanvragen. De verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de voorzieningen werd neergelegd bij gemeenten. De verwachting was, dat het hierdoor beter mogelijk zou zijn te komen tot een "zoveel mogelijk integrale benadering van de hulpvragen in de woon- en leefsfeer en bij behoefte aan zorg" (Tweede Kamer 1992, p. 5). Gemeenten kregen daarbij de ruimte zelf te bepalen welke voorzieningen ze zouden verstrekken, met als enige minimum dat ze 'verantwoorde' voorzieningen zouden bieden. Een nieuw aspect van de Wvg was, dat gemeenten met het oog op de kostenbeheersing een groter beroep moesten gaan doen op de eigen verantwoordelijkheid van de aanvrager in de vorm van een eigen bijdrage. Mensen die voorzieningen kregen, gingen vanaf de invoering van de Wvg daar zelf aan meebetalen voor een bepaald deel, deels afhankelijk van de hoogte van hun inkomen.

Er kwam veel kritiek op de Wvg. Diverse geraadpleegde organisaties, waaronder de Sociale Verzekeringsraad (SVr) en de Gehandicaptenraad, gaven negatieve adviezen bij de invoering van de wet. Ze vonden dat er voor het beperken van de kosten van het zorgstelsel teveel een beroep werd gedaan op de solidariteit van mensen met een beperking, en te weinig op de hele bevolking. De vrees was dat ze met het nieuwe stelsel minder gemakkelijk toegang zouden krijgen tot de voorzieningen die ze nodig hadden om zelfstandig te functioneren, en dat ook de lastenverzwaring te groot zou worden om die zelfstandigheid te behouden. Veel kritiek was er ook op decentralisatie naar gemeenten. Hiermee zou de rechtsgelijkheid van zorgvragers in het geding komen, want zorgvragers in de ene gemeente zouden minder voorzieningen kunnen krijgen dan in de andere gemeente. Cliëntenbelangenbehartigers hadden liever veel meer centraal de verantwoordelijkheid van de overheid in de wet verankerd willen houden. Ondanks deze kritiek is de wet ingevoerd.

De invoering van de Wmo in 2007 kan worden gezien als een volgende stap in de koers die sinds de jaren tachtig is ingezet, naar meer marktwerking en vraagsturing, decentralisering, meer vermaatschappelijking, en een steeds groter beroep op de 'zorgzame samenleving' als alternatief voor professionele zorg. Na enkele jaren ervaring met de Wvg, werd besloten dat gemeenten ook de verantwoordelijkheid zouden krijgen voor andere, voorheen centraal geregelde voorzieningen. De Wmo vervangt een aantal eerdere wetten: de Wvg, delen van de Awbz (in elk geval de huishoudelijke zorg), delen van de Wcpv (openbare geestelijke gezondheidszorg) en de Welzijnswet.

1.6 De vier beleidsroutes van de Wmo

Dat de Wmo een nieuwe verschuiving betekent in de verhoudingen tussen overheid en individuen staat met zoveel woorden te lezen in de beleidsbrief van april 2004 aan de Tweede Kamer, waarin het Kabinet de komst van de Wmo aankondigt. Hierin wordt expliciet gesteld dat het Kabinet met de Wmo "historisch gegroeide vanzelfsprekendheden in zorg en ondersteuning" ter discussie stelt, door de Awbz af te slanken tot "een Awbz die verzekert waarvoor ze bedoeld is: zware chronische en continue zorg". De Wmo betekent een ingreep in het zorgstelsel waardoor eerder gegarandeerde rechten van mensen op professionele ondersteuning vervallen. Hiervoor in de plaats worden mindere zekere 'prestatievelden' en een 'compensatieverplichting' ingesteld (waarover meer in hoofdstuk 3). Deze wijziging wordt uitgebreid onderbouwd in de Memorie van

Toelichting en de correspondentie van de verantwoordelijke minister met de Kamer[1]. Met name de oplopende kosten van de verzorgingsstaat worden genoemd. Daarbij wordt wel benadrukt dat het de bedoeling blijft dat mensen de nodige steun blijven ontvangen, dat iedereen mee kan doen in de samenleving. De aanpak waarmee de Wmo deze dubbele doelstelling – bezuiniging en toch mensen blijven ondersteunen - wil bereiken, bestaat uit vier routes:

1. de decentralisering van welzijns- en ondersteuningstaken naar lokale partijen onder regie van lokale overheden;
2. verschuiving van 'recht op zorg' naar beleidsvrijheid door gemeenten;
3. het terugleggen van verantwoordelijkheid bij de vragers van ondersteuning; en
4. een beroep op de *civil society*.

Deze routes betekenen gezamenlijk een expliciete verschuiving van de verdeling van verantwoordelijkheden voor zorg en welzijn tussen overheden, individuen en sociale verbanden.

De eerste route van de decentralisering houdt in dat diverse welzijns- en ondersteuningstaken, die tot dan toe in centrale wetten geregeld waren, nu onder verantwoordelijkheid van gemeenten vallen, die daarvoor 'derden' inschakelen. Van deze decentralisering worden diverse effecten verwacht. In de eerste plaats een besparend effect: de verwachting is dat door welzijn en ondersteuning onder één lokale regisseur te brengen, zorg goedkoper kan worden verleend. Om bij deze decentralisering de belangen van zorgvragers niet uit het oog te verliezen, schrijft de Wmo voor dat zij via vertegenwoordigers in een Wmo-adviesraad zelf mee moeten kunnen denken over de concrete vormgeving van het Wmo-beleid. In de tweede plaats wordt verwacht dat door organisatie van de zorg op decentraal niveau en door meer marktwerking ook veel meer ondersteuning op maat kan worden verleend. Dit effect wordt versterkt door de mogelijkheid van de inzet van pgb's waarmee zorgvragers zelf hun voorzieningen kunnen inkopen. De verwachting dat via de eerste route van decentralisering inderdaad besparende effecten uitgaan, is gebaseerd op een (neo)liberale opvatting dat meer marktwerking als vanzelf tot goedkopere en beter bij de 'klant' passende 'producten' zal opleveren.

De tweede beleidsroute van de Wmo is het vervangen van een 'recht op zorg' door beleidsvrijheid. Voor de voorzieningen die voortaan onder de Wmo vallen geldt niet langer een recht op zorg. In plaats daarvan hebben gemeenten een bepaalde mate aan vrijheid zelf te bepalen welke voorzieningen zij bieden. Waar eerder de Awbz een verschuiving betekende 'van gunst naar recht', zorgt de Wmo voor een verschuiving 'van recht naar beleidsvrijheid'. Dat is niet helemaal een omgekeerde beweging, terug naar uitsluitend 'gunst'. Deze vormen van zorg worden niet langer door de rijksoverheid gegarandeerd, en evenmin door de gemeenten. Wel hebben gemeenten de plicht om beleid vast te

[1] Twee belangrijke documenten in deze correspondentie zijn, naast de Memorie van Toelichting bij de Wmo:
De beleidsbrief van de staatssecretaris van VWS in april 2004, aangekondigd door middel van een brief aan de Tweede Kamer met de titel "Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijk ondersteuning"; ook wel de 'contourennota' genoemd (TK 2003-2004 29538, nr. 1);
De brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer in september 2004: "Stappen naar een toegankelijke, betaalbare, solidaire en doelmatige AWBZ" (TK 2003 – 2004, 26631 nr. 56)

stellen. Dat moeten ze doen in overleg met vertegenwoordigers van de gebruikers van Wmo-voorzieningen.

De derde route waarmee de Wmo wil bereiken dat het zorgstelsel niet verder belast wordt en mensen toch voldoende ondersteund worden, is een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van vragers van ondersteuning. Van hen wordt verwacht dat wanneer ze op problemen stuiten, ze hiervoor niet direct naar het voorzieningenaanbod kijken, maar eerst nagaan welke oplossingen ze zelf kunnen zoeken. Pas wanneer hun eigen mogelijkheden en die van hun directe sociale omgeving zijn uitgeput, kunnen ze een beroep doen op de lokale overheid. Met het aangeven van deze route als oplossing voor de kostendruk op het zorgstelsel, geeft de wetgever impliciet aan dat tot dan toe teveel mensen een beroep op professionele voorzieningen hebben gedaan die ook zelf oplossingen hadden kunnen vinden en dat er dus een verschuiving nodig is van verantwoordelijkheden van overheid naar individu.

In deze studie gaat het om de vierde route van de Wmo: het beroep op de *civil society*. In de wet, althans in de Memorie van Toelichting daarbij, wordt een grote rol toegedicht aan allerlei verbanden in de samenleving: familie en vrienden (als de genoemde 'directe sociale omgeving'), maar ook sportverenigingen en andere vrijwilligersorganisaties, religieuze verbanden en buurten. Deze *civil society* wordt aangesproken op haar zelforganiserend vermogen om te functioneren als "voorliggende structuur", voorliggend namelijk aan professionele, uit publieke middelen betaalde zorgvoorzieningen:

> *"De regering is van mening dat een krachtige sociale structuur nodig is, waar zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke plaats in innemen, die voorliggend is aan professionele arrangementen van zorg, cultuur, ontspanning en welzijn."* (TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 2)

De eerste drie routes zijn te typeren als een verschuiving in de verantwoordelijkheidsverdeling van overheid naar individu: individuen hebben minder vanzelfsprekend recht op ondersteunende voorzieningen die door de overheid worden georganiseerd. Het is een expliciete ambitie van de Wmo om het beroep op de voorzieningen van de verzorgingsstaat te beperken, door meer een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en door hen te stimuleren eerst een beroep op hun eigen omgeving te doen. De Wmo zou een terugtrekken van de overheid betekenen, en wel volgens VWS "redelijk streng"[2]. Dat hoeft niet in te houden dat er dus helemaal geen voorzieningen meer worden verstrekt door de overheid, maar wel dat ze alleen ter beschikking worden gesteld "voor mensen die het echt nodig hebben", zoals de beleidsbrief van april 2004 het formuleert. Impliciet wordt hiermee aangegeven, dat er tot nu toe teveel mensen die het niet echt nodig hebben, toch een beroep doen op voorzieningen. Vanuit de kritiek op de verzorgingsstaat op macroniveau, dat de overheid in de loop van de tijd teveel verantwoordelijkheid naar zich toe heeft gehaald en dat er teveel 'democratisch hedonisme' is ontstaan, is de boodschap van de wetgever begrijpelijk. Dat maakt de impliciete boodschap op het microniveau van de zorgvragers niettemin onsympathiek. Zij voelen een beschuldigende vinger in hun richting wijzen: jullie kosten ons teveel, en dat komt doordat je je niet verantwoordelijk genoeg gedraagt. Cliëntenorganisaties verzetten zich in de voorbereiding van de Wmo dan ook sterk tegen het vervallen van het gegarandeerde

[2] Gesprek in 2009 met dhr. E.H.M. Holman, projectleider implementatie Wmo, directie Maatschappelijke Ondersteuning, Ministerie van VWS.

recht van cliënten op diverse vormen van ondersteuning. Met de invoering van de Wmo vervalt dat recht, en in plaats daarvan wordt maatschappelijke ondersteuning onderwerp gemaakt van lokale politieke afwegingen. Zorg kan nu in principe wordt uitgeruild voor lantaarnpalen en stoeptegels, is de vrees van cliëntenbelangenbehartigers.

De vierde route van de Wmo heeft een heel ander karakter. Het betreft niet de verhouding tussen overheid en individu, maar de verhouding tussen sociale verbanden en individuen. De MvT bij de Wmo beschrijft wat de wetgever verwacht van maatschappelijke organisaties en individuele burgers in reactie op de terugtrekkende beweging van de overheid. Er wordt een beroep gedaan op aanwezig veronderstelde positieve krachten in de samenleving. Er wordt een beeld geschetst van een zorgzame samenleving, die veel zelf kan zonder interventie van een overheid. Als iedereen maar zijn eigen verantwoordelijkheid vormgeeft en meedoet, participeert, dan is de overheid ook minder nodig. In deze studie gaat het om deze vierde route van de Wmo.

1.7 Participatie als ambitie van de Wmo

Wat is nu precies de ambitie van de vierde route van de Wmo? Welke taken laat de overheid voortaan over aan individuen en sociale verbanden? Welke participatie van individuen en van sociale verbanden wordt er beoogd? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. In de eerste plaats omdat de beslissing hierover in hoge mate wordt overgelaten aan de vrijheid van gemeenten. Niet alleen laat de wetgever het aan gemeenten over *hoe* ze meer participatie bereiken, maar ook geeft ze nauwelijks duidelijkheid over *wat* ze onder participatie verstaat of *welk resultaat* beoogd wordt. De doelen van de Wmo, meer 'zelfredzaamheid' en meer 'participatie' te bereiken worden niet nader omschreven. Dat is een bewuste keuze, geeft de staatssecretaris aan in een antwoord op Kamervragen in mei 2005. Zij zegt dat zowel over het begrip 'zelfredzaamheid' als over het begrip 'participatie':

> *"Het begrip zelfredzaamheid komt in de Internationale Classificatie Menselijk Functioneren niet voor. Het Van Dale Groot woordenboek hedendaags Nederlands geeft de volgende definitie «het vermogen om het leven in te richten zonder dat hulp van anderen nodig is». Wat mij betreft kunnen we zelfredzaamheid ook ruimer interpreteren, in die zin dat het soms nodig is om juist wel een beroep op anderen te doen om volwaardig in de maatschappij te kunnen participeren, kortom om zelfredzaam te kunnen zijn of worden. De reikwijdte van het begrip zelfredzaamheid is individueel bepaald en afhankelijk van individuele behoeften. Doelstelling van de Wmo is dat mensen die ondersteuning nodig hebben om te kunnen participeren in de samenleving deze ondersteuning ook kunnen krijgen. Ik ben er daarom geen voorstander van om dit begrip in een enge definitie te vatten. De uitvoering van de Wmo door gemeenten brengt met zich mee dat termen als zelfredzaamheid en ook participatie in de praktijk geoperationaliseerd zullen moeten worden."* (Tweede Kamer, 23 mei 2005, p. 7)[3]

De wetgever geeft dus zelf geen nadere invulling van het verschijnsel participatie, hoewel het toch een belangrijke rol heeft in het vernieuwde stelsel van zorg en welzijn. De parti-

[3] In bijna gelijke bewoordingen in een andere brief aan de Tweede Kamer (4 juli 2005) TK 29538, nr. 28, p. 3.

cipatie van individuen en sociale verbanden moet het alternatief gaan vormen voor maatschappelijke ondersteuning op die levensterreinen waarvan de overheid zich terugtrekt.

De vraag naar de ambitie van de Wmo is in de tweede plaats ook lastig te beantwoorden omdat 'participatie' tegelijk als doel én als middel wordt benoemd. De Wmo is er niet alleen op gericht dat iedereen mee *kan* doen in de samenleving, maar impliceert ook dat iedereen meer mee *moet* doen. De Memorie van toelichting bij de wettekst vat dat samen in de openingszin: "Samenhangend lokaal beleid om *participatie van alle burgers* mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente, is het belangrijkste oogmerk van dit wetsvoorstel."

Verderop in deze studie (hoofdstuk 3) zal nader worden ingegaan op de betekenis van 'participatie' in de Wmo en de manier waarop participatie als middel en participatie als doel met elkaar verweven zijn in de beleidsredenering.

1.8 Centrale vraag van deze studie

Voor het formuleren van de hoofdvraag van deze studie is de constatering van belang dat de Wmo een verschuiving beoogt van verantwoordelijkheden voor maatschappelijke ondersteuning van overheid naar individuen en sociale verbanden. Ook is helder dat het er in de Wmo om gaat dat mensen ondersteuning krijgen wanneer ze zich niet zelfstandig kunnen redden. Dat kan ondersteuning zijn die wordt geboden door beroepskrachten, maar veel meer dan voorheen ook ondersteuning vanuit sociale verbanden. **De centrale vraag van dit proefschrift is of meer zelfredzaamheid en participatie daadwerkelijk een goed alternatief vormt voor de ondersteuning die eerder vanuit de verzorgingsstaat werd geboden door beroepskrachten.** Deze vraag is hier nog zeer algemeen geformuleerd, er is verdere afbakening en begripsbepaling nodig.

In de eerste plaats is een belangrijke afbakening dat het in deze studie gaat om de vierde route van de Wmo: het beroep dat gedaan wordt op de *civil society*. Dit is namelijk de meest opmerkelijke verschuiving na een halve eeuw van 'geïnstitutionaliseerde individualisering' waarin het in toenemende mate ging om de verhouding tussen overheid en individu. De verzorgingsarrangementen maakten het mogelijk dat mensen niet noodzakelijk afhankelijk waren van sociale verbanden. Door studiebeurzen zijn kinderen bijvoorbeeld niet meer alleen afhankelijk van ouders voor hun onderwijsloopbaan; en door de AOW zijn ouders niet noodzakelijk afhankelijk van de bereidheid van hun kinderen of buren of kerk om voor hen te zorgen. Nu wordt toch weer een bepaalde verantwoordelijkheid toegedicht aan "een krachtige sociale structuur waar zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke plaats in innemen." Het gaat dus om participatie in en vanuit sociale verbanden, en de hoofdvraag zou kunnen worden herformuleerd als: "kan een toename van participatie in sociale verbanden een goed alternatief vormen voor de ondersteuning die eerder vanuit de verzorgingsstaat werd geboden?" .

De term '**sociale verbanden**' vraagt om nadere uitleg. De term is hier gebruikt als algemene term voor diverse sociale constellaties die benoemd worden in de beleidsstukken bij de Wmo, o.a. familie, vriendenkring, verenigingen, buren en geloofsgemeenschappen. Uit het gebruik van de drieslag 'individu – overheid – sociale verbanden' volgt logisch dat onder 'sociale verbanden' hier geen overheidsinstanties worden bedoeld, en ook geen

afzonderlijke individuen. In het kader van de vierde route van de Wmo, het beroep van de wetgever op de *civil society*, kan verder worden afgebakend dat het gaat om sociale constellaties op het niet-overheids en het niet-marktdomein van de samenleving. De meeste definities voor '*civil society'* bakenen het begrip namelijk ook zo af. In sommige definities worden primaire verbanden (gezin, familie) uitgesloten. Dat wordt hier niet gedaan, omdat in de Wmo familie juist het meest expliciet wordt benoemd als omgeving waarop mensen vaker een beroep moeten doen voor hulp. Er blijft met deze grove afbakening nog een grote diversiteit aan sociale verbanden over die elk een unieke context voor participatie vormen. Voor het beantwoorden van de vraag of 'sociale verbanden' in het algemeen ondersteuningstaken van de overheid kunnen overnemen, zou het prettig zijn om alle sociale verbanden als één homogene groep te kunnen behandelen. Maar dat zou geen recht doen aan de veelkleurigheid van sociale verbanden in de praktijk. In het theoretische kader in hoofdstuk 2 zal een nadere typologie van sociale verbanden worden gegeven, waarin wordt gestreefd naar een veralgemenisering voor zover mogelijk, maar waarin ook juist de eigenheid van diverse typen verbanden zoveel mogelijk een plaats krijgt.

Het begrip **'participatie'** zelf vraagt ook om nadere afbakening. Dit zal in het volgende hoofdstuk worden uitgewerkt als onderdeel van het theoretische kader van deze studie. In deze studie ligt de focus op de participatie van mensen in sociale verbanden.

Een volgend begrip dat enige toelichting nodig heeft is '**ondersteuning**'. Van belang is een eerste beperking van de term tot ondersteuning op het terrein van zorg en welzijn. Het gaat dus niet om financiële ondersteuning in de vorm van uitkeringen of om ondersteuning bij het vinden van werk. Dan zou het begrip 'ondersteuning' zou zo kunnen worden geïnterpreteerd als een begrip dat samenvalt met alle taken en voorzieningen die eerder werden geboden vanuit de Wvg, de Awbz, de Wcpv en de Welzijnswet en die nu overgeheveld zijn naar de Wmo. Het gaat in de Wmo echter niet om de gebruikte middelen (bijvoorbeeld huishoudelijke hulp of woningaanpassingen), maar om het bereikte resultaat. Dat resultaat wordt in de Wmo omschreven in art. 4: mensen moeten in staat zijn zich te redden in en om hun huis en in staat zijn sociale contacten aan te gaan en te onderhouden. Elk middel dat daaraan bijdraagt valt onder de bedoelde 'ondersteuning', ook niet-materiële middelen. En het gaat niet alleen om ondersteuning door beroepskrachten, maar ook om ondersteuning door andere mensen, bijvoorbeeld familie, vrienden, buren en vrijwilligers. Juist zij zullen vanuit de gedachte van de Wmo eraan bij kunnen dragen dat mensen met een beperking of chronische ziekte in staat zijn zich te redden en contacten te onderhouden. Het begrip 'ondersteuning' kan worden onderscheiden van het begrip 'zorg'. De grens tussen beide begrippen is lastig te leggen. Het gaat bij 'zorg' om curatieve handelingen en middelen, om voorzieningen op medisch gebied die gericht zijn op de genezing of behandeling van een ziekte of aandoening. Het gaat bij 'ondersteuning' niet om genezing maar om het voorkomen van het ontstaan van problemen en om het ondanks problemen toch laten functioneren van mensen. De grens tussen 'zorg' en 'ondersteuning' valt ongeveer samen met de grens tussen Awbz-voorzieningen en Wmo-beleid; die grens wordt echter in de beleidspraktijk niet alleen bepaald door de aard van de zorg, maar ook door de vraag of de betreffende hulp intramuraal of extramuraal geboden wordt. Intramurale zorg valt altijd onder de Awbz. Een poging om deze afbakening recht te doen is het onderscheid tussen ondersteuning en zorg. Daarbij verwijst 'ondersteuning' naar handelingen of middelen die nodig zijn om iemand zoveel mogelijk zelfstandig (extramuraal) te houden, en 'zorg' naar handelingen

of middelen om iemand die niet zelfstandig functioneert op medisch gebied zoveel mogelijk te helpen.

Het gaat in deze studie dus om de vraag naar de rol van sociale verbanden en de vraag of zij in staat zijn mensen te ondersteunen zodat ze zoveel mogelijk zelfstandig kunnen functioneren. Daarbij kunnen twee aspecten belicht worden: de vraag hoe mensen met een beperking zelf zo goed mogelijk kunnen functioneren in sociale verbanden en welke ondersteuning zij daarvoor nodig hebben ('netwerkondersteuning' met als doel participatie van mensen met een beperking in sociale verbanden), en de vraag hoe sociale verbanden in de praktijk zo kunnen functioneren dat zij mensen met een beperking zo goed mogelijk kunnen ondersteunen. De eerste vraag wordt vanuit het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken van de Gereformeerde Hogeschool bestudeerd als onderwerp van de promotiestudie van Femmianne Bredewold en in het kader van het RAAK-project 'Netwerkondersteuning'. De tweede vraag is het onderwerp van deze studie, waarin het gaat om de vraag of sociale verbanden ondersteuning kunnen gegeven aan mensen die dat nodig hebben. Daarbij gaat het ook om de vraag welke rol overheid en beroepskrachten kunnen spelen om meer ondersteuning vanuit sociale verbanden mogelijk te maken.

Met deze nadere definiëring en afbakening wordt de hoofdvraag opnieuw geformuleerd als:

*"**Draagt een toename van participatie in sociale verbanden eraan bij dat mensen met een ondersteuningsbehoefte, ondanks een reductie van professionele zorgarrangementen, zelfstandig kunnen blijven wonen en sociale contacten aangaan, zoals de wetgever beoogt met de Wmo?**"*

Voor de beantwoording worden de volgende deelvragen geformuleerd:

- Hoe kan 'participatie in sociale verbanden' worden geoperationaliseerd, zodat theoretisch en empirisch onderzoek daarnaar mogelijk is?
- Wat is precies de ambitie van de Wmo met betrekking tot de rol die sociale verbanden kunnen spelen?
- Is deze ambitie realistisch, gelet op de eigen kenmerken van diverse sociale verbanden en gelet op het gedrag en de motieven van participanten in de (participatie)praktijk?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan gemeenten en beroepskrachten om eventuele knelpunten weg te nemen, zodat sociale verbanden optimaal kunnen bijdragen aan ondersteuning van mensen die het nodig hebben?

Deze studie is opgezet aan de hand van deze vier deelvragen. De studie bestaat uit theoretisch en empirisch onderzoek naar sociale verbanden van uiteenlopende aard, waarbij de vraag steeds is of het aannemelijk is dat deze verbanden inderdaad ondersteuning zullen geven als de overheid terugtreedt. Voorafgaand wordt in *hoofdstuk 2* een theoretisch kader opgesteld voor de analyse van uiteenlopende vormen van participatie in diverse sociale verbanden. Hierin wordt het begrip 'participatie' zelf nader gedefinieerd op basis van een multidisciplinair onderzoek naar het begrip participatie en op basis van sociaal-filosofisch onderzoek naar de verhouding tussen individuen en sociale structuren, voornamelijk op basis van werk van John S. Searle. Voor de analyse van sociale structuren wordt een typologie van sociale verbanden gepresenteerd op basis van de typologie van Herman Dooyeweerd. Daarin wordt recht gedaan aan de eigenheid van sociale verbanden: verbanden die elk hun eigen ontstaans- en voortbestaansmotieven hebben; die elk

weer andere formele en informele regels kennen aan de hand waarvan de gang van zaken is gestructureerd; en waarvan de 'participanten' uiteenlopende motieven hebben om mee te doen en eventueel iemand te ondersteunen.

Aan de hand van het geschetste theoretische kader wordt in *hoofdstuk 3* de beleidsredenering van de Wmo geanalyseerd om meer precies te formuleren wat de participatieambitie van de Wmo is en welke rol aan sociale verbanden wordt toegedicht.

Drie sociale verbanden zullen in het tweede deel van deze studie nader worden geanalyseerd: de buurt, de mantelzorgrelatie en kerken. Deze verschillen (zoals zal blijken uit de typologie in hoofdstuk 2) onderling sterk van aard en voor elk daarvan wordt de vraag of ze kunnen bijdragen aan de ondersteuning van mensen anders beantwoord. In drie casūs (*hoofdstuk 4, 5 en 6*) wordt onderzocht wat vanuit de Wmo van deze specifieke sociale structuur verwacht wordt, wat het eigen karakter van deze sociale structuur is, en of de ambitie van de Wmo voor dit sociale verband realistisch is.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 7 een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag van deze studie.

2. Sociale structuren, individuen en participatie: analytisch kader

De Wmo betekent een belangrijke verschuiving van de verhouding tussen individu, overheid en sociale structuren. In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe deze drie zich tot elkaar verhouden in de sociale wetenschappen, en wat in dit kader 'participatie' betekent. Daarbij wordt eerst in het algemeen onderzocht welk kader gebruikt kan worden om de relatie te analyseren tussen individu, sociale structuren en overheid.

De keuze voor het analysekader wordt ingegeven door een persoonlijke voorkeur voor een analytisch kader dat enerzijds recht doet aan het complexe karakter van de werkelijkheid en dus niet reduceert tot kenmerken van uitsluitend óf individuen (individualisme) óf sociale 'gehelen' (universalisme); maar dat anderzijds wel voldoende handvatten geeft om in de praktijk onderzoekbare eenheden te definiëren en daartoe toch wel een bepaalde reductie *moet* toepassen; en dat tenslotte ook in die reductie voldoende recht blijft doen aan de veelkleurigheid van de sociale werkelijkheid zoals die zich voordoet.

Dat betekent meer concreet dat in eerste instantie gebruik gemaakt is van een aantal auteurs uit de constructivistische traditie: Zijderveld, Berger en Luckmann. Zij bieden namelijk een kader waarin juist de relatie tussen delen en gehelen beschreven wordt zónder deze tot delen of gehelen te reduceren. Dit kader is zeer bruikbaar, maar vraagt op twee belangrijke punten om aanvulling van auteurs uit een andere traditie.

In de eerste plaats biedt hun werk onvoldoende handvat om concrete onderzoekbare eenheden vast te stellen voor deze studie. Daarom wordt de theorie over sociale structuren aangevuld met het analytisch kader van John S. Searle, een meer positivistisch denker, die – ondanks zijn pontificale aanval op het werk van Berger en Luckmann - met zijn analytisch kader wel degelijk aansluit bij de inzichten uit de constructivistische traditie. Elementen van de theorieën van deze auteurs worden gebruikt voor een algemeen analytisch kader van 'participatie'.

In de tweede plaats bieden de constructivistische auteurs niet voldoende handvat om juist ook de eigen aard van diverse sociale verbanden te beschrijven. De constructivisten beschrijven namelijk wel goed hoe sociale structuren *in het algemeen* tot stand komen, maar maken daarbij voor deze studie niet voldoende onderscheid tussen *verschillende typen* sociale structuren. Dat heeft mede te maken met het gegeven dat zij toch in hun theorie de sociale verbanden reduceren tot (motieven van) individuen. De eigen aard van sociale verbanden *an sich* zijn juist cruciaal voor het beantwoorden van één van de deelvragen van deze studie: de vraag of de ambities van de Wmo realistisch zijn als gelet wordt op de eigen aard van diverse sociale verbanden. Een relatie tussen ouder en kind is een heel andere sociaal verband dat die tussen de leden van een voetbalvereniging of de inwoners van een gemeente. Het maken van verschil tussen sociale structuren is niet in de laatste plaats belangrijk voor de analyse van de eigen rol van de overheid, als sociale structuur met een heel eigen aard. Om dit onderscheid te kunnen maken wordt gebruik gemaakt van een typologie van sociale structuren door Herman Dooyeweerd. Ook hij kiest, net als de constructivistische auteurs, expliciet positie tussen individualisme en universalisme: hij reduceert de sociale werkelijkheid niet tot één van beide, maar geeft een theoretisch kader waarin zowel de eigenheid en de vrijheid van het individu tot hun recht komen, als de eigenheid en soevereiniteit van sociale verbanden. Zijn typologie,

geactualiseerd in een recent werk van Jonathan Chaplin, doet recht aan de veelkleurigheid van de sociale werkelijkheid, en biedt bovendien de mogelijkheid om ook uitspraken te doen over de normen die van toepassing zijn binnen verschillende sociale structuren en het gedrag van de individuen die daar onderdeel van uitmaken.

2.1 Instituties en institutionalisering

2.1.1 Institutionalisering als constructivistisch antwoord op 'Durkheim vs. Weber'

De verhouding tussen individu en sociale structuren is onderwerp van veel wetenschappelijke discussie. Het is de oude 'universaliënstrijd' tussen delen en gehelen, zoals die in alle wetenschappelijke disciplines wel op een bepaalde manier speelt. Het gaat om de vraag: kan de werkelijkheid het beste doordacht worden vanuit het geheel en het algemene, of vanuit de delen en het bijzondere? In het eerste geval wordt het te bestuderen onderwerp beschouwd als een *deel* dat bepaald word door een universeel *geheel*, waarbij het geheel door haar samenhang de delen realiteit verschaft. In het tweede geval kan die totaliteit gezien worden als niet meer dan een naam voor wat in werkelijkheid een samenhang van delen is, waarbij de delen bepalend zijn voor het geheel.

In de klassieke sociologische literatuur is een tweedeling zichtbaar tussen enerzijds de auteurs die het gedrag van individuen beschrijven en verklaren vanuit de sociale structuren, en anderzijds de auteurs die het gedrag van sociale structuren beschrijven en verklaren vanuit het gedrag en de motieven van individuen.

Emile Durkheim is als grondlegger van het functionalisme een belangrijke representant van de eerste benadering, vanuit het perspectief 'van bovenaf'. Hij stelt dat sociologen zich moeten toeleggen op de analyse van de overkoepelende structuren waaruit de sociale werkelijkheid is opgebouwd: de instituties en hun functies. Het individu is in dit geheel omgeven door sociale feiten (collectieve voorstellingen, instituties), die hem dwingen op bepaalde wijze te handelen, voelen en denken. Sociologen dienen zich volgens Durkheim te beperken tot analyses van structurele trends, de studie van het individu zelf moet overgelaten worden aan de psychologie.

Max Weber is als grondlegger van de *verstehende* sociologie een belangrijke representant van de andere benadering, vanuit het perspectief van het individu. Hij ziet de studie van het handelen van individuen juist wél als belangrijkste taak van de sociologie. *Verstehende* sociologie heeft alleen bepaald menselijk handelen tot object: handelen dat sociaal is (in correlatie staat met anderen) en dat met subjectieve *zin (Sinn; meaning*) geladen is. De subjectieve zin is de zin die het handelende subject zèlf aan zijn handeling verbonden heeft - het maakt daarbij overigens niet uit of deze zin juist of onjuist is. Sociologie volgens Weber is erop gericht dit handelen te '*Verstehen*': de subjectieve zin te begrijpen. Weber ontkent niet het bestaan van overkoepelende sociale structuren (instituties); maar hij stelt dat deze niet het primaire object van de sociologie kunnen zijn, omdat ze niet '*verstehend*' geanalyseerd kunnen worden. Deze structuren bevatten immers geen subjectieve zin. Alleen het zin-geladen handelen van individuen kan bestudeerd worden, níet de collectieve (en dus zin-vreemde) structuren.

Volgens Weber vormt dus het individuele handelen het eigenlijke sociale proces, terwijl volgens Durkheim de sociale structuren de belangrijkste sociale eenheden zijn.

De sociaal-filosofische denkrichting van het constructivisme biedt een alternatief voor de keuze tussen beide perspectieven. In zijn proefschrift uit 1974 lanceert Anton Zijderveld het begrip 'institutionalisering' om twee fundamentele verschijnselen met elkaar te combineren: enerzijds de invloed van individueel menselijk gedrag op sociale structuren, anderzijds de invloed van sociale structuren op individueel menselijk gedrag (Zijderveld, 1974). Beide processen van beïnvloeding vinden tegelijkertijd plaats, en zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden. Zijderveld stelt dat beide benaderingen afzonderlijk tekortschieten om de relatie tussen individu en sociale structuur te bestuderen. De benadering 'van boven af' (door hem getypeerd als de 'anascopische' benadering) doet onvoldoende recht aan de positie van individuele mensen. Het functionalisme dat voortbouwt op Durkheims werk kent een te grote rol aan instituties toe: ze zouden geheel het handelen van individuen determineren. In werkelijkheid – hij verwijst daarbij naar de filosofie van Marx – oefenen instituties wel een grote sociale dwang uit, maar hebben individuen de vrije keuze om daar vervolgens al dan niet naar te handelen. Een benadering vanuit het individu (de 'katascopische' benadering) heeft echter evenmin voldoende verklaringskracht: instituties zijn bijvoorbeeld in Webers denken niet meer dan sociologische begrippen die een toegenomen *kans* aanduiden dat individuen bepaalde zingerichte handelingen verrichten. Deze benadering doet volgens Zijderveld onvoldoende recht aan de bepalende rol van instituties in de sociale werkelijkheid.

Zijderveld beschrijft zelf de relatie tussen menselijk gedrag en sociale structuren als een proces waarin voortdurend wisselwerking bestaat tussen individuen en structuren: het proces van 'institutionalisering'. Zijn definitie daarvoor is:

> *"Het fundamenteel-anthropologische proces, waarin individuele menselijke handelingen worden geobjectiveerd tot vaste, min of meer normatieve handelingspatronen (gewoonten, mores, instituten), die als collectieve vormen onafhankelijk van handelende individuen kunnen blijven voortbestaan en als zodanig de individuele mens enerzijds dwingen om bepaalde handelingen op bepaalde wijzen te verrichten (bepaalde sociale rollen te spelen), hem anderzijds echter de voor zijn handelen onmisbare sociale stabiliteit en zekerheid (integratie) verschaffen."* (Zijderveld, 1974, p. 29)

In zijn definitie staan vier concepten centraal:

a. *De objectivering van de handelingen*: institutionalisering is geen moment, maar een proces, met verschillende stadia (verschillende mate van objectivering en sociale controle): gebruiken, gewoonten, zeden en instellingen (instituties).
b. *De sociale dwang of sociale controle*: volgt een individu niet het (formeel of informeel) voorgeschreven handelingspatroon van het sociale systeem, dan krijgt hij te maken met spanningen, conflicten en/of sancties van de betrokken groep.
c. *De sociale rollen*: de handelingspatronen delen individuen bepaalde sociale rollen toe, die ze moeten internaliseren en leren uitvoeren om in het sociale systeem geïntegreerd te kunnen worden.
d. *Sociale stabiliteit en zekerheid:* juist door deze stabiliteit en zekerheid kunnen individuen elkaar zo vertrouwen dat het ook mogelijk wordt taken te differentieren (werkverdeling) en handelingen te verbeteren (uitvindingen).

Peter L. Berger en Thomas Luckmann, constructivistische kennissociologen met wie Zijderveld samenwerkte in de tijd dat zijn werk 'Institutionalisering' tot stand kwam[4], gaan uitgebreid in op het proces van 'objectivering van handelingen' (Berger & Luckmann, 1966). Zij beschrijven dat de alledaagse werkelijkheid zich voordoet aan mensen als een geordende werkelijkheid, waarin verschijnselen zich voordoen in bepaalde patronen en waarin voorwerpen 'geobjectiveerd' zijn: mensen hebben er een bepaalde betekenis aan toegekend, vaak door middel van taal. De focus van aandacht van mensen is hun eigen 'hier' en 'nu', maar de alledaagse werkelijkheid presenteert zich aan mensen als een wereld die ze delen met anderen, met een ander 'hier' en 'nu': een intersubjectieve werkelijkheid. Die anderen worden onderdeel van de eigen ervaringswereld door middel van sociale interactie. De meest elementaire vorm daarvan is *face-to-face* contact, waarbij twee personen zoveel mogelijk zichtbaar hetzelfde 'hier' en 'nu' delen. Hierdoor is er een continue uitwisseling van uitingen over en weer: woorden, gezichtsuitdrukkingen, bewegingen. In een dergelijk rechtstreeks contact is de subjectiviteit van de ene persoon maximaal beschikbaar voor de ander. Maar ook dan is misinterpretatie niet uit te sluiten. Daarom probeert het bewustzijn niet zozeer elke actie afzonderlijk te interpreteren, maar veel meer patronen te onderkennen, een passend typisch patroon te onderscheiden, een type toe te kennen. Dit noemen Berger en Luckmann *typification*: iemand wordt getypeerd als 'een man', 'een Europeaaan', 'een koper', 'een joviaal type'. En bij elk typisch patroon hoort een typische set reacties. Wie de ander typeert als een vriendelijke persoon, reageert zelf ook met gedrag dat past tegenover een vriendelijke persoon. Dit blijft hij doen totdat uit het gedrag van de ander blijkt dat hij helemaal niet zo vriendelijk is. Dan wordt zowel de *typification* van de ander als het reactiepatroon bijgesteld.

Niet alleen voor personen in de directe omgeving, ook voor personen op grotere afstand gebruiken mensen dergelijke typeringen van sociale interactie. Die zijn dan wel anoniemer en abstracter. Het totaal van alle typeringen met hun bijbehorende interactiepatronen is wat Berger en Luckmann '*social structure*' noemen. Taal en kennis spelen dus een cruciale rol in de totstandkoming van sociale structuur: taal als belangrijkste voertuig voor het overbrengen van signalen aan de hand waarvan typeringen van sociale interacties worden gevormd en aangepast, en kennis als resultante van die constante interpretatie en bijstelling van wat mensen bij elkaar waarnemen. Mensen ontwikkelen gewoonten via een iteratief proces. De gewoonteontwikkeling (*habitualization*) vindt niet alleen plaats voor individueel gedrag, maar ook voor sociale activiteiten waarin meerdere mensen betrokken zijn. Mensen die bij elkaar herhaaldelijk dezelfde gedragingen zien en er patronen in herkennen typificeren gedrag van de ander: 'Aha, daar gaat hij weer'[5]. Ze gaan in de loop van hun interactie wederzijds typificaties uitdrukken in specifieke handelingspatronen, ze gaan een rol spelen ten opzicht van elkaar, het patroon in hun interacties wordt herkenbaar: 'Aha, daar gaan wij weer'. Dergelijke gewoonteontwikkeling betekent een toenemend gemak waarmee acties uitgevoerd worden: routine maakt specifieke vormen van sociaal handelen eenvoudiger en vanzelfsprekend. Het wordt overbodig om in elke situatie opnieuw uit te vinden welke handelingen nodig zijn. Elke betrokken persoon weet wat er van hem verwacht wordt en kan anticiperen. Dergelijke processen kunnen resulteren in *institutionalization*: het ontstaan van gestolde gedragspatronen

[4] In de dankwoorden van Zijdervelds 'Institutionalisering' (1974) en Berger en Luckmanns 'Social Construction of Reality' (1966) verwijzen zij naar elkaar.

[5] De vertaling van Berger en Luckmanns 'Aha, there he goes again', 'There we go again' en 'This is how things are done' is ontleend aan De Vries (1977).

of ‘instituties’. In de loop van het institutionaliseringsproces wordt namelijk één specifieke *typification* vastgelegd en worden andere richtingen die theoretisch mogelijk zouden zijn, uitgesloten. Is een institutie eenmaal ingesteld, dan raakt het iteratieve proces van wederzijdse typificatie tussen individuele personen naar de achtergrond: het gaat niet langer om wat de ene persoon *denkt* dat er moet gebeuren en wat de andere persoon *graag wil*, maar om regels en normen: ‘Dit is hoe we het doen’. Institituties krijgen daarmee steeds meer een objectief karakter. Dat is dat ook de manier waarop instituties aan volgende generaties worden overgedragen, aan mensen die geen deel hebben gehad aan het oorspronkelijke institutionaliseringsproces: alsof het een objectieve werkelijkheid is, net zo objectief als de werkelijkheid van de natuurlijke wereld. Door hen worden de gestolde handelingspatronen ervaren als een eigen realiteit bezittend: ‘Zo worden de dingen gedaan’. Volgens Berger en Luckmann, die benadrukken dat de sociale werkelijkheid geen objectieve werkelijkheid is, kan alleen in deze zin sprake zijn van ‘kennis’ van de sociale wereld: goedgesocialiseerde personen ‘weten’ hoe de instituties functioneren, en kunnen onderscheiden wat daarin ‘goed’ functioneert en wat ‘slecht’ functioneert.

Welke instituties ontstaan, verschilt per samenleving, stellen Berger en Luckmann. In het algemeen geldt dat in een samenleving waarin meer sociale structuren onderling worden gedeeld door meer mensen, er meer institutionalisering zal optreden. Met andere woorden: niet alle sociale activiteiten hoeven te worden gestandaardiseerd in gezamenlijke gewoonten, niet elke *habutialization* leidt ook tot de vorming van instituties. In het institutionaliseringsproces zoals Berger en Luckmann dat beschrijven kunnen vijf stadia onderscheiden worden:

1. gewoonten: terugkerende gedragspatroon, in slechts kleine sociale groep gedeeld;
2. gezamenlijke gebruiken: regels algemeen gedeeld in grotere sociale groep, in geringe mate sociaal gecontroleerd;
3. zeden: regels algemeen gedeeld in grotere sociale groep, sterk sociaal gecontroleerd, maar niet expliciet vastgelegd;
4. expliciete afspraken: regels algemeen gedeeld in afgebakende sociale groep, regels expliciet geformuleerd en vastgelegd, hierdoor nog sterker sociaal te controleren;
5. instituties: regels algemeen gedeeld in afgebakende sociale groep, regels expliciet geformuleerd en juridisch vastgelegd, hierdoor niet alleen sociaal maar ook juridisch gecontroleerd.

Berger en Luckmann maken zelf overigens geen analytisch onderscheid tussen deze vijf fasen. Ze stellen meer in het algemeen dat samenlevingen zich ontwikkelen naar een toenemende institutionaliseringsgraad: primitieve samenlevingen kennen minder instituties, moderne samenlevingen steeds meer. Zijderveld lijkt iets vergelijkbaars te bedoelen als hij het heeft over institutionalisering als een proces met verschillende *stadia*, met elk een verschillende mate van objectivering en sociale controle. Met het woord ‘stadium’ suggereert hij een proces dat zich in de tijd verder ontwikkelt, van het ene stadium naar het daarop volgende. De institutionaliseringsgraad van samenlevingen neemt dus in de loop van de tijd toe. Ook neigen grotere gemeenschappen eerder naar institutionalisering dan kleinere. Zo stellen Berger en Luckmann dat institutionalisering toeneemt bij een toenemende differentiëring van de arbeidsverdeling. In het algemeen zien zij in complexe samenlevingen een zekere segmentatie optreden: bepaalde instituties gelden voor

een deel van de samenleving, andere instituties voor andere groepen. Zo kunnen *'sub-universes of meaning*' ontstaan: met elkaar verweven instituties die gelden voor een specifieke groep binnen de samenleving. De 'kennis' waarop de instituties gebaseerd zijn is dan wel geldig voor deze groep, maar daarbuiten gelden andere regels. Habermas wijst juist op dit verschijnsel van het ontstaan van '*subuniverses of meaning'* als hij beschrijft hoe niet alleen instituties in de publieke sfeer, maar ook in de marktsfeer werelden op zich gaan vormen. In deze 'systeemwerelden' wordt een taal gesproken en een logica gehanteerd die alleen kan worden begrepen met de binnen die *subuniverse* ontwikkelde kennis – kennis in de zin zoals Berger en Luckmann dat bedoelen.

Berger en Luckmann beschrijven voornamelijk de *processen* die tot institutionalisering leiden, en niet het *resultaat* daarvan, de 'institutie' of 'de gewoonte' of 'de zede'. Dat past ook niet bij hun constructivistische uitgangspunten: ze gaan ervan uit dat het in het geheel niet mogelijk is de objectieve werkelijkheid, als deze al zou bestaan, te kennen, anders dan via de manier waarop mensen kennis daarover construeren. Dat proces van kennisvorming is geheel verweven met het institutionaliseringsproces. Ook Zijderveld geeft met zijn nauwkeurige definitie van 'institutionalisering' alleen een beschrijving van het proces, en niet van het resultaat ervan. Maar voor het bestuderen van sociale verbanden volstaat alleen het bestuderen van het ontstaansproces daarvan niet. Het werk van John S. Searle geeft daar meer concrete handvatten voor door zijn analyse van 'instituties' als werkelijk bestaande en te bestuderen sociale feiten.

2.1.2 Searle: instituties en de toewijzing van functies

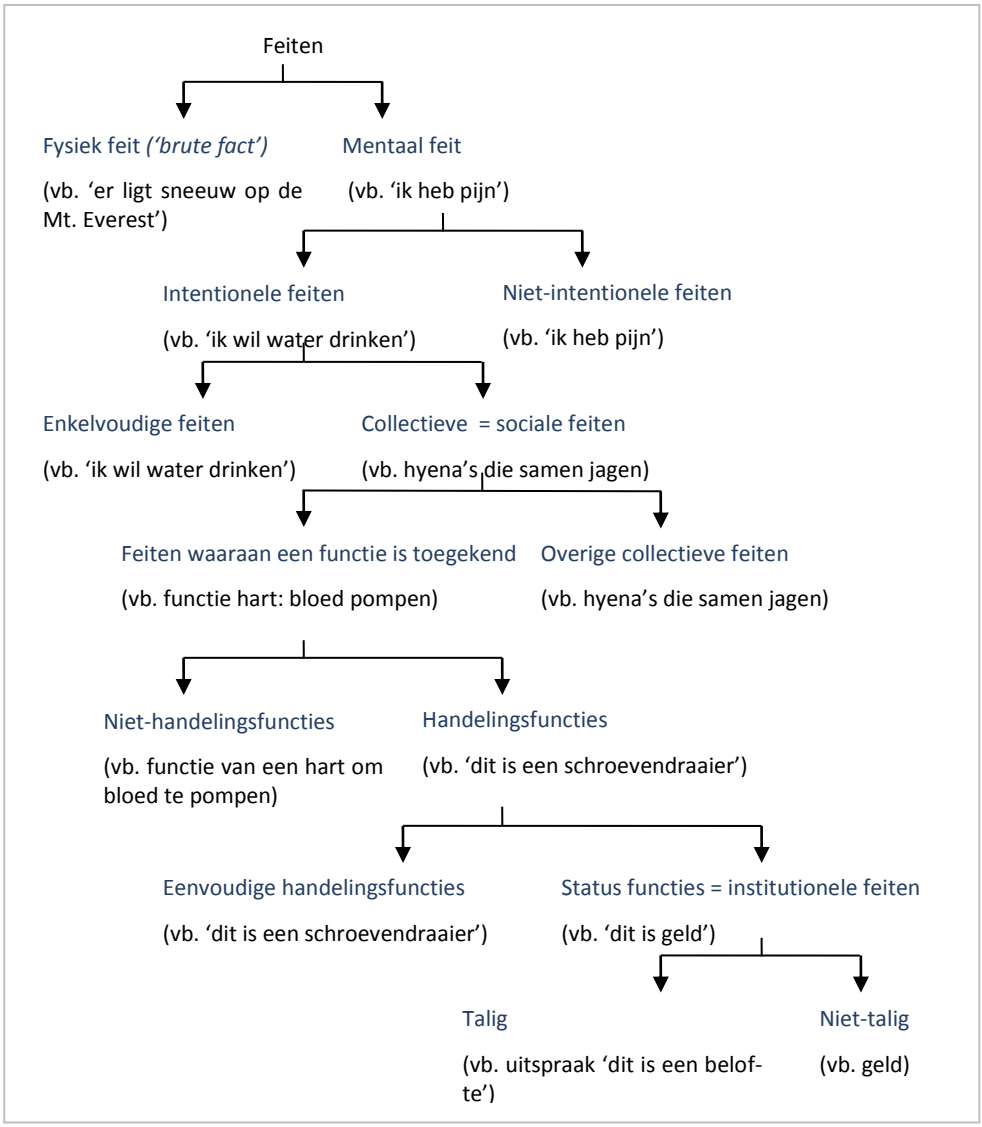
Searle schrijft zijn 'Construction of Social Reality' (1968) als een expliciete aanval op het idee van Berger en Luckmans 'Social Construction of Reality'. Tegenover hun analyse op basis van de aanname dat het *niet* mogelijk is de objectieve werkelijkheid te kennen, geeft hij zijn analyse van sociale structuren op grond van de aanname dat er *wel* een objectieve werkelijkheid is, met daarin 'echte' feiten die als zodanig te kennen en te bestuderen zijn. Hij gaat nog een stap verder door ook *sociale* feiten te beschrijven als objectieve feiten. Dit zijn geen '*brute facts'*, zoals het feit dat er sneeuw ligt op de Mt. Everest; het zijn '*mental facts'.* Centraal in zijn werk staat het concept 'institutie', als een specifieke subcategorie binnen de sociaal feiten. De verschillende begrippen die Searle gebruikt kunnen worden toegelicht aan de hand van de beschrijving van de kenmerken van een institutie. Deze worden in figuur 2.1 schematisch weergegeven.

In de eerste plaats is een institutie volgens Searle een *mental fact:* het is niet een fysiek bestaand feit zoals een steen of een berg, maar alleen een door mensen waarneembaar verschijnsel. Een institutie is een *intentioneel* mentaal feit: het bestaat op basis van het de intentionaliteit (bewuste gerichtheid) van de actoren, die hebben er een doel mee.

Een institutie is een *sociaal* feit: het bestaat niet op basis van de intentionaliteit van één actor, maar op basis van de intentionaliteit van een collectief. Een collectief is volgens Searle overigens meer dan een optelsom van individuele intentionaliteiten, het is de intentionaliteit van een sociaal *systeem*.

Aan een institutioneel feit is *een handelingsfunctie (agentive function) toegekend*: mensen hebben besloten dat een bepaald feit (voorwerp, orgaan, persoon) dient voor een bepaald doel, bijvoorbeeld een bepaald instrument dient als schroevendraaier. Het gaat bij instituties echter om meer dan het toekennen van een functie als schroevendraaier:

het gaat om een functie die alleen bestaat bij de gratie van collectieve overeenstemming. Eén persoon kan bepalen dat een steen kan dienen als *presse papier,* maar één persoon kan niet bepalen dat een bedrukt stukje papier geldt als geld: dat kan alleen omdat mensen dat gezamenlijk overeen zijn gekomen. Dit soort functie, die alleen toegekend kan worden op basis van collectieve overeenstemming, noemt Searle *status functies.* Vervolgens maakt hij nog onderscheid tussen talige en niet-talige statusfuncties: functies die worden toegekend aan taal (gesproken zin, geschreven tekst o.i.d. gaat bijvoorbeeld gelden als belofte) en functies die worden toegekend aan niet-talige feiten (een persoon die de functie van minister krijgt, een stukje papier dat de functie van geld krijgt).



Figuur 2.1. Schematische weergave van Searles analyse van de werkelijkheid

Het toekennen van functies aan feiten vat Searle samen in de formule 'X geldt als Y in context C', bijvoorbeeld: "dit bedrukte stukje papier (X) geldt als 'geld' (Y) in dit land (C)". Dergelijke regels zijn 'constitutieve regels': ze brengen een nieuwe realiteit tot stand. Zoals een schaakspel wordt bepaald door de spelregels (met andere regels is het geen schaken meer), zo wordt een institutie bepaald door de regels waarmee er functies aan toegekend worden (zie ook Schuyt, 1972). Dit in tegenstelling tot regulatieve regels, die slechts orde aanbrengen in een bestaande situatie (bijvoorbeeld huisregels).

Met deze analyse van de aard van instituties als een specifieke subcategorie binnen de sociale feiten, biedt Searle ook handvatten om dergelijke sociale structuren te bestuderen. Instituties kunnen worden geanalyseerd aan de hand van hun specifieke kenmerken. In een artikel uit 2005, waarin hij 'The Construction of Social Reality' en zijn latere denken over de sociale werkelijkheid samenvat, definieert hij een institutie aan de hand van vier kenmerken (Searle, 2005):

1. Een institutie laat zich beschrijven door een set regels in de vorm 'X geldt als Y in context C'.
2. Deze regels bepalen functies die collectief erkend en geaccepteerd worden.
3. Deze functies zijn statusfuncties, d.w.z. functies die uitsluitend uitvoerbaar zijn op basis van die collectieve erkenning en acceptatie, en niet alleen op basis van de eigen kenmerken van X.
4. Deze statusfunctie brengt erkende en geaccepteerde verplichtende macht met zich mee.

Centraal in Searles uitleg van het begrip institutie staat dus het gegeven dat er aan een persoon, voorwerp of ander 'feit' een zekere *nieuwe functie* wordt *toegekend* die hij of het eerder niet had. Een van zijn terugkerende voorbeelden is het stukje bedrukt papier waaraan de functie 'geld' wordt toegekend: door die toekenning is het opeens meer dan een stukje papier, maar ook echt te gebruiken als geld. En dat is niet het gevolg van de eigenschappen van het stukje papier, maar van de *collectieve acceptatie* van de functie ervan. Searle gaat uitgebreid in op het toekennen van functies: wat gebeurt er nu precies wanneer mensen met elkaar afspreken dat X geldt als Y in context C, bijvoorbeeld: een zekere persoon geldt als minister-president in Nederland? Y is méér dan X zou zijn uitsluitend op basis van zijn intrinsieke kenmerken. Het toekennen van een functie is dus het toevoegen van 'iets'. En dat iets bestaat bij de gratie van collectieve erkenning en acceptatie: zouden Nederlanders niet overeengekomen zijn dat de betreffende persoon hun minister-president is, dan zou hij dat niet zijn. Wat daarmee toegevoegd wordt, is een bepaalde vorm van macht, en wel macht die een bepaalde verplichting met zich meebrengt. Een voorbeeld van een dergelijke *verplichtende macht* is dat Nederlanders vergaande bevoegdheden van hun minister-president accepteren, maar dan wel verwachten dat hij bepaalde taken uitvoert. Verder geldt X alleen als Y in de specifieke context C: de Nederlandse premier heeft in Kenya niet de bevoegdheden die hij in Nederland wel heeft.

Searle laat zien dat instituties onderling verweven zijn. Zo gebeurt de toekenning van de statusfunctie 'minister-president' op basis van verkiezingen, en verkiezingen zijn op zichzelf ook een institutie. Er is namelijk aan een papiertje of data in een stemcomputer de functie van 'stem' toegekend, waardoor dat papiertje of die data inderdaad gaan gelden als 'stem'. En dat het geheel van stemmen geldt als verkiezingsuitslag is ook weer het

gevolg van een toekenning van functie. Zo is de sociale werkelijkheid opgebouwd uit een complex geheel van onderling verbonden instituties.

2.1.3 De rol van kennis in institutionalisering

De theorie van Searle geeft een concreet handvat voor operationalisering door de haast wiskundige definiëring van het begrip 'institutie' aan de hand van de regel 'X geldt als Y in context C'. Maar waar kan deze operationalisering precies wel en niet voor worden gebruikt? Alleen voor de analyse van die structuren die ook Berger en Luckmann typeren als 'instituties', dus van sociale structuren met een hoge graad van institutionalisering? Het institutiebegrip van Searle valt hier niet geheel mee samen. Zo worden door Searle ook geld, beloften en wetten, dus materiële of verbale *zaken*, 'institutionele feiten' genoemd. Het institutiebegrip van Berger en Luckmann wordt echter beschreven als *gedrag*. Zij geven daarbij wel aan dat het vastleggen daarvan gebeurt door middel van *zaken* als geld, beloften en wetten, die als dragers fungeren van de *kennis* over de instituties. Searle verschilt dan ook juist op dit punt van Berger en Luckmann: of instituties alleen te herkennen zijn in het gedrag van mensen, of dat ze ook daadwerkelijk naar 'echte feiten' verwijzen. Beide zienswijzen komen echter bij elkaar in de rol van *kennis*: of die kennis nu wel of niet verwijst naar echte zaken in de werkelijkheid, het is de kennis die bestudeerd kan worden door sociologen. En juist deze kennis is helder te analyseren aan de hand van Searles formule 'X geldt als Y in context C'. Deze formule kan bovendien dienen als basis voor de operationalisering van het begrip 'participatie', het hoofddoel van de Wmo. Dat wordt hieronder ook uitgewerkt. Eerst wordt hier nader ingegaan op de rol van kennis in de theorieën van Berger, Luckmann en Searle.

Zowel Berger en Luckmann als Searle geven het belang aan van de rol van kennis en regels om de relatie tussen mensen en sociale structuren te beschrijven. Zij verschillen sterk over de *waardering* van die regels, of van de kennis over die regels: die verwijst volgens Searle wel, volgens Berger en Luckmann niet naar een objectieve werkelijkheid. Berger en Luckmann beschrijven daarom als kennissociologien alleen de *kennis van mensen over* de sociale structuur, Searle beschrijft als positivistisch denker de sociale structuur *zelf* aan de hand van regels. Beiden kennen aan taal en kennis (Searle: taal en symbolen als dragers van kennis) een belangrijke plaats toe, maar ze zijn het niet eens over de relatie van de taal en kennis tot de werkelijkheid. Searle ziet instituties als nieuwe feiten en betoogt daarbij dat ze ook altijd herleidbaar zijn tot 'real facts' en dus onderdeel uitmaken van een objectieve werkelijkheid. Berger en Luckmann zien instituties niet als 'real facts', maar enkel als subjectieve constructies. Ze stellen niet zozeer dat er geen objectieve werkelijkheid *bestaat*, maar dat er over de werkelijkheid niet meer *kenbaar is* dan alleen in de vorm van kennis van mensen over die werkelijkheid, uitgedrukt in taal. Searle enerzijds en Berger en Luckmann anderzijds denken daarmee wel verschillend over de *wijze van zijn* van kennis over instituties, maar niet wezenlijk over de *wijze van zien* daarvan (zie ook paragraaf 2.3.1). Berger en Luckmann beschrijven het institutionaliseringsproces als het gevolg van de processen in de afzonderlijke 'bewustzijnen' van individuele mensen die door interactie tot ´wederzijdse´ *typification* komen. Searle schrijft een meer eigenstandige rol aan 'het collectieve' toe. Een verschil is ook dat Berger en Luckmann het proces beschrijven alsof het iets is dat mensen overkomt: in een proces van constante feedback bereiken ze, als het ware onwillekeurig, een punt waarop ze zich realiseren dat ze zich volgens een bepaald patroon gedragen. Searles termen 'toekenning' en 'collectieve acceptatie' suggereren een meer bewust en actief onder-

handelingsproces gericht op een zekere consensus over het karakter van de toe te kennen functie. De verschillen tussen Searle en Berger en Luckmann lijken op dit punt van het toekennen van functies respectievelijk typen vooral verschillen in perspectief en verschillen in hun opvatting over de maakbaarheid van sociale structuren door mensen. Zowel Searle als Berger en Luckmann kennen echter een centrale plaats toe aan kennis in de vorm van talige regels, die een bepaalde kennis uitdrukken. Searle stelt die regels als zodanig expliciet centraal. Berger en Luckmann spreken meer in algemene zin over '*typifications*', zonder daar een basisvorm voor te formuleren zoals Searle doet. Wederzijdse *typifications* in een institutionaliseringsproces leiden tot het ontstaan van (of sterker nog: zijn) sociale rollen. Deze sociale rollen zoals Berger en Luckmann (1966, p. 72 – 79) ze beschrijven, passen naadloos in de formule van Searle. Dat geldt niet alleen voor de sociale rollen in een sterk geïnstitutionaliseerde context, maar ook voor die in minder geformaliseerde gewoonten en zeden. Een voorbeeld van typifications dat Berger en Luckmann gebruiken, is die van 'nephew-trasher', waarmee ze doelen op de geaccepteerde gewoonte in bepaalde culturen dat een oom zijn neefje hardhandig corrigeert. Deze typification is één van de rollen die de betreffende man heeft in de specifieke context van zijn familie, en niet daarbuiten: het is niet 'normaal' dat hij andere kinderen op dezelfde manier aanpakt. Een ander voorbeeld van een sociale rol dat de auteurs geven is die van rechter, die zijn rol juist heeft in een sterk geïnstitutionaliseerde context. In beide gevallen kan de sociale rol worden beschreven als 'X geldt als Y in context C', bijvoorbeeld 'Simon geldt als opvoeder in de context van zijn familie' of 'Ruth geldt als rechter in het Nederlandse rechtssysteem'. De definitie van Searle is dus bruikbaar voor het operationaliseren van het concept van de sociale rollen van Berger en Luckmann. Een verschil is wel dat Berger en Luckmann het *proces* van toekenning van sociale rollen beschrijven, namelijk *typification of habitulized actions*, en Searle het *resultaat* daarvan, namelijk een 'op basis van collectieve acceptatie toegekende functie'. Berger en Luckmann hebben daarmee meer expliciet aandacht voor de diverse gradaties in het proces van institutionalisering. Zo geven ze aan dat het toekennen en internaliseren van sociale rollen eerder in het proces plaatsvindt dan het ontstaan van instituties. De verhouding tussen sociale rollen en instituties leggen ze onder andere uit in het volgende citaat:

> *"The origin of roles lies in the same fundamental process of habitualization and objectivation as the origins of institutions. Roles appear as soon as a common stock of knowledge containing reciprocal typifications of conduct is in process of formation, a process that, as we have seen, is endemic to social interaction and prior to institutionalization proper. The question as to which roles become institutionalized is identical with the question as to which areas of conduct are affected by institutionalization, and may be answered the same way. All institutionalized conduct involves roles. Thus roles share in the controlling character of institutionalization. As soon as actors are typified as role performers, their conduct is ipso facto susceptible to enforcement."* (Berger en Luckmann, 1967, p. 74)

Sociale rolontwikkeling en institutionalisering betreffen dus hetzelfde fundamentele sociale proces. De twee verschijnselen hangen sterk met elkaar samen: geïnistitutionaliseerd gedrag *omvat altijd* het innemen van een sociale rol; en die sociale rollen *representeren* de betreffende institutionele orde waar ze deel van uitmaken. Die representatie vindt zowel plaats op het niveau van het individu als op het niveau van de sociale structuur. In het voorbeeld van de rechter dat Berger en Luckmann geven, representeert de betreffende persoon de rol van rechter. Hij treedt hierdoor niet langer op "*on his own*",

maar als rechter. Tegelijkertijd representeert de rol van rechter ook een ruimere institutionele context van met elkaar verweven instituties van rechtspraak en wetgeving. Berger en Luckmann stellen dat:

> *"Only through such representation in performed roles can the institution manifest itself in actual experience"* (Berger en Luckmann, 1967, p. 75).

De formule van Searle is geschikt om de geïnstitutionaliseerde relatie tussen individu en sociale structuur te beschrijven aan de hand van sociale rollen. Searle gebruikt zijn formule zelf ook om institutionele rollen toe te kennen aan *zaken* (geld, beloften, wetten); in deze studie wordt zijn formule 'X geldt als Y in context C' echter specifiek toegepast als regel voor het beschrijven van een sociale rol, dus voor situaties waarin X een persoon betreft. Voor dat deel komt Searles theorie namelijk, zoals hierboven onderbouwd, overeen met de theorie van Berger en Luckman. Bovendien is de formule dan geschikt om het verschijnsel 'participatie' te analyseren, zoals in een volgende paragraaf wordt uitgewerkt.

Regels met betrekking tot de sociale rollen van mensen kunnen dus beschreven worden aan de hand van één formule. Regels in het algemeen – dus niet alleen met betrekking tot sociale rollen, maar ook regels die bijvoorbeeld op individueel gedrag betrekking hebben – worden door Ostrom (2005, p. 16 – 22) ingedeeld in vier soorten regels:

- *instructions*: strategieën gericht op het effectief oplossen van een probleem (ook: *shared strategies*); dergelijke regels zijn kenmerkend voor het institutionaliseringsstadium van gebruiken en gewoonten;
- *precepts*: stelregels voor moreel juist of verstandig geachte strategiën; voorbeeld: "*a good rule is: to put charity ahead of justice*", Ostrom noemt deze cultureel bepaalde regels ook normen; dergelijke regels zijn kenmerkend voor het stadium van zeden;
- *regulations*: door een autoriteit opgelegde regels: vereisten, verboden of toestemming; dergelijke regels zijn kenmerkend voor instituties;
- *principles*: algemeen geldende wetten of principes die niet door mensen worden gemaakt, zoals natuurwetten.

De indeling van Ostrom geeft een waardevolle toevoeging aan de besproken theorieën. De besproken auteurs geven namelijk een eenzijdig beeld van het ontstaan van sociale rollen als een uitsluitend menselijk proces. Er kunnen echter ook andere oorsprongen zijn van regels. Ostroms benoemt naast regels die kenmerkend zijn voor het menselijke proces van institutionalisering ook structurerende regels met een andere afkomst: *principles*. Dit zijn regels van een heel andere aard dan de eerste drie; het zijn namelijk geen sociale regels die voortkomen zijn uit de sociale contexten zelf, maar regels die onafhankelijk van de sociale context al bestonden en ook gelden voor die sociale contexten. Ostrom noemt concreet natuurwetten. De Nederlandse sociaal-filosoof Herman Dooyeweerd beschrijft zowel natuurwetten als morele wetten als structurerende principes. Daarmee doelt hij ook op de intrinsieke bedoeling van alle dingen, die hij beschrijft aan de hand van het begrip 'bestemmingsfunctie'. Dit zal hieronder verder uitgewerkt worden. Op deze plaats is van belang te constateren dat regels verschillende oorsprong kunnen hebben. Dat geldt ook voor de regel 'X geldt als Y in context C'. De toekenning van een sociale rol kan plaatsvinden als '*shared strategy*' om een bepaald probleem gezamenlijk aan te pakken, of als '*precept*' op basis van een algemeen gedeeld inzicht in wat juist en goed is, of als '*regulation*' om uitvoering te geven aan een bijvoorbeeld een politiek besluit.

Kennis over sociale rollen is voor elk type regel te structureren als 'X geldt als Y in context C'. Deze kennis kan onderzocht worden op verschillende manieren. Dat zal ook worden gedaan in de drie casusstudies in de hoofdstukken 4, 5 en 6. Wanneer het gaat om regels die nergens geformaliseerd of geëxpliciteerd zijn, is het alleen mogelijk de regels af te leiden uit het gedrag van mensen (herkenning van bepaalde gedragspatronen) of uit de kennis die mensen zelf verwoorden. Waar formele regels geformuleerd zijn, is het mogelijk deze regels te onderzoeken via literatuurstudie. Ook in dat geval is het, om werkelijk te beschrijven en te verklaren wat er gebeurt, nodig om na te gaan wat het gedrag of de kennis van de betreffende mensen is en of dat overeenkomt met de vastgelegde regel. Kennis *over* de regels valt namelijk niet automatisch samen met de regels zelf. Is een regel niet formeel vastgelegd, dan is de mogelijkheid om de juistheid ervan te verifiëren beperkt of zelfs afwezig, en dan is de kans groter dat er verschillende opvattingen naast elkaar bestaan over de juiste interpretatie van de regel. Zo bestaan er zeer uiteenlopende opvattingen over de 'regels' die bepalen of iemand een 'goede buur' is of niet. Er kan dan wel onderzoek gedaan worden naar de kennis van buren over die regel, maar deze kennis kan alleen getoetst worden aan kennis van anderen en aan gedrag in de praktijk. Hier zal in één van de casusstudies uitgebreid op worden ingegaan.

2.2 Dooyeweerds typologie van sociale structuren

Tot hiertoe is steeds de term 'sociale structuur' of 'sociaal verband' gebruikt als algemene term die zowel van toepassing kan zijn op uiteenlopende verschijnselen, bijvoorbeeld net zo goed op overheidsorganisaties als op sociale verbanden in andere domeinen van de samenleving. Sociale structuren zijn echter in de praktijk zeer gedifferentieerd. De theorieën die hierboven beschreven zijn, maken echter nauwelijks onderscheid tussen de ene structuur en de andere. Integendeel, ze reduceren eigenlijk iedere sociale structuur tot gedrag en motieven van individuen. Mijns inziens betekent dat uitgesteld individualisme: alsnog een keuze voor een individualiserend perspectief, al vind deze reductie op een later moment plaats dan in het Weberiaanse denken. In paragraaf 2.3 ga ik hier verder op in. In deze paragraaf wordt eerst een theorie beschreven waarin niet alleen individuen, maar ook sociale structuren worden geanalyseerd als sociale eenheden met een eigen, onherleidbaar karakter: de typologie van sociale structuren van de Nederlandse sociaal-filosoof Herman Dooyeweerd.

Dooyeweerds analyse van sociale structuren is onder andere te vinden in zijn 'De wijsbegeerte der wetsidee. Boek III. De individualiteitsstructuren der tijdelijke werkelijkheid' (Dooyeweerd, 1936) en in de bundel "Verkenningen in de wijsbegeerte, de sociologie en de rechtsgeschiedenis" (Dooyeweerd, 1967), waarin een aantal referaten verzameld zijn die Dooyeweerd uitsprak tijdens colleges aan de Technische Hogeschool te Delft. Recent is Dooyeweerds theorie over sociale verbanden geactualiseerd door Jonathan Chaplin (2011), die Dooyeweerds concepten kritisch onderzoekt en aanscherpt, en ze toepast op het huidige *civil society*-debat.

2.2.1 Deel-geheelverhoudingen volgens Dooyeweerd: bestemmingsfuncties en enkapsis

Dooyeweerd wil 'gehelen' niet reduceren tot een optelsom van de 'delen', en beschouwt ook sociale structuren als meer dan de optelsom van een aantal individuen. Wel erkent hij een zekere bepalende invloed van het geheel op de delen. Hij hanteert hiervoor het

concept van de 'enkapsis' of vervlechting van structuren, waar hieronder op wordt ingegaan. De term die centraal staat in zijn analyse is de 'bestemmingsfunctie'. Kort gesteld kan de bestemmingsfunctie worden uitgelegd als het ultieme doel van dingen. Hij onderscheidt bestemmingsfuncties met betrekking tot een reeks van tien tot vijftien te onderscheiden aspecten van de werkelijkheid (zie box 2.1).

Elk 'ding' in de werkelijkheid bezit elk aspect, maar één van die aspecten is typerend en bepalend voor dat 'ding': bestemmingsfunctie. Chemische stoffen hebben bijvoorbeeld een fysisch-chemische bestemmingsfunctie. Diezelfde chemische stoffen vertonen als ze in een plant zitten echter gedrag dat alleen verklaard kan worden door het feit dat ze deel uitmaken van het geheel, de plant. Dezelfde stoffen in een vrije toestand zouden bijvoorbeeld niet samen een steel vormen of fotosynthese laten plaatsvinden. Dezelfde stoffen in een dode plant gedragen zich ook heel anders dan in een levende plant. Een plant is er namelijk op gericht te leven: hij heeft een biotische bestemmingsfunctie. Deze functie is uiteindelijk bepalend, en maakt van een plant meer dan een verzameling cellen.

Box 2.1 Door Dooyeweerd onderscheiden aspecten:

- Numeriek aspect (getal)
- Ruimtelijk aspect (vorm)
- Kinematisch aspect (beweging)
- Fysisch-chemisch aspect (energie)
- Biotisch aspect (leven)
- Psychisch aspect (gewaarwording)
- Logisch aspect (logisch denkvermogen)
- Historisch aspect (geschiedenis, cultuur)
- Talig aspect (taal, symboliek)
- Sociaal aspect (sociaal verkeer)
- Economisch aspect (economie)
- Esthetisch aspect (harmonie)
- Juridisch aspect (recht)
- Moreel of ethisch aspect (liefde, zorg)
- Geloofsaspect (zekerheid)

Naast een bestemmingsfunctie heeft elk ding ook een funderende functie: deze functie verwijst naar het aspect dat de noodzakelijke voorwaarde vormt voor het bereiken van de bestemmingsfunctie. De *funderings*functie van de plant is bijvoorbeeld fysisch-chemisch, want het bestaan van de plantencellen maakt het bestaan van die plant mogelijk; de *bestemmings*functie van de plant is biotisch (want alles in de plant is erop gericht te leven). Het is niet de funderingsfunctie, maar de *bestemmingsfunctie* van de plant die bepalend is voor het gedrag van de delen, de chemische stoffen. Synoniemen voor het begrip *bestemmingsfunctie* zijn *leidende* of *kwalificerende functie* – deze termen benadrukken het bepalende karakter van de bestemmingsfunctie.

Zo wordt het geheel gevormd door allerlei delen, maar voegt het geheel ook wezenlijke kenmerken toe aan die delen. Hier is sprake van een 'enkaptische relatie': het verschijnsel dat de functie van delen binnen een geheel bepaald wordt door dat geheel, zonder dat daarmee de delen ondergeschikt zijn aan het geheel. Deze 'enkapsis-relatie' bestaat niet alleen tussen biotische delen en gehelen, maar ook tussen individuen en sociale structuren, of tussen sociale structuren onderling. Dooyeweerd geeft als voorbeeld de vervlechting van de structuren gezin, kerk en staat (Dooyeweerd 1967, p. 103 e.v.). Een gezin is geen deel van de kerk of de staat (staats- of kerkverbanden kunnen zelfs door

een gezin heen snijden), maar hoe een gezin zich 'verwerkelijkt' kan wel bepaald worden door de bestemmingsfunctie van staat of kerk: een gezin waarvan de leden islamitisch zijn en staatsburger van Marokko heeft een specifieke verschijningsvorm die anders is dan die van een gezin waarvan de leden gereformeerd zijn en staatsburger van Nederland. Op deze manier bestaat een enkaptische relatie tussen gezinnen en staten of kerken. Kenmerkend van deze enkapsis is, dat de vervlechting van bijvoorbeeld gezinnen en kerken de eigen structuur en typische bestemmingsfunctie van beide niet verandert, terwijl ze elkaar wel beïnvloeden; dit zonder dat kerken te herleiden zijn tot gezinnen. Met de introductie van dit enkapsis-begrip neemt Dooyeweerd een eigen standpunt in in het denken over de relatie tussen (sociale) delen en gehelen, waarin hij zowel recht doet aan het geheel als het deel. Sociale vormen of 'samenlevingskringen' zijn volgens Dooyeweerd hiermee ook meer dan een optelsom van de elementaire betrekkingen tussen individuen, en individuen en 'samenlevingskringen' zijn meer dan onderdelen van het geheel 'samenleving'. 'De samenleving' bestaat niet als eigenstandig geheel, maar is de benaming voor het totaal van enkaptisch vervlochten sociale structuren. Om die reden stapt Dooyeweerd er zelf op een gegeven moment (Dooyeweerd, 1936, p. 138 – 139) vanaf 'samenlevingsstructuren' te benaderen als 'ding-structuren': de samenleving is geen 'ding' met een eigen individualiteit, maar een verband van eigenstandige samenlevingskringen. Zijn visie is rechtstreeks te herleiden tot de ideeën van Abraham Kuiper over de 'soevereiniteit in eigen kring' van samenlevingsverbanden.

2.2.2 Typologie van sociale structuren

Op basis van zijn analyse van de te onderscheiden aspecten van de werkelijkheid biedt Dooyeweerd vervolgens een theoretisch kader voor het typeren van wat hij ook wel aanduidt als 'samenlevingstructuren' of 'verbandsstructuren'. In de Engelse vertaling van de referaten waarin hij deze theorie samenvat (Dooyeweerd, 1986) wordt voor 'structuren' de vertaling '*institutions*' gekozen. Dooyeweerd gebruikt echter zelf in zijn Nederlandse tekst (1967) nergens het woord instituties; wel het begrip 'institutair', waar hij echter een heel specifieke betekenis aan geeft die hieronder wordt besproken. Zijn '*typologie van sociale verbanden*', zoals Van Woudenberg (1996) de theorie aanduidt, geeft goede handvatten voor het analytische kader van deze studie.

Dooyeweerds typologie van sociale structuren betreft in de eerste plaats een onderscheid tussen **'gemeenschappen' en 'maatschappen'**. *'Gemeenschappen'* zijn die sociale relaties waarin mensen als leden van een geheel een innerlijke solidaire eenheid vormen. Typisch aan 'gemeenschappen' is het bestaan van een gezagsstructuur, dat wil zeggen: er zijn verschillende rollen voor verschillende mensen bepaald, waarbij de ene persoon binnen die structuur bevoegdheden heeft waardoor hij een bepalende invloed heeft op het gedrag van andere personen binnen die structuur. In de termen van Zijderveld, Berger, Luckmann en Searle kenmerken gemeenschappen zich dus door een bepaalde toekenning van sociale rollen aan één of meer specifieke personen die een erkende en geaccepteerde verplichtende macht hebben ten opzichte van andere personen binnen die sociale structuur. Het bestaan van een 'gezagsstructuur' is dus niet alleen van toepassing op traditionele sterk hiërarchisch georganiseerde gemeenschappen, maar ook op moderne gemeenschappen die zoals Schuyt (2009) formuleert herkenbaar zijn als "een eenheid in de verfijnde verscheidenheid van talloze rollen" (Schuyt, 2009, p. 34). Die 'eenheid' is daarmee geen gelijkvormigheid, maar de gezamenlijke gerichtheid op één doel.

'Maatschappen' of 'interlinkages' (de Engelse vertaling door Chaplin, 2011), zijn bij Dooyeweerd relaties tussen mensen waarbij *geen* sprake is van een innerlijk solidair geheel, maar waarin mensen gecoördineerd naast elkaar of zelfs tegenover elkaar optreden. In *interlinkages* is geen sprake van een gezagsrelatie. Er kan wel sprake zijn van dominantie of maatschappelijke *macht*, bijvoorbeeld door sociaal ongelijke posities, maar niet van *gezag* en gehoorzaamheidsplicht. In juridische zin zijn binnen een maatschapsverhouding mensen elkaars gelijken. Er kunnen (in het begrippenkader van Berger en Luckmann) wel bepaalde typifications ontstaan, zoals 'klant' of 'verkoper', maar er is geen sprake van toekenning van sociale rollen die een verplichtende macht met zich meebrengen. *Interlinkages* kunnen bestaan tussen individuen, maar ook tussen gemeenschappen, of tussen individuen en gemeenschappen.

Dooyeweerd gebruikt als synoniem voor 'gemeenschappen' het begrip 'verbanden'. Waar in dit het vervolg van deze studie het begrip 'verband' wordt gebruikt, wordt ook verwezen naar de sociale vormen die Dooyeweerd gemeenschappen noemt. Dit ter onderscheid van 'sociale relaties', waarmee steeds 'interlinkages' worden bedoeld. Het begrip 'sociale structuur' wordt gebruikt als algemene term voor beide typen 'samenlevingsvormen'.

Een tweede onderscheid maakt Dooyeweerd tussen **'natuurlijke gemeenschappen'** en **'georganiseerde gemeenschappen'**. *Natuurlijke gemeenschappen* zijn biotisch gefundeerd, *georganiseerde gemeenschappen* zijn niet biotisch, maar historisch gefundeerd. Dit onderscheid maakt hij nadrukkelijk voor de gemeenschappen, niet voor *interlinkages*, want deze zijn allemaal historisch gefundeerd.

Chaplin beargumenteert dat de meeste verbanden die Dooyeweerd als 'natuurlijk' typeert, ook gezien kunnen worden als historisch gefundeerde gemeenschappen, met uitzondering van bloedverwantschapsrelaties (gezinnen), (Chaplin 2011, p.118). Dit kan een reden zijn om het onderscheid dat Dooyeweerd voorstelt te verwerpen, omdat er alleen onderscheid overblijft tussen gezinsrelaties en andere sociale vormen. In deze studie is het onderscheid tussen natuurlijke en georganiseerde gemeenschappen zeer relevant voor de casus over mantelzorgrelaties.

Het volgende onderscheid dat Dooyeweerd maakt is dat tussen **'institutaire'** en '**niet-institutaire'** sociale structuren:

> *"Voorts'*[6] *moeten wij onder de gemeenschappen scherp onderscheiden tussen de institutaire enerzijds en de niet-instutaire organisaties anderzijds. De eerste zijn naar haar normatieve structuurprincipes bestemd haar leden, 't zij gedurende de gehele*

[6] In de Engelse vertaling is hier vertaald 'Therefore …'; door dit voegwoord wordt de suggestie gewekt dat het onderscheid institutair vs. niet-institutair een causaal verband heeft met het voorgaande in de tekst, waar Dooyeweerd inging op de typische gezagsverhoudingen binnen natuurlijke gemeenschappen. Dit wekt voor de lezers van de Engelse tekst de suggestie dat het onderscheid institutair vs. niet-institutair te maken heeft met het al dan niet voorkomen van deze gezagsverhoudingen in een sociale structuur. Het onderscheid institutair vs. niet-institutair staat echter los van het onderscheid gemeenschap vs. maatschap (waarin gezagsverhoudingen wel het onderscheid typeren) en vormt niet een subverdeling daarvan. Terecht zetten Griffioen en Van Woudenberg (1996) en Chaplin (2011) deze onderscheiden in hun samenvatting van Dooyeweerds 'typologie van sociale structuren' naast elkaar.

levensduur, 't zij gedurende een deel daarvan, onafhankelijk van hun wil te omvatten." (Dooyeweerd 1967, p. 112)

'Institutair' verwijst daarmee niet naar het begrip 'institutie' zoals bijvoorbeeld Searle dat gebruikt, maar naar een bepaalde niet-vrijwilligheid van de participatie daarin. Het begrip 'institutair' van Dooyeweerd valt echter niet geheel samen met 'niet-vrijwillig'. Dat blijkt uit de voorbeelden die hij erbij noemt: verwantschappen, primitieve samenlevingsverbanden, staat, kerk en huwelijk. Van de natuurlijke verwantschappen en de primitieve samenlevingsverbanden is het meest direct duidelijk waarom zij 'institutair' worden genoemd: mensen maken er deel van uit door geboorte, niet door de eigen vrije wil. Ook de staat is institutair omdat de meeste leden niet zelf beslissen dat ze staatsburger worden, maar ook door geboorte of bijvoorbeeld door het trekken van een grens burger worden van die staat. Voor kerken lijkt het begrip 'institutair' niet van toepassing te zijn omdat mensen er lid van kunnen worden en eruit kunnen vertrekken al naar gelang ze willen. Toch past Dooyeweerd het begrip 'institutair' toe op kerken. Een schijnbaar kleine nuance van Dooyeweerd maakt duidelijk wat hij ermee bedoelt. Hij geeft namelijk aan dat een kerkverband institutair is, "althans voorzover het doopleden heeft" (Dooyeweerd, 1967, p. 112). Dit 'dooplidmaatschap' verwijst naar de gewoonte in reformatorische kerken om kinderen al op zeer jonge leeftijd – binnen een paar weken na de geboorte – te dopen[7]. Vanaf dat moment zijn ze 'dooplid', dit ter onderscheiding van het lidmaatschap als 'belijdend lid' dat volwassenen verkrijgen als ze officieel belijdenis afleggen van hun geloof. Dooyeweerd noemt deze kerken 'institutair' omdat het lidmaatschap is ingesteld *buiten de wil van het lid om.* Ook het huwelijk noemt Dooyeweerd institutair; niet omdat de twee betrokkenen niet vrijwillig het huwelijk aangaan, maar omdat zij zelf niet bepalen hoe het instituut waar ze zich in verenigen eruitziet: ze 'treden in het huwelijk'.

Dooyeweerd hanteert dus twee verschillende redenen op basis waarvan hij besluit dat een structuur 'institutair' is: a) het gegeven dat de leden ervan niet uit vrije wil lid zijn geworden maar dat ze 'erin geboren' worden (gezin, primitieve gemeenschap, staat, kerk-met-dooplidmaatschap); of (b) dat zij niet zelf bepalen hoe het instituut eruit ziet (huwelijk). In beide gevallen wijst het 'institutaire' dus op het gegeven dat het niet de leden zelf zijn die het instituut instellen, maar dat het instituut *al is ingesteld* buiten hun eigen inbreng om. Zo valt 'institutair' dus niet geheel samen met 'niet-vrijwillig'. In elk geval is het in de voorbeelden staat en kerk *ook* mogelijk dat leden vrijwillig kunnen toetreden: door staatlidmaatschap aan te vragen, door belijdend lid van een kerk te worden. Ook huwelijken worden in de regel vrijwillig gesloten. Bovendien kunnen 'leden' van deze instituties op basis van hun eigen vrije wil hun 'lidmaatschap' beëindigen. Het institutaire van deze instellingen ligt dan ook alleen in het *ontstaan* van die instellingen, niet in het *voortbestaan.* Het voortbestaan (of mensen lid blijven, of ze hun huwelijk vormgeven conform de oorspronkelijke instelling) is wel onderworpen aan de vrije wil van de 'participanten'. Zo is het mogelijk te zeggen dat het huwelijk *institutair* is en tegelijk te zeggen dat twee mensen *vrijwillig* 'in het huwelijk treden'.

[7] Dit is gebaseerd op het geloof dat het al-dan-niet bij God (en daarmee bij de kerk) horen geen keuze van mensen is, maar van God. Het dooplidmaatschap is niet afhankelijk van de wil van de dopeling, maar van de wil van God, waarvan de doop de symbolische bevestiging vormt.

Er is een fundamenteel verschil tussen Dooyeweerds 'institutair' en Searles 'institutie': de laatste bedoelt nadrukkelijk door mensen ingestelde structuren, terwijl de eerste doelt op buiten mensen om ingestelde structuren. Het is dan ook niet alleen zeer verwarrend maar ook onjuist dat dat Verbrugge in zijn vertaling van Dooyeweerds 'Verkenningen' (Dooyeweerd, 1986) het Nederlandse woord 'institutair' vertaald heeft met het Engelse woord 'institutional'. Het woord 'sociale structuren' vertaalt hij met 'social institutions'. Dooyeweerd gebruikt zelf het woord 'instituties' niet. Zijn vertaler gebruikt het woord echter wel, ook in de titel: '*A Christian Theory of Social Institutions*'. 'Institutair' heeft echter bij Dooyeweerd een heel andere betekenis dan 'institutioneel' bij Searles of Berger en Luckmanns. 'Institutioneel' kan vertaald worden als 'ingesteld', 'institutair' als 'voor-ingesteld'.

Ten slotte maakt Dooyeweerd onderscheid tussen sociale vormen die **ongedifferentieerd** zijn en sociale vormen die **gedifferentieerd** zijn. In ongedifferentieerde gemeenschappen (primitieve samenlevingen, stammen) worden alle functies binnen dezelfde gemeenschap vormgegeven. In moderne samenlevingen zijn echter allerlei nieuwe gemeenschappen ontstaan die specifieke functies vormgeven. Chaplin (2011) analyseert scherp dat het bij dit onderscheid in essentie gaat om de vraag *of er een bepaalde dominante kwalificerende of bestemmingsfunctie van de samenlevingskring is aan te wijzen*. In ongedifferentieerde gemeenschappen is dat niet het geval, in gedifferentieerde gemeenschappen is een bepaalde kwalificerende bestemmingsfunctie dominant.

Het ontstaan van gemeenschappen met eigen bestemmingsfuncties is volgens Dooyeweerd en Chaplin een "normatieve ontwikkeling", waarmee zij bedoelen: een ontwikkeling die ertoe leidt dat mensen tot ontplooiing komen. Het begrip 'normatief' verwijst bij Dooyeewerd naar een specifieke opvatting, namelijk de 'zinsontsluiting'. Hij gaat ervan uit dat alle dingen bestaan met een bepaald doel, de 'zin'. Deze zin is niet altijd direct zichtbaar op elk moment van de geschiedenis, maar kan worden 'ontsloten' als het ding (plant, mens, sociaal verband) zich ontwikkelt zoals het bedoeld is. Een dergelijke ontsluitende of 'normatieve' ontwikkeling is ook de ontwikkeling van de samenleving, zolang deze resulteert in toenemende ontplooiing van individuele mensen. Mensen hebben namelijk bepaalde capaciteiten en mogelijkheden die worden 'ontsloten' als mensen zich vrij kunnen ontplooien binnen samenlevingskringen die optimaal ruimte bieden aan die capaciteiten en mogelijkheden. Ontwikkelingen die die individuele ontplooiing tegengaan noemen Dooyeweerd en Chaplin 'anti-normatief', omdat ze niet in de richting van de eigenlijke zin ervan bewegen. De samenleving moet zich zo ontwikkelen dat de capaciteiten en mogelijkheden van mensen zoveel mogelijk tot hun recht kunnen komen. Dat betekent niet, benadrukt Chaplin, dat mensen zich los van gemeenschappen moeten ontwikkelen; maar wel dat ze zich emanciperen van *ongedifferentieerde* gemeenschappen. Daarmee zal hun behoefte aan gemeenschapsleven niet afnemen, maar juist toenemen. Want met het ontsluiten van de eigen mogelijkheden en capaciteiten groeien ook de individuele behoeften van mensen, en daarmee hun afhankelijkheid van anderen om in die behoeften te voorzien. Individualisatie gaat dus noodzakelijk gepaard met een complementair proces van integratie. Bevrijd van collectieve denkpatronen van ongedifferentieerde gemeenschappen, zoeken individuen een 'relatieve autonomie' in zelfgekozen interindividuele relaties. Chaplin noemt dit "*the horizontal expansion of interindividual relationships of all kinds*" (Chaplin, 2011, p. 116). Er is een toenememde diversiteit aan interindividuele en intergemeenschapsrelaties waar mensen aan kunnen deelnemen *zonder* gemeenschapsbanden aan te hoeven gaan: mode, sportevenementen, openbaar

vervoer, internationale politieke relaties, etc. Deze activiteiten zijn allemaal historisch gefundeerd en hebben wel elk een eigen kwalificerende functie: sport en mode zijn sociaal gekwalificeerd, liefdadigheidswerk moreel gekwalificeerd, etc. In een gedifferentieerde samenleving komen dergelijke *interlinkages* tot stand ver buiten de grenzen van gemeenschappen en ze zijn ook onafhankelijk van het lidmaatschap van gemeenschappen, dit in tegenstelling tot primitieve, ongedifferentieerde samenlevingen. In een gedifferentieerde samenleving ontstaan bovendien allerlei vrijwillige associaties – vaak ontwikkeld vanuit *interlinkages* - om te voorzien in de groeiende behoefte van individuen die zich steeds meer vrij van ongedifferentieerde gemeenschappen kunnen bewegen. Elke vrijwillige organisatie is dus gevormd met een bepaald doel in gedachten, heeft een eigen bestemmingsfunctie. Dooyeweerd en Chaplin onderscheiden dus niet zozeer *Gemeinschaft* van *Gesellschaft*, maar ondifferentieerde samenlevingen enerzijds van vrijwillige *interlinkages* en vrijwillige associaties anderzijds. Die vrijwillige associaties hebben wel degelijk het karakter van gemeenschappen, in die zin dat ze als een geheel hun delen omsluiten en dat er verschillende sociale rollen in worden toegekend; maar ze kenmerken zich door het vrijwillige karakter en het specifieke (gedifferentieerde) doel.

Samengevat zijn de vier onderscheidingen die Dooyeweerd biedt voor een meer precieze typering van sociale structuren[8]:

1. Wordt de sociale structuur gekenmerkt door innerlijke solidaire eenheid (gemeenschap) of door een gecoördineerd-naast-elkaar-fungeren van mensen (*interlinkage*)?
2. Hoe is de sociale structuur gefundeerd, biotisch of historisch?
3. Is de sociale structuur institutair of niet-institutair van karakter, oftewel is de structuur voor-ingesteld of kunnen de betrokken mensen zelf bepalen hoe de structuur wordt gedefinieerd?
4. Is er sprake van een ongedifferentieerde gemeenschap? Zo niet, welk specifiek doel (kwalificerende functie) heeft de sociale structuur?

Deze typologie kan worden geschematiseerd zoals in figuur 2.2. Alle 'sociale vormen' zijn ergens in dit schema in te delen[9]. Het is een belangrijke vraag, juist ook in het kader van de Wmo, hoe bijvoorbeeld vriendschappen en burenrelaties ingedeeld moeten worden: zijn dit ongedifferentieerde samenlevingsvormen? Of hebben ze specifieke doelen? En zo ja, welke terreinen van het leven bestrijken ze? Gaat het om alleen vrijetijdsbesteding respectievelijk woon-gerelateerde zaken, of ook zorg? Dit heeft belangrijke consequenties voor de vraag of vrienden en buren vanzelfsprekende 'zorgaanbieders' zijn. Hierop wordt verder ingegaan in de casus over de buurt als participatiepraktijk (hoofdstuk 4).

[8] Ook Van Woudenberg en Griffioen (1996) en Chaplin (2011) vatten de typologie van Dooyeweerd samen in de vorm van vier onderscheidingen.

[9] Met deze indeling (met de vier onderscheiden nevengeschikt en niet in een boomstructuur) vervalt een deel van de kritiek van Woldring en Kuiper (1980) dat niet alle vormen van sociale relaties binnen de typologie zouden passen. Zij noemen als voorbeeld onder andere informele groepen. Van informele relaties, zoals vriendschappen en burenrelaties, kan echter wel degelijk worden vastgesteld of hierin sprake is van gezagsverhoudingen (en dus of ze gemeenschappen vormen). Ook kan daarvan worden gesteld dat ze niet-institutair zijn (niet voor-ingesteld maar door mensen zelf vormgegeven.

Gemeenschap of maatschap?	Fundering	Doelstelling (kwalificerende of bestemmingsfunctie)	Institutair?	Voorbeelden door Dooyeweerd
Gekenmerkt door interne eenheid en gezagsverhouding ('gemeenschappen') = verband	Biotisch (natuurlijke gemeenschappen)	Morele Bestemmingsfunctie	Institutair (voor-ingesteld)	Verwantschapsrelaties, gezin
				Huwelijk
		Doelstelling Ongedifferentieerd		Primitieve verbanden (clans, sibben, stammen)
	Historisch (georganiseerde gemeenschappen of relaties)			Middeleeuwse buurschappen, gilden
		Juridische Bestemmingsfunctie		Staat
		Pistische bestemmingsfunctie		Kerk (met dooplidmaatschap)
			Niet-institutair (synthetisch, vrijwillig)	Kerk (zonder dooplidmaatschap)
		Morele bestemmingsfunctie		Vakbonden
				Bedrijven, onderwijsinstellingen
		Diverse (maar specifieke) bestemmingsfuncties		Verenigingen, stichtingen
Niet gekenmerkt door interne eenheid en gezagsverhouding ('maatschappen' of 'interlinkages') = relatie		Sociale bestemmingsfunctie		Mode, (sport)wedstrijden
		Juridische bestemmingsfunctie		Relatie tussen partijen in gerechtelijke procedure
		Morele bestemmingsfunctie		Relatie tussen hulpverlener en hulpontvanger
		Esthetische bestemmingsfunctie		Relaties tussen kunstenaar en publiek
		Economische bestemmingsfunctie		Tussen vakgenoten, horizontale organisatievorming in bedrijfssectoren, bankwezen, internationale handel, concerns, trusts
		Ongedifferentieerd of met specifieke bestemmingsfunctie?		Vriendschapsrelaties, burenrelaties (niet door Dooyeweerd ingedeeld)

Figuur 2.2 Typologie van samenlevingsstructuren volgens Dooyeweerd

2.3 Eigen analysekader

2.3.1 Uitgangspunten

Elk van de hierboven beschreven auteurs geeft een verantwoording van de uitgangspunten die hij hanteert. Het uitgangspunt van Searle is dat er een objectieve werkelijkheid bestaat, en dat die ook waar te nemen en kenbaar is. Ook Dooyeweerd veronderstelt vanuit zijn christelijke vooraannames een echte werkelijkheid, die voor mensen te kennen is via goddelijke openbaring, maar ook door 'naïeve waarneming': dingen in de werkelijkheid presenteren zich aan mensen met een bepaalde identiteit. Berger en Luckmann gaan ervan uit dat het in het geheel niet mogelijk is de objectieve werkelijkheid, als deze al zou bestaan, te kennen, anders dan via de manier waarop mensen kennis daarover construeren. Zijderveld sluit in zijn theorieën nauw bij hen aan, maar verantwoordt zich op een andere wijze. Hij gaat specifiek in op de verhouding tussen de werkelijkheid en de *benadering* van die werkelijkheid. Hij onderscheidt de sociologische *wijze van zien* van het filosofisch-anthropologische spreken over de *wijze van zijn*. Het betreft een belangrijk verschil tussen de sociologie en andere disciplines die zich bezighouden met de sociale werkelijkheid. De sociologie moet zich beperken tot de wetenschappelijke, waardenvrije 'wijze van zien' van de sociale werkelijkheid; de filosofische antropologie begeeft zich (net als de filosofie in het algemeen, de ethiek en de esthetiek) op een ander denkniveau: een normatief geladen spreken over de 'wijze van zijn' van de sociale werkelijkheid. Dat betekent niet dat sociologen in het geheel geen uitspraken kunnen doen over de 'wijze van zijn':

> *"De stap van sociologie naar filosofie zal dikwijls gedaan moeten worden, zij mag echter nooit onbewust worden gezet."* (Zijderveld 1974, p. 152)

Wordt deze stap goed verantwoord, dan 'mag' een socioloog tijdelijk buiten de waardenvrije wetenschappelijke omgeving stappen en vervolgens de aan de filosofie ontleende 'wijze van zijn' van de sociale werkelijkheid expliciet als uitgangspunt nemen, "mits uitgewerkt volgens de eisen van een moderne sociaal-wetenschappelijke theorie" (Zijderveld, 1966, p. 193). Conform deze stelregels van Zijderveld zal ik hier mijn eigen uitgangspunten voor deze studie verantwoorden. Ik doe dit bewust in de ik-vorm in de rest van deze paragraaf. Dit betreffen mijn voor-wetenschappelijke uitgangspunten. In de rest van deze studie zal ik de gekozen uitgangspunten uitwerken volgens de eisen van de sociale wetenschap: logisch beredeneerde en gestructureerde argumenten op basis van controleerbaar en herhaalbaar onderzoek naar empirisch waarneembare feiten.

Ik ga er van uit dat er een werkelijkheid bestaat, en dat hier een bepaalde orde in aanwezig is. Dat geldt niet alleen voor de fysieke werkelijkheid, maar ook voor de sociale werkelijkheid. Ik sluit mij dus hiermee aan bij uitgangspunten zoals Searle die verwoordt. Ik sluit mij echter bij Berger en Luckmann aan als het gaat om de vraag hoe de sociale werkelijkheid te bestuderen is: dat kan alleen door studie van de *kennis* over die werkelijkheid. Enerzijds is er kennis die verkregen wordt uit waargenomen feiten: mensen weten wat er aan handelingen van hen verwacht wordt, wat ze van andere kunnen verwachten, wie welke verplichtingen heeft, enzovoort, omdat ze hebben gezien dat dit in de praktijk zo werkt. Daarnaast is er ook kennis die verkregen wordt door overlevering: niet op basis van feiten die mensen zelf hebben waargenomen, maar op basis van feiten die *anderen*

hebben waargenomen. Deze twee typen kennis beschrijven Searle, Zijderveld, Berger en Luckmann. Kenmerkend van deze twee typen kennis is, dat het altijd terug te voeren is op waarneembare handelingen van individuen, en op motieven van individuen die gebaseerd worden op die waarneembare handelingen. Als dit de enige onderkende vormen van kennis zijn, betekent dat mijns inziens alsnog een keuze voor bestudering van de werkelijkheid op basis van kenmerken van individuen. Ik typeer dit als 'uitgesteld indivualisme': hoewel eerst erkend wordt dat niet alleen het gedrag van individuen bepalend is voor de werkelijkheid, maar ook de kenmerken van sociale gehelen, wordt toch uiteindelijk het sociale geheel uitgelegd als het resultaat van het gedrag van individuen. Om echt te kunnen ontkomen aan een keuze tussen individualisme en universalisme is het van belang een derde type kennis te erkennen, namelijk kennis over de sociale structuren als entiteit *an sich,* d.w.z. kennis over kenmerken van sociale structuren die *niet* herleidbaar is tot gedrag en motieven van individuen. Concreet gaat het mij om de erkenning van het bestaan van een intrinsiek doel, zin of bestemming van die sociale structuren conform Dooyeweerds begrip van de kwalificerende functie van sociale structuren. Het is een uitgangspunt waarmee mijns inziens meer recht gedaan wordt aan de 'naïeve' of dagelijkse ervaring, zoals ook Dooyeweerd stelt (Dooyeweerd 1936, p. 1 – 32).

Een belangrijke vraag is wel hoe het doel van sociale structuren bestudeerd kan worden als het geen waarneembare entiteit is. In de eerste plaats wil ik hierover opmerken, dat hoewel doelen als zodanig niet waar te nemen zijn, ze wel degelijk kenbaar zijn. Dat is te illustreren aan de hand van een voorbeeld uit de bio-wetenschappen. Wat zichtbaar is in de ontwikkeling van plant- en diersoorten, is de manier waarop de ene soort zich uit de andere ontwikkelt. Dat gebeurt op basis van algemene processen van mutatie en selectie. Die processen zouden in theorie kunnen leiden tot oneindig veel verschijningsvormen: evolutie is in principe in alle richtingen mogelijk. In de praktijk zijn bepaalde richtingen uitgesloten. Veel 'mogelijke' vormen zijn niet levensvatbaar, omdat ze zelf niet kunnen leven of omdat ze zich in hun omgeving niet in leven kunnen houden. Hierin is een bepaald doel kenbaar: de genetische processen zijn niet enkel resultaat van toeval, maar gericht op leven. Dat doel, 'leven', is zelf niet waarneembaar. Dit geldt ook voor sociale verschijnselen: in principe zijn alle soorten sociale structuren mogelijk op grond van algemene processen, maar bepaalde richtingen zijn wel, andere niet 'levensvatbaar'. Het doel is hier echter niet 'leven', maar een ander intrinsiek doel. Dit doel is – net als het verschijnsel 'leven' - niet kenbaar door middel van wetenschappelijk onderzoek. Wel is het – zoals ook Dooyeweerd stelt - in de naïeve waarneming kenbaar, net zoals ook iedereen een bepaalde ervaring heeft van het verschijnsel 'leven'. Het doel van een sociale structuur is ook kenbaar door de gerichtheid van (waarneembaar!) gedrag van individuen op dat doel.

In de tweede plaats is het desondanks wel zo, dat ik als wetenschapper alleen waarneembare feiten kan bestuderen. Met Searle, Zijderveld, Berger en Luckmann kan ik niet anders dan me in deze studie beperken tot het bestuderen van *kennis over* sociale structuren aanwezig bij individuen, en hun gedrag en de motieven zoals die door die kennis bepaald worden. In deze studie wordt de empirie dan ook gevormd door kennis van individuen: hun (mondelinge en schriftelijke) uitspraken over hun eigen gedrag en motieven, maar ook hun uitspraken (mondeling en schriftelijk) over sociale structuren.

2.3.2 *Algemeen analysekader voor de verhoudingen tussen individu en sociale structuren*

De hierboven beschreven theorieën van Zijderveld, Berger & Luckmann, Searle, Dooyeweerd en Chaplin bieden inzicht in de verschuivende verhouding tussen individu, overheid en sociale verbanden in de Nederlandse verzorgingsstaat. Op basis hiervan en op basis van de gekozen uitgangspunten bevat het analysekader voor de relatie tussen individuen en sociale structuren in elk geval de volgende elementen:

- Bestudering van deze relatie vraagt aandacht voor zowel het perspectief van het individu als voor dat vanuit de sociale structuur als geheel (o.b.v. Zijderveld);
- De relatie tussen individu en sociale structuur komt tot uitdrukking in de sociale rol die een individu in een specifieke context toegekend krijgt (Zijderveld, Berger & Luckman; Searle);
- In deze relatie zijn diverse gradaties van institutionalisering en formalisering mogelijk (o.b.v. Berger en Luckmann);
- Sociale structuren zijn tot stand gekomen, en bestaan voort, met een bepaald doel. Individuen maken er deel van uit vanuit hun eigen motieven, minimaal vanuit een behoefte aan stabiliteit en zekerheid in een sociale context (Berger & Luckmann), maar ook ten behoeve van een specifiek doel, en (daarmee) ook de maximale ontplooiing van hun eigen capaciteiten (Dooyeweerd).
- Sociale structuren bezitten een bepaalde eigen, individu-overstijgende identiteit met eigen, boven-individuele kenmerken, waaronder een eigen intrinsiek doel dat bepalend is voor de betreffende structuur. Dit doel is niet herleidbaar tot de som van de afzonderlijke motieven van individuen; wel staat het doel ten dienste aan die individuen. Het intrinsieke doel van elke sociale structuur is gericht is op de optimale vrijheid van individuen op een specifiek terrein (o.b.v. Dooyeweerd). Alle sociale rollen (toegekende functies) van individuen binnen die structuur zijn te herleiden tot dit intrinsieke doel (o.b.v. Dooyeweerd en Searle).

2.3.3 *Analysekader voor participatie als specifieke relatie tussen individu en participatiepraktijk*

De Wmo zet in op een verschuiving in de relatie tussen individuen, overheid en sociale structuren en typeert die verschuiving als een toename van ‘participatie’. Participatie duidt op de activiteit van individuen in sociale structuren. Veel noties uit de hierboven besproken theorieën over de verhouding tussen individuen en sociale structuren zijn dan ook te structureren en in onderlinge samenhang te brengen in een uitwerking van dit begrip ‘participatie’. Hieronder zal dit begrip gestructureerd uitgewerkt worden. Dit wordt in de eerste plaats gedaan om in volgende hoofdstukken de ambitie van de Wmo te kunnen analyseren voor een aantal specifieke sociale structuren. In de tweede plaats wordt het begrip ‘participatie’ ook gestructureerd uitgewerkt om een algemeen analytisch kader te bieden aan de hand waarvan spraakverwarring over het begrip ‘participatie’ in verschillende wetenschappelijke disciplines en in de beleidspraktijk kan worden voorkomen. Het begrip is namelijk wel in diverse wetenschappelijke disciplines geoperationaliseerd, maar alleen voor die specifieke discipline of voor een specifieke beleidscontext, bijvoorbeeld voor werknemersparticipatie in bedrijven, voor burgerparticipatie in beleidsontwikkeling, voor participatie in vrijwilligerswerk, et cetera (Jager-Vreugdenhil,

2011). Een eerste globaal onderscheid tussen verschillende vormen van participatie kan gemaakt worden op basis van de verschillende domeinen van de samenleving waar de participatie plaatsvindt: overheid, markt en *civil society*, al dan niet nog apart te onderscheiden van het private domein (dit laatste is afhankelijk van de opvatting over wat de 'civil society' is, waarover meer in het volgende hoofdstuk). Er kunnen vier of vijf hoofdtypen participatie worden onderscheiden:

- Participatie in politiek en beleid: beleidsparticipatie of burgerparticipatie
- Participatie in economische contexten: economische participatie
- Participatie in onderwijscontexten: onderwijsparticipatie[10]
- Participatie in organisaties van de 'civil society': formele maatschappelijke participatie
- Participatie in informele, persoonlijke netwerken: informele sociale participatie

Deze indeling geeft al iets weer van zowel een bepaalde gelijkvormigheid van participatievormen, als van de veelkleurigheid van participatie. Op basis van de hierboven beschreven theorieën zal hieronder een meer verfijnd analytisch kader worden beschreven voor 'participatie'. Met dit kader wordt participatie enerzijds gereduceerd tot een algemene formule voor alle vormen van participatie; anderzijds wordt ook recht gedaan aan de eigenheid van specifieke vormen van participatie.

Participatie is altijd een activiteit van een persoon in een bepaalde rol in een specifieke context. Participatie is daarmee te beschrijven volgens de formule van Searle: **'X geldt als Y in context C'**. Participatie kan dus worden beschreven als het innemen of uitvoeren van een bepaalde sociale rol door een persoon in een specifieke context. Daarbij geldt een aantal bijzonderheden, vanuit de theorieën die hierboven beschreven zijn en op basis van mijn studie naar het concept 'participatie' in verschillende disciplines[11]:

Het subject van de participatie (X in de regel 'X geldt als Y in context C') is altijd een persoon, en nooit een ding. Bij Searle kan X wel naar een ding verwijzen, bijvoorbeeld naar een geldstuk of stembiljet. Voor dingen wordt echter nooit het woord 'participatie' gebruikt, alleen voor mensen. 'Participatie' verwijst altijd naar de activiteit van een individu in een sociale context.

De functie Y die aan persoon X wordt toegekend brengt zowel rechten (of macht) als plichten met zich mee voor X. Deze rechten en plichten gelden alleen binnen de context C, en niet daarbuiten. Dat kan worden gesteld op grond van de theorieën van Searle, Berger en Luckmann, en is ook zichtbaar in de uitwerking van het concept 'participatie' in verschillende disciplines. Een Nederlandse parlementariër is alleen verantwoordelijk voor het controleren van de wetgeving in Nederland, niet die in de Verenigde Staten, en iemand die werknemer is in een supermarkt hoeft geen vakken te vullen in een andere supermarkt. Een belangrijke consequentie van deze stelling wordt ook getrokken door Dooyeweerd en Chaplin onder de noemer 'soevereiniteit in eigen kring': sociale rollen en

[10] Onderwijsparticipatie is hier apart benoemd omdat van onderwijsparticipatie lastig is uit te maken of dit nu participatie betreft in structuren op het domein van de *civil society*, de markt of de overheid.

[11] Voor een samenvatting van mijn mulitdisciplinaire verkenning van de verschillende betekenissen van 'participatie': zie Jager-Vreugdenhil (2011).

de daaraan verbonden macht en plichten hebben alleen betrekking binnen de eigen samenlevingskring of gemeenschap.

De rechten en plichten die aan de functie Y verbonden zijn, bepalen ook de *norm voor adequate participatie*. Van een minister-president wordt bijvoorbeeld verwacht dat hij verantwoording aflegt in de Tweede Kamer; een minister-president die dat niet doet, is geen 'goede premier'. Ook is een werknemer die geen arbeid levert, geen 'goede werknemer'. Er gelden dus specifieke normen voor adequate participatie, verbonden aan de functie Y. Op de normativiteit van het participatiebegrip wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

De context C betreft al die situaties, plaatsen en omstandigheden waarin de regel 'X geldt als Y' in de praktijk van toepassing is en het gedrag van de mensen binnen deze context bepaalt. De context voor participatie wordt in het vervolg van deze studie algemeen aangeduid als 'participatiecontext'. Een participatiecontext kan bestaan uit een enkelvoudige sociale structuur, maar ook uit een knooppunt van meerdere sociale verbanden en relaties (gemeenschappen en *interlinkages*). Voor de analyse van de sociale werkelijkheid is het nuttig om sociale structuren geïsoleerd te bestuderen, maar in de werkelijkheid wordt gedrag van mensen bepaald door meerdere, met elkaar verwezen sociale verbanden en relaties.

Het geheel van waarneembare handelingen binnen deze (complexe) context kan vervolgens worden aangeduid als 'participatiepraktijk'. Het begrip 'praktijk' is door MacIntyre gedefinieerd als:

> *"Any coherent and complex form of socially established cooperative human activity through which goods internal to that form of activity are realized in the course of trying to achieve those standards of excellence which are appropriate to, and partially definitive of, that form of activity, with the result that human powers to achieve excellence, and human conceptions of the ends and goods involved, are systematically extended."* (MacIntyre, 1985, p. 187)

De eerste deelzin in MacIntyres definitie ('*Any coherent … standards of excellence*') bevestigt dat dit begrip betrekking heeft op wat we tot hier toe algemeen beschreven als 'sociale structuur' of wat Searle beschrijft als 'institutie'. MacIntyre benadrukt sterk het normatieve van een dergelijke praktijk, waarop hieronder ook zal worden ingegaan. Het begrip 'praktijk' is onder andere door Jochemsen e.a. (2006) toegepast op diverse professionele praktijken, maar kan ook toegepast worden op minder formele contexten. MacIntyre geeft dat zelf ook aan: '*Thus the range of practicees is wide: arts, sciences, games, politics in the Aricotelian sense, the making and sustaining of family life, all fall under the concept*' (MacIntyre, 1985, p. 188). Voor bestudering van een participatiepraktijk is het van belang om vooraf goed af te bakenen wat de (analytische) grens van deze praktijk is. Binnen een participatiepraktijk kunnen verschillende regels uit verschillende participatiecontexten tegelijkertijd van toepassing zijn. Zo kunnen er verschillende normen voor 'adequate participatie' tegelijkertijd gelden, gekoppeld aan de doelen en regels van de verschillende betrokken participatiecontexten. Ook Jochemsen e.a. (2006) beschrijven voor professionele praktijken dat er ook verschillende typen normen tegelijkertijd aan de orde kunnen zijn: ethische, juridische, psychische, economische et cetera. Dit geldt ook voor minder formele participatiepraktijken.

De term 'participatie' wordt in de beleidsstukken over het algemeen gebruikt door mensen die vanuit bepaalde 'hogere' formele functies de rollen van andere deelnemers beschrijven, eerder dan andersom. Ook in wetenschappelijke studies wordt 'participatie' over het algemeen zo toegepast. In deze studie wordt het begrip 'participatiepraktijk' echter gebruikt voor *alle* handelingen binnen een participatiecontext. In beleidsstukken en wetenschappelijke studies wordt het begrip 'politieke participatie' vaak *wel* gebruikt voor de bijdrage van 'gewone' burgers of partijleden aan democratische instituties, en *niet* voor de activiteiten van een wethouder of minister. De wethouder of minister is zelf zozeer verbonden met de politieke institutie, dat zijn eigen rol daarin niet als participatie wordt beschreven. De rol van anderen (burgers, partijleden) wordt *vanuit het gezichtspunt van de partij of het ministerie* wél als participatie beschreven: ze geven hun bijdrage als het ware vanuit een meer externe positie. Om een vergelijkbare reden wordt het deelnemen aan het 'gewone' sociale verkeer van de meeste mensen niet als 'sociale participatie' beschreven, maar eenzelfde deelname van mensen met een beperking wel. Hun 'gewone' deelname krijgt de noemer 'participatie' omdat het een institutioneel doel is geworden (van hulpverleners, van beleidsmakers). Participatie is daarmee een begrip dat vooral wordt gebruikt in het spreken *over* mensen, maar veel minder vaak *door* diezelfde mensen. Het begrip blijkt in de praktijk vaak gekleurd te worden door een zekere hiërarchie en asymmetrie in de relatie: er is iemand die bepaalt hoe de participatie eruit ziet, vanuit een bepaalde machtspositie of ideologische dominantie, en er zijn mensen van wie verwacht wordt zich daaraan te onderwerpen. Participatie is zo op twee manieren een institutioneel begrip: in de eerste plaats omdat het altijd *verwijst naar* een context met een bepaalde mate van institutionalisering, en in de tweede plaats ook omdat het in de praktijk vooral *vanuit* formele institutionele hiërarchische posities gebruikt wordt. In dit onderzoek zal nadrukkelijk niet alleen de kennis van beleidsmakers en wetenschappers worden onderzocht, maar ook de kennis van de betreffende participanten. Deze kennis kan in beide gevallen op dezelfde manier worden beschreven in de vorm 'X geldt als Y in context C'. In het volgende hoofdstuk zal de nadruk vooral liggen op de regels die 'van bovenaf' gewenst zijn, in de daarop volgende casussen wordt ook onderzocht welke X volgens bijvoorbeeld mantelzorgers en buren geldt als welke Y in welke context C. Daarbij zal in een volgende paragraaf wel onderscheid gemaakt worden tussen verschillende typen participatiepraktijken, onder andere in 'natuurlijke' en 'georganiseerde' participatiepraktijken (conform Dooyeweerds onderscheid tussen natuurlijke en georganiseerde verbanden), waarbij het woord participatie vaak wel gebruikt wordt voor 'georganiseerde' praktijken en niet voor 'natuurlijke' praktijken.

De formulering 'geldt als' (in 'X geldt als Y in context C') wordt in de praktijk op verschillende manieren gebruikt in beleidsdocumenten en in onderzoek naar beleid; expliciet worden bepaalde doelen en motieven verondersteld. Dit vraagt enige toelichting die kan worden gegeven aan de hand van een paar praktische voorbeelden. In onderzoeken naar de politieke participatie van vrouwen gaat het bijvoorbeeld vaak om de vraag of vrouwen niet gediscrimineerd worden (Jager-Vreugdenhil & Kuiper, 2006). In dergelijk onderzoek kan bijvoorbeeld gezocht worden naar kennis in de zin van '*Mogen* vrouwen (X) gelden als volksvertegenwoordiger (Y) in (bijvoorbeeld) de ChristenUnie (C)?' Onderzoek in deze discipline kan ook gaan om de vraag of vrouwen wel gemotiveerd zijn om politiek actief te worden: '*Willen* christelijke vrouwen (X) wel gelden als volksvertegenwoordiger (Y) namens de ChristenUnie (C)?'. Een ander voorbeeld is de arbeidsparticipatie van jongeren. Onderzoek kan gaan over de vraag '*Kunnen* langdurige

werklozen (X) gaan gelden als werknemers (Y) in het Nederlandse bedrijfsleven (C)?'. Een onderzoek naar dezelfde doelgroep kan zijn: '*Willen* langdurig werklozen (Y) gaan gelden als werknemers (Y) in het Nederlandse bedrijfsleven (C)?'. Aan de hand van deze voorbeelden wordt duidelijk dat er de regel 'X geldt als Y in context C' in de praktijk de vorm kan hebben van '*moet* gelden als', '*kan* gelden als' en '*mag* gelden als'. Het *kunnen* meedoen heeft vooral betrekking op fysieke en cognitieve mogelijkheden en beperkingen van het individu om toetreden tot een bepaalde sociale context. Taalvaardigheid en kennis zijn bijvoorbeeld belangrijke individuele factoren die bepalen of iemand goed kan meedoen in een politieke partij, fysieke capaciteiten bepalen aan welke activiteiten iemand in een sportvereniging kan meedoen en sociale vaardigheden zijn belangrijk om mee te kunnen doen in het dagelijkse sociale verkeer. Het *willen* meedoen heeft betrekking op de persoonlijke drijfveren en motieven van individuen. Mensen worden bijvoorbeeld lid van een politieke partij om samen met anderen persoonlijke idealen te verwezenlijken of specifieke eigen belangen te behartigen, ze worden lid van een sportvereniging omdat ze mensen willen ontmoeten met wie ze samen de sport van hun voorkeur kunnen beoefenen, ze gaan op visite bij een buurvrouw omdat ze behoefte hebben aan contact. Daarbij kunnen de persoonlijke doelen van individuen verschillen van de doelen van de participatiepraktijk als geheel; daar wordt hieronder verder op ingegaan. Het *mogen* meedoen wordt bepaald door de interactie tussen individuen binnen een bepaalde participatiepraktijk. Persoonlijke motieven en drijfveren van andere participanten kunnen in sterke mate meebepalen of een individu een bepaalde institutionele functie of sociale rol toegekend krijgt. Dit kan leiden tot discriminatie, zowel in positieve als in negatieve zin. Expliciet gaat het in de beschrijving van vormen van participatie steeds om specifieke normen en motieven.

2.3.4 Normen en motieven voor participatie

Hierboven is al gewezen op het normatieve karakter van het begrip participatie. Allereerst vormt op het niveau van de sociale structuur het doel van de participatiepraktijk zelf een belangrijke norm. Deze norm is zowel vanuit de participatiepraktijk als vanuit het individu te beschrijven. 'Van boven af' wordt het *doel van een participatiepraktijk* door Zijderveld, Berger en Luckmann algemeen beschreven als het waarborgen van voorspelbaarheid en stabiliteit, een zekere orde, voor een specifiek deel van de samenleving. Ook Dooyeweerd en Chaplin verwijzen naar een zekere orde, bij hen bedoeld als een in de schepping aangereikte, maar niettemin door mensen te verwerkelijken, orde. Het democratische stelsel is bijvoorbeeld ingericht om ondanks uiteenlopende visies op de samenleving toch een stabiele inrichting van die samenleving te realiseren. Wanneer de democratie er niet in slaagt de beoogde stabiliteit te bereiken, verliest ze haar bestaansrecht. Voetbalverenigingen zijn opgericht om het voor mensen die graag voetballen voorspelbaar te maken waar en wanneer ze andere voetballers kunnen ontmoeten om mee en tegen te kunnen spelen. Wanneer een voetbalvereniging er niet in slaagt om voetballers samen te brengen in de gewenste setting, verliest ze haar bestaansrecht. Het doel van de sociale structuur, de bestemmingsfunctie, geldt dus als normerend: een participatiepraktijk die haar doel bereikt, functioneert goed, een participatiepraktijk die haar doel niet bereikt, functioneert niet goed. 'Van onderaf' is deze norm ook zichtbaar als het *doel van mensen met de instelling of instandhouding van de sociale structuur*.

Er zijn ook normen zichtbaar met betrekking tot individuen, zowel vanuit het perspectief van dat individu zelf als van de participatiepraktijk als geheel. 'Van boven af' kan deze

norm beschreven worden als het *doel van de functie die aan een participant wordt toegekend.* Deze functie Y (of sociale rol) brengt bepaalde rechten en plichten met zich mee voor individu X. Zoals beschreven volgt hieruit een norm voor 'adequaat participeren': een lid van de Tweede Kamer is bijvoorbeeld geen 'goede parlementariër' als hij niet deelneemt aan Kamerdebatten en als hij geen verantwoording aflegt aan zijn achterban. Een secretaris van een voetbalvereniging is geen 'goede secretaris' als hij de post niet accuraat afhandelt of geen ledenlijst bijhoudt. Met andere woorden: de plichten die met een bepaalde toegekende functie Y meekomen, vormen de norm voor adequate participatie. Deze normen zijn verbonden aan het doel van de participatiepraktijk als geheel: de functie wordt toegekend om het doel van de participatiepraktijk te bereiken. Het doel van de functie parlementariër en de verenigingssecretaris is een afgeleide van dat doel. Een belangrijke nuance van Dooyeweerd en Chaplin bij dit aan een individu toegekende doel, is dat het niet zondermeer als beperking van diens vrijheid kan worden opgevat. Het kan wel zo zijn dat een individu door de toekenning van een sociale rol beperkingen ervaart. Maar die sociale rol betreft een toegekende functie die is afgeleid van de bestemmingsfunctie van de sociale structuur, en als sociale structuren functioneren zoals ze bedoeld zijn, staan ze juist ten dienste aan de ontplooiing van mensen.

'Van onderaf' wordt een ander normatief aspect van participatie zichtbaar. Deze is verbonden aan *het doel dat mensen zelf hebben met het innemen van een bepaalde functie*, of ook *het doel dat mensen hebben met het toekennen van een bepaalde functie* aan iemand anders. Mensen worden bijvoorbeeld lid van een politieke partij om invloed uit te kunnen oefenen op de gang van zaken in de samenleving, en stemmen op een politicus van wie ze verwachten dat hij hun belangen op een goede manier kan behartigen. De mate waarin ze inderdaad invloed kunnen uitoefenen, bepaalt of ze hun participatie nuttig vinden, en de mate waarin de politicus op wie ze stemden hun belangen behartigt of hun overtuiging vertegenwoordigt, bepaalt of ze zijn optreden goedkeuren. Voetballers worden lid van een voetbalvereniging om plezier aan het samen voetballen te beleven, en kiezen iemand tot voorzitter van wie ze verwachten dat hij de gang van zaken binnen de vereniging plezierig zal laten verlopen. De mate waarin ze inderdaad plezier beleven aan het voetballen bepaalt of ze hun lidmaatschap nuttig vinden, en de mate waarin de voorzitter aan hun verwachtingen voldoet, bepaalt of ze hem een goede voorzitter vinden. Individuele doelen met het innemen of toekennen van een functie vormen zo de norm voor 'adequate participatie'.

In bovenstaande beschrijving is al te zien dat de verschillende doelen gedeeltelijk samenvallen: de doelen van een sociale structuur en de doelen die mensen daarmee nastreven; de doelen van een bepaalde sociale rol (toegekende functie) en de doelen van mensen met die sociale rol. In theorie gaat het ook om dezelfde doelen, want het onderscheid ontstaat alleen door een verschil in perspectief: een perspectief 'van bovenaf' waarin het doel wordt geanalyseerd als een eigenschap van een specifieke sociale structuur, en een perspectief 'van onderaf' waarin het doel wordt geanalyseerd als een eigenschap van individuen. Zoals Zijderveld beschrijft, vindt in een institutionaliseringsproces een wisselwerking plaats tussen individu en sociale structuur, die alleen goed geanalyseerd kan worden door het proces vanuit beide perspectieven te benaderen. Bij een optimale wisselwerking tussen individu en sociale structuur zijn de doelen van het individu dezelfde als die van de sociale structuur.

In de praktijk is die wisselwerking echter zelden perfect. Als één van beide perspectieven benadrukt wordt ten koste van het andere, raakt juist daardoor de wisselwerking tussen individu en participatiepraktijk uit balans. Zo kan gebeuren wat Habermas (1989) beschrijft: dat instituties een wereld op zich gaan vormen, een 'systeemwereld' met eigen doelen die op den duur geen relatie meer hebben met de doelen van mensen in de gewone 'leefwereld'. Deze situatie ontstaat op basis van twee factoren: complexiteit en tijd. De factor complexiteit betreft de onderlinge verwevenheid van sociale structuren. Zonder die verwevenheid zouden doelen van participatiepraktijken en de functies daarbinnen rechtstreeks herleidbaar zijn tot de (collectieve) doelen van de mensen die de participatiepraktijken hebben ingericht of instandhouden. De participatiepraktijken bestaan namelijk bij de gratie van collectieve acceptatie, zoals Searle het beschrijft: vervalt de acceptatie, dan verdwijnt de sociale structuur. Maar doordat participatiepraktijken met elkaar verweven zijn, zijn doelen daarvan niet altijd rechtstreeks herleidbaar tot individuele of collectieve doelen van mensen. Zo kan bijvoorbeeld een nieuw onderdeel van het onderwijs- of zorgstelsel worden ingesteld door een minister, die zelf de functie toegekend heeft gekregen via het formatieproces door een formateur en de politieke vertegenwoordigers van een aantal partijen; de formateur is aangesteld door de koningin, de politieke vertegenwoordigers door hun partijbestuur; de functies 'koningin' en 'partijbestuur' verwijzen zelf ook weer naar een aantal andere instituties die deze functie aan specifieke personen hebben toegekend. Hoe meer verweven participatiepraktijken zijn, hoe minder rechtstreeks de collectieve acceptatie van de toekenning van die functie herleidbaar is tot concrete individuen. Ook wordt het aantal individuen tot wie de participatiecontexten te herleiden zijn zo groot, dat er ontelbare verschillende individuele motieven meespelen, die maar voor een beperkt deel overlappen in een collectief motief. Het wordt gewoonweg te ingewikkeld om het proces te blijven beschrijven vanuit een puur 'van onderaf'-perspectief, want de doelen van concrete participatiepraktijken zijn niet langer alleen te verklaren vanuit de doelen van individuele mensen, maar steeds meer vanuit de doelen van andere sociale structuren.

Een tweede factor die een verschil tot stand brengt tussen de *doelen van* participatiepraktijken en hun functies enerzijds en de *doelen van mensen met* die participatiepraktijken en functies anderzijds, is de factor tijd. Vaak zijn op het moment van instelling de doelen van een participatiepraktijk een goede weergave van de bedoelingen van de oprichters, maar in de loop van de tijd kunnen de praktijken een eigen ontwikkeling doormaken, bijvoorbeeld als gevolg van externe invloeden of door toenemende verwevenheid met andere praktijken. Zijderveld maakt dan ook onderscheid tussen 'oorspronkelijke' en 'actuele' doelen van instituties. Ook Dooyeweerd maakt een vergelijkbaar onderscheid tussen ontstaansvorm en bestaansvorm. Hij bedoelt met 'ontstaansvorm' overigens meer dan alleen de aanvankelijke doelstellingen van mensen met de oprichting van een participatiepraktijk; hij doelt ermee op de intrinsieke bedoelingen van de sociale structuren[12]. Niet alleen de doelen van een sociale structuur, ook de doelen van de betrokkenen kunnen veranderen, bijvoorbeeld doordat andere mensen met andere motieven in hun plaats komen, doordat andere motieven voor hen zwaarder gaan wegen, of doordat de functie die de sociale structuur vervulde wordt overgenomen door een andere sociale structuur.

[12] Dooyeweerd maakt onderscheid tussen ontstaansvorm en verwerkelijkte structuur in Dooyeweerd, 1936, p. 583.

Hoewel in theorie doelen van een participatiecontext dus een directe relatie hebben tot individuele en collectieve motieven, kunnen er in de praktijk verschillen ontstaan tussen de doelen van de participatiecontext en de doelen van mensen daarmee, tussen doelen van een institutionele functie en de doelen van individuele mensen met die functie. Er kunnen dan ook tegelijkertijd verschillende normen een rol spelen.

Schematisch gezien zijn er dus vier verschillende typen drijfveren die de norm van participatiecontexten bepalen:

	Oorspronkelijke doel	**Actueel doel**
Perspectief van de participatiecontext	Ontstaansmotief	Bestaansmotief
Perspectief van de participant	Toetredingsdoel	Participatiedoel

Doelen kunnen overigens gelaagd zijn. De WRR werkt bijvoorbeeld de doelen van organisaties uit als primaire, secundaire en tertiaire taken. Primaire taken zijn gericht op het op het realiseren van doelen en waarden, waarvoor de organisatie is opgericht. Secundaire taken zijn gericht op het instandhouden van de economische, sociale en morele *voorwaarden* die nodig zijn voor de uitoefening van de eerste taak. Tertiaire taken betreffen in feite geen eigen doelen van de organisatie, maar 'bijvangst': "*het leveren van een bijdrage aan sociaal gedrag en publieke moraal in andere instituties, door de manieren waarop men die in de eigen institutie onderhoudt en bevordert*" (WRR, 2003, p. 202). Met deze extra verfijning is nog beter te analyseren hoe verschillende doelen zich tot elkaar verhouden. Zo is waarschijnlijk bij de oprichting van een hogeschool het ontstaansmotief van de oprichters de overdracht van kennis op studenten (primaire taak), maar ook het adequaat opzetten van het onderwijs bijvoorbeeld door inzet van een bepaalde lesmethode en het handhaven van de orde in het gebouw (secundaire taak). Studenten die jaren in het onderwijsprogramma van deze school participeren, hebben participatiedoelen die daarmee grotendeels zullen samenvallen; ze willen bijvoorbeeld opgeleid worden tot beroepskracht, willen daarom participeren in het onderwijsprogramma en zijn bereid zich aan bepaalde huisregels te houden. Aan scholen wordt echter in toenemende mate gevraagd ook tertiaire taken op zich te nemen, zoals het bijbrengen van democratische principes. Dit kan een nieuwe component vormen in het bestaansmotief van de school. Ook leerlingen kunnen individuele doelen hebben met hun deelname aan het onderwijsprogramma, die betrekking hebben op tertiaire taken van de onderwijsinstitutie, bijvoorbeeld het verwerven van een goede maatschappelijke positie of het vinden van een levenspartner.

De 'bestemmingfunctie' zoals Dooyeweerd die definieert valt niet geheel samen met de 'ontstaansmotieven' en 'bestaansmotieven' van organisaties, maar heeft er wel mee te maken. Hij verwijst ermee naar het typische, intrinsieke einddoel van dingen en ook van organisaties. Een ontstaansmotief van de ene school kan verschillen van dat van een andere school; het bestaansmotief kan in de loop van de tijd veranderen. Maar zou het bestaansmotief zodanig verschuiven dat de school niet langer gericht zou zijn op de overdracht van kennis, dan zou het geen school meer zijn. Kennisoverdracht is zo typisch het einddoel van elke school, dat het een onvervreemdbaar einddoel is.

2.3.5 Typologie van participatiepraktijken

De typologie van Dooyeweerd betekent een belangrijke verfijning van het begrip van participatiepraktijken. Er kunnen op basis van deze typologieën vier onderscheidingen worden aangebracht tussen verschillende soorten participatiepraktijken, die elk hun eigen consequenties hebben voor de verhouding tussen individu en die participatiecontext:

1. Het onderscheid tussen gemeenschappen en *interlinkages*: herkennen de participanten de context waarin zij participeren als een eenheid waar ze deel van uitmaken, en (h)erkennen ze ook een bepaalde gezagsverhouding of sociale rolverdeling (rechten en plichten van de ene participant ten opzichte van een ander) hierin? Of is er sprake van het gecoördineerd optreden van gelijken zonder dat er sprake is van een bepaalde gezagsverhouding?
2. Het onderscheid tussen participatiepraktijken op basis van de fundering van de betreffende participatiecontext(en): op basis waarvan de participanten deel uit gaan maken van de participatiecontext, een natuurlijke basis (verwantschap) of een historische basis (organisatie)?
3. Het onderscheid tussen institutair en niet-institutair: in hoeverre zijn de betreffende participatiecontexten 'voor-ingesteld' en in hoeverre heeft de participant zelf invloed op de vormgeving daarvan?
4. Het onderscheid op basis van de gedifferentieerdheid: wat is het intrinsieke doel van de betreffende participatiecontext(en)? Op welke domeinen van de samenleving heeft de participatiepraktijk dus betrekking, alle domeinen (ongedifferentieerd) of één of meer specifieke domeinen (gespecialiseerd)? Voor welke delen van de samenleving heeft de participatiepraktijk (primaire, secundaire, tertiare) doelen? En op welke delen van het leven van de participant hebben de betreffende participatiecontexten dus invloed en op welke niet?

Op basis hiervan zal in de hoofdstukken 4 t/m 6 een analyse worden gegeven van drie specifieke participatiepraktijken waar de Wmo een beroep op doet. Hierin wordt bestudeerd welk type participatiepraktijk het betreft, welke regels daarbinnen gelden en wat dit voor consequenties heeft voor de verschuiving die de Wmo beoogt. Eerst zal in hoofdstuk 3 nader worden uitgewerkt wat precies de ambitie van de Wmo is, welke verschuiving in de verhouding tussen individuen en sociale structuren precies wordt beoogd met 'meer participatie', en op welke sociale structuren daarmee een beroep wordt gedaan.

3. Ambitie van de Wmo: participatie en sociale cohesie

In het eerste hoofdstuk van deze studie is al in het kort aangegeven dat de doelstelling van de Wmo is om de collectieve uitgaven aan zorg en welzijn beheersbaar te houden via vier beleidsroutes:

1. de decentralisering van welzijns- en ondersteuningstaken naar het gemeentelijke niveau;
2. verschuiving van 'recht op zorg' naar lokale beleidsvrijheid;
3. het terugleggen van verantwoordelijkheid bij de vragers van ondersteuning; en
4. een beroep op de *civil society*.

In deze studie gaat het om de vierde beleidsroute: het beroep op de *civil society.* De Wmo beoogt meer participatie, niet alleen van mensen met een beperking, maar van iedere Nederlander. In dit hoofdstuk zal die ambitie van de Wmo nader onderzocht worden: wat wil de wetgever precies? Wat schrijft de wet voor en op welke manier wordt er een appèl gedaan op mensen om meer te participeren? Welke rol dicht de wetgever toe aan de *civil society*? Op welk van de sociale verbanden wordt eigenlijk een beroep gedaan? In dit hoofdstuk wordt de wettekst geanalyseerd om die ambitie scherp in beeld te krijgen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het theoretisch kader zoals dat beschreven is in hoofdstuk 2. In kaart gebracht wordt welke vormen van participatie bedoeld worden, van wie, in welke participatiecontext, en met welke sociale rol. Daaruit zal blijken dat het onder andere gaat om participatie in informele sociale verbanden, en dat van die sociale verbanden een belangrijke bijdrage wordt verwacht aan maatschappelijke ondersteuning en aan sociale cohesie. Nagegaan wordt welk verband de wetgever legt tussen sociale cohesie en maatschappelijke ondersteuning. Voor bestudering van de Wmo is het niet voldoende alleen naar de wettekst van de nationale wetgever te kijken; dat is namelijk alleen een kaderwet die lokaal meer specifiek wordt ingevuld. Daarom is ook een analyse gemaakt van de Wmo-beleidsstukken van 36 Nederlandse gemeenten.

3.1 De participatieambitie van de Wmo

3.1.1 Gebruik van het begrip 'participatie'

Welke concrete ambities worden in de Wmo geformuleerd met betrekking tot participatie: participatie van wie, in welk type sociaal verband, in welke rol? Gaat het om moeten, kunnen, willen of mogen participeren?

Als Nederlandse overheden het over 'participatie' hebben, gaat het vaak over arbeids- en onderwijsparticipatie. In de beleidsprogramma's van de Kabinetten Balkenende en van het Kabinet Rutte wordt 'participatie' vooral in deze zin gebruikt. De interdepartementale 'Wet participatiebudget', korte tijd ná de Wmo ingevoerd, is op arbeids- en onderwijsparticipatie gericht. Ook in de meeste coalitieakkoorden van gemeenten wordt met participatie in veel gevallen arbeidsparticipatie bedoeld (Bredewold, 2010). Het begrip 'participatie' wordt in de Wmo echter anders gehanteerd.

In de Memorie van toelichting (Mvt) bij de Wmo wordt het woord participatie negen maal genoemd. De eerste zin van de Mvt luidt:

"Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente, is het belangrijkste oogmerk van dit wetsvoorstel." (Tweede Kamer, z.d., TK 2004 - 2005, 30131, nr. 3, p. 1)

In deze formulering wordt direct al ingevuld *wie* gestimuleerd wordt te participeren: alle burgers. Het woord 'burgers' verwijst direct naar een bepaalde sociale rol, namelijk die van staatsburger van Nederland, met bijbehorende rechten en plichten in de Nederlandse samenleving. *Waarin* al deze Nederlandse staatsburgers volgens de Wmo moeten participeren en *welke rol* ze daarbij moeten innemen wordt in de rest van de tekst van de Mvt nader uitgewerkt. In totaal wordt het woord participatie nog acht maal genoemd:

- eenmaal als "sociale participatie van alle burgers, jong en oud, met en zonder beperking";
- drie maal als "maatschappelijke participatie" in het algemeen;
- drie maal als "maatschappelijke participatie" van specifieke kwetsbare groepen; genoemd worden ouderen, mensen met een handicap, mensen met een chronische ziekte of met psychische of psychosociale problemen;
- tenslotte wordt het advies van de RVZ aangehaald om een 'Participatiewet' in te stellen waarin voorzieningen voor mensen met een beperking worden geregeld.

Op deze acht plaatsen wordt meestal wel nauwkeuriger ingevuld *wie* participeert, maar niet *waarin* en in *welke rol*. De participatiecontext wordt nergens expliciet gedefinieerd. Daardoor houdt de Mvt ruimte voor een zeer brede interpretatie. De bijvoeglijke naamwoorden 'sociale' en 'maatschappelijke' bij 'participatie' kunnen zeer breed en algemeen uitgelegd worden. Uit de rest van de beleidsdocumenten blijkt dat het om uiteenlopende vormen van participatie kan gaan. Genoemd worden deelname in sociale contacten, in burgerorganisaties, in vrijwilligerswerk en mantelzorg, maar ook veel breder en onbepaalder: deelname aan "de samenleving". Het is daarmee duidelijk dat het in elk geval gaat om participatie in sociale verbanden en maatschappelijke organisaties, want die worden expliciet benoemd. Maar met de algemene aanduiding van deelname 'aan de samenleving' is er ook alle ruimte voor de interpretatie dat het gaat om onderwijs- en arbeidsparticipatie, al worden de betreffende participatiecontexten niet expliciet benoemd.

In de wettekst zelf wordt het woord participatie slechts twee maal genoemd. Dit gebeurt in artikel 4 en in artikel 26, waar het in beide gevallen gaat over maatschappelijke participatie van personen met een beperking. Dat het begrip 'participatie' maar tweemaal concreet genoemd wordt, is in eerste instantie opmerkelijk. Niet alleen omdat de wet 'participatiewet' wordt genoemd, maar ook omdat het begrip wel ruim de aandacht krijgt in de toelichting bij de wettekst (Mvt) en in de brieven van de Minister aan de Tweede Kamer rond de voorbereiding en invoering van de wet. In tweede instantie is het echter niet zo verwonderlijk dat het in de wettekst niet over participatie gaat: zoals betoogd in hoofdstuk 2 is het woord als zodanig leeg, en krijgt het alleen betekenis als het nader gespecificeerd wordt door de invulling van wie, waarin, in welke rol participeert. De juridische vorm van de wettekst is gericht op concrete juridische wijzigingen, dus is er geen plek voor een 'leeg' woord zonder concrete juridische betekenis.

3.1.2 Beoogde vormen van participatie in de Wmo

Ondanks dat het woord 'participatie' maar sporadisch voorkomt, heeft de Wmo wel degelijk betrekking op specifieke vormen van participatie in specifieke participatiecontexten. Dat blijkt bij een nadere analyse van de wettekst. De zaken die in de wettekst worden voorgeschreven zijn samen te vatten in vijf punten:

1. Beleidsplan voor maatschappelijke ondersteuning: gemeenten moeten een beleidsplan vaststellen voor 'maatschappelijke ondersteuning'. Die maatschappelijke ondersteuning heeft betrekking op negen specifieke gebieden, de zogenaamde prestatievelden (zie box 3.1). Gemeenten moeten jaarlijks verantwoording afleggen over hun prestaties op de geformuleerde prestatievelden en onderzoek laten doen naar de tevredenheid van 'vragers van maatschappelijke ondersteuning' (artikel 1, 3 en 9).

Box 3.1 De negen prestatievelden van de lokale Wmo-beleidsplannen (Wmo, art. 1):

1. Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten;
2. op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden;
3. het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning;
4. het ondersteunen van mantelzorgers, daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers;
5. het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijke verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
6. het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijke verkeer;
7. het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang en het voeren van beleid ter bestrijding van geweld dat door iemand uit de huiselijke kring van het slachtoffer is gepleegd;
8. het bevorderen van openbare geestelijke gezondheidszorg, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen;
9. het bevorderen van verslavingsbeleid.

2. Compenserende voorzieningen: Gemeenten moeten voorzieningen treffen voor mensen met een beperking, chronisch psychische of psychosociale problematiek, en aan de mantelzorgers en vrijwilligers die hen helpen. De verstrekking ervan moet gebeuren volgens het 'compensatiebeginsel', een principe gebaseerd op artikel 4 van de Wmo. Hierin staat dat burgers een beroep op de gemeenten kunnen doen voor voorzieningen *ter compensatie van* de beperkingen die ze ondervinden in hun zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Zij moeten in staat gesteld worden om "een huishouden te voeren, zich te verplaatsen in en om hun woning, zich lokaal te verplaatsen per vervoermiddel, en medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan" (art. 4). Bij het toekennen van de voorzieningen moet rekening worden gehouden met de persoonskenmerken en behoeften van de aanvrager, en met zijn capaciteit om zelf in maatregelen te voorzien. Voorzieningen kunnen worden verstrekt in natura of in de vorm van een persoongebonden budget (pgb), en gemeenten kunnen een inkomensafhankelijke eigen bijdrage vragen van de zorgvrager. Wordt deze voorziening toegekend, dan moet de beschikking gepaard gaan van een motivatie hoe deze bijdraagt "aan het behouden en bevorderen van de zelfredzaamheid en de normale maatschappelijke participatie" (art. 4 t/m 8 , 15 t/m 19, 25 en 26).
3. Uitvoering door derden: Gemeenten moeten maatschappelijke ondersteuning niet zelf verlenen, maar dit zoveel mogelijk door 'derden' laten doen (art. 10).
4. Inspraak en advies: Bij het opstellen van het beleid moeten alle ingezetenen van de gemeente de gelegenheid hebben tot inspraak en de gemeente moet advies vragen aan vertegenwoordigers van vragers van maatschappelijke ondersteuning (art. 11 en 12).
5. Opvangtaken: Gemeenten kunnen een extra taak toegewezen krijgen voor de opvang van kwetsbare groepen: vrouwenopvang, maatschappelijke (crisis)opvang en verslavingszorg (art. 20).

De overige artikelen van de Wmo betreffen de begripsbepaling, de formulering van de ondersteunende rol van de provincie, de gegevensverstrekking en de afstemming met andere wet- en regelgeving.

In deze samenvatting zijn twee of drie vormen van participatie direct zichtbaar: de *sociale en maatschappelijke participatie van mensen met een beperking* en de *participatie in beleid van alle burgers;* of de *financiële bijdrage van zorgvragers in de bekostiging van hun eigen zorg* ook een participatievorm is, wordt hieronder besproken. De wettekst gaat in de eerste plaats expliciet in op de taak van lokale overheden om ervoor te zorgen dat *mensen met een beperking sociaal en maatschappelijk kunnen participeren*. Gemeenten moeten voorzieningen verstrekken aan mensen met beperkingen om 'de zelfredzaamheid en de normale maatschappelijke participatie' te behouden en te bevorderen (doelstelling 2: voorzieningen). De 'normale maatschappelijke participatie' wordt niet nader gedefinieerd; wel wordt gespecificeerd dat het minimaal moet gaan om het voeren van een huishouden, om mobiliteit in en om het huis en in de gemeente en om mensen te kunnen ontmoeten op basis waarvan sociale verbanden kunnen worden aangegaan (art. 4). Daarmee lijkt in elk geval een minimum te worden voorgeschreven dat geldt als 'normale maatschappelijke participatie'. Het gaat hier om sociale participatie, om het mee kunnen doen in informele sociale contexten, en om de voorwaarden om daarin mee te kunnen doen. De genoemde activiteiten (een eigen huishouden kunnen

voeren, mobiliteit buitenshuis) zijn een doel op zich, maar ook belangrijke voorwaarden voor elke andere vorm van participatie: maatschappelijke participatie, onderwijsparticipatie, (politieke) burgerparticipatie en arbeidsparticipatie. De Wmo-tekst zelf beschrijft expliciet alleen de sociale participatie: “medemensen ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aangaan” (art. 4 lid 1d). Dat het – indirect - toch ook gaat om andere vormen van participatie, is af te leiden uit beleidsdocumenten waarin op een enkele plaats ook participatie in werk en onderwijs worden genoemd als onderdelen van het “zo volwaardig mogelijk deelnemen in de samenleving” (Tweede Kamer, 23 april 2004, p. 8). Het wordt daarbij in het midden gelaten of het gaat om het kunnen *deelnemen* of ook het kunnen *bijdragen*. Ook wordt in het midden gelaten in welke rol mensen moeten kunnen ‘meedoen’.

De wettekst schrijft in de tweede plaats ook expliciet voor dat *burgers moeten kunnen participeren in de besluitvorming rond de lokale Wmo-beleidsplannen*. Dat gaat in algemene zin over alle burgers, via een klassieke inspraakprocedure. Alle burgers hebben in principe de gelegenheid invloed uit te oefenen op de vormgeving van het Wmo-beleid in hun eigen gemeente. Meer in het bijzonder moeten ook vertegenwoordigers van de ‘vragers van maatschappelijke ondersteuning’ om advies worden gevraagd. In de praktijk vullen gemeenten de verplichting in dit artikel in door een Wmo-(advies)raad in te stellen die gevraagd en ongevraagd advies kan geven over het Wmo-beleid, of een Wmo-platform dat dient als klankbord bij het voorbereiden van het beleid. Het gaat hier om *burgerparticipatie in beleid*, en wel om het *kunnen bijdragen* daaraan. Sommige gemeenten geven de bestaande cliëntenraden de functie van Wmo-raad; soms gaan cliëntenraden samen met andere vertegenwoordigers (bijv. vertegenwoordigers van minderheden, van wijken of van kerken) op in één Wmo-raad; andere gemeenten laten cliëntenraden en Wmo-raad naast elkaar bestaan en vragen vertegenwoordigers van Wmo-raden zitting te nemen in de Wmo-raad.

Een ander beleidsdoel van de Wmo is, dat ondersteuningsvragers zelf zoveel mogelijk zoeken naar eigen oplossingen. Ook dit zou kunnen worden gezien als een ‘bijdragen aan het bieden van voorzieningen’ en daarmee beleidsparticipatie, ware het niet dat het juist gaat om het zoveel mogelijk *buiten* de overheid om realiseren van oplossingen. Het is in die zin vreemd om over ‘beleidsparticipatie’ te spreken. Het begrip ‘participatie’ is hier eigenlijk helemaal niet meer van toepassing, omdat het niet langer gaat over het innemen van een sociale rol ten opzichte van andere mensen in een bepaalde participatiepraktijk; het gaat juist om iets zelf doen, zelfredzaamheid, *zonder* daarbij een beroep op andere mensen of instituties te doen. Wel komen andere vormen van participatie in beeld als mensen voor het vinden van ‘eigen oplossingen’ een beroep gaan doen op anderen in hun omgeving. Ook de eigen bijdrage die gemeenten kunnen vragen aan een zorgvrager, moet om vergelijkbare redenen zeker niet worden gezien als een bijdrage aan de uitvoering van beleid, maar gewoon als een bijdrage aan de eigen voorziening. Het is discutabel of deze ‘bijdrage’ als participatie kan worden geïnterpreteerd. Het gaat niet langer om het bijdragen aan of delen in een bepaalde participatiecontext; een ‘bijdrage’ aan een eigen voorziening is een bijdrage aan iemand zelf. Alleen als de eigen bijdrage wordt gezien als een bijdrage aan de zorgmarkt of het zorgstelsel, zou kunnen worden gesproken van participatie: dan is de rol die iemand inneemt die van ‘klant’.

Naast deze vormen van participatie die in de wetsartikelen omschreven worden, wordt ook in de prestatievelden van de Wmo een aantal vormen van participatie beschreven.

Prestatieveld 1 is een belangrijke pijler voor de vierde route van de Wmo, het stimuleren van de *civil society:* "het bevorderen van sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten". 'Sociale samenhang' en 'leefbaarheid' worden niet nader in de wettekst of de Mvt uitgewerkt. Er zijn talloze interpretaties van het begrip 'sociale samenhang' of 'sociale cohesie', twee begrippen die nagenoeg gelijk zijn aan elkaar, met als enig verschil dat 'samenhang' iets passiever klinkt dan 'cohesie'. Schuyt (2009b) onderscheidt acht mogelijke betekenissen van het begrip 'sociale cohesie'. De eerste drie betekenissen hebben betrekking op de aanwezigheid van probleemgroepen in de samenleving:

1. Cohesie als consensus en conformiteit, oftewel het ontbreken van verschillen en conflicten;
2. Cohesie als participatie of als afwezigheid van (bewuste of gedwongen) sociale uitsluiting;
3. Cohesie als integratie: het samengaan van twee of meer zelfstandige delen (groepen, personen) tot één geheel (bijv. integratie van bevolkingsgroepen).

De volgende drie betekenissen van 'sociale cohesie' hebben betrekking op de verhouding tussen groepen tot elkaar:

4. Cohesie als eenheid in verscheidenheid: verschillende groepen, binnen deze groepen veel autonomie en tussen de groepen een minimum aan (nationale) eenheid;
5. Cohesie als dialectiek van deel en geheel: delen (individuen, groepen, organisaties etc.) in bepaalde spanningsrelatie tot elkaar en tot het geheel;
6. Cohesie als netwerken en ruilacties.

De laatste twee betekenissen van 'sociale cohesie' hebben te maken met de identificatie van mensen met het geheel waar ze deel van uitmaken:

7. Cohesie als solidariteit: zowel warme solidariteit in de vorm van bijvoorbeeld vrijwillige acties als koude solidariteit bijvoorbeeld in de vorm van verplichte deelname aan omslagstelsels, waardoor als er maar genoeg mensen meedoen, weinig mensen 'uit de boot vallen';
8. Cohesie als stabiliteit van een systeem.

Welke 'sociale samenhang' wordt bedoeld in het eerste prestatieveld van de Wmo? Gelet op de centrale ambitie van de Wmo 'iedereen moet mee kunnen doen' (z.d., TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 1) zal het in elk geval gaan om 'sociale cohesie als participatie of de afwezigheid van sociale uitsluiting'. Hier zijn de individuele voorzieningen die gemeenten in het kader van de Wmo verstrekken (artikel 4) direct op gericht. Uit de Mvt en de begeleidende beleidsteksten wordt bovendien gewezen op het instandhouden van de solidariteit (interpretatie 7).

In gangbare definities van 'sociale samenhang' worden vaak meerdere van bovenstaande interpretaties gecombineerd. Een voorbeeld van een vaak gebruikte definitie is die van Roes (2002): "De betrokkenheid van mensen onderling, bij maatschappelijke organisaties en andere sociale verbanden en bij de samenleving als geheel". Uit deze omschrijving zijn diverse vormen van participatie af te leiden:

- "onderlinge betrokkenheid van mensen": verwijst naar sociale relaties, mogelijk ook naar sociale netwerken zoals buurten of lotgenotengroepen;

- “betrokkenheid van mensen bij maatschappelijke organisaties”: verwijst naar maatschappelijke participatie;
- “betrokkenheid van mensen bij sociale verbanden”: verwijst waarschijnlijk naar sociale participatie;
- “betrokkenheid van mensen bij de samenleving als geheel”: zou kunnen verwijzen naar maatschappelijke inzet, naar sociale participatie van mensen in hun eigen buurt of wijk, maar ook naar burgerparticipatie in beleid of politieke participatie.

Uitgaande van deze definitie kan ‘sociale samenhang’ wijzen op minimaal drie typen participatiecontexten: informele sociale contexten, formele burgerorganisaties en beleidscontexten (politiek en beleidsontwikkeling). Hierin zijn nog verschillende van de interpretaties die Schuyt onderscheidt mogelijk, onder andere doordat het begrip ‘betrokkenheid’ niet verder wordt uitgewerkt. Het kan zowel wijzen op een gevoel (sympathie, herkenning, identificatie), als op concrete activiteiten (vormgeving van solidariteit, participatie). ‘Betrokkenheid’ kan de betekenis hebben van consensus en conformiteit (1e interpretatie), maar evengoed duiden op netwerken en ruilacties (interpretatie 6) in een samenleving waarin niet zozeer sprake is van conformiteit maar eerder van ‘eenheid in verscheidenheid’ (interpretatie 4). Sociale samenhang verwijst in alle betekenissen naar de verhouding tussen individuen en sociale structuren en de mate waarin ze op elkaar betrokken zijn.

De Mvt bij de Wmo (Tweede Kamer, z.d., TK 2004 - 2005, 30131, nr. 3) ondersteunt met name de 2e, 6e en 7e interpretatie van het begrip ‘sociale samenhang’: afwezigheid van sociale uitsluiting; netwerken en ruilacties; en vormgeving van (warme) solidariteit. De Mvt benadrukt namelijk dat iedereen aan de samenleving moet kunnen deelnemen, en dat sommige mensen daarvoor hulp en ondersteuning, een stimulerende omgeving of bepaalde faciliteiten nodig hebben. Deze hulp wordt geboden door familie, vrienden, sociale verbanden en organisaties waar mensen aan meedoen, stelt de Mvt, en alleen wanneer de ‘civil society’ daarin tekort schiet, kan een beroep gedaan worden op de lokale overheid. Daarmee wordt verondersteld dat die familie en vrienden er inderdaad zijn rond hulpvragers, en dat die sociale verbanden en organisaties inderdaad zodanig functioneren dat ze ook ondersteuning kunnen bieden.

Met prestatieveld 1 en de Mvt wordt zo een beroep gedaan op de sociale en maatschappelijke participatie niet alleen van mensen met een beperking, maar ook van alle Nederlanders, zowel in georganiseerde verbanden (verenigingen, burgerorganisaties) als in minder formele contexten (familie, vrienden). Een belangrijke vraag is, wat er precies van deze burgerverbanden wordt verwacht, en welke *rol* de overheid verwacht van mensen in deze verbanden ten opzichte van elkaar. Hier wordt in een volgende paragraaf verder op ingegaan; eerst zal verder worden nagegaan welke vormen van participatie in de overige prestatievelden worden benoemd.

Prestatieveld 2 betreft ‘op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden’. Het gaat hier om ondersteuning die gericht is op preventie om ernstige maatschappelijke uitval op jonge leeftijd te voorkomen. Dit prestatieveld beoogt daarmee niet direct specifieke vormen van participatie, maar betreft een randvoorwaarde voor participatie, namelijk het vroegtijdig voorkómen van maatschappelijke uitval. Indirect gaat het in dit prestatieveld om onderwijsparticipatie: beleid voor opvoedingsondersteuning heeft raakvlakken met

onderwijsbeleid, en opvoedingsondersteuning is een belangrijk middel om leerproblemen en schooluitval te voorkomen (WRR, 2005 en 2009).

Prestatieveld 3 betreft het verstrekken van informatie, advies en cliëntondersteuning. Dit prestatieveld vertegenwoordigt geen nieuwe participatievormen dan elders genoemd, maar is vooral instrumenteel en voorwaardenscheppend van aard.

Prestatieveld 4 betreft wel weer specifieke vormen van participatie, namelijk vrijwilligerswerk en mantelzorg. Gemeenten moeten beleid formuleren voor het ondersteunen van mantelzorgers. Dat zijn mensen die langdurig en onbetaald zorgen voor een hulpbehoevende persoon uit hun directe omgeving. Het moet gaan om zorg "die rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en die de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt", definieert de wetgever in artikel 1 van de Wmo. Gemeenten moeten deze mantelzorgers dus ondersteuning bieden. Hoe ze dat doen staat hun vrij, wel moeten ze 'basisfuncties' bieden ter ondersteuning, bericht staatssecretaris Bussemaker in de beleidsbrief mantelzorg en vrijwilligerswerk (Tweede Kamer, 9 oktober 2007). Die basisfuncties gaan om informatie en advies, om emotionele, educatieve, financiële en materiele ondersteuning, en om respijtzorg. Ook voor vrijwilligers moeten basisfuncties voor lokale ondersteuning worden ingericht: inspraak en advies, deskundigheidsbevordering, praktische hulp en een makelaarsfunctie, somt de beleidsbrief op. Het is niet duidelijk of alle vormen van vrijwilligerswerk ondersteund moeten worden. De beleidsbrief noemt expliciet vrijwilligers die actief zijn in sportverenigingen en vrijwilligers in de zorg. Daarmee wordt dus duidelijk dat met dit prestatieveld maatschappelijke participatie in verenigingen en georganiseerd vrijwilligerswerk wordt gestimuleerd, en maatschappelijke participatie in organisaties gericht op zorgverlening. Maar de beleidsbrief besteedt vervolgens ook expliciet aandacht aan vrijwilligerswerk in bredere zin, als mogelijkheid voor mensen om te integreren, om geactiveerd te worden en om ervaring op te doen die later relevant kan zijn in betaald werk. Arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie blijken dus wel degelijk – zij het indirect – participatiedoel van de Wmo te zijn. Het gaat in dit prestatieveld dus in de eerste plaats om het *bijdragen van alle burgers in informele zorg en in vrijwilligersorganisaties.* De geformuleerde basisfuncties zijn vooral gericht op het *kunnen* bijdragen daaraan, door het bieden van kennis, advies en ondersteuning voor de mantelzorger of vrijwilliger zelf. De makelaarsfunctie kan ook worden ingevuld als het stimuleren van het *willen* bijdragen, omdat een sociale makelaar zoals hier wordt bedoeld (bijv. een vrijwilligerscentrale) zich ook kan richten op het werven van nieuwe vrijwilligers. Een belangrijke vraag is wat er precies verwacht wordt van de mantelzorgers en vrijwilligers, wat de Wmo beoogt al dan niet te veranderen in de rol van mantelzorgers en vrijwilligers. Hier wordt nader op ingegaan in de casusstudies.

Prestatievelden 5 en 6 betreffen 'het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem', en het verstrekken van voorzieningen daartoe. Hierboven is al beschreven dat het hier gaat om het *sociaal en maatschappelijk kunnen participeren van mensen met een beperking,* waarbij niet bepaald is in welke participatiecontexten die participatie plaats moet kunnen vinden of welke rollen mogelijk moeten zijn voor de persoon met beperking.

Prestatieveld 7 van de Wmo betreft crisisopvang, vrouwenopvang en andere maatschappelijke opvang. Het gaat hier voor een groot deel niet zozeer om het bevorderen van specifieke vormen van participatie, maar om het "tijdelijk bieden van onderdak

begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meerdere problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving" (begripsbepaling in Wmo art. 1). Het gaat dus om het waarborgen van de meest basale voorwaarden die aan elke vorm van participatie vooraf gaan: overleven, voedsel, onderdak en fysieke veiligheid. Met dit prestatieveld wordt vastgelegd dat de derde route van de Wmo, het terugleggen van verantwoordelijkheden bij zorgvragers zelf, wel grenzen heeft. Gemeenten mogen zich *niet* terugtrekken uit de zorg voor mensen die door specifieke problematiek (of – vaak - een opeenstapeling daarvan) niet zelfredzaam zijn, of die bijvoorbeeld het slachtoffer zijn van misbruik en huiselijk geweld.

Prestatievelden 8 en 9 betreffen het vormgeven van beleid voor openbare geestelijke gezondheidszorg (oggz) en verslavingsbeleid. Verslavingsbeleid is in de praktijk onderdeel van de oggz. In het begripsbepalende artikel 1 van de Wmo wordt oggz omschreven als "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". Deze risicofactoren die 'gesignaleerd' en 'bestreden' moeten worden, worden nader uitgewerkt in de 'Handreiking oggz in de Wmo' (Wolf, 2006). De handreiking onderscheidt daarbij psychosociale factoren (kenmerken van individuen, de omgeving en de wisselwerking daartussen) en structurele factoren (de maatschappelijke context). Psychosociale factoren betreffen onder andere een laag opleidingsniveau en werkeloosheid, eenzaamheid en relatiebreuken. Hiermee wordt een relatie gelegd met specifieke vormen van participatie, resp. onderwijs-, arbeids- en sociale participatie. Onder structurele factoren wordt onder andere genoemd "de werking van instituties en regelingen (bureaucratie, verzakelijking)". Bestrijding van deze risicofactoren kan dus wel degelijk betekenen dat gemeenten specifieke vormen van participatie en specifieke instituties beïnvloeden. Daarmee is oggz-beleid meer dan een vangnet voor wie al sociaal uitgesloten is, maar het kan ook beleid zijn dat participatie actief beïnvloedt. Samengevat gaat het in de prestatievelden 8 en 9 om het garanderen van de voorwaarden om te *kunnen deelnemen aan* alle soorten formele en informele contexten. In de praktijk gaat het in oggz en verslavingszorg ook regelmatig om interventies bij mensen die "onvoldoende zelfredzaam zijn en meestal niet duidelijk om hulp vragen" (Wolf, 2006). Door middel van drang en zo nodig dwang worden ook zorgmijders geholpen en gestimuleerd om minimaal voor zichzelf te zorgen en relaties met anderen te onderhouden (sociale participatie). Het gaat dus in dit prestatieveld ook om beleid gericht op het *willen deelnemen en bijdragen* in diverse participatiecontexten. Op grond van de beschreven functies van oggz kan ook het *kunnen* gebruik maken van voorzieningen als doel worden gezien, maar dat is geen vorm van participatie.

Resumerend kan worden gesteld dat de Wmo betrekking heeft op zeer uiteenlopende vormen van participatie. Dit wordt samengevat in tabel 3.1.

Tabel 3.1. Participatievormen in Wmo-tekst

	Participatievorm	Van wie?	Waarin?	Vind-plaats
a	Sociale participatie	Mensen met een ondersteuningsvraag	Sociale verbanden	Art. 4
b	'Zelfredzaamheid' (geen participatievorm, maar voorwaarde voor participatie)	Mensen met een ondersteuningsvraag	Direct: eigen huis en woonplaats (mobiliteit, zelfredzaamheid) Indirect: sociale verbanden, arbeid, onderwijs, burgerorganisaties	Art. 4
c	'Eigen verantwoordelijkheid': economische participatie?	Mensen met een ondersteuningsvraag	In het organiseren van eigen oplossingen en in het dragen van de kosten van voorzieningen (eigen bijdrage)	Art. 4
c	Beleidsparticipatie	Mensen met een ondersteuningsvraag	Besluitvorming over Wmo-beleid	Art. 11 en 12
d	Beleidsparticipatie	Alle burgers	Besluitvorming over Wmo-beleid	Art. 11 en 12
e	Sociale participatie ('sociale samenhang')	Alle burgers in wijken en buurten	'Sociale samenhang': Sociale relaties? Sociale netwerken? Maatschappelijke organisaties? 'De samenleving als geheel'?	PV 1
f	Opvoedingsondersteuning (geen participatievorm, maar voorwaarde voor participatie)	Ouders en kinderen	Indirect: diverse, specifiek onderwijs	PV 2
g	Sociale participatie	Mantelzorgers	Mantelzorgrelatie met zorgvrager	PV 4
h	Maatschappelijke participatie	Vrijwilligers	Direct: zorgorganisaties en burgerorganisaties (verenigingen, vrijwilligersorganisaties) Indirect: arbeid, onderwijs (vrijwilligerswerk als opstapje)	PV 4
i	Sociale, maatschappelijke, arbeids- en onderwijsparticipatie?	Mensen met een beperking	'Zelfstandig functioneren' en 'Maatschappelijk verkeer'; niet nader gespecificeerd: Werk? Scholing? Verenigingsleven? Of alleen sociale contacten?	PV 5 en 6
j	Maatschappelijke opvang (geen participatievorm, maar vangnet)	Personen die geen onderdak meer hebben en zich niet op eigen kracht kunnen handhaven	N.v.t.	PV 7
k	Oggz- en verslavingsbeleid (voorwaarde voor diverse vormen van participatie)	'Kwetsbare mensen' met meervoudige, psychische of verslavingsproblematiek	Diverse participatiecontexten	PV 8 en 9

Voor de meeste van deze participatievormen gaat het om het *kunnen deelnemen aan* een bepaalde context, van mensen die daartoe enige ondersteuning nodig hebben. Tegelijkertijd wordt van hen verwacht dat ze zelf ook zoveel mogelijk *kunnen en willen bijdragen* aan het realiseren van oplossingen voor hun ondersteuningsvraag, zowel in financiële als in praktische zin. Een uitzondering zijn de participatievormen die benoemd worden in de prestatievelden 1 en 4. Hier gaat het er veel meer om dat gemeenten beleid formuleren met het oog op het *kunnen en willen bijdragen,* niet zozeer van mensen die zelf een ondersteuningsvraag hebben, maar juist van mensen die die ondersteuning kunnen bieden: mensen in buurten en wijken, mantelzorgers en vrijwilligers. Deze participatiedoelen hebben betrekking op de vierde route van de Wmo: het beroep dat gedaan wordt op de *civil society* om er aan bij te dragen dat iedereen mee kan doen. Opvallend is dat niet gespecificeerd wordt in welke sociale rollen mensen mee moeten (kunnen) doen.

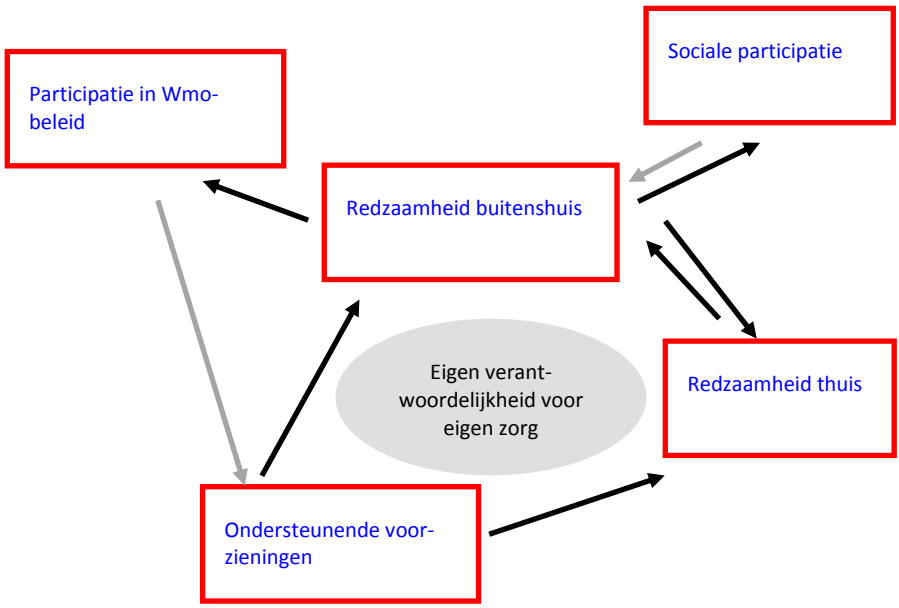
3.2 De sleutelrol van 'sociale samenhang' in de Wmo

In het eerste hoofdstuk van deze studie is beschreven welke ambities de wetgever heeft met de Wmo: het terugbrengen van eigen verantwoordelijkheid en 'warme' solidariteit in de samenleving, een samenleving waarin iedereen voluit mee kan doen en zorg draagt voor elkaar. Hoe leiden de maatregelen die hierboven zijn beschreven tot het bereiken van die Wmo-ambitie? Dat is nog niet zo eenvoudig af te lezen uit de juridische wettekst, en wel om twee redenen. In de eerste plaats omdat in de wettekst alleen afzonderlijke maatregelen worden beschreven en niet de verwachting van de werking van die maatregelen in onderlinge samenhang. Die beleidsredenering wordt in paragraaf 3.2.1. verder uitgewerkt. In de tweede plaats is de Wmo een kaderwet: op centraal niveau worden alleen kaders aangegeven, terwijl de concrete uitvoering van de wet bij gemeenten ligt die daarbij een hoge mate van vrijheid hebben om een eigen koers te kiezen. Daarom wordt in een volgende paragraaf ook een analyse gegeven van het huidige Wmo-beleid in Nederlandse gemeenten.

3.2.1 De wettekst van de Wmo: minimale beleidsredenering

De wet stelt slechts voor twee terreinen een minimumeis voor aan gemeenten: ondersteuning om sociale participatie mogelijk te maken (in de vorm van individuele voorzieningen), en een aantal regels voor beleidsparticipatie (inspraakprocedure, advies van specifieke groepen). Dit zijn de participatievormen die het meest concreet worden omschreven in de wettekst. Andere vormen van participatie worden wel – direct of indirect - benoemd in de prestatievelden, maar er worden geen concrete eisen gesteld aan het gemeentelijk beleid. Het gevolg is, dat de concrete maatregelen die zijn vastgelegd in de wettekst zich lijken te beperken tot slechts enkele participatievormen: het *kunnen deelnemen van mensen met een beperking in informele contexten* en *kunnen bijdragen van alle burgers, specifiek zorgvragers, aan ontwikkeling van beleid*. Hiermee worden alleen de eerste, tweede en derde route van de Wmo beschreven: de decentralisering van maatschappelijke ondersteuning naar gemeenten, in plaats van een gegarandeerd recht op zorg, en een groter beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de zorgvragers. Gemeenten *kunnen* de wet zeer smal interpreteren en hun Wmo-beleid beperken tot de minimumvereisten: het bieden van voorzieningen aan mensen met een beperking en hun mantelzorgers, om hen in staat te stellen zich binnenshuis en buitenshuis te redden,

volgens het compensatiebeginsel uit artikel 4 van de Wmo. Een dergelijke smalle uitvoering volgt een beleidsredenering zoals schematisch weergegeven in figuur 3.1[13].



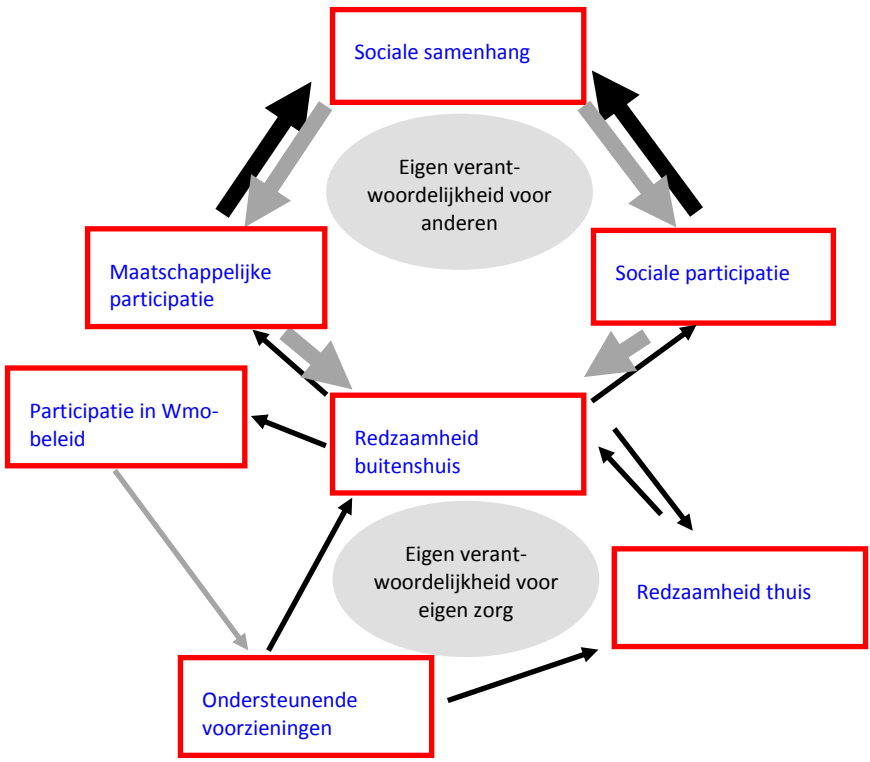
Figuur 3.1 De beleidsredenering van de Wmo volgens de minimumvereisten in de wettekst. De zwarte pijlen staan voor beleidsmaatregelen, de grijze pijlen geven de verwachte effecten aan van die maatregelen

Deze beleidsredenering is eenzijdig gericht op de uitvoering van de eerste, tweede en derde route van de Wmo en legt daarmee eenzijdig nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van vragers van ondersteuning. Dit is inderdaad een van de uitgangspunten van de Wmo. In Wmo-beleidsdocumenten heeft 'eigen verantwoordelijkheid' regelmatig betrekking op de organisatie van het eigen leven: "zelf oplossingen bedenken in de eigen sociale omgeving voor problemen die zich voordoen" (Tweede Kamer, z.d., TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 7), "zo zelfstandig mogelijk en met zoveel mogelijk keuzevrijheid tegelijkertijd naar vermogen verantwoordelijkheid dragen voor zichzelf" (idem, p. 7), "op eigen kracht meedoen" (Tweede Kamer, 23 april 2004, p. 6) "hun leven zoveel mogelijk in eigen hand te nemen en te houden" (idem, p. 8) en. Zeker in combinatie met het "bewust zijn van de kosten van voorzieningen" (idem, p. 7) heeft 'eigen verantwoordelijkheid' in deze zin vooral de betekenis van: zorgen dat je jezelf weet te redden, zodat je niet teveel de dure algemene voorzieningen aanspreekt. Dit wordt in figuur 3.1 uitgedrukt met de term 'eigen verantwoordelijkheid voor eigen zorg'. In een smalle interpretatie van de Wmo kan het hierbij blijven. Een gemeente voldoet daarmee aan de letter van de wet, maar niet aan de geest van de wet.

[13] De figuur is een variatie op het schema in Kwekkeboom en Jager-Vreugdenhil, 2009.

3.2.2 *De ambitie van de Wmo: verborgen beleidsredenering over sociale samenhang*

De ambitie van de Wmo, zoals die verwoord is in de Memorie van Toelichting, is dat in plaats van alleen de overheid ook een sterke *civil society* kwetsbare burgers ondersteunt, en dat allerlei sociale verbanden (vrijwilligersorganisaties, buurtnetwerken, sportverenigingen, kerken) functioneren als 'voorliggende' infrastructuur vóór professionele ondersteuning. Om die ambitie te realiseren, is een andere beleidsredenering nodig dan de minimale interpretatie uit de vorige paragraaf. De beleidsredenering die wel aan de volle ambitie van de Wmo voldoet, is 'verborgen' in die zin dat hij niet is af te lezen uit de wettekst, maar alleen uit de Memorie van Toelichting en andere begeleidende correspondentie rond de Wmo. Het beroep op de *civil society* wordt alleen in de zeer algemeen geformuleerde prestatievelden benoemd. Invulling ervan moet geschieden in de lokale Wmo-plannen. De beleidsredenering volgens deze brede interpretatie van de Wmo is schematisch weergegeven in figuur 3.2.



Figuur 3.2 De verborgen beleidsredenering van de Wmo. De vetgedrukte pijlen zijn met opzet dikker dan in figuur 3.1 om aan te geven dat het om een grotere groep mensen gaat, namelijk niet alleen de zorgvragers, maar ook andere mensen.

De aanvullende redenering is: een sterkere sociale samenhang zal de bereidheid van mensen om maatschappelijke ondersteuning te bieden, doen toenemen. Dat veronderstelt dat niet alleen mensen met een beperking meer participeren, maar ook dat anderen dat doen. Waar zij elkaar tegenkomen en zich betrokken voelen bij elkaar, helpen ze

elkaar, zodat meer mensen zich kunnen redden zonder (nog meer) beroep op algemene voorzieningen te doen en zonder grotere inzet van beroepskrachten. Daarom stimuleert de Wmo met prestatieveld 4 niet alleen vrijwilligerswerk ten behoeve van respijtzorg en vrijwillige zorg, maar ook vrijwillige inzet in bijvoorbeeld sportverenigingen. En daarom beoogt prestatieveld 1 ook meer dan klassiek wijk- en buurtbeleid: niet alleen de betrokkenheid van burgers bij de fysieke inrichting van hun wijk, maar ook de sociale de samenhang in hun directe omgeving, waardoor mensen zich ook zodanig op elkaar betrokken voelen dat ze elkaar informele ondersteuning en (lichte vormen van) zorg willen bieden. De beweging zoals weergegeven in figuur 3.2 moet dus gaan werken als een vliegwiel: door meer sociale en maatschappelijke participatie neemt de sociale samenhang toe, en door sociale samenhang neemt de sociale en maatschappelijke participatie toe, waardoor mensen meer een beroep op elkaar kunnen doen en het beroep op ondersteunende voorzieningen zal afnemen. Deze beleidsredenering heeft nadrukkelijk niet alleen betrekking op mensen die maatschappelijke ondersteuning nodig hebben, maar ook juist op alle mensen die deze steun kunnen bieden.

In deze beleidsredenering speelt het begrip 'eigen verantwoordelijkheid' een belangrijke rol, niet alleen voor gebruikers van Wmo-voorzieningen, maar ook voor andere mensen. Dat dit inderdaad de ambitie is van de Wmo, is onder andere verwoord in de 'contourennota' uit 2004:

> *"Het kabinet wil bereiken dat mensen zich verantwoordelijk (kunnen) gedragen. Dit betekent zo zelfstandig mogelijk en met zoveel mogelijk keuzevrijheid tegelijkertijd naar vermogen verantwoordelijkheid dragen voor zichzelf en de eigen omgeving; bewust zijn van de kosten van voorzieningen; zorgen voor naasten; meedoen aan verenigingsleven of vrijwilligerswerk; et cetera."* (Tweede Kamer, 23 april 2004, p.7)

In een brede interpretatie van de Wmo, die de volle ambitie van de centrale wetgever volgt, wordt "eigen verantwoordelijkheid' dus in twee richtingen uitgewerkt. Enerzijds zoals hierboven beschreven, als eigen verantwoordelijkheid voor eigen zorg. Dat betekent een verschuiving in de verhouding tussen individu en overheid. Maar vervolgens ook als verantwoordelijkheid naar anderen toe en naar de samenleving: "zorgen voor naasten, meedoen aan verenigingswerk of vrijwilligerswerk". De 'eigen verantwoordelijkheid' gaat dus niet alleen over het zelfredzame vermogen van mensen in hun eigen leven, maar ook het zelforganiserende vermogen van mensen in allerlei sociale structuren. Dit gaat dus ook om een verschuiving in de verhouding tussen individu en sociale structuren.

Er blijkt dus een bepaalde ruimte te zijn tussen wat in de wettekst voorgeschreven wordt en wat de ambitie van de wetgever met de Wmo eigenlijk is. In de wettekst gaat het voornamelijk over de verschuiving in de verhouding tussen overheid en individu, maar de ambitie van de Wmo is dat ook de verhouding tussen individu en sociale structuur verandert. Aangezien de ambitie 'verborgen' is, en niet expliciet in de wettekst wordt opgelegd aan gemeenten, is het de vraag of de lokale overheden in het opstellen van hun Wmo-beleidsplannen de heel brede ambitie van de Wmo meevertalen. Al vóór de invoering van de Wmo was duidelijk dat de wet heel verschillend uitgevoerd kon gaan worden door lokale overheden. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling schetste dan ook in 2006 verschillende scenario's waarvoor gemeenten konden kiezen (RMO, 2006b):

1. Het scenario 'De gemeente aan het roer' gaat uit van een sterke bepalende en uitvoerende rol van de gemeente.
2. In het scenario 'Stuurman van je eigen leven' ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van het individu. De gemeente schept de voorwaarden, zodat mensen zelf keuzes kunnen maken.
3. In het scenario 'De burger en zijn verbanden' probeert de gemeente het maatschappelijk middenveld van plaatselijke instellingen in te schakelen. Sociale verbanden worden benut bij de uitvoering van de Wmo. Zij krijgen verantwoordelijkheden, budgetten en de ruimte om hulp aan anderen vorm te geven.

Uit deze scenario's blijkt al, dat een 'brede' of 'smalle' interpretatie van de Wmo consequenties heeft voor de rol van de overheid: een lokale overheid kan zelf een grote rol blijven spelen, of kan inzetten op een groot beroep op de eigen verantwoordelijkheid van zorgvragers voor zichzelf, maar kan ook sterk inzetten op het bevorderen van de 'eigen verantwoordelijkheid voor elkaar'. Elke gemeente heeft de vrijheid te kiezen waar ze in de beleidsvorming en uitvoering van de Wmo de nadruk op legt. Die keuzes hebben ook te maken met de visie op de civil society en de rol van de (lokale) overheid.

3.3 Civil society en sociale samenhang in lokaal Wmo-beleid

De uitwerking van het Wmo-beleid, en ook de interpretatie van centrale begrippen als zelfredzaamheid, participatie en sociale samenhang, is overgelaten aan de beleidsvrijheid van lokale overheden. Het is daarom niet voldoende voor een analyse van de Wmo-ambitie om alleen te kijken naar het Wmo-beleid van het ministerie van VWS. Voor deze studie zijn Wmo-nota's van 36 Nederlandse gemeenten geanalyseerd om na te gaan in hoeverre zij in hun beleidsplannen oog hebben voor de 'brede' interpretatie van de Wmo. In elke provincie is willekeurig een gemeente gekozen met meer dan 50.000 inwoners, een gemeente met 20.000 – 50.000 inwoners en een gemeente met minder dan 20.000 inwoners. Van elke geselecteerde gemeente is de website bezocht om de belangrijkste nota('s) over de Wmo te vinden. Steeds is gezocht naar het visiedocument Wmo en naar het eerste vierjarige Wmo-beleidsplan 2007- 2010 (of 2008 – 2011) en indien al beschikbaar ook het Wmo-beleidsplan 2011 – 2014 (of 2012 – 2015). Naast deze beleidsplannen, waarin de ambities vaak mooi worden omschreven, zijn ook concrete uitvoeringsprogramma's gelezen (vaak opgesteld per jaar) om na te gaan of beschreven ambities ook omgezet werden in concrete acties. Tenslotte is in de nota's en in de informatie op de sites gezocht naar informatie over de samenstelling van de Colleges van B&W en de Wmo-adviesraden (onder deze naam of een andere, bijv. Wmo-klankborden, -platforms, -raden, -cliëntenraden). In de nota's is nagegaan of en hoe er een relatie wordt gelegd tussen sociale samenhang en maatschappelijke ondersteuning. In de lokale Wmo-nota's zijn globaal vijf verschillende beleidsredeneringen te onderscheiden.

Variant 1: Sociale samenhang als hoogste doel

In een paar gemeenten wordt sociale samenhang of een bepaald gewenst sociaal klimaat gezien als het hoogste doel van de Wmo. Prestatieveld 1 wordt in deze gemeenten expliciet voorop gesteld en in de beleidsstukken benadrukken deze gemeenten dat het in de Wmo uiteindelijk gaat om de sociale samenhang. Ook beleidsmaatregelen die zich richten op preventie van sociale uitsluiting en het bevorderen van zelfredzaamheid en parti-

cipatie hebben steeds uiteindelijk als doel: meer sociale samenhang. Voorbeelden zijn gemeente Groningen en Pijnacker-Nootdorp.

Variant 2: Sociale samenhang als middel via meer onderlinge zorg naar verminderd beroep op zorg

In een aantal gemeenten wordt het Wmo-beleid wel gericht op sociale samenhang, maar niet als doel op zich. Sociale samenhang is belangrijk omdat het leidt tot meer onderlinge zorg en daarmee tot een verminderd beroep op professionele zorg. In deze gemeenten gaat het onder andere om de eigen kracht, niet alleen van individuen, maar ook van sociale verbanden en organisaties. Het doel is uiteindelijk een verminderd beroep op professionele voorzieningen. Een dergelijke beleidsredenering is bijvoorbeeld zichtbaar in de nota's van gemeenten Emmen, Veendam, Echt-Susteren, Schouwen-Duiveland, Lemsterland en Enkhuizen.

Variant 3: Sociale samenhang als middel via meer individueel welbevinden en minder gezondheidsproblemen tot minder beroep op zorg

In andere gemeenten wordt sociale samenhang ook als middel voorgesteld om uiteindelijk het beroep op formele zorg te verminderen, maar via een ander mechanisme. Deze gemeenten zetten het individuele welbevinden centraal. Mensen die zich prettig voelen, zijn gezonder, en doen daarom minder beroep op zorg. Om zich prettig te voelen, moeten mensen zich kunnen ontwikkelen en zich prettig voelen in hun woonomgeving. Ook participatie wordt op deze manier als een middel gezien, bijvoorbeeld door gemeente Alphen-Chaam: "Meedoen omdat meedoen preventief werkt, het welbevinden bevordert en de zorgvraag uitstelt" (Gemeente Alphen-Chaam, 2008, par. 4). Voorbeelden van gemeenten met deze beleidsredenering zijn Moerdijk, Lopik, Wageningen, Alphen-Chaam, Leeuwarden en Opsterland. Vaak combineren zij het Wmo-beleid met zorgpreventie en met cultuurbeleid.

Variant 4: Buurtbetrokkenheid als leerschool voor participatie

In een vierde groep gemeenten wordt niet zozeer sociale samenhang, maar buurtbetrokkenheid centraal gesteld als invulling van prestatieveld 1. Het gaat dan niet zozeer om de onderlinge hulp aan elkaar, maar om actieve inzet voor de eigen wijk en buurt, die wordt gezien als een opstap richting arbeids- en beleidsparticipatie. Het uiteindelijke doel is zelfredzaamheid. De actieve betrokkenheid bij de buurt wordt gezien als een basis of ook als een soort leerschool voor andere vormen van participatie. In Rotterdam wordt gesteld, dat als mensen zich al niet bij hun buurt betrokken voelen, verdere zelfredzaamheid ook niet te verwachten is. In Lelystad vermeldt het Beleidsplan Wmo 2010 - 2013: "Het is belangrijk dat mensen zich betrokken voelen bij bijvoorbeeld de buurt, de school van hun kinderen en de mede(buurt)bewoners en bereid zijn zich in te zetten voor anderen, omdat alleen dan sprake kan zijn van samenleven waarin mensen zich welbevinden" (Gemeente Lelystad, juli 2010, p. 8). Andere voorbeelden van gemeenten met een dergelijke beleidsredenering zijn Deventer, Midden-Drenthe, Dronten, Middelharnis, Gulpen-Wittem en Westerveld. Kenmerkende begrippen in het beleid van deze gemeenten zijn: zelfredzaamheid, zelforganisatie en actief burgerschap. Dat actief burgerschap betekent ook: het gezamenlijk uitvoeren van gemeentebeleid. Gemeente Wes-

terveld stelt als doel dat bewoners, organisaties en gemeenten gezamenlijk beleid uitvoeren. Sommige van deze gemeenten formuleren wel beleid onder de noemer 'sociale samenhang', maar interpreteren dit dan als: samenhang in sociale voorzieningen, en de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, organisatie en burgers.

Variant 5: Geen visie op sociale samenhang geformuleerd

Er is een aantal gemeenten waarvan in de Wmo-beleidsdocumenten *geen* visie gevonden is op samenhang. De term wordt zelfs niet of nauwelijks gebruikt in documenten van bijvoorbeeld de gemeenten Heerlen, Castricum, Westerveld, Gulpen-Wittem en Kapelle. Sociale samenhang speelt in hun beleidsstukken geen rol in de visie van de gemeente op de Wmo. Het Wmo-beleid beperkt zich dan ook tot de 'smalle' interpretatie: de invoering van een nieuwe financieringssystematiek voor ondersteunende voorzieningen, en het inrichten van de vereiste basisfuncties voor vrijwilligers en mantelzorgers. In de beleidsdocumenten van deze gemeenten ligt de aandacht sterk op individuen (individuele ondersteuningsvragen, individuele zelfredzaamheid), niet op gemeenschappen. Wel moet uiteraard ook in deze gemeenten invulling worden gegeven aan prestatieveld 1. Dat beperkt zich dan vaak tot een aantal maatregelen met betrekking tot de fysieke leefbaarheid in buurten en wijken. Sociale samenhang gaat dan op in het begrip leefbaarheid en wordt vertaald als: je prettig voelen in eigen buurt, een schone en veilige buurt en een buurt met een adequaat voorzieningenniveau. 'Sociale samenhang op wijk en buurtniveau' wordt hooguit ingevuld als *samenhang tussen sociale voorzieningen*, zo dicht mogelijk bij de vragers van ondersteuning. Soms wordt wel verwacht dat veelvoorkomende individuele vragen gebundeld kunnen worden tot collectieve, eventueel wijk- of buurtgerichte voorzieningen, en dat daarmee een besparend effect kan worden bereikt. Dat heeft echter niets met sociale samenhang te maken, maar alleen met concentratie van problematiek in bepaalde buurten of wijken. Er wordt in de beleidsstukken van deze gemeenten geen enkel effect verwacht van sociale samenhang op een toe- of afname van het beroep op sociale voorzieningen. Gemeente Tilburg zegt zelfs heel expliciet dat het niet zinvol is in te zetten op sociale cohesie als beleidsdoelstelling op zich, want "het bevorderen van buurtbetrokkenheid draagt nauwelijks bij aan het verkleinen van sociaaleconomische verschillen die bepalend zijn voor de maatschappelijke positie en de daarmee samenhangende participatie" (Gemeente Tilburg, juni 2007b, p. 51). De gemeente vindt buurtactiviteiten wel goed, als ze gericht zijn op andere inhoudelijke beleidsdoelen en 'toevallig' in een buurt plaatsvinden; of als het initiatieven van bewoners zelf zijn. Maar "we geven professionals niet langer de opdracht buurtbetrokkenheid te organiseren en te initiëren" (idem).

Het is overigens niet altijd mogelijk om op basis van de nota's gemeenten precies onder te brengen bij één van bovenstaande varianten. In een aantal gevallen is de beleidstaal zo verhullend, dat niet goed is af te lezen wat precies de beleidsredenering is. Soms zijn bij gemeenten ook combinaties van twee van de bovengenoemde varianten in de beleidsredenering aanwezig.

De keuze tussen de mogelijke varianten wordt ongetwijfeld ook bepaald door de politieke opvattingen die de beleidsvorming beïnvloed hebben. In gemeenten die de eerste variant gekozen hebben (sociale samenhang als hoogste doel) is meestal de PvdA-invloed dominant, de tweede variant (meer onderlinge zorg door sociale samenhang) is kenmerkend voor een CDA- of CU-visie, de derde variant (individueel welbevinden cen-

traal) komt vaker voor in gemeenten met een D66-wethouder, de vierde variant (sociale samenhang als leerschool) in PvdA-gemeenten, maar ook in VVD-gemeenten (met name als het gaat om ideeën over de zelforganisatie van de *civil society*). De laatste variant (geen rol voor sociale samenhang) komt ook voor bij VVD-wethouders.

Dat er zoveel verschillende varianten zijn, waarbij door elk college weer een andere keuze te maken is, is niet verwonderlijk. Juist voor een aantal kernbegrippen in de Wmo is veel vrijheid overgelaten aan gemeenten om ze te interpreteren: sociale samenhang, participatie, zelfredzaamheid. In de beleidsvarianten zoals die te vinden zijn in de lokale beleidsnota's worden hierover verschillende aannames gedaan.

3.4 Verborgen aannames

De verborgen beleidsredenering zoals hierboven geanalyseerd, leunt sterk op drie aannames over sociale samenhang en participatie:

1. dat sociale samenhang toeneemt als sociale en maatschappelijke participatie toenemen;
2. dat sociale en maatschappelijke participatie toenemen als sociale samenhang toeneemt;
3. dat de lokale overheid invloed heeft op de mate van sociale samenhang en participatie.

In de beschreven beleidsvarianten is al zichtbaar dat niet elke gemeente deze aannames deelt. Zo kiezen bijvoorbeeld gemeenten die niet meewillen in de aanname dat meer sociale samenhang leidt tot meer participatie, voor de vijfde beschreven variant waarin sociale samenhang geen rol heeft. En die keuze is ook wel te onderbouwen, want de eerste twee genoemde aannames betreffen claims waarover in de sociologische literatuur geen overeenstemming is.

3.4.1 Aannames over sociale samenhang en het verband met de mate van participatie

Het wetenschappelijke discours is verdeeld over het verband tussen sociale samenhang en participatie. Voor het begrip 'sociale samenhang' zelf zijn al diverse definities in omloop. Het begrip is uitwisselbaar met de iets minder passief klinkende term 'sociale cohesie'. Vier verschillende definities van sociale cohesie of sociale samenhang zijn:

> *"Er is sprake van sociale samenhang indien er in de samenleving sociale netwerken aanwezig zijn, die contact met elkaar hebben, en waarin wederzijds vertrouwen, gemeenschappelijkheid en betrokkenheid bestaan"* (Bijl e.a. (red.), 2007).

> *"De interne bindingskracht van een sociaal systeem (een gezin, een groep, een organisatie, een universiteit, een stad, een samenleving als geheel)"* (Schuyt, 1997).

> *"De mate waarin mensen in hun gedrag en beleving uitdrukking geven aan betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving"* (Schnabel e.a., 2008).

> *"De betrokkenheid van mensen onderling, bij maatschappelijke organisaties en andere sociale verbanden en bij de samenleving als geheel"* (Roes, 2002).

Deze vier definities vertonen oppervlakkig gezien overeenkomsten: steeds worden vergelijkbare noties gebruikt, zoals onderlinge betrokkenheid, netwerken of verbanden, en samenleving of maatschappij. Toch vallen vooral de verschillen op. Bijl beschrijft sociale samenhang in termen van concrete, tastbare zaken: netwerken en contact tussen netwerken. Ook Schnabel noemt concrete zaken: 'gedrag en beleving'. Sociale cohesie is bij hem echter niet gelijk aan gedrag en beleving, maar aan *de mate waarin* gedrag en beleving *uitdrukking geven* aan betrokkenheid. De 'betrokkenheid' waar hij naar verwijst maakt hij veel minder concreet. Ook Roes stelt sociale cohesie gelijk aan betrokkenheid. Maar wat is 'betrokkenheid'? Is dat een emotie (gevoel van betrokkenheid) of is dat ook een activiteit (daad van betrokkenheid)? Schuyt kiest voor de beschrijving van sociale samenhang als 'interne bindingskracht', een term dit doet denken aan de natuurkundige betekenis van cohesie: een bepaalde kracht die atomen samenbindt tot een molecuul. Op eenzelfde manier is sociale cohesie een kracht die de delen van een sociaal systeem bijeenhoudt tot één geheel. Ook voor de term 'interne bindingskracht' kan weer de vraag gesteld worden waar die kracht uit bestaat: uit een emotie, uit activiteiten, of uit nog iets anders?

Een tweede verschil in de vier definities is het perspectief. Bijl en Schuyt beschrijven sociale cohesie als een eigenschap van een systeem, een netwerk, een collectief. Schnabel en Roes kiezen het individu als vertrekpunt: gedrag en beleving van burgers als leden van de samenleving, betrokkenheid van personen bij de maatschappij. De definities geven daarmee een verschillend antwoord op de vraag of sociale cohesie nu betrekking heeft op een systeem of op een individu. Allen beschrijven de relatie tussen individu en systeem, de eerste twee overwegend vanuit het perspectief van het systeem, de laatste twee meer vanuit het perspectief van het individu.

In de derde plaats verschillen de definities in het niveau waarop sociale samenhang zich manifesteert. Bijl stelt het systeemniveau 'netwerk' centraal. Zowel Schuyt als Schnabel en Roes geven echter juist aan dat sociale cohesie betrekking heeft op verschillende niveaus. Het kan gaan over relaties tussen twee of meer personen, maar ook over betrokkenheid tussen personen en organisaties of over de betrokkenheid van een individu op 'de samenleving'.

Kortom, hoewel sociale cohesie een centraal begrip is in de sociologie en ook in politiek en beleid, is er geen overeenstemming over de exacte definitie.

In de discussies over dit onderwerp wordt vaak onderscheid gemaakt tussen traditionele en moderne opvattingen over de samenleving, of tussen opvattingen die vooral betrekking hebben op een traditionele samenleving enerzijds en de moderne samenleving anderzijds. De traditionele samenleving zou bijeengehouden zijn door sterke lokale verbanden waarin familie en buren een belangrijke rol speelden, in de moderne samenleving zouden deze verbanden in kracht afgenomen zijn. Sommige sociologen verbinden daaraan de conclusie dat de samenleving uiteenvalt en het onderlinge vertrouwen afneemt (Durkheim, 1893; Giddens, 1991; Bauman, 2000; Putnam, 2000). Anderen stellen dat de nieuwe verbanden zeker niet slechter zijn dan de oude verbanden die ze vervangen (Duyvendak & Hurenkamp, 2004; Elchardus & Heyvaert, 1999) en misschien zelfs beter, bijvoorbeeld omdat zelf gekozen verbanden beter passen bij mensen in hun specifieke levensfase en met hun specifieke levensstijl (Fisscher, 1982), of omdat nieuwe sociale structuren meer ruimte geven aan de ontplooiing van de mogelijkheden van mensen (Chaplin, 2011; Beck & Beck, 2002). Meningsverschillen over sociale cohesie,

wat het wel en niet is, in hoeverre het traditionele goed en het moderne slecht is: het zijn debatten met een duidelijk normatieve lading. Dat roept de vraag op: welke normatieve lading zit verborgen in de ambitie van de Wmo? Welke opvatting over de betekenis van 'sociale samenhang' ligt ten grondslag aan de formulering van prestatieveld 1 van de Wmo? De Mvt geeft hiervoor tegenstrijdige aanwijzingen. Het is allereerst al onduidelijk welke definitie wordt gekozen voor 'sociale samenhang'. Zowel de traditionele familie- en burenrelaties als allerlei andere, door de burger zelf gekozen verbanden worden genoemd. Ook wordt in hetzelfde document zowel het individuele als het collectieve perspectief gehanteerd. De Mvt benadrukt enerzijds sterk een individueel perspectief: mensen moeten zelf en in hun directe sociale omgeving – familie, vrienden, buren – oplossingen vinden. Deze bewoordingen wijzen op een benadering van de samenleving als een verzameling van individuen. Elders in het document wordt echter benadrukt dat een 'sterke sociale structuur' gewenst is, zodat burgers met ondersteuningsvragen een beroep kunnen doen op de *civil society*. Deze bewoordingen passen beter bij een systeemperspectief: centraal gesteld worden bepaalde sociale structuren, die onder andere als doel hebben dat ze mensen ondersteuning kunnen bieden. De wetgever maakt daarmee geen keuze in definiëring van 'sociale samenhang': niet als het gaat om de waardering van traditionele of moderne verbanden, niet als het gaat om de keuze tussen systeem- of individueel perspectief. Het is daarmee onmiskenbaar product van het typisch Nederlandse poldermodel: een lappendeken van diverse normatief ingegeven opvattingen over hoe de samenleving functioneert. Hieronder zal blijken dat gemeenten in lokale beleidsnota's hierin wel meer concreet keuzes maken.

Toch maakt de wetgever met de Wmo wel een duidelijke keuze voor een standpunt in een gerelateerde discussie: namelijk over de vraag in hoeverre sociale cohesie nu wordt bevorderd door een sterke verzorgingsstaat, of juist niet. Jehoel-Gijsbers en Vrooman (2008) beschrijven de verschillende standpunten in de vorm van twee alternatieve hypotheses:

- de *reinforcement*-hypothese: een brede scope van de sociale zekerheid gaat gepaard met een hoge mate van sociale cohesie (verwezen wordt naar Rothstein, Salamon en Sokolowski)
- de *crowding out*-hypothese: een brede scope van de sociale zekerheid gaat gepaard met een lage mate van sociale cohesie (verwezen wordt naar Fukuyama, Putnam, Van Oorschot en Arts)

Met een internationale vergelijking tonen Jehoel-Gijsbers en Vrooman aan dat de *crowding out*-hypothese verworpen moet worden ten faveure van de *reinforcement*-hypothese. De wetgever lijkt met de Wmo echter juist wel te kiezen voor de *crowding out*-hypothese: als er minder van de onderlinge betrokkenheid uitbesteed wordt aan overheidsinstanties, zullen burgers weer meer zelf voor elkaar gaan doen.

De (verborgen) beleidsredenering van de Wmo is gebaseerd op de verwachting dat wanneer de overheid zich terugtrekt uit zorg en welzijn, dit opgevangen kan worden door 'sociale samenhang'. Wat 'sociale samenhang' precies is, wordt niet nader gespecificeerd. Wel lijkt de bron van nieuwe onderlinge zorg tussen burgers concreter beschreven te worden in de Mvt, namelijk met de term *'civil society'*. Daar waar de overheid zich terugtrekt, neemt de *civil society* op de betreffende terreinen taken over. De aanname dat sociale samenhang leidt tot meer participatie en dat meer participatie leidt tot meer sociale samenhang, is terug te voeren op aannames over de *civil society.*

3.4.2 Aannames over de civil society

De *crowding out*-hypothese waar de wetgever voor kiest, gaat ervan uit dat wanneer de verzorgingsstaat terugtreedt, er anderen structuren zijn waarin mensen voor elkaar gaan zorgen. Die structuren worden in de Memorie van Toelichting concreet benoemd als *'civil society'*. Voorbeelden die daarbij genoemd worden, zijn familie, buren, vrijwilligers, kerken en sportverenigingen. Dat wijst op een brede opvatting van het begrip 'civil society'. Er zijn diverse definities van 'civil society' in omloop. Het begrip wordt soms als filosofisch normatief concept gehanteerd, als ethisch ideaal dat een oplossing moet bieden voor de voortdurende spanning tussen de belangen van het individu en de belangen van de gemeenschap (Seligman, 1995; Malda-Douma, 2008). Het begrip wordt ook als analytisch sociologisch concept gehanteerd, waarmee de veelheid van burgerorganisaties en vrijwillige initiatieven wordt beschreven. Dekker onderscheidt *civil society* als "de maatschappelijke sfeer van de vrijwillige associaties" van de maatschappelijke sferen van staat en markt (Dekker, 2004). Koopmans (1994) onderscheidt de *civil society* bovendien van het private domein. Wel geeft hij tegelijk aan dat diverse organisaties, netwerken en verbanden op het grensgebied liggen tussen de *civil society* en de privésfeer. De verschillende definities en indelingen van organisaties daarin zijn net als het begrip 'sociale samenhang' vaak terug te voeren op een specifiek levensbeschouwelijk denkkader. Malda-Douma (2008) onderscheidt twee ideologische lijnen in het spreken over de *civil society*: een liberale en een communitaristische lijn. Kenmerkend voor het liberale spreken over de *civil society* is de nadruk op de handelingsvrijheid van individuele burgers om zelf de publieke ruimte naar eigen inzicht en op vrijwillige basis in te richten, zonder inmenging van de overheid. De *civil society* is in het liberalisme (en ook in de eerste theorieën over de *civil society* in Oost-Europese landen) vooral de tegenhanger van een totalitaire staat. Communitaristen daarentegen benadrukken de noodzaak voor mensen om te leven in gemeenschappen, en dat de overheid het als haar taak moet zien om "de sociale verbindingen en gemeenschappen te stimuleren die cruciaal zijn voor de vorming van onderling welzijn en repect" (Malda-Douma, 2008, p. 15). Communitaristen zien dus wel een bepaalde rol voor de overheid in de vormgeving van de *civil society.* Ook christelijke denkers zien een rol voor de overheid in de samenleving: ze mag niet treden in de 'soevereiniteit in eigen kring' van sociale verbanden, maar wel daar ingrijpen in de publieke ruimte *tussen* die kringen, en in situaties waar de ene kring de vrijheid en het voorbestaan van een andere kring bedreigt (Chaplin, 2011).

Welke opvatting over de *civil society* hanteert de wetgever voor de Wmo? Het volgende uitgebreide citaat uit de contourennota (Tweede Kamer, 23 april 2004) geeft een beschrijving van wat de wetgever onder de *civil society* verstaat:

> *"De Wet Maatschappelijke Ondersteuning beoogt dat iedereen – oud en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, autochtoon en allochtoon, mét en zonder problemen – volwaardig aan de samenleving kan deelnemen. Veel mensen kunnen dat zelf, anderen hebben hulp of ondersteuning nodig, een stimulerende omgeving, of bepaalde faciliteiten zoals een buurthuis of een sportgelegenheid. Familie, vrienden, sociale verbanden (de buurt, het werk, de geloofsgemeenschap et cetera) en organisaties (de sportvereniging, de scouting et cetera) waar burgers aan meedoen, bieden die hulp in belangrijke mate. Maar de overheid staat niet aan de kant. Ze heeft hierin ook een verantwoordelijkheid en neemt die nu bijvoorbeeld al met de Welzijnswet en de Wvg. Die verantwoordelijkheid kent grenzen: de overheid compenseert niet au-*

tomatisch iedere organisatorische, financiële of lichamelijke beperking bij burgers om maatschappelijk actief te kunnen zijn met voorzieningen. Dat zou onnodig afhankelijkheid, «leungedrag» uitlokken en dat is precies het tegenovergestelde van wat de Wmo beoogt, namelijk: niet leunen maar steunen. De overheid – zowel centraal als lokaal – kan de civil society per definitie niet maken want het is immers een samenleving door en van burgers. Burgers en hun organisaties brengen die civil society vooral zelf tot stand. De beperkte maakbaarheid van de samenleving is voor het kabinet geen vrijbrief om lijdzaam toe te zien. Met het steunen van goede initiatieven is veel te bereiken. Maar het kabinet stelt de eigen verantwoordelijkheid van mensen (weer) centraal." (Tweede Kamer, 23 april 2004, p. 9)

De *civil society* is dus in de opvatting van de wetgever het deel van de samenleving dat niet door de overheid, maar door burgers en hun organisaties wordt ingericht. Ook in de Memorie van Toelichting bij de Wmo wordt gesteld dat "de dagelijkse inrichting van de samenleving het primaat is van burgers en de door hen zelf verkozen sociale verbanden". Tegelijkertijd heeft de wetgever wel degelijk een eigen opvatting over wat die *civil society* zou moeten doen. Zo stelt de Mvt dat de regering van mening is:

"dat er een sterke sociale structuur nodig is, waar zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke plaats innemen, die voorliggend is aan professionele arrangementen van zorg, cultuur, ontspanning en welzijn. De regering heeft de overtuiging dat met goede voorliggende voorzieningen en preventieve ondersteuning veel beter aan de wens tot sociale participatie van burgers, jong en oud, met en zonder beperkingen kan worden voldaan. (…) Daartoe zal, veel meer dan nu het geval is, een samenhangend lokaal beleid op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, wonen en welzijn én op aanpalende terreinen gevoerd moeten worden. … De positie van de gemeente in het krachtenveld van maatschappelijke ondersteuning zal daarom aanzienlijk versterkt moeten worden." (Tweede Kamer, z.d., TK 2004 - 2005, 30131, nr. 3, p. 2)

Hier wordt een aantal denkstappen gemaakt die veel meer passen in een communitaristische dan in een liberale opvatting over de *civil society*: de lokale overheid heeft een belangrijke rol in de vormgeving van de maatschappelijke ondersteuning, sterker nog, de 'sterke sociale structuur' wordt beschreven als onderdeel van de voorzieningen waar de lokale overheid verantwoordelijk voor is. De wetgever verwijst voor de onderbouwing van haar sturingsfilosofie voor de Wmo naar het RVZ-advies over de Wmo, waarin de RVZ stelt dat gemeenten een rol hebben in het activeren van burgerschaps- en gemeenschapszin:

De relatie tussen burger en gemeente is het focus van de wet. De wet moet de gemeente opdragen burgerschap te activeren, gemeenschapszin te mobiliseren en de verantwoordelijkheid voor welzijn en gezondheid, ook van anderen, te bevorderen. De gemeente moet dit ondersteunen. Het is de enige manier om community care te realiseren. (RVZ, 2005, p. 2)

3.4.3 Aannames over de invloed van de overheid op gedrag van mensen

Het is echter de vraag in hoeverre de overheid in staat is de *civil society* mede vorm te geven. De *civil society* is per definitie het niet-overheidsdomein van de samenleving, zoals hierboven beschreven. Juist daarom is het helemaal niet zo logisch dat actie van de

overheid een verandering betekent in de *civil society*. Dat is al niet logisch vanuit een perspectief 'van bovenaf': de sociale structuren die deel uitmaken van de *civil society* hebben niet altijd een rechtstreekse verbinding met overheidsinstellingen. Sommige burgerorganisaties hebben wel een concrete relatie met (lokale) overheden, bijvoorbeeld een subsidierelatie tussen gemeenten en sportverenigingen of afstemming van activiteiten tussen buurtverenigingen en wijkambtenaren. Maar veel sociale structuren in de *civil society* hebben een dergelijke verbinding nauwelijks of helemaal niet. Een netwerk van buren die onderling hulp verlenen, een kerkelijke gemeenschap met diaconale activiteiten, een groep vrienden die wekelijks samen voetballen, familieleden die voor elkaar zorgen: het zijn structuren die functioneren zonder overheidsinbreng. Vanuit een perspectief 'van onderaf' is de vraag wat de invloed is van overheidsbeleid op de participatie van mensen nog groter. Hoe kan het gedrag van mensen beïnvloed worden door een wetswijziging? Welke invloed heeft een besluit van een gemeente op de motivatie van vrijwilligers van bijvoorbeeld een voetbalvereniging?

Tot nu toe is ook in deze studie de samenleving voornamelijk beschreven vanuit het perspectief van waaruit beleid wordt gemaakt: van 'bovenaf', vanuit een analyse van de sociale structuren. De vraag of de Wmo van Nederland een 'participatiesamenleving' maakt, kan echter niet alleen beantwoord worden vanuit dit perspectief. Participatie heeft namelijk niet alleen betrekking op de sociale structuren, maar ook op het gedrag en de motieven van de mensen die die sociale structuur vormgeven.

De vraag of de Wmo leidt tot gedragsverandering is met name van belang voor die participatiecontexten, waarin de lokale overheid geen directe rol speelt. In dat geval zijn er weinig of geen mogelijkheden om de institutionele regels te beïnvloeden die het gedrag van de participanten in die participatiecontext bepalen. Dat geldt voor formele regels in burgerorganisaties: statuten, beleidsplannen en spelregels in bijvoorbeeld wijkorganisaties en sportverenigingen. Dat geldt des te meer voor informele regels die in zulke organisaties gelden. Nog moeilijker is het om de institutionele regels te veranderen in informele contexten: de omgang tussen buren, vrienden en familie. Toch is het voor het realiseren van de ambities van de Wmo wel degelijk nodig dat juist binnen deze instituties de participatie verandert. De 'verborgen beleidsredenering' van de Wmo zal alleen werken als vanuit maatschappelijke organisaties en sociale verbanden hulp en zorg wordt verleend aan wie maatschappelijke ondersteuning nodig heeft. Dit is het grote dilemma van de Wmo: de wet kan alleen werken door veranderingen in het niet-overheidsdomein, maar juist het niet-overheidsdomein is het minst beïnvloedbaar door overheden. De Wmo heeft feitelijk geen invloed op deze participatiecontexten: de wet schrijft alleen voor dat de participant door gemeenten ondersteund moet worden om te *kunnen* participeren. De wet kan niet voorschrijven wat mensen binnen de sociale verbanden *willen*: of een voetbalcoach gemotiveerd is om ook kinderen met gedragsproblemen in een team op te nemen, of kerkelijke vrijwilligers zich ook in een buurthuis in willen zetten zonder evangelisatieoogmerk, of familieleden de mantelzorg 'eerlijk' verdelen. Een wetgever kan evenmin het doel van een sociale structuur veranderen. Ook kan de wet moeilijk beïnvloeden welke regels mensen onderling hanteren: of iedereen wel mee *mag* doen in een sportvereniging, of een zorgontvanger wel instemt met mantelzorg door een willekeurige buurman

3.5 Verwachtingen van informele participatiepraktijken

De Wmo kan van Nederland alleen een participatieland maken als er een sociale verandering plaatsvindt die een verschuiving betekent in de verhouding tussen individu, overheid en sociale verbanden. In deze studie is het vooral de vraag of het mogelijk is dat die sociale verbanden een grotere rol gaan spelen in de maatschappelijke ondersteuning van individuen. Die vraag wordt vooral gesteld voor participatiecontexten die deel uitmaken van de *civil society.* Dat zijn ook veel participatiepraktijken met een beperkte mate van formalisering en institutionalisering. De verborgen beleidsredenering van de Wmo is er wel sterk op gebaseerd, dat in deze contexten veranderingen plaatsvinden in gedrag, en dus in sociale rollen en regels. In hoeverre die participatiecontexten aan de verwachtingen van de wetgever kunnen voldoen, zal worden onderzocht in drie casūs. Hierin zal vooral worden nagegaan in hoeverre een aantal specifieke sociale verbanden in de *civil society* zich *in potentie,* op grond van hun kenmerken en doelen, en op grond van het gedrag en de motieven van de participanten, in staat zijn om Wmo-doelen te verwezenlijken. Er is gekozen voor drie verbanden van uiteenlopende aard, waar in Wmo-beleid expliciet naar wordt verwezen voor het realiseren van de 'verborgen ambitie' van de wetgever. De drie casūs zijn:

- De buurt
- De mantelzorgrelatie
- De kerkelijke gemeenschap

Voor elk van deze casūs wordt nagegaan of dit participatiecontexten zijn waarin de gewenste sociale verandering kan plaatsvinden. Om dit na te gaan wordt op basis van het in hoofdstuk 2 gepresenteerde analytisch kader de volgende hypothese geformuleerd:

Informele maatschappelijke ondersteuning (concreet: het gegeven dat mensen elkaar mee laten doen en zo nodig voor elkaar zorgen) krijgt alleen vorm in participatiepraktijken:

a. waarbinnen sprake is van een zekere mate van institutionalisering;
b. waarvan de intrinsieke doelen, de bestaansmotieven van de sociale structuren als geheel en de participatiedoelen van de individuele participanten betrekking hebben op onderlinge zorg en hulp; en:
c. waarbinnen bovendien (formele of informele) regels gelden waardoor mensen zich inderdaad verantwoordelijk voelen voor het welzijn van een ander (anderen 'mee laten doen' en helpen indien nodig).

In de drie casūs zal deze hypothese worden getoetst door de specifieke kenmerken van de betreffende sociale structuur na te gaan, en te onderzoeken of die kenmerken leiden tot 'eigen verantwoordelijkheid voor de ander'. Hier zullen ook gegevens bij gepresenteerd worden over de mate waarin er al informele zorg wordt geboden in de betreffende participatiepraktijk. Voor elke onderzochte sociale structuren wordt nagegaan of hiervoor de volgende drie claims standhouden:

1. de onderzochte sociale structuur betreft een voor de participanten herkenbare sociale eenheid met een zekere mate van institutionalisering;
2. de betreffende participatiecontext richt zich op basis van de eigen intrinsieke doelen, de bestaansmotieven van de sociale structuur als geheel en de participatiedoelen van de participanten op onderlinge zorg en ondersteuning; en

3. binnen de betreffende participatiecontext gelden regels waardoor het bieden van informele zorg en ondersteuning door de participanten wordt bevorderd.

Voor het toetsen van de hypothese wordt gebruik gemaakt van een aantal specifieke noties uit de gepresenteerde theorie (hoofdstuk 2), die worden gehanteerd als *sensitizing concepts.*

Voor het onderbouwen van de eerste claim zal worden gezocht naar bewijzen dat de bestudeerde sociale structuur - de buurt, de mantelzorgrelatie en de kerk - inderdaad een herkenbare context voor participatie vormt. Is er sprake van een sociale structuur, voor de participanten zelf herkenbaar als een geheel waarbinnen mensen interactie met elkaar hebben, of dat nu is op basis van gelijkwaardigheid (*interlinkage*) of op basis van een specifieke rolverdeling (gemeenschap)? Dit wordt nagegaan door de sociale structuur te schematiseren aan de hand van een eenvoudige systeembenadering, waarin bepaald wordt wat de grens is van het 'geheel' (de participatiecontext), wat de 'delen' zijn (de participanten) en welke relaties tussen deze delen bestaan. Voor het zo gedefinieerde geheel wordt nagegaan in hoeverre deze participatiecontext geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd is, of er bepaalde sociale rollen zijn toegekend die een bepaalde verplichtende macht met zich meebrengen, en in hoeverre het gedrag van de 'participanten' door deze participatiecontext en sociale rollen wordt bepaald.

Voor het onderbouwen van de tweede claim zal in elke casus worden nagegaan wat de drijfveren voor het ontstaan en bestaan zijn van de bestudeerde context (buurt, mantelzorgrelatie en kerk). Dit wordt nagegaan voor elk van de vier kwadranten van onderstaand schema uit hoofdstuk 2.

	Oorspronkelijke doel	**Actueel doel**
Perspectief van de participatiecontext	Ontstaansmotief	Bestaansmotief
Perspectief van de participant	Toetredingsdoel	Participatiedoel

Ook zal worden nagegaan wat in de opvatting van de participanten het kenmerkende (onvervreemdbare, intrinsieke) doel is van de sociale structuren waar ze in deelnemen. Het is niet te verwachten dat participatiepraktijken bijdragen aan maatschappelijke ondersteuning wanneer deze in hun opvatting daar niet voor bedoeld zijn, wanneer hun bestaansmotieven daar geen enkele relatie mee hebben, en wanneer de participatiedoelen van de individuele deelnemers er ook niet op gericht zijn. Alleen wanneer deze betrekking hebben op het specifieke terrein van onderling zorg en hulp – wanneer daaraan gerelateerde zaken tot de primaire, secundaire of zelfs tertiaire taken van de participatiepraktijk behoren - zullen ze maatschappelijke ondersteuning vormgeven. Dat lijkt een open deur, maar in de eerste casus zal blijken dat dit in de Wmo toch over het hoofd gezien wordt.

Voor het onderbouwen van de derde claim zal worden nagegaan welke regels in de vorm van 'X geldt als Y in context C' een rol spelen binnen de buurt, mantelzorgrelatie en kerk. Om welke individuen gaat het, in welke (complexe) context? Welke sociale rollen of functies zijn toegekend aan wie, en welke rechten en plichten horen daarbij? Hebben de

regels die de ‘participanten’ zelf hiervoor kennen invloed op het al dan niet bieden van onderlinge hulp en ondersteuning? Wordt door deze regels gedrag zoals de Wmo beoogt gestimuleerd? Formele en informele regels kunnen resulteren in onderlinge hulp en aandacht; maar er kunnen ook regels gelden die dit juist in de weg staan.

Tenslotte zal in elke casus worden beschreven welke vormen van maatschappelijke ondersteuning inderdaad in de betreffende participatiepraktijk worden geboden, op basis van gegevens over het gedrag van de ‘participanten’.

De bewijzen die gebruikt worden voor het onderbouwen van bovenstaande claims, bestaan uit gegevens met betrekking tot gedrag en kennis (zie hoofdstuk 2). Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van kennis in de vorm van beschikbare formele uitspraken en afspraken. Waar kennis over de bestudeerde participatiepraktijk niet formeel is vastgelegd (met name voor de buurt- en mantelzorgcasus), wordt gebruik gemaakt van onderzoek naar de bij de ‘participanten’ aanwezige kennis over de regels dit gelden in hun participatiepraktijk, over de doelen van de participatiepraktijk en hun motieven voor hun eigen gedrag daarbinnen. Voor elke casus wordt gebruik gemaakt van eigen empirisch onderzoek en literatuuronderzoek. De claims worden bovendien onderbouwd vanuit bestaande wetenschappelijke literatuur. Bovendien wordt voor elke casus nagegaan welke gegevens er bekend zijn over de mate waarin daadwerkelijk maatschappelijke ondersteuning wordt geboden binnen de betreffende participatiepraktijk. Elke casus sluit af met een samenvattend antwoord op de vraag of de betreffende participatiecontext zich in potentie leent voor het bereiken van Wmo-doelen, waarbij ook wordt ingegaan op de vraag of en hoe de lokale overheid, al dan niet via de inzet van beroepskrachten, maatschappelijke ondersteuning kan realiseren via de onderzochte participatiepraktijk.

4. Casus 1: de buurt

4.1 Introductie van deze casus

In de beleidsredenering van de Wmo is een sleutelrol weggelegd voor sociale samenhang: de gedachte is, dat als sociale samenhang toeneemt, meer mensen mee kunnen doen en ook meer mensen elkaar onderling zullen ondersteunen. In het vorige hoofdstuk is al ingegaan op een aantal aannames over sociale samenhang, participatie en *civil society,* waar deze beleidsredenering op gebaseerd is. In deze casus wordt specifiek ingegaan op de wens van de wetgever om beleid gericht op het versterken van de sociale samenhang vorm te geven in *buurten en wijken*. Dit wordt verwoord in prestatieveld 1: "Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten". In dit hoofdstuk wordt verder geanalyseerd wat 'de buurt' kan betekenen voor de Wmo-ambitie. Zijn buurten of wijken contexten waarbinnen mensen meer kunnen gaan participeren ten behoeve van meer onderlinge informele zorg? En zo ja, welke regels gelden er dan? Wat zijn realistische verwachtingen van wat de buurt kan betekenen voor de beleidsdoelen van de Wmo? Concreet: kunnen mensen een beroep doen op buurtgenoten voor hulp en zorg? Welke verschuiving verwacht de wetgever met de Wmo te bereiken in de verhoudingen tussen individu, buurt en overheid? En welke mogelijkheden heeft de lokale overheid om dergelijke 'participatie' te beïnvloeden?

Voor deze casus wordt gebruik gemaakt van een aantal onderzoeken uitgevoerd vanuit het lectoraat Samenlevingsvraagstukken van de Gereformeerde Hogeschool Zwolle. Twee van deze onderzoeken zijn uitgevoerd in Zwolse wijken, vier onderzoeken zijn uitgevoerd in de Gelderse gemeenten Westervoort, Putten, Barneveld en Wageningen. Voor een beschrijving van de aanleiding en context van deze onderzoeken wordt verwezen naar de bijlage. Ook de datacollectie wordt in deze bijlage verantwoord.

De keuze voor deze twee buurten en vier gemeenten betekent een doelgerichte selectie van de onderzoekspopulatie, zowel door de selectie van de onderzochte gebieden als door de selectie van respondenten daarbinnen. Er is namelijk geselecteerd op wijken en plaatsen waar sprake is van een hoge mate van sociale cohesie. De Wmo gaat namelijk van uit, dat wanneer er maar voldoende sociale cohesie is, buren elkaar wel zullen ondersteunen. Het verband tussen sociale samenhang en onderlinge zorg is wel vaker onderzocht. Studies over sociale samenhang richten zich echter vaak op wijken waarvan wordt verwacht dat die sociale samenhang een probleem vormt. In een recente studie laat Lilian Linders (2010) op basis van haar onderzoek in de Eindhovense wijk Drents Dorp al zien dat waar weinig sociale samenhang te vinden is, wél veel onderlinge hulp kan voorkomen. In deze casus wordt nagegaan of het ook zo is dat waar véél sociale samenhang te vinden is, die samenhang ook leidt tot onderlinge hulp. Er is daarom gebruik gemaakt van gegevens van dorpen, wijken en buurten waar wel een bepaalde mate van sociale cohesie was. De mate van sociale cohesie is bepaald op grond van een aantal stellingen die bijvoorbeeld ook door het SCP en in veel gemeentelijke leefbaarheidsmonitors gebruikt worden als een maat voor de sociale cohesie: de stellingen 'Ik heb veel contact met mijn directe buren', 'In deze buurt gaan mensen op een prettige manier met elkaar om', Ik woon in een gezellige buurt met veel saamhorigheid' en 'Ik ben tevreden met de bevolkingssamenstelling in deze buurt'. In elk van de onderzochte

gemeenten en buurten was het percentage respondenten dat het eens was met deze stellingen hoger dan gemiddeld in Nederland (zie bijlage voor verdere verantwoording).

Deze selectie is voor het doel van dit onderzoek juist van belang. De Wmo gaat ervan uit dat als er maar sociale samenhang is in buurten en wijken, er ook meer onderlinge hulp kan worden verwacht. Het is dus juist van belang om in wijken en buurten waar die sociale cohesie inderdaad in relatief hoge mate aanwezig is, na te gaan of de claims over 'de buurt' als participatiecontext stand houden. Wordt de buurt wel herkend als een sociale eenheid, zodat het beschouwd kan worden als een in meer of mindere mate geïnstitutionaliseerde context voor participatie (claim 1)? Is 'de buurt' wat betreft de ontstaans- en bestaansmotieven ervan en de participatiedoelen van de bewoners wel gericht op het verlenen van informele hulp en zorg (claim 2)? En gelden in de buurt regels die de buurt als participatiecontext geschikt maken voor Wmo-doelen (claim 3)? Hieronder zal worden aangetoond dat dat *niet* het geval is. 'De buurt' is ook in de onderzochte buurten en wijken met veel sociale cohesie *niet* vanzelfsprekend een context voor participatie, en is bovendien *niet* vanzelfsprekend gericht op onderlinge zorg en hulp. Bovendien gelden er regels die onderlinge zorg en hulp eerder inperken dan bevorderen. Dit wordt in onderstaande paragrafen verder onderbouwd.

In de volgende paragrafen wordt op basis van dit eigen onderzoek nagegaan of 'de buurt' wel een eenheid vormt die als participatiecontext benaderd kan worden (claim 1), met Wmo-gerelateerde motieven (claim 2) en met regels die Wmo-doelen bevorderen (claim 3). De eerste twee claims worden gezamenlijk besproken in paragraaf 4.2, de derde in paragraaf 4.3. Bij elke claim wordt de uitkomst van eigen onderzoek verder onderbouwd met de resultaten van andere auteurs, met name de proefschriften van Lilian Linders (2009) en Talja Blokland (1997). Ook zal waar van toepassing nadere onderbouwing worden gegeven vanuit het WRR-onderzoek 'Vertrouwen in de buurt', waarvan een groot deel van het onderliggende veldonderzoek door mij is uitgevoerd. In paragraaf 4.4 worden enkel data gepresenteerd die laten zien hoeveel hulp en zorg de onderzochte buurten al bieden. In paragraaf 4.5 zullen de empirische resultaten geconfronteerd worden met de ambitie van de Wmo met 'de buurt'.

4.2 'De buurt' is niet vanzelfsprekend een participatiecontext die zich richt op onderlinge hulp en zorg (eerste en tweede claim)

De eerste vraag die gesteld moet worden om na te gaan of de buurt zich leent als context voor participatie zoals de Wmo beoogt, is of de buurt wel een sociale structuur is. Alleen dan kan ze dienen als herkenbare context waarbinnen mensen kunnen participeren.

4.2.1 Empirie: bewoners ervaren hun buurt eerst als geografische, later pas als sociale eenheid

In de beleids- en onderzoekspraktijk worden buurten vaak op één lijn gesteld met sociale gemeenschappen. Voor bewoners zelf is dat echter niet zo vanzelfsprekend. Dat blijkt uit een analyse van de verslagen van huiskamergesprekken met bewoners in negen straten in Aalanden-Oost. In de huiskamergesprekken werd aan de deelnemers na een korte voorstelronde de vraag voorgelegd, "Wanneer bevalt het u goed in een straat?" Deze vraag werd als abstract ervaren, en werd door de gespreksleider verder uitgelegd: "Wat

vindt u aantrekkelijk van uw eigen straat, waarom bent u hier komen wonen, waar let(te) u op bij de keuze of dit een geschikte straat was om te wonen?". Ook in de volgende huiskamergesprekken is de vraag op deze verschillende manieren gesteld. Deze vraag zoekt dus naar het toetredingsdoel van de bewoners: welke kenmerken van een straat waren voor hen van belang bij hun keuze om 'toe te treden'? De antwoorden op deze vraag zijn geanalyseerd door middel van open codering van de antwoorden. Alle voor meerdere bewoners relevante labels zijn vervolgens samengevoegd in een beperkt aantal overkoepelende categorieën[14]. De antwoorden waren onder te brengen in drie categorieën:

- opmerkingen over de fysieke kenmerken van het huis en de buurt
- opmerkingen over sociale kenmerken van de buurt
- opmerkingen over de emotionele beleving van de buurt, inclusief de beleving van de veiligheid.

Voor deze analyse is gelet op de frequentie en de volgorde van de genoemde thema's om te bepalen wat de bewoners het meest van belang vonden.

Het overgrote deel van de voor bewoners relevante onderwerpen betrof de *fysieke kenmerken* van het huis en de buurt:

> *"We wonen in een prettig huis met een mooie tuin."* (bewoner Haarbeek)
>
> *"We hebben een schitterend vrij uitzicht over de weilanden."* (bewoner Roelingsbeek)
>
> *"We wonen hier al vanaf het begin, dus vanaf oktober 1975. We wilden altijd al graag een 'huusie an de grond'. En dat kon hier op een financieel aantrekkelijke manier, toen het gebouwd werd kreeg je er veel subsidie bij."* (bewoner Puutbeek)
>
> *"Het is hier rustig, omdat er weinig verkeer door de straat komt."* (bewoner Slingerbeek)
>
> *"Het is een hele mooie wijk, het is een organisch geheel. De bebouwing en het groen zijn in harmonie met elkaar."* (bewoner Haarbeek)
>
> *"Ik vind het wel een nadeel dat we zo'n grote tuin hebben, ik houd zelf niet zo van tuinieren. Maar mijn man vindt het wel fijn wonen hier. We hebben een vrijstaand huis en veel privacy."* (bewoner Boomkensdiep)
>
> *"Ik vind het fijn om zo dichtbij de natuur te wonen. Ook de scholen zijn op loopafstand, en andere voorzieningen. Je hebt de rust hier van de natuur en het centrum als het ware om de hoek, dat is prettig."* (bewoner Boomkensdiep)

[14] Uit de onderzoeksverslagen zijn de tekstfragmenten met antwoorden op deze open vraag in een Excelbestand gezet (één antwoord per cel). In de volgende kolommen werden labels toegekend. Er werden niet vooraf labels ontworpen, maar aan elk antwoord is een label toegekend op basis van het door de respondenten genoemde onderwerp. Per label werd geteld hoe vaak het was gebruikt. Alle labels die drie maal of vaker werden genoemd, werden beschouwd als voor meerdere bewoners relevante onderwerpen. Deze onderwerpen werden geordend op basis van hun inhoud onder overkoepelende thema's.

Deze opmerkingen over fysieke kenmerken werden in zeven van de acht gesprekken door de deelnemers als eerste genoemd, en pas later in de antwoorden volgden opmerkingen over sociale kenmerken van de woonomgeving:

> *"Mensen groeten elkaar altijd. We maken vaak een babbeltje met elkaar op straat."* (bewoner Haarbeek)

> *"Er is geen vriendschap tussen buren, maar je ziet elkaar op straat, of als iemand met een collecte langskomt, of als je de hond uitlaat."* (bewoner Boomkensdiep)

> *"De bewoners rond het pleintje hebben best veel contact met elkaar. Je kunt zo even bij elkaar binnenlopen. In elk geval de bewoners die hier al vanaf het begin wonen."* (bewoner Boomkensdiep)

Slechts in één straat, de Slingerbeek, noemen de deelnemers als eerste sociale kenmerken van hun straat:

> *"Dit is echt een gezellige buurt. Het ziet er niet alleen gezellig uit, maar we hebben ook heel veel contact met elkaar."* (bewoner Slingerbeek)

> *"Toen we het huis kwamen bezichtigen, werden we al direct binnengenodigd bij de buren."* (bewoner Slingerbeek)

> *"Ik kan zo ergens binnen lopen en mijn verhaal kwijt."* (bewoner Slingerbeek)

Ook in deze straat worden de fysieke kenmerken genoemd: "Het huis stond ons aan", "Het uitzicht is hier prachtig, we hebben vrij uitzicht", maar deze kenmerken worden later in het gesprek pas naar voren gebracht en minder vaak genoemd. Uit het verdere gesprek blijkt dat de goede onderlinge verstandhouding tussen de buren een voorgeschiedenis heeft: veel van de bewoners zijn bewoners 'van het eerste uur', en hebben al contact met elkaar gehad vóór de bouw van hun huizen, omdat het betreffende gedeelte van de straat gebouwd is op basis van particulier opdrachtgeverschap. De toekomstige buurtbewoners vormden daarom al vóórdat de huizen er stonden een collectief waarbinnen intensief overlegd werd over de fysieke vormgeving van hun straat. De bewoners vertellen in het huiskamergesprek ook dat ze actief werken aan het opnemen van nieuwe bewoners in de straat.

De derde categorie opmerkingen betreft het *gevoel* van de bewoners bij de straat:

> *"Je voelt je thuis."* (bewoner Haarbeek)

> *"Ik voel me hier prettig, ik voel me altijd op de juiste plek."* (bewoner Roelingsbeek)

> *"Je voelt je thuis als je hier de straat komt inrijden."* (bewoner Slingerbeek)

Op basis van de frequenties en de volgorde van de opmerkingen over respectievelijk de fysieke kenmerken, sociale kenmerken en het gevoel van bewoners bij hun straat, kan worden geconcludeerd dat in de gesprekken de bewoners van zeven van de acht straten de nadruk leggen op fysieke kenmerken van hun woonomgeving. Het toetredingsmotief van de bewoners is in deze straten dus sterker gerelateerd aan de fysieke kenmerken van de buurt dan aan de sociale kenmerken. Bij hun keuze over de 'toetreding' letten ze vooral op de buurt als een fysieke eenheid; de sociale kenmerken ervan worden minder vaak meegewogen. Er is dan ook bij de meeste buren geen sprake van een bewust toetreden tot een sociale eenheid, een gemeenschap.

In de ervaring van bewoners is dus het komen wonen in een buurt *niet* vanzelfsprekend hetzelfde als het deel uit gaan maken van een sociale structuur. Ze herkennen hun straat niet vanzelfsprekend als een sociale eenheid, en hun motieven om te kiezen voor die buurt zijn dan ook niet zomaar op te vatten als de toetredingsmotieven van participanten in een sociale structuur. In Aalanden-Oost kenmerken bewoners in zeven van de acht straten zelf hun buurt eerst als een fysieke eenheid, en pas in de tweede plaats ziet een deel van de bewoners hun straat – of een deel ervan - ook als sociale structuur. Slechts in één straat, de Slingerbeek, werd hun buurt door de bewoners in de eerste plaats beleefd als een sociale eenheid. Deelnemers aan het huiskamergesprek gaven daarbij aan dat die sociale eenheid vooral betrekking had op de helft van de straat, het deel dat onder collectief particulier opdrachtgeverschap was gebouwd.

4.2.2 Theoretische reflectie en nadere onderbouwing uit andere onderzoeken

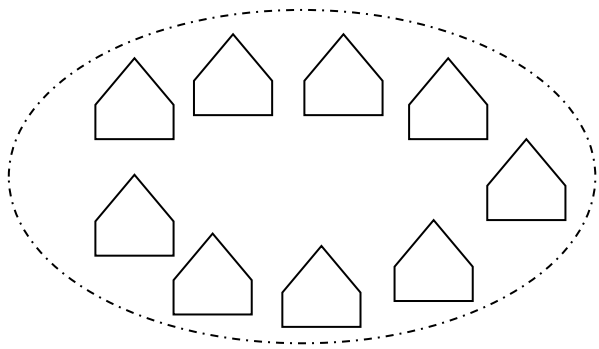
Discussie over de vraag of 'de buurt' een sociale eenheid vormt die als participatiecontext kan worden beschouwd

Uit deze analyse blijkt dat 'de buurt' *niet in de eerste plaats* en *niet door alle bewoners* wordt ervaren als een sociale eenheid. De meeste bewoners beschrijven 'de buurt' dus niet als een sociaal geheel, wel als een fysieke eenheid. Als ze wel sociale relaties benoemen, vallen die niet altijd samen met die fysieke eenheid (bijvoorbeeld beperkt tot een deel van de straat, of tot bewoners die er 'vanaf het begin' wonen). In de kennis van de bewoners is er dus een verschil tussen de geografische buurt en de sociale buurt. De geografische buurt is er altijd, voor alle bewoners. Ruimtelijk gezien vormt hun buurt een geheel, waar hun eigen terrein deel van uit maakt. Dat betekent echter niet dat ze daarmee zelf ook deel uitmaken van een sociale structuur binnen diezelfde buurt. Er is in elk geval in de typologie van Dooyeweerd geen sprake van een gemeenschap, want er is geen herkenbare eenheid, en er is ook geen sprake van gezagsrelaties. Er zou wel gesproken kunnen worden van relaties tussen buren als *interlinkages:* het gecoördineerd naast elkaar optreden van gelijken, zonder dat er sprake is van gezagsrelaties. Dat is echter alleen het geval *als* buren ook inderdaad 'naast elkaar optreden', iets met elkaar doen. Het enkel naast elkaar wonen, het zich bevinden op een bepaalde afstand van elkaar, kan niet als een sociale relatie worden beschreven. 'De buurt' is dus niet vanzelfsprekend een sociale structuur, maar allereerst een geografische eenheid. Het is daarom helemaal niet zo vanzelfsprekend om te verwachten dat mensen door 'de buurt' geholpen worden, alsof het een sociale structuur was binnen de *civil society* waarbinnen mensen zich actief voor elkaar inzetten.

Maar 'de buurt doet ertoe', was toch de hoofdconclusie van het WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt' (WRR, 2005)? Wat het WRR-rapport en het onderliggende veldonderzoek (Hazeu, Boonstra, Jager-Vreugdenhil en Winsemius, 2005) aantonen, is dat er goede voorbeelden zijn van buren die zich via diverse structuren inzetten voor onderwijs, veiligheid en de leefbaarheid van de fysieke leefomgeving, en ook samen werken aan de sociale infrastructuur in hun buurt of dorp (dorpshuizen, kinderopvang, een klussendienst etc.). Wat hiermee wordt aangetoond, is dat 'de buurt' wel degelijk meer *kan* worden dan alleen een geografische eenheid. Het is echter niet de *geografische buurt* die 'ertoe doet', maar een *nieuwe participatiecontext die ontstaan is in die buurt*: een buurtschool, kinderopvangvoorziening, buurtvereniging, wijkraad. Er is dan wel sprake van een vorm van institutionalisering binnen de geografische grenzen van de buurt, maar

dat wil nog niet zeggen dat die buurt zelf de participatiecontext is. De nieuwe participatiecontexten hebben hun eigen ontstaans- en bestaansmotieven en participanten hebben hun eigen doelen om eraan mee te doen. Dat zijn specifieke doelen, die niet samenvallen met die van de geografische buurt. Het is ook niet de buurt, maar de nieuwe participatiecontext waar mensen een functie in krijgen toegekend. Een aantal buren krijgt bijvoorbeeld de functie toegekend van bestuur van een buurtvereniging, met de daaraan verbonden rechten en plichten. Maar deze nieuwe functies, rechten en plichten gelden alleen binnen de buurtvereniging, niet in 'de buurt': alleen die buren die lid worden van de vereniging maken deel uit van de participatiecontext waarbinnen die regels gelden. De buurt is niet zelf een nieuwe participatiecontext, maar de betreffende buurtschool of -vereniging. Een buurtvereniging of buurtschool is enkaptisch[15] verbonden aan de buurt, maar is niet de buurt zelf. Bewoners van de buurt zijn niet automatisch participant in die nieuwe context, maar kunnen ervoor kiezen hierin te gaan participeren – of niet. Het motief om dat te doen, is niet hetzelfde als het motief om in de buurt te gaan wonen. Ze kunnen ook in de geografische buurt blijven wonen zonder dat ze gaan participeren in de buurtschool of de wijkraad.

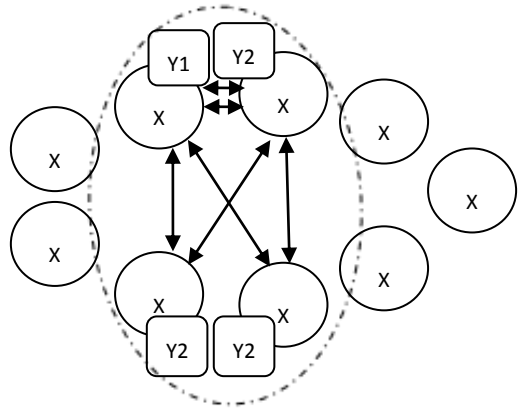
Met behulp van een systeembenadering kan het onderscheid, maar ook de samenhang, tussen de geografische en de sociale buurt in kaart worden gebracht. De geografische buurt kan schematisch worden weergegeven als een aantal huizen in een specifiek gebied (fig. 5.1). De grens van dit systeem kan verschillen, er kunnen meer en minder huizen in betrokken worden. De grens is altijd een geografische, bijvoorbeeld alle huizen in een bepaald postcodegebied, of alle huizen in een bepaald huizenblok, of alle huizen in een straal van 100 meter vanaf een bepaald punt.



Figuur 4.1 De geografische buurt

Dit is echter géén sociaal systeem; met opzet zijn de eenheden getekend als huisjes, het zijn fysieke eenheden. Nu zouden alle bewoners van deze huizen kunnen worden opgevat als één sociaal systeem. Wat de grens van dit sociale systeem is, wordt echter niet bepaald door geografische grenzen, maar door sociale grenzen. En niet elke buurtbewoner heeft een sociale relatie met elke andere buurtbewoner. Er kunnen wel grenzen getekend worden voor specifieke sociale verbanden die in de buurt ontstaan, bijvoorbeeld voor een buurtvereniging of een netwerk van buren die elkaar onderling helpen. Daar doet echter niet elke buur aan mee. Het sociale verband in een buurt kan worden geschematiseerd zoals in figuur 4.2.

[15] Enkapsis: zie hoofdstuk 2.



Figuur 4.2 De sociale buurt

Binnen de specifieke sociale structuur die in deze buurt ontstaat, kan aan sommige buren een andere functie toegekend worden dan aan andere buren. Als de sociale structuur een buurtvereniging is, krijgt meestal één van de buren een functie als voorzitter van de buurtvereniging, en andere buren een functie als leden. Als het gaat om een minder geformaliseerde sociale structuur is ook iets dergelijks te zien. In een netwerk van buren die elkaar helpen, kan elke buur voor de ander de functie toegekend krijgen van 'iemand op wie je een beroep kunt doen'. Dat geldt echter niet voor alle buren, zoals ook verder beschreven zal worden in paragraaf 4.2. In figuur 4.2 is daarom de grens van de 'sociale buurt' getekend rond een deel van de bewoners. Sommige bewoners kunnen zich geografisch wel in een bepaalde buurt bevinden, maar geen deel uitmaken van een sociale structuur in de buurt.

De analyse dat een geografische buurt niet samenvalt met een sociale buurt, wordt ook gemaakt door Linders (2009). Zij heeft haar onderzoek gericht op de wijk Drents Dorp in Eindhoven. Deze buurt verschilt sterk van de onderzochte straten in Aalanden Oost: het is een sociaal zwakke buurt, de inkomens en opleidingsniveaus zijn er laag en de meeste huizen zijn goedkope huurwoningen, terwijl de bewoners van de straten die deelnamen aan de huiskamergesprekken relatief hoge inkomens en opleidingsniveaus hadden en in duurdere huizen woonden. Ook Linders heeft hier bewust op geselecteerd met het oog op de Wmo; haar redenering is dat juist in zwakke buurten mensen met een zorgbehoefte wonen die als eerste last zullen hebben van de terugtrekkende beweging van de verzorgingsstaat, en dat het daarom van belang is juist in een zwakke buurt te onderzoeken in hoeverre bewoners kunnen terugvallen op informele zorg door buren. In dit onderzoek is voor Aalanden gekozen vanuit de redenering dat juist in sterke buurten, met een hoog opleidings- en inkomensniveau en grotere koopwoningen, mag worden verwacht dat mensen in staat zijn goede nieuwe oplossingen te realiseren bij een terugtrekkende overheid. In de zeer verschillende buurt die Linders onderzocht, is haar conclusie gelijk aan de conclusie die hierboven over Aalanden kan worden getrokken: dat buren niet altijd samenleven als buurtgemeenschap, sterker nog, meestal niet. Zij concludeert dat de buurt Drents Dorp *geen* buurtgemeenschap vormt. Wel zijn veel mensen uit de buurt vrijwilliger bij een afdeling van De Zonnebloem; hier komt de vaste kern uit Drents Dorp, maar ook andere mensen buiten de buurt kunnen zich er inzetten. Linders kwalificeert wel enkele *delen* van Drents Dorp als gemeenschap, met een hecht verband tussen bewoners, die vanuit een bepaald wij-gevoel hulp en zorg uitwisselen. Dit is vergelijkbaar met Aalanden-Oost, waar ook zeker niet elke straat een burengemeenschap te noemen

is, maar waar wel enkele *delen* als gemeenschap functioneren, zoals een deel van de Slingerbeek.

Discussie over de tweede claim: bestaansmotief en participatiedoelen van de buurt zijn gericht op onderlinge zorg en hulp

Hierboven is al onderbouwd dat 'de buurt' niet kan worden opgevat als een participatiecontext. Toch ging het wel over het 'toetreden tot' een buurt. Dat is echter iets anders dan het opnemen van een bepaalde sociale rol in een participatiecontext. Een buurt is wel op te vatten als een geografische eenheid, en tot die eenheid kunnen mensen ook toetreden, echter in strikt geografische betekenis. En voor die toetreding hebben mensen ook hun motieven. Dat zijn echter geen motieven voor het opnemen van een sociale rol, maar voor het zich begeven in een bepaalde geografische ruimte. Op een zelfde manier kan ook wel worden gesproken van een bestaansmotief van een geografische buurt: de buurt is gebouwd met een bepaald doel. Het bestaansmotief van een geografische buurt kan ook concreet gemaakt worden: een buurt heeft als doel het wonen mogelijk te maken voor een aantal mensen. In de filosofie van Dooyeweerd zou aan 'de buurt' dus een gedifferentieerde functie kunnen worden toegekend, met als kenmerkend doel 'wonen'. Dit is overigens geen onderdeel van zijn typologie van sociale structuren, omdat 'de buurt' geen sociale structuur is. Maar ook voor andere dan sociale 'dingstructuren' kan een 'bestemmingsfunctie' worden onderscheiden (zie het voorbeeld van de plant in hoofdstuk 2). De bestemmingsfunctie van de buurt, het wonen, is bepalend voor de structuren in de buurt. Een fysieke buurt heeft *niet* als doel onderlinge zorg en hulp en de 'delen' van die buurt zijn daarmee ook niet vanzelfsprekend gericht op onderlinge zorg en hulp binnen die buurt. Dat betekent niet dat buren nooit voor elkaar zullen zorgen of nooit gericht kunnen zijn op onderlinge zorg en hulp. Maar als ze dat doen, doen ze dat op grond van de bestemmingsfunctie van een *andere* structuur dan de geografische buurt.

Er kunnen zoals hierboven beschreven wel sociale structuren ontstaan binnen buurten. Dat betekent dat er tussen buren een institutionaliseringsproces op gang komt. Dat proces kan leiden tot gewoonten en zeden (bijvoorbeeld: buren wennen eraan dat ze elkaar groeten), en er kunnen ook nieuwe sociale structuren ontstaan. Dat kunnen structuren zijn met het karakter van *interlinkages*, zoals het verschijnsel dat buren op basis van gelijkheid dingen of diensten uitwisselen: voor elkaar de container buiten zetten, de planten water geven, op huisdieren passen of gereedschap uitlenen. Er kunnen in buurten ook sociale structuren ontstaan met het karakter van *gemeenschappen*, zoals buurtverenigingen of activiteitencomités. Een aantal voorbeelden wordt geboden in het veldonderzoek bij het WRR-rapport 'Vertrouwen in de buurt'. Zo organiseerden in Tilburg buurtgenoten zich als buurtnetwerk om een reeks diefstallen in hun buurt tegen te gaan, door zelf 's nachts te posten en door digitaal informatie uit te wisselen. In de Rotterdamse wijk Schiemond organiseerden buurtbewoners in samenwerking met woningcorporatie en politie een eigen buurtwacht, en zij realiseren daarmee al jaren een stijgende lijn in de veiligheidsindex. In beide voorbeelden is een bepaalde institutionalisering zichtbaar: afspraken vastgelegd op papier, toekenning van functies aan specifieke buurtbewoners als buurtwacht of als deelnemer aan het netwerk. In beide voorbeelden geldt de nieuwe 'gemeenschap' echter alleen voor die bewoners die er inderdaad in participeren. In Rotterdam Schiemond bestaat de buurtwacht bijvoorbeeld uit 'slechts' vijftien personen – een respectabele groep natuurlijk, maar slechts een fractie van de honderden

buurtbewoners. Bovendien zijn beide groepen opgericht met een specifiek doel: veiligheid. Dat betekent niet dat er geen andere doelen mogelijk zijn; zo wordt het Tilburgse buurtnetwerk ook benut om sportactiviteiten voor de buurt te organiseren en spreken de Schiemondse buurtwachters ook bewoners aan over de opvoeding van hun kinderen. Maar het primaire oprichtingsdoel van deze participatiecontexten, en het primaire participatiedoel van de buren die deelnemen, is veiligheid. Het is zeker niet vanzelfsprekend dat dezelfde 'gemeenschappen' ook geschikt zijn voor het bereiken van Wmo-doelen. Het is wel mogelijk dat Wmo-gerelateerde activiteiten een secundair of tertiair doel gaan vormen. Zo zouden Tilburgse participanten aan het buurtnetwerk de digitale kanalen kunnen benutten voor het stellen van een hulpvraag. En de buurtwacht zou noodsituaties kunnen signaleren en mensen bij elkaar kunnen halen om te hulp te schieten. Als dit incidenteel voorkomt, is het nog geen doel van de institutie geworden; en als het wel structureel zou voorkomen, is het niet ondenkbaar dat hier nieuwe functies of nieuwe sociale structuren voor in het leven worden geroepen, om te voorkomen dat het hoofddoel veiligheid in de knel komt.

De voorbeelden in Tilburg en Rotterdam zijn volgens de definitie van Roes voor sociale samenhang indicatoren van sociale samenhang: het is betrokkenheid van mensen onderling en bij organisaties. Maar het is een specifieke vorm van betrokkenheid, gericht op veiligheid, en niet op zorg. 'Sociale samenhang' op zich is dus niet genoeg om te zorgen dat buurten gaan functioneren als zorgzame netwerken, zoals de Wmo dat bedoelt. Hiervoor zouden buurten namelijk niet alleen in zekere mate moeten institutionaliseren, maar zich bovendien *specifiek op het terrein van maatschappelijke ondersteuning institutionaliseren*: de bestaansmotieven van de sociale structuren in de buurt en participatiedoelen van de bewoners zouden zich ook moeten gaan richten op informele zorg en hulp.

Het is dus niet vanzelfsprekend dat een buurt gericht is op Wmo-doelen, maar het is ook zeker niet uitgesloten. Sommige vormen van institutionalisering in een buurt zijn *wel* gericht op zorg en welzijn. Voorbeelden zijn sociale ruilsystemen waarmee buren elkaar onderling hulpdiensten of klussen kunnen aanbieden. Dat kan gebeuren via een formeel georganiseerd systeem; dan is er ook sprake van een gemeenschap volgens de typologie van Dooyeweerd: er zijn 'gezagsverhoudingen' ontstaan doordat bepaalde mensen een rol toegekend hebben gekregen om de ruilacties te faciliteren, bijvoorbeeld het bijhouden van een puntensysteem. Het bestaansmotief van een dergelijke organisatie en de participatiedoelen van de deelnemers zijn dan helder en specifiek. Het ontstaansmotief van de meer *informele* participatiecontexten in een buurt, is veel minder helder. Een netwerk van mensen die elkaar regelmatig wederzijds helpen, is niet noodzakelijk op een specifiek aanwijsbaar moment ontstaan en ook niet met een expliciet geformuleerd doel. Er is wel sprake van een bepaalde mate van institutionalisering: er zijn gestolde gewoonten, mensen hebben bepaalde verwachtingen van elkaar op basis van bepaalde sociale functies die ze herkennen bij elkaar of onbewust toekennen aan elkaar. Omdat een dergelijke informele structuur niet geformaliseerd is, zijn deze sociale rollen niet heel helder geformuleerd en ook het doel van de sociale structuur is niet helder. Het is daardoor ook niet bij voorbaat duidelijk of dat zo'n netwerk zich leent voor maatschappelijke ondersteuning. De sociale structuur is alleen te onderzoeken door de kennis van mensen erover nader te bestuderen. Dat wordt in de volgende paragraaf gedaan: welke uitspraken doen mensen over de regels en normen die gelden tussen hen en hun buren? Uit de gehanteerde normen en regels voor gedrag *kan* blijken dat hun onderlinge relatie

ook op onderlinge zorg gericht is, maar dat is op basis van enkel geografische nabijheid nog niet vanzelfsprekend. Kortom, de buurt *kan* ertoe doen als het gaat om onderlinge zorg en hulp; maar dat is niet noodzakelijk. Burenrelaties hebben niet vanzelfsprekend 'zorg' tot doel. In de volgende paragraaf zal verder worden onderbouwd dat de kwalificerende functie van burenrelaties eerder een sociale is ('reguleren van sociaal verkeer') dan een ethische ('zorg').

4.3 Buren hanteren wel informele regels voor de manier waarop ze met elkaar omgaan (derde claim)

Er *kunnen* sociale buurtgemeenschappen ontstaan in geografische buurten. Burengemeenschappen zijn in de regel niet in een zelfde mate geïnstitutionaliseerd als formele buurtgebonden organisaties, zoals buurtverenigingen. Burengemeenschappen zijn niet herkenbaar in de vorm van op papier vastgestelde regels, maar alleen in de vorm van *kennis* bij de bewoners zelf. Deze regels hebben echter wel degelijk invloed op het gedrag van buurtbewoners. In deze paragraaf wordt geanalyseerd welke uitspraken mensen doen over de regels die gelden voor het met elkaar omgaan in hun buurt.

4.3.1 Empirie: normen van bewoners voor 'goed met elkaar omgaan in mijn buurt'

In de enquêtes in alle onderzoeken is de vraag gesteld: "Vindt u dat mensen goed met elkaar omgaan in uw buurt? Waarom wel/niet?". In de begrippen van het theoretische kader voor dit onderzoek betreft dit een vraag of de respondenten zelf een bepaalde norm voor hun buurt hanteren, of ze normen toepassen voor 'adequate participatie' van mensen in hun buurt.

De antwoorden op de vraag bestonden uit een paar woorden tot een aantal zinnen; de lengte van het antwoord werd beperkt tot de schrijfruimte in de schriftelijke en internetenquêtes (enkele regels resp. 200 lettertekens). De antwoorden zijn geanalyseerd door middel van open codering in een Excelbestand. Alle 1435 letterlijke antwoorden uit Zwolle, Westervoort, Putten, Barneveld en Wageningen zijn eerst gelabeld op basis van het onderwerp waarop ze betrekking hadden. Daarbij werd geen verschil gemaakt tussen positieve en negatieve aanduidingen van een norm: de opmerking "mensen groeten elkaar niet eens" van iemand die negatief was over de manier waarop mensen met elkaar omgingen in zijn buurt, werd hetzelfde label ('groeten') gegeven als de opmerking: "iedereen groet elkaar" van iemand die positief was over zijn buurt. Er werd op dit punt in de analyse dus alleen op het onderwerp gelet, en nog niet op de waardering daarvan door de respondent.

Vervolgens zijn de labels geordend in een beperkt aantal overkoepelende thema's op basis van inhoudelijke verwantschap en abstractieniveau (axiale codering). In tabel 4.1 wordt samengevat welke labels zijn gebruikt en in welke overkoepelende thema's zijn geïdentificeerd.

Tabel 4.1 Gehanteerde labels in de analyse van de antwoorden op de vraag 'Vindt u dat mensen goed met elkaar omgaan in uw buurt? Waarom wel/niet?". Labels geordend per thema.

Labels:	Overkoepelend thema:
Groeten, gedag zeggen	Normen met betrekking tot interactievormen
Praatje maken (op straat)	
Bij elkaar op bezoek gaan	
Voorstellen als nieuwe buur	
Contactfrequentie	
Gezamenlijke activiteit als buren	
(Geen) problemen tussen buren (algemeen)	Normen met betrekking tot het reguleren van tegenstrijdige belangen
(Geen) conflicten tussen buren, ruzie	
(Geen) rekening houden met elkaar, overlast	
Bespreekbaarheid knelpunten, aanspreekbaarheid op gedrag	
Elkaar accepteren, verdraagzaam en geduldig zijn	Normen met betrekking tot omgaan met verschillende opvattingen/culturen
Elkaar respecteren, in zijn waarde laten	
Elkaar vrij laten, met rust laten	
Open staan voor elkaar, open staan voor andere ideeën	
Bewuste afstand ('de deur niet plat lopen')	Normen met betrekking tot de juiste afstand en nabijheid
Sociale controle, op elkaar letten	
Teveel bemoeienis en geroddel	
Op elkaar kunnen rekenen, er voor elkaar zijn (algemeen)	Normen met betrekking tot onderlinge aandacht, hulp en zorg
Helpen, zorgen	
Met elkaar meeleven, aandacht geven	
Expliciete verwijzing naar *noaberschap* of burenplicht	Verwijzingen naar specifieke zeden en gebruiken
Normbesef, verantwoordelijkheid (algemeen)	
Verwijzing naar regionale, stads- of dorpszeden	
Wijgevoel, saamhorigheid	Uitspraken over de mate van onderlinge verbondenheid
Elkaar kennen	
Groepsvorming	
Uitsluiting of negeren van specifieke groepen of personen	
Verschillen tussen buren (algemeen)	
Betrokkenheid van mensen op hun buurt	Uitspraken over buurtgerichtheid bewoners
Individualisme, op zichzelf zijn	
Te druk zijn met werk, met eigen leven	
Eigen behoefte aan buurtbetrokkenheid	
Prioriteiten	
Sociaal, vriendelijk, gezellig, goed met elkaar omgaan	Overige antwoorden
Eerlijk zijn	
'Kan beter'	

De eerste zes overkoepelede thema's betreffen concrete normen waarnaar verwezen wordt. De andere drie betreffen niet zozeer specifieke regels over het met elkaar omgaan in de buurt, maar bijvoorbeeld meer abstracte uitspraken over de individuele betrokkenheid van mensen (respondenten zelf of hun buurtgenoten) bij hun buurt. Respondenten geven aan dat er sprake is van sterke betrokkenheid, maar ook regelmatig dat die betrokkenheid er juist maar beperkt is, omdat mensen het te druk hebben of hun prioriteit elders hebben liggen. Als ze het over hun buurtgenoten hebben, stellen ze ook vaak vast dat zij te individualistisch zijn, teveel bezig met hun eigen drukke leven. Als respondenten bij zichzelf een geringe buurtbetrokkenheid constateren, beschrijven ze dat eerder als "ik heb er niet zoveel behoefte aan" of "andere kringen zijn belangrijker voor mij".

Een tweede categorie antwoorden betreft ook constateringen van de respondenten op een meer abstract niveau, over de eenheid van hun buurt. Dit zijn bijvoorbeeld uitspraken over een al dan niet aanwezig 'wij-gevoel' of 'saamhorigheid'. Het zijn bijvoorbeeld ook antwoorden waarin respondenten aangeven geen algemene uitspraak over hun buurt te kunnen doen, omdat er veel verschillen bestaan: de ene buur is betrokken, de ander niet. Tenslotte blijft een laatste restcategorie antwoorden over met uitspraken die te algemeen zijn om een label toe te kennen, bijvoorbeeld "Nee, kan beter" of "Ja, wel sociaal".

Hieronder wordt van de eerste zes gevonden overkoepelende thema's nagegaan welke normen mensen hier exact over formuleerden in hun antwoorden, in hoeverre hierover consensus bestond, en of er een of meerdere concrete regels uit te abstraheren waren in de vorm 'X geldt als Y in context C'.

Normen met betrekking tot de juiste interactievormen

In hun antwoord op de vraag waarom ze vinden dat mensen wel of niet goed met elkaar omgaan in hun buurt, zeggen 583 van de 1435 respondenten iets over specifieke vormen van interactie, zoals het elkaar groeten, een praatje maken of bij elkaar op bezoek gaan. Van deze mensen zeggen er 128 iets over het elkaar groeten. Groeten wordt door hen gezien als een teken dat mensen in hun buurt goed met elkaar omgaan.

> *"Ja, als je iemand tegenkomt zegt het merendeel iets tegen je, of zegt iets terug. Al is het maar een eenlettergrepig antwoord."* (inwoner gemeente Barneveld)

> *"Ja, mensen zijn vriendelijk, we zeggen elkaar allemaal goeiedag."* (bewoner Aalanden)

> *"Ja, iedereen groet elkaar, maar gaat zijn eigen gang."* (inwoner Westervoort)

> *"Ja, we groeten elkaar, gesprekken en praatjes."* (bewoner Ittersummerbroek)

> *"Ja, we zeggen mekaar gedag."* (inwoner Putten)

> *"Ja, men zegt elkaar gedag."* (inwoner Wageningen)

Oppervlakkig gezien lijkt er consensus te zijn over de norm dat buren elkaar groeten als ze elkaar in de straat tegenkomen. Toch hanteren buren hiervoor verschillende regels. Sommige respondenten vinden dat iedereen iedereen hoort te groeten en zien niet-groeten als teken dat mensen niet goed met elkaar omgaan in hun buurt:

"Nee, sommigen zeggen niks." (bewoner Ittersummerbroek)

"Nee, er kan soms niet eens normaal hoi of hallo vanaf." (inwoner Putten)

"Nee, er zijn mensen in de straat die je niet of nauwelijks groeten." (inwoner Putten)

Andere respondenten vinden het niet nodig iedereen te groeten, maar groeten alleen degenen die ze kennen.

"Ja, ken alleen de directe buren, we groeten elkaar, dat is voor mij voldoende voor nu." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, bekenden zeggen elkaar vriendelijk gedag." (inwoner Westervoort)

"Ja, over het algemeen kent men elkaar en in dat geval wordt er vriendelijk gegroet." (inwoner Westervoort)

Anderen geven juist aan dat elkaar kennen *geen* voorwaarde is om elkaar te groeten:

"Nee, je kent elkaar niet, het blijft bij groeten." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, bijna niemand kent elkaar, er wordt weinig met elkaar omgegaan, hoogstens wordt er hoi gezegd als je langsloopt." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, er wonen meerdere mensen uit onze kerkelijk gemeente, zo komen we elkaar nog eens tegen. Anderen ken ik eigenlijk helemaal niet en zeggen alleen: 'hoi', soms." (inwoner Putten)

Hoewel groeten over het algemeen zeker als een positieve vorm van interactie tussen buren wordt gezien, worden er dus verschillende regels gehanteerd over *wie* men behoort te groeten. Hiermee wordt de betekenis van een groet ook verschillend geïnterpreteerd: voor de ene respondent is groeten een bevestiging dat je elkaar kent, voor anderen niet. Voor sommige respondenten is groeten ook een bevestiging dat mensen op goede voet met elkaar staan:

"Ja, er is veel saamhorigheid: de mensen groeten elkaar als ze elkaar ontmoeten." (inwoner gemeente Barneveld)

Voor anderen betekent groeten nog niet dat mensen op goede voet met elkaar staan:

"Nee, het enige wat hier gebeurt is dat we de hand opsteken naar elkaar." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, men zegt elkaar gedag, that's all. Eén buur iets meer contact." (inwoner Putten)

"Nee, men groet elkaar maar verder geen contacten." (inwoner Putten)

"Nee, er is weinig onderling contact, anders dan groeten in de lift en de parkeergarage." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, hebben verder niet zoveel contact, gewoon groeten verder niets." (inwoner Putten)

Naast groeten wordt ook het maken van een praatje vaak genoemd als norm voor het goed met elkaar omgaan als buren:

"Ja, er is wel tijd voor buurtpraatjes." (inwoner Putten)

"Ja. Toch kan het beter. Zo heb ik met mijn schuinoverbuurman nog nooit een serieus gesprek gevoerd." (bewoner Ittersummerbroek)

"Nee, want als ik buiten loop en hun ook, dan praat men heel weinig met elkaar, dat kan beter." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, we lopen niet langs elkaar heen, maar maken altijd wel een praatje." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, ze zijn vriendelijk. We maken ook zo nu en dan spontaan een praatje." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, men heeft gedurig een praatje met elkaar op de stoep." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, we praten nauwelijks tot niet met elkaar." (inwoner gemeente Barneveld)

Bij elkaar op bezoek gaan wordt slechts enkele malen genoemd (25 respondenten):

"Ja, er wordt regelmatig een praatje gemaakt langs de straat en er is ook bezoek bij elkaar." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, er is een gezellige saamhorigheid, we komen met regelmaat bij elkaar over de vloer." (inwoner Putten)

"Ja, gaan vaak bij elkaar koffie drinken." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, er is weinig import en gaan net als vroeger nog op buurt visite of helpen als het nodig is." (inwoner gemeente Barneveld)

"We hebben leuk contact (verjaardagen, kinderen spelen met elkaar)." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, komen wel eens bij elkaar over de vloer." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, jaarlijkse buurtbarbecue; verjaardagsvisites bij elkaar e.d." (inwoner Putten)

"Ja, omdat we elkaar groeten en elkaar zo nodig opzoeken." (inwoner Wageningen)

Voor veel respondenten is oppervlakkig contact (groeten, een praatje maken) voldoende om te spreken van goed met elkaar omgaan in de buurt, en is het niet nodig om intensievere contacten met de buren te onderhouden:

"Ja, Er is oppervlakkig contact, maar niet op de koffie." (bewoner Aalanden)

"Ja, komen niet bij elkaar, maar zeggen elkaar gedag en maken een praatje." (inwoner Putten)

"Ja, want je kunt op de buren terugvallen in geval van nood; verder is er geen "verplichting" om op de koffie bij de buren te moeten." (inwoner Putten)

"Ja, als het nodig is staan we klaar voor elkaar. Geen onnodig "verplichte" bezoeken." (inwoner gemeente Barneveld)

Het oppervlakkige contact is voldoende basis voor incidentele gezamenlijke activiteiten:

"Ja, er is altijd tijd voor een praatje en er is een buurtBBQ." (bewoner Ittersummerbroek)

"Ja, praten met elkaar en een jaarlijkse barbecue." (inwoner Putten)

"Ja, we hebben niet veel contact maar zodra er iets te regelen valt zijn we bij elkaar." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, we gaan elk jaar met elkaar eten en spreken elkaar regelmatig." (inwoner gemeente Barneveld)

"Praatje over en weer, buurtbarbecue." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, we groeten elkaar en hebben ook de straat gezamenlijk verbeterd." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, iedereen groet elkaar en maakt een praatje. Samen ruimen we de rotzooi op en maken wij bijvoorbeeld de dakgoten schoon van het rijtje huizen waar wij wonen." (inwoner Putten)

"Ja, we zeggen elkaar gedag een organiseren jaarlijks een barbecue." (inwoner gemeente Barneveld)

"We doen zomers een BBQ en groeten elkaar allemaal en staan achter elkaar bij moeilijke zaken." (inwoner Putten)

"Ja, we spreken elkaar regelmatig, ondernemen soms dingen samen (bij elkaar op verjaardagen, buurtetentje, samen een park onderhouden, elkaar helpen als dat nodig is)." (inwoner Wageningen)

De verschillende opvattingen van de respondenten zijn niet in één door iedereen gedeelde norm samen te vatten. In de hierboven gegeven antwoorden is al een aantal tegenstrijdige normen te ontdekken: sommige mensen groeten altijd iedereen in hun buurt; anderen groeten alleen mensen die ze kennen; sommige mensen vinden dat je bij buren regelmatig op bezoek hoort te gaan, anderen doen dat juist liever niet. Uit het kwalitatieve onderzoek hierboven kan alleen worden geconcludeerd *dat* er verschillende normen zijn, niet hoeveel mensen welke norm wel en niet hanteren. Ook het tellen van de respondenten die een bepaalde norm aangeven is van beperkte waarde, omdat niet bekend is van de respondenten die niets over het betreffende thema zeggen, welke norm ze daarover hanteren. Als iemand *niet* iets zegt over het elkaar groeten, maar alleen over de buurtbarbecue, dan is dat namelijk geen reden om aan te nemen dat hij het niet belangrijk vindt om iemand te groeten; alleen als iemand *wel* een uitspraak doet over groeten, is af te leiden welke norm hij daarvoor hanteert. In de Zwolse onderzoeken is het wel mogelijk om de normen voor drie vormen van interactie te kwantificeren. In een andere, gesloten enquêtevraag werd een aantal vormen van contact benoemd met de vraag aan de respondenten of ze er zelf behoefte aan hebben. Hieruit is de voorkeur voor interactievormen iets meer te kwantificeren (tabel 4.2).

Tabel 4.2 Behoefte van respondenten aan interactie met buren

	Aalanden (n = 56)		*Ittersummerbroek (n = 88)*	
Percentage respondenten dat de genoemde optie aankruist	***'Aanbod'****	***'Vraag'*****	***'Aanbod'****	***'Vraag'*****
Groeten op straat	92	88	97	89
Vragen hoe het gaat	86	53	88	82
Op bezoek	67	39	54	31

* 'Aanbod': percentage respondenten dat bij deze optie aankruist 'Dit zou ik voor mijn buren willen doen'

** 'Vraag': percentage respondenten dat bij deze optie aankruist: 'Dit zouden buren voor mij mogen doen, hier heb ik behoefte aan'

Ook hieruit blijkt dat bijna iedereen er prijs op stelt dat buren elkaar groeten; al iets minder mensen vinden het nodig af en toe een praatje te maken ('vragen hoe het gaat'); nog minder mensen vinden het belangrijk buren op bezoek te krijgen. Ze geven bovendien veel vaker aan zelf wel aan buren te willen vragen hoe het gaat en op bezoek te gaan, dan dat ze zelf behoefte hebben aan bezoek en een praatje.

Een regel waarover dus veel consensus bestaat, is 'mensen die ik tegenkom (X) in mijn buurt (C) gelden als personen met wie ik een groet uitwissel (Y)'. Iets minder consensus is er over de regel 'mensen die ik tegenkom (X) in mijn buurt (C) gelden als mensen met wie ik regelmatig een praatje maak'. Veel minder consensus is er over de regel 'mensen (X) in mijn buurt (C) gelden als mensen bij wie ik op bezoek ga (Y)'. Er zijn zelfs mensen die er juist *geen* prijs op stellen buren op bezoek te krijgen, ze zien dit als een onnodige plicht. De interactie in de buurt is vanzelfsprekend voor zover het in de publieke ruimte, op straat plaatsvindt; maar het is minder vanzelfsprekend dat mensen elkaar ook toelaten in hun privédomein, in hun huis. Dit heeft sterk te maken met het volgende overkoepelende thema.

Regels over afstand en nabijheid

Veel respondenten (188) noemen een norm met betrekking tot de afstand die buren onderling houden. Een deel van de respondenten vindt het belangrijk elkaar te kennen en op elkaar te letten.

> *"Ja, mensen zijn vriendelijk, letten op elkaar. Bijvoorbeeld toen ik een kaars liet branden. Directe buren hebben sleutel."* (bewoner Ittersummerbroek)

> *"Ja, onderling erg behulpzaam en veel sociale controle."* (inwoner Westervoort)

> *"Ja, we letten op elkaar en eten af en toe samen."* (inwoner Westervoort)

> *"Ja, we letten wel ietsje op elkaar."* (inwoner Putten)

> *"Ja, er wordt voor elkaar gezorgd en op elkaars huizen gelet."* (inwoner Putten)

> *"Ja, men is attent als er vreemde dingen voorkomen."* (inwoner Putten)

> *"Ja, er wordt ook op oudere mensen gelet."* (inwoner Putten)

> *"Ja, er is nog sociale controle."* (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, we zijn al wat ouder, en houden elkaar in de gaten." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, grote sociale controle en aandacht voor elkaar." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, mocht er onraad zijn, dan bellen wij elkaar direct." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, we weten vaak als er iemand ernstig ziek is of met vakantie is." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, er is sociale controle, leuk contact maar niet te veel." (inwoner Wageningen)

Een ander deel van de respondenten geeft juist antwoorden die wijzen op een tegengestelde norm, van niet teveel bemoeienis:

"Ja, het is niet te close." (inwoner Putten)

"Ja, we laten elkaar in onze waarde, men bemoeit zich niet te veel met elkaar." (inwoner Barneveld)

"Ja, ze bemoeien zich niet zo met ons." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, men dringt zich niet aan mij op." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, categorie die 'klit', dat doen wij niet; op privacy en rust gesteld." (bewoner Aalanden)

Diverse respondenten geven aan dat de sociale controle die ze ervaren wat hen betreft te ver gaat:

"Nee, teveel geroddel en ons kent ons." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, veel geroddel." (inwoner Putten)

"Nee, mensen gunnen elkaar niets en letten op elkaar en zeuren gelijk als er iets niet deugt." (inwoner Putten)

"Nee, veel kritiek, bemoeizucht." (inwoner Westervoort)

"Nee, één brok haat en nijd, nieuwsgierig en roddelen hier in de flat." (bewoner Ittersummerbroek)

"Nee, te weinig privacy, teveel roddels en 'ver'oordelen, bekrompen instelling." (inwoner Wageningen)

Het is niet zo eenvoudig om hier te abstraheren wat de algemeen geldende regel is. In dezelfde dorpen en buurten waar mensen aangeven blij te zijn met de sociale controle, zijn ook mensen die aangeven er juist last van te hebben. Ook respondenten zelf geven in hun antwoorden aan dat het gaat om het vinden van de juiste balans tussen voldoende op elkaar letten en teveel met elkaar bemoeien:

"Ja, goede balans tussen bemoeienis en privacy". (bewoner Aalanden)

"Ja, zijn betrokken met inachtname van wenselijke afstand." (bewoner Ittersummerbroek)

"Ja, niet te veel met elkaar bemoeien, maar wel klaar staan voor elkaar." (inwoner Westervoort)

"Ja, wij lopen de stoep niet plat bij de buren, maar we zijn er wel voor mekaar." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, we zijn sociaal maar ook gepast terughoudend." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, vrijheid en toch sociale controle." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, weinig met elkaar bemoeien, wel er zijn als het nodig is voor elkaar." (inwoner Putten)

"Ja, men kijkt naar elkaar om, zonder elkaar te betuttelen." (inwoner Putten)

"Ja, normale sociale controle, niet bemoeizuchtig." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, wel betrokkenheid, maar geen bemoeizucht." (inwoner Wageningen)

Het is dus moeilijk om een *algemeen geldende* regel over de precieze mate van bemoeienis en afstand te formuleren. Dat betekent echter niet dat er *geen* regels voor bestaan. Uit de antwoorden blijkt juist, dat de respondenten zelf wel degelijk een bepaalde norm hanteren: buren gelden als mensen die zich niet met je bemoeien, maar wel een beetje op je letten. In Aalanden in de huiskamergesprekken diverse voorbeelden genoemd van de manier waarop bewoners de juiste sociale afstand reguleerden: zo bestonden er diverse afspraken tussen oudere bewoners om 's ochtends bijvoorbeeld een bepaald raampje of gordijntje open te doen als teken voor de buurman of buurvrouw dat alles in orde was. Hiermee werd een goede oplossing gevonden voor het dilemma: de buren konden elkaar wel vanaf straat of vanuit eigen huis in de gaten houden, zonder dat ze hiervoor een inbreuk hoefden te plegen op de privacy van de ander.

Regels voor het omgaan met strijdige belangen

Een groot aantal respondenten hanteert een norm voor het goed met elkaar omgaan in de buurt die geen betrekking heeft op het aangaan van gewenste vormen van contact, maar juist het voorkómen van ongewenste vormen van contact. Ze geven aan dat ze vinden dat mensen in hun buurt goed met elkaar omgaan, omdat ze geen problemen constateren, er geen conflicten zijn en er geen sprake is van overlast.

"Ja, nooit ruzie." (bewoner Aalanden)

"Ja, weinig ruzies gezien. Best wel sociaal hier. Geen typische volksbuurt waar mensen 's avonds met een potje bier op straat zitten. Vriendelijk." (bewoner Aalanden)

"Ja, je hoort hier weinig problemen." (bewoner Ittersummerbroek)

"Ja, niemand maakt ruzie." (inwoner Westervoort)

"Ja, men houdt rekening met elkaar." (inwoner Westervoort)

"Ja, ik heb van niemand overlast." (inwoner Westervoort)

"Ja, geen vervelende mensen of situaties rustig en geen gedoe." (inwoner Westervoort)

"Ja, we hebben geen last van elkaar." (inwoner Putten)

"Ja, ik heb nog geen ruzies e.d. meegemaakt." (inwoner Putten)

"Ja, want er is vrijwel geen onenigheid." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, men laat elkaar vrij en zorgt dat een ander geen last van hem/of haar heeft." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, want men doet weinig dingen waar anderen aanstoot aan kunnen nemen." (inwoner Wageningen)

Ook uit negatief geformuleerde antwoorden blijkt dezelfde normen: respondenten zien het vóórkomen van conflicten of overlast als teken dat mensen *niet* goed met elkaar omgaan.

"Nee, men houdt geen rekening met elkaar." (inwoner Westervoort)

"Nee, er is nogal eens onenigheid en ook wel geweld." (inwoner Westervoort)

"Nee, sommige buurtbewoners houden weinig rekening met buurtgenoten (geluidsoverlast, parkeeroverlast) ook nadat er met hen over gesproken is!" (inwoner Westervoort)

"Nee, alleen maar gezeik op iedereen, en een iemand met harde muziek altijd..." (inwoner Westervoort)

"Nee, bijvoorbeeld de achterburen poten bomen bijna op de erfgrens en daar is niet over te praten." (inwoner Putten)

"Nee, vaak overlast van lawaai, te hard rijden, voortijdig vuurwerk, zwerfvuil." (inwoner Putten)

"Nee, verderop is een ramp wat betreft netheid om het huis." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, zij denken alleen maar aan zich zelf en niet aan de medebewoners." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, buren hebben heel veel kippen, hanen en beesten en willen hier niet over praten. Ook niet via Buurtbemiddeling." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, twee naaste buren hebben conflict over iets wat al jaren geleden is gebeurd, buren voelen zich hierdoor niet op hun gemak." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, omdat er veel studenten in de buurt overlast veroorzaken." (inwoner Wageningen)

"Nee, vooral op zomeravonden vindt er na 12 uur 's avonds erg luide muziek, schreeuwen en dergelijke plaats." (inwoner Wageningen)

Opvallend is dat diverse respondenten zelf een verband leggen tussen het oppervlakkig houden van burenrelaties en het voorkómen van onenigheid:

"Ja, geen ruzies. Geen mensen die veel bij elkaar over de vloer komen, dus ook geen geroddel." (bewoner Ittersummerbroek)

"Ja, geen problemen, maar eigenlijk ook weinig contact. Oppervlakkig en dus probleemloos." (bewoner Aalanden)

"Ja, er zijn geen problemen onder elkaar, maar er is ook niet veel contact." (inwoner gemeente Barneveld)

De norm voor tenminste een deel van de bewoners is dus dat mensen goed met elkaar omgaan in hun buurt zolang ze elkaar maar niet teveel in de weg zitten. Oppervlakkig contact is een middel om dat te bereiken. Daarbij vinden ze het wel belangrijk elkaar aan te kunnen spreken op storend gedrag of met elkaar conflicten uit te kunnen praten.

"Ja, ik heb niet veel contact maar bij eventuele problemen kan ik het met ze bespreken, er wordt gegroet." (inwoner Putten)

"Ja, niemand valt een ander lastig, als het een keer voorkomt kan het besproken worden." (inwoner Putten)

"Ja, we proberen elkaar te respecteren en kunnen elkaar zo nodig aanspreken op (on)gewenst gedrag." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, men spreekt elkaar niet aan op gedrag." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, we laten elkaar vrij, maar spreken elkaar ook aan als er wat gebeuren moet." (inwoner Wageningen)

Een enkeling stoort zich echter aan de norm van oppervlakkig contact en elkaar intussen wel aanspreken bij problemen:

"Alleen als er in de ogen van die ander iets negatiefs is dan hoor en zie je ze, anders niet." (inwoner gemeente Barneveld)

De regel die te abstraheren is uit deze antwoorden, is dat buren (X) gelden als mensen die rekening houden met de belangen van anderen (Y) in diezelfde buurt (C).

Regels over het omgaan met verschillen in cultuur en opvattingen

Veel van de antwoorden van de respondenten (203) betreffen de manier waarop buren omgaan met hun onderlinge verschillen in levensstijl, cultuur en opvattingen. Sommige mensen vinden dat ze goed met elkaar omgaan in hun buurt als ze zoveel mogelijk gelijkgestemd zijn:

"Ja, met respect. Er gelden soortgelijke positieve normen en waarden in de buurt. Overleg met respect." (bewoner Ittersummerbroek)

"Nee, niet iedereen heeft dezelfde normen en waarden." (inwoner Westervoort)

"Nee, teveel leeftijdsverschil." (inwoner Putten)

"Nee, teveel buitenlanders." (inwoner Westervoort)

"Ja, dezelfde fatsoensnormen." (inwoner Putten)

"Ja, vooral de Putters onderling." (inwoner Putten)

"Nee, de buren die hier al langer wonen wel, maar nieuwkomers niet." (inwoner Putten)

"Nee, veel verschillende culturen, clubjes, gebrek aan hartelijkheid." (inwoner Putten)

"Nee, zitten paar onruststokers tussen die niet op het plattenland thuishoren, die dat leven niet gewend zijn en dus gaan klagen over onzinnige dingen. Laat die mensen verhuizen." (inwoner Putten)

"Ja, dit komt doordat men van dezelfde generatie is." (inwoner Putten)

"Nee, er is weinig contact, vanwege verschillende leefsituatie." (inwoner Putten)

"De Nederlanders wel, maar de allochtonen niet daar ontbreekt het nog wel eens aan ouderlijk toezicht en gezag." (inwoner gemeente Barneveld)

"Nee, te veel verschillende levensopvattingen." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, veelal christelijke mensen." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, allemaal studenten met ongeveer dezelfde ideeën en gewoontes." (inwoner Wageningen)

"Ja, veel gelijkgestemden." (inwoner Wageningen)

"Nee, er is een behoorlijke diversiteit aan mensen, die niet goed aansluiten op elkaar." (inwoner Wageningen)

"Nee, heel erg veel leeftijdsverschillen!" (inwoner Wageningen)

Andere respondenten vinden het belangrijk om juist met heel verschillende mensen toch rustig samen te kunnen wonen. 'Elkaar in zijn waarde laten' en 'begrip' zijn de termen die hiervoor vaak worden aangehaald. Ook het woord 'respect' wordt vaak genoemd, maar in verschillende betekenissen gebruikt: soms als 'respect voor iemands privacy'; in dat geval is het antwoord gelabeld met 'gepaste sociale afstand' (zie 'regels over afstand en nabijheid'). Soms wordt 'respect' ook gebruikt als 'respect voor iemands opvattingen', of 'iemand accepteren ondanks dat hij/zij anders is', en is daarom gelabeld als een ander onderwerp: 'elkaar respecteren, vrij laten, in waarde laten'. Respect wordt in deze zin gebruikt naast 'elkaar in zijn waarde laten', 'begrip hebben voor elkaar':

"Ja, regelmatig contact op straat; respect voor ieder z'n levenswijze." (bewoner Ittersummerbroek)

"Ja, veel verschillende etnische afkomst, leeftijden in de wijk. Er zijn wel eens spanningen maar o.h.a. is het hier rustig, geen noemenswaardige problemen of wat dan ook." (bewoner Aalanden)

"Ja, er zijn de laatste jaren veel jonge gezinnen komen wonen tussen nogal wat ouderen. In het begin was het was er wat weinig begrip naar elkaar toe maar in de loop van de tijd is dat goed verlopen." (bewoner Ittersummerbroek)

"Ja, er wonen verschillende soorten mensen die goed naast elkaar leven. Er is niet zo´n verbondenheid maar men accepteert elkaar wel." (inwoner Westervoort)

"Ja, we zijn ouder en hebben elkaar ook nodig. De jongeren in de buurt begrijpen ons goed." (inwoner Westervoort)

"Ja, er is ruimte voor ieders ideeën en opvattingen." (inwoner Putten)

"Ja, respect voor elkaars opvattingen." (inwoner Putten)

"Ja, het is altijd geven en nemen, niet te kritisch zijn…" (inwoner Putten)

"Ja, ondanks verschillende religieuze achtergronden, laat men elkaar vrij." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, respect voor elkaars standpunten." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, hoewel er niet veel 'binding' is tussen de bewoners, is er wel wederzijds respect en vriendelijkheid." (inwoner gemeente Barneveld)

"Wij wonen hier nu 36 jaar er zijn veel jongeren bij gekomen maar dat gaat heel goed." (inwoner Wageningen)

Sommige mensen hanteren dus de regel dat mensen die in hun buurt komen wonen, zich zoveel mogelijk moeten aanpassen aan hen; anderen hebben juist als norm dat buren verschillende opvattingen bij elkaar tolereren. Dit 'respecteren' wordt vaak ook verbonden met 'elkaar met rust laten', 'zich niet met elkaar bemoeien':

"Ja, we laten elkaar in onze waarde, men bemoeit zich niet te veel met elkaar." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, de mensen laten elkaar in hun waarde en met rust." (inwoner Putten)

"Ja, men respecteert elkaar, men bemoeit zich niet teveel met elkaar." (inwoner Wageningen)

De regel met betrekking tot dit thema is lastig te formuleren, omdat verschillende mensen verschillende normen hanteren: sommige respondenten vinden dat anderen goed participeren als ze zich zoveel mogelijk net zo gedragen als zij. Anderen vinden dat buren goed participeren als ze elkaar juist niet dwingen zich aan elkaar aan te passen. In beide gevallen is wel de norm dat mensen elkaar zo weinig mogelijk lastig vallen.

Regels over concrete vormen van zorg en hulp

De hierboven besproken thema's wijzen voor een groot deel in dezelfde richting: die van oppervlakkig contact en enige afstand tussen buren. De norm voor interactie in de buurt is voor de veel respondenten dat ze met buren voornamelijk relatief oppervlakkige contacten hebben in de publieke ruimte, en niet vanzelfsprekend elkaar bezoeken in hun privédomein, in huis. Ook de normen voor sociale afstand bepalen voor tenminste een deel van de respondenten dat ze zich niet teveel in elkaars leven mengen. En de normen over het omgaan met strijdige belangen en verschillen zijn ook samen te vatten als: elkaar zoveel mogelijk het eigen leven laten leven.

Oppervlakkig contact en het respecteren van een bepaalde afstand tot het privéleven van buren, betekent echter niet dat er geen onderlinge hulp geboden wordt tussen buren. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt dat het oppervlakkige contact voldoende wordt gevonden als basis om in noodgevallen een beroep op elkaar te kunnen doen:

"Ja, goed contact op straat, praatje en groeten, niet op bezoek. Helpen en boodschappen en bij tuinonderhoud, bij nood." (bewoner Ittersummerbroek)

"Ja, men zegt gedag en maakt een praatje, zorgt voor elkaars kat, past op kinderen of zet de babyfoon bij de buren (alleen in eigen blok)." (bewoner Ittersummerbroek)

"Ja, men spreekt elkaar en is er als er wat aan de hand is." (inwoner Westervoort)

"Ja, groeten elkaar, maken af en toe een praatje. Ik heb voldoende vertrouwen dat mocht het nodig zijn, de buurtbewoners elkaar willen helpen." (inwoner Westervoort)

"Weinig contact, maar heb wel het idee dat men voor elkaar klaar staat als het nodig is." (inwoner Putten).

"Ja, men maakt een praatje met elkaar en biedt elkaar wel eens de helpende hand." (inwoner Putten)

"Ja, we groeten elkaar, maken een praatje, bij ziekte kijk je om naar elkaar." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, er wordt gegroet en waar nodig hulp geboden bij klussen of het lenen van gereedschap." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, elkaar groeten en helpen is normaal." (inwoner gemeente Barneveld)

Sommige mensen vinden zelfs het oppervlakkige contact niet nodig om een beroep op elkaar te doen als het nodig is:

"Ja, we spreken elkaar eigenlijk nooit, maar als we elkaar nodig hebben, zijn we er voor elkaar." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, de mensen komen niet te veel bij elkaar, maar wel in geval van nood." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, ondanks weinig contact, kan men toch op buren rekenen." (inwoner Westervoort)

De norm dat buren een beroep op elkaar kunnen doen, geldt ook in combinatie met de normen van elkaar met rust laten met het oog op privacy, botsende belangen en verschillen in opvattingen:

"Ja, ze vallen elkaar niet lastig, maar ze zijn er wel als je ze nodig hebt. Respect voor privacy. Ze houden wel rekening met elkaar." (bewoner Aalanden)

"Ja, ze respecteren elkaar, helpen als het nodig is." (inwoner Westervoort)

"Ja, iedereen laat elkaar vrij, wanneer er hulp nodig is wordt dat geboden." (inwoner Putten)

"Ja, men laat elkaar vrij, is vriendelijk en indien nodig helpen we elkaar." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, er is geen ruzie en ze accepteren elkaar zoals ze zijn, en als er iets aan de hand is zijn we er voor elkaar." (inwoner gemeente Barneveld)

"Ja, ze respecteren elkaars privacy maar weten elkaar zo nodig te vinden en helpen." (inwoner Wageningen)

Slechts een enkeling vindt de norm van oppervlakkig contact, maar wel een beroep op elkaar kunnen doen, een onprettige:

> *"Nee, alleen als men wat voor elkaar kan betekenen is men aardig naar elkaar."* (inwoner Putten)

Ook deze respondent herkent bij zijn eigen buren wel de norm, die samen te vatten is in de regel: in mijn buurt (C) gelden andere bewoners (X) als mensen op wie ik in geval van nood een beroep kan doen voor hulp. De toevoeging 'in nood' is daarbij een bewuste keuze: zoals zichtbaar in bovengenoemde citaten, maken veel respondenten dit voorbehoud. Buren helpen elkaar 'in nood', 'als het nodig is', 'in noodgevallen'.

Rechtstreekse verwijzingen naar specifieke normenstelstel

Een aantal respondenten verwijst expliciet naar een specifieke set normen voor onderling contact tussen buren. In de Zwolse wijk Aalanden wordt een aantal keren het 'naoberschap' genoemd; in Putten wordt verwezen naar de 'burenplicht'.

> *"Ja, het is hier prettig, we kennen elkaar. We vieren samen Nieuwjaar. We zitten niet op elkaars lip, maar zijn wel in mooie en slechte tijden bij elkaar. Noaberplicht!"* (bewoner Aalanden)

> *"Ja, hier hebben we nog ouderwetse burenhulp"* (inwoner Putten)

> *"Ja, met problemen en ziekte zijn we er voor elkaar hier is de burenhulp van toepassing."* (inwoner Putten)

Ook wordt soms meer in het algemeen verwezen naar de manier waarop mensen in een dorp of op het platteland met elkaar om horen te gaan.

> *"Nee, oppervlakkig en weinig aandacht voor elkaar. Mensen groeten elkaar niet, in de buurt niet eens. Dat zou toch moeten in een buurt waar iedereen elkaar kan kennen. Ik kom uit Achterhoek waar iedereen dat wel deed."* (bewoner Aalanden)

> *"Ja, beetje dorpsidee: hulpvaardigheid en sociale controle is hoog."* (bewoner Ittersummerbroek)

> *"Ja, buitengebied."* (inwoner gemeente Barneveld)

> *"Ja, in het buitengebied ken je iedereen."* (inwoner gemeente Barneveld)

> *"Gemoedelijke plattelandsbevolking, zij zoeken elkaar indien nodig."* (inwoner gemeente Barneveld)

Ook wordt er eenmaal verwezen naar een norm die specifiek geldt voor één wooncomplex:

> *"Ja, in Belmonte is goed met elkaar omgaan een vereiste."* (inwoner Wageningen)

Het zijn echter relatief weinig respondenten, die een dergelijke verwijzing geven: slechts 43 antwoorden kregen dit label.

In de huiskamergesprekken in Aalanden bleek, dat in één straat sommige buren wel, andere buren niet op de hoogte waren van de traditie van het 'naoberschap', en dat sommigen wel, anderen niet de regels van deze traditie consequent toepasten. In deze

traditie vormen de buren die deelnemen als 'noabers' een een informele sociale structuur, een 'buurschap', die niet alleen gericht is op goed onderling contact, maar ook op het voor elkaar klaar staan in geval van nood. Dat gold zeker voor het oude 'noaberschap' zoals dat tot in de twintigste eeuw (en soms nu nog) een grote rol speelde in veel dorpen in het Oosten van Nederland. Vaak had dit zelfs een formeel karakter: nieuwe buren kregen een expliciet verzoek om tot het 'noaberschap' toe te treden. Er zijn nog duidelijk elementen van dit 'noaberschap' over in de onderzochte buurten in Zwolle, waar veel oorspronkelijke dorpelingen zijn gaan wonen. Het onderwerp van het 'noaberschap' kwam in diverse straten aan de orde bij de bespreking van de stelling 'Nieuwe buren nodig ik uit'. Een aantal buren was in reactie op deze stelling er zeer stellig over dat nieuwkomers in de buurt zelf het initiatief 'hoorden' te nemen om zich voor te stellen. Het 'voorstellen' is nadrukkelijk meer dan even een hand geven op straat en je naam noemen, blijkt in de loop van het gesprek. Het gaat niet om de eerste kennismaking op straat, maar om een meer formeel moment: als de nieuwe bewoners een beetje ingericht zijn, is de verwachting dat ze hun buren allemaal uitnodigen voor een kopje koffie. In één van de straten wordt tijdens het huiskamergesprek de balans opgemaakt: de bewoners van nummer x hebben zich wel voorgesteld, die van nummer y niet. Het volgende gesprek ontstaat:

> *Buur 1: "Ik had me ook niet voorgesteld toen ik hier kwam wonen. Ik wist niet dat dat zo hoorde. Inmiddels weet ik wel wat ik had moeten doen."*
>
> *Buur 2: "Het is toch niet zo'n strikte regel dat je je moet voorstellen?"*
>
> *Buur 3: "Het wordt wel op prijs gesteld. Wie het doet, krijgt er veel voor terug."*
>
> *Buur 2: "Maar je voorstellen is toch geen must?"*
>
> *Buur 3: "Het is geen must, meer een kwestie van aftasten hoe je nieuwe buren erin staan, wat ze wel en niet samen zouden willen doen."*

In dit gesprek stelt buur 3 dat 'voorstellen' gezien wordt als een signaal dat de nieuwe buur deel wil gaan uitmaken van de 'naoberschap-gemeenschap' in zijn nieuwe straat (de informele participatiecontext), en dat iemand die zich niet 'voorstelt' het signaal geeft geen prijs te stellen op "het straatgebeuren". Eén van de andere buren legt uit dat deze regel hoort bij het traditionele 'naoberschap':

> *"Het houdt in dat je je buren expliciet vraagt of ze buren voor je willen zijn. Zo ja, dan brengt dit wederzijdse plichten met zich mee. Je staat voor elkaar klaar. Ik ben ook opgegroeid met: even een praatje maken met degene die je tegenkomt."* (deelnemer huiskamergespek Aalanden)

Deze buur verwijst dus naar een min of meer formeel toetredingsmoment tot een participatiecontext, bestaande uit alle buren die op een vergelijkbare manier zijn 'toegetreden' tot het 'naoberschap'. Voor sommige andere buren in hetzelfde huiskamergesprek, dus uit dezelfde straat, was dit verschijnsel met de bijbehorende regels echter onbekend. Ook in andere huiskamergesprekken komt een aantal buren voor het eerst achter de regels die gelden in de participatiecontext die zij tot dan toe niet herkenden, regels afkomstig uit de noaberschaptraditie. Ze horen bijvoorbeeld dat ze zich niet hebben voorgesteld zoals die traditie voorschrijft. Men schrikt ervan dat buren nu denken dat ze geen 'goede buren' willen zijn. Ook voor sommige buren die de traditie wel kennen vormt het gesprek een *eye opener:* het niet-voorstellen hoeft helemaal geen afkerige

houding van de nieuwe buur te betekenen. Anderen kennen de voorstel-regel wel, maar vinden het een onnodige regel:

> *"Mensen leren kennen gaat vanzelf. Ik heb zelf geen buren uitgenodigd toen ik hier kwam wonen. Moet je niet te moeilijk over doen."* (deelnemer huiskamergesprek Aalanden)

Er zijn ook buren die de voorstel-regel wel kennen, maar ook wel weten dat niet iedereen die kent: ze vertellen dat ze de nieuwe buren op de koffie hebben gevraagd toen het 'voorstellen' uitbleef. Voor sommige buren is dat echter een brug te ver:

> *"Het is de bedoeling dat de nieuwe buur de anderen uitnodigt. Andersom doe je niet."* (deelnemer huiskamergesprek Aalanden)

De manier waarop in Aalanden de regels uit het noaberschap worden besproken, wijst op een hogere mate van institutionalisering bij tenminste een deel van de bewoners. Het overgebleven 'noaberschap' of 'buurschap' betreft een informele participatiecontext met specifieke regels over hoe buren met elkaar omgaan en hoe ze elkaar maatschappelijke ondersteuning bieden. Naar de regels wordt verwezen als naar vastgelegde regels, niet zozeer formeel-juridisch vastgelegd, maar in traditie, in mondeling overgedragen regels. Deze regels zijn heel specifiek, bijvoorbeeld de regel voor het voorstellen: mensen in de straat die zich hebben 'voorgesteld' (X) gelden als 'noabers' (Y) binnen de 'noaberschap' (C). Aan de functie van 'noaber' zijn specifieke rechten en plichten verbonden, onder andere met betrekking tot onderlinge hulp bij ziekte. Niet elke bewoner van een buurt maakt echter deel uit van dit 'noaberschap'.

4.3.2 Theoretische reflectie en nadere onderbouwing uit andere onderzoeken

Discussie over de derde claim: in 'de buurt' gelden regels die informele hulp en zorg bevorderen

In de voorgaande paragraaf is nagegaan welke normen bewoners hanteren voor 'adequate participatie' in hun buurt. De term 'adequate participatie' staat hier bewust tussen aanhalingstekens, omdat het maar de vraag is of het hier inderdaad terecht is om over 'participatie' te spreken. Soms lijkt een bepaalde mate van institutionalisering zichtbaar: bewoners hanteren normen voor de onderlinge interactie en kennen hun buren de functie van 'iemand op wie ik in geval van nood een beroep kan doen' toe. Als het gaat over het 'noaberschap' of 'burenplicht' is de aan een buur toegekende functie 'noaber' of 'nabuur' redelijk specifiek vastgelegd in mondeling overgedragen traditionele regels. Maar andere regels zijn veel minder duidelijk. Bovendien is bij de ene bewoner andere kennis over de regels aanwezig dan bij de andere bewoner. In de huiskamergesprekken in Aalanden blijkt, dat ook in buurten waar de ene bewoner een sociale eenheid, namelijk een groep 'noabers' herkent, andere bewoners die groep helemaal niet herkennen, omdat ze zelf niet bekend zijn met de traditie van het 'naoberschap'. Voor andere, minder in traditie vastgelegde regels, bestaat er nog meer verschil in aanwezige kennis bij bewoners. Het is dan ook de vraag, wanneer een groep buren daadwerkelijk kan worden aangemerkt als een 'gemeenschap': bij volledige consensus over de regels, bij een voor negentig procent gedeelde set regels, bij vijftig procent? Dit is uiteraard alleen een theoretische vraag, omdat de regels zo informeel zijn en de kennis erover zo diffuus is, dat het niet mogelijk is de mate van institutionalisering daadwerkelijk te kwantificeren. Wel kan op basis van de kwalitatieve data uit de enquêtes en huiskamergesprekken een

indeling worden gemaakt in vier typen buren, op basis van hun kennis over en hun conformatie aan die regels:

- Regel-bewust participerende buren: bij deze buren is kennis aanwezig over regels die ze delen met tenminste een aantal van de andere buren, en ze geven op basis daarvan actief vorm aan hun relatie met de buren. Zij herkennen een informele participatiecontext, namelijk een groep buren die dezelfde regels hanteren. Ze verwijzen bijvoorbeeld naar het 'noaberschap' als typering voor hoe goede buren met elkaar om zouden moeten gaan. In Aalanden zijn veel van deze bewust betrokken buren oudere mensen, die afkomstig zijn uit één van de dorpen rond Zwolle.
- Regel-onbewust participerende buren: bij deze buren is geen kennis aanwezig over de regels die in hun buurt door anderen gedeeld worden; toch vinden ze het vanzelfsprekend dat ze regelmatig iets voor de buren betekenen; zij herkennen echter niet een informele participatiecontext, of deze is niet aanwezig in hun buurt. In Aalanden zijn dit vaak jongere buren, afkomstig uit Zwolle of een andere stad, die niet op de hoogte zijn van de traditionele vormen van het 'noaberschap' maar heel welwillend tegenover hun buren staan.
- Regel-bewust niet-participerende buren: deze buren zijn zich ervan bewust dat er een bepaalde informele participatiecontext bestaat, maar maken daar bewust geen deel van uit, bijvoorbeeld omdat ze de geldende regels niet prettig vinden. Ze gaan bewust al te nauw contact met de buren uit de weg, bijvoorbeeld omdat ze gesteld zijn op hun privacy.
- Regel-onbewust niet-participerende buren: deze buren herkennen niet dat er in hun buurt een informele participatiecontext bestaat, ze hebben geen kennis over geldende informele regels. Ze zoeken het contact met hun buren niet bewust op, ze zien niet in dat dit voor henzelf of de buren waardevol is of zijn ook vaak druk met hun eigen leven.

	Participerend	**Niet participerend**
Bewust van de participatiecontext	Kennis van bepaalde regels, houden zich aan die regels en verwachten dat ook van anderen.	Kennis van bepaalde regels, maar kiezen er bewust voor deze niet te volgen.
Onbewust van de participatiecontext	Geen kennis van de regels van anderen, maar gebruiken eigen manieren om contact met hun buren te leggen.	Geen kennis van de regels van andere buren, en zoeken ook niet op een eigen manier contact met buren.

In Aalanden is zichtbaar dat binnen één buurt alle vier typen buren voorkomen. Dat betekent dus dat als er al sprake is van een bepaalde informele participatiecontext, zeker niet alle buren daarin participeren. De reden kan zijn dat ze de regels niet kennen en de informele participatiecontext niet herkennen; de reden kan ook zijn dat ze de regels wel kennen, maar liever zelf geen deel uit willen maken van de participatiecontext. Juist omdat de regels niet formeel-juridisch zijn vastgelegd, is het mogelijk dat mensen ze niet kennen, en staat het buren vrij om zich eraan te onttrekken.

Ook wanneer alle buren 'regelbewust participerende buren' zouden zijn, is het echter nog de vraag of daarmee wel veel onderling hulp en zorg tot stand zou komen tussen buren. Uit de analyse blijken de gehanteerde normen namelijk meer de onderlinge omgang *in te perken* dan dat er een sociale gemeenschap wordt gecreëerd: veel bewoners hanteren juist normen die *afstand* creëren. Met betrekking tot interactievormen is de norm vooral dat mensen *oppervlakkig* contact onderhouden, en maar enkele bewoners vinden dat buren elkaar ook in hun privédomein moeten toelaten. Met betrekking tot het omgaan met verschillen in opvattingen, vinden sommige bewoners het belangrijk om dezelfde opvattingen als hun buren te hebben, maar veel bewoners vinden het juist belangrijk elkaar zoveel mogelijk vrij te laten. Ook constateren veel bewoners dat er helemaal geen algemene uitspraken te doen zijn over 'goed met elkaar omgaan in de buurt', omdat er geen sprake is van één manier van omgaan met elkaar: bewoners verschillen in hun onderlinge omgang (verschillende typen buren), en er kunnen verschillende groepjes in een buurt bestaan waar anderen niet bij horen. De regels die in bovenstaande analyse konden worden geabstraheerd, gelden steeds alleen voor een deel van de buurtbewoners, en zijn bovendien niet heel precies vast te stellen. Dat wijst erop dat er in de buurten waar de respondenten in wonen over het algemeen geen sprake is van een hoge mate van institutionalisering.

Ondanks het ontbreken van duidelijke participatiecontexten met heldere regels, geven toch veel respondenten aan dat ze in geval van nood zeker een beroep op elkaar denken te kunnen doen. Ook juist bewoners die bewust alleen oppervlakkig contact met hun buren op prijs stellen, geven tegelijkertijd aan dat ze in geval van nood altijd bij elkaar terecht kunnen. Elkaar helpen wordt dus niet afhankelijk gezien van het onderhouden van een meer affectieve relatie met buren. Dat betekent dat er dus geen rechtstreeks verband kan worden gelegd tussen onderlinge hulp tussen buren en de mate van sociale samenhang, als die sociale samenhang gemeten wordt aan de hand van de stellingen als "Ik heb veel contact met mijn directe buren" of "In deze buurt gaat men op een prettige manier met elkaar om". Deze stellingen zeggen wel iets over een buurt, maar niet over de onderlinge hulp. 'Op een prettige manier met elkaar omgaan' kan ook betekenen: alleen oppervlakkig contact in de publieke ruimte hebben. 'Veel contact' kan betekenen dat mensen elkaar groeten en een praatje maken zónder dat de buren een beroep op elkaar kunnen of willen doen voor informele zorg.

Linders (2009) trekt een vergelijkbare conclusie over Drents Dorp in Eindhoven: ze stelt vast dat daar eigenlijk nauwelijks sprake is van sociale cohesie, maar dat er desondanks veel informele zorg wordt geboden tussen buren. Zij trekt die conclusie op basis van een survey onder 409 bewoners van Drents Dorp en diepte-interviews met 37 buurtbewoners. In haar analyse spelen *framing* en *feeling rules* van Arlie Hochschild een belangrijke rol. Aan de hand van dit concept maakt ze zichtbaar hoe emoties van buren gestuurd worden door het conflicteren van enerzijds hun opvattingen over 'hoe het hoort' in de buurt en anderzijds de manier waarop mensen in hun buurt daadwerkelijk met elkaar omgaan. Linders concludeert op basis van haar diepteinterviews dat mensen met het merendeel van de buren het liefst 'licht' contact onderhouden, met weinig spelregels en weinig sociale controle, juist om conflicten zoveel mogelijk te voorkomen. Ze verlenen onderlinge hulp juist *niet* vanuit een gedeelde intimiteit, en slechts in delen van de buurt op basis van een gemeenschapsgevoel (*communal* sharing). De meeste informele zorg in Drents Dorp wordt echter verleend op basis van *individuele* relaties, niet op basis van een bepaald vertrouwen in de buurt als geheel. Ze laat zien dat buren voor de onderlinge

zorg niet verwijzen naar een socialisatie als buurtbewoners, maar naar hun eigen opvoeding of karakter. Daarom komt het veel voor dat ook buren die een negatief beeld van hun buurt hebben, wel hulp bieden aan hun buren. De bron van die hulp is niet de buurtgemeenschap, maar familiariteit en vriendschap. Het buren-zijn helpt wel mee in het totstandkomen van de hulprelatie, namelijk door de fysieke nabijheid: dit is een conditie waaronder bewoners elkaar leren kennen, een conditie waaronder familiariteit kan ontstaan.

Familiariteit wordt door Talja Blokland in haar proefschrift 'Wat stadsbewoners bindt' beschreven als een type verbinding tussen mensen dat zich bevindt op een continuüm tussen de twee polen 'anonimiteit' en 'intimiteit'. Familiariteit is het kenmerk van sociale relaties "waarin iemand zoveel informatie over de ander heeft dat hij in staat is hem te herkennen en sociaal te plaatsen." (Blokland, 1997, p. 154). Het begrip familiariteit splitst ze verder uit in drie varianten: publieke familiariteit, institutionele familiariteit en private familiariteit. Private familiariteit is heeft betrekking op relaties in private ruimte, publieke familiariteit heeft betrekking op relaties in publieke ruimten, en institutionele familiariteit heeft betrekking op een institutionele 'ruimte', door Blokland beschreven als "een indirecte referentiegroep van 'wij'". In de termen van het analysekader van deze studie, is elke vorm van 'familiariteit' die Blokland beschrijft uit te leggen als het verschijnsel dat mensen een andere persoon die ze tegenkomen herkennen als iemand die deel uitmaakt van een bepaalde context (respectievelijk een informele private of publieke ruimte of een mee geinstitutionaliseerde context), dat ze weten welke functie die ander binnen die context heeft, en welk regels voor gedrag daarbij horen.

In de antwoorden van respondenten uit Zwolle, Westervoort, Putten en Barneveld, verwijzen sommige respondenten naar een geïnstitutionaliseerde context (bijvoorbeeld het 'noaberschap', of een specifieke groep buren die ze als 'wij' aanduiden) waarin ze anderen om hulp kunnen vragen. Ze zijn gericht op het ontwikkelen en onderhouden van gedeelde regels en opvattingen op basis waarvan ze hun buren-zijn voorspelbaar en controleerbaar vorm kunnen geven. Anderen beschrijven de manier waarop ze hun burenrelatie onderhouden vooral als het streven naar 'publieke familiariteit'. De vormen van interactie waar ze prijs op stellen, zijn er op gericht dat mensen, zoals Blokland formuleert, 'zoveel informatie over de ander hebben dat ze in staat zijn hem te herkennen en sociaal te plaatsen'. Groeten en een praatje maken op straat draagt daar aan bij, evenals de incidentele barbecue en buurtborrel. Sommige respondenten willen heel bewust geen 'verplichte visites'. Daarmee geven ze feitelijk aan dat ze geen behoefte hebben aan een institutionele relatie in hun buurt, waar verplichtingen uit voortkomen. Publieke familiariteit wordt gezien als voldoende basis om op het moment dat het nodig is een buurman in zijn privésituatie te helpen.

Onderlinge hulp tussen buren, zoals ook de Wmo dat beoogt, *kan* voortkomen uit wat Blokland typeert als institutionele familiariteit: mensen herkennen bij elkaar bepaalde functies, en hanteren onderling regels die betrekking hebben op zorg of hulp. Dat is het geval als mensen op basis van hun 'noaberplicht' of op basis van andere informele regels in een herkenbare buurtgemeenschap elkaar helpen. Dan is er dus sprake van een specifieke participatiecontext (de buurtgemeenschap) waarbinnen regels gelden die gericht zijn op bepaalde vormen van onderlinge hulp. Ook diverse voorbeelden uit het veldonderzoek bij het WRR-advies 'Vertrouwen in de buurt' (Hazeu e.a., 2005) laten zien hoe het creëren van een institutionele context kan bijdragen aan het totstandkomen van

hulprelaties. Voorbeelden zijn het koppelen van aanbod en vraag naar ondersteunende diensten via bureau 'Te Plak' in het Friese Weidum, en de 'dorpspunten' van het kruiswerk Mark en Maas in Brabant. Beiden combineren het aanbieden van commerciële diensten met het bemiddelen tussen vraag en aanbod van vrijwillige maatschappelijke ondersteuning van dorpsbewoners. Deze voorbeelden betreffen nieuwe *formele* structuren om maatschappelijke ondersteuning op buurtniveau te stimuleren, met een hogere mate van institutionalisering dan die buurt zelf heeft. Ze bieden een institutionele ruimte, waarbinnen mensen elk een specifieke functie toegekend krijgen, die van hulpvrager en hulpaanbieder. Binnen deze institutionele ruimte vertrouwt de hulpvrager zich met specifieke problemen en zorgen toe aan de hulpaanbieder. Deze manier van werken vereist niet dat er al een bepaalde mate van sociale samenhang in de betreffende buurt aanwezig is. De hulprelatie komt niet op stand op basis van een bestaande affectieve relatie of een gemeenschapsgevoel, maar de institutionele context zelf creëert de institutionele familiariteit op basis waarvan de buurtgenoten elkaar kunnen gaan helpen. Op deze manier *kan* een bepaalde mate van institutionalisering dus de totstandkoming van hulprelaties bevorderen.

Uit de analyse van de data uit Zwolle, Westervoort, Putten en Barneveld, blijkt echter dat veel bewoners voor de dagelijkse omgang met hun buren *de voorkeur geven* aan het vormgeven van een andersoortige relatie. In de termen van Tonkens hebben ze de voorkeur voor een relatie met hun buren gekenmerkt door *publieke*, niet door *institutionele* familiariteit, dus voor een minder geïnstitutionaliseerde context. Ze vinden het niet nodig om met hun buren gezamenlijk een herkenbare participatiecontext te vormen, waarbinnen ze onderling specifieke sociale rollen toekennen met daaraan verbonden rechten en plichten. Zelfs al herkennen ze het bestaan van een bepaalde gemeenschap in hun buurt, al zijn ze regel-bewust, dan nog hoeven ze er niet toe over te gaan daarin te participeren. Veel buren, blijkt uit de data, stellen prijs op het beperken van hun burenrelatie tot de publieke ruimte (praatje op straat, buurtbarbecue), en laten slechts enkele buren ook toe in hun private ruimte (op bezoek in huis), bijvoorbeeld op basis van geestverwantschap. Ze willen in hun doen en laten zo weinig mogelijk beperkt worden door de mensen die in hun buurt wonen. Bewoners geven dat aan als: "niet op elkaars lip zitten", "de deur niet platlopen", "elkaar niet overlopen", "elkaar vrij laten", "privacy respecteren", "niet teveel bemoeien".

4.4 Welke informele zorg en hulp wordt al geboden in 'de buurt'?

De regels in de onderzochte buurten leiden dus *niet vanzelfsprekend* tot onderlinge zorg tussen buren, ondanks dat de buurten wel gekenmerkt worden door een hoge mate aan sociale cohesie. In deze paragraaf wordt beschreven welke hulp en zorg buren elkaar desondanks toch geven.

4.4.1 Empirie: meer 'aanbod' dan 'vraag' bij buren, maar vragers geven niet de voorkeur aan burenhulp

Zowel in Aalanden als in Ittersumerbroek is aan de respondenten in de enquête de vraag voorgelegd wat zij voor elkaar zouden willen betekenen. Voor een aantal concrete vormen van aandacht, hulp en zorg tussen buren werd hen gevraagd aan te geven of ze dit wel eens voor een buur zouden willen doen, en vervolgens of ze er ook zelf behoefte aan

hadden dat een van hun buren het wel eens voor hen zou doen. De antwoorden zijn samengevat in tabel 4.3.

Tabel 4.3 Vraag en aanbod van een aantal specifieke vormen van aandacht, hulp en zorg tussen buren in Aalanden Oost en Ittersumerbroek

Percentage respondenten dat de genoemde optie aankruist	Aalanden (n = 56)		Ittersummerbroek (n = 88)	
	'Aanbod'*	'Vraag'**	'Aanbod'*	'Vraag'**
Groeten op straat	92	88	97	89
Vragen hoe het gaat	86	53	88	82
Planten water geven tijdens vakantie	84	53	84	65
Op bezoek	67	35	54	31
Vuilnis buiten zetten	65	35	58	32
Boodschappen doen	55	8	34	23
Vervoer naar het ziekenhuis	43	14	18	22
Oppassen	35	12	30	19
Kleine klusjes in huis doen	22	6	12	13
Voorlezen	22	0	24	10
Hulp bij het gebruik van de computer	20	4	10	10
Af en toe schoonmaken	12	2	6	6
In de tuin werken	12	10	2	1
Anders, nl.	2	4	15	10

* 'Vraag': percentage respondenten dat bij deze optie aankruist 'Dit zou ik voor mijn buren willen doen'

** 'Aanbod': percentage respondenten dat bij deze optie aankruist: 'Dit zouden buren voor mij mogen doen, hier heb ik behoefte aan'

Hoewel op grond van de kleine aantallen respondenten geen nauwkeurige analyse van deze cijfers mogelijk is, zijn twee trends wel herkenbaar. In de eerste plaats is het 'aanbod' aan aandacht, hulp en zorg steeds groter dan de 'vraag'. Er is dus heel veel bereidheid onder buren om elkaar ergens mee te helpen, veel meer dan dat er vraag naar is onder hun buurtgenoten. Uitzonderingen zijn het 'vervoer naar het ziekenhuis' en het 'kleine klusjes doen in huis' in Ittersumerbroek. De 'vraag' is hier veel groter dan in Aalanden. Het zijn met name de oudere bewoners van de seniorenappartementen in Ittersumerbroek die 'vraag' hebben naar deze vormen van burenhulp.

In de tweede plaats zijn er grote verschillen tussen de verschillende genoemde vormen van aandacht, hulp en zorg. In een eerdere paragraaf is al beschreven waarom veel meer mensen prijs stellen op het onderlinge groeten en vragen hoe het met de buurman gaat (een praatje maken), dan dat ze prijs stellen op onderling bezoek. Ze vinden contact in de publieke ruimte belangrijk voor het handhaven van een goede basis van publieke familiariteit, maar houden de meeste buren liever buiten hun private ruimte. Twee instrumentele vormen van onderlinge hulp worden even vaak of nog vaker genoemd als het onderlinge bezoek: het is voor buren heel vanzelfsprekend om voor elkaar de planten water te geven of de vuilnis buiten te zetten als ze dat zelf niet kunnen. Dit zijn vormen van hulp die buren regelmatig aan elkaar bieden, liefst op basis van wederkerigheid, zoals ook blijkt uit de huiskamergesprekken. Het zijn zaken die niet zozeer sociaal van

aard zijn – de buren komen elkaar zelfs niet tegen – maar geheel praktisch en materieel van aard. De dienst die de buren elkaar zo bewijzen betreft daarmee zeker niet het terrein van zorg en welzijn, maar vooral dat van het wonen. Andere vormen van hulp en zorg zijn wel meer van persoonlijke aard; de hulpbieder moet hiervoor in de private ruimte van de hulpvrager treden. Deze vormen van hulp en zorg worden dan ook minder vaak gegeven.

In de huiskamergesprekken in Aalanden praatten de deelnemers ook over het soort hulp dat ze aan een buurman zouden vragen. Uit de gesprekken met bewoners bleek dat ze veel bereid zijn te doen voor een buurman, maar dat ze zelf veel minder snel een beroep zouden doen op een buurman. Belemmeringen die aan de vraagkant hierin een rol spelen: men is zelf veel meer bereid een ander hulp te bieden dan dat men van een ander verwacht of wil vragen:

> *"Hulp bieden is dan in elk geval gemakkelijker dan hulp vragen. Je wilt ook zo lang mogelijk je eigen broek ophouden."* (bewoner Haarbeek)

Andere bewoners geven aan wel eens hulp te willen vragen, maar dan alleen voor incidentele hulp, in noodgevallen, of als er heel duidelijk iets anders tegenover staat (wederkerigheid). Sommige buren zouden wel voor hun buren voor langere tijd boodschappen willen doen bij ziekte, maar zouden dat voor zichzelf niet aan de buren vragen:

> *"Ik zou wel voor mijn buren boodschappen willen doen, ook als dit voor langere tijd zou moeten. Maar ik zou het mijn buren niet vragen om dat voor mij te doen."* (bewoner Tilligterbeek)

> *"Vaak weet je van tevoren niet hoe lang een medische geschiedenis gaat duren. Je merkt het wel in de loop van het contact." "Als je het wel van tevoren zou weten, dan zou ik het ook wel voor een ander willen doen. Dat zou ik eerder doen dan dat ik het zelf zou vragen."* (bewoners Haarbeek)

> *"Ik zou wel voor een keertje boodschappen willen doen voor mijn buren, misschien ook wel voor langere tijd. Maar ik zou het zelf niet aan mijn buren vragen."* (bewoner Bredebeek)

Er zijn wel mensen die hun buren ook voor langere tijd om hulp zouden vragen, maar veel respondenten doen liever een beroep op familie en vrienden dan op buren.

> *"Ik zou liever familie bellen dan één van de buren."* (bewoner Boomkensdiep)

> *"Ik zou het wel durven vragen, maar de buurt is dan niet het eerste aanspreekpunt. Ik zou eerst familie vragen en daarna pas buren."* (bewoner Roelingsbeek)

> *"Ik zou vrienden of kinderen vragen die vlakbij wonen."* (bewoner Tilligterbeek)

> *"Ik zou eerst een vriendin vragen die dichtbij woont."* (bewoner Puutbeek)

In zes van de acht huiskamergesprekken in Aalanden werd gesproken over het verschil tussen buren en vrienden naar aanleiding van de stelling: 'Een goede buur is beter dan een verre vriend'. De stelling was als stelling overigens niet zo geschikt, zelden kon men een eenduidig 'ja' of 'nee' antwoorden; maar hij bleek wel geschikt als startpunt om het beoogde gespreksonderwerp aan de orde te stellen: het belang van buren ten opzichte van het belang van andere sociale netwerken. De conclusies waren steeds, dat buren in

elk geval goed bereikbaar zijn voor kleine handreikingen. Eén van de deelnemers merkte op:

> *"Als je familie ver weg woont, ben je je buren wel nodig."* (bewoner Roelingsbeek)

Ook uit deze uitspraak blijkt echter een voorkeur voor het vragen van hulp aan familie, en alleen als dat niet kan aan buren. Het is niet vanzelfsprekend buren uit te nodigen in de eigen private ruimte:

> *"Je hebt ook je privacy, ieder leeft zijn eigen leven achter de voordeur. Als er echt wat is, laat je het wel weten."* (bewoner Boomkensdiep)

Als voorbeeld werd daarbij genoemd het bieden van "praktische hulp": heel lichte vormen van onderlinge 'hulp', zoals het uitlenen van gereedschap aan elkaar:

> *"Het is fijn als je voor hulp even bij de buren terecht kan. Je hoeft de deur niet bij elkaar plat te lopen, maar je bent elkaar wel behulpzaam waar nodig. We lenen bijvoorbeeld wel regelmatig gereedschap uit aan elkaar."* (bewoner Tilligterbeek)

De buren vinden het daarbij prettig als deze onderlinge hulp wederkerig is:

> *"Het gaat om kleine dingen die je voor elkaar doet: je past op het huis van je buren als zij op vakantie zijn, en zij passen op jouw huis. Of je hebt geen verstand van plantjes maar je buur wel, en jij hebt wel een snoeischaar maar geen verstand van plantjes."* (bewoner Haarbeek)

> *"Ik vond het prettig dat mijn buren iets kwamen lenen, nu kan ik tenminste zelf ook iets vragen."* (bewoner Haarbeek)

In twee gesprekken werd naast het voor de hand liggende verschil in nabijheid ook gewezen op het verschil in het soort relatie tussen buren en familie.

> *"Met vrienden heb je een heel andere relatie dan met buren. Je moet er ook voor open staan, en een heleboel mensen daar verderop in de straat zullen dat niet willen. Die zijn er op zichzelf, ze zijn alleen maar 's avonds hier."* (bewoner Bolksbeek)

> *"Buren zijn anders dan vrienden: vrienden kies je, met buren leef je samen in een gemeenschap, 'noaberschap'."* (bewoner Haarbeek)

Dat mensen liever een beroep doen op familie en vrienden dan op buren, wordt bevestigd in het onderzoek in Westervoort, Barneveld, Putten en Wageningen. Hierin is ook aan de respondenten gevraagd voor welke vormen van hulp en ondersteuning ze bij hun buren aankloppen, maar ook bij familie, vrienden en andere relaties, zowel binnen als buiten de eigen woonplaats. De antwoorden zijn samengevat in tabel 4.4. Hieruit blijkt dat alleen voor hulp van praktische aard, zoals klussen in en om het huis, mensen net zo vaak buren vragen als familie en vrienden. Ze spreken buren veel minder vaak aan voor persoonlijke zaken (emotionele steun), en nog minder vaak voor zakelijk advies. Voor deze vormen van hulp komen eerder familie en vrienden in aanmerking. Alleen voor praktische hulp geldt "een goede buur is beter dan een verre vriend"; voor emotionele steun en zakelijk advies geldt eerder "een verre vriend is beter dan een goede buur".

Tabel 4.4 Overzicht wie welke vorm van hulp en ondersteuning hebben geboden aan respondent in het afgelopen jaar, in percentages

Welke hulp en ondersteuning ontvangen van wie?	Westervoort (n = 271)			Putten (n = 372)			Barneveld (n = 791)			Wageningen (n = 390)		
	ph	Za	pz	pz	za	pz	ph	za	pz	ph	zh	pz
familie in mijn woonplaats	38	23	40	56	30	53	48	27	47	28	17	35
familie buiten mijn woonplaats	56	36	65	45	20	48	49	28	57	42	31	66
buren of buurtgenoten	65	13	30	57	10	31	55	9	20	42	5	23
vrienden/kennissen in mijn woonplaats	45	18	43	49	22	51	42	17	41	36	18	55
vrienden/kennissen buiten mijn woonplaats	39	18	49	26	14	34	28	15	38	22	18	51
collega's in mijn woonplaats (buiten werktijd)	5	4	8	7	4	10	4	3	7	4	5	11
collega's buiten mijn woonplaats (buiten werktijd)	7	9	23	7	5	15	7	7	14	3	7	20
geloofsgenoten in mijn woonplaats	4	2	6	13	5	17	15	5	21	3	1	5
geloofsgenoten buiten mijn woonplaats	2	0	3	5	2	8	6	2	10	1	1	4
mensen van verenigingen of organisaties waarin ik actief ben	24	8	13	15	5	11	14	5	11	11	7	16
andere mensen	1	4	3	5	7	5	4	4	2	6	6	4
niet van toepassing	11	40	10	11	43	13	15	43	14	21	45	11
totaal)*	*299*	*175*	*289*	*296*	*166*	*296*	*284*	*164*	*282*	*227*	*165*	*312*

)* het totale percentage wijkt af van 100, omdat respondenten meer dan 1 antwoord mogen geven

Hoewel er dus meer 'aanbod' dan 'vraag' is naar burenhulp, worden mensen allen voor praktische klussen vaak geholpen door buren, voor andere vormen van hulp vaker geholpen door familie en vrienden dan door buren. Uit de huiskamergesprekken blijkt ook dat mensen bij burenhulp vooral denken aan praktische hulp. Andere soorten hulp willen ze ook wel geven, zolang het gaat om incidentele hulp. Zodra het gaat om meer intensieve en structurele hulp, zijn ze minder bereid te helpen. In de meeste huiskamergesprekken wordt dit expliciet besproken. Niet alleen gaven mensen aan dat ze ook op anderen dan buren een beroep zouden doen, maar ze gaven ook aan dat wie structureel hulp nodig heeft, hiervoor een beroep kan doen op professionele hulpverlening. In één van de huiskamergesprekken wordt dit kernachtig verwoord:

"We zijn goed genoeg opgeleid om te weten dat er structurele hulp bestaat. Ik zou de straat niet structureel willen belasten." (bewoner Slingerbeek)

Een klein gedeelte van de respondenten geeft echter toch aan ook voor langere tijd een buurman of buurvrouw te willen helpen.

In Westervoort, Putten, Barneveld en Wageningen is in kaart gebracht hoeveel mensen ook daadwerkelijk langduriger zorg verlenen aan buren. Hieronder wordt een aantal gegevens samengevat over (mantel)zorg verleend aan buren. Hieruit blijkt dat buren onderling wel voor elkaar zorgen, maar dat slechts een klein aantal intensieve en langdurige zorg verleent. In de volgende casus over mantelzorg worden deze cijfers meer uitgebreid besproken.

Tabel 4.5 Gegevens over mantelzorg aan buren

Plaats	Westervoort (n = 217)	Putten (n = 374)	Barneveld (n = 791)	Wageningen (n = 371)
Aantal respondenten dat laatste jaar (mantel)zorg gaf aan buur	12 (5 %)	17 (6 %)	45 (5 %)	25 (7 %)
Aantal hiervan meer dan 8 uur per week	2	2	2	1
Aantal hiervan meer dan 3 maanden aaneengesloten	2	7	18	7

4.4.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken

Er is bij buren best bereidheid iets voor elkaar te doen; er is zelfs veel meer 'aanbod' dan 'vraag'. Voor praktische, instrumentele vormen van hulp, wordt ook inderdaad vaak een beroep op buren gedaan. Maar gaat het om meer persoonlijke hulpvragen, dan is het vanzelfsprekender om familie en vrienden te vragen, en gaat het om meer intensieve en structurele vormen van hulp, dan is het vanzelfsprekend om een beroep te doen op professionele hulp.

Ook Freitag e.a. (2003) komen tot de conclusie dat buren elkaar vooral in praktische zaken ondersteunen:

> *"Het is gebleken dat de meeste buurtrelaties van deelnemers een sterk instrumentaal karakter hebben, in die zin dat ze vooral van waarde zijn in verband met praktische ondersteuning die men elkaar over en weer zou kunnen geven"* (Freitag et al., 2003, p. 36).

In de onderlinge ondersteuning tussen buren spelen instrumentele en praktische argumenten vaak een rol. Het is praktischer om een kopje suiker te lenen van een nabije buur dan van een verderop wonend familielid, en het is veel praktischer als een buurman de vuilniscontainer buiten zet en de plantjes water geeft in de vakantie dan dat een familielid hiervoor een aantal malen heen en weer moet rijden. Voor dergelijke instrumentele vormen van onderlinge hulp, die bovendien gemakkelijk wederkerig gemaakt kunnen worden, is de geografische nabijheid van buren doorslaggevend.

Het gegeven dat er veel meer 'aanbod' dan 'vraag' naar burenhulp is, heeft ook te maken met allerlei beperkende voorwaarden die buren hanteren bij het vragen van hulp.

Over het algemeen geldt, dat ze altijd een beroep kunnen doen op hun buren, maar dat ze dat liever alleen doen in noodgevallen, incidenteel en het liefst alleen als er een mogelijkheid is iets terug te doen. Bovendien verwachten buren van elkaar en van zichzelf dat ze zo 'zelfredzaam' zijn om zo snel mogelijk professionele hulp te organiseren, zodat het niet langer nodig is een beroep te doen op buren. Het kunnen regelen van de hulp wordt gezien als een teken van 'weten hoe het hoort': "We zijn goed genoeg opgeleid om te weten dat er structurele hulp bestaat".

Linders gaat in Drents Dorp specifiek in op de redenen van mensen om *geen* hulp te vragen aan hun buren. Zij constateert dat er een groot aantal psychologische mechanismen spelen die de 'vraagverlegenheid' of 'acceptatieschroom' tot stand brengen. In de eerste plaats is er weerstand om hulp te vragen of te accepteren, omdat mensen niet graag in een kwetsbare, afhankelijke rol zitten:

> *"De algemene opinie is: 'Je kunt beter helpen dan geholpen worden'."* (Linders, 2009, p. 232)

Een andere belemmering die Linders constateert, is dat mensen een negatief beeld hebben van de hulpbereidheid in de samenleving: die is geïndividualiseerd, en mensen hebben niets meer voor elkaar over. Aan de belemmeringen die Linders opnoemt, kan vanuit dit onderzoek worden toegevoegd dat er nog twee andere factoren een rol spelen. Burenrelaties worden door veel mensen liever in de publieke ruimte gelaten, er moet enige afstand blijven bestaan tussen buren, om de kans op overlast en teveel bemoeienis in de private ruimte te voorkomen. Een tweede belemmering is de redenering van mensen dat 'zelfredzaamheid' betekent dat men goed de weg weet naar professionele voorzieningen. Buren gelden wel als vangnet, voor noodgevallen, maar alleen zolang de professionele voorzieningen van de verzorgingsstaat nog niet ingeschakeld zijn. Samengevat geldt voor veel respondenten de regel, dat andere bewoners (X) in hun straat (C) alleen gelden als mensen aan wie je hulp vraagt (Y) als er tenminste een bepaalde vorm van familiariteit tussen jou en hen bestaat, als het gaat om lichte en kortdurende vormen van hulp, als er iets tegenover kan staan (wederkerigheid) en alleen zolang er nog geen professionele hulp is. Het laatste deel van deze regel is nauw verbonden met de tot nu toe bestaande voorzieningen: het is een informele regel van mensen die gesocialiseerd zijn als burgers van de verzorgingsstaat. Ze verwachten van elkaar, en zeker van zichzelf, dat ze 'de weg weten' naar de professionele voorzieningen.

Ondanks de vele belemmeringen om daadwerkelijk tot hulp vragen over te gaan, zijn er toch diverse hulprelaties tussen buren. In Aalanden en Ittersummerbroek werden weinig concrete hulpsituaties gevonden waarin mensen daadwerkelijk zwaardere en langdurige vormen van zorg aan elkaar verleenden. Respondenten merkten regelmatig op, dat zij en de buren 'nog niet hulpbehoevend' waren. Diverse mensen gaven wel aan in de huiskamergesprekken, dat ze eerder zouden verhuizen naar een aangepaste woning (buiten de wijk) dan dat ze hun buren structureel om hulp zouden vragen, bijvoorbeeld voor het bijhouden van de tuin. De Aalanders proberen dus te voorkomen dat ze hun buren om hulp 'moeten' vragen.

Dit is wel een verschil met Drents Dorp: Lilian Linders laat veel indrukwekkende voorbeelden zien van buren die elkaar wel intensieve vormen van hulp bieden en zelfs intieme zorg verlenen. Uit haar onderzoek blijkt dat in Drents dorp maar liefst twee van de

vijf bewoners zorg of sociale steun aan elkaar verlenen. Deze hulp is echter niet ingebed in een buurtgemeenschap, maar het is één-op-één hulp.

> *"De burenhulp is met andere woorden geïndividualiseerd. De onderlinge hulp is, op eerdergenoemde uitzonderingen na, nauwelijks gebaseerd op een gemeenschapsgevoel."* (Linders, 2009, p. 185)

Linders stelt dat de buren juist *omdat* ze geen buurtgemeenschap vormen hulp bieden:

> *"Als mensen minder op elkaar aangewezen zijn, is het gemakkelijker om sociale nabijheid in een relatie toe te laten: juist de onderlinge onafhankelijkheid maakt intimiteit mogelijk."* (Linders, 2009, p. 185)

Ze verwijst daarbij naar het onderzoek van Talja Blokland-Peters (1998), die laat zien dat mensen intimiteit met buren uit de weg gaan om hun privacy veilig te stellen. In Drents dorp is het buurschap zozeer geïndividualiseerd, dat het juist veilig is geworden om hechte relaties met buren aan te gaan. Als er iets fout loopt in die relatie, heeft het namelijk niet zoveel consequenties voor de positie van de betrokkenen in die buurt.

De burenhulp wordt echter wel gegeven op basis van de *framing rule* dat buurtgenoten elkaar onbaatzuchtig horen te helpen als dat nodig is. Dit is echter volgens Linders geen norm verbonden aan een buurtgemeenschap, niet gebaseerd op gegeneraliseerd vertrouwen in de buurt als geheel, maar "bijna een universele waarde". Op basis daarvan geven de buren elkaar hulp, *ondanks* dat ze net als de bewoners van de 'sterke' straten die in Zwolle onderzocht zijn, graag een bepaalde afstand tot hun buren bewaken. Als het waar is dat het elkaar helpen gebaseerd is op een 'universele waarde', zou in de Zwolse wijken, Westervoort, Putten en de dorpen in gemeente Barneveld net zoveel onderlinge hulp geboden worden als in Drents Dorp; maar dat is niet het geval.

Twee factoren kunnen hier een verklaring voor geven. In de eerste plaats zijn de hier onderzochte buurten en plaatsen relatief 'sterk'. In Aalanden en Ittersummerbroek zijn de opleidingsniveaus, inkomens en woningprijzen hoger dan die in Drents Dorp. Ook de respondenten uit Westervoort, Putten en de Barneveldse dorpen zijn gemiddeld genomen hoger opgeleid en rijker dan de Drents Dorpsers. Ze hebben hierdoor vaker ook de keuze om elders oplossingen te zoeken en eventueel te verhuizen als ze zich niet langer zelf kunnen redden. De bewoners van Drents Dorp wonen veelal in goedkope huurwoningen, en hebben veel minder keuze in de plaats waar ze wonen. Ook Lilian Linders merkt dat op:

> *"Niet iedereen is bevrijd van locatie. Sommige mensen zijn door sociale, financiële, fysieke of psychische beperkingen meer gebonden aan de plek waar ze wonen dan anderen."* (Linders, 2009, p. 186)

Een andere factor is de houding van de inwoners van Drents Dorp ten opzichte van professionele hulpverleners. Linders beschrijft dat onder haar respondenten sprake is van een neiging om professionele zorg te vermijden, bijvoorbeeld omdat ze bang zijn dat als ze ergens hulp voor vragen, ze in een instelling worden geplaatst (Linders, 2009, p. 157 e.v.). In Aalanden en Ittersummerbroek wordt een beroep op professionele zorg veel normaler gevonden, juist normaler dan een beroep op buren.

4.5 De Wmo-ambitie en de realiteit van participatiecontexten in 'de buurt'

De Wmo gaat ervan uit dat sociale samenhang in buurten en wijken bijdraagt aan een toename van de maatschappelijke ondersteuning. Dat impliceert prestatieveld 1: "Het bevorderen van sociale samenhang en leefbaarheid in dorpen, wijken en buurten". Het bevorderen van leefbaarheid en sociale samenhang kan door gemeenten opgevat worden als het wijk- en buurtbeleid dat ze in veel gevallen al kennen: beleidsontwikkeling en uitvoering per wijk of buurt, in meer of mindere mate samen met bewoners vormgegeven, en gericht op het schoon, heel en veilig houden van de leefomgeving. Toch geeft de context van de Wmo een meer specifieke invulling, zoals ook beschreven is in hoofdstuk 3 van deze studie. Het bevorderen van sociale samenhang in het kader van de Wmo zal erop gericht moeten zijn dat mensen mee kunnen doen in hun eigen directe leefomgeving, en dat mensen met een beperking vaker een beroep kunnen doen op buurtgenoten voor vormen van informele hulp en zorg. Deze casus laat echter zien dat het helemaal niet zo vanzelfsprekend is dat mensen een beroep doen op hun buren. De geografische buurt valt namelijk niet vanzelfsprekend samen met een sociale structuur. Als er sprake is van een 'sociale buurt', betreft dit een nauwelijks geïnstitutionaliseerde context, die bovendien maar gedeeltelijk gericht is op Wmo-doelen. Er is niet veel consensus over de rechten en plichten die verbonden zijn aan de sociale rol 'buurman' of 'buurvrouw', behalve diverse regels die bepalen dat buren een bepaalde afstand tot elkaar bewaken. Wel proberen de meeste buren een bepaald niveau van publieke familiariteit te onderhouden. Op basis hiervan is het voor hen mogelijk om in geval van nood een beroep te doen op de buren. In de praktijk gebeurt dat echter niet gemakkelijk, niet omdat er geen bereidheid is om te helpen, maar omdat het moeilijk is voor buren om hulp aan elkaar te *vragen*, onder andere door de opvatting dat mensen de weg horen te weten naar professionele instellingen.

Het is verwonderlijk dat 'de buurt' toch expliciet onderwerp van Wmo-beleid wordt gemaakt. Dat is des te vreemder, omdat door de lage mate van institutionalisering 'de buurt' ook moeilijk te beïnvloeden is door beleidsinterventies. 'De buurt' is niet aan te spreken als een geheel, als een organisatie, en heeft bovendien geen institutionele relatie met de overheid. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de precieze verwachtingen van 'de buurt' in de Wmo en de bijbehorende MvT onduidelijk blijven.

Analyse van de Wmo en bijbehorende beleidsdocumenten laat zien dat er drie manieren zijn waarop de Wmo verband legt tussen de buurt en maatschappelijke ondersteuning:

- de buurt en wijk als directe geografische omgeving van de zorgvrager: zorg beschikbaar maken in de buurt van de zorgvrager;
- de wijk als ideaal organisatieniveau voor het realiseren van samenhang in voorzieningen: wijkgericht werken om een integrale aanpak mogelijk te maken;
- de buurt als niveau waarop sociale samenhang en leefbaarheid vorm krijgen, door a) te functioneren als ontmoetingsplaats en b) door "de '*civil society*' te creëren"

In de eerste plaats vindt de wetgever de buurt van belang als *directe omgeving van de zorgvrager*. Volgens artikel 4 van de Wmo moeten gemeenten voorzieningen verstrekken aan mensen met een beperking, zodat ze niet alleen in staat om zijn hun huishouden te voeren, maar ook om zich te verplaatsen in en om de woning en 'lokaal'. Door deze

voorzieningen moet het mogelijk worden dat zij “medemensen ontmoeten en op basis daarvan sociale contacten aangaan”. Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat het vooral gaat om mobiliteit op relatief beperkte schaal; voorbeelden die worden gegeven zijn namelijk rolstoelen en scootmobielen.

De buurt wordt in de Wmo ook gezien *als niveau waarop maatwerk kan worden vormgegeven* wat betreft voorzieningen. Zo stelt paragraaf 3 van de MvT:

> *“De regering staat op het terrein van zorg en maatschappelijke ondersteuning voor belangrijke keuzen. Aan de ene kant zorgen voor behoud van solidariteit van gezonde mensen met gehandicapten, zorgbehoevende ouderen en psychiatrische patiënten, zorgen voor kwalitatief goede zorg en ondersteuning aan burgers en zorgen voor samenhang tussen voorzieningen in de directe leefomgeving, zodat mensen zo lang mogelijk zo zelfstandig mogelijk kunnen functioneren en actief kunnen deelnemen aan de samenleving (“meedoen”).” (Tweede Kamer, z.d., TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 6)*

Hiermee wordt de directe leefomgeving aangewezen als het (beste) niveau waarop een bepaalde samenhang tussen voorzieningen te realiseren is. Die “samenhang” is echter niet hetzelfde als de “sociale samenhang” bedoeld in prestatieveld 1. Het gaat niet om sociale samenhang in de vorm van betrokkenheid tussen personen binnen een (buurt)gemeenschap, maar om een *samenhangend stelsel* van (sociale) voorzieningen. Ook verderop in deze paragraaf wordt gesproken van “maatwerk in de directe leefomgeving”, nader uitgelegd als “samenhangende arrangementen van wonen, zorg en welzijn”. De buurt wordt hiermee dus niet aangehaald als plaats van sociale contacten of onderlinge betrokkenheid van mensen, maar als *ideaal organisatieniveau* om maatwerk te kunnen bieden aan mensen.

De eerste twee verwachtingen van de wetgever met betrekking tot het buurt- of wijkniveau kunnen worden gezien als pragmatische keuzes voor het organiseren van professionele voorzieningen op een kleine schaal zo dicht mogelijk bij de zorgvrager. De wetgever verwacht dat dit winst oplevert doordat mensen zo lang mogelijk in hun eigen huis kunnen blijven wonen en dus later een beroep doen op dure intramurale zorg. Ook zou er een efficiëntieslag gerealiseerd moeten kunnen worden door een verbeterde samenhang tussen voorzieningen. In deze studie gaat het niet om de vraag of deze winsten behaald worden. Wel gaat het om de vraag of de derde verwachting van de wetgever over de buurt realistisch is, namelijk de verwachting van *het buurtniveau als plaats waar sociale samenhang en leefbaarheid vormkrijgen*. Die verwachting wordt expliciet verwoord in prestatieveld 1: “Het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten”. De MvT geeft slechts enkele aanwijzingen voor het verband dat de wetgever legt tussen sociale samenhang en maatschappelijke ondersteuning. Een eerste aanwijzing is te vinden in de eerste paragraaf van de MvT:

> *“De dagelijkse inrichting van de samenleving is het primaat van de burgers en de door hen zelf verkozen sociale verbanden. Behalve in het economische verkeer zetten veel burgers zich belangeloos in voor anderen. Zonder vrijwilligers kunnen in ons land de vele sportverenigingen niet staande houden, kan het onderwijs niet bloeien, verschraalt de leefbaarheid in de buurten en wijken. Zonder vrijwillige politieke en bestuurlijke activiteit zou de democratie niet functioneren. Zonder mantelzorgers zouden veel chronisch zieken, gehandicapten en ouderen hun eigen omgeving kwijt*

raken. Zonder deze inzet kunnen de vraagstukken van onze samenleving – van de leefbaarheid van de buurten en wijken in de steden en op het platteland tot aan voldoende zorg en ondersteuning voor mensen met beperkingen – nu en in de toekomst niet worden opgelost." (Tweede Kamer, z.d., TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 2; onderstreping van MJV)

Wijk en buurt worden in deze tekst expliciet genoemd. Aangegeven wordt dat de leefbaarheid in buurten en wijken afhankelijk is van de vrijwillige inzet van burgers. Ook wordt deze leefbaarheid genoemd als maatschappelijke vraagstuk, als voorbeeld van de dagelijkse inrichting van de samenleving "waarvoor burgers en de door hen zelf gekozen verbanden" het primaat hebben. In dezelfde zin wordt, ook als voorbeeld van een maatschappelijk vraagstuk, genoemd: "voldoende zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking". Hoewel het in één adem noemen van beide onderwerpen suggereert dat er een causaal verband is, wordt er feitelijk niet meer gezegd dan dat het allebei vraagstukken zijn waarvoor burgers het primaat hebben en waarin burgers vrijwillige inzet plegen. Daarmee blijft echter geheel onduidelijk hoe beide verschijnselen zich tot elkaar verhouden. Ontstaat er meer zorg en ondersteuning als leefbaarheid en sociale samenhang toenemen? Of is sociale samenhang het hoogste doel van de Wmo en is informele zorg en ondersteuning op buurtniveau een manier om die samenhang te bereiken? De MvT geeft in de artikelsgewijze toelichting wel iets meer inzicht in de redenering van de wetgever. Wat de bedoeling is van het bevorderen van sociale samenhang op buurt- en wijkniveau, blijkt uit de gegeven voorbeelden: "zorgen voor aantrekkelijke plekken waar burgers elkaar kunnen ontmoeten" en: "een wijkcentrum waar verschillende zorg- en welzijnsfuncties worden gecombineerd, maakt mogelijk dat verschillende groepen elkaar regelmatig tegenkomen". De nadruk ligt daarmee op de ontmoetingsfunctie van de buurt of de wijk. Ook stelt de MvT dat betrokkenheid op buurtniveau 'de *civil society* creëert'.

De keuze van de wetgever voor het buurtniveau als plaats waarop sociale samenhang gestimuleerd moet worden, betekent een expliciete stellingname in het debat over het karakter van de buurt. In dit debat zijn grofweg twee stromingen te onderscheiden. De eerste stroming bestaat uit wetenschappers en beleidsmakers die een optimistische ideologische opvatting uitdragen over de waarde van de geografische woonomgeving van mensen: de buurt verbindt mensen en de buurt vormt de plaats bij uitstek om de civil society te ontwikkelen. Kenmerkend van deze auteurs is dat zij buurten gelijkstellen aan gemeenschappen, en bovendien gemeenschappen (en dus buurten) vanzelfsprekend in verband brengen met affectiviteit en onderlinge zorgzaamheid. Dat gebeurt vaak in de vorm van historische overzichten waarin het verdwijnen van die bindingen door de industrialisering en verstedelijking in de 19e eeuw wordt beschreven in één adem met een groeiend tekort aan affectieve relaties tussen mensen. Zo heeft het bekende werk 'Bowling alone' van Putnam (2000) als hoofdthema de ineenstorting van de civil society als gevolg van de individualisering in de afgelopen eeuw. Het thema van de ineenstorting van de 'community' is populair onder sociale wetenschappers. Eén van de eerste auteurs die deze teloorgang van gemeenschapszin beschreef was Tönnies. Hij beschrijft die teloorgang aan de hand van de tweedeling Gemeinschaft en Gesellschaft: de affectieve, solidaire Gemeinschaftsbanden in traditionele (rurale) gemeenschappen zouden steeds meer plaatsmaken voor meer berekenende, op individuele behoeften gerichte en instrumenteel vormgegeven Gesellschaftsrelaties. Achter de eerste golf van wijkbeleid in Nederland (WRR, 2005) is de gedachte van nieuwe gemeenschapsvorming leidend ge-

weest. De gedachte was, dat door verstedelijking en industrialisering zorgzame gemeenschappen verdwenen en plaatsmaakten voor te grootschalige wooncentra, de steden. Binnen de steden zou een nieuwe kleinschaligheid moeten worden gerealiseerd: de wijken en buurten. De buurt zou de functie van de verloren gemeenschappen moeten overnemen. In Nederland wordt de wijkgedachte ook juist geïntroduceerd in de tijd dat de levensbeschouwelijke zuilen afbrokkelen. De wervende brochure 'Wij en de wijkgedachte' van W.F. Geyl uit 1946 beschrijft de wijk en buurt als de nieuwe gemeenschapsvorm, niet alleen om ruimte te bieden voor nieuwe gemeenschapszin, maar ook voor contact tussen overheid en burgers op een voor mensen overzichtelijke schaal. Kortom: de buurt zou het nieuwe integratiekader moeten gaan vormen. De optimistische kijk op de buurt als gemeenschap is dus vooral te begrijpen als een pessimistische visie op de ontwikkelingen van de samenleving, als een zoeken naar een nieuw integratiekader, een alternatief voor de verdwijnende zorgzaamheid vanuit oude verbanden, en tegelijkertijd als een alternatieve bron voor sociaal en politiek vertrouwen (Jager-Vreugdenhil, 2010). Ook de WRR beschrijft de aandacht voor het wijk- en buurtniveau in de twintigste eeuw als een bezorgde reactie op maatschappelijke ontwikkelingen:

> *"In elk van deze periodes [golven van wijkbeleid in Nederland] speelt op een of andere manier de angst voor ongewenste verschillen een rol. (…) Grof gezegd ging het daarbij in de jaren vlak na de oorlog om een sociaal-culturele bezorgdheid over mogelijke ontworteling en bandeloosheid – die immers in de crisisjaren een voedingsbodem waren gebleken voor het fascisme – maar ook om aversie tegen de toen al omstreden zuilenstructuur. In de jaren zeventig was de wijk de aangewezen plek om iets te ondernemen tegen sociaal-economische ongelijkheid die het gevolg was van onrechtvaardig geachte verschillen in inkomens, kennis en macht. In de jaren negentig speelde de angst voor een maatschappelijke tweedeling, deels langs etnische lijnen, een belangrijke rol bij de (tweede) wedergeboorte van de wijkaanpak."* (WRR, 2005, p. 30)

Een optimistische kijk op de buurt wordt ook tot uiting gebracht in diverse 'participatieladders' die door bestuurskundigen worden gehanteerd. De meeste van deze ladders hebben op de onderste sporten vormen van interactie staan, gevolgd door activiteiten tussen buren, informele zorg aan buren, actieve deelname in andere maatschappelijke verbanden, en de bovenste sporten op de ladder betreffen participatie in beleid. De volgorde van de sporten suggereert dat informele hulp tussen buren pas plaatsvindt na het vormen van een bepaalde hechte gemeenschap waarin mensen elkaar bezoeken en activiteiten organiseren, en dat die informele hulp en gezamenlijke activiteiten bovendien de basis vormen voor actieve deelname in andere maatschappelijke verbanden en in beleidstrajecten. 'De buurt' wordt daarmee gezien als een bron van een bepaald gemeenschapsgevoel, dat vervolgens ingezet kan worden voor beleidsdoelen[16].

Een andere stroming in het debat heeft veel kritiek op de optimistische verwachtingen van de buurt. Al in 1955, kort na de opkomst van de wijkgedachte in Nederland, schreef socioloog Van Doorn zijn prae-advies 'Wijk en stad, reële integratiekaders?', waarin hij aangeeft dat mensen zich vooral associëren met geestverwanten, en niet zozeer met buurt- of wijkgenoten (Van Doorn, 1955). Hij wijst daarmee de wijk af als alternatief

[16] De ladders hebben een sterk normatief karakter. Zie mijn kritiek hierop in Jager-Vreugdenhil (2011)

integratiekader. Ook andere auteurs nuanceren de stelling dat de buurt de plaats is waar de *civil society* vorm krijgt. Andere verbanden, vooral familie en vrienden, zijn minstens zo belangrijk. Sterker nog, de relaties tussen buren zijn volgens deze stroming helemaal niet zo sterk (Blokland-Peters, 1997; Henning & Lieberg 1996) en daarmee zeker niet de meest voor de hand liggende relatie om hulpvragen in te stellen. Wel worden buren gemakkelijk ingeschakeld voor het uitwisselen van kleine praktische vormen van hulp en een dagelijks praatje, maar niet voor emotionele hulp of om iets leuks doen met een ander (Wellman & Wortley, 1990). Op het platteland zijn nog wel hechtere burenrelaties te vinden dan in steden, omdat daar waarschijnlijk historische culturele tradities nog een rol spelen in de sociale cultuur (Vermeij, 2008). Maar het is een mythe dat het in deze gemeenschappen die 'vroeger' overal zouden bestaan ook altijd 'beter' was: de gemeenschappen die in dorpen bestonden, waren niet alleen een bron van onderlinge steun, maar ook van te grote sociale controle (Blokland, 1997). Netwerken die vooral bestaan uit familie- en burenrelaties maken steeds meer plaats voor netwerken bestaande uit zelfverkozen verbanden (Fischer, 1982; Duyvendak & Hurenkamp, 2004; Vermeij, 2008).

De wetgever lijkt enerzijds terug te grijpen naar de oude 'buurt = gemeenschap'-gedachte. Toch geeft ze in de MvT aan oog te hebben voor andere sociale verbanden. Naast de buurt wordt bijvoorbeeld ook sport genoemd als belangrijke ontmoetingsgelegenheid. Ook worden familie, vrijwilligers, sportverenigingen en kerken genoemd als plaatsen waarin onderlinge betrokkenheid te vinden is en waar de '*Civil society* wordt gecreëerd'.

> *"Belangrijk uitgangspunt bij dit beleidsterrein is dat het bevorderen van de sociale samenhang en de leefbaarheid niet alleen ontstaat door de inzet van, door de gemeente gefinancierde, professionele organisaties. Ook, en veelal in eerste instantie, gaat het om de inzet van de naaste omgeving, zoals familie, buren, vrijwilligers in de buurt of in kerkelijke verbanden of bijvoorbeeld de sportvereniging. Dergelijke onderlinge betrokkenheid creëert de 'civil society', meer dan welke professionele organisatie ooit zou kunnen."* (Tweede Kamer, z.d., TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 2)

De genoemde voorbeelden van de 'naaste omgeving' zijn voor een deel geografisch nabij (buren, vrijwilligers in de buurt), voor een deel niet per se (familie, kerkelijke verbanden, sportvereniging). Deze formulering laat zien dat het de wetgever niet zozeer gaat om de *geografische* buurt als wel om de *sociale* 'naaste omgeving', al dan niet buurtgebonden. Ook in de behandeling van de 'contourennota' (april 2004) in de Tweede Kamer laat de formulering van de staatssecretaris ruimte open voor zowel de geografische als de sociale 'naaste omgeving': "Door een goede ondersteuning *in de directe omgeving van mensen* kan in veel gevallen een zwaardere zorgvraag worden voorkomen dan wel worden uitgesteld."

Op een zelfde manier wordt met betrekking tot de buurt als broedplaats voor de *civil society* de 'naaste omgeving' veel breder uitgelegd dan alleen het geografische buurtniveau. In de beleidsbrief van april 2004 wordt de *civil society* uitgelegd als de door burgers en organisaties tot stand gebrachte samenleving, waarop mensen met hulpvragen een beroep kunnen doen (zie ook hoofdstuk 4). Het gaat om veel verschillende soorten verbanden: zowel formele als informele verbanden (vrienden, maar ook werk en sportvereniging), zowel verbanden op buurtniveau als verbanden die niet aan een geografisch niveau zijn gebonden (de buurt, maar ook familie en geloofsgemeenschap). De interpretatie van *civil society* van de wetgever is daarmee een ruime, namelijk alle niet-overheid.

De MvT erkent dus de nuance op de functie van de buurt als bron van sociale samenhang en benoemt niet alleen de geografische, maar ook de sociale naaste omgeving van zorgvragers als *civil society*. Des te opmerkelijk is het dat in prestatieveld 1 toch nadrukkelijk wordt gekozen voor het aanwijzen van het buurtniveau als plaats waarop de sociale samenhang gestimuleerd moet worden. De wetgever blijft dus aannemen dat zorgvragers vooral in hun eigen directe *geografische* omgeving meer kunnen gaan deelnemen aan sociale verbanden en bovendien een beroep kunnen doen op anderen voor hulpvragen. De veronderstelling hierachter is dat elke geografische buurt samenvalt met een sociale structuur waarbinnen buren op elkaar betrokken zijn, bepaalde gewoonten en ook normen delen over onderlinge hulp en zorg. Dit wijst op een benadering 'van bovenaf', waarin de buurt gezien wordt als een participatiecontext vergelijkbaar met een vrijwilligersorganisatie, waarvan mensen lid kunnen worden, kunnen toetreden als participant, en waarbinnen de ene participant weet wat hij kan verwachten van de andere participant. Deze casus laat echter zien dat dat niet vanzelfsprekend zo is. Buurten zijn laag-geïnstitutionaliseerde contexten. Het woord 'participatie' is dan ook nauwelijks van toepassing op de onderlinge omgang tussen buren.

Is het de bedoeling van de Wmo om buurten toch te stimuleren meer te institutionaliseren? Dat zou in de eerste plaats een beweging zijn die tegengesteld is aan de bedoeling van de Wmo om te de-institutionaliseren en meer over te laten aan informele verbanden. Het zou in de tweede plaats ingaan tegen de bestaansmotieven van buurten en de participatiedoelen van de bewoners. Veel buren willen hun relatie helemaal niet verder institutionaliseren, ook niet in buurten waar volgens gebruikelijke indicatoren een hoge mate aan sociale samenhang is. Ook in relatief sterke buurten zoals hier onderzocht geldt de norm dat buren juist een bepaalde afstand tot elkaar bewaken, en alleen publieke familiariteit onderhouden. Alleen met enkele buren wordt de relatie ook uitgebouwd, maar dan als onderdeel van het individuele netwerk, niet als onderdeel van een buurtgemeenschap. En waar wel meer geinstitutionaliseerde structuren in buurten bestaan, zijn niet alle buren daarin betrokken, en zijn hun participatiedoelen niet vanzelfsprekend ook gericht op zorg en hulp.

Het is ook de vraag of het wel *mogelijk* is om van bovenaf (of van buitenaf) burenrelaties zodanig te beïnvloeden dat ze sociale gemeenschappen gaan vormen die ook gericht zijn op zorg en welzijn. De huiskamergesprekken in Zwolle laten zien dat het ter sprake brengen van de onderlinge relatie in elk geval enige duidelijkheid verschaft van de onderlinge verwachtingen van buren (Jager-Vreugdenhil e.a., 2008). Dit kan buren helpen in te zien dat ze een sociale gemeenschap kunnen gaan vormen, of dat er sociale gemeenschappen bestaan in hun buurt waartoe ze kunnen toetreden. Dit zal er mogelijk wel toe leiden dat buren meer regel-bewust worden, maar ze kunnen alsnog besluiten om niet te gaan participeren. Ze zijn daartoe ook zeker niet te dwingen via wet- en regelgeving, omdat de wetgever of overheidsinstellingen geen institutionele rol spelen in buurten. Onderlinge rechten en plichten tussen buren zijn niet formeel-juridisch vastgelegd, overheden hebben hier ook geen rol in, kortom, buurtgemeenschappen zijn niet verweven met overheidsinstituties, en vallen dus buiten de invloedssfeer van de overheid.

Ook beroepskrachten zoals opbouwwerkers hebben niet vanzelfsprekend een functie in een buurt, maar zouden wel buren kunnen ondersteunen om een sociale gemeenschap te gaan vormen. De huiskamergesprekken en de activerende enquête zijn voorbeelden van instrumenten die beroepskrachten kunnen inzetten. Tegelijk laat de effectmeting

(Jager-Vreugdenhil e.a., 2008) zien dat dergelijke interventies maar een beperkt effect hebben, namelijk alleen effect op de bewustwording van buren van wat ze van elkaar kunnen verwachten. Bovendien is het vormen van een gemeenschap nog geen waarborg voor het realiseren van meer hulp in de buurt.

Hoe komt het dat in de wetgeving toch zoveel nadruk op 'buurt en wijk' wordt gelegd? Dat heeft alles te maken met de ontstaansgeschiedenis van de wet. De Wmo vervangt namelijk ook het eerdere welzijnsbeleid. Door de directe verbinding tussen het welzijnswerk en maatschappelijke ondersteuning zou een optimale preventieve werking van de Wmo uit moeten gaan. In de periode dat de Wmo ontwikkeld werd, is echter de Wmo veel meer een 'zorgwet' dan een 'welzijnswet' geworden (Potting, 2009). Oppervlakkig gezien blijft er niets over van de welzijnswet dan alleen de formulering van prestatieveld 1, dat opgevat kan worden als een voorschrift om wijk- en buurtwerk te organiseren (De Klerk e.a., red., 2010). Dat is maar een marginale rol in het geheel van de wet. Niet voor niets waren de protesten uit de welzijnssector groot (zie hoofdstuk 3). Deze casus laat zien dat wijk- en buurtwerk ook nog eens helemaal niet zo vanzelfsprekend leidt tot meer maatschappelijke ondersteuning tussen buren. Dat de Wmo toch grote kansen biedt voor de welzijnssector zal in de volgende hoofstukken worden betoogd.

Wat zouden de lokale overheid en de landelijke wetgever wél kunnen doen om meer onderlinge hulp en zorg tussen buren tot stand te brengen? In de eerste plaats kan niet genoeg benadrukt worden dat de overheid zich in het stimuleren van onderlinge zorg zich niet specifiek op zorg *tussen buren* zou moeten richten; andere verbanden, zoals natuurlijke verbanden (familie) en vrijwillige aangegane relaties (vriendschappen) en formele instituties (verenigingen, kerken) zijn daarvoor veel vanzelfsprekender. Wil de overheid toch juist tussen buren meer hulp tot stand brengen, dan zou ze zich vooral moeten richten op het wegnemen van belemmeringen aan de vraagkant. Eén van de voorkomende belemmeringen is het negatieve beeld van de hulpbereidheid van buren. Deze kan worden weggenomen door de hulpbereidheid meer structureel in kaart te brengen, of door buren in huiskamergesprekken of activerende enquêtes onderling te laten uitwisselen waartoe ze bereid zijn.

Een andere belangrijke belemmering is echter veel lastiger aan te pakken: de door veel buren gehanteerde regel dat ze eerder een beroep te doen op overheidsvoorzieningen dan op buren. Deze regel is nauw verbonden met de ontwikkeling van de verzorgingsstaat tot nu toe: het is vanzelfsprekend geworden om een beroep te doen op publieke voorzieningen omdat die er nu eenmaal zijn. Als gevolg daarvan is de betekenis van 'zelfredzaamheid' verschoven naar: voor jezelf zorgen en daarvoor de juiste overheidsvoorzieningen weten aan te wenden. De Wmo wil dat 'zelfredzaamheid' een andere betekenis krijgt: voor jezelf zorgen en daarvoor de juiste steun van de sociale naaste omgeving weten te organiseren. Dat betekent een enorme omslag voor mensen die juist door de verzorgingsstaat zo gesocialiseerd zijn dat de overheid zelf onderdeel uitmaakt van 'zelfredzaamheid'. Ze zullen pas meer zelfredzaam worden in de zin zoals de Wmo bedoelt, als deze nieuwe regel deel gaat uitmaken van de kennis van mensen over normen die gelden tussen buren.

5. Casus 2: de mantelzorgrelatie

5.1 Introductie van deze casus

De Wmo wil dat mensen die hulp nodig hebben, hiervoor eerst een beroep op hun naaste omgeving doen. Daarmee komen de mantelzorgers in beeld: mensen die langdurig zorg bieden aan een hulpbehoevende in hun directe omgeving, waarbij de zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de bestaande sociale relatie[17]. Met de invoering van de Wmo zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de ondersteuning van mantelzorgers. Deze taak is omschreven in prestatieveld 4: "Het ondersteunen van mantelzorgers, daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers". Aan gemeenten wordt gevraagd minimaal op een aantal 'basisfuncties' ondersteuning te verlenen aan mantelzorgers. Deze zijn er op gericht om enerzijds te stimuleren dat mensen mantelzorgtaken op zich kunnen blijven nemen, en anderzijds te zorgen dat ze daardoor niet overbelast raken. Hoe ze die basisfuncties concreet vormgeven, bepalen gemeenten zelf.

Voor deze casus is gebruik gemaakt van data uit de al eerder (hoofdstuk 4) gepresenteerde onderzoeken in Westervoort, Putten, Barneveld en Wageningen, en van twee andere onderzoeken uitgevoerd door het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Het eerste daarvan is uitgevoerd in opdracht van de Stuurgroep Identiteitsgebonden Vrijwiligerswerk en Mantelzorg (SIVM)[18] en eerder gepresenteerd in het rapport 'Kerk en Caritas' (Roorda-Lukkien en Jager-Vreugdenhil, 2006). Dit betreft een onderzoek naar mantelzorgers onder kerkleden van vier orthodox-protestantse kerken. Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van literatuurstudie, kwantitatief onderzoek (gestructureerde schriftelijke vragenlijsten), en aanvullend kwalitatief onderzoek door middel van groepsgesprekken. Voor deze casus wordt gebruik gemaakt van de data verzameld via de vragenlijsten.

Het tweede onderzoek is uitgevoerd in opdracht van gemeente Zwolle, en is eerder gepresenteerd in het rapport 'Kwetsbaar evenwicht' (Bredewold en Baars-Blom, 2009). Dit onderzoek was specifiek gericht op drie groepen mantelzorgers: jonge mantelzorgers, allochtone mantelzorgers, en mantelzorgers van mensen met psychiatrische problematiek. Voor het onderzoek 'Kwetsbaar evenwicht' is ook gesproken met diverse professionals en andere informanten, maar voor de casus wordt alleen gebruik gemaakt van de verslagen van de gesprekken met mantelzorgers zelf, in totaal 27 verslagen. Voor deze casus is een secundaire data-analyse uitgevoerd op de verslagen van tien mantelzorgers met psychiatrische problematiek (negen vrouwen, één man), acht jonge mantelzorgers (zeven meisjes, één jongen) en negen allochtone mantelzorgers (zeven vrouwen, twee mannen; vier Turkse, drie Indonesische, één Iranese en één Marokkaanse respondent).

In deze casus worden gedeelten uit de verslagen weergegeven. De verslagen zijn gedeeltelijk een letterlijke weergave van wat de respondent heeft gezegd, gedeeltelijk samen-

[17] Definitie conform begripsbepaling in wettekst Wmo, artikel 1.

[18] In deze stuurgroep participeerden de landelijke diaconale bureaus van de Gereformeerde Kerken Vrijgemaakt, de Christelijk Gereformeerde kerk en de Gereformeerde Gemeente.

vattingen door de onderzoekers. Ten behoeve van de betrouwbaarheid van de weergave is elk verslag in zijn geheel aan de betreffende respondent toegestuurd met de vraag of hun antwoorden op de juiste manier waren weergegeven. Waar het om letterlijke citaten gaat, staat het tekstgedeelte tussen dubbele aanhalingstekens. Waar het om een samenvattend verslag van de onderzoeker gaat, staat het gedeelte niet tussen aanhalingstekens. In beide gevallen betreft het teksten waarvan de respondent heeft aangegeven dat het een juiste weergave is van zijn of haar verhaal. Een meer uitgebreide verantwoording van de dataverzameling in de gebruikte onderzoeken is opgenomen in de bijlage.

In deze casus wordt nagegaan, wat de aard van mantelzorgrelaties is, en of het mogelijk is om de ambitie van de Wmo te bereiken door mantelzorgondersteuning te bieden. In de eerste plaats wordt nagegaan wat de mantelzorgrelatie is: gaat het om een gewone sociale relatie tussen twee personen, of kan het ook worden beschouwd als een in meer of mindere mate geïnstitutionaliseerde participatiecontext (paragraaf 5.2)? In de tweede plaats wordt nagegaan, wat de ontstaans- en bestaansmotieven van mantelzorgrelaties zijn, concreet wat mantelzorgers zelf zeggen over het ontstaan van die relatie en hun motieven om daarin zorg te verlenen (paragraaf 5.3). In de derde plaats wordt nagegaan of er binnen mantelzorgrelaties sprake is van bepaalde regels die het gedrag van mantelzorgers en hun verzorgden bepalen (paragraaf 5.4). Tenslotte wordt een aantal gegevens over mantelzorgrelaties gepresenteerd (paragraaf 5.5). In de laatste paragraaf wordt ingegaan op de vraag in hoeverre mantelzorgrelaties te beïnvloeden zijn om de Wmo-ambitie te bereiken (paragraaf 5.6).

5.2 De mantelzorgrelatie als een complexe participatiepraktijk (eerste claim)

5.2.1 Empirie: mantelzorgrelatie ontstaat uit 'zorg-loze' relatie

Is een mantelzorgrelatie een sociale relatie die kan worden beschouwd als een participatiecontext? Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden, omdat mantelzorgrelaties er heel verschillend uit kunnen zien. Het kan gaan om een ouder die een kind met een beperking verzorgt, om een man die zijn chronisch zieke vrouw zorg verleent, of om een aantal broers en zussen die samen hun hoogbejaarde ouders ondersteunen. Het kan gaan om lichamelijke verzorging, bijvoorbeeld iemand helpen wassen en aankleden. Het kan ook gaan om huishoudelijke hulp, zoals schoonmaken of boodschappen doen; of om technische hulp, bijvoorbeeld klussen in huis of in de tuin werken. Ook kan de hulp bestaan uit vormen van begeleiding: zaken regelen, troosten, luisteren. De data over de kerkelijke mantelzorgers in Zoetermeer en Emmeloord laten grote variaties zien in de aard van verschillende mantelzorgrelaties (tabel 5.1).

Uit de tabel blijkt dat het grootste deel van de geboden hulp in dit onderzoek bestond uit heel ichte vormen van zorg waarbij slechts een derde van de hulp meer dan 3 uur per week werd gegeven. Sommige definities leggen de grens voor 'echte' mantelzorg op 8 uur zorg per week, en minimaal 3 maanden aaneengesloten. Wordt een bredere definitie gekozen zonder deze kwantitatieve grenzen, dan vallen ook de veel minder intensieve vormen van onbetaalde hulp onder 'mantelzorg', bijvoorbeeld het even boodschappen doen voor een zieke buurvrouw. De afbakening van wat 'echte' mantelzorg is en wat niet, is zeer bepalend voor de hoeveelheid mantelzorg die wordt gemeten. Dat zal ook

zichtbaar worden in paragraaf 5.5. Omdat mantelzorgrelaties zo verschillend zijn, zowel wat hun samenstelling als hun aard en intensiteit betreft, is het moeilijk een sluitende definitie te geven aan de hand waarvan bepaald kan worden welke zorgrelatie wel een mantelzorgrelatie is en welke niet. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Tabel 5.1 Kenmerken van mantelzorgrelaties uit 4 kerken in Emmeloord en 4 kerken in Zoetermeer, in percentages (n = 320)

Kenmerk	%	gemiddelde	n*
Aantal verzorgde personen per mantelzorger		2,9	283
1 persoon	33,6		
2 of 3 personen	42,2		
meer dan 3 personen	24,0		
totaal	*100,0*		
Reden tot hulp			315
Ouderdom	44,0		
ziekte	38,1		
handicap	25,1		
psychische ziekte	16,2		
verzorgde persoon stervende	4,8		
andere reden	13,3		
totaal	*100,0*		
Soort geboden hulp			311
huishoudelijke hulp	40,5		
persoonlijke verzorging	12,5		
begeleiding	61,1		
technische hulp	20,6		
andere hulp	29,3		
totaal	*100,0*		
Aantal uren zorg per week (gemiddeld en in tertielen)		5,6	285
1,5 uur of minder	33,7		
1,6 tot 3,0 uur	34,7		
3,1 uur of meer	31,6		
totaal	*100,0*		

** In totaal zijn gegevens van 320 mantelzorgers gebruikt. Per vraag verschilt de n echter, omdat niet alle vragen door alle respondenten volledig zijn ingevuld.*

In de wettekst van de Wmo wordt in de juridische begripsbepaling gekozen voor een redelijk brede definitie van mantelzorg, zonder kwantitatieve begrenzing:

> *"Mantelzorg: langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving,*

waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt" (Wmo, art. 1, b).

In deze casus wordt uitgegaan van deze brede definitie. De begrippen 'langdurig', 'hulpbehoevend' en 'gebruikelijk' blijven vatbaar voor uiteenlopende interpretaties. Het is in geen geval de bedoeling van deze studie uitsluitsel te geven over wat wel en geen mantelzorg is. Het is wel de bedoeling om na te gaan of het mogelijk is om via de Wmo mantelzorgrelaties te beïnvloeden om zo meer participatie te bewerkstelligen.

Is een mantelzorgrelatie te beschouwen als een participatiecontext, een context die herkenbaar is als een sociale structuur waarin iemand een 'functie' toegekend heeft gekregen als 'mantelzorger'? Mantelzorgers en hun zorgontvangers zelf herkennen hun relatie vaak niet als anders dan een gewone relatie tussen man en vrouw, ouder en kind, vriend en vriendin, enzovoort. Zorg die door de een aan de ander wordt verleend, wordt door de mantelzorgers zelf gezien als iets dat juist vanuit die bestaande, vaak aanvankelijk 'zorg-loze' relatie, vanzelfsprekend is, zeker wanneer het gaat om de eigen kinderen of ouders. Dat blijkt uit de verslagen van de interviews met mantelzorgers in Zwolle:

> *"Dat vind ik normaal, want het is mijn kind!"* (Vrouw, leeftijd onbekend, zorgt voor kind van 12 met verstandelijke beperking)
>
> *"Het is je moeder hè."* (Vrouw, 38 jaar, zorgde 22 jaar voor moeder die verlamd is geraakt na een beroerte)
>
> *"Ik zorg met plezier voor mijn moeder, want het is tenslotte mijn moeder."* (Vrouw, 29 jaar, alleenstaande moeder van kind met visuele beperking en kind met ADHD, zorgt voor haar eigen moeder bij haar in huis)

De zorg voor een partner wordt soms wel, soms niet vanzelfsprekend gevonden:

> *Respondent geeft de zorg aan zijn vrouw omdat het zijn vrouw is. Hoewel het soms zwaar is om deze zorg te geven, heeft hij er nooit over getwijfeld om de zorg niet op zich te nemen. "Als het goed met haar gaat, hebben we het heel goed samen"* (Man, 53, zorgt voor eigen vrouw met depressie)
>
> *Respondent verleent de zorg omdat het om haar partner en haar zoon gaat. Aan de ene kant geeft ze aan dit vanzelfsprekend te vinden, vooral wat haar kind betreft. Ze geeft echter wel aan dat er verschil zit in het accepteren en daarmee zorgen voor haar kind of haar partner. Voor een kind is het meer vanzelfsprekend dan voor een partner. Ze heeft op een bepaald moment bewust gekozen om zich in te zetten ook voor haar partner.* (Vrouw, 36, zorgt voor man en zoon met beide diagnose binnen het autistisch spectrum)
>
> *De respondent vertelt dat er volgens haar een verschil is tussen mantelzorger zijn voor ouders of kinderen, of mantelzorger zijn voor je partner. Dit omdat je als mantelzorger met je partner in een "onnatuurlijke verhouding" komt te staan. Je verliest je gelijkwaardigheid die je verwacht te hebben bij je partner.* (Vrouw, 60, zorgt voor haar man met psychiatrisch problematiek en lichamelijke beperkingen)

Een mantelzorgrelatie ontstaat vaak tussen familieleden of partners, maar kan ook tussen vrienden, buren of geloofsgenoten ontstaan. Binnen deze sociale relatie is op een bepaald moment een hulprelatie ontstaan: één van de personen in deze relatie had behoefte aan hulp, een andere persoon bood die hulp, en is dat blijven doen. Mantelzor-

gers geven vaak aan dat ze 'erin rolden': de zorg begon als het geven van een beetje meer aandacht en hier en daar wat praktische hulp, maar werd na verloop van tijd een steeds zwaardere en structurele zorgrelatie.

> *Respondent geeft aan sinds haar zestiende bij haar schoonmoeder thuis te komen, toen ze een relatie met haar huidige man kreeg. Haar schoonvader was toen al overleden en haar schoonmoeder had toen veel aan haar zus. Toen deze ook overleed nam respondent al wat zorg over. Dit is alleen maar meer geworden, vooral toen de ziekte van Alzheimer zich openbaarde.* (Vrouw, 45, zorgt voor schoonmoeder met Alzheimer)

> *"Ze kwam steeds vaker langs, na het overlijden van mijn stiefvader. En als het dan tijd was om naar huis te gaan, dan moest ik echt tegen mijn broer of zus zeggen: brengen jullie mama even weg? Anders bleef ze gewoon. Eerst wisselden we het nog wel eens af. Dan was ze een week bij mij, dan bij mijn zuster en dan bij mijn broer, maar mijn zuster kon er niet goed tegen. Ja, ze was toen al aan het dementeren, ook al hadden we dat toen nog niet in de gaten. En ik zorgde altijd al veel voor mijn moeder, dus het was wel logisch dat ze bij mij kwam wonen. Ze zorgde op het laatst als ze allen thuis was helemaal niet meer voor zichzelf. Kookte geen eten meer bijvoorbeeld."* (Vrouw, 68, zorgt voor moeder met dementie)

> *"Ik bezocht haar al regelmatig en toen ik me realiseerde dat ze niemand had, dat er niemand was die iets van haar wist, niemand meer die van haar hield, heb ik de zorg voor haar opgepakt. Daarbij klikte het tussen ons en ben ik er langzaam ingegroeid."* (Vrouw, leeftijd onbekend, zorgt voor 85-jarige vrouw met dementie met wie ze in contact kwam via een kerk)

Mensen 'rollen in' een mantelzorgrelatie als het ziekteverloop van de verzorgde geleidelijk verloopt. Dat is echter niet het geval wanneer iemand plotseling ernstig ziek wordt, van de ene op de andere dag functies verliest; dan is acuut hulp noodzakelijk. Familieleden en andere naasten kunnen dan van de ene op de andere dag mantelzorgtaken krijgen. Maar ook dan kan aanvankelijk de verwachting bestaan dat het beroep op zorg tijdelijk is, tot de zieke genezen is of tot een structurele oplossing is gevonden.

> *De oma van de respondent woonde tot voor kort in Turkije en kwam na overlijden van haar man op toeristenvisum naar Nederland. Ze werd in deze periode in Nederland echter ziek en moest opgenomen worden in het ziekenhuis in verband met problemen met haar nieren. Zoals het nu lijkt zou er zelfs overgegaan dienen te worden tot dialyse. Maar hier is haar oma nog niet aan toe. Ze is nog steeds in slechte conditie en kan hierdoor niet terug naar Turkije. Mevrouw geeft aan dat ze niet voor zichzelf kan zorgen en dat er in Turkije ook geen mensen zijn die de zorg voor haar op zich zouden kunnen nemen. Er is enkel nog een tante in Turkije, maar zij is ook ziek.* (Vrouw, 25, zorgt voor oma bij haar in huis, voor andere opa en oma en oom in huis daarnaast)

Voor mantelzorgers die voor hun kind zorgen en voor jonge mantelzorgers is er vaak niet eerst een 'zorg-loze' relatie geweest: vanaf het ontstaan van hun relatie is die relatie al gekenmerkt door zorg. Ouders van kinderen met een beperking hebben vanaf de geboorte van dat kind extra zorg voor hun zoon of dochter. Toch kunnen ze dat zozeer zien als onderdeel van de gewone zorg van een ouder voor een kind dat ze pas later beseffen dat er sprake is van mantelzorgsituatie.

Respondent vertelt dat toen haar zoon in groep 6 zat, ze besefte: zijn gedrag is echt niet normaal. "Toen besefte ik: ik heb levenslang. Dit wordt nooit meer anders." (Vrouw, 47, zorgt voor zoon van 16 met Asperger en ADHD en zoon van 12 met ADHD)

"Tijdens een bijeenkomst van de Nederlandse Vereniging van Autisme werd er gesproken over het begrip mantelzorg. Er waren toen veel vrouwen die zeiden: wat een onzin. Dat doe je toch gewoon, zorgen voor je man of kind? Maar ik dacht toen: het is helemaal niet zo gewoon. Ik ben inderdaad mantelzorger!" (Vrouw, 36, zorgt voor man en zoon met beide diagnose in het autistisch spectrum)

Ook kinderen die mantelzorgtaken op zich nemen beseffen vaak niet dat ze meer doen dan gebruikelijk. Ze weten bijvoorbeeld niet beter dan dat hun moeder reuma heeft of dat hun vader manisch-depressief is. Ze hebben hun ouder, broer of zus nooit meegemaakt in een 'zorg-loze' relatie. Juist daarom is het voor hen zo vanzelfsprekend om soms zware verantwoordelijkheden te dragen voor een familielid.

Uit verhalen weet de respondent dat haar moeder toen zij klein was al moeite had met tillen, traplopen en dergelijke. "Ik heb snel leren lopen en trapklimmen. Zo ver ik mij kan herinneren heb ik moeder ook dingen aangegeven en spullen voor haar opgeraapt." (Vrouw, 15, zorgt voor moeder met reuma)

"Iedereen met een jongere broer of zus moet wel eens oppassen. 'Mantelzorg' geeft mij zo het idee dat mijn vader en moeder het niet alleen afkunnen, dat is niet zo. Voor mij is het een gewoonte. Ik was vier toen mijn oudste broer geboren werd en ervaar het als normaal om iets te doen". (Vrouw, 17, zorgt voor jongere broer met Down en jongere broer met nierprobleem)

"In een gezin als het onze kies je niet voor de rol van mantelzorger. Mantelzorg, dat is iets dat je doet voor een buurvrouw. Wanneer er iets is binnen het eigen gezin kun je weinig anders dan je daarop instellen. Het is je plicht – je doet het om talloze redenen. Vanaf een jaar of acht heb ik denk ik bijzondere inspanningen geleverd binnen het gezin. Met het ouder worden, neem je meer verantwoordelijkheid." (…) "Mij rest niet anders dan de handicap van mijn broer te accepteren in de wetenschap dat wij als zus en broer de verantwoordelijkheid voor hem krijgen wanneer vader en moeder overlijden. Dat is jammer … flink balen … maar, er zijn vast ergere dingen." (Vrouw, 19, zorgt voor twee jongere broers met stoornis in het autistische spectrum)

Maar ook mantelzorgers die wel eerst een 'zorg-loze' relatie hebben gehad met hun zorgontvanger realiseren zich pas laat – of zelfs nooit – dat zij mantelzorgers zijn, soms omdat ze het begrip niet kennen, maar ook omdat zij zich niet realiseren dat hun relatie met de verzorgde meer is dan 'gebruikelijke zorg'.

"Mantelzorg, daar heb ik nog nooit van gehoord." (Vrouw, 30, zorgt voor zoon met verstandelijke en lichamelijke beperking)

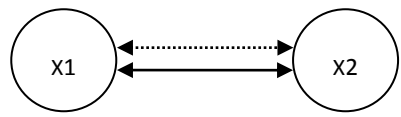
Respondent geeft aan dat zij voor haar gevoel geen mantelzorger is. "Dat is mijn vader, ik ga gewoon naar school." Zij vindt ook dat het verschil maakt dat zij geen zware fysieke zorg voor haar moeder draagt, "al kan het emotioneel wel heel belastend zijn dat moeder ziek is". (Vrouw, 16, zorgt voor moeder met A.L.S.)

"Tot anderhalf jaar geleden wist ik niet eens dat ik mantelzorger was! Mijn werklocatie is gevestigd in een multifunctioneel centrum. En hierin zat ook een Steunpunt Mantelzorg. Zo las ik wel eens wat over mantelzorgers en toen ik iemand van dit steunpunt toevallig sprak zei ze dat ik een mantelzorger was. Daarnaast kreeg ik rond die tijd van Bureau Jeugdzorg het mantelzorgcompliment. Dat was voor mij een stuk herkenning." (Vrouw, 16 jaar, zorgt voor manisch-depressieve vader)

"Mijn moeder heeft mij verteld dat ik mantelzorger ben. Maar zelf ervaar ik dat niet zo. Een mantelzorger is voor mij iemand die ervoor kiest voor iemand te zorgen die zelf niks meer kan. Vaak iemand buiten het gezin of onder vrienden." ((Vrouw, 17, zorgt voor jongere broer met Down en jongere broer met nierprobleem))

5.2.2 Theoretische reflectie en onderbouwing vanuit andere onderzoeken

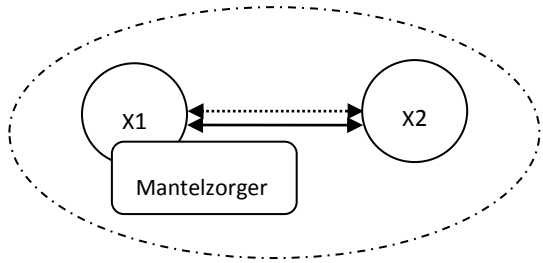
Is een mantelzorgrelatie te beschouwen als een participatiecontext? In de meest basale vorm – de relatie tussen een zorgende en een verzorgde naaste – lijkt dat een vreemde beschrijving. Het gaat namelijk niet om een groep mensen die samen een institutionele context vormen, maar om een gewone één-op-één-relatie, en dat is ook de manier waarop de betrokkenen zelf de relatie beschrijven.



Figuur 5.1 Schematische weergave van een 'zorgloze' relatie tussen twee mensen

Of deze relatie ook beschouwd kan worden als een participatiecontext, hangt af van de vraag of er sprake is van een sociale constellatie waarbinnen functietoekennende, normerende regels bestaan die de betrokkenen een specifieke rol toedelen binnen de specifieke context.

Een mantelzorgrelatie kan worden beschreven als een situatie waarin aan één persoon de functie van 'mantelzorger' is toegekend. Het is een functie die alleen geldt voor 'X1' in deze specifieke relatie (context C). Die functie brengt nieuwe verantwoordelijkheden met zich mee voor de verzorgende persoon: de mantelzorger gaat verzorgende taken uitvoeren voor de verzorgde persoon die deze eerder zelf in staat was te doen: administratieve en huishoudelijke taken, hulp bij eten, drinken, voortbewegen, wassen, medicijnen innemen, aankleden enzovoort. De functie betreft een nieuw toegekende functie mantelzorger (Y) voor persoon X: toen de verzorgde persoon nog gezond was, had de verzorgende persoon die functie nog niet, was hij of zij nog geen mantelzorger. Met het afnemen van de zelfredzaamheid van de verzorgde persoon – soms plotseling, vaak geleidelijk - heeft de mantelzorger steeds meer verzorgende functies gekregen of op zich genomen.



Figuur 5.2 Schematische weergave van de meest eenvoudige mantelzorgrelatie

Mantelzorgrelaties kunnen er in de praktijk heel verschillend uitzien. Vaak zijn ze wat hun structuur betreft ingewikkelder dan in figuur 5.2 wordt weergegeven. In de eerste plaats is vaak sprake van betrokkenheid van professionele verzorgenden, bijvoorbeeld een huisarts, specialist, verpleegkundige of thuiszorgmedewerker. Daarnaast kunnen meerdere mantelzorgers voor één persoon zorgen of één mantelzorger kan voor meerdere personen zorgen. Tenslotte kunnen andere mensen voor de mantelzorger zelf zorgen, bijvoorbeeld door boodschappen te doen of emotionele steun te verlenen, of ook door respijtzorg te bieden (tijdelijk de zorg van de mantelzorger overnemen). Mantelzorgers en hun zorgontvangers hebben dan dus met meer dan één participatiecontext te maken: niet alleen die van hun eigen onderlinge relatie, maar ook die van de professionele zorg.

Verhagen (2005) onderscheidt niet twee, maar zelfs vier instituties waarvan de "zorglogica's" invloed hebben op de zorgpraktijk. Hij laat zien hoe vanuit vier verschillende zorglogica's de zorgontvanger anders wordt gezien:

- vanuit de familiale logica van families of gemeenschappen: als naaste of verwant,
- vanuit de professionele logica van professionele zorgverleners: als patiënt of cliënt,
- vanuit de economische zorglogica van zorgorganisaties: als consument of klant,
- vanuit de politieke logica van overheden: als burger of belastingbetaler.

Verhagen ziet daarbij de informele verzorger als eigenaar van de familiale logica. Beneken genaamd Kolmer (2011) stelt terecht dat mantelzorgers net zo goed als zorgontvangers te maken hebben met elk van de vier zorglogica's. Vanuit het hier gebruikte theoretische kader is de mantelzorgrelatie dan ook te beschrijven als een complexe participatiepraktijk, op een knooppunt van vier verschillende participatiecontexten. In elk van die contexten heeft niet alleen de zorgontvanger een specifieke sociale rol zoals Verhagen (2005) die beschrijft, maar ook de mantelzorger. De verschillende sociale rollen in de verschillende contexten zijn te beschrijven aan de hand van regels in de vorm 'X geldt als Y in context C'.

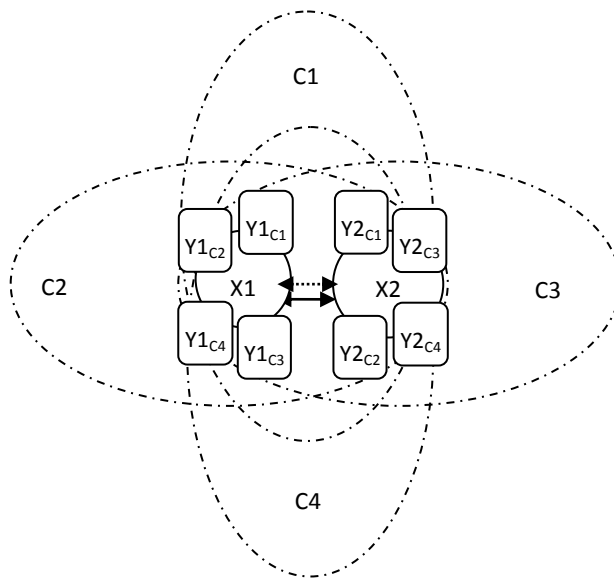
In de context van hun oorspronkelijke sociale relatie (C1) gelden de zorgontvanger (X1) en de mantelzorger (X2) beiden als naaste of verwant ($Y1_{C1}$ en $Y2_{C1}$). Die oorspronkelijke relatie betreft vaak een familieverband, maar kan ook een burenrelatie, vriendenrelatie of kerkelijke gemeenschap zijn.

In de context van de professionele zorgverlening (C2) geldt de zorgontvanger (X1) als patiënt of cliënt ($Y1_{C2}$). De mantelzorger (X2) kan in deze context verschillende sociale rollen ($Y2_{C2}$) hebben. Twigg (2009) constateert dat mantelzorgers door de professionele zorgverlening vaak géén rol toegekend krijgen, en als ze dat wel doen, hanteren ze hiervoor geen eenduidig model die de relatie met mantelzorgers adequaat beschrijft. Drie mogelijke sociale rollen van de mantelzorger zijn die van 'waardevolle hulpbron' (Twigg noemt dit het model van de *carers as resources*), die van 'medeverzorgende' (*carers as co-workers)* en die van 'mede-cliënt' (*carers as co-clients*). Elk van deze mogelijke sociale rollen betekenen andere rechten en plichten van de mantelzorger in de participatiecontext van de relatie tussen professionele verzorgende, zorgontvanger en mantelzorger.

De zorgontvanger (X1) geldt als consument of klant ($Y1_{C3}$) in de context van de betrokken zorgorganisaties (C3). De mantelzorger (X2) zou parallel aan Twiggs modellen verschillende sociale rollen ($Y2_{C3}$) kunnen hebben. In het model van *carers as resources* zouden mantelzorgers kunnen worden gezien als kostenbesparende factor en in het model van *carers as co-workers* die van onbetaalde werknemers; maar ook voor te stellen is dat de mantelzorgers in deze modellen worden gezien als concurrenten in de zorgmarkt. In het model van de *carers as co-cliënts* zouden mantelzorgers kunnen worden gezien als kostenverhogende factoren, maar mogelijk ook in positieve zin als nieuwe cliënten.

In de context van overheidsbeleid (C4) gelden zowel de zorgontvanger (X1) als de mantelzorger (X2) als burger, belasting- en zorgpremiebetaler. De zorgontvanger is bovendien Awbz- of Wmo-gebruiker ($Y1_{C4}$). De mantelzorger kan verschillende andere sociale rollen hebben ($Y2_{C4}$): in het model van *carers as resources* die van actief burger, in het model van *carers as co-workers* die van informele zorgverlener, in het model van *carers as co-clients* die van Awbz- of Wmo-gebruiker.

De participatiepraktijk van de mantelzorgrelatie is dus complex. Dit wordt (vereenvoudigd) geschematiseerd in figuur 5.3 als een relatie op het kruispunt van vier participatiecontexten.



Figuur 5.3 Schematische weergave van de mantelzorgrelatie als participatiepraktijk op het kruispunt van vier (vereenvoudigd weergegeven) participatiecontexten: de oorspronkelijke sociale relatie (C1), de relatie met de professionele hulpverlener (C2), de relatie met de betrokken zorgorganisaties (C3) en de context van overheidsbeleid(C4)

In verschillende mantelzorgrelaties zijn in de praktijk deze vier participatiecontexten in verschillende mate aanwezig. Tonkens e.a. (2009) onderscheiden vijf verschillende typen mantelzorgnetwerk:

- Gemengde netwerken, waarin mantelzorgers, professionals en vrijwilligers goed gecoördineerd samenwerken, gecoördineerd door één centrale mantelzorger;
- Familienetwerken, waarin meerdere mantelzorgers zorgen voor een familielid, ondersteund door andere familieleden, waar nodig aangevuld door professionele zorg;
- Professionele netwerken, waarin de regie ligt bij professionele instellingen die samenwerken in de zorg voor een cliënt, mantelzorgers vullen de professionele zorg aan met de dingen die ze graag zelf willen doen, er is een duidelijke taakverdeling;
- Geïsoleerde spilzorgnetwerken, waarin één spilzorger bijna alle zorg zelf geeft, professionele zorg is marginaal
- Teleurgestelde spilzorgnetwerken, waarin ook één spilzorger bijna alle zorg zelf geeft, er is wel professionele zorg betrokken, maar daar heeft de spilzorger veel kritiek op.

In elk van deze typen is een andere participatiecontext dominant, en zijn soms bepaalde contexten ook afwezig. In het gemengde netwerk zijn de vier contexten allemaal aanwezig, maar is de oorspronkelijke sociale context van de familie, vrienden- of burenrelatie dominant. De betrokkenen hebben in de eerste plaats de sociale rol uit die context ($Y1_{C1}$ en $Y2_{C1}$), maar combineren die met de sociale rollen uit de andere contexten. Dat is een ingewikkelde participatiepraktijk, en het is daarom niet verwonderlijk dat Tonkens e.a. (2009) zien dat dit type netwerk wordt gecoördineerd door een sterke, hoog opgeleide centrale mantelzorger die vaak zelf een zorgachtergrond heeft. In familienetwerken en de twee typen spilzorgnetwerken is de context van de familie sterk dominant, en zijn de andere drie contexten alleen marginaal van toepassing. Mantelzorger en verzorgde laten hun onderling verhouding dan ook veel meer door de sociale rol van verwanten ($Y1_{C1}$ en $Y2_{C1}$) bepalen dan door de sociale rollen die hen in de andere drie contexten worden toegekend. In de professionele netwerken worden de sociale rollen die vanuit de professionele en marktcontext worden toegekend ($Y1_{C2}$ en $Y2_{C2}$, $Y1_{C3}$ en $Y2_{C3}$) meer benadrukt. Er zijn ook mantelzorgrelaties denkbaar waar de professionele, markt- en beleidscontext geheel afwezig zijn. Deze komen niet terug als type in de indeling van Tonkens e.a. Dat heeft te maken met de opzet van hun onderzoek, waarin om pragmatische redenen gekozen is voor het in kaart brengen van netwerken, waar professionele zorg op één of andere manier bij betrokken is, of die in elk geval in beeld zijn bij professionele organisaties. De auteurs geven zelf ook al aan dat de werkelijk geïsoleerde spilzorgers, of netwerken die alleen uit familieleden en vrijwilligers bestaan, niet in beeld zijn gebracht in hun onderzoek. De auteurs geven bovendien aan dat mantelzorgnetwerken niet altijd even eenvoudig in te delen zijn in één van de vijf typen die ze formuleren. Zo kan een familienetwerk in de loop van de tijd overgaan in een professioneel netwerk. Vanuit de theorie over mantelzorg als een complexe participatiepraktijk kan deze overgang worden gezien als een verschuiving van de nadruk op de sociale rollen zoals toegekend vanuit de familiaire context naar nadruk op de rollen uit de context van professionele zorg(organisaties). Dat betekent niet, dat de familiaire context dus verdwijnt, maar ze is niet langer dominant.

Ook Beneken genaamd Kolmer (2007a) beschrijft drie clusters mantelzorgers: *caring together, caring individually en government-responsible caring*. Deze clusters verschillen in de mate waarin de mantelzorgers de overheid verantwoordelijk houden voor zorg. De caring together zijn gemotiveerd zelf zorg te geven, en doen een beroep op de overheid waar dat toch nog nodig is. Net als de mantelzorgers uit het *government-responsible caringcluster* zijn dit vaker hoogopgeleide, werkende mantelzorgers. Het grootste verschil in de twee groepen is de opvatting over de verantwoordelijkheid die de overheid heeft. De *caring individually* zijn mantelzorgers die liever de overheid niet aanspreken voor het bieden van zorgvoorzieningen. Beneken genaamd Kolmer oppert dat deze mensen mogelijk negatieve ervaringen hebben gehad met overheidsinstellingen, of dat ze de weg niet weten in de bureaucratie. Ze overweegt ook of het kan gaan om mensen die uit overtuiging dat het beter is zelf te zorgen, maar verwerpt dat vervolgens snel omdat deze groep mensen vaak veel stress ervaart, en dus blijkbaar helemaal niet zo tevreden is met de situatie. De tegenstelling die Beneken genaamd Kolmer hier maakt is niet noodzakelijk: mensen kunnen stress ervaren en toch de situatie in stand willen houden. Belangrijker is haar constatering dat de mantelzorgers in dit cluster relatief vaak werkloos zijn en laag opgeleid. Daarmee passen ze in het profiel van de mantelzorgers die ook Linders (2009) onderzocht in de Eindhovense wijk Drents Dorp: lager opgeleid, vaak werkloos, en bovendien afkerig van professionele voorzieningen, op basis van negatieve ervaringen in het verleden. Beneken genaamd Kolmer geeft aan dat haar eerste cluster goed past in de lijn van het Wmo-beleid, en de laatste groep niet. Van de tweede groep doet zij hier geen uitspraken over. Linders doet dat wel over haar groep respondenten die waarschijnlijk in Beneken genaamd Kolmers *cluster individual carers* thuishoort: zij stelt dat deze mantelzorgers helemaal doen wat de Wmo beoogt. Beneken genaamd Kolmer laat echter wel zien dat juist deze groep veel kans loopt op overbelasting, en dus juist wel ondersteund zou moeten worden, ondanks hun eigen afkeer van overheidsbemoeienis.

Beneken genaamd Kolmer (2007a) geeft aan dat de respondenten uit haar *caring togethercluster* ideale mantelzorgers zijn voor de Wmo. Ook Tonkens e.a. stellen : “in veel beleidsteksten gaat de voorkeur meer of minder expliciet uit naar de gemengde netwerken.” (Tonkens e.a. 2009, p. 36). Deze gemengde netwerken zijn echter wel de meest ‘ideale’ netwerken, waarin een hoog opgeleide centrale mantelzorger in staat is de vier zorglogica’s van de vier verschillende participatiecontexten goed in balans te houden, of met de woorden van Tonkens e.a. “bureaucratische competenties” te combineren met “een ruim arsenaal aan sociale vaardigheden, die ze vooral jegens de zorgverleners kan inzetten. Zij weet daarmee met alle professionals, met de cliënt, met de vrijwilligers en met de overige perifere mantelzorgers te communiceren en de contacten goed te onderhouden”. (Tonkens e.a. 2009, p. 37). Maar een dergelijke ‘professionele mantelzorger’ is slechts in een beperkt aandeel van de mantelzorgnetwerken aanwezig, bij Tonkens e.a. in vier van de 25 onderzochte netwerken. Bij Beneken genaamd Kolmer vormt het *cluster caring together* zelfs 41 procent van de populatie die zij onderzocht. Maar zij geeft zelf aan dat dit niet representatief is voor alle Nederlanders: zij heeft haar respondenten geworven onder mantelzorgers die al bekend waren bij mantelzorgsteunpunten. Juist de kenmerken van *caring together*mantelzorgers (hoger opgeleid, goed kunnen omgaan met bureaucratie, bereid tot samenwerking) maken de kans veel groter dat deze mantelzorgers in haar steekproef terecht kwamen. Iets vergelijkbaars geldt ook voor het onderzoek van Tonkens e.a., die respondenten selecteerden die in elk geval al ergens bij

professionele partijen in beeld waren. De aantallen mantelzorgers die daadwerkelijk tot deze 'ideale categorie' mantelzorgers behoren, zijn dus zeer waarschijnlijk kleiner dan de percentages die Tonkens en Beneken genaamd Kolmer vinden.

De verschillende typen mantelzorgers van Tonkens e.a. evenals de verschillende clusters van Beneken genaamd Kolmer (2007a) verschillen onderling sterk wat betreft de samenstelling van de participatiepraktijk. Tonkens e.a. (2009) beschrijven hoe in sommige typen netwerken er sprake is van een heldere taakverdeling tussen mantelzorgers, vrijwilligers en professionals (in gemengde en professionele netwerken), en in andere netwerken niet (in de teleurgestelde spilzorgnetwerken). Dat heeft alles te maken met de wijze waarop functies vanuit verschillende participatiecontexten wel of niet worden toegekend. Hoger opgeleide mantelzorgers die goed weten samen te werken met professionals herkennen in de complexiteit van de mantelzorgpraktijk de verschillende mogelijke sociale rollen die zij en anderen toegekend krijgen binnen de verschillende participatiecontexten. Het verschil tussen de *caring together* en de *government-responsible caring* groepen is vooral de mate waarin de mantelzorgers hun eigen rol als verzorgende ook accepteren. *Government-responsible* mantelzorgers kennen die functie liever toe aan professionals, *caring together*mantelzorgers erkennen hun eigen primaire verantwoordelijkheid juist wel. De *caring individually* kennen de rol van primair verantwoordelijke voor de zorg juist niet toe aan professionals, al is niet helemaal duidelijk of ze dat doen omdat ze dat niet willen (geen erkenning van die functie) of omdat ze daartoe niet in staat zijn (geen herkenning van die functie).

Het is discutabel of binnen de oorspronkelijke sociale relatie (C1) de sociale rollen van mantelzorger en verzorgde wel nieuw toegekende functies zijn. Heeft en moeder een andere sociale rol op het moment dat haar kind meer zorg nodig heeft dan eerder? Of heeft een zoon een nieuwe sociale rol op het moment dat zijn moeder afhankelijk van hem wordt? In het eerste geval is dat nog het minst duidelijk. In beleidstermen wordt onderscheid gemaakt aan de hand van de term 'gebruikelijke zorg': vanuit beleid wordt bepaald dat moeders die meer dan 'gebruikelijke zorg' aan hun kinderen geven, gelden als mantelzorger. Maar dit is een nieuwe sociale rol die alleen geldt in de beleidscontext ($Y1_{C4}$), en het is daarmee niet vanzelfsprekend dat dit ook een andere sociale rol betekent in de context van het gezin (geen nieuwe $Y1_{C1}$). In het tweede voorbeeld waar een zoon voor zijn moeder gaat zorgen, zal die wel eerder als een nieuwe rol worden gezien, omdat er sprake is van rolomkering tussen moeder en zoon. Dat wordt echter in de praktijk niet bewust onderkend of expliciet uitgesproken door moeder en zoon zelf. Niet voor niets neemt Beneken genaamd Kolmer (2007b) in haar mantelzorgtoolkit voor zorgmedewerkers de vraag op of er sprake is van rolomkering, omdat dit zowel door de betrokken familieleden als door zorgmedewerkers niet vanzelfsprekend wordt onderkend. Erkenning van de sociale functie en expliciete bespreking van de bijbehorende rechten en plichten zijn belangrijke componenten in haar methodiek.

Een specifiek type mantelzorgrelatie waarin de nieuwe sociale rol binnen de familie juist wel expliciet wordt gemaakt, beschrijven Tonkens e.a. als subcategorie van het type 'geïsoleerd spilzorgnetwerk': het voorkomende verschijnsel dat Turkse en Marokkaanse families één vrouwelijk familielid aanwijzen als verzorger voor bijvoorbeeld iemand met een verstandelijke beperking. Deze vrouw krijgt zo duidelijk de sociale rol van verzorger, dat ook de zorg voor andere familieleden vanzelfsprekend bij haar terecht komt (Tonkens e.a., p. 81 – 83). Een dergelijke expliciete toekenning van een sociale rol, een nieu-

we functie met bijbehorende rechten en (vooral) plichten, is echter bij veel andere mantelzorgrelaties niet terug te vinden. Dat komt uit de interviews onder de Zwolse mantelzorgers ook duidelijk naar voren: mantelzorg wordt ook door de betrokkenen zelf vaak als vanzelfsprekend onderdeel gezien van een bestaande sociale relatie, en dus niet als 'nieuwe functie'. De mantelzorg ontstaat meestal geleidelijk vanuit een bestaande sociale relatie. Er was dus eerst een relatie zoals weergegeven in figuur 5.1, die pas later veranderde in een situatie zoals in figuur 5.2. Op het moment dat er ook professionele organisaties betrokken zijn zoals in figuur 5.3 wordt de term 'mantelzorger' gebruikt. De term mantelzorger is de nieuwe functie ($Y2_{C2}$, $Y2_{C3}$ of $Y2_{C4}$) die in die contexten wordt toegekend. Mantelzorgers herkennen hun specifieke sociale rol vaak pas als een externe partij daar op wijst. Het is de vraag of de mantelzorgrelatie zelf nu wezenlijk verandert (een nieuwe $Y1_{C1}$) op het moment dat de mantelzorger zijn eigen rol herkent als die van 'mantelzorger'. Mantelzorger is namelijk vooral een sociale rol die wordt toegekend vanuit andere contexten. Het gedrag en de gevoelens binnen de relatie tussen zorggever en –ontvanger hoeft door deze herkenning niet opeens te veranderen. Hier wordt verder op ingegaan in een volgende paragraaf. De herkenning van de functie heeft wel een betekenis in de andere participatiecontexten: wie herkend wordt als mantelzorger, kan door professionele verzorgenden expliciet betrokken worden in beslissingen over de zorgverlening, en wie bekend is als mantelzorger kan aanspraak maken op vormen van ondersteuning.

Mantelzorgrelaties zijn, zolang er geen professionele partijen betrokken worden, dus niet zonder meer herkenbaar als een 'participatiecontext', omdat het de vraag is of er nu echt een nieuwe functie is toegekend aan iemand binnen die context, of niet. In elk geval wordt dit niet altijd als zodanig herkend door de 'participanten'. En als de sociale rol van mantelzorger niet als nieuwe functie wordt gezien, is het de vraag of het wel zinvol is om de mantelzorgrelatie als een specifieke participatiecontext te zien, anders dan een gewone relatie tussen twee of meer mensen. Een belangrijke reden om een mantelzorgrelatie toch een 'participatiecontext' te noemen, is dat het wel degelijk gaat om een sociale context die in een bepaalde mate geïnstitutionaliseerd is en met de toename van de zorgzwaarte ook verder institutionaliseert. Het proces van het ontstaan van de mantelzorgrelatie heeft alle kenmerken van een institutionaliseringsproces zoals Zijderveld en Berger & Luckmann dat beschrijven: handelingen die zich herhalen, waardoor ze zich als gewoonten ontwikkelen, die steeds meer tot regel worden. Mantelzorgers en hun zorgontvangers ontwikkelen onderling bepaalde patronen en verwachtingen, die soms zeer verplichtend kunnen gaan werken. Dit proces kan op verschillende manieren verlopen: het tempo waarop de stadia van eenmalige helpende handeling tot structurele rol als mantelzorger worden, kan sterk verschillen. Juist door het geleidelijke proces van institutionalisering onderkennen veel mantelzorgers het niet als een nieuwe situatie waarin ze een nieuwe functie hebben. Ook als ze dit niet herkennen als een nieuwe functie, zullen ze wel terugziend kunnen vaststellen dat het als een regel is gaan gelden dat de ene persoon (X2) in zijn relatie met zijn broer, moeder, partner (C1) is gaan gelden als verzorger ($Y2_{C1}$).

De vraag of de mantelzorgrelatie te analyseren is als participatiecontext, is nog een andere vraag dan die of mantelzorg 'participatie' moet worden genoemd. Voor de onderlinge zorg in een familiaire context is dit in elk geval een ongemakkelijke term. Dat komt niet in de laatste plaats, doordat 'participatie' vaak gebruikt wordt door mensen die vanuit bepaalde 'hogere' formele functies de rollen van andere deelnemers beschrijven

(zie hoofdstuk 2). De rol van mantelzorgers kan vanuit het gezichtspunt van een zorgprofessional, zorgorganisatie of beleidsmaker wel worden gezien als 'participatie': de familieleden van 'hun' cliënt leveren een bijdrage aan hun organisatie, vanuit een min of meer externe positie. Vanuit de oorspronkelijke, familiaire context, is het woord 'participatie' echter heel vervreemdend, zoals ook blijkt uit diverse citaten in de vorige paragraaf.

Dat neemt niet weg dat voor de analyse van gedrag en motieven binnen deze relaties het model van de mantelzorgrelatie als complexe 'participatiepraktijk' helpt in het begrijpen van wat er gebeurt. Er is sprake van bepaalde vormen van institutionalisering. Mantelzorgrelaties zijn echter niet allemaal in dezelfde mate geïnstitutionaliseerd. Mede hierdoor is het niet duidelijk welke vormen van onbetaalde zorg van mensen onderling wel en niet als mantelzorg moeten worden aangemerkt. Wanneer ouders hun ernstig beperkte zoon in eigen huis zorg bieden, is duidelijk dat het om een mantelzorgsituatie gaat. Maar valt ook zorg voor maar licht beperkte kinderen nog onder mantelzorg? Of wat gebeurt er als de ouders in het eerste voorbeeld besluiten hun ernstig beperkte zoon door een gespecialiseerde instelling te laten verzorgen en hem alleen één keer per maand een dag in huis hebben, zijn ze dan nog mantelzorger? Ook een vrouw die voor haar ernstig zieke echtgenoot thuis zorg 'tot het einde' biedt, valt binnen alle bekende definities van mantelzorger. Maar is het ook nog mantelzorg als een vrouw zorgt voor een echtgenoot die wel ziek is, maar minder ernstig? Wanneer werd deze vrouw in het verloop van het ziekteproces mantelzorger: toen haar man niet meer in staat was iets bij te dragen in het huishouden, of toen hij hulp nodig begon te krijgen bij het eten, of toen hij niet meer zelfstandig kon aankleden en wassen? En als een buurvrouw bijspringt en de zorg voor de zieke voor bijvoorbeeld een derde deel op zich neemt, is zij dan net zo goed mantelzorger? En als ze alleen twee uur per week boodschappen doet voor haar buren, is ze dan mantelzorger? Waar verandert 'gebruikelijke zorg' in 'mantelzorg', wanneer wordt een vrienden- of burendienst mantelzorg? Welke mate van institutionalisering, van herhaling van zorgende handelingen, maakt van de oorspronkelijke sociale relatie een mantelzorgrelatie?

De vraag óf een bepaalde relatie of netwerk een mantelzorgrelaties is, is niet alleen een theoretische discussie, maar ook een discussie die gevolgen heeft voor de beleidsaandacht voor de betreffende zorgrelaties. Diverse definities proberen duidelijkheid te verschaffen over wat mantelzorg is. In de wettekst van de Wmo is gekozen voor een brede definitie, met daarin een aantal niet nader bepaalde kwalificaties: het moet gaan om 'langdurige' zorg, om zorg 'die de gebruikelijke zorg overstijgt' en om personen die 'hulpbehoevend' zijn. In andere definities, die verderop in deze casus worden genoemd, wordt 'mantelzorg' ook kwantitatief afgegrensd, bijvoorbeeld door alleen van mantelzorg te spreken als de zorg minimaal drie maanden aaneengesloten wordt gegeven of voor meer dan acht uur per week. Dit is met het oog op het doen van onderzoek en het voeren van beleid verstandig, maar het onderscheid is in de dagelijkse praktijk niet herkenbaar.

Box 5.1: Enkele definities voor mantelzorg:

"Mantelzorg: langdurige zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt geboden aan een hulpbehoevende door personen uit diens directe omgeving, waarbij zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie en de gebruikelijke zorg van huisgenoten voor elkaar overstijgt." (Wmo, art. 1, b; CIZ indicatiewijzer 4.0)

Mantelzorg is zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt gegeven aan een hulpbehoevende door één of meerdere leden van diens directe omgeving, waarbij de zorgverlening direct voortvloeit uit de sociale relatie. (Mezzo, in navolging van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid)

"Mantelzorg is de hulp bij het dagelijks functioneren, die vrijwillig en onbetaald wordt verleend aan personen uit het sociale netwerk die – door welke oorzaak dan ook – vrij ernstige fysieke, verstandelijke of psychische beperkingen hebben." (SCP: Timmermans en Schellingerhout, 2003)

"Mantelzorg: alle extra zorg en hulp die, min of meer geregeld, uit liefde of sympathie aan iemand gegeven wordt. Het gaat hier om dingen die de ander niet (goed) meer zelf kan doen. Gewoon het huishouden doen voor je gezin is dus geen mantelzorg." (Kenniscentrum Mantelzorg in Vlaanderen en Brussel; bron: www.kenniscentrummantelzorg.be)

"Informele zorg is zorg die niet in het kader van een hulpverlenend beroep wordt gegeven aan een hulpbehoevende door één of meer leden van diens directe omgeving, waarbij de zorgverlening rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie. Voor deze zorg ontvangen zij geen inkomen per maand, maar soms wel een onkostenvergoeding of een cadeautje". (Kwekkeboom, 1990)

"Mantelzorg is in de eerste plaats zorg die wordt verleend door huisgenoten, familie, vrienden, kennissen en buren, waarbij die zorg voortvloeit uit de aard van de onderlinge relaties en niet wordt verleend uit hoofde van een beroep of als georganiseerd vrijwilligerswerk. In de tweede plaats is mantelzorg steun die wordt gegeven omdat de ontvanger tijdelijk of langdurig niet in staat is zelf bepaalde dagelijkse taken te verrichten als gevolg van fysieke of verstandelijke beperkingen of chronische psychische aandoeningen. In de derde plaats bestaat mantelzorg uit de meer instrumentele vormen van steun die ook krachtens de Awbz en de Wmo kunnen worden verstrekt. Dat zijn huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging, verpleegkundige hulp, emotionele steun en toezicht, begeleiden bij het regelen van zaken en administratie en bij het bezoeken van familie, artsen en winkels." (SCP: De Boer e.a., 2009)

"Informal care" means care not provided as part of a public or private formal service program" (Oklahoma Department of Human Services)

"Informal care: composed of family, friend and neighbor care that is not licensed or regulated". (The Cornell Methodology Guide)

"Anyone who cares for and gives unpaid support to a family member, friend, or neighbour who is frail, ill, or disabled and who lives at home or in a care facility". (Caregiver Information Center, Canada)

"Caregiving is defined in the BHPS as looking after, giving special help, or providing some regular service that is not provided in the course of paid employment, to someone who is sick, elderly or disabled." (British Houshold Panel Survey, UK)

5.3 Mantelzorgrelaties zijn vanzelfsprekend gericht op informele maatschappelijke ondersteuning (tweede claim)

5.3.1 Empirische basis: zorg als vanzelfsprekendheid in familierelaties, minder in andere relaties

De mantelzorgrelatie is bij uitstek een sociale relatie die gericht is op zorg en hulp. De relatie bestaat namelijk uit een zorgende betrekking van de ene persoon op de ander. Veel mantelzorgrelaties ontstaan ook binnen relaties waarin zorg voor elkaar al een belangrijk doel was *voordat* er sprake was van een toegenomen zorgvraag. Het grootste deel van de mantelzorgrelaties vindt namelijk plaats binnen familieverband: er is sprake van bloedverwantschap of een huwelijk. Dat is zichtbaar in de gegevens van de respondenten uit het onderzoek 'Kerk en Caritas' (tabel 5.2).

In de relaties gebaseerd op bloedverwantschap of in een huwelijk is zorg voor elkaar een vanzelfsprekend doel. Maar ook in andere relaties komt zorg voor, al wordt dat minder vaak als vanzelfsprekend getypeerd.

Het is hier echter niet zozeer de vraag of *elke* menselijke relatie zorg tot doel heeft, maar of de *mantelzorgrelatie* zorg tot doel heeft. Deze vraag zal altijd met 'ja' beantwoord moeten worden, eenvoudig omdat mantelzorg zorg *is.* De vraag kan echter ook anders gesteld worden: wat zijn de toetredings- en participatiedoelen van de mantelzorger? Wanneer aan mantelzorgers zelf gevraagd wordt waarom ze de zorg zijn gaan verlenen, wordt vaak verwezen naar de vanzelfsprekendheid van de zorg: ze geven die zorg omdat ze het normaal vinden die zorg te geven. Er worden echter ook andere doelen genoemd. Dat blijkt uit het onderzoek onder kerkelijke mantelzorgers. In de schriftelijke enquête is aan de mantelzorgers de vraag voorgelegd: "om welke reden(en) bent u deze persoon gaan helpen?" De antwoorden op deze vraag zijn samengevat in tabel 5.3.

Tabel 5.2 Kenmerken van personen verzorgd door mantelzorgers uit 4 kerken in Emmeloord en 4 kerken in Zoetermeer, in percentages*)

Kenmerk	%	gemiddelde	n
Reden tot hulp			315
ouderdom	44,0		
ziekte	38,1		
handicap	25,1		
psychische ziekte	16,2		
verzorgde persoon stervende	4,8		
andere reden	13,3		
totaal	100,0		
Geslacht zorgontvanger			305
man	29,8		
vrouw	70,2		
totaal	100,0		
Leeftijd zorgontvanger (in tertielen)		62,7	305
53 jaar of jonger	33,8		
54 t/m 79 jaar	34,1		
80 jaar en ouder	32,2		
totaal	100,0		
Relatie van mantelzorger tot zorgontvanger			305
partner	3,6		
(pleeg)kind	4,3		
(schoon)vader/(schoon)moeder	29,8		
broer/zwager/zus/schoonzus	6,6		
grootvader/grootmoeder	4,9		
vriendin/kennis	23,0		
buurman/buurvrouw	8,5		
collega	0,3		
anders	19,0		
totaal	100,0		
Woonrelatie mantelzorger tot zorgontvanger			312
in dezelfde woonplaats, hetzelfde huis	7,1		
in dezelfde woonplaats, ander huis	58,3		
in andere woonplaats	34,6		
totaal	100,0		

**) Wanneer de respondenten zorg hadden voor meerdere hulpbehoevende personen, is in de enquête aan hen gevraagd één van deze personen uit te kiezen en de vragen alleen voor deze persoon te beantwoorden.*

Tabel 5.3 Redenen van mantelzorgers uit 4 kerken in Emmeloord en 4 kerken in Zoetermeer om mantelzorg te verlenen, in percentages*) (n = 310)

Reden om mantelzorg te verlenen	% van mantel-zorgers van direct familielid (n = 147)	% van overige mantelzorgers (n = 152)	% van alle mantelzorgers (n = 299)
Ik vond het vanzelfsprekend om deze persoon te helpen	**85,0**	**53,9**	**69,2**
Ik deed het uit liefde en genegenheid	**56,5**	**28,3**	**42,1**
De zorg voor deze persoon kwam op mijn weg	**17,0**	**46,1**	**31,8**
Ik vond het mijn plicht om deze persoon te helpen	**40,1**	**22,4**	**31,1**
Ik zag het als een opdracht van God om deze persoon te helpen	25,2	28,3	26,8
Ik vond het leuk om deze persoon te helpen	**19,7**	**32,2**	**26,1**
Ik wilde iets voor deze persoon betekenen	21,1	26,3	23,7
Ik wilde deze persoon helpen vanuit mijn geloof	**12,9**	**25,0**	**19,1**
Ik werd gevraagd om deze persoon te helpen	**8,2**	**29,6**	**19,1**
Er was niemand anders beschikbaar	6,1	5,9	6,0
Er was niet voldoende thuiszorg beschikbaar	2,0	5,3	3,7
Ik had geen keuze	**6,8**	**0,0**	**3,3**
Er was geen plaats in woonvoorziening of tehuis	2,7	0,7	1,7
Andere reden om deze persoon te helpen	6,8	4,6	5,7

**) Voor de onderstreepte percentages geldt dat de kans dat het verschil tussen de twee groepen mantelzorgers op toeval berust, kleiner is dan 5 procent (chi-kwadraattoets, p < 0,05)*

In tabel 5.3 is zichtbaar dat de belangrijkste reden voor het verlenen van mantelzorg is, dat men het "vanzelfsprekend" vond om de zorg te verlenen. De redenen om mantelzorg te verlenen aan een direct familielid of een partner verschillen echter van de redenen om mantelzorg te verlenen aan niet-familieleden. Mensen die een familielid of partner verzorgen, geven vaker aan dat dit vanzelfsprekend is en dat ze het deden uit liefde en genegenheid, en ook vaker dat het voor hen een plicht was of dat ze geen keuze hadden. Mensen die een andere persoon verzorgen, geven vaker aan dat de zorg 'op hun weg kwam', dat ze ervoor gevraagd werden, dat ze het leuk vonden om hem te verzorgen, of dat ze het wilden doen vanuit hun geloof. Deze gegevens laten zien dat er voor mantelzorgers van familieleden vooral sprake is van 'horen' en 'moeten', voor mantelzorgers van niet-familieleden vaker van zelf 'willen'. Toch is ook voor deze groep de *belangrijkste* redenen voor het verlenen van mantelzorg zijn dat de mantelzorgers het vanzelfsprekend vonden. Ze vinden dat zorg thuishoort in de relatie die ze hebben met de ander.

De redenen voor het verlenen van mantelzorg die mensen in de enquête aangeven zijn opvallend anders dan de redenen die ze aangeven voor het doen van vrijwilligerswerk. Voor vrijwilligerswerk zijn de belangrijkste redenen dat mensen ervoor gevraagd worden en dat ze het leuk vinden (zie verder volgende casus). Het aangaan van een mantelzorgrelatie is echter over het algemeen zelden vrijwilligerswerk, en vaak ook geen bewuste keuze. Dat geldt zeker voor mantelzorgers die zorgen voor hun directe familieleden: slechts acht procent verleent de zorg omdat ze ervoor gevraagd zijn en slechts twintig procent omdat ze het leuk vonden om te doen. De motieven van mantelzorgers die voor niet-familieleden zorgen, komen vaker overeen met redenen van mensen om vrijwilligerswerk te doen. Zij hebben meer vrijwillig kunnen beslissen of ze de zorg op zich zouden nemen.

Top 3 redenen voor mantelzorg en vrijwilligerswerk

Mantelzorgers van direct familielied	**Mantelzorgers van anderen dan directe familieleden**	**Vrijwilligers**
Ik vond het vanzelfsprekend	Ik vond het vanzelfsprekend	Ik werd gevraagd
Uit liefde en genegenheid	Het kwam op mijn weg	Ik vond het leuk
Ik zag het als mijn plicht	Ik vond het leuk	Ik wilde iets voor anderen betekenen

5.3.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken

Veel mantelzorgers verlenen de zorg aan een ander omdat ze vinden dat het vanzelfsprekend is of een plicht. Dat was ook al zichtbaar in de citaten in paragraaf 5.3.1: het is toch normaal om voor die ander te zorgen, dat doe je toch gewoon? Daarmee wordt aangegeven dat de mantelzorgers het al als een doel van de *oorspronkelijke* relatie (C1) zagen om voor elkaar te zorgen. Ook Beneken genaamd Kolmer (2011) stelt dat het doel van de mantelzorgrelatie niet zorg is, maar de relatie. Het doel van de mantelzorgrelatie valt dus samen met het doel van de oorspronkelijke relatie (C1).

Voor sommige relaties was dat doel al 'zorg'. Dat geldt in ieder geval voor de relatie tussen ouders en kinderen: ouders gelden als verzorgers voor hun kinderen. Als ouders zorg nodig hebben, is het vaak ook vanzelfsprekend dat de kinderen (vooral de dochters) hen ondersteunen. Ook broers en zussen vinden het vaak vanzelfsprekend om voor elkaar te zorgen. Dergelijke intergenerationele reciprociteit is de basis van familiezorgnetwerken, maar ook van spilzorgnetwerken (Tonkens e.a., 2009).

Uit de interviews met de Zwolse mantelzorgers blijkt, dat de zorg tussen partners voor sommige respondenten in dit onderzoek wel vanzelfsprekend is, maar voor andere niet. Uit citaten zoals weergegeven in paragraaf 5.2.1, blijkt dat er respondenten zijn die het "onnatuurlijk" vinden als de ene partner meer afhankelijk is van de ander dan omgekeerd. Zij vinden dat levenspartners gelden als "gelijkwaardige partners". Zij verwijzen impliciet naar een bepaalde norm (onafhankelijkheid) die ze van toepassing vinden, en die verbonden is aan hun opvatting over het doel van hun *oorspronkelijke* relatie (gelijk-

waardige ontplooiing van beide partners). Andere respondenten vinden het wel vanzelfsprekend dat ze voor hun man of vrouw zorgen. Zij verwijzen impliciet naar andere normen (verantwoordelijkheid voor elkaar) die verbonden zijn aan andere opvattingen over het doel van hun relatie (zorg).

Bij een traditioneel huwelijk is expliciet, namelijk in de wet, vastgesteld dat 'zorg' het doel is van de relatie. In Nederland zijn echtgenoten volgens het wetboek "elkander getrouwheid, hulp en bijstand verschuldigd. Zij zijn verplicht elkaar het nodige te verschaffen" (Burgerlijk Wetboek, art. 81) en ze hebben de wettelijke plicht hun kinderen tot ze 21 jaar zijn "te verzorgen en op te voeden en de kosten van die verzorging en opvoeding te dragen" (Burgerlijk Wetboek, art. 82). Voor traditionele gezinnen kan dus worden gesteld dat zorg expliciet en formeel als doel is vastgelegd. Bij andere samenlevingsvormen is 'zorg' meestal niet expliciet vastgesteld als doel. Dat sluit uiteraard niet uit dat zorg informeel het doel *kan* zijn. Maar mogelijk is juist door de partners bewust niet voor een traditioneel huwelijk gekozen omdat de partners andere waarden, bijvoorbeeld gelijkwaardigheid en individuele ontplooiing, belangrijker vinden. Dat lijkt in elk geval te gelden voor de respondent die afhankelijkheid van een partner "onnatuurlijk" noemt.

Voor veel mantelzorgers, zeker mantelzorgers van familieleden, is zorg vanzelfsprekend omdat het 'hoort' bij de relatie. Dit kan worden geïnterpreteerd als de herkenning van zorg als intrinsiek doel van de relatie, of in termen van Dooyeweerd en Chaplin: de bestemmingsfunctie. Inderdaad is in de typologie van sociale structuren die zij geven de kwalificerende functie van huwelijken en verwantschapsrelaties een ethische: het doel is liefde en zorg. Uit bovenstaande empirische gegevens blijkt dat juist ook in deze relaties vanzelfsprekend wordt gevonden dat er zorg aan elkaar wordt gegeven.

Nu is het niet zo dat zorg alleen het doel van een relatie is *omdat* de zorgplicht formeel is vastgelegd. Ook zonder de wettelijke vaststelling kunnen mensen voelen of vinden dat ze voor elkaar horen te zorgen, bijvoorbeeld ook voor ouders, grootouders, broers of zussen te zorgen, en zelfs voor vrienden en buren. De informele of 'natuurlijke' zorgplicht is rechtstreeks verbonden met levensbeschouwelijke overtuigingen van mensen: ze kan bijvoorbeeld worden uitgelegd als een natuurlijk mechanisme gericht op het voortbestaan van de soort, maar ook als een opdracht van God om voor de naaste te zorgen. Er zijn dus wel verschillende uitleggen van de oorsprong van de 'natuurlijke' zorgplicht, maar de meeste mensen herkennen het bestaan van een zorgplicht, minimaal van ouders voor hun (minderjarige) kinderen. Dit zijn ook relaties waarin duidelijk sprake is van een zorgbehoefte: het kind is zeker als het jong is in sterke mate afhankelijk van zijn ouder, en ouders en kinderen vormen een leefeenheid met als belangrijk doel de zorg van de ouders voor het kind vorm te geven. Dat geldt echter niet voor elke andere relatie. Mensen kunnen bijvoorbeeld vriendschappen sluiten omdat ze interesses delen, hun relatie heeft dan het doel om bepaalde activiteiten met elkaar te doen. Als in deze vriendschap één van de partijen zorg nodig heeft, is het niet altijd vanzelfsprekend dat de vrienden ook die *zorg* met elkaar delen, omdat zorg niet het doel van de relatie was.

Beneken genaamd Kolmer e.a. (2007c) onderzochten de motieven van mantelzorgers om voor een ander te zorgen. Zij legden mantelzorgers twaalf motieven voor, met de vraag deze te rangschikken. Deze motieven waren gebaseerd op vier verschillende filosofieën over het verlenen van zorg. Drie motieven gaven de opvatting weer van Buber, die stelt dat mensen elkaar zorg verlenen op basis van een natuurlijk verlangen om in relatie te

staan met andere mensen, en zorgen voor elkaar om zo betekenisvol en menselijk leven mogelijk te maken: zorg ter bestendiging van de relatie. Drie andere motieven waren gebaseerd op het denken van gezinstherapeut Boszormenyi-Nagy, die ervan uit gaat dat mensen vooral zorgen voor familieleden op basis van hun onverbrekelijke bloedband: zorg als plicht. Nog drie motieven verwezen naar Levinas, die stelt dat mensen voor elkaar zorgen, omdat het bestaan van de ander een beroep doet op menselijke verantwoordelijkheid: zorg als een daad van altruïsme. Tenslotte worden drie motieven gebruikt waarin de opvatting is verwerkt van Ricoeur, die stelt dat mensen voor een ander zorgen omdat er aan hen ook leven gegeven is, vanuit een verlangen om rechtvaardig te leven en het besef dat de rollen ook andersom hadden kunnen liggen: zorg als iets wat teruggegeven moet worden. Uit deze motieven blijken de respondenten vaker te kiezen voor 'Buber-motieven', gevolgd door 'Levinas-motieven', en minder vaak voor 'Ricoeur-' of 'Nagy-motieven.' Deze motieven hebben vooral betrekking op de relatie tussen zorgvrager- en gever, zoals verantwoordelijkheidsgevoelens en waardering van de onderlinge relatie. Dit onderzoek bevestigt dat mantelzorg wordt verleend omwille van de onderlinge relatie tussen mantelzorger- en verzorgde, en dat het zorgen zelf de bestendiging van die relatie is.

De analyse van de mantelzorgrelatie als complexe participatiepraktijk (figuur 5.3) maakt echter helder dat in de mantelzorgrelatie ook andere doelen een rol spelen dan alleen die van de oorspronkelijke relatie tussen twee personen die onderling zorg verlenen (C1). Er zijn ook diverse andere mensen betrokken vanuit andere participatiecontexten: de relatie met professionele zorgverleners, zorgorganisaties, overheden. Deze contexten hebben hun eigen doelen. Verhagen definieert de dominante ideologieën die bepalend zijn voor de zorglogica's die hij onderscheidt: familiaire zorglogica is gebaseerd op informele solidariteit, professionele logica op discretionaire dienstbaarheid, economische zorglogica op economisch liberalisme en politieke logica op sociale rechtvaardigheid. Gekoppeld aan deze zorglogica's zou het 'hoogste doel' van deze ideologieën kunnen worden gedefinieerd als doel van de vier participatiecontexten: solidariteit als doel van de oorspronkelijke sociale relatie (C1), dienstbaarheid als doel van de professionele relatie (C2), winst en keuzeoptimalisatie als doel van de economische context (C3) en recht of rechtvaardige verdeling als doel van de beleidscontext (C4). Ook Dooyeweerd en Chaplin geven deze doelen als kwalificerende functie van de sociale structuren die hier bedoeld worden. Zij stellen dat de kwalificerende functie van overheidsinstellingen 'recht' is en van economische organisaties 'beheer van schaarse goederen'[19]. Op basis van Dooyeweerd stellen Jochemsen e.a. (2006, p. 26) dat 'zorg' de kwalificerende functie van professionele zorgpraktijken is, maar dat in de praktijk ook andere functies om voorrang vragen, bijvoorbeeld economische of juridische.

Er zijn verschillende kwalificerende functies mogelijk van de participatiecontext waar volgens Verhagen familiaire logica van toepassing is. Het kan gaan om familierelaties, dan is bij Dooyeweerd en Chaplin de kwalificerende functie moreel of ethisch: 'zorg' of 'liefde'. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om buren- of vriendenrelaties. Zoals ook in de vorige casus besproken, hebben burenrelaties niet vanzelfsprekend 'zorg' tot doel, maar zijn ze gericht op het handhaven van een bepaalde 'publieke familiariteit'. De kwalificerende functie van burenrelaties is daarom eerder een sociale ('reguleren van sociaal verkeer') dan een ethische. Is de oorspronkelijke relatie van een mantelzorgpraktijk een

[19] Dooyeweerd en Chaplin gebruiken de term'frugality'.

vriendschapsrelatie, dan is de vraag wat het doel van die vriendschap was: was dat een sociaal doel (reguleren van sociaal verkeer), of kan ook zorg en liefde als bestemmingsfunctie van die vriendschap gelden? Hier is in feite een vraag aan de orde waarop in deze studie geen antwoord zal worden gegeven: wanneer noem je iemand een vriend?

In een mantelzorgpraktijk spelen dus verschillende doelen een rol, gekoppeld aan de verschillende doelen van de betrokken participatiecontexten. Voor de mantelzorgers en hun verzorgden zelf is de zorg en liefde zelf het doel, vanzelfsprekend voortkomend uit hun oorspronkelijke relatie. Andere betrokkenen kunnen echter ook andere doelen hebben met het in stand houden van de mantelzorgpraktijk: economische of beleidsdoelen. Ook mantelzorgers en zorgontvangers zelf kunnen de doelen van die participatiepraktijken mee nastreven: zo kunnen ze bijvoorbeeld bewust kiezen voor informele zorg boven professionele zorg, omdat ze vanuit politieke overwegingen vinden dat ze pas een beroep op de verzorgingsstaat moeten doen als ze eerst zelf oplossingen hebben gezocht. Een dergelijk motief is dan gekoppeld aan beleidsmatige context, waarin de mantelzorger zijn rol speelt als verantwoordelijk en actief burger.

5.4 Binnen de mantelzorgrelatie gelden regels die mantelzorgers zware plichten opleggen (derde claim)

5.4.1 Empirie: geen formele, maar wel veel informele regels voor mantelzorgers

Mantelzorgers en hun zorgontvangers zijn onderdeel van een gecompliceerde participatiepraktijk, bestaande uit meerdere participatiecontexten, zoals hierboven beschreven. De oorspronkelijke 'familiaire' context blijft daarin echter het meest bepalend voor hun onderlinge relatie. Juist in die context zijn de regels voor gedrag niet formeel vastgelegd. Er zijn echter wel degelijk informele regels herkenbaar in de relatie tussen mantelzorger en verzorgde. Deze komen in uitspraken van mensen regelmatig naar voren in de interviews met mantelzorgers in vormen die herkenbaar zijn als regels en normen voor een specifieke participatiepraktijk: bepaald gedrag *moet*, of *hoort* in de context van de relatie. In het antwoord op de vraag waarom de zorgontvanger mantelzorg nodig heeft, wordt regelmatig aangegeven dat de mantelzorger zolang het kan, ook *moet* zorgen voor de ander. Wat dit '*moeten'* of *'horen'* van mantelzorgers inhoudt, wordt hier geïllustreerd uit de interviews onder mantelzorgers in Zwolle. Daarin blijkt ook zeer bepalend te zijn wat de die ander, vaak een familielid, *wil*, of wat nog weer andere mensen, vaak ook familieleden, vinden dat *hoort*. De verzorgde heeft dus ook veel invloed op de rechten en plichten die verbonden zijn aan de toegekende functie van de mantelzorger.

Wat mantelzorgers zelf willen

Een aantal respondenten geeft aan dat zij zelf, of degenen die door hen verzorgd worden, vinden dat zij de betreffende zorg het beste kunnen geven. Ze willen niet dat een ander dit doet:

> *Zorgontvanger wordt verpleegd en ontvangt in principe alle dagelijkse zorg van verpleging, maar wanneer respondent langs komt heeft ze dikwijls "de ontlasting tot in haar blouse zitten". Respondent helpt haar dan zich te verschonen. (…) Respondent verwacht niet dat de verpleging meer tijd heeft om mevrouw vaker te verschonen. (…) Iemand heeft respondent op thuiszorg geattendeerd. Ze heeft toen wel contact*

gehad met Icare, maar ook aangegeven dat het geen zin had. Want als haar moeder naar het toilet diende te gaan, dan moest het ook direct gebeuren. Wachten tot er iemand van Icare zou komen, dan zou het toch al te laat zijn. (…) Respondent geeft aan dat ze zich nog steeds afvraagt of ze juist heeft gehandeld door haar moeder op te laten nemen in het verpleeghuis. "Ik had het langer vol kunnen houden, denk ik". Ze vertelt dat haar moeder in het verzorgingshuis gevallen was en de helft van haar gezicht was daardoor blauw en opgezet. De verpleging kon niet vertellen hoe dit kwam. Er is niet steeds iemand om op haar moeder te letten en dus denkt respondent: "Ze kan dan beter bij mij zijn, want ik houd haar tenminste in de gaten." (Vrouw, 68, zorgt voor moeder met dementie)

Respondent heeft na televisieprogramma's over verzorgingshuizen niet meer zoveel vertrouwen in deze manier van opvang. (Vrouw, 29 jaar, alleenstaande moeder van kind met visuele beperking en kind met ADHD, zorgt voor haar eigen moeder bij haar in huis)

Er is voor moeder een verpleeghuisindicatie, maar vader en dochter geven aan dat de zorg thuis meerwaarde heeft. Dochter: "In een verpleeghuis vindt alles plaats volgens vaste routines. Hier kan mama ons aangeven wat zij zelf wil en belangrijk vindt. Zij kiest voor in en rondom huis bloemen of geeft aan een bepaald schilderij ergens te willen hebben. En thuis kunnen we samen koken". Vader: "Bovendien past het niet bij het waarden en normenpatroon om moeder in een verpleeghuis te laten wonen" (Man, 40 en zijn dochter, 16, zorgen in eigen huis voor vrouw/moeder met A.L.S.)

Respondent gaat dagelijks tweemaal naar haar man in het verpleeghuis om hem koffie en eten te geven. Als de verpleging een hapje voor meneer houdt en hij weigert dit, dan geven ze het op, terwijl mevrouw dit meerdere keren herhaalt en dan wil hij soms toch nog wel. Ze geeft aan dat ze als familielid meer geduld heeft. (…) Respondent heeft gevochten om haar zoon weer aan het lopen te krijgen en hem met hand tand verdedigd als artsen of verpleegkundigen volgens haar te laks waren. Hierdoor heeft ze hem zelfs van de dood gered toen hij bijna stikte in het buisje van de sondevoeding en verpleegkundigen dachten dat hij gewoon een beetje benauwd was. (…) De begeleiders die bij haar zoon kwamen toen hij nog zelfstandig woonde vond mevrouw niet alles. Ze gaf aan dat ze met sommige wel goed overweg kon, maar anderen letten helemaal niet goed op of het huis wel echt schoon was. Mevrouw vertelde dat ze niet in de gaten hielden of hij zijn bed wel verschoonde. (Vrouw, 80, mantelzorger voor haar man met dementie en voor haar zoon met beperkingen door hersenbeschadiging)

De reden dat de respondent de zorg op zich wilde nemen, heeft in de beschreven situaties steeds een relatie met een gebrek aan vertrouwen in de professionele zorg. De professionele zorg schiet - in elk geval in de waarneming van de mantelzorger - tekort ten opzichte van de zorg die hij of zij zelf kon geven. De afweging voor de mantelzorger is dus niet alleen: 'wil ik deze zorg verlenen?', maar ook 'wil ik voor mijn man of vrouw, moeder, kind de beschikbare professionele zorg?'. De afweging tussen deze twee vormen van zorg bepaalt wat de mantelzorger 'wil'. Het aanbod van de professionele zorg – of tenminste het vertrouwen daarin – is dus van invloed op wat de mantelzorger 'wil'. Mantelzorgers treden daarbij zeer beschermend op. Ze zien het blijkbaar als hun taak om de zorgbehoevende persoon te beschermen tegen mogelijk tekortschietende zorg. Ook

als de zorg hen zelf zwaar valt, blijft de bescherming van de zorgontvanger belangrijker dan de eigen belangen. Dat blijkt ook uit een ander tekstfragment:

> *Een beroepskracht die respondent en haar man regelmatig bezoekt prikkelt haar om in te gaan op de onderlinge relatie en frustraties hierin: hoe is het om als vrouw altijd zorg te moeten dragen voor haar man. Respondente: "Ik zou dit zelf niet zo tegen mijn man zeggen. Hij heeft al genoeg zorgen over zijn eigen situatie. Dan wil ik hem niet opzadelen met mijn zorgen."* (Vrouw, 60, zorgt voor haar man met psychiatrisch problematiek en lichamelijke beperkingen)

> *De schoonmoeder van de respondent heeft het nodig om haar verhaal kwijt te kunnen. Ze vertrouwt de verplegers niet, is achterdochtig en kan alleen bij respondent haar verhaal kwijt. Voordat schoonmoeder opgenomen werd in het verpleeghuis moest de respondent haar echt in de gaten houden. Ze moest er een paar avonden in de week heen om te kijken of alles wel lukte en haar schoonmoeder belde haar soms wel tien keer per dag om aan te geven dat ze iets kwijt was of dat ze onrustig was door haar wanen. Respondent heeft zelf reuma en daardoor veel pijn. "Soms heb ik veel pijn en ben ik echt moe, maar dan moet ik toch nog even naar mijn schoonmoeder. Dit is wel zwaar. Als ik dan thuis kom lig ik soms om half negen al op bed."* (Vrouw, 45, zorgt voor schoonmoeder met Alzheimer).

Wat de verzorgde persoon wil

De interviews bieden echter ook voorbeelden van situaties waarin het niet zozeer het 'willen' van de mantelzorger doorslaggevend was, maar wat de verzorgde persoon wilde.

> *Hulpvrager wilde het liefst in eigen huis heengaan. (…) Respondent: "Ik stelde vaak de vraag aan mijn vader: wat wil jij dat er gebeurt? Deze ideeën of wensen nam ik dan heel serieus." (Man, 44, verzorgde zijn vader thuis in de laatste weken van diens leven)*

> *De Indonesische moeder van respondent heeft gezegd: "Ik ga liever dood in mijn eigen huis, dan dat ik opgenomen word in een verzorgingshuis". Ook had haar moeder gezegd na een suggestie van haar kant om eens te kijken of een bejaardenhuis misschien een optie zou zijn: "Naar een bejaardentehuis? Hou je niet van mij?" Dat is wel een reden voor mevrouw geweest om de zorg aan huis te geven.* (Vrouw, 29 jaar, alleenstaande moeder van kind met visuele beperking en kind met ADHD, zorgt voor haar eigen moeder bij haar in huis)

> *Respondent vertelt dat haar man het prettig vindt als zij er is. (…) Respondent onderhoudt sociale contacten en regelt de administratie. De belastingaangifte hebben ze nu uitbesteed. Haar man wilde toen ze dit net uitbesteed hadden hier nog wel graag controle over houden en had hier allerlei gedachten over. Het maakte hem angstig.* (Vrouw, 60, zorgt voor haar man met psychiatrisch problematiek en lichamelijke beperkingen)

> *Respondent geeft aan dat dit [het onderhouden van sociale contacten] ook altijd een spanningsveld is, omdat hij aan de ene kant zijn vrouw niet alleen wil laten, maar ook zelf wel zijn sociale contacten zou willen uitbouwen. Hij vertelt dat zijn vrouw ook wel jaloers wordt als hij een avondje uitgaat, en dat maakt het voor hem extra*

moeilijk. Hoewel hij weet dat het heel goed voor hem is om wel te gaan. (Man, 53, zorgt voor eigen vrouw met depressie)

De moeder van respondent wil alleen zorg van haar ontvangen en niet van anderen. Zo is respondent tweemaal met de organisatie 'Holiday Care' mee geweest samen met haar familie en moeder. Hierbij zijn dan ook verpleegkundigen aanwezig. Haar moeder wilde echter niet door de verpleegkundigen geholpen worden met wassen of door hen geduwd worden in de rolstoel. Respondent: "Kijk en dan ben ik ook zo van, nou dan doe ik het zelf wel even." "Als ik even weg liep naar een souvenirwinkeltje ofzo, dan schreeuwde mijn moeder heel hard dat ik haar niet alleen moest laten." (…) Respondent had na de longontsteking van haar moeder via Icare een hooglaagbed gekregen, zodat de ondersteuning wat gemakkelijker zou gaan voor respondent. Hier wilde haar moeder niet in liggen. "Ja, toen stond dat bed daar en lag mijn moeder gewoon weer in haar eigen bed". (…) De moeder van de respondent wilde niet opgenomen worden in het verpleeghuis, omdat ze alleen bij haar dochter wil zijn en door haar verzorgd wil worden. Toen ze eenmaal hoorde dat haar moeder opgenomen kon worden (…), durfde ze het haar ook niet te vertellen. (Vrouw, 68, zorgt voor moeder met dementie)

In het laatste voorbeeld is het ook duidelijk zeer belastend voor de mantelzorger om steeds te 'moeten' doen wat de verzorgde persoon wil, wat zij claimt van haar dochter ook wanneer deze zelf eigenlijk andere oplossingen wil inzetten. De dochter doorbreekt de situatie uiteindelijk door haar moeder te laten opnemen, maar ze heeft ook daar veel moeite mee. Ook in het volgende voorbeeld wil de mantelzorger waarschijnlijk wat anders dan de verzorgde persoon:

De Riagg had niet door hoe slecht het met de schoonmoeder van de respondent ging, aangezien schoonmoeder een beeld ophield. Als er een hulpverlener van Riagg kwam stond ze al om vijf uur op om koffie te zetten, aan te kleden etc. etc. Dan was ze helemaal bekaf als de hulpverlener weg was. De respondent werd niet serieus genomen en geloofd als ze vertelde hoe slecht het met haar moeder ging. Ze prikten niet door het gedrag van haar moeder heen. (Vrouw, 45, zorgt voor schoonmoeder met Alzheimer)

Soms is het niet de mantelzorger of verzorgde zelf van wie bepalend is wat ze 'willen' in de mantelzorgrelatie, het kan ook een derde persoon zijn, bijvoorbeeld een familielid:

Respondent verleent de zorg omdat het haar zoon is. Er is wel eens gesproken over 24-uurszorg elders, maar haar partner kan dit niet over zijn hart verkrijgen. Hij ziet volgens mevrouw de zorgzwaarte niet, omdat zij de zorg voor haar zoon op zich neemt. (Vrouw, 47, zorgt voor zoon van 16 met Asperger en ADHD en zoon van 12 met ADHD)

Wat de mantelzorger en verzorgde 'moeten'

De respondenten hebben het niet alleen over wat ze willen, maar ook wat ze denken te 'moeten' of wat volgens hun gevoel 'hoort'.

"Als we op vakantie willen o.i.d. moeten we altijd iets regelen en verder hou je in je planning altijd rekening met de dagen dat we naar schoonmoeder gaan. Ja, dan kan je wel gaan fietsen in Limburg, maar dan denk ik steeds aan moeder. Dat ze op ons

zit te wachten en verder geen bezoek krijgt. Dan ga ik liever naar haar toe nu het nog kan. Dat fietsen komt dan later wel een keer" (Vrouw, 45, zorgt voor schoonmoeder met Alzheimer).

Ook de volgende respondent vindt dat ze voor haar kind 'hoort' te zorgen:

Respondent geeft aan dat ze zich altijd een heel slechte moeder heeft gevoeld: "Ik liet mijn kind immers opnemen en kon mijn andere kinderen geen veiligheid bieden". (Vrouw, 47, zorgt voor zoon van 16 met Asperger en ADHD en zoon van 12 met ADHD)

Het is daarbij niet altijd duidelijk wie bepaalt wat de mantelzorger 'moet'. Het zijn ook niet zozeer andere personen die bepalen dat ze iets doen, het zijn de regels en normen van de sociale context van de mantelzorger die het gedrag bepalen. Die regels zijn niet in iedere situatie hetzelfde: de (onbewuste) redenering die leidt tot het gevoel dat de mantelzorger 'moet' zorgen kan verschillend zijn. In de ene situatie vind de respondent dat hij (of zij) de zorg moet geven, omdat hij de laatste is die zich nog voor de hulpbehoevende persoon verantwoordelijk voelt (als ik het niet doe, doet niemand het); in de andere situatie vindt de respondent dat zij de zorg moet geven, omdat ze als moeder de eerstverantwoordelijke is (het hoort bij de rol van een moeder).

Wat mantelzorger en verzorgde willen van respijtzorg of ondersteuning

Ook wanneer aan de mantelzorgers gevraagd wordt naar het inschakelen van ondersteuning of overdracht van zorgtaken aan familieleden of vrijwilligers (respijtzorg), geven ze vaak een antwoord waarin blijkt dat hun eigen 'willen' en dat van de verzorgde een grote rol speel.

Respondent heeft sinds kort een relatie en haar vriend geeft haar wel ondersteuning, hoewel respondent het lastig vindt dit te accepteren. "Zo kom je zo snel in een afhankelijke relatie, en dat is niet wat ik wil. Ik wil gewoon een gelijkwaardige relatie". (…) Op de vraag of ze zelf geen ondersteuning zou willen omdat ze al 25 jaar zorg verleent aan zoon en man geeft ze aan dat ze dit niet wil. "Ik wil niet afhankelijk zijn". Hierin is mevrouw heel resoluut. Ze geeft aan dat het in haar aard zit om te zorgen en dat ze van aanpakken weet. (…) Respondent had onlangs een bruiloft. Een kennis had toen aangeboden om naar haar man te gaan 's middags, maar respondent is toen in de ochtend naar haar man gegaan, omdat ze toch elke dag naar hem toe wil. (…) Respondent vertelt dat ze door de complexe gezinssituatie [vier zorgbehoevenden waarvan er twee mantelzorger zijn voor de anderen] constant onder druk staat. Daarbij geeft ze aan dat ze perfectionisch is en daarom veel zelf wil doen. (…) Respndent geef op de vraag of ze vervangende zorg zou willen gebruiken aan, dat ze geen vervangende zorg zoals zorg geboden door een vrijwilliger zou willen, omdat ze dit vervelend zou vinden voor haar man. "Dan zit hij te kijken, wie is dat dan? Dat vind ik zielig." (Vrouw, 80, mantelzorger voor haar man met dementie en voor haar zoon met beperkingen door hersenbeschadiging)

"Het probleem is zo complex voor buitenstaanders dat die niet mee kunnen denken en voelen" (Vrouw, 47, zorgt voor zoon van 16 met Asperger en ADHD en zoon van 12 met ADHD)

"Ik heb hier [aangeboden ondersteuning door een vrijwilliger] geen gebruik van gemaakt, omdat mijn man dit moeilijk zou vinden. En daarbij moet zo'n vrijwilliger mij ook liggen". (…) Respondent geeft aan dat haar buren haar man bijvoorbeeld binnen roepen voor een kopje koffie wanneer hij aan het wandelen is. Of ze vraagt haar buren wanneer ze zelf weg moet om een keertje bij haar man te kijken. Ze geeft aan dat dit geweldig is, maar dat ze ook niet teveel een beroep op hen wil doen. (…) Respondent vertelt dat haar kinderen in noodgevallen ook bereid zijn om te helpen, maar "ik wil ze er niet teveel mee belasten, dat doe je toch als moeder liever niet. Je wilt ze dan toch beschermen." (Vrouw, 60, zorgt voor haar man met psychiatrisch problematiek en lichamelijke beperkingen)

Bovenstaande voorbeelden uit de interviews laten zien hoe complex de gedragingen van mantelzorgers, hun zorgontvangers en soms ook betrokken derden op individueel niveau tot stand komen en hoezeer hun 'motivatie' om de zorg te verlenen het resultaat is van complexe psychische mechanismen tussen zorgende, verzorgde en omgeving. Het is zelden puur een individuele afweging tussen de voor- en nadelen van de verschillende opties. De regels die gelden binnen de mantelzorgrelatie ontstaan niet op grond van enkel een individuele afweging, maar zijn het resultaat van sociale interactie binnen een sociale structuur. De mening van de verzorgde en andere familieleden telt zwaar mee, evenals de heersende opvattingen over wat een goede moeder, man, dochter, buur etc. 'hoort' te doen. Daarbij zijn mantelzorgers geneigd om meer de zorgontvanger te beschermen, dan om op hun eigen belangen te letten. Dat betekent ook dat ze het erbij vinden horen dat ze de verzorgde persoon afschermen van de zorgen over hun eigen belasting door de mantelzorg. Professionele zorg of respijtzorg door vrijwilligers wordt zeker niet altijd als een goede oplossing gezien voor de eigen belasting, maar soms zelfs als falen van de mantelzorger zelf, of als tweederangs oplossing. De mantelzorger en verzorgde vinden de informele zorg vaak beter dan het professionele en vrijwilligersaanbod.

5.4.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken

Er zijn dus allerlei informele regels die een rol spelen in de mantelzorgrelatie. Wat mantelzorgers, verzorgenden en omgeving van elkaar (of voor elkaar) 'willen' en wat volgens hen 'moet' of 'hoort' is sterk bepalend voor hun gedrag. Deze regels worden over het algemeen niet als zodanig herkend door de betrokkenen zelf, maar wel degelijk 'gevoeld' als een plicht of als een vanzelfsprekendheid (par. 6.3). Hochschild (2003) onderscheidt *framing rules* en *feeling rules,* waarbij de *framing rules* betrekking hebben op de gehanteerde normen, en de *feeling rules* de vertaling daarvan zijn in het gevoel van iemand dat iets hoort of moet.

De *framing rules* zijn niet eenvoudig te veralgemeniseren voor alle mantelzorgers, en de *feeling rules* nog minder. Ze komen tot stand in een samenspel tussen mantelzorger, zorgontvanger en hun omgeving. En die omgeving bestaat uit alle vier de participatiecontexten zoals gedefinieerd in de vorige paragrafen (C1, C2, C3, C4). De doelen van elk van deze contexten kunnen een rol spelen in de overwegingen. Wel blijkt uit de interviews dat vooral de oorspronkelijke relatie belangrijk wordt gevonden. Ook als de gehanteerde regels leiden tot een belastende situatie voor de mantelzorger, of als niet alle problemen voor de zorgontvanger opgelost kunnen worden, wordt de situatie soms omwille van de persoonlijke relatie toch voor lief genomen. De persoonlijke relatie tussen mantelzorger

en zorgontvanger is voor hen zelf belangrijker dan de feitelijke zorg die wordt gegeven, blijkt ook uit ander onderzoek. Zo beschrijven Gooberman-Hill en Ebrahim (2006) dat zorgontvangers niet over hun mantelzorgers spreken als '*carers'*. In de onderlinge relatie blijft de oorspronkelijke sociale rol (van echtgenoot, vriend, buurman) belangrijker dan de rol van mantelzorger. De regels die de mantelzorgers hanteren worden daarom over het algemeen meer bepaald door de regels die passen bij de oorspronkelijke 'zorg-loze' relatie (C1) dan door regels die voortkomen uit de doelen van de andere betrokken participatiecontexten.

Tonkens e.a. (2009) analyseren de door hen onderzochte mantelzorgnetwerken aan de hand van Hochschilds *feeling* en *framingrules.* Zij laten zien dat het per type netwerk verschilt welke regels gelden.

Voor **gemengde netwerken** analyseren zij als belangrijkste regels dat mensen recht hebben op zorg, en dat mantelzorgers en cliënten de vanzelfsprekende autoriteit zijn over vorm en inhoud van die zorg. Als familielid ben je niet verplicht te zorgen, maar wanneer het nodig is schakel je professionele hulp in. Hulp van buren en vrienden is al helemaal geen verplichting, maar een gift, waar eventueel wederdiensten tegenover gesteld worden.

In **familienetwerken** geldt als belangrijkste *framing rule* intergenerationele reciprociteit: "wij zorgen voor elkaar". Ook historische *framing rules* spelen een rol: "vergeleken met mijn moeder is de zorg die ik geef niet zwaar". Professionele hulp wordt pas ingeroepen als het niet lukt om de zorg binnen familiekring te organiseren.

In **professionele netwerken** onderscheiden Tonkens e.a. verschillende regels voor autochtone en allochtone netwerken. In autochtone netwerken is een belangrijke *framing rule* dat je recht hebt op professionele zorg en dat het de taak is van de overheid om daarin te voorzien. Met name voor bepaalde zorg (wassen, schoonmaken, verplegen) geldt dat het een taak voor professionals is, voor emotionele ondersteuning zijn mantelzorgers wel de eerst aangewezenen. In allochtone netwerken geldt vaker die situatie dat een familienetwerk is overgegaan in een professioneel netwerk, en zijn de 'oude' *feeling en framing rules* van dat netwerk nog van toepassing.

In **geïsoleerde spilzorgnetwerken** wordt ook een onderscheid gemaakt tussen autochtone en allochtone netwerken: autochtone spilzorgers hanteren als regel dat ze zelf de zorg aan moeten kunnen, er niet met anderen over horen te praten, en zeker vrienden en buren er niet mee lastig valt. Bij allochtone spilzorgers gelden bijvoorbeeld ook regels met betrekking tot familieverhoudingen: een goede vrouw zorgt zelf voor haar man, gehoorzaamt haar ouders en echtgenoot, je moet voorkomen dat je de schijn wekt geen goede vrouw te zijn.

In **teleurgestelde spilzorgnetwerken**: spilzorgers verwachten meer zorg van de overheid, minder van de sociale omgeving, en ze verwachten dat ze zelf meer bij de zorg betrokken worden omdat ze veel ervaring hebben met en kennis over de problematiek van degene die ze verzorgen.

Voor een groot deel komen de *feeling* en *framing rules* die Tonkens e.a. analyseren overeen met de regels die zichtbaar zijn in de uitspraken van de Zwolse mantelzorgers. De suggestie kan gewekt worden dat mensen met verschillende *feeling* en *framing rules* kiezen voor verschillende typen netwerken. Dat is echter maar in beperkte mate het

geval. In de analyse van Tonkens e.a. is wel zichtbaar dat er verschillen bestaan tussen culturen wat betreft hun opvattingen over wie verantwoordelijk is voor zorg: jijzelf, je familie of de overheid. Dat leidt bij Tonkens e.a. tot subcategorieën (allochtoon en autochtoon) binnen de geïdentificeerde typen netwerken. Ook in het onderzoek onder Zwolse mantelzorgers is zichtbaar dat allochtone mantelzorgers zorg door familie vaak vanzelfsprekend vinden, en zorg door de overheid niet. Naast het onderscheid in *feeling* en *framing rules* tussen allochtoon en autochtoon speelt echter ook een ander achtergrondkenmerk een rol: het opleidingsniveau. Tonkens e.a. geven aan dat typerend voor de gemengde zorgnetwerken is dat de centrale mantelzorger een witte, hoogopgeleide vrouw is, vaak met een professionele zorgachtergrond. Een belangrijke factor die bepaalt welke regels van toepassing worden geacht in de mantelzorgrelatie, is dus de mate waarin de 'participanten' opgegroeid en opgeleid zijn met de regels van de Nederlandse verzorgingsstaat. Hier gaat de laatste paragraaf van deze casus verder op in.

Er is echter nog een andere factor die bepaalt wat een mantelzorger 'wil' of denkt te 'moeten'. Wat de mantelzorger en zorgontvanger willen, wordt in sommige gevallen door de respondenten zelf naar de achtergrond geschoven met het argument dat het aanbod van professionele zorg niet beschikbaar is of niet van de juiste kwaliteit. Dat komt bij verschillende Zwolse respondenten naar voren: ze vinden dat er in de professionele zorg niet voldoende oog is voor wat hun naaste nodig heeft, of ze vertrouwen bij voorbaat de voorzieningen niet. Het is een schrikbeeld van diverse respondenten om opgenomen te 'moeten' worden, en mantelzorgers zien dat als een falen van de eigen zorg. Van der Roest (2009) en Meiland e.a. (2005) beschrijven dat juist de fase van de zorgrelatie waarin de zorgbehoefte wel toeneemt en er nog géén professionele zorg is ingeschakeld de zorg een grote emotionele impact heeft op de mantelzorgers. In de afwegingen die de mantelzorgers maken speelt dus niet alleen de onderlinge relatie met de zorgontvanger een rol, maar ook de alternatieven worden gewogen.

In het onderzoek onder de Zwolse mantelzorgers komt het vermijden van professionele zorg vooral voor bij allochtone respondenten, wat deels toe te schrijven is aan de gehanteerde regel dat de familie verantwoordelijk is voor zorg, maar de respondenten noemen ook negatieve beeldvorming in de media over Nederlandse verzorgingshuizen.

Een groep die professionele zorg mijdt of er kritiek op heeft zijn de respondenten die zorgen voor iemand met psychiatrische problematiek. Hetzelfde beschrijven *Tonkens* e.a. voor de 'teleurgestelde spilzorgers', in hun onderzoek ook vooral ggz-cliënten: zij hebben veel kritiek op professionele zorgverleners. Hier speelt vaak ook zorgmijdend gedrag van de verzorgde persoon, samenhangend met zijn problematiek een rol, en ook schaamte over de problematiek. Tonkens e.a. geven ook aan dat teveel personele wisselingen in de hulpverlening een rol spelen. Ook bij de Zwolse mantelzorgers is het een belangrijke reden om zelf zorg te blijven verlenen dat zij zelf voor de verzorgde persoon de constante, vertrouwde factor zijn. Veel personele wisselingen in zorg en hulpverlening dragen eraan bij dat mantelzorgers zelf een belangrijke rol zullen willen blijven spelen. De kwaliteit van de zorg, en de beeldvorming daarover, is zo zeker ook een factor die bepaalt wat mantelzorgers 'willen'.

Mogelijk is het ook niet alleen de (verwachte) kwaliteit van de professionele zorg die een rol speelt, maar ook het gegeven dat met het 'binnenhalen' van professionele organisaties ook de doelen van die organisatie de zorgrelatie binnenkomen. Sommige responden-

ten geven iets dergelijks aan, bijvoorbeeld door te wijzen op de routines van een verzorgingstehuis die niet voldoende ruimte geven voor wat de patiënt zelf wil.

Het inschakelen van formele zorg is voor sommige mantelzorgers vanzelfsprekender dan voor anderen. Zoals hierboven beschreven heeft dat te maken met de mate waarin mantelzorgers zijn opgegroeid en opgeleid in de verzorgingsstaat. Maar ook de aard van de problematiek speelt een rol. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een onderzoek van het SCP, waarin 112 mantelzorgers die een vergoeding ontvangen vanuit het pgb van de zorgontvanger (op basis van AWBZ of Wmo) worden vergeleken met 2336 onbetaalde mantelzorgers (Sadiraj e.a., 2011). Ze constateren dat vooral mensen die intensieve mantelzorg verlenen een beroep doen op een pgb en op respijtzorg. Ook mensen die die zorg verlenen aan vrienden doen eerder een beroep op deze betaalde voorzieningen dan mensen die zorg verlenen aan partners of ouders. Dat voor zorg aan vrienden of kennissen vaker een beroep wordt gedaan op een pgb, heeft volgens het SCP waarschijnlijk te maken met het gegeven (dat ook uit deze casus naar voren komt), dat mensen de zorg aan vrienden of kennissen minder vanzelfsprekend vinden dan de zorg aan familieleden. Het gaat er dan niet zozeer om dat het zorgverlenen 'moet' of 'hoort' omdat het 'juist' is, maar vooral omdat de mantelzorger het 'wil' omdat het 'leuk' is en omdat het 'loont'. De financiële vergoeding kan helpen bij het 'leuk' en 'lonend' houden van de zorgtaken.

Hetzelfde onderzoek laat echter ook zien dat er vaker een pgb of respijtzorg wordt aangevraagd door mensen die zorgen voor eigen kinderen, en door mensen die zorgen voor iemand met een verstandelijke beperking. Hier ligt minder voor de hand dat een pgb wordt ingezet om de zorg 'leuk' en 'lonend' te houden, omdat dat helemaal niet de belangrijkste motivatie is om zorg te verlenen. Uit deze casus blijkt namelijk, dat juist zorg door ouders voor hun eigen kinderen als een grote vanzelfsprekendheid en plicht wordt gezien. Een verklaring voor het feit dat zij toch juist een beroep doen op een pgb, is dat deze specifieke mantelzorgrelaties heel herkenbaar zijn als langdurige en zware emotionele én financiële belasting voor de mantelzorger zelf, zodat ze veel meer bewust omgaan met de mogelijkheden voor ondersteuning en financiële vergoeding, ook voor zichzelf. Dat verklaart ook waarom het juist mantelzorgers van mensen met een verstandelijke beperking zijn die een beroep doen op het pgb: juist van dat type beperking is vaak duidelijk dat het een permanente situatie betreft. Ouders van een kind met een verstandelijke beperking zullen zich veel eerder dan bijvoorbeeld de kinderen van een dementerende ouder realiseren dat ze voor zeer lange tijd, mogelijk hun leven lang, zware zorg zullen moeten bieden. Ze realiseren zich, zoals de respondente uit deze casus: "ik heb levenslang!" De relatie tussen verzorgende en zorgontvanger heeft dan eigenlijk nooit een 'zorg-loze' periode gekend. Door de situatie gedwongen zien ze de noodzaak om de zorg goed te organiseren, zodat die ook voor henzelf zoveel mogelijk emotioneel en financieel dragelijk is. Mogelijk is ook van invloed dat juist rond zorg voor jonge kinderen in Nederland veel professionele ondersteuning is georganiseerd (kraamzorg, consultatiebureaus, ggd's, centra voor jeugd en gezin), waardoor ouders al vroeg op alle mogelijkheden voor meer specialistische zorg worden gewezen.

Een andere reden dat mantelzorgers voor hun eigen kinderen en voor mensen met een verstandelijke beperking eerder een beroep doen op een pgb dan anderen, is dat deze mantelzorgers meer vanzelfsprekend ook de regie over de zorg hebben. Het 'willen' en 'moeten' van de mantelzorger wordt nog niet sterk beïnvloed door het 'willen' van de zorgontvanger. De zorgontvanger heeft ook niet de regie, maar de mantelzorger. In de

genoemde relaties is de functie van mantelzorger zo duidelijk toegekend aan de mantelzorgers, dat ze ook goed een beroep kunnen doen op de rechten die bij de functie van mantelzorger horen.

Mantelzorgers die zorgen voor hun ouder of partner, rollen vaker vanuit een zorg-loze, gelijkwaardige relatie, geleidelijk via lichte naar zwaardere zorg. Ze hebben hierdoor veel minder snel in de gaten dat ze mantelzorger zijn, en realiseren zich ook niet snel dat ze een beroep kunnen doen op mantelzorgondersteunende voorzieningen. Bovendien heeft de volwassen zorgontvanger zolang hij nog maar lichte zorg nodig heeft vaak zelf de regie over de zorg, en is het juist een gevoelig proces om die regie aan de mantelzorger over te dragen. In het proces van de institutionalisering van de mantelzorgrelatie is informeel al wel zo duidelijk de functie van mantelzorger aan hen toegekend, dat ze de bijbehorende plichten van die functie accepteren, maar nog niet zo duidelijk dat ze ook aanspraak maken op formele rechten die bij die functie horen. De stap naar formalisering van de mantelzorgrelatie – bijvoorbeeld voor het organiseren van betaling vanuit een pgb of voor respijtzorg – is een grote stap voor iemand die mantelzorger wordt in een oorspronkelijk 'zorg-loze' en gelijkwaardige relatie. Die oorspronkelijke relatie blijft voorop staan in alle afwegingen.

Op het moment dat de sociale rol 'mantelzorger' wel expliciet wordt toegekend, *kan* dat voor de mantelzorger een bijstelling gaan betekenen van de set regels die hij van toepassing acht op de relatie met degene die hij verzorgt. Een mantelzorger die zich realiseert dat wat hij doet "helemaal niet zo gewoon is", staat zichzelf toe om andere regels en normen toe te passen dan degene die stelt "dat doe je toch gewoon?" De eerste mantelzorger kan zo tot de regel komen dat ze niet altijd alles zelf 'moet' doen, maar ook professionele zorg 'mag' inschakelen. Ze zou ook gemakkelijker negatieve emoties over de zwaarte van de zorg toe kunnen laten. De mantelzorger die ervan uitgaat dat de zorgrelatie 'gewoon' is, past de regels toe voor een normale ouder-kindrelatie waarin de ouder alle zorg geeft die het kind nodig heeft, en vertaalt dit in regels zoals "dit hoor je toch te doen voor je kind". Wat hier in feite gebeurt, is dat de regels uit een andere participatiecontext (een andere zorglogica) zwaarder gaat wegen. Dit gebeurt niet door de situatie te veranderen, maar door de kennis erover te veranderen. Het gevolg kan wel zijn dat de mantelzorger tot andere regels komt voor het eigen gedrag: de zorg is niet langer een plicht, maar een keuze, en die keuze 'mag' ook anders gemaakt worden, bijvoorbeeld met het oog op het eigen welzijn of met het oog op andere sociale rollen die de mantelzorger vervult in andere contexten. Maar niet iedereen die voor een naaste zorgt, accepteert dit als een nieuwe sociale rol, sommige mantelzorgers weigeren om de regels van andere participatiecontexten te gaan toepassen op hun 'gewone' relatie met de verzorgde.

5.5 Hoeveel mantelzorg wordt er al gegeven?

5.5.1 Empirie: mantelzorg in Putten, Westervoort, Wageningen en dorpen Barneveld

Hoeveel mensen zijn er eigenlijk mantelzorger? Dit is sterk afhankelijk van de definitie die voor 'mantelzorger' gehanteerd wordt. In dit hoofdstuk zijn al diverse definities genoemd. In de onderzoeken in Putten, Westervoort, Barneveld en Wageningen is bepaald wie mantelzorger is door de respondenten de vraag voor te leggen: "Heeft u in de afge-

lopen 12 maanden **onbetaald** zorg of hulp verleend aan iemand met een beperking of ziekte?" De respondenten die 'ja' antwoordden, kregen nog een aantal andere vragen voorgelegd over de door hen verleende mantelzorg. De data die zo verkregen werden, zijn samengevat in tabel 5.4.

Tabel 5.4 Kenmerken van de mantelzorg: antwoorden van de respondenten die in de afgelopen 12 maanden onbetaalde hulp hebben verleend, in percentages

Variabele	Westervoort (n = 84)	Putten (n = 160)	Barneveld (n = 353)	Wageningen (n = 159)
Aan wie is hulp verleend?				
partner	14	13	10	18
(groot)ouders	29	23	27	22
(klein)kinderen	18	22	17	19
verdere familie	1	11	9	8
vrienden/kennissen	17	11	13	15
mensen uit de buurt	14	11	13	16
anderen	7	9	11	3
totaal alle mantelzorgers	*100*	*100*	*100*	*100*
Waar woonde deze persoon?				
eigen huis	19	21	18	25
in mijn straat (niet eigen huis)	13	13	14	16
in mijn woonplaats (niet eigen straat)	31	42	37	30
in andere woonplaats	37	23	31	30
totaal alle mantelzorgers	*100*	*100*	*100*	*100*
Hoe lang is aaneengesloten hulp verleend?				
minder dan een week	27	28	30	31
een week tot en met drie maanden	33	22	23	23
meer dan drie maanden	39	50	47	45
totaal alle mantelzorgers	*100*	*100*	*100*	*100*
Hoeveel tijd per week?				
0 tot 8 uur	68	76	76	81
9 tot 16 uur	19	14	15	13
meer dan 16 uur	13	11	8	7
totaal alle mantelzorgers	*100*	*100*	*100*	*100*
Mantelzorgers volgens brede definitie (als percentage van de gehele bevolking)	39	43	45	41
Mantelzorgers volgens definitie meer dan 8 uur per week én meer dan drie maanden aaneengesloten (als percentage van de hele bevolking)	8	15	15	13

In alle onderzochte gemeenten wordt ongeveer tweederde van de mantelzorg verleend aan directe familieleden. De percentages mantelzorgers volgens de brede definitie (zonder een afbakening van de duur en intensiteit van de hulpverlening) zijn in alle onderzochte gemeenten hoog: 39 tot 45 procent van alle respondenten is volgens deze brede definitie mantelzorger. Wel gaat dit voor een zeer groot deel (68 tot 81 procent) om lichte zorg, tot maximaal 8 uur per week. Ook werd een deel van deze zorg (50 tot 61 procent) minder dan drie maanden achtereen gegeven.

Worden in de data alleen die respondenten geselecteerd die meer dan 8 uur per week en meer dan drie maanden aaneengesloten hulp verlenen, dan ziet de groep er anders uit: 8 tot 15 procent van de bevolking valt dan binnen de definitie van 'mantelzorger' (onderste rijen van tabel 5.4).

5.5.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken

Het Sociaal en Cultureel Planbureau laat regelmatig in publicaties zien hoeveel mantelzorgers Nederland kent. Dit waren in 2008 (Oudijk e.a., 2010) 3,5 miljoen mantelzorgers van 18 jaar en ouder. Dat betekent dat van elke vijf volwassenen in Nederland er één mantelzorger is. 2,3 miljoen daarvan verleenden langdurig (meer dan 3 maanden aaneengesloten) zorg, 1,4 miljoen gaven intensieve zorg (meer dan acht uur per week), 1,1 miljoen Nederlanders gaven langdurige én intensieve zorg. Het werkelijke aantal mantelzorgers in Nederland zal overigens nog hoger liggen, omdat er ook mantelzorgers zijn die jonger zijn dan 18 jaar.

Het is echter sterk afhankelijk van de gebruikte definitie en de opsporingsmethode hoeveel mantelzorgers er gevonden worden in onderzoeken. In een onderzoek van Exel e.a. (2002) werden bijvoorbeeld ook mantelzorgers tot de onderzoekspopulatie gerekend die minder dan 8 uur per week of 3 maanden lang mantelzorg verlenen. Deze mantelzorgers zijn opgespoord via de bestaande Steunpunten Mantelzorg. Zo konden zij concluderen dat mantelzorgers vaak thuiswonende kinderen hebben, terwijl het SCP (Oudijk e.a., 2010) stelt - op basis van een steekproeftrekking die een meer representatief beeld geeft van de hele Nederlandse bevolking - dat mantelzorgers relatief vaak deel uitmaken van een tweepersoonshuishouden. Met een verschillende definitie van 'mantelzorger' en met een andere afbakening van de onderzoekspopulatie worden dus verschillende conclusies getrokken over 'de mantelzorger'.

5.6 De Wmo-ambitie en de realiteit van de mantelzorgpraktijk

5.6.1 Mantelzorgbeleid en overheidsinvloed op de mantelzorgpraktijk

De Wmo geeft specifieke aandacht aan mantelzorgers. Het meest expliciet worden mantelzorgers genoemd in prestatieveld 4: "Het ondersteunen van mantelzorgers, daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers." Van vrijwilligers en mantelzorgers stelt het ministerie in 2007 in de 'Beleidsbrief mantelzorg en vrijwilligerswerk 2008 – 2011':

> *"Vrijwilligers en mantelzorgers dragen in belangrijke mate bij aan de zelfredzaamheid en participatie van anderen. En: dragen bij aan verbinding, aan het vergroten van de onderlinge betrokkenheid en sociale samenhang in onze maatschappij. Vrij-*

willigerswerk en mantelzorg bieden burgers de mogelijkheid tot ontmoeting, tot het opdoen van contacten." (TK 2007-2008, 30169, nr. 11, p. 1)

In 2008 gaf het ministerie twee aanvullende notities uit waarin aan gemeenten werd voorgeschreven welke basisvoorzieningen zij op dit prestatieveld dienen te bieden (TK 2008-2009, 30169, nr. 11 en nr. 19). Daarnaast wordt het belang van mantelzorg voor de realisatie van Wmo-doelen ook in de Memorie van Toelichting benadrukt. Zo wordt beschreven dat mensen met problemen eerst zelf *en in hun eigen directe omgeving* naar oplossingen moeten zoeken. In de praktijk wordt dan ook bij de indicatiestelling voor het toekennen van voorzieningen op basis van de Wmo gevraagd naar de mogelijkheid een beroep te doen op familieleden of vrienden. Op deze manier wordt mantelzorg als eerste en meer vanzelfsprekende oplossing gepresenteerd dan door de gemeente verstrekte hulpmiddelen of professionele voorzieningen. Het is nadrukkelijk de opzet van de Wmo dat op deze manier mensen die prima in staat zijn voor zichzelf en hun naasten te zorgen, niet toch een beroep doen op publieke middelen.

Het is echter niet zo eenvoudig om deze algemene regel die in de MvT bij de Wmo wordt geformuleerd toe te passen in de lokale praktijk. Want hoe bepalen gemeenten of mensen in staat zijn voor zichzelf en voor hun naasten te zorgen? In de praktijk heeft dit heel praktische consequenties, die bijvoorbeeld worden aangekaart door middel van Kamervragen:

"Welke verantwoordelijkheden hebben kinderen van 5–12 jaar naar uw oordeel voor de zorg van een gehandicapte of zieke ouder? Waar ligt voor u de grens tussen 'zelf een boterham smeren' en het verlenen van mantelzorg?" (TK brief 2010Z14935, 22 november 2011, pag. 2)

Dergelijke vragen laten zien wat de consequentie is van het maken van onderscheid tussen 'gebruikelijke zorg' en 'mantelzorg': gemeenten en zelfs het Rijk worden gevraagd aan te geven welke klusjes kinderen thuis wel en niet moeten doen. En die vraag wordt ook beantwoord, namelijk door middel van het Protocol Gebruikelijke Zorg, opgesteld door het CIZ, en vaak gebruikt in de indicatiestelling voor Awbz-voorzieningen. De grens die in dit protocol wordt gelegd tussen 'gebruikelijke zorg' en 'mantelzorg' kan ook door gemeenten worden gebruikt bij het verstrekken van Wmo-voorzieningen. Maar óf ze dat ook doen wordt wel aan de beleidsvrijheid van gemeenten zelf overgelaten.

Wat feitelijk gebeurt in dit protocol en in het antwoord van de minister op bovenstaande Kamervraag, is dat de rijksoverheid uitspraken doet over in gezinnen geldende regels. Dit doet de minister met een beroep op volgens haar algemeen geldende regels:

"Het protocol gebruikelijke zorg gaat ervan uit dat een ouder, partner of kind de normale dagelijkse hulp bij het huishouden biedt. Het gaat om huishoudelijke taken die naar algemeen aanvaardbare maatstaven verwacht mogen worden van ouders, een partner maar ook van kinderen. Als het gaat om de vraag welke bijdrage kinderen kunnen leveren aan het huishouden, zijn daar grenzen aan verbonden. Deze grenzen zijn juist nadrukkelijk opgenomen in het protocol. Bij de bijdrage die kinderen kunnen leveren aan de huishoudelijke taken geeft het protocol aan dat de leeftijd en het psychosociaal functioneren van kinderen van invloed is op wat je van kinderen kan en mag verwachten. Ik vind het met inachtneming van het bovenstaande, aanvaardbaar dat kinderen, rekening houdend met hun leeftijd en naar hun vermogen, een handje meehelpen in het huishouden, of er nu wel of niet sprake is

van gezinsleden die ziek of gehandicapt zijn. Volgens het protocol kunnen kinderen tussen 5 en 12 jaar naar hun eigen mogelijkheden betrokken worden bij lichte huishoudelijke werkzaamheden als opruimen, tafel dekken/afruimen, afwassen/afdrogen, boodschap doen, kleding in de wasmand gooien. Kinderen vanaf 13 jaar kunnen, naast bovengenoemde taken hun eigen kamer op orde houden, d.w.z. rommel opruimen, stofzuigen, bed verschonen. Daarbij is geen sprake van het verlenen van zorg aan een zieke of gehandicapte ouder, laat staan het overnemen van zorg. Dat zou ik ook niet goed vinden." (TK brief 2010Z14935, 22 november 2011, pg. 2, 3)

De wetgever doet dus uitspraken over wat ze 'goed vindt' in de verdeling van huishoudelijke taken. Het is inderdaad voor te stellen dat een protocol 'gebruikelijke zorg' belangrijk is voor het bepalen van de noodzaak van bepaalde voorzieningen. Het formuleren van deze grenzen geeft echter ook de suggestie dat de overheid invloed heeft op de informele regels in huis, de *framing rules* en *feeling rules* die het gedrag van de gezinsleden bepalen. Dat blijkt uit bovenstaande normatieve uitspraken over wat kinderen wel en niet 'horen', 'moeten' of 'mogen' doen in huis. De invloed van deze uitspraak is echter zeer beperkt. In de eerste plaats kunnen de gestelde grenzen niet gebruikt worden om kinderen opdracht te geven tot de genoemde taken, ze kunnen alleen worden gebruikt als argument om professionele zorg te onthouden aan een aanvrager. Bovendien zijn gemeenten niet verplicht dit protocol 'Gebruikelijke zorg' te hanteren bij de indicatiestelling voor huishoudelijke hulp. Het is dus een beslissing van gemeenten zelf om - met een verwijzing naar dit protocol - aanvragers van Wmo-voorzieningen te vragen de regels die in hun mantelzorgrelatie gelden bij te stellen naar de norm van het protocol. Als gemeenten dat inderdaad doen, en de hulpvrager heeft bovendien geen andere opties om anderen in te schakelen voor hulp, dan kan dit daadwerkelijk leiden tot beïnvloeding van de regels in de mantelzorgrelatie: de mantelzorger 'mag' wel lichamelijke zorg blijven verlenen, maar 'moet' ook de huishoudelijke taken blijven doen. Mantelzorgers laten hun gedrag echter meer bepalen door de regels die horen bij hun persoonlijke relatie met de zorgontvanger(C1) dan door regels die horen bij de andere betrokken participatiecontexten, inclusief de beleidscontext (C4). In die persoonlijke relatie kan het veel belangrijker worden gevonden intieme zorg zoveel mogelijk zelf te doen, terwijl huishoudelijke taken gemakkelijker aan een professional of vrijwilliger worden overgelaten. Een protocol verandert deze voorkeur niet zomaar.

Ook volgens Twigg (2009) is de invloed die lokale beleidsmakers hebben op mantelzorgers zeer beperkt. Informele zorg wordt niet beïnvloed door beleidsbeslissingen, stelt zij, want mantelzorgers zijn niet gemakkelijk te beïnvloeden:

> *"They are an essentially uncommandable resource that cannot be created by policy decision, nor can they be turned on or off by patterns of incentives and disincentives."* (Twigg 2009, p. 56, 57)

Twigg stelt dat het veel meer de structurele factoren zijn die het 'aanbod' van mantelzorg op lange termijn beïnvloeden, factoren met een relatie tot arbeidsparticipatie van vrouwen en verwachtingspatronen over het opnemen van zorgtaken. Deze structurele factoren hebben betrekking op de *framing rules* die gelden voor de oorspronkelijke relatie tussen mantelzorgers en hun zorgontvangers. Deze casus laat zien dat opvattingen over wat de mantelzorger 'hoort' te doen een belangrijke rol spelen in hun motivatie en gedrag, waarbij het eerder gaat over wat een moeder, vriend of buurman 'hoort' te

doen dan over wat een mantelzorger als *co-worker* in een professionele hulpverleners-context 'hoort' te doen. Zoals in de vorige paragrafen ook is beschreven blijft de oorspronkelijke relatie voorop staan. Wat de mantelzorger doet, wordt vooral bepaald door die persoonlijke relatie, en kan juist daarom ook moeilijk beïnvloed worden van buitenaf door professionele instellingen of door een lokale overheid. In mantelzorgpraktijk is de context van de oorspronkelijke familiaire context dominant, en daarmee de regels uit die context, en niet die uit de context van een zorgorganisatie of overheid.

Toch laat deze casus ook wel degelijk een factor zien die van invloed is op het 'aanbod' van mantelzorg en die wél enigszins te beïnvloeden is. Zowel de mantelzorger als de zorgontvanger betrekken in hun motivatie voor de mantelzorgrelatie de beschikbare professionele zorg. Diverse mantelzorgers en zorgontvangers geven aan dat ze denken dat de kwaliteit van de zorg door een familielid hoger is dan die van professionele zorg, en dat dat een belangrijke reden is dat ze de zorg liever informeel blijven geven en ontvangen. En vaak gaat het ook om specifieke kwaliteiten die moeilijk door formele verzorgers te leveren zijn: zoveel aandacht als een liefhebbend familielid kan geven is nauwelijks formeel te organiseren door niet-familieleden. Twigg stelt dan ook terecht dat mantelzorg geen onderwerp is van '*the formal laws of supply and demand*' (p. 56). Het aanbod is namelijk niet gauw concurrerend met het alternatief van zorg door geliefden. Voor bepaalde delen van de zorg geldt daarom dat het formele aanbod nooit het informele aanbod zal 'verdringen'.

Andersom geldt echter wel, dat wanneer het aanbod aan formele zorg afneemt, informele zorg toeneemt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van het SCP. Het SCP voerde onderzoek uit onder aanvragers van Wmo-ondersteuning. Aan 288 aanvragers van wie de aanvraag werd afgewezen, is de vraag voorgelegd wat dit voor gevolgen had. Wanneer een aanvraag voor hulp bij het huishouden werd afgewezen, was voor 62 procent van de aanvragers het gevolg dat partners, huisgenoten en anderen meer zijn gaan helpen (De Klerk e.a., 2009). De indicatiestelling *is* dus een moment waarop overheidsinstituties enige directe invloed uitoefenen op de mantelzorgrelatie.

De procedures rond de indicatiestelling hebben ook op een andere manier invloed op de mantelzorgrelatie: ze bepalen wie de regie heeft in de zorgsituatie. Dat is meestal de zorgontvanger zelf. In de indicatiestelling wordt de mantelzorg namelijk alleen meegenomen in de afweging op verzoek van de aanvrager (CIZ indicatiewijzer 4.0, p. 18, 19). Dat geldt niet voor mantelzorgers van kinderen of van mensen met een verstandelijke beperking; die zijn als ouder, voogd of verzorgende formeel bevoegd om beslissingen over de zorgontvanger te nemen. Zoals hierboven ook beschreven, maken deze mantelzorgers dan ook vaker dan andere gebruik van een pgb.

Deze beïnvloeding van de keuzes binnen de mantelzorgrelatie is uiteraard nog geen ondersteuning zoals bedoeld in prestatieveld 4 van de Wmo. De ambitie van de Wmo is hoog: in beleidsbrieven stelt de minister van VWS dat niet alleen zorgvragers, maar ook hun mantelzorgers 'gecompenseerd' moeten worden door voorzieningen, om het ook voor hen mogelijk te maken volop te participeren. Dat vraagt een heel andere manier van kijken naar de mantelzorger dan tot nu toe gebruikelijk. Het betekent ook dat er een keuze gemaakt moet worden in een aantal dilemma's, die hieronder uitgewerkt worden.

5.6.2 Eerste dilemma: verschillend beleid voor verschillende mantelzorgpraktijken

Het gebruikelijke perspectief op mantelzorgers werd door Twigg (2009) beschreven: mantelzorgers kregen tot dan toe alleen aandacht in de marges van de professionele zorg. Ze zijn '*off-centre'*, d.w.z. ze staan nooit midden in de aandacht van de professionele zorg of beleid, maar worden min of meer als '*byproduct*' gezien van de relatie tussen zorgontvanger en professionals. Twigg constateert dat zorgprofessionals en beleidsmakers geen eenduidig model hanteren die de relatie met mantelzorgers adequaat beschrijft. Vaak werd er door zorgprofessionals of beleidsmakers zelfs helemaal geen rekening gehouden met eventuele mantelzorgers. Inmiddels is er, onder andere door de invoering van de Wmo, wel meer aandacht gekomen voor de mantelzorger; dat is bijvoorbeeld zichtbaar in de diverse projecten van organisaties die deelnemen aan het onderzoeksprogramma 'Netwerkondersteuning' van de Gereformeerde Hogeschool Zwolle en de Healthschool Almere[20]. Maar ook als beroepskrachten al wel rekening willen houden met mantelzorgers, dan kunnen ze dat op verschillende manieren doen. De manier waarop mantelzorgers door beroepskrachten benaderd worden, is verschillend voor elk van de drie modellen die hierboven genoemd zijn.

In het model van de *carers as resources* is er vanuit de formele zorg in elk geval aandacht voor datgene wat de mantelzorger doet en wil, om te voorkomen dat formele zorg de informele zorg verdringt. Er moet dus rekening worden gehouden met de mantelzorgers als een 'achtergrondgegeven'. In het tweede model, dat van de *carers as co-workers*, hebben professionele verzorgenden actieve aandacht voor de mantelzorgers, moedigen hen aan delen van de zorg op zich te nemen en stemmen met hen af om de instrumentele handelingen goed te laten verlopen. Hierbij wordt de mantelzorger gezien als iemand die meewerkt aan het behalen van de formele zorgdoelen. De formele verzorgende heeft echter geen verplichtingen richting de mantelzorger zelf. In het derde model, dat van van de *carer as co-client*, heeft de formele verzorgende wél verplichtingen richting de mantelzorger.

In het eerste model wordt optimaal rekening gehouden met het gegeven dat mantelzorger '*uncommandable*' en '*undirectable*' zijn: het is maar beperkt mogelijk om hen in te schakelen en te sturen wat ze doen. In het tweede model wordt er juist wel van uitgegaan dat mantelzorgers '*directable'* zijn en zich in laten zetten voor de doelen van de zorgprofessionals. De mantelzorger als *co-worker* wordt dus geacht de doelen van de professionele zorgverlenerscontext (C2) te stellen bóven de doelen van de eigen oorspronkelijke relatie met de verzorgde (C1). In het derde model wordt ervan uitgegaan dat het zorgdoel van de professionele zorgverlener zich verbreedt, namelijk tot de zorg voor het welzijn van de mantelzorger. Zo krijgt ook binnen de professionele context (C2) de mantelzorger de rol van cliënt.

Deze drie modellen leiden elk tot andere keuze in beleid voor mantelzorgondersteuning. Twigg beschrijft het dilemma waar beleidsmakers een keuze in moeten maken: is mantelzorgondersteuning gericht op het voorkomen van overbelasting van de mantelzorger, of op het voorkomen dat de mantelzorger ophoudt met de zorg? Is mantelzorgondersteuning gericht op de continuïteit van de zorg aan de patiënt, of op het welzijn van de mantelzorger? Moet mantelzorgondersteuning worden gegeven aan de mantelzorger die

[20] Resultaten van dit programma zullen naar verwachting eind 2012 worden gepubliceerd.

het meest belast is, of aan de mantelzorger die het meest geneigd is af te haken? In feite is hier de vraag, welk van de doelen van de verschillende participatiecontexten bepalend moeten zijn in de participatiepraktijk. Dat heeft belangrijke consequenties, bijvoorbeeld voor de vraag wat er in de praktijk 'beloond' moet worden met mantelzorgondersteuning: het falen van de mantelzorger of juist het succes van de mantelzorger? De afweging is mede zo complex, omdat sommige mantelzorgers juist in een vroeg stadium gemakkelijker afhaken, op een moment dat de zorg nog niet zo zwaar weegt, terwijl andere mantelzorgers juist *omdat* ze heel zware zorgtaken hebben *niet* meer snel afhaken: de consequenties van hun terugtreden zouden te groot zijn. Een laatste dilemma is dan ook de generaliseerbaarheid van mantelzorgbeleid: is het mogelijk om in twee mantelzorgrelaties die er hetzelfde uitzien, toch andere ondersteuning te bieden, dus is het toegestaan ongelijke behandeling te geven in gelijke gevallen? Beneken genaamd Kolmer (2007b) schrijft in haar mantelzorgmethodiek voor zorgcoördinatoren voor dat ze vooral veel ruimte moeten geven aan wat de zorgontvanger en verschillende familieleden zelf willen. Zij pleit er dus voor om ongelijke behandeling toe te staan, en het mede aan de mantelzorgers zelf over te laten of de ondersteuning gericht moet zijn op het voortbestaan van de mantelzorgtaken of op het voorkomen van overbelasting. Wel laat ze in haar praktijkvoorbeelden zien dat zorgprofessionals ook familieleden aan het werk zetten, hen bijvoorbeeld melden dat er van hen verwacht wordt dat zij de was doen voor de cliënt. Tegelijkertijd geeft ze aan dat de zorgcoördinatoren er rekening mee moeten houden dat deze familieleden zelf niet overbelast worden.

Twigg brengt dit dilemma van mantelzorgbeleid goed in kaart, maar geeft nog geen oplossing. Wel geeft ze een deel van de oplossing door aan te geven dat er voor *carers as resources* en *carers as co-workers* een zo breed mogelijke definitie moet worden gehanteerd, terwijl ze voor '*carers as co-client*' een strenge definitie aanraadt, zodat alleen mantelzorgers met intensieve en langdurige zorgtaken daaronder vallen. Op deze manier wil ze bereiken dat enerzijds optimaal rekening wordt gehouden met en gebruik wordt gemaakt van "*the caring capacity of the communicty*", terwijl anderzijds mantelzorgers van wie het eigen welzijn in gevaar komt toch in beeld blijven. De vraag is echter wel welke mantelzorgers in welke categorie vallen en hoe ze herkend kunnen worden. De grens tussen een '*carer as co-worker*' en '*carer as co-cliënt*' is niet in kwantitatieve indicatoren uit te drukken. Een mantelzorger die elke dag zijn echtgenote helpt met het aantrekken van steunkousen, het huishouden, douchen en aankleden kan zowel een '*co-worker*' zijn als een '*co-cliënt*'. Deze werkzaamheden kunnen voor de ene mantelzorger geen bedreiging van zijn eigen welzijn betekenen, maar voor een andere mantelzorger wel te belastend zijn. Beneken genaamd Kolmer benadrukt dat het van belang is altijd het familiesysteem rond een zorgvrager goed in kaart te brengen. Zo kan worden ingeschat wat wel en niet te belastend is voor familieleden om te doen voor de zorgvrager. Ook geeft ze aan dat wanneer familieleden wel teveel belast worden, het belangrijk is om ze door te verwijzen naar de juiste zorgverleners.

In het Nederlandse Wmo-beleid wordt geen radicale keuze gemaakt in deze dilemma's en wordt de keuze hierin overgelaten aan de lokale besluitvorming, de praktijk van de indicatiestelling en het beleid van zorgorganisaties. Er wordt wel voorgeschreven aan gemeenten dat er basisvoorzieningen moeten worden ingericht voor mantelzorgers, maar niet welke voorzieningen voor welke mantelzorgers. Ook wordt er bijvoorbeeld in de indicatiestelling voor Awbz-bekostigde zorg wel aangegeven dat er rekening moet worden gehouden met mantelzorgers, maar niet op welke manier professionele zorgver-

leners op hun beurt de mantelzorger moeten benaderen: als *co-worker* of *co-client,* of beide? Toch zou in de praktijk veel meer gebruik gemaakt kunnen worden van het onderscheid dat Twigg biedt in deze modellen. Elk model vraagt om een ander type ondersteuning.

Het eerste type, *carer as resource*, betreft lichte, vrijwillige ondersteuning vanuit een breder sociaal netwerk. Veel vormen van burenhulp en onderlinge ondersteuning tussen vrienden en kennissen vallen onder dit type 'mantelzorg'. De participatiecontext waar het hier om gaat is een heel brede: allerlei sociale relaties rond een persoon die hulp nodig heeft worden ingeschakeld in onderdelen van de zorg die hij of zij nodig heeft. Hier is niet zozeer het woord 'zorg' van toepassing, maar eerder 'aandacht' (voor lichte emotionele ondersteuning) of 'hulp' (voor lichte instrumentele ondersteuning). Deze hulp en aandacht is beperkt, waardoor zorg niet zodanig bepalend is in de onderlinge relatie – de buren of –vriendenrelatie – dat dit de onderlinge rollen structureel verandert in bijvoorbeeld een zorgverlener en een verzorgde. In de eerste casus is ook al aangetoond dat in die relatie wederkerigheid belangrijk wordt gevonden. Het doel van de buren- of vriendenrelatie hoeft door lichte onderlinge hulp ook niet structureel te veranderen. Dit type zorg is voor de 'mantelzorger' (hier eigenlijk een te zwaar woord) niet verplichtend en ook niet heel ingrijpend of belastend. Uit het onderzoek in gemeente Barneveld bleek zelfs het geven van lichte vormen van mantelzorg samen te gaan met een lagere kans op eenzaamheid, terwijl zware vormen van mantelzorg juist de kans op eenzaamheid vergrootten (Jager-Vreugdenhil e.a., 2011). Bij dit type mantelzorg is heel lichte ondersteuning voldoende en is het gevaar van overbelasting miniem. De *carers as resources* kunnen wel aangemoedigd worden, ook door beroepskrachten. Het is één van de aspecten van het Welzijn Nieuwe Stijl: beroepskrachten moeten meer uitgaan van de eigen kracht van niet alleen hun cliënt, maar ook van diens sociale verbanden. Het is voor een gemeente of een professionele instantie echter niet mogelijk om deze vormen van hulp en aandacht af te dwingen. Dat zou zelfs tegen de intrinsieke doelen van de relatie (buur, vriend) ingaan. Alles wat een buur of vriend kan betekenen in de zorg voor iemand, is een prettige hulpbron, maar is niet iets wat vanzelfsprekend 'hoort' bij hun relatie tot de ontvanger. Voor dit type zorg geldt dat zorgprofessionals er vooral op gericht moeten zijn de geboden hulp en zorg niet te ontmoedigen, en gebruik te maken van alle mogelijkheden die juist buren en vrienden hebben. Het kan dan gaan om praktische hulp: het buitenzetten van een container, boodschappen doen of sneeuwruimen. Het kan ook gaan om het signaleren van afwijkend gedrag: buren die zich zorgen maken over plotseling veranderend gedrag van een buurman met een ggz-achtergrond, zouden contact moeten kunnen opnemen met diens hulpverlener.

De twee andere typen mantelzorg vragen wel meer ondersteuning. Ze betreffen beide zorg waarin de oorspronkelijke relatie veel meer verandert, waardoor deze veel meer verplichtend van karakter is en er veel duidelijker sprake is van nieuwe sociale rollen. Het verschil tussen de typen *carer as co-worker* en *carer as co-client* wordt gevormd door de vraag *welke* sociale rol de mantelzorger in die relatie is toegekend *door betrokken professionele verzorgers en beleidsmakers*. In het *co-worker*-model wordt de mantelzorger gezien als een medewerker ten behoeve van de gestelde zorgdoelen. Hier zijn vooral plichten aan verbonden: van de mantelzorger wordt verwacht dat hij of zij bepaalde taken uitvoert. In het *co-client*model wordt wel gezien dat de mantelzorger bepaalde taken uitvoert, maar wordt dit meer gezien als een recht van de mantelzorger als familielid om bepaalde taken zelf te doen, zonder dat dit een plicht is die bij een rol als verzor-

ger hoort. De mantelzorger wordt meer in zijn oorspronkelijke relatie tot de verzorgde aangesproken, of zelfs in een rol als zorg*ontvanger*. Bij deze twee typen mantelzorgers horen ook verschillende vormen van mantelzorgondersteuning. Deze vormen van mantelzorg zijn veel meer verplichtend voor de mantelzorger, en de kans op overbelasting is veel groter dan bij het type *carers as resources*. Ondersteuning is in de eerste plaats nuttig voor het bepalen welke rol de mantelzorger nu wel en niet krijgt en welke verplichtingen en rechten daarbij horen. Ten behoeve van een goede indicatiestelling zou expliciet moeten worden vastgesteld welke rol de mantelzorger kan en wil krijgen: die van *carer as co-worker,* of die van *carer as co-cliënt.* Welke verplichtingen kan hij of zij aan, en op welke rechten kan hij aanspraak maken ten behoeve van zijn eigen welzijn, of ten behoeve van het in stand houden van de oorspronkelijke relatie met de verzorgde persoon? Dat heeft ook consequenties voor de manier waarop eventueel ingeschakelde professionele verzorgenden zich opstellen richting de mantelzorger: als 'collega' of als 'cliënt'. Mogelijk zal daar een bepaalde mengvorm in gekozen moeten worden, want er is niet altijd een harde grens te trekken tussen *co-cliënts* en *co-workers*. Het verschil wordt niet zozeer bepaald door de zwaarte van de mantelzorgtaak, maar door de vraag of de mantelzorger zelf ondersteuning of zorg nodig heeft ten behoeve van zijn eigen welzijn. Dit betekent dat in de indicatiestelling protocollen en regels niet toereikend zijn, maar dat er naar de zorgsituatie als naar een systeem moet worden gekeken, met expliciete aandacht voor het welzijn van de mantelzorger(s) zelf, en voor de relatie tussen mantelzorger(s) en verzorgde. Daarbij moet in de indicatiestelling ruimte zijn om bij een gelijke zorgbehoefte verschillende ondersteuning te geven.

Gemeenten zullen hierin op twee punten een belangrijke beslissing moeten nemen. In de eerste plaats *wie* de analyse van de mantelzorgrelatie moet maken ten behoeve van de indicatiestelling. Beneker genaamd Kolmer (2007b) kent zorgcoördinatoren van de zorgorganisatie hierin een belangrijke rol toe. Een nadeel hiervan is echter dat zorgcoördinatoren in hun functie al minimaal twee soorten doelen moeten combineren, namelijk de economische doelen van hun organisatie (C3) en de zorgdoelstellingen van hun eigen professie (C2). Ze kunnen niet eenvoudig beslissingen nemen ten nadele van die doelen; een beslissing om bijvoorbeeld zelf de was van een cliënt te doen in plaats van het aan een neef van die cliënt te vragen, kan ingaan tegen het beleid van hun organisatie, en de zorgverlener moet ook haar eigen professionele grenzen goed bewaken.

Ook als gemeenten zelf indiceren is er het gevaar dat beleidsdoelstellingen een grotere rol spelen dan de doelen van de relatie tussen mantelzorger en verzorgde, of de zorgdoelen van betrokken professionals. Het is daarom belangrijk dat de analyse van de mantelzorgpraktijk in zijn totale omvang wordt gemaakt door iemand die elk van de doelen goed kan balanceren. Sterke centrale mantelzorgers in goed gebalanceerde gemengde zorgnetwerken zoals Tonkens e.a. die beschrijven, kunnen deze doelen zelf vaak al goed vertegenwoordigen. Maar minder hoog opgeleide en 'professionele' mantelzorgers zullen niet in staat zijn dit ingewikkelde spel goed te spelen. Andere mantelzorgers zullen hier goede ondersteuning bij nodig hebben. Deze ondersteuning moet worden gegeven door een persoon of organisatie die de mantelzorger helpt de regie te houden, en die zelf niet gebonden is aan de doelen van óf zorgorganisaties, óf van de gemeente. Met name dat laatste is lastig te organiseren, omdat mantelzorgondersteuning wel door de gemeente moet worden georganiseerd.

Juist om deze reden ligt het voor de hand maatschappelijk werkers in te zetten voor deze ondersteuning. Deze beroepsgroep heeft het in haar genen om tussen individuele belangen en overheidsdoelstellingen te laveren (Geertsema, 2004). Belangrijk is wel dat zij zich toeleggen op het analyseren van de mantelzorgpraktijk als complex systeem, en dat ze daarin de oorspronkelijke relatie tussen mantelzorger(s) en verzorgde voor ogen houden. Ook andere professionals zouden meer aandacht voor mantelzorgers kunnen hebben. Belangrijk is dan wel dat ze hiervoor ook de ruimte hebben, dat de doelen van hun organisatie (C3) dit niet in de weg staan. Hiervoor is een organisatieconcept zoals Buurtzorg dat hanteert heel geschikt: Buurtzorg geeft haar eigen beroepskrachten veel vrijheid om hun werk zelf vorm te geven op basis van eigen professioneel inzicht en in samenspel met hun cliënt en diens omgeving. De organisatiedoelen (C3) worden zo ondergeschikt gemaakt aan de doelen van de zorgvrager (C1) en aan de professionele doelen van de Buurtzorgprofessional (C2) die op zijn beurt ook de ruimte heeft om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de doelen van de zorgvrager.

In de tweede plaats moeten gemeenten beslissen wat de grenzen zijn aan het ingaan op de wensen van de mantelzorger en zorgontvanger zelf. Waar mantelzorger en zorgontvanger zelf de regel toepassen dat ze zoveel mogelijk zelf zullen doen en alleen als het niet ander kan professionele zorg moet worden ingeschakeld, zou in principe elke wens tot professionele ondersteuning moeten worden ingewilligd. Dit heeft te maken met het volgende dilemma van mantelzorgbeleid: moeten gemeenten normen opleggen aan mantelzorgers, of houden zij zelf de keuze wat ze wel en niet voor hun naasten doen?

5.6.3 Tweede dilemma: opleggen van normen aan de mantelzorgpraktijk?

Een deel van de mantelzorgers heeft inderdaad de opvatting die de Wmo voorstaat, namelijk dat ze eerst zelf verantwoordelijk zijn en alleen waar ze zelf geen oplossingen vinden een beroep doen op overheidsvoorzieningen. Dat blijkt uit deze casus en bijvoorbeeld ook uit het onderzoek van Tonkens e.a. (2009). Er zijn echter ook mantelzorgers die andere regels hanteren, in feite de regels die tot voor kort ook formeel golden: het recht op professionele zorg, gegarandeerd door de overheid. En ook na de invoering van de Wmo is dat recht op zorg er nog voor een belangrijk deel, namelijk voor alle zorg die onder de Awbz valt. Maar voor een deel van de zorg – huishoudelijke zorg, hulpmiddelen, woningaanpassingen en ook steeds meer vormen van activering en begeleiding – wordt met de Wmo dit recht op zorg vervangen door beleidsvrijheid van gemeenten (hoofdstuk 3).

De regels die deze mantelzorgers hanteren – in elk geval de mantelzorgers die opgegroeid en opgeleid zijn in de verzorgingsstaat – gaan daarmee in zekere zin in tegen de ontwikkeling die volgens de Wmo-ambitie gewenst is. De Wmo wil juist de redenering omdraaien, althans voor veel vormen van zorg, dat éérst familie en andere naasten, en daarna pas de overheid aangesproken moet worden op zorg. Wat dat betreft passen allochtone mantelzorgers, en ook mantelzorgers die traditionele opvattingen van vóór de uitbouw van de verzorgingsstaat zijn blijven hanteren, al meer bij de ambitie van de Wmo dan autochtone, moderne mantelzorgers. Gemeenten zullen moeten beslissen wat ze doen met de groep burgers die uitgaan van een recht op zorg en hun eigen zorg voor naasten als een aanvulling daarop zien. Gaan ze in op de wensen van deze groep, dan worden die burgers feitelijk beloond voor calculerend gedrag. In termen van de RMO (2004) zou dat tot 'fouten van de tweede soort' leiden: niet alleen mensen die behoefte

hebben aan de voorzieningen doen er een beroep op, maar ook mensen die eigenlijk wel zonder zouden kunnen. Niet de behoefte van burgers, maar de mate waarin ze mondig en veeleisend zijn, is dan bepalend voor de aanspraak die gemaakt wordt op de beschikbare voorzieningen. Stellen gemeenten richtlijnen op aan de hand waarvan elke aanvraag gelijk behandeld moet worden, dan kan er geen verschil gemaakt worden tussen de ene zorgsituatie en de andere. Dan treden in termen van de RMO 'fouten van de derde orde' op in de verzorgingsstaat: het wordt noodzakelijk om generiek te korten op de voorzieningen, zodat ook voor de mensen die het het meest nodig hebben minder mogelijkheden tot ondersteuning zijn. Een alternatief is om binnen de indicatiestelling de *framing rules* van de aanvragers expliciet ter discussie te stellen en te pogen hun calculerende gedrag om te buigen. Dat betekent voor de gemeente dat ze normerend optreedt en ook invloed uitoefent op de gehanteerde regels van burgers. Het betekent ook dat de indicatiesteller meer moet zijn dan een protocolvolgende ambtenaar: het moet iemand zijn die in staat is mensen te overtuigen, te motiveren en te empoweren. Ook hier ligt een belangrijke rol voor sociale professionals.

5.6.4 Derde dilemma: wie heeft de regie?

Op dit moment hinkt beleid van rijksoverheid en gemeente nog vaak op twee gedachten: enerzijds het streven toch nog zoveel mogelijk recht op zorg kunnen bieden, maar anderzijds de ambitie om ook meer eigen oplossingen van burgers te verwachten. Dit levert een spanning op die door de wetgever zelf niet opgelost wordt: enerzijds wordt ruimte gegeven aan calculerend gedrag van burgers, anderzijds wordt er de noodzaak gezien die ruimte juist in te perken. Dat roept belangrijke vragen op: welke vrijheid hebben burgers zelf, in hoeverre kunnen zij kiezen voor het al dan niet opnemen van mantelzorgtaken? Wie heeft de regie?

In de MvT bij de Wmo wordt expliciet de individuele behoefte van burgers en de regie over het eigen leven centraal gesteld. Mensen moeten zoveel mogelijk doen wat ze zelf willen en kunnen, en datgene krijgen wat ze als individu nodig hebben. Deze ambitie is echter geformuleerd met het oog op mensen die zelf zorg nodig hebben, niet met het oog op hun mantelzorgers. Het is ook de vraag of de Wmo er voor hen wel aan bijdraagt dat ze regie over hun eigen leven houden. In een mantelzorgrelatie staat dat juist gemakkelijk onder druk. Het doen en laten van mantelzorgers wordt niet bepaald door enkel individuele behoeften, maar door veel complexere mechanismen in een ruimere sociale context. Niet in de laatste plaats is de behoefte en vraag van de zorgontvanger van invloed. Wat de mantelzorger wil en nodig heeft, wordt binnen de mantelzorgrelatie vaak ondergeschikt gemaakt aan wat de zorgontvanger wil en nodig heeft. Niet de *eigen verantwoordelijkheid voor jezelf*, maar de *eigen verantwoordelijkheid voor de ander* is dominant in een mantelzorgrelatie: hierin staat centraal wat mensen voor een ander willen doen, wat de ander van hen wil, of ook wat ze doen omdat het in een bredere sociale gemeenschap zo 'hoort'. In deze zin is het een illusie dat mensen geheel vrij zijn in hun keuze wel of geen zorgtaken op zich te nemen. In plaats van het nastreven van 'eigen regie' van individuen, kan hier beter worden nagestreefd dat de 'eigen regie' wordt vormgegeven door alle verschillende betrokkenen in mantelzorgrelatie gezamenlijk (C1). Dat past beter bij de eigen aard van die mantelzorgrelatie.

Is deze eigen regie van de mantelzorgrelatie ook mogelijk op het moment dat andere participatiecontexten betrokken zijn bij de zorg? Het is wel van belang dat binnen deze

andere participatiecontexten herkend en erkend wordt wie mantelzorger is. Het benoemen en zelfs het registreren van de 'functie' van mantelzorger *op zich* verandert niets aan de mantelzorgrelatie. Wel heeft het al dan niet herkend worden als mantelzorger door beleidsmakers en zorgorganisaties wel rechtstreeks invloed op de voorzieningen die verzorgden en de mantelzorger krijgen om hen in staat te stellen zich te redden. Een erkenning van het gegeven dat iemand mantelzorger is, is belangrijk als daardoor extra ondersteuningsmogelijkheden bereikbaar worden. Die erkenning kan ook tot gevolg hebben, dat voortaan de mantelzorger niet alleen informeel, maar ook formeel, namelijk met formele regels uit één van de andere participatiecontexten, verplicht wordt tot het (blijven) bieden van zorg. Als dat past bij de informele regels uit de oorspronkelijke, familiaire context (C1), zal dit geen spanning opleveren, maar als de mantelzorger en verzorgde zelf andere regels willen toepassen, ontstaat er wel een spanning tussen de doelen van de ene participatiecontext en de andere. Het is met name voor *carers as co-client* van belang dat de mantelzorgrelatie herkend wordt en dat er aan de mantelzorger ook de nodige zorg kan worden verleend. Ook voor *carers as co-workers* kan het van groot belang zijn dat hun informeel toegekende functie ook formeel geaccepteerd wordt door niet alleen de indicatiestellers, maar ook de uitvoerende zorgprofessionals. Die herkenning en erkenning gaat vooraf aan een goede afstemming van de zorgactiviteiten. Om daadwerkelijk 'eigen regie' te houden, zullen mantelzorgers en hun verzorgden zelf de vraag moeten beantwoorden of ze behandeld willen worden als *co-clients* of als *co-workers,* of beide.

Een valkuil van de Wmo is, dat mantelzorgers bij voorkeur worden gezien als *co-workers*, omdat daarvan het meest direct zichtbaar is dat het een besparing oplevert. Het beroep op de samenleving om meer te 'participeren' wordt dan ook vertaald naar mantelzorgers, die geacht worden te gaan participeren in een professionele zorgcontext of een beleidscontext, en hun relatie aanpassen aan de doelen van die professionele zorg. Maar zeker waar mantelzorgers overbelast dreigen te raken, is het juist goed dat ze in beeld raken als *co-client*. Meer in het algemeen is het van belang om recht te doen aan de eigen aard van de oorspronkelijke, familiaire context, omdat de motivatie van mantelzorgers om te zorgen juist verbonden is aan de regels die in die context gelden.

Het huidige Wmo-beleid is er wel op gericht om ook aandacht voor mantelzorgers als *co-clients* te scheppen, maar heeft nog sterker de neiging om mantelzorgers te dwingen in een rol als *co-worker,* als een participant in een formele participatiecontext. Die suggestie wordt ook gewekt in een recent rapport, in de volgende definitie voor mantelzorg:

> *"Mantelzorg is in de eerste plaats zorg die wordt verleend door huisgenoten, familie, vrienden, kennissen en buren, waarbij die zorg voortvloeit uit de aard van de onderlinge relaties en niet wordt verleend uit hoofde van een beroep of als georganiseerd vrijwilligerswerk. In de tweede plaats is mantelzorg steun die wordt gegeven omdat de ontvanger tijdelijk of langdurig niet in staat is zelf bepaalde dagelijkse taken te verrichten als gevolg van fysieke of verstandelijke beperkingen of chronische psychische aandoeningen. In de derde plaats bestaat mantelzorg uit de meer instrumentele vormen van steun die ook krachtens de Awbz en de Wmo kunnen worden verstrekt. Dat zijn huishoudelijke hulp, persoonlijke verzorging, verpleegkundige hulp, emotionele steun en toezicht, begeleiden bij het regelen van zaken en administratie en bij het bezoeken van familie, artsen en winkels."* (De Boer e.a., 2009)

In het derde deel van de definitie wordt een koppeling gemaakt tussen de afbakening van het begrip mantelzorg en het beleid, concreet de Wmo en de Awbz. Mantelzorg betreft volgens deze definitie die vormen van zorg waarvoor ook een beroep op de Awbz of Wmo kan worden gedaan, maar die toch door huisgenoten, familie, vrienden, kennissen of buren wordt verstrekt. Met deze formulering wordt sterk het *co-worker*schap van mantelzorgers benadrukt: ze zijn uitvoerders van in beleid vastgestelde zorgtaken. Het lijkt er zo op dat mantelzorgers participanten zijn in de context van een zorgorganisatie (C3), of ook in de uitvoering van beleid (C4)! De afbakening van wat mantelzorg is, wordt dus in deze definitie niet bepaald door hoe het verschijnsel er in de praktijk uitziet, maar door de vraag welke beleidscategoriën worden gedefinieerd.

Deze definitie is wel logisch vanuit het perspectief van een beleidsmaker (dus binnen participatiecontext C4): het is zo goed mogelijk te bepalen wat mantelzorg is en wat niet, want precies die voorzieningen die verstrekt worden op basis van Awbz en Wmo vallen ook onder mantelzorg. Dit heeft wel als opmerkelijk gevolg, dat wanneer het beleid verschuift, ook de omvang van de groep die het SCP aanmerkt als 'mantelzorger' wijzigt. Wat dit tot gevolg heeft, blijkt uit het volgende gedachte-experiment: stel dat ertoe wordt overgegaan om huishoudelijke zorg geheel uit Wmo en Awbz te schrappen, dan zouden veel meer mensen niet langer die huishoudelijke zorg vergoed krijgen en veel meer mensen deze zorg zelf aan een naaste geven. Het is waarschijnlijk dat dit voor tenminste een aantal van hen een hogere belasting zou vormen. Het aantal overbelaste mantelzorgers zou dan echter volgens het SCP dalen - een specifiek beleidsdoel waar minister en staatssecretaris zich op laten afrekenen - omdat huishoudelijke zorg ook geen mantelzorg meer zou zijn, maar 'gebruikelijke zorg'!

De SCP-definitie maakt overigens wel scherp duidelijk hoe mantelzorg in de Wmo door beleidsmakers wordt opgevat: als alternatief voor voorzieningen van de verzorgingsstaat. Dat doet geen recht aan het eigen karakter van mantelzorg, dat gericht is op de persoonlijke relatie tussen mensen. Het gaat ook in tegen de ambitie van de Wmo dat mensen de oude redenering van de verzorgingsstaat vóór de invoering van de Wmo omdraaien: eerst zelf doen wat je zelf kunt, en dan pas een beroep doen op professionele voorzieningen. De mantelzorgdefinitie van het SCP gaat uit van de professionele mogelijkheden, en beredeneert van daaruit wat mantelzorg is. Er is dus niet alleen een omslag in denken nodig van calculerende burgers, maar ook een omslag in denken van beleidsambtenaren.

6. Casus 3: de kerk

6.1 Introductie van deze casus

'De kerk' wordt in de wettekst van de Wmo en in de Memorie van Toelichting niet zo expliciet benoemd als 'de buurt' en 'de mantelzorgers'. Alleen in de Memorie van Toelichting worden kerken kort genoemd als één van de onderdelen van de *civil society,* die een rol hebben in het totstandkomen van de leerbaarheid en sociale samenhang in buurten en wijken (prestatieveld 1). Ook worden 'geloofsgemeenschappen' genoemd als directe sociale omgeving van mensen die zorg nodig hebben. Dit zal verder worden beschreven in paragraaf 6.6.

Anders dan 'de buurt' en 'de mantelzorgrelatie' is 'de kerk' een participatiecontext met een hoge mate van institutionalisering en formalisering. In dergelijke geformaliseerde contexten zijn regels veel zichtbaarder aanwezig in de vorm van formele afspraken: de toekenning van specifieke functies aan specifieke personen is meestal formeel vastgelegd, en ook diverse concrete regels voor gedrag zijn expliciet geformuleerd. De empirische basis voor deze casus wordt daarom voor een deel gevormd door een onderzoek naar de expliciet op schrift gestelde uitspraken van kerken over hun rol in de Wmo en de rol van hun kerkleden. Deze casus heeft daarmee een ander karakter dan de vorige twee, waarin vooral gezocht is naar informele regels. Informele regels spelen ongetwijfeld ook een rol in kerk(gemeenschapp)en. Het zou een afzonderlijke (promotie)studie vergen om te onderzoeken of de expliciete formele regels ook daadwerkelijk samenvallen met *framing* en *feeling rules* die gedrag en emoties vormen. In deze casus wordt wel nagegaan wat in kerkelijke documenten als doel van kerken wordt geformuleerd, ook wat expliciet met betrekking tot de Wmo wordt uitgesproken. Hiervoor is een aantal beleidsdocumenten geanalyseerd van zoveel mogelijk kerkgenootschappen. Daarnaast wordt ook nagegaan wat de *motieven* van individuele kerkleden zijn voor vrijwillige inzet binnen de kerk en daarbuiten. Hiervoor wordt vooral gebruik gemaakt van gegevens uit het onderzoek 'Kerk en Caritas' (Roorda-Lukkien en Jager-Vreugdenhil, 2006). In hoofdstuk 5 zijn gegevens gebruikt uit het deel van dit onderzoek dat zich richtte op mantelzorgers. In dit hoofdstuk zal gebruik worden gemaakt van een andere deel van het onderzoek, namelijk het deel dat zich richtte op kerkleden die vrijwilligerswerk doen. Tenslotte is voor de onderbouwing van enkele claims gebruik gemaakt van de eerder gepresenteerde onderzoeken in Putten, Barneveld, Westervoort en Wageningen. Elk van deze onderzoeken wordt verder verantwoord in de bijlage.

In deze casus wordt nagegaan, wat de aard van 'de kerk' is, en welke bijdrage kerken hebben in het bereiken van de ambitie van de Wmo. In de eerste plaats wordt nagegaan wat 'de kerk' voor participatiecontext is (paragraaf 6.2). Daarna wordt in paragraaf 6.3 nagegaan, wat de ontstaans- en bestaansmotieven van 'de kerk' zijn o.b.v. hun eigen documenten en welke expliciete uitspraken kerken in deze documenten doen over hun rol op Wmo-terrein. In paragraaf 6.4 wordt nagegaan, wat de motieven zijn van individuele kerkleden om zich vrijwillig in te zetten binnen én buiten hun kerk. Tenslotte wordt een aantal gegevens gepresenteerd over vrijwillige inzet door kerkleden (paragraaf 6.5). In de laatste paragraaf (6.6) wordt ingegaan op de vraag in hoeverre kerken daadwerkelijk een rol hebben in Wmo-beleid.

6.2 'De kerk' is een duidelijk herkenbare, maar pluriforme participatiecontext (eerste claim)

De eerste claim die hier bestudeerd wordt, is of 'de kerk' een bepaalde participatiepraktijk representeert die voor de participanten een herkenbare context voor participatie vormt. Voor 'de kerk' ligt een bevestigend antwoord voor de hand, omdat het gaat om een formele institutie. Maar de vraag wat de aard is van deze participatiecontext en welke sociale rollen de mensen erin ten opzicht van elkaar hebben, is lastiger te beantwoorden.

6.2.1 Empirie: kerken als formele institutie en informele gemeenschap

Wat is 'de kerk' – in sociologische zin – voor sociale structuur? In de geanalyseerde documenten kenmerken ze hun rol met betrekking tot de Wmo op twee manieren: als formele organisatie, maar ook als gemeenschap. In een gezamenlijke brochure van een groot aantal kerkgenootschappen 'Meedoen in een rechtvaardige en duurzame samenleving. Over de rol van kerken in de WMO' worden enerzijds voorbeelden genoemd van de rol van de kerkelijke organisatie in de maatschappij, en anderzijds voorbeelden van de rol van de kerkelijke gemeenschap. Voorbeelden van de rol van kerken als organisaties betreffen overleg tussen overheid en kerken, het deelnemen van kerkelijke functionarissen in besturen en overleggen, het bieden van financiële ondersteuning door diaconieën, het oprichten van (zorg)instellingen of het opzetten van hulpprojecten vanuit kerken. Voorbeelden van de rol van de kerkelijke gemeenschap zijn pastorale en praktische ondersteuning van kerkleden aan elkaar en anderen, in nood- of zorgsituaties. De verhouding tussen de 'kerk als organisatie' en de 'kerk als geloofsgemeenschap' wordt door verschillende kerkgenootschappen verschillend gezien, ook juist als het gaat om de rol van de kerk in de samenleving. Dit wordt later in dit hoofdstuk verder nagegaan.

Kerken zijn heel andere typen participatiecontexten dan 'de buurt' en 'de mantelzorgrelatie'. Ze kenmerken zich door een veel hogere mate van institutionalisering en formalisering. Kerken zijn formele instituties die zich ook formeel positioneren in de samenleving. Voor 'de buurt' en 'de mantelzorgrelatie', die in veel mindere mate geformaliseerd zijn, was het nodig om de aard van de participatiecontext af te leiden uit (informele) uitingen van de 'participanten'. Voor kerken is het mogelijk om dit vast te stellen op basis van documenten van de kerkgenootschappen zelf.

Veel kerkgenootschappen hebben uitspraken op schrift gesteld over hun standpuntbepaling specifiek met betrekking tot de Wmo. Hierin valt op dat er veel overeenstemming is tussen de kerkgenootschappen onderling. Ook kerken die elkaar op andere terreinen moeizaam kunnen vinden en elkaars standpunten scherp kunnen veroordelen, is op het terrein van het diaconaat – de kerkelijke benaming voor activiteiten op zorg- en welzijnsterrein – sprake van grote onderlinge instemming én samenwerking. De diaconale consulent van de CGK verwoordt dat ook:

> *"Op het terrein van het diaconaat zijn de kerkelijke verschillen nauwelijks relevant. Van interkerkelijke samenwerking op het diaconale vlak is het succes al vaak bewezen."* (Wmo en Diaconie, januari 2007)

De verschillende documenten met betrekking tot de Wmo zijn in nauwe onderlinge samenwerking tot stand gekomen. Diaconale beleidsmedewerkers van de kerkgenoot-

schappen wisselen informatie en materiaal uit in diverse overlegstructuren. Beleidsmedewerkers van de PKN en de RKK hebben samengewerkt aan teksten voor de voorlichting over de Wmo binnen hun kerkgenootschappen. Delen van de tekst uit de informatiemap Wmo van de PKN komen overeen met teksten in het WMO-katern van de RKK. Waar in deze documenten auteurs vermeld worden, is zichtbaar dat beleidsmedewerkers van RKK en PKN de teksten gezamenlijk hebben geschreven. Ook zijn zoals hierboven al aangegeven grote delen van het materiaal van de PKN door andere kerkgenootschappen (CGK, GG, GKV, HHK) gekopieerd, zij het hier en daar iets aangepast (er wordt bijvoorbeeld naar andere hulpverlenende organisaties doorverwezen). Er worden door veel kerken dus dezelfde teksten gebruikt voor de praktische instructie van de diaconale functionarissen van de eigen denominatie.

Naast de grote overeenkomsten valt ook een aantal verschillen op. Een van die verschillen is het accent op de rol die wordt beschreven voor de kerk als organisatie (en diakenen, predikanten en andere formele functionarissen) enerzijds en de rol voor de kerkgemeenschap anderzijds.

De 'Informatiemappen Wmo' van PKN, CGK, GKV en GG zijn voor het grootste deel gericht op de consequenties van de Wmo voor de kerk als organisatie en de diaken als ambtsdrager. Slechts op een enkele plek wordt gerefereerd aan de kerk als gemeenschap. Zo raadt de informatiemap een "open houding" aan, gericht op onderlinge aandacht en zorg, die in "het gehele kerkelijk leven" thuishoort, zowel in formele als in informele contacten.

> *"Wij kunnen – anders dan veel professionele hulpverleners – tijd geven voor aandacht en betrokkenheid. Vanuit deze open houding is het mogelijk om met de mensen op zoek te gaan naar de gerichte zorgvraag achter de problemen én naar mogelijke oplossingen. Deze openheid hoort in het gehele kerkelijk leven thuis, bij gemeentemaaltijden, bij de koffie na de dienst, bij gesprekskringen en bij pastorale huisbezoeken."* (Kerk in Actie, oktober 2009; idem in Drooger, Heystek & Prins, februari 2007)

In de informatiemap van CGK, GKV en GG is echter een extra, afsluitend hoofdstuk opgenomen dat niet in de PKN-map te vinden is: het hoofdstuk "Kerk(leden) en de Wet maatschappelijke ondersteuning". In dit hoofdstuk wordt meer specifiek een beroep gedaan op individuele kerkleden om als leden van de kerkgemeenschap de eigen verantwoordelijkheid voor elkaar vorm te geven.

> *"Kerklid zijn dreigt te veranderen in 'onderdeel zijn van de groep Christus-volgers'. Aan de ene kant mooi, daarover bestaat geen twijfel. Maar leidt dit ertoe dat het 'omzien naar elkaar' afhankelijke wordt van persoonlijke, vaak vriendschappelijke, banden? De sociaal zwakkere (minder assertieve?) wordt dan het kind van de rekening. (…) Hoe dan ook, er zal een groter beroep op ons worden gedaan, als persoon in ons netwerk en als kerk in onze omgeving. (…) Het is goed om te beseffen dat het helpen van anderen heel waardevol en mooi is. 'Al wat u gedaan hebt voor één van mijn broeders hier … dat hebt u voor mij gedaan!' (Mat. 25:40)."* (Drooger, Heystek & Prins, februari 2007)

In de notitie van de HHK is vooral aandacht voor de rol van de kerk als organisatie en de diaken als ambtsdrager. Wel wordt erop gewezen dat de plaatselijke kerk onder andere als rol kan hebben om voorlichting te geven aan de eigen kerkleden en vrijwilligers:

"Tot de kerkgemeenschap behoren zowel gebruikers van WMO-voorzieningen als mensen die direct met hen in contact komen (in het bijzonder predikanten, ouderlingen, diakenen en pastoraal werk(st)ers, bezoekgroepen). Informeer hen over de inhoud en mogelijkheden van de WMO. Stimuleer het gebruik van voorliggende voorzieningen." (W.M.O. Notitie, 10 september 2009)

In eigen documenten van de CGK en de GKV met betrekking tot de Wmo wordt het organisatorische en gemeenschapskarakter van de kerk in onderlinge relatie besproken: diaconaat is zowel een taak van de formele kerkelijke organisatie als van de kerkgemeenschap, en de diakenen stimuleren vanuit hun formele functie de kerkgemeenschap in haar (informele) zorg voor elkaar en voor mensen buiten de kerk.

"Diakenen hebben een bijzondere taak in het diaconaat. Die taak houdt niet in dat zij dit werk namens de gemeente[21] *doen. De gemeente en elk gemeentelid in het bijzonder heeft zelf die roeping. Diakenen zullen dit stimuleren door het geven van informatie, door diaconaal huisbezoek of op andere wijzen. Wanneer er veel diaconaal werk in of door de gemeente wordt gedaan, dan zullen diakenen dit ook enigszins coördineren (…)."* (Wmo en diaconie, januari 2007)

"Diaconaat omvat alle activiteiten die vanuit de christelijke gemeente ondernomen worden ter leniging van financiële, sociale en maatschappelijke nood onder gemeenteleden en anderen. Deze activiteiten worden uitgevoerd zowel door diaconieën, met ondersteuning door GDD en Diaconaal Steunpunten en door classicale diaconale commissies, als door particuliere gemeenteleden, op individueel en georganiseerd niveau. Ook is er onderscheid tussen het diaconaat, uitgevoerd door alle gemeenteleden en het werk van professionals in hun organisaties. (…) Extern diaconaat (…) gaat gepaard met spreken en handelen van de kerk naar de lokale overheid en lokale maatschappelijke organisaties en de samenleving zelf. (…) Met als belangrijk bijeffect dat de gemeente diaconaal geactiveerd wordt. Zowel extern als intern. Ogen gaan open voor de nood van (groepen van) burgers, zowel gemeenteleden als anderen. Diaconieën werken hierin stimulerend en ondersteunend." (Generaal Diaconaal Deputaatschap, oktober 2005)

In de GKV wordt bovendien onderscheid gemaakt tussen de (beperkte) publieke taak van de kerkelijke organisatie en de (veel ruimere) publieke taak van individuele kerkleden, individueel en via maatschappelijke organisaties:

"De contacten tussen de GKV en de landelijke overheid zijn spaarzaam. De GKV spreekt in de praktijk niet in het publieke debat over zaken die de politiek aangaan. Het 'kerkegeluid' is te horen via de maatschappelijke en politieke organisaties." (Generaal Diaconaal Deputaatschap, oktober 2005)

Voor de diaconale taak van de kerk wordt echter een uitzondering gemaakt:

"Toch blijft de vraag of, met name in lokale situaties, de kerk niet meer dan nu kan participeren in het maatschappelijke debat. Zeker als de overheid haar burgers vraagt mee te denken in commissies en beleidsontwikkeling. Als het gaat om het

[21] Hier wordt met 'gemeente' niet de lokale overheid, maar de lokale geloofsgemeenschap bedoeld.

brede financieel / sociaal / maatschappelijke terrein kan de plaatselijke kerk dit via de diaconie doen." (Generaal Diaconaal Deputaatschap, oktober 2005)

Elders in ditzelfde document wordt aangegeven dat dit standpunt een "verschuiving in denken" van het kerkgenootschap betekent. Wel blijft het kerkgenootschap stellen dat het meer de taak is van individuele gemeenteleden om zich maatschappelijk in te zetten, in hun buurt, maatschappelijke organisaties of politieke partijen. Maar anders dan voorheen ziet ze een belangrijke taak van diaconieën om zich te verdiepen in maatschappelijke ontwikkelingen en wetgeving en zich namens de kerk te "presenteren" bij lokale overheden:

"Geprobeerd kan worden om kerkleden zitting te laten nemen in bijvoorbeeld besturen van maatschappelijke organisaties. De verwachting is dat de ontzuiling zich ook naar het gereformeerde terrein zal uitstrekken. Maar er is zeker veel deskundigheid en ervaring aanwezig om de christelijke manier van omgaan met elkaar in te zetten op het publieke terrein. Dit alles komt het best tot zijn recht als er goede contacten zijn met de politieke en maatschappelijke organisaties. Diaconieën kunnen zich minstens presenteren bij deze instellingen (…) De taak van de plaatselijke diaconie is in dezen op de eerste plaats het stimuleren van deze 'tak van diaconaat' in de gemeente." (Generaal Diaconaal Deputaatschap, oktober 2005)

In de Rooms-Katholieke Kerk wordt onderscheid gemaakt tussen het diaconaat door parochies (het gewijde ambt van diaken) en caritas door parochiële caritasinstellingen (pci's). Het verschil is vooral historisch bepaald, maar ook organisatorisch: de parochies worden aangestuurd door een kerkbestuur, de pci's door een eigen bestuur. Hoewel diaconaat en caritas niet samenvallen, is er wel overlap in de doelstellingen van beide, en de bisschoppenconferentie dringt aan op goede samenwerking tussen parochie- en pci-bestuur. In het Wmo-katern van de RKK (Crijns, juni 2007) worden vier "dragers van diaconale activiteiten" genoemd, die samen de diaconale structuur van de RKK vormen:

- de (katholieke) maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld de Vincentiusvereniging, katholieke ouderen- en vrouwenorganisaties, de Zonnebloem, Pax Christi);
- het categoriaal pastoraat (o.a. justitie-, zieken- en arbeidspastoraat)
- de religieuzen (bijv. kloosterordes)
- de parochies

Elk van deze onderdelen van de structuur heeft een eigen karakter. De katholieke maatschappelijke organisaties en het categoriaal pastoraat zijn primair formele organisaties, de religieuzen zijn primair gemeenschappen. Een lastig te beantwoorden vraag is of de parochies nu organisaties zijn of gemeenschappen. In het blad 'Diaconie en Parochie' wordt beschreven wat de reactie van de parochie op de Wmo kan zijn. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de parochie als organisatie en de parochie als gemeenschap. Van de parochie als organisatie wordt gesteld dat deze in principe geen enkele relatie met de Wmo heeft, omdat ze geen formele zorgaanbieder is maar primair een religieuze organisatie, maar dat het wel goed is om kennis te nemen van de Wmo, omdat de parochie toch diverse activiteiten op het gebied van zorg en welzijn onderneemt en moet weten in welke context dat plaatsvindt. Ook is het van belang om te weten met

welke wetgeving de parochianen te maken hebben en een standpunt in te nemen over de verhouding tussen de verantwoordelijkheid van de overheid en die van de parochie voor het welzijn van de parochianen. Over de parochie als gemeenschap schrijft het blad:

> *"De parochie kan gezien worden als een van de sociale verbanden in het maatschappelijk middenveld. De WMO wil de rol van die verbanden versterken. Dat roept vrees en verlegenheid op bij parochies. Zij noemen zichzelf graag gemeenschap, maar weten tegelijk dat zij dat ideaal van onderlinge zorg en omzien naar elkaar in de praktijk moeilijk kunnen waarmaken. Zou de overheid hen nu daartoe kunnen verplichten?" (*Landelijk Katholiek Diakonaal Beraad, 2007a, p. 5 – 6)

In dezelfde publicatie wordt ook de vraag aan de orde gesteld in welke hoedanigheid parochies zich moeten presenteren richting overheden in het kader van de Wmo: als religieuze organisatie, als maatschappelijke organisatie op het terrein van zorg en welzijn, als vrijwilligersorganisatie, als ledenorganisatie, als gemeenschap, als belangenorganisatie van zorgvragers of mantelzorgers? Deze vraag wordt vervolgens niet geheel beantwoord. Wel wordt voorop gesteld dat de parochie "religieuze activiteiten voor haar eigen leden" organiseert. Hieruit kan afgeleid worden dat de RKK zich primair als religieuze ledenorganisatie wil presenteren richting overheden, en alleen secundair ook als maatschappelijke organisatie, vrijwilligersorganisatie, gemeenschap en belangenorganisatie. Wel wordt aan de hand van voorbeelden getoond wat parochies zoal ondernemen op Wmo-terrein. In de praktijk wordt elk van de genoemde rollen wordt wel eens ingenomen.

Van de evangelische kerkgenootschappen en gemeenten en van migrantenkerken is nauwelijks formele documentatie beschikbaar waarin een standpunt wordt verwoord over de rol van kerken met betrekking tot de Wmo. Vertegenwoordigers van de Evangelische Alliantie (koepelorganisatie voor onder andere diverse Evangelische en Baptistische kerk(genootschapp)en) en SKIN (koepelorganisatie voor migrantenkerken) zijn voor dit onderzoek benaderd met de vraag wat de standpunten van hun kerk(genootschapp)en zijn. Zij gaven als antwoord dat er geen formele standpunten zijn ingenomen. Wel verwijzen ze naar documenten waarin wordt beschreven hoe de kerken zich inzetten op het terrein van de Wmo. Deze laten een sterke nadruk zien op de kerken als gemeenschap:

> *"De kerk mag er zijn voor de ontheemden, die verlangen naar een gezin. Juist in deze tijd is saamhorigheid binnen de gemeente van groot belang en moet een kerk houvast willen bieden in deze veranderende wereld."* (Boekhoud, z.d.)

> *"Kerk als zorgzame gemeenschap: zorgen voor elkaar"* (Evangelische Alliantie, z.d., titel)

> *"Vaak helpen de leden van deze gemeenschappen elkaar om een zinvolle plaats in de samenleving in te nemen en zich verder te ontwikkelen. Veel leden bevinden zich namelijk aan de economische onderkant van onze samenleving. De kerken vormen een netwerk van hulp, opvang en troost. Op eigen kracht ontplooien zij initiatieven op het gebied van ontwikkeling en educatie, toegang tot de arbeidsmarkt, vorming etc. Met de opvang van jongeren vullen de kerken ten dele het maatschappelijk vacuüm dat anders door het criminele circuit zou kunnen worden gevuld. Hun sociaal kapitaal is nuttig bij het creëren van sociale cohesie. De kerken kunnen hun mensen bereiken, op welk niveau dan ook."* (Van der Sar & Visser, 2006, p. 6)

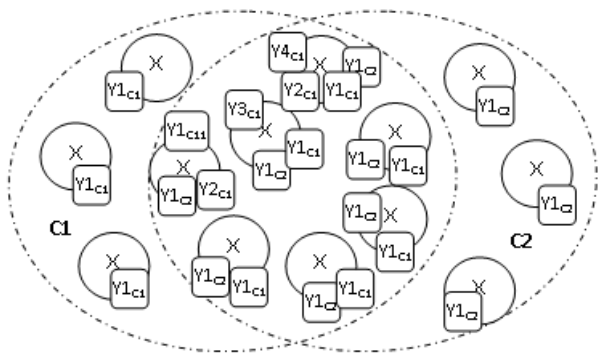
Mogelijk is juist *omdat* deze kerken primair als gemeenschap functioneren de oorzaak dat er ook niet op institutioneel niveau formele uitspraken zijn te vinden over de kerken en de Wmo. Opvallend is ook dat veel minder dan in de RKK en de traditionele protestantse kerken sprake is van een formele diaconale structuur binnen de kerken. Het onderzoek 'Gratis en waardevol' bevestigt de indruk dat met name binnen niet-westerse migrantenkerken "minder zaken geformaliseerd en juridisch vastgelegd" zijn (Van der Sar & Visser, 2006, p. 14). Diverse geloofsgemeenschappen registreren hun leden niet eens officieel. Een uitzondering, beschreven in hetzelfde onderzoek van Van der Sar & Visser (2006), vormen migrantenkerken die onderdeel uitmaken van een buitenlands kerkgenootschap (dochtergemeentes van bijvoorbeeld een Ghanese of Braziliaanse 'moederkerk') dan wel aangesloten zijn bij een kerkgenootschap in Nederland (bijvoorbeeld een Spaanstalige parochie voor katholieke migranten uit Zuid-Amerika, aangesloten bij de RKK). Zij zijn ingebed in de bestaande structuren van de betreffende kerkgenootschappen. Over het algemeen zijn migrantenkerken echter in veel mindere mate geïnstitutionaliseerd. Dat blijkt ook uit het gegeven, dat er veel minder sprake is van functiedifferentiatie dan in de traditionele kerken. Soms is de reden dat een kerk in een opstartfase is, en daarom nog maar weinig verantwoordelijkheden van de voorganger(s) kunnen worden gedelegeerd, omdat er nog maar weinig leden zijn. Toch kennen sommige migrantenkerken naast een priester, dominee of pastor als voorganger een aantal andere functies: oudsten, diakenen of assistent-pastors. Ook worden vanuit deze geloofsgemeenschappen diverse projecten opgezet om de maatschappelijke functie van de kerken in onder te brengen. Over het algemeen hebben migrantenkerken echter in de eerste plaats het karakter van een gemeenschap, waarin juist ook de informele banden tussen etnische én geestverwanten heel belangrijk zijn. Vergeleken met de traditionele kerken is de mate van institutionalisering en formalisering van veel migrantenkerken en evangelische kerken laag. Zwart-wit gesproken zijn ze primair gemeenschappen, en pas secundair organisaties, dit in tegenstelling tot veel van de traditionele kerken.

6.2.2 Theoretische reflectie en onderbouwing vanuit andere onderzoeken

Samengevat kunnen kerken op grond van hun eigen uitspraken in sociaalwetenschappelijke zin worden gezien als een sociale structuur met een dubbel karakter: zowel een informele sociale gemeenschap als een formele organisatie. Dat betekent ook een tweeledige uitleg van de kerk als participatiecontext. In de eerste betekenis van de 'kerk als organisatie' vormt ze een *formele* participatiecontext voor haar leden en een formeel geïnstitutionaliseerd verband in de samenleving. In de tweede betekenis van 'de kerk als gemeenschap' vormt ze een *informele* participatiecontext. Dit onderscheid is theoretisch goed te maken, en wordt door kerken ook gemaakt. Toch is dit theoretische onderscheid niet in alle praktijksituaties helder te maken. Wanneer twee parochianen of gemeenteleden elkaar helpen in een zorgsituatie, is niet altijd vast te stellen of ze dat nu doen als leden van dezelfde organisatie (formele participatie) of als leden van dezelfde gemeenschap (informele participatie). Soms hebben kerkleden formeel een specifieke functie toegekend gekregen in de kerkelijke organisatie, bijvoorbeeld als bezoekzuster, parochiale vrijwilliger, diaconesse of diaken. Wat zij doen op grond van die functie voor andere kerkleden of ook voor mensen buiten de kerk is formele, dus maatschappelijke participatie. Maar er zijn ook kerkleden die zonder dat ze een specifieke functie hebben eenzelfde soort activiteiten ondernemen, bijvoorbeeld iemand bezoeken, helpen of verzorgen. Als ze dat niet op grond van een specifieke functie doen, is het informele, dus

sociale participatie. In sommige kerken worden echter aan alle leden van de kerk functies toegekend zoals het onderling verlenen van pastorale en materiële steun. Deze functies komen niet voort uit een formeel-juridische vastlegging van die functie, maar uit theologische inzichten. Toch is ook dan de vraag wanneer twee kerkleden elkaar helpen of ze dat inderdaad doen op grond van hun formele ambt, of op grond van hun informele sociale relatie die ontstaan is doordat ze elkaar op regelmatige basis in kerkelijke activiteiten tegenkomen. Vergelijkbare vragen kunnen gesteld worden wanneer kerkleden hulp bieden aan niet-kerkleden. Verlenen ze die hulp *omdat* ze kerklid zijn, vanuit een *formeel* vastgelegde (kerkelijke) functie, of verlenen ze die hulp niet op basis van een specifieke functie maar op basis van de voor de kerkgemeenschap geldende informele regels, of 'gewoon' als de ene mens voor de andere, dus op basis van algemeen geldende *framing rules*?

Met figuur 6.1 wordt een poging gedaan om 'de kerk' als participatiepraktijk te schematiseren volgens het theoretische kader van deze studie. In dit model wordt uitgedrukt dat binnen de context van een kerk, mensen (X) een bepaalde functie toegekend hebben gekregen als formeel lid ($Y1_{C1}$) in de context van de kerk als formele institutie (C1). Sommige kerken onderscheiden verschillende typen leden, bijvoorbeeld doop-, belijdenis- en gastleden, elk met eigen rechten en plichten. Daarnaast wordt de informele context van de kerkelijke gemeenschap geschematiseerd (C2). Deze valt niet samen met C1. Er kunnen namelijk ook mensen zijn die regelmatig meedoen met activiteiten van een kerk en contact hebben met kerkleden, maar die niet geregistreerd staan als kerklid. Deze hebben geen formele status als lid (geen $Y1_{C1}$), maar kunnen wel informeel bekend staan als mensen die regelmatig deelnemen en contacten onderhouden met de kerkgemeenschap ($Y1_{C2}$) en als zodanig wel deel uitmaken van de gemeenschap (C2). Aan de andere kant kunnen mensen ook wel formeel geregistreerd staan als kerklid ($Y1_{C1}$), maar nooit deelnemen aan activiteiten van de kerk of contact hebben met andere kerkleden (alleen in C1, niet in C2). Binnen de formele context (C1) zijn diverse formele functies (ambten) toegekend aan kerkleden, bijvoorbeeld pastoor, predikant, voorganger, oudste, ouderling, diaconesse, diaken, bezoekvrouw, etc. ($Y2_{C1}$, $Y3_{C1}$,$Y4_{C1}$). Uiteraard is figuur 6.1 zeer schematisch; de aantallen eenheden en functies zijn van geen betekenis.



Figuur 6.1 Schematische weergave van de kerk als participatiepraktijk bestaande een formele context (van de kerk als formeel instituut C1) en een informele context (van de kerkgemeenschap C2): personen (X) hebben de 'functie' van formeel lid van de kerk ($Y1_{C1}$) en/of informeel lid van de kerkgemeenschap ($Y1_{C2}$), en daarnaast soms ook andere formele functies ($Y2_{C1}$, $Y3_{C1}$, $Y4_{C1}$).

Wat in figuur 6.1 theoretisch en schematische wel te onderscheiden is, is in de praktijk niet zo eenvoudig uit elkaar te halen. In de praktijk lopen formele en informele participatie in elkaar over. In elke lokale kerk of kerkelijke gemeente zal het figuur er anders uitzien. In sommige kerken zijn er niet zoveel formele functies, in andere juist wel. In sommige kerken zal de groep die wel formeel lid is, maar geen deel uit maakt van een kerkgemeenschap groter zijn dan in andere kerken. Hierboven is het voorbeeld genoemd van migrantenkerken die hun leden soms niet eens registreren. Hier is het aantal mensen dat binnen de formele organisatie (C1) valt kleiner en het aantal mensen binnen de informele gemeenschap (C2) groter dan in traditionele kerken. Hierboven is ook het voorbeeld genoemd van Rooms Katholieke parochies, die zich zorgen maken of ze wel als gemeenschap zullen kunnen functioneren: waarschijnlijk zijn er hier veel meer mensen lid van de formele organisatie (C1) en maken veel minder mensen ook deel uit van een informele kerkelijke gemeenschap (C2). De mate waarin C1 en C2 overlappen verschilt niet alleen per kerkgenootschap, maar ook per lokale kerkelijke gemeente of parochie.

Ook wat betreft hulp en zorg, het onderwerp van de Wmo, verschillen kerken. Enkele formele functies ($Y2_{C1}$, $Y3_{C1}$ of $Y4_{C1}$) kunnen specifiek op zorg en welzijn gericht zijn: bijvoorbeeld diakens of bezoekvrouwen. Maar ook aan het gewone lidmaatschap ($Y1_{C1}$ of ook $Y1_{C2}$) kunnen rechten en plichten verbonden zijn op het terrein van zorg en welzijn. In sommige kerken is hulp en zorg binnen de kerk(gemeenschap) en vanuit de kerk(gemeenschap) naar buiten toe meer formeel georganiseerd dan in andere kerken. Schematisch kan dit worden ondergebracht in het volgende model[22].

	Informele sociale participatie	**Formeel georganiseerde maatschappelijke participatie**
Extern diaconaat/charitas	Informele zorg en hulp: betoon van naastenliefde vanuit de kerkgemeenschap aan mensen buiten de kerkgemeenschap	Formeel georganiseerde maatschappelijke inzet, inclusief vertegenwoordiging van kerken richting overheden of in overlegstructuren
Intern diaconaat/charitas	Informele zorg en hulp: onderling dienstbetoon binnen de geloofsgemeenschap	Formeel georganiseerde interne zorgstructuren

De besproken kerk(genootschapp)en leggen elk hun eigen nadruk in dit model. De RKK en PKN zijn met name sterk in formeel georganiseerde maatschappelijke participatie en laten zich op institutioneel niveau vertegenwoordigen in diverse overlegverbanden met overheden op zowel lokaal als nationaal niveau. Onderlinge hulp wordt uitgevoerd door daartoe aangestelde diakenen of diakens en speciaal daarvoor aangestelde vrijwilligers, bijvoorbeeld bezoekzusters. Als volkskerken leggen ze zich niet alleen toe op het interne diaconaat, maar ook op het externe diaconaat. In evangelische en migrantengemeenten is dit formeel georganiseerde diaconaat veel minder aanwezig of in veel lichtere struc-

[22] Dit is een variant van het model dat ik ontwikkelde met Roel Kuiper, gepresenteerd in het hoofdstuk 'Lokaal diaconaat: vier scenario's' in de bundel 'Nabije Naasten. Kerken actief in lokaal diaconaat' (Hoofdstuk Van Hoek-Burgerhart e.a. (eds.), 2007)

turen ingebed. Dat wil niet zeggen dat er geen onderlinge hulp plaatsvindt, maar onderlinge hulp is veel meer afhankelijk van spontane initiatieven. Deze gemeenten zijn met name sterk in de informele sociale participatie. De GKV en CGK beschrijven in hun documenten met betrekking tot de Wmo het belang van de samenhang tussen de formele en informele participatie en de manier waarop beide elkaar versterken. Zij zijn daarbij vaak vooral op het interne diaconaat gericht, en in mindere mate op extern diaconaat. Wel worden individuele kerkleden gestimuleerd zich in de maatschappij in te zetten. Dat gebeurt dan ook op grote schaal, zoals beschreven zal worden in paragraaf 6.5.

De schematisch weergegeven participatiepraktijk (figuur 6.1) kan worden aangevuld voor kerken waarvan de leden zich niet alleen inzetten voor elkaar, maar zich ook daarbuiten inzetten op het terrein van zorg en welzijn. Wanneer ze dat doen, zijn ook de relaties met de personen die zij helpen, of de organisaties waarmee zij overleggen onderdeel van de participatiepraktijk. Dat kan een heel complexe tekening opleveren, waarin allerlei situaties kunnen voorkomen: relaties tussen één of meerdere kerkleden met individuen buiten de kerk, relaties tussen kerkleden met een specifieke functie (bijv. bezoekvrouw) met individuen binnen en buiten de kerk, relaties tussen kerkleden met een specifieke functie (bijvoorbeeld diaken) met mensen buiten de kerk met een specifieke functie (bijv. gemeenteambtenaar). Ook kunnen mensen met een specifieke functie binnen de kerk (bijv. pastoor of diaken) juist vanuit die functie ook een functie hebben in een ander sociaal verband (bijv. Wmo-adviesraad of pastoresoverleg). Hoe complexer deze relaties, hoe lastiger om aan te geven wat de grens is van de participatiepraktijk. Wat in het schema, en ook in de praktijk, ook lastig is te onderscheiden, is of relaties tussen individuen nu plaatsvinden uit hoofde van een formele of informele kerkelijke 'functie', of dat er sprake is van een relatie die niets met die functie te maken heeft. Een voorbeeld is een mantelzorger uit de vorige casus, die 'via de kerk' in contact was gekomen met iemand in haar buurt die graag bezoek wilde, en die haar jaren later nog intensief zorg verleent. Zorgt zij voor die buurvrouw als kerklid, of als lid van een kerkelijke gemeenschap, of in een andere sociale rol (bijvoorbeeld als buurvrouw of vriendin), of zonder specifieke aan een participatiecontext verbonden functie?

Ook het verder beschrijven van de aard van de kerk als participatiepraktijk is niet eenvoudig. Dat komt onder andere door het dubbele karakter van kerken als organisatie én gemeenschap. Wel kan voor zowel de kerk-als-institutie als voor de kerk-als-informele-gemeenschap gesteld worden dat het gaat om een historisch gefundeerd verband. Maar gaat het bijvoorbeeld om de mate van institutionalisering of formalisering, dan kunnen verschillende antwoorden worden gegeven voor de kerk-als-institutie en voor de kerk-als-informele-gemeenschap. De twee zijn in de praktijk ook niet helemaal uit elkaar te halen.

Verschillende auteurs leggen een verschillende nadruk op of het institutionele of het gemeenschapskarakter van kerken. Godsdienstsocioloog Dekker beschrijft de oorsprong van de kerk als de 'Jezusbeweging'. In diverse plaatsen ontstonden centra van deze beweging, waar volgelingen van Jezus bijeen kwamen. Deze beschrijving suggereert dat de vroege kerk aanvankelijk nauwelijks geïnstitutionaliseerd was: Dekker schetst een beeld van de kerk als niet meer dan een aantal groeperingen van gelijkgezinden. Toch was wel degelijk al vroeg in de geschiedenis van de kerk al sprake van formalisering. Niet alleen hadden de groepen vaste plaatsen en tijden om samen te komen, ook werden er vanaf het begin van de eerste gemeente in Jeruzalem specifieke functies toegekend: de twaalf

apostelen die zich toelegden op gebed en woordverkondiging, zeven door de hele gemeenschap van leerlingen gekozen mannen die zorg droegen voor de gemeenschappelijke maaltijden en de dagelijkse ondersteuning van arme gemeenteleden. Ook in de kerkgemeenten die daarna ontstaan in andere plaatsen worden 'opzieners' of 'oudsten' en 'dienaren' of 'diakenen'[23] aangesteld. Dezelfde functies zijn nog altijd herkenbaar in de hedendaagse westerse kerken: ouderlingen of oudsten die leiding geven aan het geestelijke leven, en diakens of diakenen die leiding geven aan het gemeenschapsleven. Sociologen zoals Stark (1998), Meeks (1983) en Dekker (2010) beschrijven hoe de institutionalisering van de 'Jezusbeweging' één van de belangrijke succesfactoren van het christendom was: de lokale groepen van christenen vormden zowel lokaal als supralokaal goed georganiseerde structuren met bovendien een sterke interne samenhang en groepsidentiteit. Zij beschrijven hoe de kerk juist door deze institutionalisering een belangrijke politieke macht werd in de tijd van keizer Constantijn. En ook in Nederland heeft de kerk in de loop van de geschiedenis als instituut een grote rol gespeeld (Kennedy 2010; Dekker 2010).

Bovenstaande schematisering van 'de kerk' als participatiepraktijk (figuur 6.1.) wordt hier niet verder uitgewerkt, niet alleen omdat dit een zeer complex figuur zou worden, maar ook omdat het plaatje er verschillend uit ziet voor verschillende kerken. In het model zullen verschillende keuzes moeten worden gemaakt, en die kunnen er anders uitzien per lokale kerk en kerkgenootschap. Dat geldt ook voor de vraag wat de grens van de kerk als participatiepraktijk is. Vanuit verschillende kerkmodellen is het antwoord op deze vraag verschillend. In de Nederlandse kerken zijn namelijk uiteenlopende visies op de kerk in omloop. De ecclesiologie (de leer over de kerk) richt zich specifiek op de verhouding van de kerk tot de staat, de overheid en de samenleving. De Rooms Katholieke Kerk heeft bijvoorbeeld in de loop van de geschiedenis vier verschillende ecclesiologische 'kerkmodellen' gehanteerd. Het oudste model is dat van de '*societas perfecta*', waarin de kerk wordt beschouwd als een samenleving op zich, zich uitstrekkend tot alle terreinen van het leven. Dit model was in de 17e tot stand gekomen in reactie op de opvatting dat de staat een 'perfecte samenleving' was en de kerk een soort vereniging binnen die staat. Om de soevereiniteit en onafhankelijkheid van de kerk te benadrukken, stelde de RKK hier haar model van de kerk als '*societas perfecta*' tegenover. Het 'perfecte' van de samenleving betekent hier, dat het gaat om een complete maatschappij, met alle middelen om zichzelf te handhaven (bijvoorbeeld ook een eigen rechtssysteem). Met deze opvatting bestreed de kerk dat ze aan staatsgezag onderworpen zou zijn. De RKK is overigens ook nu zeer afkerig van inmenging van overheidsgezag, en zal ook elke beschrijving van de kerk als 'gewone vereniging' afwijzen. Waar dit model van de '*societas perfecta*' zich vooral richtte op de formele aard van de kerk, raakten in het begin van de twintigste eeuw andere modellen meer in gebruik die vooral de theologische betekenis van de kerk beschreven, en daarbij meer nadruk legden op de kerk als geloofsgemeenschap. Dit betreft de modellen van de kerk als 'mystiek Lichaam' en de kerk als 'Volk Gods'. In het model van het 'mystieke Lichaam' worden de kerkleden beschouwd als ledematen van Christus. De kerk heeft invloed op en verantwoordelijkheid voor alle mensen: haar verkondiging richt zich niet alleen op de eigen leden, maar op iedereen. In het model van 'het Volk Gods' wordt juist de verantwoordelijkheid van de kerk voor de 'echte' gelovigen benadrukt. Overigens is het eerste model van de '*societas perfecta*' nog

[23] Onder andere in 1 Filipenzen 1, 1 Timoteüs 3, en 1 Petrus 5.

altijd geldig in de RKK, ook al zijn er andere modellen naast ontstaan die andere nuances aangeven (Boelens 2001, p. 163 – 182).

Ook in de Nederlandse protestantse kerken worden verschillende kerkmodellen onderscheiden, met elk een andere verhouding tussen de kerkelijke organisatie, de individuele gelovige, de geloofsgemeenschap en de hele (Nederlandse) samenleving. Zo beschrijft Noordegraaf (1998) drie verschillende modellen. Het eerste model dat hij beschrijft is dat van de '*Christus-belijdende volkskerk'*, gangbaar in de voormalige Hervormde Kerk. In dit model is de volkskerk historisch verbonden met het Nederlandse volk, en heeft de kerk niet alleen een functie voor meest betrokken en gelovige kerkgangers, maar ook voor minder kerkelijk betrokkenen. Het tweede model dat Noordegraaf beschrijft, is dat van '*dienende kerk voor anderen*'. In dat model wordt wel scherper onderscheid gemaakt tussen gelovige en niet-gelovige individuen. De kerk en de individuele gelovige worden gezien als instrumenten van God om voor anderen in de samenleving het goede (gerechtigheid, barmhartigheid) te brengen. Tenslotte is er het evangelisch-piëtistische model, waarin de kerk voornamelijk wordt gezien als '*getuigende gemeenschap'*. De kerk heeft in dit model vooral betekenis voor het versterken van het geloof van de eigen individuele leden, en die leden zijn vooral op elkaar betrokken als 'gezinsleden' van het 'huisgezin van God'. Zwart-wit gesteld is in dit model de enige betekenis van de kerk voor mensen buiten die kerkelijke gemeenschap, dat ze die mensen wil overtuigen hetzelfde geloof aan te nemen en ook lid van deze gemeenschap te worden. Overigens stelt Noordegraaf de drie modellen niet lijnrecht tegenover elkaar. Hoewel sommige modellen dominant zijn in bepaalde kerken, ziet hij binnen kerkgenootschappen ook wel meerdere modellen naast elkaar gebruikt worden. De modellen sluiten elkaar ook niet uit, maar leggen elk een andere nadruk op de drie functies van de kerk: getuigenis of verkondiging (prediken van de boodschap); dienst (dienstbaar opstellen richting de samenleving); en gemeenschap (samenleven van gelovigen) (Noordegraaf 1998, p. 153).

De beschreven kerkmodellen hebben een sterk theologisch karakter. Ze willen een antwoord geven op de vraag wat 'de kerk' in theologische zin is. Zonder de theologische betekenis van de kerk als 'lichaam van Christus' of 'huisgezin van God' is het onderscheid dat kerken zelf maken in hun kerkmodellen nauwelijks in wetenschappelijke termen te beschrijven. Sociale wetenschappers beschrijven 'de kerk' dan ook meer analytisch als georganiseerde godsdienstige groepering of als organisatie. Ecclesiologen en theologen protesteren tegen deze analyse, want de kerk is "meer dan de optelsom van menselijke activiteiten" (Noordegraaf 1998, p. 40), namelijk een geloofsgemeenschap onder het Woord van God. Inderdaad beperkt sociaal wetenschappelijk onderzoek zich tot de objectief waarneembare kenmerken van het menselijk handelen, en doet ze geen uitspraken over de wil van God met betrekking tot dat menselijk handelen of de metafysische zin van dat handelen. Maar ook wanneer 'de kerk' alleen sociaal wetenschappelijk wordt beschreven, blijft moeilijk uit te maken wat voor institutie zij is. 'De kerk' is niet eenvoudig te schematiseren als participatiecontext. Dát de kerk een specifieke participatiecontext vormt is helder; maar het is wel de vraag *hoe* deze context het best te typeren is. Voor het onderwerp van deze studie is het relevant dat kerken een rol spelen in de Wmo als formele instituties én als informele gemeenschappen.

Daarbij is het echter nog wel de vraag hoe kerken gepositioneerd zijn in de samenleving. Zijn ze onderdeel van het private domein of het publieke? Historicus Kennedy (2010) beschrijf kerken als 'eigenaardige instanties': enerzijds zijn ze maatschappelijke organisa-

ties bij uitstek, want ze hebben bijvoorbeeld een belangrijke rol gehad in de oprichting van ziekenhuizen, scholen, liefdadigheid en ook protestbewegingen. Anderzijds zijn ze ook juist 'bovenmaatschappelijke instanties', gericht op het spirituele en sacrale. Ook godsdienstsocioloog Dekker (2010) beschrijft dat kerken een tweeledige functie hebben: het instandhouden van een geloofsgemeenschap waarin het Woord van God gehoord wordt, én "het spreken en optreden van de kerk dat bedoelt het waardevolle in onze samenleving te bevorderen en ondersteunen" (Dekker 2010, p. 212), waaronder het tegemoet komen aan de behoefte aan sociale en morele ondersteuning.

Kerken gaan ook zelf in op de vraag of ze een functie in het publieke of private domein hebben. Zo stelt de PKN in haar document 'De kerk en de democratische rechtsstaat: een positiebepaling' (Generale Synode, november 2009) dat de kerk zowel een private als een maatschappelijke speler is:

> *"Voor de staat en voor veel van haar samenwerkingspartners is de kerk een vereniging van gelovigen. Men beseft veelal wel dat de kerk een belangrijke rol vervult in de burgersamenleving. Het is echter de vraag in hoeverre de kerk zichzelf vanuit haar roeping kan verstaan als deel van de burgersamenleving. Vanuit een sociologisch gezichtspunt moet worden benadrukt dat de kerk niet alleen verbonden is met de burgersamenleving, maar ook met het private leven."* (Generale Synode, november 2009, art. 54)

Daarnaast pleit de PKN in hetzelfde document voor de erkenning van een extra samenlevingsdomein, het heilige, waar de kerk een belangrijke rol speelt:

> *"Er is veel voor te zeggen om naast het private domein (…) en het publieke domein nog een derde domein te onderscheiden, dat wel wordt aangeduid als 'het heilige domein'. Het is van direct belang voor zowel het persoonlijke als het sociale leven, en het heeft een sterk publiek aspect. Het wordt zichtbaar in nationale gedenkdagen zoals de Herdenking van de Gevallenen en Bevrijdingsdag, maar ook bijvoorbeeld in monumenten en kerken. Die verwijzen op verschillende manieren naar verhalen, gemeenschappelijke herinneringen en waarden die bepalend zijn voor de samenleving (en die dus in politiek en burgersamenleving voortdurend aan de orde zijn!), maar die tegelijkertijd niet kunnen worden georganiseerd."* (Generale Synode, november 2009, art. 50)

Kennedy beschrijft hoe deze speciale geestelijke status die kerken voor zichzelf lijken te claimen in een democratische samenleving altijd leidt tot een zekere spanning tussen kerken en het publieke domein. In westerse landen passen religieuze gezagsclaims niet in het publieke leven en mag de overheid zich niet bemoeien met persoonlijke levensovertuiging. Religie hoort dus thuis in het private domein. Zowel door overheden als door kerken zelf is het privékarakter van religie benadrukt. Kerken manifesteren zich in de praktijk ook vaak als besloten organen: kerkelijke bijeenkomsten hebben zelden het karakter van publieke bijeenkomsten, maar zijn samenkomsten van soms kleine en gesegregeerde groepen gelovigen die zich verbonden weten in hun diepste overtuiging. Toch beschrijft Kennedy kerken ook als publieke instellingen, die zich mengen in publiek debat door zich uit te spreken over ethische, sociale en politieke onderwerpen en die van praktische betekenis zijn voor mensen in nood door eigen vrijwilligersprojecten, en door hun leden aan te moedigen zich ook elders vrijwillig in te zetten.

Kerken zijn dus zowel private als publieke organisaties. In hoofdstuk 3 zijn ze benoemd als onderdeel van de *civil society.* Dat doen ook de sociologen De Hart en Dekker, die kerken beschrijven als "publieke instituties, als institutionele pijlers van de *civil society*, en als sociale en normatieve milieus waarin mensen aangezet worden tot maatschappelijke deelname" (Van de Donk e.a. (red.), p. 139).

Welke plek kerken hebben in de *civil society,* hangt overigens wel af van de definitie van dat begrip en dus van de achterliggende samenlevingsvisie. Hier is in hoofdstuk 3 en 4 op ingegaan. Wanneer een smalle definitie van *civil society* wordt gekozen (niet-staat, niet-markt en niet-privédomein), zijn kerken géén onderdeel daarvan op grond van hun private karakter, maar wel op grond van hun publieke karakter. Wanneer een brede definitie van *civil society* wordt gekozen (niet-staat, niet-markt), zoals in deze studie en in de beleidsstukken rond de Wmo, dan zijn kerken zowel op grond van hun private als hun publieke karakter onderdeel van de *civil society*.

6.3 'De kerk' is gericht op maatschappelijke ondersteuning én andere doelen (tweede en derde claim)

6.3.1 Empirische basis: doelstellingen van kerken gericht op zorg en welzijn, maar in combinatie met andere doelen

In de vorige paragraaf is al een aantal keren gesproken over het diaconaat of de diaconie, over onderlinge hulp tussen kerkleden en hulp vanuit kerken naar niet-kerkleden. Er vindt 'Wmo-achtige' activiteit plaats in en vanuit kerken. Betekent dit dat de kerkelijke instituties inderdaad hulp en zorg als hun institutionele doel hebben? En zijn kerkelijke gemeenschappen inderdaad gericht op onderlinge hulp en zorg?

Alle kerken beschrijven inderdaad zorg en hulp als belangrijke doelen. Hiervoor verwijzen ze onder andere naar het antwoord van Jezus op de vraag wat "het grootste gebod in de wet" is: "Heb de Heer, uw God, lief met heel uw hart en met heel uw ziel en met heel uw verstand. Dat is het grootste en eerste gebod. Het tweede is daaraan gelijk: heb uw naaste lief als uzelf. Deze twee geboden zijn de grondslag van alles wat er in de Wet en de Profeten staat" (Matteüs 22:35-39). Verwijzend naar dit 'kerngebod' hebben alle kerken aandacht voor zowel gods-dienst als naastenliefde. Het gebod wordt vertaald als doelstelling van de kerk en in gedragsregels voor de kerkleden. In de praktijk wordt dit op verschillende manieren uitgewerkt door de kerkgenootschappen.

Rooms Katholieke Kerk

In zijn encycliek 'Deus Caritas Est' (2005) schrijft paus Benedictus XVI:

> *"In de loop der tijd en met de toenemende uitbreiding van de Kerk kwam haar liefdedienstwerk, de caritas, vast te liggen als een voor de Kerk wezenlijke sector, samen met het beheer van de Sacramenten en de verkondiging van het Woord: liefde beoefenen jegens de weduwen en wezen, de gevangenen, de zieken en de noodlijdenden van welke aard ook, hoort net zo tot haar wezen als de dienst van de Sacramenten en de verkondiging van het Evangelie. De Kerk kan het liefdedienstwerk net zo weinig laten uitvallen als Sacrament en Woord."* (Paus Benedictus XVI 2006, art. 22)

De RKK stelt dat haar parochies primair een religieuze functie hebben voor haar eigen leden. Binnen die religieuze functie valt ook het diaconaat. Het Landelijk Pastoraal Overleg van de RKK formuleerde de diaconale taak van parochies als volgt:

> *"Allerlei manieren waarop groepen van christenen (waaronder parochies) zich solidariseren met mensen in nood en/of (mee)werken aan het oplossen van maatschappelijke problemen."* (Landelijk Pastoraal Overleg, 1987, geciteerd in Crijns, juni 2007, p. 11)

De parochies hebben ook andere doelen, zoals de eucharistievieringen en de 'zielzorg' voor de eigen leden. De pci's hebben zorg en welzijn specifiek als primair doel, getuige de doelstelling:

> *"Het vanuit christelijke overtuiging gestalte geven aan de opdracht van de Kerk om dienstbaar te zijn aan de samenleving door aandacht te wijden aan de concrete noden en behoeften van personen en groepen van personen en daardoor bij te dragen aan het bevorderen van de sociale rechtvaardigheid." (Algemeen Reglement voor het bestuur van een* (inter)parochiële Caritasinstelling in de Nederlandse Rooms-Katholieke Kerkprovincie, geciteerd in Crijns, juni 2007, p. 11)

Daarmee lijken de diaconale doelstellingen van de parochies en de doelstelling van de pci sterk op elkaar. Dat is ook de conclusie in het Wmo-katern: "Zo verstaan zijn caritas en diaconie tegenwoordig inhoudelijk vrijwel synoniem, terwijl ze organisatorisch onderscheiden zijn" (Crijns, juni 2007, p. 11). Er is echter een verschil: voor de pci's is zorg en welzijn het primaire doel, terwijl voor de parochies diaconaat één van de functies is. Het is geen ondergeschikte functie, blijkt uit het citaat van Benedictus XVI hierboven. Toch is volgens de RKK-documenten een rechtvaardige ordening van de samenleving, met daarin ook de zorg voor de zwakkeren, niet primair de opdracht van de kerk, maar van de politiek. De opdracht van de kerk is indirect: het aanzetten tot 'liefde' door middel van "gewetensvorming, zuivering van de rede, opwekken van morele krachten en inzet van lekengelovigen" (Crijns, Franken & Maassen, mei 2007). Daarbij neemt de RKK – bijv. in de encycliek 'Caritas in Veritate' nadrukkelijk stelling met betrekking tot het belang van een goed functionerende burgermaatschappij. De rol en de macht van de staat moet "evenwichtiger" worden (Paus Benedictus XVI, 2009, art. 24), er moet buiten de invloedsfeer van de overheid en de markt ruimte blijven voor een sterke burgersamenleving:

> *"Als de logica van de markt en de logica van de staat met wederzijdse instemming op het monopolie van hun respectieve invloedsferen blijven staan, gaat op lange termijn de solidariteit in de betrekkingen tussen de burgers, de medewerking en de deelname, evenals het onbaatzuchtige handelen, verloren. Deze beide invloedssferen onderscheiden zich van "geven om te hebben", wat de logica van de ruil vormt, en "geven uit plicht", wat geldt voor de publieke gedragingen, opgelegd door staatswetten. (…) De exclusieve combinatie markt-staat ondermijnt de gemeenschapszin."* (Paus Benedictus XVI, 2009, art. 39)

Protestantse Kerken in Nederland

Binnen de PKN zijn drie kerkgenootschappen samengegaan, die elk oorspronkelijk een verschillende opvatting hadden over de verhouding tussen kerk en samenleving. De drie verschillende standpunten worden uiteengezet in een historisch overzicht in de positie-

bepaling 'De kerk en de democratische rechtstaat' (Generale Synode, november 2009). De Nederlands Hervormde Kerk heeft zich als volkskerk altijd sterk medeverantwoordelijk gevoeld voor "het maatschappelijke en culturele leven" (Generale Synode, november 2009, art. 34). De Lutheranen zagen echter geen rol weggelegd voor de kerk in de samenleving (idem, art. 36). Ondanks die opvatting namen ze echter ook al voor hun samengaan met de Hervormde en Gereformeerde Kerken, samen met die kerkgenootschappen een belangrijke positie in in de maatschappij, door hun deelname aan de Raad van Kerken. Het denken van de Gereformeerde Kerken in Nederland werd bepaald door een scheiding tussen 'kerk als instituut' en 'kerk als organisme', waarbij aanvankelijk de kerk niet als instituut, maar alleen als organisme een maatschappelijke functie had. De kerk wees haar leden op hun verantwoordelijkheid als burgers (idem, art. 38). In 1978 wordt dit onderscheid door de generale synode gerelativeerd en gaat de 'kerk als instituut' alsnog een positie innemen in het maatschappelijke debat. De tegenstellingen tussen de drie kerkgenootschappen zijn dus al enigszins verzacht op het moment dat ze samengaan. De verschillen tussen de 'bloedgroepen' worden in de PKN nog wel erkend, maar niet gezien als reden om als kerkgenootschappen gescheiden te blijven (idem, art. 39). Ondanks de uiteenlopende opvattingen van de rol van de kerk in de samenleving, is de positiebepaling van de PKN met betrekking tot haar diaconale taak helder verwoord:

> *"In het bijzonder dient hier gewezen te worden op de diaconale aspecten van de kerkelijke presentie. Vanouds heeft de kerk het tot haar taak gerekend in haar 'charitas' (liefdewerk) gestalte te geven aan de caritas (liefde) van God voor alle mensen, onder voortdurend veranderende maatschappelijke omstandigheden. De opkomst van de verzorgingsstaat heeft kerk en gemeente in dit opzicht voor nieuwe uitdagingen gesteld. Dat klinkt door in de kerkordelijk vastgelegde roeping van de gemeente op diaconaal terrein, die onder meer bestaat in 'het signaleren van knelsituaties in de samenleving' (…), waarbij diakenen de taak hebben overheid en samenleving op haar verantwoordelijkheid aan te spreken (…). De overgang naar de participatiestaat maakt een heroriëntatie opnieuw noodzakelijk, maar ook nu blijft een oprechte diaconale betrokkenheid bij mensen die het nodig hebben een prioriteit voor kerk en gemeente. Spiritualiteit en solidariteit gaan daarin samen."* (Generale Synode, november 2009, artikel 97)

Orthodox Protestantse kerken

De nieuwe positie die de GKV inneemt (zie vorige paragraaf) lijkt veel op het standpunt van de PKN: de overheid en individuele burgers zijn verantwoordelijk voor de zorg voor wie dat nodig heeft, en de kerk wijst hen op die taak, niet alleen door de prediking aan de eigen leden, maar ook door deelname aan het maatschappelijk debat. Daarnaast heeft de kerk ook een verantwoordelijkheid voor de eigen leden. Van de HHK, de CGK en de GG is niet eenzelfde expliciete stellingname gevonden, maar de informatiemap Wmo voor diaconieën van die kerken laat zien dat ze in de praktijk dezelfde keuzes maken als PKN en GKV. In de informatiemappen van PKN, CGK, GKV, GG en de notitie van de HHK worden dezelfde "mogelijkheden" genoemd voor kerken om hun rol in relatie tot de Wmo vorm te geven (zie box 6.1). Het Wmo-katern van de RKK vat deze rol net anders samen (box 6.2). Meer nog dan de verschillen vallen hierin de overeenkomsten op. De traditionele kerken nemen in de praktische uitwerking nauwelijks van elkaar te onderscheiden standpunten in met betrekking tot hun diaconale rol.

Box 6.1 Samenvatting van de diaconale rol van kerken in relatie tot de Wmo: PKN, GKV, GG, HHK

De doelgroepen die ondersteuning via de WMO nodig hebben bij participatie en zorg staan in de diaconale traditie van de kerken hoog op de agenda. Zoals ouderen, dak- en thuislozen, mensen met lage inkomens en mensen met beperkingen. De kerken verlenen op dit terrein (vrijwillige) zorg en spannen zich in om te bevorderen dat deze mensen in de samenleving kunnen meedoen. De diaconale rol van de kerk is in relatie tot de WMO te schetsen in een aantal mogelijkheden.

a. mensen in nood helpen:
   - niet verdubbelen wat er al is en geen verantwoordelijkheden overnemen
   - uitgaan van de noden én de rechten van mensen
   - de eigen capaciteiten van mensen en hun organisaties versterken
b. bijdragen aan het stichten van gemeenschap en sociale samenhang:
   - in eigen kring
   - over de grenzen van de eigen kring heen, door samenwerking met het buurt- en wijkwerk
c. deelnemen in besturen van instellingen op het terrein van zorg en welzijn;
d. problemen signaleren en de publieke opinie en politiek beïnvloeden; dat kan bijvoorbeeld door deelname in een WMO adviesraad.

(bron: Kerk in Actie, oktober 2009, p. 4; idem in Drooger, Heystek & Prins, februari 2007, p. 6)

Box 6.2 Samenvatting van diaconale rol van kerken in relatie tot de Wmo: RKK

De kerken spelen op een geheel eigen manier een rol in het publieke domein. Zij hebben een belangrijke rol op het terrein van wonen, zorg en welzijn, dragen al eeuwenlang bij aan gemeenschapsvorming en komen op voor kwetsbare mensen. Zij zijn op lokaal niveau actief in vrijwilligerswerk en projecten die passen in het kader van de WMO. Die rol is in relatie tot de WMO te schetsen in een aantal mogelijkheden:

- mensen in nood helpen;
- bevorderen van gemeenschapszin en sociale cohesie, ook buiten de eigen kerkgemeenschap;
- mensen inspireren en bemoedigen om zich als burger in te zetten voor wonen, welzijn en gezondheid;
- deelnemen in besturen op het terrein van wonen, zorg en welzijn en zonodig zelf stichten van organisaties en instellingen;
- bijdragen aan het publieke debat over wonen, zorg en welzijn.

(Crijns, juni 2007, p. 17)

Vanuit historisch oogpunt is het opmerkelijk dat ook de orthodox-protestantse kerken op het standpunt staan dat niet alleen individuele burgers maar ook de overheid verantwoordelijk is voor de zorg voor mensen die dat nodig hebben. In de jaren zestig werd nog hevig gediscussieerd of kerken de zorg voor hun eigen leden wel aan de overheid

moesten overlaten. Illustratief is materiaal uit het archief van één van de Gereformeerde Kerken vrijgemaakt in Veenendaal[24]. Hierin is terug te vinden dat diaconieën bezwaar hadden tegen de "eventuele overname van bijstandsuitkeringen door de burgerlijke overheid". Diakenen vonden dat "hier geen overdracht van de diaconale taak mogelijk is", en dat de diaconie "hulp moet verlenen voor zover het in haar vermogen ligt" (notulen van de vergadering van diakenen van de Gereformeerde Kerk Vrijgemaakt Veenendaal op 20 december 1963). Ook na invoering van de Algemene Bijstandswet is er nog enige tijd discussie of diakenen gemeenteleden wel moeten verwijzen naar overheidsvoorzieningen in plaats van zelf die voorzieningen te betalen. De diakenen besluiten echter in 1966 "dat er geen Schriftuurlijk argument is, het gebruik van deze wet te ontraden", maar dat men "wel de gevaren ziet" en "in geval van principiële bezwaren [van individuele kerkleden] moeten deze worden geëerbiedigd en zal door de diaconie de volledige zorg op zich genomen worden". In de loop van de jaren is deze terughoudendheid verdwenen. Zorg voor de eigen leden is nog wel degelijk het doel, maar kerken vinden zichzelf hiervoor pas verantwoordelijk ná individuen en overheid.

Overige kerken

De evangelische kerken leggen in hun documenten de nadruk op de onderlinge zorg binnen de geloofsgemeenschap. In de beschrijving van hun praktische projecten voor mensen buiten de kerk wordt minstens zoveel aandacht besteed aan de evangelisatiedoelstelling van die projecten, als aan de doelstelling om de nood te verlichten. De maatschappelijke doelstelling wordt steeds gecombineerd met een evangelisatiedoelstelling.

Ook in de documenten van andere kerkgenootschappen wordt wel ingegaan op de verhouding tussen diaconaat en missionaat, oftewel liefdewerk en getuigenis. Waar het onderscheid wordt besproken, wordt meestal geconcludeerd dat deze doelstellingen op geen enkele manier ondergeschikt zijn aan elkaar, al wordt er wel een bepaalde spanning onderkend. Die spanning wordt in sommige kerkgenootschappen opgelost door in de eigen organisatiestructuur de functie van 'dienst' apart te zetten van die van 'getuigenis' en 'gemeenschap'. Dat gebeurt bijvoorbeeld in de RKK, door de structuur van pci's (met als kerndoel 'dienst') die naast de parochies (met als kerndoelen 'getuigenis' en 'gemeenschap') functioneren. Ook het Leger des Heils maakt organisatorisch onderscheid tussen de verschillende functies. De Stichting Leger des Heils Welzijns- en Gezondheidszorg en de stichting Leger des Heils Dienstverlening geven vorm aan haar functie 'dienst'. Onder de moederstichting functioneert daarnaast het Kerkgenootschap Leger des Heils met een expliciete getuigenisfunctie.

In diverse kerken wordt de 'dienst'-functie ook wel 'uitbesteed' aan stichtingen of maatschappelijke organisaties, die onafhankelijk functioneren van de kerk als organisatie, maar die vaak wel financiële relaties houden met de kerken en hun leden en personeel betrekken uit de kerkelijke gemeenschappen. In de GKV is deze strategie ook beschreven in haar beleidsnotitie 'Diaconaat, burgers en overheid'.

Samengevat kan gesteld worden dat kerken de zorg, zowel voor hun eigen leden als voor de mensen daarbuiten, in elk geval als één van hun doelen zien. De kerken verschillen

[24] Met dank aan archivaris Ton Haring voor het opsporen van de notulen waarin deze discussie staat opgetekend.

echter op een aantal punten: in de vraag in hoeverre het de kerk *als organisatie* is die deze zorg ook aan mensen buiten de kerk verleent, of de kerk *als gemeenschap*, of alleen *individuele kerkleden* (hiertoe gestimuleerd door de kerk als organisatie of gemeenschap). Ook zijn er verschillen in de verhouding van het diaconale doel tot andere doelen, waaronder getuigenis of evangelisatie. Voor sommige kerken zijn deze doelen gelijkwaardig en/of niet van elkaar te onderscheiden, andere kerken stellen evangelisatie als hoofddoel. Samengevat verschillen kerkgenootschappen in hun keuze op de volgende tegenstellingen:

- Dilemma 1: zorg door de kerk als organisatie of zorg door de kerk als gemeenschap
- Dilemma 2: intern of extern diaconaat
- Dilemma 3: diaconaat of missionaat

De vraag of de kerk gericht is op Wmo-gerelateerde doelen, kan in elk geval bevestigend worden beantwoord. Zorg is onlosmakelijk verbonden aan de inhoudelijke boodschap van kerken. Zorg wordt in elk geval gestimuleerd in de geloofsgemeenschap, en is vaak ook formeel georganiseerd. Zorg wordt in elk geval verleend aan de eigen leden, en soms ook aan mensen buiten de kerk. Zorg wordt in elk geval gekoppeld aan getuigenis, maar staat soms ook los daarvan.

6.3.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken

De ontstaansmotieven van de kerk hebben sinds het begin van het christendom sterk betrekking op zorg en welzijn. Niet voor niets was de functie van 'diaken' een van de eerste functies die formeel aan mensen in de vroege kerk werden toegekend. Ook de zorgzaamheid van de kerkelijke gemeenschap was al vroeg een belangrijk kenmerk van de 'Jezusbeweging'. De Amerikaanse socioloog Rodney Stark noemt als de twee belangrijkste kenmerken van de christelijke kerk: haar boodschap én het karakter van een zorgzame gemeenschap, dat voor mensen mede een reden was toe te treden (Stark 1998). Zo zou ook gesteld kunnen worden dat ook de toetredingsmotieven van in elk geval sommige kerkleden zorggerelateerd zijn.

Kerken hebben echter meerdere ontstaans- en voortbestaansmotieven. In paragraaf 6.2.1. is al verwezen naar A. Noordegraaf, die de protestantse kerken beschreef aan de hand van drie kerkmodellen. Elk van deze modellen benadrukt één van de drie "kernfuncties" die hij onderscheidt voor kerken: getuigenis, dienst en gemeenschap (resp. het kerygmatisch model, het dienaar-model en het evangelicale model). Hij stelt dat geen van deze functies eenzijdig benadrukt moet worden ten koste van de andere functies:

> *"Elk model bevat sterke kanten (…) Op zichzelf gesteld bevat elk model een aantal eenzijdigheden die correctie behoeven. Het kerygmatisch model loopt het risico te kort te schieten in de communicatie met de mens en zijn of haar noden en ten aanzien van de kerstening van de samenleving te optimistisch te zijn. Het dienaar-model wekt soms de indruk dat het heil opgaat in de dienst aan de medemens en heeft het gevaar in zich de kerk te reduceren tot een sociaal-politieke pressiegroep. Het evangelicale model loopt gevaar te vervallen tot individualisme en subjectivisme en ecclesiologisch zich terug te trekken op de kleine groep."* (Noordegraaf, 1998, p. 153 – 154)

Hij laat echter ook zien dat elk kerkgenootschap wel te typeren is aan de hand van één van de modellen die hij beschrijft. De kerkelijke documenten laten inderdaad diverse verschillen in nadruk zien.

Het proefschrift van Meijs (1997) gebruikt in navolging van Handy (1988) een indeling voor vrijwilligersorganisaties die sterk lijkt op deze drie kerkmodellen van Noordegraaf. Meijs onderscheidt drie typen vrijwilligersorganisaties op basis van hun doelstellingen. Een eerste type zijn de organisaties gericht op '*service delivery*'. Meijs gebruikt als voorbeeld van een dergelijke organisatie De Zonnebloem, met als belangrijkste activiteit het bezoeken van langdurig zieken en lichamelijk beperkte mensen en het organiseren van activiteiten voor deze doelgroep. De kerkelijke doelstelling 'dienst aan de samenleving' valt samen met de doelstelling '*service delivery*'. Een tweede type vrijwilligersorganisatie is gericht op '*mutual support*'. Meijs gebruikt als voorbeeld Scouting Nederland, als voorbeeld van een organisatie van mensen met een gelijke hobby, die met elkaar in contact willen komen en samen iets willen doen. De kerkelijke doelstelling 'gemeenschap' zou ook als '*mutual support'*-doelstelling kunnen worden omgeschreven. Een derde type vrijwilliersorganisatie is gericht op '*campaigning*'. Dit zijn organisaties die als hoofddoel hebben een bepaalde boodschap te verspreiden. Meijs analyseert als voorbeeld van een dergelijke organisatie een politieke partij, het CDA. De kerkelijke doelstelling 'getuigenis' past in dit organisatietype '*campaigning*'.

Kerken hebben dus niet alleen een dubbel karakter (organisatie en gemeenschap) en een dubbele positionering (privaat en publiek), maar ook een driedubbele doelstelling waardoor ze zowel te typeren zijn als een *service delivery* organisatie, als een *mutual support* organisatie en als een *campaigning* organisatie. Ieder kerkgenootschap of zelfs iedere lokale kerkgemeenschap legt op deze punten een andere nadruk.

6.4 Zijn kerkleden gericht op zorg en welzijn?

6.4.1 Empirie: andere motieven voor vrijwillige inzet in de kerk dan voor vrijwillige inzet elders

In de vorige paragraaf heeft de nadruk gelegen op de formele standpunten van kerken over hun doelstelling. Er kan worden aangenomen dat kerkleden deze doelstellingen tenminste voor een belangrijk deel onderschrijven. Voor deze studie is geen onderzoek uitgevoerd naar de motieven van mensen om lid te worden van een kerk. Er is ook niet altijd sprake van bewuste toetreding: in sommige kerken zijn mensen al vanaf hun geboorte lid.

Voor deze studie is wél onderzocht wat de motieven zijn van kerkleden om zich ook zelf *als vrijwilliger* in te zetten in kerken. In het onderzoek 'Kerk en Caritas' is aan kerkelijke vrijwilligers de vraag voorgelegd: "Om welke reden(en) bent u vrijwilligerswerk gaan doen?" De respondenten konden één of meerdere antwoorden aankruisen (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Redenen van kerkleden om vrijwilligerswerk te gaan doen, in percentages per groep vrijwilligers*) (n = 439)

Reden om vrijwilligerswerk te doen*	% van resp. die zich inzetten in eigen kerk (n = 351)	% van resp. die zit inzetten in andere kerk (n = 28)	% van resp. die zich inzetten in christelijke organisatie (n = 170)	% van resp. die zich inzetten in niet-christelijke organisatie (n = 134)	% van alle vrijwilligers (n = 439)
Ik werd gevraagd om dit werk te doen	**73,4**	75,0	65,9	63,4	68,7
Ik vond het leuk om dit werk te doen	47,1	57,1	**59,4**	**56,0**	48,6
Ik wilde iets voor anderen betekenen	38,0	50,0	**48,2**	**51,5**	38,4
Ik zag het als een opdracht van God om dit werk te doen	**40,3**	25,0	35,9	29,9	34,9
Ik wilde dit werk vanuit mijn geloof doen	34,3	39,3	37,1	33,6	32,4
Ik vond het vanzelfsprekend om dit werk te doen	**25,1**	28,6	25,9	24,6	22,8**)
Ik vond het mijn plicht om dit werk te doen	18,6	21,4	20,6	17,2	18,3
Ik wilde iets betekenen voor de samenleving	**12,6**	25,0	**25,3**	**26,9**	15,8
Ik wilde nuttig werk doen	**13,1**	21,4	18,8	**20,9**	15,1
Ik wilde met mensen werken	**10,6**	14,3	**17,1**	**23,1**	12,6
Ik had tijd over	9,1	3,6	12,4	12,7	10,3
Ik wilde nieuwe ervaringen opdoen	10,0	**21,4**	11,8	14,2	10,0
Er was niemand anders beschikbaar voor dit werk	1,7	**10,7**	3,5	1,5	2,3
Ik verveelde me thuis	1,7	0,0	1,2	0,7	1,6
Ik wilde mijn kansen op betaald werk vergroten	**0,6**	0,0	0,6	2,2	1,1
Ik voelde me nutteloos	0,3	0,0	0,6	0,7	0,5
Ik moest dit werk doen vanwege reïntegratie	0,3	0,0	0,0	0,0	0,2
Andere reden(en)	4,0	7,1	3,5	4,5	4,1

*) Onderstreepte percentages: de kans dat het gevonden verschil tussen deze groep en de gehele populatie op toeval berust, is kleiner dan 5 procent (chi-kwadraattoets).

**) Dit percentage valt op omdat het lager ligt dan de percentages van de deelpopulaties. Dit is mogelijk doordat de deelpopulaties gedeeltelijk overlappen. Een lager percentage ontstaat als de respondenten die onderdeel uitmaken van meerdere deelpopulaties vaker dit antwoord kiezen dan respondenten die deel uitmaken van slechts één deelpopulatie.

Uit de antwoorden blijkt in de eerste plaats, dat voor de respondenten vaak meerdere redenen tegelijk een rol speelden. Gemiddeld gaven de respondenten 3,4 redenen aan. Uit de antwoorden is niet af te leiden, welke reden voor de respondent het zwaarst woog. Wel kan voor de hele populatie worden vastgesteld welke motieven het vaakst genoemd werden. De vaakst genoemde reden voor alle soorten vrijwilligerswerk (binnen en buiten de kerk) is: 'ik werd ervoor gevraagd'. Dit geldt voor bijna zeventig procent van de respondenten. Dit antwoord heeft niet alleen betrekking op de eigen motivatie van mensen, maar evenzeer op de praktische aanleiding om zich vrijwillig in te zetten. Het is een reden voor vrijwillige inzet die *niet* rechtstreeks verwijst naar de christelijke boodschap, of naar een expliciete regel voor gedrag. Dat geldt ook voor de volgende vaakst genoemde reden: de respondenten zetten zich vrijwillig in omdat ze het leuk vonden om te doen. De volgende reden 'ik wilde graag iets voor een ander betekenen' zou wel kunnen worden opgevat als een concretisering van de opdracht om wel te doen aan de naaste. Voor de volgende twee redenen geldt wel dat ze expliciet verwijzen naar het geloof van de vrijwilliger als motivatie. Motivaties met betrekking tot eigen welzijn en ontwikkeling (nuttig werk doen, ervaringen opdoen, verveling, kansen op werk vergroten) worden minder vaak genoemd door de respondenten.

Van de genoemde motieven is nagegaan welke significant vaker (of juist minder vaak) genoemd werden door vrijwilligers die zich inzetten in eigen kerk dan door andere vrijwilligers. Uit tabel 6.1. blijkt dat voor kerkelijk vrijwilligerswerk nog vaker dan voor vrijwilligerswerk elders geldt dat mensen ervoor gevraagd werden. Andere redenen die vaker genoemd werden voor vrijwilligerswerk in de kerk dan voor inzet daarbuiten, zijn de redenen 'ik zag het als een opdracht van God' en 'ik vond het vanzelfsprekend om dit werk te doen'. De 'vanzelfsprekendheid' in dit antwoord verwijst naar de *framing* en *feeling rules* van de kerkleden: vrijwillige inzet 'hoort' erbij. Redenen die juist minder vaak genoemd worden door de respondenten die zich vrijwillig inzetten binnen hun kerk, zijn, dat ze nuttig werk wilden doen, iets voor de samenleving wilden doen of dat ze graag met mensen wilden werken. Vrijwilligers die zich inzetten in christelijke of niet-christelijke organisaties, noemen juist vaker als reden dat ze het leuk vonden om dit werk te doen, dat ze graag iets voor een ander wilden betekenen, iets voor de samenleving wilden betekenen, nuttig werk wilden doen, nieuwe ervaringen opdoen of met mensen werken. De redenen 'ik wilde iets voor een ander betekenen' en 'ik wilde iets voor de samenleving betekenen' *kan* worden opgevat als een concretisering van de christelijke boodschap, maar kan ook voortkomen uit andere normen, bijvoorbeeld normen van goed burgerschap.

Uit deze cijfers kan worden afgeleid dat de kerkleden gedeeltelijk andere motieven hebben voor hun inzet in de kerk dan voor vrijwillige inzet elders. Voor inzet in de kerk verwijzen ze vaker expliciet naar de christelijke boodschap ('ik zag het als een opdracht van God' en 'ik deed het vanuit mijn geloof'), inzet buiten de kerk wordt vaker gedaan op basis van de motivatie 'ik wilde iets voor een ander/de samenleving betekenen'.

6.4.2 Theoretische reflectie en onderbouwing uit andere onderzoeken

De gevonden motieven van kerkleden om vrijwilligerswerk te doen, verwijzen in de eerste plaats naar het belang van de kerk als participatiecontext om zich vrijwillig in te zetten in de kerk of elders: de belangrijkste reden is dat mensen ervoor gevraagd werden,

en dat vragen wordt gemakkelijk gemaakt doordat mensen elkaar tegenkomen. Dekker en De Hart (2006) vatten diverse onderzoeken samen die onderbouwen dat kerkleden en vooral regelmatige kerk*gangers* vaker dan andere Nederlanders vrijwilligerswerk doen. Ze worden ook vaker dan andere Nederlanders *gevraagd* om vrijwilligerswerk te doen. De kerk vormt een participatiecontext waarbinnen het meer vanzelfsprekend is dan daarbuiten om mensen te vragen zich vrijwillig in te zetten.

De vraag kan worden gesteld of dit vragen nu vooral gemakkelijker plaatsvindt door de motivatie van de kerkleden zelf, of door het functioneren van de sociale structuur. Beide worden wel onderschreven in de literatuur. Enerzijds stelt de sociaal-psychologische theorie van de *social value orientation* dat de waarden en normen van individuen bepalen of en hoe ze zich vrijwillig inzetten in een sociale context. Anderzijds stelt de *group socilization theory* dat individuen hun gedrag en hun waarden aan de sociale structuur aanpassen om succesvol te kunnen meedoen in een bepaalde groep. Ook Putnam (2000) beschrijft hoe normen (als een belangrijk aspect van 'sociaal kapitaal') juist in groepen ontstaan als resultaat van het socialisatieproces.

Beide theorieën leggen een verband tussen de regels die individuen hanteren en de sociale context waarbinnen ze functioneren. Vrijwilligers onderscheiden zich van niet-vrijwilligers door hun *prosocial values:* ze hebben bijvoorbeeld meer verantwoordelijkheidsgevoel, stellen meer belang in andere mensen en hebben meer plichtsgevoel (Bekkers, 2007). De vraag is echter wat precies het oorzakelijke verband is: hebben ze die waarden ontwikkeld doordat ze vrijwilligerswerk zijn gaan doen (*causation*), of zijn ze vrijwilligerswerk gaan doen doordat ze die waarden al hadden (*selection*)? In een longitudinale studie op basis van data uit het onderzoek 'Geven in Nederland' concludeert Bekkers (2007) dat het verband vooral bestaat uit *selection* en dat het omgekeerde effect (*causation*) slechts beperkt optreedt. Met andere woorden: mensen kiezen voor vrijwillige inzet op basis van hun waarden, meer dan dat ze hun waarden laten vormen door de sociale context.

In een eerdere studie stelde Bekkers nog, dat kerkleden vaker vrijwilligerswerk doen omdat personen in hun sociale omgeving vaker actief zijn als vrijwilligers, en niet zozeer omdat zij sterker een altruïstische norm hebben geïnternaliseerd (Bekkers, 2000). Op grond van zijn latere longitudinale studie lijkt hij toch zijn stelling te verschuiven van *causation* naar *selection*. Maar in 2007 stelt hij tegelijkertijd ook dat *values* van vrijwilligers niet stabiel zijn: ze veranderen in de loop van de jaren, onder andere door interactie met andere mensen met wie ze samenwerken. In 2008 concluderen Bekkers en Schuyt toch dat '*community*'-factoren net zo goed een rol spelen als '*conviction*'-factoren en stellen dat het in de praktijk niet zo eenvoudig is deze twee van elkaar te scheiden. Ze laten zien dat veel onderzoeken uitwezen dat *community* van grotere invloed is op vrijwilligersinzet en geefgedrag dan *conviction,* maar dat die onderzoeken een belangrijk effect van *community* op *conviction* negeren: binnen geloofsgemeenschappen vindt de socialisatie plaats van algemene prosociale waarden, oftewel de vorming van *framing rules*. Zo versterken *community* en *conviction* elkaar en hebben ze juist in hun onderlinge wisselwerking invloed op het geefgedrag en de vrijwillige inzet van kerkleden. Dat beschrijven Bekkers en Schuyt ook in 2008:

> *"People with more altruistic values and people for whom religion is important in their daily lives are attracted to church more strongly, and when visiting church, they get more involved in giving and volunteering."* (Bekkers & Schuyt, 2008, p. 15)

Ook hier is weer de fundamentele vraag aan de orde: bepaalt individueel gedrag de participatie van mensen in een bepaalde context, of bepaalt die context het gedrag? De verschillende auteurs die het proces van institutionalisering beschrijven (hoofdstuk 2) laten zien dat beide effecten tegelijkertijd optreden. Dat bevestigt het onderzoek van Bekkers en Schuyt specifiek voor geloofsgemeenschappen. Of het effect van *causation* nu sterker is of dat van *selection*, beiden beide vinden plaats, *community* en *conviction* versterken elkaar. Het resultaat is in elk geval dat kerken een context vormen waarbinnen veel mensen samenkomen met bepaalde vergelijkbare normen met betrekking tot onderlinge zorg en maatschappelijke inzet. En juist dat maakt het vragen naar vrijwillige inzet binnen die participatiecontext gemakkelijker dan daarbuiten.

Wel blijkt uit deze casus dat de kerkleden *andere* motieven hanteren voor inzet buiten de kerk dan voor inzet binnen de kerk, en dat ze het ook minder vaak vanzelfsprekend vinden om buiten de kerk zich vrijwillig in te zetten. Dat heeft consequenties voor de vraag of het mogelijk is via de kerk meer vrijwillige inzet te bevorderen. Vanzelfsprekende vrijwillige inzet binnen de kerk betekent nog geen vanzelfsprekende inzet daarbuiten. Stel dat een kerk of kerkgemeenschap haar doel verlegt naar meer 'dienst aan de samenleving', dan sluit dat niet vanzelfsprekend aan bij de motieven van de kerkleden. Als hun participatiedoelen gaan afwijken van de doelen van hun kerk, kunnen ze ervoor kiezen om niet langer te participeren. Dat dit inderdaad zal gebeuren, kan worden onderbouwd uit bovenstaande studie van Bekkers: vrijwilligers zullen eerder hun selectie wijzigen, dan dat zij hun eigen motieven zullen bijstellen door de gewijzigde koers van de organisatie. Op dat moment blijkt de *selection* dus toch bepalender te zijn dat de *causation*. Dat blijkt ook uit de theorie van Meijs (1997) en Handy (1988) over vrijwilligersorganisaties. Handy (1988) stelt dat vrijwilligers organisaties kiezen met een cultuur die goed bij hun persoonlijkheid past. Kerken hebben kenmerken van alle drie de organisatietypen die Meijs (1997) en Handy (1988) onderscheiden: *'service-delivery', 'mutual benefit'* en *´campaigning'*. De cultuur van *campaigning* organsaties kenmerkt zich door een sterke leiding bestaande uit één of enkele sterke persoonlijkheden met daar omheen diverse lichte werkgroepen die goed door 'amateurs' kunnen worden bemand. De cultuur van *mutual benefit*-organisaties kenmerkt zich door een zeer lichte organisatiestructuur, met veel inzet van vrijwilligers die op basis van hun eigen motivatie zich inzetten, echter zolang ze dat zelf willen en alleen voor die dingen waar ze voor gemotiveerd zijn. Deze typen organisaties kenmerken zich dus door een grote inzet van vrijwilligers en een lage professionaliseringsgraad. Dit in tegenstelling tot vrijwilligersorganisaties met een cultuur van *service delivery:*

> *Such organizations often prefer to work with as many paid professional staff as they can afford, because this gives them more control and predictability in delivery of their service"* (Handy, 1998, p. 97)

Wat er gebeurt als kerken (of ook andere organisaties) zich meer toeleggen op *service delivery* in plaats van op *mutual benefit* of *campaigning:* dan verschuift de cultuur naar minder vrijblijvendheid, minder vrijwillige inzet en meer professionele inzet. Zeker als tegelijkertijd het *mutual support* karakter afneemt, dan is het gevaar groot dat mensen afhaken die zich eerder goed thuisvoelden:

> *"They are there, in that organization, as individuals, with the right to stay as long as they like, under a pure 'co-operative' psychological contract, seeing themselves as servant to no one and employed by no one (…) In such a culture no one can give or-*

ders, lay down rules or impose disciplines; the very words are alien to the culture" (Handy 1998, p. 96-97)

De theorie zoals beschreven in hoofdstuk 2, de gevonden verschillen in motivatie van vrijwilligers binnen en buiten kerken, de stelling van Bekkers dat het *selection*-effect bepalender is dan het *causation*-effect en de theorie van Meijs en Handy over typen vrijwilligersorganisaties wijzen allemaal in dezelfde richting: verandering van het doel van een organisatie verandert niet vanzelfsprekend ook de motieven van de participanten, en kan er zelfs toe leiden dat ze afhaken.

In de praktijk zijn er dan ook nauwelijks kerken aan te wijzen die radicaal hun doelstellingen omgooien naar veel meer *service delivery*. Wel vinden er andere ontwikkelingen plaats. Zo ontstaan er diverse nieuwe organisaties *buiten* kerken die de *service delivery* vormgeven. Deze organisaties zijn geen onderdeel van de kerken, maar onderhouden wel sterke banden *met* die kerken. Ze dagen kerkleden uit om zich in te zetten voor een ander en ondersteunen hen daar in. Een voorbeeld is Stichting HiP (Hulp in Praktijk), die kerkleden via een database met hulpvragen- en aanbod koppelt aan plaatsgenoten die hulp nodig hebben. HiP communiceert met de kerkleden via de kerkelijke structuren (bijvoorbeeld door diakenen te vragen zich als contactpersoon op te stellen) en vragen kerken hen financieel te ondersteunen, maar de stichting is geen onderdeel van de kerken. De kerken hoeven hun organisatiestructuren of doelen ook niet anders in te richten, maar staan toe dat hun organisatorische structuren worden gebruikt om de kerkleden te faciliteren zich individueel in te zetten. Een ander voorbeeld is Stichting Present, die groepen vrijjwilligers die zich graag voor een ander willen inzetten daarbij ondersteunt. Ook deze stichting is niet 'van' kerken, maar werft wel groepen vrijwilligers via kerkelijke netwerken, en het zijn dan ook vaak kerkelijke groepen (bijvoorbeeld bijbelstudieverenigingen of wijkgroepen) die zich via Present inzetten. Ook zijn er steeds meer kerken die nieuwe stichtingen in het leven roepen om mensen in hun woonplaats te ondersteunen. Het recente Handboek Diaconiewetenschap (Crijns e.a. (red.), 2011) beschrijft deze organisaties als "diaconale initiatieven" (p. 226). Dat zijn ze echter niet in de betekenis van 'initiatieven van diaconiën', maar wel in de betekenis van 'initiatieven die diaconale activiteit faciliteren' of 'initiatieven met een diaconaal karakter'. Het Handboek beschrijft wel de toename van diaconale samenwerking, die door diaconiën zelf wordt vormgegeven (p. 227). Dat gaat om de oprichting van lokale diaconale platforms of andere diaconale samenwerkingsverbanden. Deze dienen meestal twee doelen: het vertegenwoordigen van kerken richting overheden op het terrein van de Wmo, en het coördineren van nieuwe diaconale initiatieven. Die diaconale initiatieven krijgen – na soms een opstartfase die door de diaconiën zelf wordt vormgegeven – een zelfstandige organisatievorm, vaak een stichting.

Er is dus wel sprake van een toenemende institutionalisering van kerkelijke *service delivery,* in sommige gevallen *door* kerken zelf (diaconale platforms), maar vooral *vanuit* kerken en door kerk*leden* (diaconale initiatieven en nieuwe stichtingen). Het Handboek Diaconiewetenschap beschrijft de toename van dergelijke initiatieven als een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd stelt het Handboek dat maatschappelijke inzet van kerken altijd inzet moet zijn die past bij de andere doelen van kerken: getuigenis, eredienst en gemeenschap. Dat kán activiteit betekenen die precies aansluit bij overheidsdoelen, maar niet noodzakelijk. Kerken kunnen "naar gelang de situatie naast of juist tegenover de instituties van maatschappij en politiek staan" (idem, p. 341). Herman Noordegraaf

noemt dit in zijn bijdrage aan het handboek “kritische participatie” (p. 288). Opvallend is wat hij als essentie van die ‘kritische participatie’ beschrijft: het overeindhouden van de verworvenheid van de verzorgingsstaat, “namelijk het rechtskarkakter van sociale zekerheid en van sociale voorzieningen (…), het rechtsbesef en onderlinge betrokkenhedi in de samneleving”. (p. 288). Wel benadrukt hij dat het gaat om “het dragen van verantwoordelijkheid vanuit de eigen achtergrond”: die verantwoordelijkheid kán samenvallen met overheidsdoelen, maar kan daar ook mee botsen.

6.1 Enkele gegevens over sociale participatie door kerkleden

Het is een bekend gegeven dat kerkgangers zich vaker dan andere Nederlanders inzetten in vrijwilligerswerk. Dekker en De Hart (2006) vatten de uitkomsten van diverse onderzoeken samen; deze zijn hierboven al kort weergegeven. Het is dan ook niet verrassend dat in eigen onderzoek in Barneveld (Jager-Vreugdenhil e.a., november 2010) en Putten (Jager-Vreugdenhil e.a., mei 2010) aangetoond werd dat kerkleden vaker actief zijn in vrijwilligerswerk dan niet-kerkleden. Uit deze onderzoeken kwam bovendien naar voren, dat kerkleden positiever scoren op stellingen over de sociale samenhang en leefbaarheid van hun eigen buurt. In de dorpen van gemeente Barneveld is nader geanalyseerd of er ook verschillen waren in het aantal contacten, het aantal hulpactiviteiten en de hoeveelheid mantelzorg door kerkleden en niet-kerkleden. Deze analyses zijn gedaan omdat in interviews inwoners aangaven dat de kerkelijke dorpsbewoners sterke gesloten gemeenschappen vormden.

Het aantal contacten van inwoners van gemeente Barneveld is in tabel 6.2 uitgedrukt in het aantal regelmatige contacten (minimaal één keer per maand). De meest genoemde contacten waren: buren of buurtgenoten (82%), vrienden of kennissen binnen de eigen woonplaats (79%), familie buiten de eigen woonplaats (78%), vrienden/kennissen buiten de eigen woonplaats (66%) en familie binnen de eigen woonplaats (61%). De meeste regelmatige contacten vinden dus toch niet plaats binnen de geloofsgemeenschappen, maar ‘gewoon’ tussen buren, vrienden en familie. Dat geldt zowel voor niet-kerkelijke als voor kerkelijke inwoners. Wel bleken de kerkelijke inwoners met alle genoemde groepen *meer* regelmatig contact te hebben dan de niet-kerkelijke inwoners. Kerkelijke inwoners hebben zoals verwacht meer contact met geloofsgenoten in en buiten hun woonplaats dan niet-kerkelijke respondenten. Maar deze contacten gaan niet ten koste van de contacten met buren, familie en vrienden.

Tabel 6.2 Regelmatige contacten van inwoners van Barneveld, in percentages (n = 790)

Regelmatig contact (1 x per maand of vaker)	kerkelijke inwoners	niet-kerkelijke inwoners	alle inwoners
buren of buurtgenoten	86	77	82
vrienden/kennissen in mijn woonplaats	83	72	79
familie buiten mijn woonplaats	81	74	78
vrienden/kennissen buiten mijn woonplaats	66	66	66
familie in mijn woonplaats	65	51	61
mensen van verenigingen of organisaties waarin ik actief ben	60	39	52
geloofsgenoten in mijn woonplaats	61	5	43
geloofsgenoten buiten mijn woonplaats	45	3	25
collega's in mijn woonplaats (buiten werktijd)	18	19	18
collega's buiten mijn woonplaats (buiten werktijd)	17	16	16
andere mensen	12	11	11

In gemeente Barneveld is niet alleen onderzocht met wie en hoe vaak de inwoners contact hadden, maar ook in hoeverre ze binnen dat contact ook op één of andere manier hulp boden aan elkaar. De respondenten van de enquête onder inwoners is gevraagd naar de hulp die ze hebben ontvangen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen drie vormen van hulp: praktische hulp, zakelijk advies en het bespreken van belangrijke persoonlijke zaken. In tabel 6.3 is af te lezen dat inwoners van gemeente Barneveld *praktische hulp* vooral krijgen van familie in en buiten hun woonplaats en van buren en vrienden in hun eigen woonplaats. Voor het *bespreken van persoonlijke zaken* en voor *zakelijk advies* zijn ook familie en vrienden belangrijk, maar buren minder vaak.

Kerkelijke respondenten ontvangen voor elk van de drie vormen van hulp aantoonbaar vaker hulp van geloofsgenoten binnen en buiten de eigen woonplaats dan niet-kerkelijke respondenten. Maar ook kerkelijke inwoners ontvangen vooral hulp van familie, vrienden en buren, vaker dan van geloofsgenoten. Wel ontvangen ze vaker dan niet-kerkelijke Barnevelders *praktische* hulp van familie in de eigen woonplaats (kerkelijke respondenten 51%, niet-kerkelijke 41%) en van mensen van verenigingen of organisaties waar ze actief zijn (kerkelijke respondenten 16%, niet kerkelijke 7%). Voor zakelijk advies en voor het bespreken van persoonlijke zaken is geen verschil gevonden tussen kerkelijke en niet-kerkelijke inwoners[25].

[25] De kans dat de gevonden verschillen tussen kerkelijke en niet-kerkelijke respondenten op toeval berusten, is kleiner van 5 procent (chi-kwadraat toets)

Tabel 6.3 Door inwoners van Barneveld (n = 791) ontvangen hulp en ondersteuning van diverse contacten, in het afgelopen jaar, in percentages

Hulp ontvangen van wie?	praktische hulp	zakelijk advies	persoonlijke zaken
familie in mijn woonplaats	48	27	47
familie buiten mijn woonplaats	49	28	57
buren of buurtgenoten	55	9	20
vrienden/kennissen in mijn woonplaats	42	17	41
vrienden/kennissen buiten mijn woonplaats	28	15	38
collega's in mijn woonplaats (buiten werktijd)	4	3	7
collega's buiten mijn woonplaats (buiten werktijd)	7	7	14
geloofsgenoten in mijn woonplaats	15	5	21
geloofsgenoten buiten mijn woonplaats	6	2	10
mensen van verenigingen of organisaties waarin ik actief ben	14	5	11
andere mensen	4	4	2
niet van toepassing	15	43	14
Totaal)*	284	164	282

)* het totale percentage wijkt af van 100, omdat respondenten meer dan 1 antwoord mogen geven

Op basis van deze gegevens kan geconcludeerd worden dat in het 'kerkelijke' Barneveld kerkelijke inwoners inderdaad meer onderlinge contacten en hulprelaties hebben dan niet-kerkelijke inwoners. Toch geldt voor kerkelijke inwoners net zo goed als voor niet-kerkelijke inwoners dat familie en vrienden de belangrijkste contacten vormen. Alleen voor praktische hulp in en om het huis wordt eerder een beroep gedaan op buren, en voor het bespreken van belangrijke persoonlijke zaken zijn ook geloofsgenoten belangrijke relaties. Samenvattend kan een volgorde worden aangegeven voor welke contacten het meest belangrijk zijn voor de drie bevraagde soorten hulp:

Praktische hulp in en om het huis:	**Zakelijk advies:**	**Bespreken van belangrijke persoonlijke zaken:**
buren	familie van elders	familie van elders
familie van elders	familie binnen eigen woonplaats	familie binnen eigen woonplaats
familie binnen eigen woonplaats	vrienden binnen eigen woonplaats	vrienden binnen eigen woonplaats
vrienden binnen eigen woonplaats	vrienden van elders	vrienden van elders
vrienden van elders	buren	geloofsgenoten

Uit deze gegevens is goed te zien hoe mensen een beroep doen op anderen in diverse contexten: in hun familiekring, in hun buurt, in hun vriendenkring, en in verenigingen en kerken waar ze in betrokken zijn. Opvallend is wel dat niet de georganiseerde participatiecontexten de belangrijkste bron voor hulp zijn. Het vaakst wordt een beroep gedaan

op de natuurlijke verbanden (familie), informele netwerken (vrienden) en vooral voor praktische hulp ook de geografisch meest nabije mensen (buren). Voor informele zorg en hulp zijn juist die verbanden van belang, waar de term 'participatiecontext' nauwelijks op van toepassing is. In de eerste casus (hoofdstuk 4) is al beschreven dat 'de buurt' niet herkenbaar is als sociale eenheid; in de tweede casus (hoofdstuk 5) is beschreven dat hulp en zorg in familie- en vriendenrelaties niet gegeven wordt op basis van bepaalde toegekende functies in een bepaalde context, maar op basis van een gewone één op één relatie tussen twee personen. De betrokkenen zullen hun hulp en zorg niet als 'participatie' herkennen. Niet formeel georganiseerde maatschappelijke participatie, maar informele sociale participatie is de belangrijkste bron voor informele zorg en hulp. Wel laat deze casus zien dat formele maatschappelijke participatie, in elk geval die in kerken, informele sociale participatie bevordert: kerkelijke mensen onderhouden meer contacten en ontvangen vaker praktische hulp dan niet-kerkelijke mensen.

6.6 De Wmo-ambitie en de realiteit van de kerkelijke praktijk

6.6.1 'De kerk' volgens de wetgever

'De kerk' wordt in de wettekst van de Wmo en in de Memorie van Toelichting niet zo expliciet benoemd als 'de buurt' en 'de mantelzorgers'. Wel worden in de Memorie van Toelichting kerken kort genoemd als één van de onderdelen van de *civil society,* die een rol hebben in het tot stand komen van de leerbaarheid en sociale samenhang in buurten en wijken (prestatieveld 1).

> *"Belangrijk uitgangspunt bij dit beleidsterrein is dat het bevorderen van de sociale samenhang en de leefbaarheid niet alleen ontstaat door de inzet van, door de gemeente gefinancierde, professionele organisaties. Ook, en veelal in eerste instantie, gaat het om de inzet van de naaste omgeving, zoals familie, buren, vrijwilligers in de buurt of in kerkelijke verbanden of bijvoorbeeld de sportvereniging. Dergelijke onderlinge betrokkenheid creëert de «civil society», meer dan welke professionele organisatie ooit zou kunnen. Het ligt dan ook voor de hand dat de gemeente bij de uitwerking van dit beleidsterrein aansluit bij initiatieven van de bewoners, of dergelijke initiatieven stimuleert, om ervoor te zorgen dat de voorzieningen in de wijk optimaal aansluiten bij de wensen en behoeften van de bewoners."* (Tweede Kamer, z.d., TK 2004-2005, 30131, nr. 3, p. 24; onderstreping van MJV)

Wordt met deze formulering nu een beroep gedaan op kerken als gemeenschap, zoals gesuggereerd wordt door de beschrijving van de naaste omgeving 'zoals' familie en buren? Of worden kerken als organisaties bedoeld, zoals de term 'vrijwilligers in kerkelijke verbanden' suggereert?. Deze vraag zou ook gesteld kunnen worden voor de sportverenigingen, die als volgend voorbeeld in de opsomming worden genoemd. Gaat het erom dat sportverenigingen als organisatie zich gaan inzetten, bijvoorbeeld door beleid op te stellen om deelname aan activiteiten mogelijk te maken voor mensen met een beperking? Of gaat het erom dat mensen met behoefte aan ondersteuning een beroep gaan doen op teamgenoten van hun sportvereniging? Dit wordt niet expliciet gemaakt.

Op een andere plaats worden kerken expliciet aangesproken als gemeenschap:

> *"De Wet Maatschappelijke Ondersteuning beoogt dat iedereen – oud en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, autochtoon en allochtoon, mét en zonder problemen*

– *volwaardig aan de samenleving kan deelnemen. Veel mensen kunnen dat zelf, anderen hebben hulp of ondersteuning nodig, een stimulerende omgeving, of bepaalde faciliteiten zoals een buurthuis of een sportgelegenheid. Familie, vrienden, sociale verbanden (de buurt, het werk, de geloofsgemeenschap et cetera) en organisaties (de sportvereniging, de scouting et cetera) waar burgers aan meedoen, bieden die hulp in belangrijke mate."* (Tweede Kamer, 23 april 2004, p. 9, onderstreping door MJV)

In de genoemde citaten wordt enerzijds wel een bepaald beroep gedaan op de genoemde gemeenschappen dan wel organisaties, maar wordt anderzijds niet expliciet uitgesproken of de wetgever met de Wmo nu een extra grote rol toekent aan kerken, of niet. Dat geldt ook voor de genoemde sportverenigingen, scouting en 'vrijwilligers in de buurt'. Er wordt alleen beschreven *dat* ze als onderdeel van de *civil society* een rol spelen. Elders wordt wel duidelijk dat met de Wmo het primaat voor maatschappelijke ondersteuning weer *meer* bij de *civil society* wordt gelegd, zoals in hoofdstuk 1 en 4 is beschreven. Dit suggereert dat er ook een grotere rol van kerken (en sportverenigingen en de scouting etc.) wordt verwacht; maar dat wordt niet expliciet gemaakt of geconcretiseerd. Ook in de voor dit proefschrift onderzochte gemeentelijke beleidsnota's (zie hoofdstuk 3) worden weinig expliciete uitspraken gedaan over de rol van kerken in de Wmo.

In de discussie voorafgaande aan de invoering van de Wmo heeft de Tweede Kamer zich wel expliciet uitgesproken over de vraag of het inderdaad de bedoeling is dat maatschappelijke organisaties worden aangesproken op hun rol in de Wmo. De kamer nam de 'motie Rouvoet' aan waarin met zoveel woorden werd uitgesproken dat het wenselijk was dat maatschappelijke organisaties, waaronder expliciet ook kerken, betrokken zouden worden bij het overleg over de Wmo:

"De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat een succesvolle invoering van de WMO gebaat is bij de actieve inzet van maatschappelijke instellingen en organisaties, waaronder kerken en andere geestelijke genootschappen;

overwegende, dat het gewenst is deze instellingen en organisaties daarom actief bij het invoeringstraject te betrekken;

verzoekt de regering te bevorderen dat gemeenten op lokaal niveau in overleg gaan met deze instellingen en organisaties, en gaat over tot de orde van de dag."

(Tweede Kamer, 26 januari 2006)

In deze uitspraak van de Kamer worden kerken aangesproken als maatschappelijke instelling of organisatie en worden geen uitspraken gedaan over de kerk als gemeenschap. Deze motie heeft zijn doorwerking gehad, met als gevolg onder andere dat in veel Nederlandse gemeenten kerken vertegenwoordigd zijn in Wmo-adviesraden: volgens een onderzoek van het Nederlands Dagblad in 2008 onder 145 gemeenten, hadden kerken in 37 procent van de gemeenten zitting in de Wmo-raad.

6.6.2 Scheiding kerk en overheidsbeleid?

Deze expliciete betrokkenheid van kerken is vanuit historisch oogpunt een opmerkelijke ontwikkeling. Het waren namelijk juist veel kerkelijke initiatieven die met de groei van de verzorgingsstaat verstatelijkt en geprofessionaliseerd zijn. Deze verstatelijking van kerkelijke initiatieven ging gepaard met een verscherping van de uitleg van de 'scheiding tussen kerk en staat' (Dekker 2010, Kennedy 2010a, Kennedy 2010b, WRR 2006). Dit beginsel was oorspronkelijk bedoeld om institutionele bemoeienis van de overheid met intern-kerkelijke zaken te voorkomen. In het politieke debat werd het beginsel echter in toenemende mate gebruikt als argument om elke levensbeschouwelijke (althans godsdienstige) dimensie buiten de politieke afwegingen te houden en om ieder contact tussen kerken en overheden af te wijzen. Dat is echter niet terecht op grond van de staatsrechtelijke beginselen (WRR, 2006; Van Bijsterveld, 2008; VNG, 2009). In feite bestaat er niet zoiets als een grondwettelijk beginsel van de 'scheiding tussen kerk en staat'. De beginselen waar met de term 'scheiding tussen kerk en staat' naar verwezen wordt zijn de godsdienstvrijheid, het gelijkheidsbeginsel en het neutraliteitsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel en het neutraliteitsbeginsel hebben als consequentie dat organisaties niet op grond van hun levensbeschouwelijke achtergrond mogen worden bevoordeeld, maar ook niet achtergesteld. De overheid moet zich neutraal opstellen. Dat betekent dat kerken juist niet mogen worden uitgesloten van contacten met gemeenten, maar dat ze op een gelijke manier moeten worden behandeld als andere (al dan niet levensbeschouwelijke) organisaties in de samenleving. In de praktijk werd het beginsel echter voor steeds meer zaken aangehaald (WRR, 2006). In de VNG-handreiking 'Religie en het publieke domein' wordt gemeenten echter aangeraden met een verwijzing naar de grondwettelijke beginselen om een veel ruimhartiger en pragmatische benadering te kiezen in de contacten met kerken. In het Kamerdebat over deze handreiking (Tweede Kamer, 30 oktober 2009) speelde een specifieke casus een belangrijke rol: de aanbesteding van een deel van het welzijnswerk in Amsterdam aan de organisatie Youth for Christ. In het Kamerdebat nam D66 de stelling in dat een gemeente bij het subsidiëren van dit project de zendingsdrang van de christelijke organisatie niet voor lief had mogen nemen. Het CDA gaf de gemeente echter wel gelijk dat ze het project subsidieerde als "zeer maatschappelijke sociale taak". Andere voorbeelden die een rol speelden in dit debat waren de maatschappelijke opvang van prostituees door de christelijke organisatie Het Scharlaken Koord, het werk van het Leger des Heils en maatschappelijke projecten vanuit moskeeën. In het debat kwam met name vanuit D66 de wens naar voren om toch strikter de scheiding tussen kerk en staat te interpreteren als het verbieden van evangelisatiedoelen in door de overheid gesubsidieerde projecten. Een dergelijke lijn zou betekenen dat kerken en religieuze organisaties gevraagd wordt om een van hun intrinsieke doelen en die van hun vrijwilligers ('getuigenis') los te laten. Deze casus laat zien dat dit waarschijnlijk zou leiden tot het afhaken van kerkelijke vrijwilligers. Het subsidiëren van maatschappelijke organisaties met deze voorwaarde zou dus het afnemen van vrijwillige inzet tot gevolg kunnen hebben.

In de praktijk blijft er in gemeenten nog veel verlegenheid in de relatie tussen kerken en overheid. Vanuit de geschiedenis zoals hierboven geschetst is tot voor kort in veel gemeenten een veel striktere scheiding gehanteerd en is er nauwelijks contact tussen overheden en kerken geweest. De invoering van de Wmo betekent echter een aanleiding om deze contacten te vernieuwen. Dat dit tot veel vragen leidt, blijkt onder andere uit

het onderzoek 'Kerk en Wmo' (Malda-Douma & Jager-Vreugdenhil, 2008) onder de bezoekers van de gelijknamige regionale informatiebijeenkomsten voor vertegenwoordigers van zowel kerken als lokale overheden. In dit onderzoek blijkt dat de belangrijkste vraag naar ondersteuning op het terrein 'Kerk en Wmo' is, hoe om te gaan met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en kerk, en met de praktische vormgeving van de contacten tussen beiden. Op het symposium 'Kerk in de samenleving' in 2009 gaven ook de deelnemers aan een deelsessie voor kerkelijke vertegenwoordigers in Wmo-raden aan dat ze nog veel vragen hadden over hun rol ten opzichte van de gemeente (Centrum voor Samenlevingsvraagstukken, 2009).

Er zijn kerken die er al voor hebben gekozen om hun maatschappelijke dienstverlening in de praktijk ten behoeve van onder andere subsidieverstrekking te scheiden van godsdienstige activiteiten. Dat de overheid hier wel enige invloed heeft blijkt uit de opmerking op de website van het Leger des Heils over de gekozen structuur. Deze is gekozen om aan te sluiten bij maatschappelijke ontwikkelingen – de opbouw van het sociale stelsel en de professionalisering van de zorg, maar ook "om tegemoet te komen aan de eisen van de Nederlandse overheid".

6.6.3 Kerken in gemeentelijke Wmo-nota's

Op nationaal niveau zijn er dus stemmen die betrokkenheid van kerken in Wmo-beleid aanmoedigen, maar wordt tegelijkertijd ook aangedrongen op het houden van een gepaste afstand tussen 'kerk en staat'. In de praktijk worden de keuzes over de concrete rol van kerken in Wmo-beleid gemaakt op lokaal niveau, door lokale overheden en lokale kerken. In de onderzochte gemeentelijke Wmo-nota's is een grote verscheidenheid te zien in de rollen die voor kerken worden geformuleerd.

De gemeentelijke nota's die onderzocht zijn ten behoeve van de analyse in hoofdstuk 3, zijn nader geanalyseerd aan de hand van de vraag wat er over kerken, geloofsgemeenschappen of religie in het algemeen gezegd wordt. Met behulp van de zoekfuncties in Acrobat Reader en Microsoft Word zijn alle tekstfragmenten geselecteerd waarin iets over kerken gezegd werd. De gebruikte zoektermen waren:

- 'kerk' (geeft ook hits op kerken, kerkelijk, kerkelijke organisaties; genegeerd zijn hits op plaats- of straatnamen zoals Kerkstraat, Hoogkerk etc.),
- 'mosk' (moskee, moskeeën)
- 'geloof' (geloofsovertuiging, geloofsgemeenschap)
- 'levens' (levensbeschouwelijk, levensovertuiging; genegeerd zijn hits op bijv. levensstijl en levensloopbestendig)
- 'religi' (religie, religieus, religieuze).

In totaal zijn in 60 documenten 113 tekstfragmenten gevonden waarin iets gezegd werd over religieuze organisaties in het algemeen of kerken in het bijzonder. Dezelfde tekstfragmenten zijn in een Excel-bestand gelabeld en axiaal gecodeerd. Dit levert een aantal overkoepelende thema's op, die op hun beurt weer samengevat konden worden onder vier hoofdthema's.

In de eerst plaats wordt in de Wmo-nota's het belang van kerken voor de lokale samenleving genoemd. Meestal gaat het daarbij om kerken en geloofsgemeenschappen als bron van informele zorg, door kerken 'onderling dienstbetoon' genoemd (11 maal). Ook worden kerken meer genoemd als één van de lokale sociale verbanden waarbinnen

mensen elkaar ontmoeten (12 maal). Een aantal beleidsdocumenten noemen specifiek het kerkgebouw, als locatie voor buurtactiviteiten of culturele activiteiten (7 maal). Tenslotte is er een aantal gemeenten dat alleen in het algemeen het belang van kerken voor sociale cohesie noemt, zonder dit verder concreet te maken (11 maal).

Kerken worden vervolgens ook beschreven als concrete plaatsen waar maatschappelijke participatie plaatsvindt. Veel gemeenten beschrijven kerken als vindplaats van vrijwilligers (18 maal) of ook mantelzorgers (3 maal). Bovendien noemen verschillende nota's het belang van de mogelijkheid tot participatie in kerken of kerkelijke activiteiten, ook voor mensen met een beperking (7 maal). In een aantal documenten wordt specifiek de activiteit van kerken genoemd die gerelateerd is aan prestatieveld 2: kerken organiseren jeugdwerk, en er vindt formeel en informeel opvoedingsondersteuning plaats (6 maal). Tenslotte wordt melding gemaakt van het nut van kerkelijke inloopactiviteiten (3 maal), niet alleen omdat het bijdraagt aan de opvang van kwetsbare mensen (prestatievelden 7, 8 en 9), maar ook omdat hier mogelijkheden liggen voor informatieverstrekking aan moeilijk bereikbare groepen (prestatieveld 3).

Een kleinere restcategorie wordt gevormd door tekstfragmenten over kerkelijkheid of geloofsovertuiging als achtergrondgegeven van individuele burgers. Geloof of kerkelijke betrokkenheid wordt dan genoemd als achtergrondkenmerk waar in beleid rekening mee gehouden moet worden, omdat het gevolgen heeft voor de individuele zelfredzaamheid en sociale inclusie dan wel exclusie van mensen. Over het algemeen wordt het positieve effect benadrukt: mensen met een kerkelijke achtergrond hebben minder risico op sociale uitsluiting en hebben vaker informele netwerken waar ze een beroep op kunnen doen (8 maal). In twee tekstfragmenten wordt juist gewezen op het gevaar van uitsluiting als gevolg van geloofsovertuiging, namelijk het ontstaan van sociale uitsluiting als gevolg van discriminatie op basis van geloofsovertuiging (3 maal).

Tenslotte gaan veel tekstfragmenten over kerken als lokale samenwerkingspartner, die betrokken wordt bij de ontwikkeling en uitvoering van overheidsbeleid. Vaak wordt daarbij samenwerking beschreven op het terrein van prestatieveld 4, waarbij kerken worden gezien als belangrijke organisaties die zelf mantelzorgers en vrijwilligers ondersteunen en vrijwilligersbeleid vormgeven (14 maal). Kerken worden dan in één adem genoemd met verenigingen die draaien op basis van vrijwilligerswerk, en ook met zorgvrijwillgersorganisaties zoals de Zonnebloem en het Rode Kruis. Kerken worden ook meer in het algemeen genoemd als één van de burgerorganisaties die geïnformeerd moeten worden over beleidsvoornemens, naast bijvoorbeeld sportverenigingen en bewonersorganisaties (14 maal). Kerken worden ook door een aantal gemeenten gezien als een nuttig informatiekanaal, van overheid naar burger (3 maal), maar ook van burger naar overheid (5 maal). Concreet wordt beschreven dat geloofsgemeenschappen een signaleringsfunctie hebben voor het opsporen van verborgen armoede, overbelasting van mantelzorgers, verslavingsproblematiek, opvoedingsvragen en eenzaamheid.

6.6.4 Eerste ervaringen kerken in Wmo-raden

Deze grote verscheidenheid aan rollen komt gedeeltelijk overeen met het beeld dat kerken zelf hebben. Kerkelijke vertegenwoordigers uit Wmo-raden wisselden onderling ervaring uit op het symposium 'Kerk in de samenleving' op 18 september 2009. Ze bleken op heel verschillende basis in de Wmo-raden vertegenwoordigd te zijn: als vertegenwoordiger van kerken als organisatie of van (kerkelijke) vrijwilligers als doelgroep; als

enige vertegenwoordiger namens een brede kerkelijke achterban of namens een meer specifiek deel van de kerken. Wel was de kerkelijke vertegenwoordiging steeds een *diaconale* vertegenwoordiging (bijvoorbeeld niet een pastores- of voorgangersvertegenwoordiging): deze wordt vaak uitgevaardigd vanuit een diaconaal platform waarin de plaatselijke diaconieën onderling afstemmen. Aan de aanwezige vertegenwoordigers van kerken in Wmo-raden werd gevraagd aan te geven voor wie zij in de Wmo-raad zaten, ofwel wiens belangen zij vertegenwoordigden. De drie antwoorden die het vaakst gegeven werden, door meer dan de helft van de vertegenwoordigers, waren er drie. In de eerste plaats gaven ze aan er te zitten ten behoeve van de belangen van mensen met een beperking of mensen die om een andere reden minder zelfredzaam zijn: chronisch zieken, sociaal zwakkeren, ouderen, eenzame mensen, mensen met een laag inkomen. Vervolgens zagen zij zichzelf ook als vertegenwoordigers van een grote groep vrijwilligers of ook van een bevolkingsgroep waarin meer dan gemiddeld vrijwillige inzet plaatsvindt. Tenslotte gaven ze ook aan dat ze in de Wmo-raad zaten 'voor wie geen helper heeft', waarbij ze als voorbeelden gaven: zieken, armen, gevangenen, verdrukten enz. Andere antwoorden die ook werden gegeven, maar slechts door één of twee vertegenwoordigers, waren dat ze er zaten namens diakenen 'als doorverwijzers', voor mantelzorgers binnen de kerken, voor 'mensen met zingevingsvragen', en tenslotte 'voor alle burgers', namelijk met als doel mee te werken aan goede sociale samenhang.

Deze antwoorden komen voor een deel overeen met de formuleringen die in de gemeentelijke Wmo-beleidsplannen gevonden zijn: kerken worden betrokken als organisatie met veel vrijwilligers, of als sociaal verband waarbinnen veel vrijwilligers actief zijn. Kerken leggen echter zelf meer dan lokale overheden de nadruk op hun rol als behartigers van belangen van mensen die minder zelfredzaam zijn: 'helper van wie geen helper heeft'. Dat is een rol die gemeenten zelf niet formuleren voor kerken[26].

6.6.5 Kerk en Wmo: geen uniformiteit

Samengevat gebeurt er naar aanleiding van de invoering van de Wmo veel in de verhouding tussen kerken en lokale overheden, overal in Nederland. De manier waarop dat gebeurt is echter nauwelijks in algemene termen samen te vatten, omdat die sterk verschilt van plaats tot plaats. Bovendien zijn er tussen lokale kerken onderling ook verschillen te verwachten, omdat elk kerkgenootschap een eigen koers kiest in de relatie tot de burgerlijke overheid. Zowel het formele organisatiekarakter als het informele gemeenschapskarakter zijn in beeld, maar elke kerk maakt in de praktijk eigen keuzes en elke lokale overheid legt een andere nadruk. Wel kan in het algemeen gesteld worden, dat lokale overheden kerken voornamelijk aanspreken op hun eigen motieven van gemeenschap en dienst aan de samenleving, dus als *mutual benefit* en *service delivery* organisaties. Daarbij wordt het motief van getuigenis, en dus het karakter van kerken als *cam-*

[26] Dat betekent overigens niet dat zij die rol niet kunnen innemen. Zo is in de Veenendaalse nota's niets te vinden over een rol van kerken als belangenbehartigers van ex-gedetineerden, maar heeft het diaconaal platform via haar vertegenwoordiger in de Wmo-raad wel aangedrongen op beter beleid voor ex-gedetineerden. Recent heeft gemeente Veenendaal ook een samenwerkingsovereenkomst tot stand gebracht tussen gemeente, diaconaal platform en Gevangenenzorg Nederland voor de begeleiding van ex-gedetineerden door kerkelijke vrijwilligers.

pagning organisatie, genegeerd. Dat is begrijpelijk vanuit de vrees van overheden om kerk en staat te weinig te scheiden. Maar er zijn ook twee valkuilen.

In de eerste plaats is er de valkuil van *crowding out citizenship*, (Ostrom, 2000) een term die door Verhoeven en Ham vertaald wordt als “verdringing van burgerschap” (Verhoeven & Ham, 2010, p. 15). Het gaat om het negeren van de intrinsieke motivatie van mensen om te participeren op een manier die zij zelf kiezen, en het pogen om de gewenste participatievormen af te dwingen. Wanneer de eigen motivatie van burgers overeenkomt met de verwachte activiteiten van politici en beleidsmakers, is er geen sprake van een dergelijk verdringen. Maar wanneer burgers zich gedwongen voelen tot activiteiten die eigenlijk niet aansluiten bij hun intrinsieke motivatie, zullen ze afhaken en stoppen met hun activiteiten. Vrijwillige inzet is niet af te dwingen, en de motivatie ervoor ook niet. Het is om die reden ook niet mogelijk om vrijwillige inzet zoals die *binnen* kerken plaatsvindt, eenvoudig te verplaatsen naar vrijwillige inzet *buiten* kerken. In deze casus is zichtbaar dat de motivatie voor vrijwillige inzet binnen kerken afwijkt van vrijwillige inzet buiten kerken.

Een tweede valkuil is, dat kerken wel als organisatie hun beleid zouden kunnen bijstellen, en iets meer hun doelen zouden kunnen verschuiven naar *service delivery*, maar kerken die dat doen zullen waarschijnlijk ook van karakter veranderen. Zoals beschreven in paragraaf 6.4.2 verschuift de cultuur dan naar minder vrijblijvendheid, minder vrijwillige inzet en meer professionele inzet. Dat zou dus juist een afname van vrijwillige inzet betekenen.

Kerken hebben zonder meer ‘Wmo-achtige’ activiteiten en zijn van groot belang voor lokale samenlevingen. Maar het karakter van kerken is complex: zowel organisatie als gemeenschap, zowel gericht op gemeenschapsvorming en dienst aan de samenleving als op getuigenis. Het is de kunst voor lokale overheden om dat karakter in de eerste plaats enigszins te begrijpen, en vervolgens ook zo samen te werken dat dat karakter geen geweld wordt aangedaan.

7. Naar een participatiesamenleving?

In het eerste hoofdstuk van deze studie is als hoofdvraag geformuleerd: "**Kan een toename van participatie in sociale verbanden eraan bijdragen dat mensen met een ondersteuningsbehoefte, ondanks een reductie van professionele zorgarrangementen, zelfstandig kunnen blijven wonen en sociale contacten aangaan, zoals de wetgever beoogt met de Wmo?**" In dit hoofdstuk zal een antwoord worden geformuleerd op deze vraag, op basis van de bestudeerde documenten en het empirische materiaal, gepresenteerd in de drie casushoofdstukken.

7.1 'Participatie' en 'sociale verbanden' in de Wmo

In hoofdstuk 2 is antwoord gegeven op de eerste deelvraag naar de operationalisering van de begrippen 'participatie' en 'sociale verbanden'. Het begrip 'participatie' is, analoog aan de formule van John S. Searle voor 'instituties', samengevat als het innemen of uitvoeren van een bepaalde sociale rol (Y) door een persoon (X) in een specifieke context (C). Deze definitie geeft goede handvatten voor het bestuderen van de verhouding tussen individu en sociale structuren. Daarbij is, conform de aanbevelingen van de geraadpleegde institutionaliseringstheoretici, zowel aandacht voor het gedrag en de motivatie van individuen, als voor de sociale structuren zelf en hun kenmerkende eigenschappen. Een dergelijke benaderingswijze is onmisbaar voor de ontwikkeling van sociaal beleid specifiek voor de verdere ontwikkeling van Wmo-beleid door gemeenten.

In de praktijk zijn de contexten waarin mensen participeren heel complex. Ze kunnen bestaan uit verschillende, met elkaar vervlochten sociale structuren, elk met hun eigen kenmerken, die elk op hun eigen manier van invloed zijn op het gedrag van de participanten. Het geheel van waarneembare handelingen binnen een dergelijke context is in deze studie aangeduid als 'participatiepraktijk'. Deze zijn bestudeerd aan de hand van gegevens over concreet gedrag, over de motivatie voor gedrag, en over de kennis die aanwezig is bij de participanten over de context waar binnen ze actief zijn. Juist van dit soort kennis zouden de ontwikkelaars van Wmo-beleid op de hoogte moeten zijn: waarom maken buren, mantelzorgers en vrijwilligers de keuzes die ze maken? Wat drijft hen? Hoe zijn ze uit te dagen tot meer participatie, waar worden ze juist door geremd?

In hoofdstuk 3 is geanalyseerd wat precies de ambitie van de Wmo is met betrekking tot de rol die sociale verbanden kunnen spelen. Daarbij bleek een sleutelrol in de beleidsredenering te zijn weggelegd voor participatiepraktijken waar eigenlijk niet zo rechtstreeks invloed op is uit te oefenen door middel van overheidsbeleid: veranderingen in de relaties tussen familieleden, vrienden en buren, veranderingen in de gang van zaken binnen verenigingen, clubs en andere organisaties waar mensen vrijwillig deel van uitmaken, waaronder kerken. Zonder deze veranderingen is het zelfs niet waarschijnlijk dat de Wmo ertoe zal leiden dat het zorgstelsel ontlast wordt zonder dat de kwaliteit van de zorg achteruit gaat. Want dat is alleen mogelijk als het effect bereikt wordt dat mensen meer voor elkaar gaan zorgen, een beroep op iemand uit de eigen omgeving doen in plaats van aanspraak te maken op collectieve voorzieningen, en elkaar helpen om ook met beperkingen volop deel te nemen in hun eigen organisaties. Nog niet elke gemeente besteedt echter in haar beleid al voldoende aandacht aan de rol van deze informele sociale verbanden en de organisaties waar mensen vrijwillig deel van uitmaken.

Bij de operationalisering van het begrip 'participatie' is opgevallen dat het begrip doorgaans meer gebruikt wordt door mensen die vanuit bepaalde 'hogere' formele functies de rollen van andere deelnemers beschrijven, dan andersom. In principe kan participatie dus plaatsvinden in alle soorten formele en informele contexten, maar het is toch gebruikelijker om het begrip toe te passen op het meedoen van individuen in formele contexten. Het is dan ook opvallend dat de Wmo onder 'participatie' niet alleen de deelname in formele organisaties, maar ook in informele sociale verbanden bedoelt. Dit kan twee dingen betekenen: of het begrip participatie is niet langer formeel gebruikt, óf de deelname aan informele sociale verbanden is onderdeel geworden van een formele context, in casu de context van het lokale beleid. Deze studie laat zien dat sprake is van het tweede: informele sociale verbanden worden binnen de formele context van beleid getrokken. Want in het beleid zijn allerlei veronderstellingen te vinden over veranderingen die plaats moeten gaan vinden in juist informele verbanden. Van mensen in die verbanden wordt verwacht dat ze zich gaan gedragen conform de beleidsdoelen van de Wmo. 'Participatie' krijgt daarbij de klank van: bijdragen aan de doelen die de overheid stelt. Dit kan ook gemakkelijk de connotatie krijgen van een bepaalde hiërarchische of een ideologische dominantie van de overheid over haar burgers.

Nu hoeft het op zich geen bezwaar te zijn dat de overheid ook doelen formuleert voor informele participatie. Want wie die overheidsdoelen onderschrijft zal er geen bezwaar tegen hebben dat ze vervolgens ook hun uitwerking hebben in de samenleving. En Wmo-beleid hoeft niet opgelegd te worden vanuit een bepaalde hiërarchische of ideologische dominantie, maar moet juist tot stand komen in nauw overleg met in elk geval de vragers van ondersteuning, zo schrijft de wet zelf voor. Maar dan zouden ook andere burgers daarbij betrokken moeten zijn: de mensen in de sociale verbanden van wie wordt verwacht dat ze gaan bijdragen aan de ondersteuning. Dat zijn bijvoorbeeld vrijwilligers in allerlei organisaties, maar ook mensen die iets kunnen betekenen voor familie, vrienden en buren, hier verder aangeduid als 'sterke burgers'. Die zijn niet altijd bij beleid betrokken in alle gemeenten, en ook waar ze wel betrokken zijn, zijn ze dat in veel mindere mate dan de vertegenwoordigers van de vragers van ondersteuning. De manier waarop 'sterke burgers' te maken krijgen met Wmo-beleid, is vooral indirect: mensen in hun omgeving – hun familie, vriendenkring, buurt, kerk, vereniging - die ondersteuning nodig hebben, kunnen minder vanzelfsprekend aanspraak maken op overheidsvoorzieningen, en moeten eerst een beroep op hen doen. Maar gaan ze dat inderdaad doen? En is het dan ook vanzelfsprekend dat er nieuwe vormen van aandacht, hulp en zorg ontstaan?

De Wmo gaat er in heel algemene zin van uit dat waar 'sociale samenhang' is, waar iedereen 'participeert', mensen elkaar ontmoeten, als vanzelf ook onderlinge betrokkenheid en informele ondersteuning zullen ontstaan. Het versterken van sociale samenhang en het verhogen van de participatie zou dus automatisch moeten leiden tot een 'zorgzame samenleving'. In de praktijk bestaat die samenleving uit concrete sociale structuren waarbinnen mensen specifieke sociale rollen innemen en waarbinnen ze zich gedragen volgens bepaalde regels die specifiek bij die context horen. Ook de informele sociale verbanden waar de Wmo zoveel van verwacht hebben hun eigen typische kenmerken. Om na te gaan of de Wmo-ambitie inderdaad binnen die verbanden gerealiseerd kan worden, zijn drie specifieke participatiepraktijken onderzocht: de buurt, de mantelzorgrelatie en de kerk(gemeenschap). Met de drie casusstudies in de hoofdstukken 4, 5 en 6 is een antwoord gezocht op de derde deelvraag van deze studie: of de ambitie van de

Wmo realistisch is, gelet op de eigen kenmerken van deze sociale verbanden en gelet op het gedrag en de motieven van participanten in de praktijk. Drie concrete participatiepraktijken zijn geanalyseerd om te bepalen of er inderdaad van verwacht kan worden dat er meer onderlinge hulp tot stand zal komen. De hypothese van deze studie was, dat dit alleen zal gebeuren in participatiecontexten:

a. waarbinnen sprake is van een zekere mate van een voor de 'participanten' herkenbare sociale eenheid met een bepaalde mate van institutionalisering;
b. waarvan de intrinsieke doelen, de bestaansmotieven van de sociale structuren als geheel en de participatiedoelen van de individuele participanten betrekking hebben op onderlinge zorg en hulp; en:
c. waarbinnen bovendien (formele of informele) regels gelden waardoor mensen zich inderdaad verantwoordelijk voelen voor het welzijn van een ander (anderen 'mee laten doen' en helpen indien nodig).

Wanneer de buurt, de mantelzorgrelatie en de kerk worden geanalyseerd, dan blijkt deze hypothese inderdaad stand te houden. De wetgever heeft echter weinig oog voor de voorwaarden die in deze hypothesen zijn geformuleerd: dat de participanten zelf de betreffende context wel moeten kunnen herkennen, dat de doelen daarvan en de motieven van de participanten wel betrekking moeten hebben op zorg en dat de geldende regels daar ook op gericht moeten zijn. Op basis van de drie casushoofdstukken zijn al diverse conlusies getrokken in de vorige hoofdstukken. Hieronder zullen de belangrijkste daarvan worden samengevat.

7.2 De Wmo-ambitie geconfronteerd met de praktijk

7.2.1 De Wmo-ambitie in de praktijk van de buurt

De wetgever kan 'de buurt' wel beschrijven als een gemeenschap waarvan de leden een beroep op elkaar kunnen doen voor zorg en welzijn, maar in de praktijk ervaren buren hun buurt helemaal niet vanzelfsprekend als een sociale eenheid. Dat betekent dat ze zich ook niet vanzelfsprekend verbonden zullen voelen met hun buren, of dat ze hun gedrag zullen laten bepalen door die buurt. Hun buurt is voor hen in eerste instantie een geografische eenheid, en pas in tweede instantie *kan* er in de buurt ook een sociale gemeenschap ontstaan of een meer formele buurtorganisatie. Deze (informele) gemeenschappen of (formele) buurtorganisaties zijn wel concrete participatiecontexten, waar mensen zich betrokken bij voelen en waar ze ook hun gedrag door zullen laten bepalen. Maar het is vervolgens wel de vraag of dat ook betekent dat er onderlinge zorg en hulp tussen buren tot stand komt. Dat is maar voor een deel van de buurtgerelateerde participatiecontexten het geval. Een ander deel is gericht op heel andere doelen: het waarborgen van de veiligheid in een buurt, het verbeteren van de fysieke omgeving of het behartigen van gezamenlijke belangen richting overheden. Dit zijn uiteraard ook belangrijke doelen. De buurt doet ertoe (WRR, 2005) voor uiteenlopende maatschappelijke doelen. Het belangrijke punt is hier, dat de buurt er *niet vanzelfsprekend* ook toe doet voor zorg en welzijn. Daarom kan ook niet in het algemeen worden gesteld dat 'sociale samenhang' en 'participatie' in een buurt ook leidt tot meer onderlinge hulp tussen buren.

Er *zijn* wel buurtgerelateerde participatiecontexten die *wel* tot de beoogde onderlinge ondersteuning tussen buren leiden. Dat zijn die participatiecontexten, die ook daadwerkelijk onderlinge aandacht, hulp en zorg tot doel hebben. Zo functioneert in sommige buurten het traditionele nabuurschap of de burenplicht. Dit zijn voorbeelden van informele, maar wel in bepaalde mate geïnstitutionaliseerde participatiecontexten. Deze contexten vallen echter niet samen met de geografische buurt: sommige buren nemen er aan deel, andere niet. De wetgever kan 'de buurt' beschrijven als een context waar mensen een beroep op kunnen doen voor hulp, maar niet alle buren maken daadwerkelijk deel uit van een dergelijke informele burengemeenschap. Bovendien hanteren buren onderling regels voor de manier waarop ze met elkaar omgaan. Deze regels zijn, ook in buurten en dorpen waar restanten van naoberschap of burenplicht te vinden zijn, vooral gericht op het bewaken van een bepaalde afstand tussen buren onderling: buren horen elkaar geen last te bezorgen en moeten rekening met elkaar houden. De geldende regels hebben vooral betrekking op het handhaven van een goede sfeer en bepaalde familiariteit of vertrouwdheid in de publieke ruimte die de buren delen. De regels leggen juist *beperkingen* op aan de toegang van de buren tot elkaars private ruimte. Onderlinge zorg en ondersteuning vindt plaats in die private ruimte. Maar de private ruimte wordt bewust gescheiden van de publieke ruimte. Er gelden dan ook vooral regels die aangeven wat de *grenzen* zijn van de hulp die buren aan elkaar 'mogen' vragen: alleen in noodgevallen, incidenteel, zolang er nog geen professionele hulp ingeschakeld is of een andere structurele oplossing is gevonden. De algemene regel voor de onderlinge omgang tussen buren, is dat mensen zo veel mogelijk zelfredzaam zijn, waarbij zelfredzaamheid ook betekent: zelf goed de weg weten naar professionele hulp. Dat is een andere betekenis van 'zelfredzaamheid' dan die de wetgever introduceert in de Wmo, namelijk: zo veel mogelijk zelf doen zonder een beroep te hoeven doen op professionele hulp. Kortom, 'de buurt' voldoet niet vanzelfsprekend aan de voorwaarden die in de hypothese geformuleerd zijn: buurten vormen niet vanzelfsprekend een participatiecontext, en als ze dat wel doen zijn ze niet altijd op ondersteuning gericht, en als dat wel het geval is beperken de geldende regels de hoeveelheid daadwerkelijke onderlinge ondersteuning. Het is dan ook niet zo vreemd als mensen die ondersteuning nodig hebben 'vraagverlegenheid' ondervinden richting hun buren, zoals ook Linders (2009) aantoont. Niet alleen omdat ze zelf allerlei psychologische drempels ervaren, maar ook omdat vanuit sociologisch oogpunt de regels die mensen onderling hanteren in buurten die vraag helemaal niet aanmoedigen.

Uit de gebruikte kwantitatieve data blijkt dat mensen in de praktijk inderdaad eerder een beroep doen op familie en vrienden dan op buren, en dat als buren ingeschakeld worden, dit vooral om instrumentele hulp gaat (klusjes in en om het huis, boodschappen etc.). Dit is geen nieuwe kennis, het is al door diverse andere wetenschappers geconcludeerd, zoals in hoofdstuk 4 is besproken. Het is daarom des te opvallender dat de wetgever toch wil inzetten op 'de buurt' als vindplaats voor maatschappelijke ondersteuning. Voor het organiseren van *formele* zorg in de buurt van de zorgvrager is 'de buurt' wél een goed aangrijpingspunt voor beleid. Het is dus niet zo vreemd dat sommige gemeenten de 'sociale samenhang in de buurt' in prestatieveld 1 vertalen als 'de samenhang tussen sociale voorzieningen in de buurt'. Maar voor het mobiliseren van *informele* zorg is 'de buurt' nog helemaal niet zo'n vanzelfsprekend aangrijpingspunt.

7.2.2 De Wmo-ambitie in de praktijk van de mantelzorgrelatie

Het is meer vanzelfsprekend om in de uitvoering van de Wmo aandacht te geven aan mantelzorgers. Zij zijn in hun motieven en gedrag zeker gericht op zorg. Toch is ook hier het risico groot dat de wetgever en gemeenten onvoldoende rekening houden met hoe mantelzorgpraktijk daadwerkelijk functioneert. De mantelzorgrelatie wordt primair bepaald door de oorspronkelijke social relatie tussen twee (of meer) personen, en voor de mantelzorger en de verzorgde zelf is relatie bepalend voor hun gedrag en motivatie. In tweede instantie zijn echter ook andere, meer formele participatiecontexten verweven met de mantelzorgpraktijk: de professionele praktijk van zorg- en hulpverleners, de context van zorgorganisaties, en de context van lokaal beleid. In elk van deze contexten worden aan mantelzorgers en hun verzorgden specifieke sociale rollen toegekend, met verschillende daaraan verbonden rechten en plichten: de rollen van patiënt en van mede-verzorgdende of mede-patiënt, de rollen van klant en van informele werknemer of zelfs concurrent, de rollen van aanvrager van voorzieningen en van mantelzorgers.

De 'participanten' in een mantelzorgrelatie herkennen zelf die rollen die ze vanuit de formele contexten toegekend krijgen niet altijd, of soms pas na verloop van tijd. Ze herkennen hun onderlinge relatie dan ook niet vanzelfsprekend als 'mantelzorgrelatie'. De participatiecontext is wel heel duidelijk herkenbaar voor hen, echter niet als context voor participatie, maar als een persoonlijke relatie tussen twee levenspartners, tussen ouder en kind of tussen broer en zus. Dergelijke relaties zijn altijd in een bepaalde mate ook op zorg gericht. Juist daarom is het vanzelfsprekend dat op het moment dat één van de personen in de relatie meer zorg nodig gaat hebben, de andere persoon die zorg geeft.

Mantelzorgrelaties zijn dus per definitie op zorg gericht, omdat de oorspronkelijke, familiale relatie tussen de mantelzorger en diens verzorgde op zorg gericht is. Maar dat betekent nog niet dat mantelzorgers ook vanzelfsprekend 'participant' zijn in de andere betrokken contexten. Het is niet vanzelfsprekend dat een mantelzorger voldoet aan de professionele standaard van de zorg- of hulpverlener, of aan het beleid van een zorgorganisatie. Een mantelzorger kiest er ook niet altijd bewust voor om specifieke delen van de zorg wel en andere niet te verlenen, of om na te gaan of zijn handelingen in de beleidsdefinitie van 'gebruikelijke zorg' vallen. Hij doet wat logisch is vanuit het oogpunt van de persoonlijke relatie met de persoon die hij of zij verzorgt. Het gaat er niet om wat 'gebruikelijk' is, maar om wat zijn naaste nodig heeft aan zorg, om wat de verzorgde persoon graag wil en verwacht, of wat de mantelzorger van zichzelf verwacht en denkt dat de verzorgde van hem verwacht. Het onderscheid tussen 'professionele' en 'informele' zorg wordt door mantelzorgers niet gemaakt op basis van kwaliteitscriteria of kostenoverwegingen, maar om wat mantelzorger en verzorgde willen, mogen en moeten, van elkaar en van zichzelf. Er kan bijvoorbeeld de wens meespelen om zoveel mogelijk zelf te doen om te voorkómen dat er 'vreemden' ingeschakeld moeten worden in de zorg voor elkaar ("ik moet het wel doen, want hij wil echt geen professionele hulp"), of er kan juist een sterke voorkeur zijn voor professionele zorg om maar niet afhankelijk te hoeven worden van die moeder of schoondochter met wie de relatie helemaal niet zo goed is ("ik wil iemand van de thuiszorg, want ik wil niet dat zij zich ermee bemoeit"). De regels van de familiale context zijn dus uitermate complex en zeer onderhevig aan allerlei psychologische mechanismen. Er speelt veel meer mee dan alleen de vraag welk type zorg er nodig is. Juist daarom zijn standaardiseringen in de indicatiestelling voor zorg, bijvoor-

beeld de onderscheiding tussen gebruikelijke en mantelzorg, ontoereikend om daadwerkelijk vast te stellen hoe mantelzorgers ondersteund kunnen worden. De indicatiestelling zou daarom niet moeten worden gebaseerd op alleen beleidsmatige onderscheidingen tussen soorten zorg, maar aan de hand van een deskundige inschatting van de mantelzorgrelatie in al zijn complexiteit, inclusief de vraag wat mantelzorger en verzorgde persoon zelf kunnen, willen en van elkaar mogen doen in de onderlinge zorg.

Mantelzorgers hebben te maken met veel verschillende participatiecontexten die elk hun eigen regels hanteren, of zoals Verhagen (2005) analyseert: die elk hun eigen logica hebben. Lang niet iedere mantelzorger is in staat om om te gaan met deze complexiteit van de mantelzorgpraktijk. Een deel van de belasting van mantelzorgers is afkomstig van die complexiteit. Dat is goed zichtbaar in de beschrijvingen van de geïsoleerde en teleurgestelde mantelzorgers door Tonkens e.a. (2009) en in de beschrijving van de laagopgeleide mantelzorgers uit het onderzoek van Linders (2009). Zij zijn juist mantelzorger omdat het hun niet lukt de juiste zorg in te schakelen, of omdat ze zulke slechte ervaringen met professionals hebben dat ze dat zelf niet willen. Bewust of onbewust zien ze af van de professionele mogelijkheden die er zijn, omdat ze niet kunnen omgaan met de complexiteit die het wél inschakelen van deze andere participatiecontexten zou betekenen voor henzelf en voor de zorgontvanger.

Het lukt sommige mantelzorgers wel om met deze complexiteit om te gaan. Maar dat zijn vaak degenen die hoogopgeleid zijn – het liefst opgeleid in de zorg – en die de weg weten in de bureaucratie van de verzorgingsstaat, degenen die Tonkens e.a. (2009) beschrijven als voor beleidsmakers ideale burgers. Mensen die de weg weten in de bureaucratie zijn overigens ook het beste in staat om de zorg voor hun naaste professioneel te organiseren, zodat hun eigen mantelzorgtaak overbodig wordt. Of ze dat ook doen, heeft te maken met de opvatting over hun eigen verantwoordelijkheid. Een deel van de mantelzorgers heeft inderdaad de opvatting die de Wmo voorstaat, namelijk dat ze eerst zelf verantwoordelijk zijn en alleen waar ze zelf geen oplossingen vinden een beroep doen op overheidsvoorzieningen. Maar er zijn ook mantelzorgers die primair naar professionele oplossingen zoeken. Juist als ze opgegroeid zijn in de verzorgingsstaat, en gewend zijn aan het recht op zorg van ook nog eens hoge professionele kwaliteit, is het helemaal niet zo vanzelfsprekend dat ze zelf een groot deel van de zorg voor hun naaste op zich nemen. Het zijn niet alleen individuele burgers die die 'eigen verantwoordelijkheid' ontwend zijn, ook professionele hulpverleners, zorgorganisaties en beleidsmakers zullen nog een omslag moeten maken om de familiale context voorop te stellen en hun eigen professionele, organisatorische en beleidsdoelen daaraan ondergeschikt te laten zijn.

7.2.3 De Wmo-ambitie in de praktijk van de kerk(gemeenschap)

Ook in de derde bestudeerde casus is het risico groot dat de wetgever en gemeenten onvoldoende oog hebben voor de eigen motieven en gedrag van de 'participanten', en bovendien voor de eigenheid van de participatiecontext als geheel. Kerk(gemeenschapp)en lijken zich uitstekend te lenen voor het bieden van zorg en ondersteuning. Net als van de mantelzorgrelatie kan van de kerk(gemeenschap) namelijk worden gesteld dat ze zorg en ondersteuning als intrinsiek doel heeft. Dat doel is op institutioneel niveau zichtbaar, in de formele stukken van de kerken: kerken hebben naast de doelstelling van het brengen van een boodschap ook tot doel om een zorgzame gemeenschap van kerkleden te vormen en om dienstbaar te zijn in de samenleving. Het

is echter de vraag op welke manier de zorgende taak van kerken ook in te zetten is in de uitvoering van Wmo-beleid. Dit zal per kerkgenootschap en per lokale kerk verschillen. Voor sommige kerkgenootschappen is zorg een doel van de kerk als organisatie, voor anderen is zorg vooral iets waartoe de kerk haar leden stimuleert. Sommige kerken hebben in hun institutionele structuren een specifieke plek gegeven aan zorgactiviteiten, zoals de diakenen of diakens in bijna alle kerkgenootschappen, inloop- en opvangprojecten van het Leger des Heils, parochiale caritas instellingen van de Rooms-Katholieke Kerk, zusterhulpprojecten in de Gereformeerde Gemeenten enzovoort. Dit zijn formeel geïnstitutionaliseerde participatiecontexten, waarin mensen een specifieke functie toegekend hebben gekregen van waaruit ze zorg en ondersteuning verlenen aan andere kerkleden en soms ook mensen buiten de kerk. In het geval dat de zorgfunctie van kerken formeel is vormgegeven, zullen er ook voor de lokale overheid concrete aanknopingspunten zijn om samen te werken in de uitvoering van Wmo-beleid. Daarbij zullen ze echter wel rekening moeten houden met de eigenheid van kerken: ze zijn wel op zorg en welzijn gericht (op 'gemeenschap' en 'dienst aan de samenleving'), maar ook op getuigenis. Als kerken hun doelen bijstellen naar meer 'dienst aan de samenleving', is de kans echter aanwezig dat sommige kerkelijke vrijwilligers afhaken. Het is dus niet zo eenvoudig om, ook als kerken op institutioneel niveau daaraan meewerken, kerken te sturen naar meer 'dienst aan de samenleving'. De wetgever suggereert ook dat zorgvragers een beroep moeten kunnen doen op 'vrijwilligers in de buurt en in kerkelijke verbanden en sportverenigingen', maar lokale beleidsmakers kunnen daar moeilijk daadwerkelijk invloed op uitoefenen, en als ze er al in slagen is er de kans dat vrijwilligers afhaken. Dat geldt overigens niet alleen voor kerken, maar ook voor andere verbanden waar mensen zich vrijwillig voor inzetten, zoals sportverenigingen.

7.3 Wetenschappelijke meerwaarde van de gekozen benadering

Deze studie wil een bijdrage vormen in de wetenschappelijke discussie en de beleidsvorming met betrekking tot de inrichting van de samenleving. Daartoe is een combinatie gekozen van een grondige analyse van de beleidsdoelstellingen, met een empirisch onderzoek naar een aantal belangrijke 'praktijken' waarvan een bepaalde reactie verwacht wordt door het beleid. De beleidsanalyse kan op een bepaald abstractieniveau plaatsvinden, maar het praktijkgerichte onderzoek brengt de implicatie daarvan in beeld voor individuen en de sociale structuren waar ze deel van uit maken en die mee hun gedrag bepalen. Door niet alleen de motieven en het gedrag van individuen, maar ook de eigenheid van de sociale structuren als geheel in kaart te brengen, komt een aantal dilemma's van het beleid aan het licht. Zo kan het wel logisch lijken dat voor het organiseren van ondersteuning een beroep wordt gedaan op de dichtstbijzijnde potentiële ondersteuners, de buren; maar als preciezer wordt bekeken wat 'de buurt' voor context is, waar die op gericht is en welke regels er gelden, is het niet zo vanzelfsprekend dat in het beleid juist van buren ondersteuning wordt verwacht. En het kan wel logisch lijken om mantelzorgers te ondersteunen omdat zij als categorie een enorme besparing op de zorgkosten betekenen, maar wordt nagegaan hoe hun relatie er precies uitziet en waar ze op gericht zijn, dan blijkt dat in het beleid teveel wordt uitgegaan van een ideaal type mantelzorger. Er zou ook rekening gehouden moeten worden met enerzijds mantelzorgers die niet voldoende in staat zijn om de weg te vinden in de professionele voorzieningen, terwijl de 'eigen verantwoordelijkheid' die ze zo mooi op zich lijken te nemen in feite een veel te grote belasting voor hen vormt. Er zou anderzijds ook rekening gehou-

den moeten worden met mantelzorgers die juist veel te goed die weg weten en dat benutten om elke eigen verantwoordelijk voor een ander af te schuiven. Ook laat de casus van de mantelzorger zien dat mantelzorgrelaties als geheel moeten worden benaderd, ook in de indicatiestelling. Bestudering van de kerk als participatiepraktijk laat zien dat er grote verschillen zijn tussen kerken, en dat onderscheid gemaakt moet worden tussen kerken als instituties en kerken als gemeenschappen.

De benadering die gebruikt is, laat ook de zin en onzin zien van het verband dat in de beleidsredenering van de Wmo wordt gelegd tussen 'sociale samenhang' en maatschappelijke ondersteuning. Om meer onderlinge hulp en zorg tussen mensen te realiseren, is het niet voldoende om in te zetten op het bevorderen van een algemene, abstracte betrokkenheid bij de samenleving als geheel. 'De samenleving' is zelf geen concrete participatiecontext, waar mensen aan mee kunnen doen en waarop een algemene regel kan worden toegepast waaruit volgt dat mensen meer voor elkaar gaan zorgen. 'De samenleving' bestaat uit een complex geheel van onderling verweven participatiecontexten, en *binnen* die participatiecontexten volgen mensen gemeenschappelijke regels die tot specifiek gedrag leidt. Elk van die participatiecontexten heeft een eigen doel (Dooyeweerd: bestemmingsfunctie), en de regels binnen die participatiecontext zijn gericht op dat doel. Meer maatschappelijke ondersteuning kan daarom het beste worden gerealiseerd als de participatiecontexten die op zorg en hulp zijn gericht worden gestimuleerd, of als er nieuwe op zorg en hulp gerichte participatiecontexten worden gevormd. Daarmee is prestatieveld 1 niet overbodig geworden, tenminste als het wordt uitgelegd als het investeren in sociale structuren zodat mensen verantwoordelijkheid voor elkaar vormgeven. Maar een uitleg van prestatieveld 1 als uitsluitend het gebruikelijke wijk- en buurtbeleid is gebaseerd op onterechte veronderstellingen dat buurten en wijken vanzelfsprekend functioneren als zorgzame gemeenschappen. De inzet van welzijnswerkers in het kader van dit prestatieveld zou zich niet moeten richten op het versterken van gewenste buurt- en wijkgemeenschappen, maar op het versterken en stimuleren van allerlei soorten gemeenschappen, met prioriteit voor die gemeenschappen die zich het meest vanzelfsprekend (kunnen) richten op zorg en welzijn. Want het is niet zo dat als mensen elkaar maar meer tegenkomen in willekeurige contexten er meer zorg en hulp ontstaat; maar alleen als ze elkaar tegenkomen in specifieke contexten die gericht zijn op zorg en hulp.

De gebruikte benadering heeft ook consequenties voor de rol van de overheid daarin. De rol van een gemeente kan gemakkelijk worden uitgelegd als die van de functietoekennende, regelbepalende speler in participatiecontext 'de lokale samenleving'. Terecht stelt Kuiper (2009) dat de overheid niet de verbanden in de samenleving 'omvat', maar er zelf onderdeel van is, als één van de spelers. De lokale samenleving is geen participatiecontext. 'Participatie' is dus niet zo eenvoudig weer te geven als 'elke persoon (X) op het grondgebied van deze gemeente (C) geldt als verantwoordelijk burger die zorgt voor elke andere burger (Y)'. De lokale samenleving bestaat uit allerlei met elkaar verweven en met elkaar interacterende participatiecontexten (C's) met elk hun eigen definities van X en Y. de gemeente vaak niet degene die bepaalt wie welke rol heeft of welke regels gelden in die afzonderlijke participatiecontexten is. Maar de overheid kan wel een bepaalde morele toon zetten, en ze kan zich "inzetten voor het leven dat die samenleving van zichzelf al heeft" (Kuiper, 2010, p. 210).

De analyse in deze studie laat ook zien dat overheden – zowel gemeenten als Rijk – juist wat betreft die morele toon tot nu toe nog te eenzijdig is. Zorgvragers hebben inmiddels al wel gemerkt dat ze niet meer alle rechten hebben die ze eerder wel hadden; zij krijgen de vraag of ze wel een beroep hebben gedaan op hun familie, vrienden en buren. Maar potentiële zorggevers hebben die boodschap nog maar mondjesmaat kunnen horen. Het resultaat is dat er te eenzijdig druk ligt bij zorgvragers om een verandering op gang te brengen in de regels die gelden binnen verschillende participatiecontexten. En die zijn gevormd door de verzorgingsstaat. Een goede buur is een 'zelfredzame' buur die de weg weet naar professionele voorzieningen en pas daarna hulp vraagt aan de buren. Kerken die tot de jaren zestig zelf nog hulpmiddelen financieerden voor hun leden die dat zelf niet konden betalen, helpen hen nu vooral om juist die professionele voorzieningen aan te spreken. En ook een deel van de potentiële mantelzorgers gaat ook eerst uit van professionele mogelijkheden, en zorgt alleen nog voor de eigen naasten waar die professionele mogelijkheden niet toereikend zijn. Er bestaan wel zorgzame buurtgemeenschappen, kerken die mensen opvangen en mantelzorgers die ervoor zorgen dat hun geliefde niet naar een verzorgingstehuis hoeft. Maar de algemene regel die herkenbaar is in de praktijk, is dat 'zelfredzaamheid' bestaat uit zorg voor jezelf, zorgen voor professionele voorzieningen voor jezelf, en daarna pas een beroep doen op anderen. Deze regels komen aan het licht in contexten waarvan op grond van de mate van sociale cohesie toch wel enige zorgzaamheid kan worden verwacht: buurten in Zwolle en Gelderse gemeenten die hoog scoren op stellingen met betrekking tot sociale cohesie, mantelzorgers die al een groot aandeel 'eigen verantwoordelijkheid' op zich hebben genomen, kerken waarvan bekend is dat er veel vrijwilligerswerk plaatsvindt. Net zo min als in buurten met weinig sociale cohesie er (gelukkig) weinig verband is tussen die cohesie en de hoeveelheid zorg (Linders, 2010), is er (helaas) ook niet vanzelfsprekend een verband tussen sociale cohesie en de hoeveelheid informele zorg in buurten met veel sociale cohesie.

7.4 De dilemma's van de Wmo in de praktijk

Uit de drie casusstudies wordt het grote dilemma van de Wmo zichtbaar: de wetgever doet een beroep op een verondersteld potentieel aan informele zorg in de *civil society*, maar die *civil society* is per definitie het niet-overheidsdomein van de samenleving. Dit domein is niet door de overheid georganiseerd, wat niet betekent dat het een ongeorganiseerd domein is. Integendeel, in de *civil society* zijn diverse participatiecontexten te onderscheiden die in meer of mindere mate geïnstitutionaliseerd en geformaliseerd zijn, echter zonder dat die formalisering en institutionalisering bewerkstelligd zijn door overheidsbeleid. Overheden hebben daarom ook maar beperkte mogelijkheden om het gedrag van participanten in dit niet-overheidsdomein te beïnvloeden. In de *civil society* participeren mensen niet op grond van beleidsdoelstellingen, maar op grond van eigen motieven en met hun eigen, op persoonlijke overtuigingen, voorkeuren en belangen gebaseerde doelstellingen. Vanuit deze *civil society* wordt al veel zorg en ondersteuning verleend. De wetgever kan er ook vanuit gaan dat dat blijft gebeuren, in elk geval waar het gaat om verbanden en gemeenschappen die uit zichzelf al gericht zijn op zorg en ondersteuning. Met name familie, vrienden en kerk(gemeenschapp)en zijn ook zonder overheidsbemoeienis gericht op het verlenen van zorg, zoals de casusstudies laten zien. Het is echter wel de vraag of het mogelijk is om deze informele zorg effectief te beïnvloeden door beleid. De natuurlijke neiging van overheden is om deze zorg te beïnvloeden door er beleid voor op te stellen. Maar het is een *contradictio in terminis* om beleid

te maken voor het niet-overheidsdomein van de samenleving. Want door het opstellen van overheidsbeleid ontstaat er een relatie tot overheidshandelen.

De overheid heeft wel degelijk invloed op de *civil society.* Maar dat is een indirecte invloed. In de eerste plaats is er een effect te verwachten van het beleid op de mensen die zelf ondersteuning nodig hebben om deel te kunnen nemen in de diverse sociale structuren die samen de *civil society* vormen. Maar dat effect kan twee richtingen uitgaan: dat mensen deel gaan of blijven nemen aan die verbanden en daarbij zelf een beroep doen op de andere 'participanten' om hen te ondersteunen; of dat ze afzien van die deelname omdat ze dat beroep liever niet willen doen op die anderen. En dat laatste effect is wel degelijk te verwachten voor ten minste sommige participatiecontexten als er geen verandering optreedt in de regels die er gelden. Bijvoorbeeld in de regel dat goede buren zelfredzaam zijn in de zin dat ze éérst een beroep op familie, vrienden én professionele voorzieningen doen voordat ze hun buren om hulp vragen. Of de regel dat hulp aan een buur of vriend bij voorkeur wederkerig moet zijn. Of de regel dat mensen alleen die zorg van mantelzorgers willen vragen die ze niet professioneel kunnen regelen. En juist die regels zijn niet eenvoudig te veranderen, omdat het geen beleidsregels zijn, maar sociale codes die informele verbanden reguleren. De behoefte aan verandering van die regels zal bovendien in eerste instantie eenzijdig gevoeld worden bij degenen die zelf hulp van een ander willen vragen, niet bij de 'sterke' burgers. Zij hebben daarmee een behoorlijke opgave. Mogelijk zijn sommige mensen met een ondersteuningsbehoefte tegelijk zo 'sterk' dat ze hun weg daarin wel vinden en de regels meer in de door de Wmo gewenste richting om weten te buigen. Maar anderen zullen liever kiezen voor alternatieven, zoals de Zwolse bewoners die liever verhuizen naar een seniorenwoning zonder tuin in plaats van een buurman vragen in de tuin te helpen, of zoals mantelzorgers die liever zelf een zware emotionele belasting dragen dan dat ze hun familie en vrienden vragen de zorg met hen te delen, of zoals de buren in het onderzoek van Linders (2009) die liever een beroep op lotgenoten doen dan op buren die zelf geen behoefte aan ondersteuning hebben. Geen van deze alternatieven heeft als effect dat het beroep op 'sterke' burgers toeneemt.

Het deel van de *civil society* waar de lokale overheid wel invloed op heeft, zijn die formele organisaties waar ze een concrete relatie mee hebben. Zo zijn er diverse organisaties die subsidie ontvangen van de gemeente. Er zijn burgerorganisaties die ambtelijke ondersteuning ontvangen. Overheden kunnen meebetalen aan contributies van bijvoorbeeld minima in culturele of sportactiviteitent. En zowel buurtorganisaties als sport- en culturele verenigingen zijn vaak voor hun accomodaties afhankelijk van overheden. Aan deze vormen van facilitering en subsidiëring kunnen bepaalde voorwaarden worden gesteld, zoals een inspanningsverplichting om de organisatie toegankelijk te maken voor mensen met een beperking. Van deze route is in de lokale beleidsnota's die voor deze studie geanalyseerd zijn echter nog niet veel terug te vinden. Wel bieden de meeste gemeenten in het kader van prestatieveld 4 ondersteuning aan vrijwilligersorganisaties. Dat zijn zowel zorgvrijwilligersorganisaties als vrijwilligersorganisaties in het algemeen. Wat betreft die vrijwilligersorganisaties in het algemeen – denk aan sport-, muziek-, buurt- en dorpsverenigingen – lijkt het erop dat het voorschrift uit prestatieveld 4 om basisvoorzieningen te bieden wel netjes wordt opgevolgd, maar dat er meestal geen verband gelegd wordt met de prestatievelden 5 en 6 waarop beleid moet worden gemaakt om de deelname van mensen met een beperking aan dezelfde vrijwilligersorganisaties mogelijk te maken. Hier is zeker aan de orde wat ook is af te lezen uit diverse

evaluaties van de Wmo (Lub e.a., 2008, De Klerk e.a. (red.), 2010; Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest, 2010): er wordt nog te weinig integraal beleid gemaakt door gemeenten. Ze ondersteunen vrijwilligersorganisaties, ze ondersteunen mensen met een beperking, maar bij de ondersteuning van de mensen met een beperking staan de vrijwilligersorganisaties nog aan de zijlijn. Wat betreft de *zorg*vrijwilligersorganisaties is er wel een directe relatie tussen de ondersteuning van de gemeente en informele zorg. Maar als alleen via deze organisaties meer participatie gerealiseerd zou moeten worden, dan zou dat betekenen dat van de bestaande vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties méér gevraagd wordt, terwijl zij zich juist al actief opstelden. Niet voor niets wijzen vrijwilligersorganisaties zelf regelmatig op het gevaar van overvraging. Het is juist de vraag hoe de rest van de *civil society* ook zo geactiveerd kan worden dat zij zich vaker vrijwillig inzetten op het terrein van maatschappelijke ondersteuning.

Er zijn ook andere manieren waarop de lokale overheid invloed kan uitoefenen op de *civil society*. Bijvoorbeeld door meer vrijwillige burgerverbanden en ook individuele 'sterke' burgers te betrekken bij het opstellen van Wmo-beleid. Door hen daarbij uit te dagen eigen initiatieven voor maatschappelijke ondersteuning in te brengen. Of door rechtstreeks een beroep te doen op mensen en organisaties om meer voor elkaar te gaan zorgen. Daar is nog maar weinig van te vinden in de lokale Wmo-nota's. Wel ondersteunen diverse gemeenten in het kader van prestatieveld 1 initiatieven voor het versterken van de sociale samenhang in buurten. In dat kader worden burgers wel gestimuleerd zich in te zetten voor een leefbare buurt. Maar zoals de casusstudie in hoofdstuk 4 laat zien is de relatie daarvan met onderlinge zorg tussen buren niet vanzelfsprekend aanwezig. Veel gemeenten hebben eenvoudig het eerdere buurtwelzijnswerk of de gemeentelijke wijkaanpak ondergebracht onder dit prestatieveld; bij sommige gemeenten blijft de invulling van dit prestatieveld zelfs beperkt tot fysiek beheer van buurten en wijken. Er wordt dan wel een link gelegd met het welbevinden van mensen – een prettige woonomgeving is van invloed op het welzijn van mensen – maar niet met het stimuleren van onderlinge zorg tussen buren. Wél is daarbij vaak sprake van burgerparticipatie, maar dan voor andere doelen, bijvoorbeeld gezamenlijk beheer van groenvoorzieningen. Dat juist prestatieveld 1 wel een belangrijke rol zou kunnen spelen in de revitalisering van de *civil society* wordt in een volgende paragraaf verder onderbouwd.

7.5 Is 'meer participatie' de oplossing?

Vormt meer participatie een alternatief voor de ondersteuning die eerder werd geboden vanuit de verzorgingsstaat? Alleen wanneer gemeenten zich daarbij niet eenzijdig richten op zorgvragers, maar er ook in slagen 'sterke burgers' te stimuleren tot 'meer participatie', en wel in contexten die ook gericht zijn op ondersteuning van mensen die dat nodig hebben. Alleen dan slaagt de Wmo erin om naast meer 'eigen verantwoordelijkheid voor je eigen zorg' ook meer 'eigen verantwoordelijkheid voor elkaar' tot stand te brengen. In die zin is 'meer participatie' niet alleen het doel van de Wmo, maar ook het middel om dat doel te bereiken. Alleen gaat het dan wel om de participatie van verschillende groepen burgers, ook 'sterke', die niet uit behoefte aan ondersteuning een relatie met het Wmo-beleid hebben, maar uit maatschappelijke betrokkenheid en de bereidheid iets voor een ander te doen. En die bereidheid is er; niet voor niets wordt er informeel al veel onderlinge zorg verleend. Maar willen gemeenten dat nog verder toe laten nemen, dan zullen ze wel rekening moeten houden met de eigen aard van de verschillende participa-

tiecontexten die in de toelichting bij de wet worden genoemd als mogelijke contexten van waaruit zorg kan worden geboden. In de laatste paragraaf zullen concrete aanbevelingen worden gegeven om dat te doen.

Daarbij zijn er verschillende valkuilen. Het risico bestaat dat gemeenten met de Wmo in de hand de verzorgingsstaat juist gaan uitbreiden, als ze het niet-overheidsdomein van de samenleving, de *civil society*, teveel willen vormen naar hun eigen beleidsdoelstellingen. Gemeenten moeten niet uit zijn op een toename aan *beleids*participatie, maar op een toename aan participatie in zorgzame verbanden. Dat zijn wel moeilijker meetbare doelen dan de doelen die op dit moment gemeten worden in de Wmo-benchmark voor gemeenten. De indicatoren hierin hebben nu grotendeels betrekking op het gevoerde beleid zelf, op de aantallen Wmo-voorzieningen en de tevredenheid daarover; niet op de effecten ervan in het dagelijks leven van de aanvragers, zeker niet op de effecten op informele relaties tussen mensen.

Een tweede valkuil is dat gemeenten de vrijwillige organisaties en verbanden van burgers teveel hun eigen doelen opleggen. Ook dat kan participatie worden genoemd, maar dan in de zin van het laten deelnemen van organisaties en individuen binnen de kaders die gemeenten gesteld hebben. Als dat betekent dat de bestaansmotieven van de betreffende participatiecontexten worden veranderd, dan kan dat ertoe leiden dat deze teveel gaat afwijken van de doelstellingen en motieven van de participanten, en dat ze hierdoor afhaken (verdringing van burgerschap). Een extreem voorbeeld is dat gemeenten voetbalverenigingen zouden vragen te helpen in verzorgingstehuizen, bijvoorbeeld door alle coaches een aantal ochtenden te laten helpen met het aantrekken van steunkousen. Zelfs als de voetbalvereniging daarin zou instemmen, dan is het niet ondenkbaar dat de voetbalcoaches afhaken, omdat ze wel vrijwillig hebben gekozen voor de coaching, maar geen zin hebben in het aantrekken van de steunkousen. Dit voorbeeld is extreem en is gelukkig niet aangetroffen in de bestudeerde materialen, maar het laat wel zien dat er grenzen zijn aan de mogelijkheden om de vrijwillige verbanden te beïnvloeden. Beïnvloeding is mogelijk, maar wat gemeenten van organisaties en verbanden in de *civil society* kunnen vragen, moet wel dicht liggen bij de eigen bestaansmotieven van die organisaties en verbanden, en bij de motivatie van de individuen daarbinnen. Zij hebben vrijwillig gekozen voor hun participatie op grond van hun eigen motieven, en kunnen net zo goed vrijwillig kiezen voor participatie in *andere* contexten, als ze daar hun eigen participatiedoelstellingen beter kunnen realiseren.

Het is daarom de vraag of de overheid wel beleid moet *willen* maken voor het niet-overheidsdomein. Doet ze dat, dan wordt de verzorgingsstaat namelijk in plaats van kleiner juist groter, heel veel groter. De 'participatiesamenleving' die dan beoogd wordt, krijgt dan de betekenis van bijdragen aan de uitvoering van overheidsbeleid, in door de overheid gereguleeerde contexten. Daarmee wordt geen slankere verzorgingsstaat bereikt, maar juist een grotere verzorgingsstaat: ook 'spontane', informele zorg wordt onderwerp van beleid. De vraag is vervolgens wat het alternatief is, behalve een kille bezuiniging op zorg die geheel voor rekening komt van de meest kwetsbare burgers. Is het mogelijk om delen van zorg en welzijn te 'ontstatelijken' zonder dat mensen zorg tekort gaan komen, en zonder de verzorgingsstaat juist uit te breiden? De mogelijkheden voor gemeenten om daadwerkelijk informele zorg te bevorderen *zonder* de *civil society* te verstatelijken zijn beperkt. Overheden hebben snel de neiging tot 'beleidsgulzigheid' (Trommel, 2009). Maar als de overheid zelf nieuwe participatiecontexten instelt, andere

doelstellingen wil opleggen aan bestaande participatiecontexten of andere regels wil invoeren voor de participanten daarvan, betekent dat overheidsinmenging in een maatschappelijk domein dat voorheen nog geen overheidsdomein was en dus uitbreiding van de overheidsinvloed in plaats van de gewenste afslanking van het zorgstelsel.

7.6 Aanbevelingen voor gemeenten en beroepskrachten

De laatste deelvraag van deze studie was: "Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor gemeenten en beroepskrachten om eventuele knelpunten weg te nemen, zodat sociale verbanden optimaal kunnen bijdragen aan ondersteuning van mensen die het nodig hebben?" Hierboven is al in algemene zin gesteld dat gemeenten heel goed rekening moeten houden met de eigen kenmerken van participatiecontexten. Zeker waar het gaat om vrijwillige participatie, niet betaald of afgedwongen, dan is het van het grootste belang om dicht bij de oorspronkelijke participatiedoelstelling van vrijwilligers te blijven. Hoe kunnen gemeenten optimaal gebruik maken van de kracht van sociale verbanden? Hieronder worden een aantal aanbevelingen geformuleerd.

7.6.1 Inzicht in de lokale civil society

Als eerste stap zouden gemeenten goed in kaart moeten brengen in welke participatiecontexten mensen actief zijn, en wat de motieven zijn van zowel deze contexten als geheel, als van de individuele participanten. Dat betekent de ontwikkeling van een instrument dat meer inhoudt dan een standaard 'sociale kaart'. Niet alleen de formele organisaties moeten in beeld zijn, maar ook de informele verbanden waarin mensen actief zijn. Die kunnen worden opgespoord door inwoners van de gemeente hierop te bevragen: aan welke organisaties nemen zij zelf deel? Maar ook: op wie kunnen ze een beroep doen in geval van nood? En welke organisaties vinden inwoners zelf belangrijk voor de sociale samenhang in hun gemeente? Vanuit een goed overzicht van de bestaande sociale structuren kan de gemeente optreden als (of iemand laten optreden als) 'sociaal makelaar', die hulpvragen en hulpbereidheid aan elkaar kan koppelen. Die sociaal makelaar moet niet alleen op de hoogte zijn van namen en adressen, maar ook de belangrijkste organisaties en sociale verbanden zelf goed leren kennen, om te weten wat hun motieven en doelstellingen zijn. Wil de gemeente vervolgens beleid opstellen, of is er een concreet probleem waarvoor een oplossing moet worden gezocht, dan moet de sociaal makelaar kunnen aangeven welke organisaties of inwoners hierbij betrokken moeten worden.

Het is niet de bedoeling dat een sociaal makelaar zelf nieuwe participatiecontexten laat ontstaan, bijvoorbeeld zorgende gemeenschappen organiseert in buurten, buurtorganisaties laat oprichten, tenzij de betreffende buren daar zelf toe gemotiveerd zijn. Anders is de kans groot dat het voortbestaan van die participatiecontext ook afhankelijk zou blijven van de gemeente. Ook is het niet de bedoeling dat de sociaal makelaar zelf functies invult binnen de bestaande sociale verbanden. Dan zou het initiatief de *civil society* uit handen worden genomen. Een dergelijke werkwijze zou nooit tot een slankere verzorgingsstaat leiden, maar juist tot een grotere rol van de overheid: ze zou zelfs het niet-overheidsdomein gaan organiseren! Wel zouden gemeenten, bijvoorbeeld via de sociaal makelaar, zich erop kunnen richten om voor de bestaande verbanden waarbinnen mensen 'als vanzelf' zorg verlenen aan elkaar, knelpunten weg te nemen, voor zover de gemeente daar daadwerkelijk invloed op heeft. In buurten waar buren op zich wel bereid

zijn tot onderlinge zorg, zijn belangrijke knelpunten de vraagdrempel en de beperkende regels. De vraagdrempel kan worden verlaagd door eenvoudige instrumenten voor het koppelen van vraag en aanbod. Er zijn al diverse organisaties die hiervoor (digitale) instrumenten hebben ontwikkeld, zoals de Burenhulpcentrale, de Schatkistmethode en de stichting Hulp in Praktijk (HiP).

Mogelijk hoeft de 'sociaal makelaar' overigens niet als aparte functie worden ingesteld. In het WRR-buurtonderzoek (WRR, 2005; Hazeu e.a., 2005) zijn diverse ambtenaren, beroepskrachten en soms ook vrijwilligers aangetroffen die een dergelijke 'makelende' rol innamen: de voorzitter van een speeltuinvereniging, een wijkambtenaar, een buurtopbouwwerker, de directeur van een welzijnsorganisatie, een woonconsulent of een wijkagent. Voor een deel gaat het hier om mensen met 'toevallig' de juiste houding; maar er is ook zeker een bepaalde constante in hun manier van werken aan te wijzen. Daarbij hoort zeker het kennen van zowel de formele organisaties als de informele sociale contacten, en dit ten nutte weten te maken voor beleid. Daarbij hoort ook een *outreachende, empowerende* benadering van mensen, het weten te mobiliseren van mensen voor een gezamenlijk doel.

7.6.2 Welzijn Nieuwe Stijl als sleutel

De tweede aanbeveling overlapt gedeeltelijk de eerste. De beschreven eigenschappen van een 'sociaal makelaar' komen namelijk voor een belangrijk deel overeen met de beschreven competenties van welzijnswerkers volgens de bakens van Welzijn Nieuwe Stijl. Hier is de aanbeveling specifiek om juist ook de makelende rol aan sociale professionals, specifiek het maatschappelijk werk en opbouwwerk, toe te kennen. Al eerder in dit hoofdstuk en in de casusstudies is de rol van het welzijnswerk aangestipt. Op dit moment lijkt alleen prestatieveld 1 nog iets terug te laten komen van de eerdere Welzijnswet. In de praktijk hebben ook veel gemeenten het welzijnswerk onder prestatieveld 1 'weggezet'. Daarmee heeft het echter een te beperkte rol, zeker als het alleen wordt ingezet voor het stimuleren van sociale samenhang en leefbaarheid in algemene zin. Dat is niet onbelangrijk, maar er zijn belangrijkere rollen te vervullen juist ten behoeve van het slagen van de volle ambitie van de Wmo. Daarvoor is namelijk een schakel tussen gemeente en individuele burgers nodig die in staat is om mensen op hun eigen kracht aan te spreken, te stimuleren in het opbouwen van sterke sociale verbanden en organisaties, kortom, om aan te zetten tot participatie. Tegelijkertijd kan een dergelijke werker mensen die dat echt nodig hebben de weg wijzen naar de juiste voorzieningen, en richting de gemeente knelpunten signaleren die om beleidsoplossingen vragen.

Dit is precies de omschrijving van de taak die de sociale professionals, specifiek maatschappelijk werkers, in de loop van de geschiedenis hebben gehad: ze vormen een schakel tussen individuele burgers in hun dagelijkse omgeving enerzijds en overheden en regelgeving anderzijds, als 'tolken' tussen systeem- en leefwereld (Geertsema, 2004). Vreemd genoeg is de Wmo juist gezien als een *bedreiging* voor de beroepsgroep. Deze kritiek is bijvoorbeeld verwoord in de Eerste Kamer: "Het zou heel goed kunnen dat de zorg de vaak schriele structuur van het welzijnswerk leegzuigt. De WMO wordt dan een zorgwet in plaats van een participatiewet" (28 maart 2006, Kamerstuk 30131 B en 21 april 2006, Kamerstuk 30131 C). Momenteel héét de Wmo zich vooral ontwikkeld als zorgwet, en niet als welzijnswet (Potting, 2009). De grootste geldstromen binnen de Wmo gaan inderdaad niet naar de activiteiten die eerder vielen onder de welzijnswet:

het wijk- en buurtwerk en andere vormen van welzijns- en opbouwwerk. Toch kan dat niet het einde van het beroep van welzijnswerker betekenen. De sleutel voor het welslagen van de Wmo ligt juist in het hart van het beroep van de *social worker*: individuele mensen en maatschappelijke verbanden ondersteunen om zo veel mogelijk op eigen kracht het eigen leven en de samenleving vorm te geven. Niet voor niets bepleiten steeds meer deskundigen de herwaardering van social work juist in relatie tot de veranderingen in de verzorgingsstaat (o.a. Kuiper, 2003; Van Vliet e.a., 2004; Van Vliet, 2009; Geertsema, 2004; Van Ewijk, 2006; Van der Lans, 2009). Vanouds opereren *social workers* in het spanningsveld tussen burger en overheid. De beroepsgroep zal wel het eigen beroep weer opnieuw moeten uitvinden. De verhouding tussen burger en overheid verschuift grondig met de Wmo. Daarmee verschuift ook de positie van de welzijnswerker als intermediair tussen burger en overheid. Door maatschappelijk werkers 'nieuwe stijl ' op de juiste posities in te zetten kan een gemeente optimaal gebruik maken van de kracht van mensen zelf, maar ook knelpunten signaleren in het 'spontane' aanbod en samen met relevante partijen zoeken naar een oplossing, en eventueel ook professionele voorzieningen vormgeven om het knelpunt op te lossen.

Naast de beschreven rol van sociaal makelaar is er nog een andere belangrijke intermediaire rol noodzakelijk voor het welslagen van de Wmo, die ook naadloos aansluit bij de 'tolkende' grondvorm van maatschappelijk werk. Deze rol is benoemd in de tweede casusstudie over mantelzorg. Het gaat dan om de rol in de toekenning van professionele voorzieningen en het afwegen van de eigen mogelijkheden van de mantelzorger. Het is heel belangrijk hierin goed te tolken tussen zorgvrager en mantelzorger(s) enerzijds en collectieve belangen anderzijds. Juist omdat mantelzorgers primair gemotiveerd zijn door hun familiaire relatie met degene die ze verzorgen, zouden ze binnen die relatie zelf moeten kunnen bepalen welke taken ze wel en niet verrichten, en kan een overheid hen dat niet opleggen. Maar die overheid kan ook niet zonder enige beperking op elke vraag van elke burger ingaan, juist met het oog op het houdbaar houden van de collectieve zorgarrangementen. Maar daarbij kan wel veel meer rekening gehouden worden met de eigen motivatie van de mantelzorger en zorgvrager dan in elk geval tot voor kort gebeurde in de indicatiestellingsprocedures. Een mantelzorger die graag de persoonlijke verzorging wil doen en graag professionele hulp wil bij het huishouden, kon als boodschap krijgen dat hij toch wel de huishoudelijke taken moest doen, en alleen voor de persoonlijke verzorging professionele hulp kon krijgen. Nog los van de vraag wat goedkoper is, is dit een ongewenste inmenging van de overheid in de complexe mantelzorgpraktijk, waarin de motivatie van de mantelzorger voornamelijk bepaald wordt door psychologische mechanismen in de relatie tot degene die hij verzorgt. Wordt deze motivatie ondergraven, dan bestaat het gevaar dat de van buitenaf opgelegde taken ertoe leiden dat de mantelzorger afhaakt of overbelast raakt. Dat dit gevaar niet alleen theoretisch bestaat maar ook in de praktijk, wordt bijvoorbeeld gesignaleerd door het Platform Mantelzorgers Amsterdam (2007). Zowel Verhoeven en Ham (2010) als het Platform Mantelzorgers Amsterdam (2007) wijzen op het alternatief dat de overheid in plaats van het verdringen van burgerschap juist moet aansluiten op de intrinsieke motivatie van burgers, om zo hun participatie niet onbedoeld te ontmoedigen.

7.6.3 Ondersteunen en verbinden, niet zelf organiseren

Tegelijkertijd moeten gemeenten, of sociaal makelaars namens hen, niet gaan optreden als de eigenaren, beheerders of architecten van de *civil society.* Die *civil society* is niet

van de gemeente, maar van de burgers. De gemeente is in de *civil society* te gast, omdat de *civil society* per definitie het niet-overheidsterrein is, en kan hooguit als bewaker van het collectieve belang bemiddelen bij conflicten. Een sociaal makelaar heeft dan ook een verbindende functie, maar kan niemand verplichtingen opleggen. Dit betekent dus geen voortrekkersrol van de gemeente, maar een ondersteunende rol. Een dergelijke houding doet recht aan de ambitie van de Wmo om het primaat van de vormgeving van de samenleving bij de *civil society* te laten liggen. Het betekent een respecteren van de 'souvereiniteit in eigen kring' met betrekking tot de vraag wie de regels en doelen bepalen in de verbanden van de *civil society*. Dat heeft ook de consequentie dat een gemeente ruimte geeft aan burgerorganisaties met hun eigen doelen, en niet een wijziging van hun eigen doelstellingen verwacht. Het past in deze lijn dan ook niet om bijvoorbeeld een eis aan kerken of kerkelijke organisaties te stellen om wel zorg of welzijn te verlenen, maar alleen als daarbij geen geloof ter sprake komt. Hoewel dat voor sommige kerken wel bespreekbaar zal zijn (namelijk voor kerken met nadruk op 'service delivery'), zal het voor andere kerken betekenen dat ze afzien van zorg die ze wel zouden willen verlenen. Voor kerken met getuigenis als hoofddoelstelling zou deze eis namelijk vergelijkbaar zijn met de vraag aan een voetbalvereniging om activiteiten voor mensen met een beperking te organiseren, maar in elk geval geen voetbalactiviteiten. Als een gemeente er al in zou slagen de doelstelling van de kerk respectievelijk de voetbalvereniging volgens hun beleidsdoelen te wijzigen, dan is de kans groot dat vervolgens de kerkleden en leden van de voetbalvereniging afhaken, omdat de doelstellingen van hun kerk of vereniging niet langer aansluiten bij hun eigen participatiedoelen. Opnieuw gaat het hier om het voorkomen van *crowding out citizenship* (Ostrom, 2000) oftewel verdringing van burgerschap (Verhoeven en Ham, 2010). Die verdringing is een risico voor vrijwilligersorganisaties in het algemeen, en voor kerken in het bijzonder. Door van kerkelijke vrijwilligers te verlangen dat ze hun doel van getuigenis laten vallen, zou het verdringing betekenen van een belangrijke drijfveer voor veel mensen om zich vrijwillig in te zetten voor het welzijn anderen in de *civil society* (Van den Brink e.a., 2012). Het zou nog sterker zijn als niet de overheid de sociaal makelaar zou aanstellen, maar de *civil society* zélf.

7.6.4 Heldere communicatie, ook richting 'sterke' burgers

Informele regels bepalen mede welke zorg en hulp mensen onderling aan elkaar verlenen in sociale verbanden. Hierboven is betoogd dat de overheid niet rechtstreeks zou moeten ingrijpen en dat dat bovendien een averechts effect zou hebben. In de eerste plaats heeft de overheid daar geen bevoegdheid toe. In de tweede plaats zou opleggen van andere (formele) regels ook een enorme handhavingstaak meebrengen voor de overheid en dus een uitbreiding van de overheidsinvloed in plaats van de inperking ervan. Toch is het niet zo dat overheid geen enkele invloed heeft op de geldende informele regels. Dat blijkt uit de algemeen geldende informele regels die het hulpvraaggedrag tussen buren bepalen: deze gaan uit van een bepaalde opvatting van 'zelfredzaamheid' die gevormd is door de verzorgingsstaat. De informele regels zijn dus mede bepaald door overheidsregels. Nu wil de wetgever echter dat deze opvatting van zelfredzaamheid verandert van 'zoveel mogelijk zelf doen met behulp van professionele zorgverleners' in 'zo veel mogelijk zelf doen met behulp van de directe sociale omgeving'. Die nieuwe opvatting veronderstelt ook andere informele regels dan die er nu zijn. En die informele regels zijn niet rechtstreeks te wijzigen door het invoeren van een wet. Ze zijn wel indirect te beïnvloeden: door gewoonweg te bezuinigen op zorg zal de zorgvrager wel erva-

ren dat zelfredzaamheid nu gaat betekenen 'zoveel mogelijk zelf doen zonder hulp van professionele zorgverleners', en zal bij de zorgvrager druk gelegd worden om inderdaad een beroep te doen op de directe sociale omgeving. Mogelijk zal dat op lange termijn, als er genoeg zorgvragers zijn die onder die druk inderdaad een beroep op anderen doen, bij die sociale omgeving ook het besef ontstaan dat er een wijziging in de informele regels nodig is. De vraag is wel, of het gewenst is dat de informele regels op deze manier langzamerhand wijzigen via deze weg van extra druk bij de zorgvrager. Daarmee wordt namelijk een extra probleem neergelegd bij mensen die toch al problemen hebben. Wetgever en gemeenten kunnen deze druk bij de zorgvrager verlichten door niet alleen richting zorgvragers, maar richting alle burgers duidelijk en expliciet te communiceren over het gewijzigde beleid. Duidelijke communicatie betekent dat gemeenten niet alleen in algemene termen zeggen participatie te willen bevorderen, maar dat ze expliciet maken wat dat betekent. Dat moet heel concreet geformuleerd worden: bijvoorbeeld dat mensen met een verstandelijke beperking deel moeten kunnen nemen aan sportbeoefening in verenigingsverband; dat mensen met een lichamelijke beperking deel moeten kunnen nemen aan de arbeidsmarkt; dat mantelzorgers moeten kunnen blijven bijdragen aan zowel hun zorgtaken als in betaald werk; of dat mensen ook hun buren bepaalde vormen van hulp moeten bieden. Dergelijke concrete beleidsdoelen moeten als expliciete boodschappen naar burgers worden gecommuniceerd. Niet alleen in de vorm van een boodschap naar zorg*vragers* toe via regels voor indicatiestelling en via uitwerking van het compensatiebeginsel, maar ook in de vorm van concrete boodschappen in de richting van potentiële informele zorg*gevers*. Met name het laatst genoemde voorbeeld laat zien hoe lastig de te communiceren boodschap is, want een gemeente heeft geen enkele basis waarop ze onderlinge burenhulp kan afdwingen. Toch zou een lokale overheid die in haar beleid ervan uitgaat dat er meer burenhulp tot stand komt, dit ook richting de potentiële zorgbieders – de 'sterke' burgers - moeten communiceren, omdat anders de druk om meer burenhulp te realiseren eenzijdig bij de hulpvragers ligt. Er zijn nog maar weinig wethouders die inderdaad een expliciet moreel beroep doen op de *civil society* om meer vrijwillige hulp te bieden.

Het gaat om een grote omslag. Een omslag die veel tijd zal kosten, omdat het gaat om een verandering in informele regels, *framing rules*, die er bij burgers die opgegroeid zijn in de verzorgingsstaat stevig inzitten. De laatste dertig jaar van de twintigste eeuw zijn ze vooral aangemoedigd meer calculerend te zijn, gericht op individuele zelfontplooiing, eigen belang en vrijheid. Van den Brink (geïnterviewd in Uitermark, 2006) schat in het ook circa dertig jaar zal kosten voor "de moraliteit weer terug is". In een symposium van de Gereformeerde Hogeschool over de Wmo vergeleek een leerling van Russische afkomst de omslag die de Wmo betekent met de overgang van een communistisch naar een kapitalistisch systeem, waar haar moeder ook na meer tien jaar nog altijd niet aan gewend was. Die vergelijking gaat ver, maar het veranderen van een set regels door een overheid is inderdaad nog geen verandering in gehanteerde informele regels van buren. Die regels zullen nog lange tijd blijven bestaan in de redeneringen van mensen. Het kost tijd om de informele regel "zelfredzaamheid betekent dat een goede burger eerst een beroep doet op eigen oplossingen én de professionele voorzieningen alvorens een beroep te doen op mensen in de eigen buurt" te vervangen voor de regel van de Wmo dat "zelfredzaamheid betekent dat een goede burger eerst een beroep doet op eigen oplossingen en mensen in de eigen buurt alvorens een beroep te doen op professionele voorzieningen".

Niet alleen voor individuele burgers, ook voor lokale overheden betekent de Wmo een grote omslag. Ook zij zullen hun weg moeten vinden in de ingewikkelde dilemma's van de Wmo, en een balans moeten vinden tussen ruimte geven aan de eigen kracht van de *civil society* enerzijds en het opvangen van de meest kwetsbare burgers anderzijds. Toch is de uitvoering van de Wmo bewust bij gemeenten neergelegd, omdat zij meer dan Rijk of Provincie in staat zouden zijn om die menselijke maat te hanteren. Gemeenten hebben met de Wmo de taak gekregen om beleid voor maatschappelijke ondersteuning zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de *civil society.* Ook hebben ze de opdracht én de juridische ruimte gekregen om zorgvragers individueel te benaderen en elke persoon verschillend te behandelen op basis van een goede inschatting van zijn situatie. De gedachte hierachter is dat gemeenten zo dicht bij de burger staan dat ze individuele behoeften met maatwerk en slimme lokale arrangementen beter op kunnen lossen dan meer centrale overheden. Gemeenten kunnen dat alleen als ze ook daadwerkelijk een benadering weten vorm te geven, die zowel recht doet aan de vragen en behoeften van de zorgvrager, als aan de motieven en gedragingen van potentiële informele zorgaanbieders uit de *civil society.*

7.6.5 Nieuw profiel social work

Er is op basis van deze studie een aantal concrete aspecten te definiëren die het werk kenmerken van de nieuwe *social work* professional die gemeenten nodig hebben voor het welslagen van de Wmo. Hierboven zijn deze aspecten al benoemd vanuit het perspectief van gemeenten. Hier worden ze verwoord vanuit het perspectief van de *social work* professie.

- **Ondersteuning in de zelfredzaamheid van mensen met een beperking, niet alleen door het realiseren van individuele voorzieningen, maar ook door de opbouw en ondersteuning van een directe sociale omgeving die bijdraagt aan die zelfredzaamheid.** Het in 2011 gestarte RAAK-programma 'Netwerkondersteuning' van het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken en de Health School Almere, mede onderwerp van een nieuwe promotiestudie door Femmianne Bredewold, vormt een belangrijke bouwsteen voor het nieuwe profiel van de *social worker.*
- **Uitvoeren van of bemiddelen in de indicatiestelling van nog wel door de overheid te bieden zorg en voorzieningen, niet enkel op basis van regels en protocollen, maar vooral op basis van een professionele inschatting door de sociale professional van de persoonlijke mogelijkheden van de zorgvrager *en* zijn directe sociale omgeving.** Een belangrijke richting die nader onderzocht dient te worden is de vormgeving van de indicatiestelling in de praktijk, en de wijze waarop gemeenten er al dan niet in slagen in de indicatiestelling rekening te houden met het mogelijke zorgaanbod vanuit het sociale netwerk van de aanvrager en vanuit diverse verbanden in de *civil society.* Een belangrijke optie die hierbij onderzocht moet worden is de mogelijke rol van maatschappelijk werkers, en wel om drie redenen. In de eerste plaat heeft juist maatschappelijk werk zich als beroepsgroep erop toegelegd om een dergelijke afweging in een unieke complexe situatie te kunnen maken (Van Ewijk, 2010; Geertsema, 2004; De Vries, 2007; De Vries & Bouwkamp, 2008). In de tweede plaats heeft het maatschappelijk werk als beroepsgroep expliciet aandacht voor de overdracht van normen en waarden in de samenleving (Geertsema, 2004; Snellen, 2000).

In de derde plaats zien maatschappelijk werkers het ook als hun taak om misstanden te signaleren en terug te vertalen naar voorstellen voor gezonde aanpassingen van beleid (Geertsema, 2004, p. 192). Kortom, maatschappelijk werk profileert zich als de sector die bij uitstek in staat is de vertaling van sociaal beleid naar unieke casussen (en vice versa) te kunnen maken en zou juist daarom ingezet moeten worden in de uitvoering van de Wmo.

- **Ondersteuning van de vrijwilligers en burgerorganisaties in de *civil society* om hen in staat te stellen zorg en ondersteuning goed vorm te geven.** Een goed voorbeeld is het werk van de beroepskrachten van de diverse SWO's in Nederland, die veel zaken organiseren maar de uitvoering van activiteiten voornamelijk aan vrijwilligers overlaten. Een ander goed voorbeeld is de jonge stichting Present, die groepen vrijwilligers matcht met hulpvragen die door diverse eerstelijnshulpverleners worden aangedragen. Niet voor niets is deze stichting sinds de invoering van de Wmo in korte tijd is uitgegroeid tot een organisatie met vijftig lokale stichtingen. Opvallend is wel dat de vaste medewerkers van deze vijftig stichtingen meestal geen *social work*-achtergrond hebben[27]. Improvisatievermogen, ondernemerschap en enthousiasme lijken belangrijker voor dit soort creatief maatwerk dan de vaardigheden en methodieken die *social workers* meekrijgen in hun opleidingen.

Kenmerkend voor deze drie richtingen is dat er een beroepskracht nodig is die zowel inzicht heeft in beleidsontwikkelingen als in de motieven en gedragingen van de mensen op wie dat beleid zich richt. Social workers kunnen de schakel vormen tussen de systeemwereld van het beleid en de leefwereld van de burger. Kenmerkend is bovendien dat social workers hierin wel een schakel vormen, maar dat ze zich vervolgens zo snel mogelijk overbodig moeten maken, en daadwerkelijke zorg en ondersteuning zoveel mogelijk laten plaatsvinden tussen 'amateurs' onderling: mensen die niet als beroepskracht, maar als liefhebber, op basis van hun eigen motivatie en overtuiging, andere mensen ondersteuning bieden (Hoogland, 2011). Sociale professionals zouden zich er dus niet op moeten richten hun eigen rol *in* sociale structuren te verankeren, maar vooral op het helpen van mensen hoe ze doelen die ze willen bereiken samen met anderen kunnen bereiken door bestaande sociale structuren goed te benutten en eventueel nieuwe sociale structuren in te richten. Dat kan ook concreet betekenen dat ze mensen helpen hun sociale rol in specifieke participatiepraktijken in te nemen, bijvoorbeeld ze te coachen op: hoe gedraag je je als een goede buur? Wat kun je wel en niet van buren verwachten? Wat zijn jouw eigen grenzen als mantelzorger? Ze kunnen mensen helpen te ontdekken welke rol hun past, hoe ze hiervoor erkenning kunnen krijgen, welke rechten en plichten erbij horen. Het begrip 'participatiesamenleving' krijgt dan de betekenis van een samenleving waarin mensen vanuit een intrinsieke motivatie kunnen, willen en mogen meedoen in allerlei formele en informele sociale verbanden. Alleen dan kan er daadwerkelijk met minder middelen meer zorg verleend worden.

[27] Persoonlijke communicatie met de directeur Stichting Present Nederland, januari 2010.

Summary

This study concerns the consequences of the Dutch Social Support Act (Wet maatschappelijke ondersteuning, Wmo) for the relation between government, individuals and social structures. The analytical framework for this analysis is based on the institutionalisation-theories of Anton Zijderveld, Peter L. Berger and Thomas Luckmann, and John S. Searle. Their theories serve to describe participation in general. The concept of participation is analysed by means of the formula Searle introduces to define institutional rules: X counts as Y in context C. The analytical framework is further enriched by Herman Dooyeweerd's theory on social institutions, thus making it possible not only to study participation in general, but also in specific social contexts. The specific behaviour and motives of individuals within a specific social setting are referred to as 'practices of participation' (participatiepraktijken).

The analytical framework is used first to analyse the Social Support Act in its juridical text form, and second to analyse the explanatory memorandum and other official texts that supported the introduction of the Act, in order to determine what the ambition of the law actually is.What concrete social changes is this so called 'participation act' aiming at? The Social Support Act turns out to concern many kinds of participation: The partaking of challenged persons in social relations; their contribution to more formalised societal initiatives; their contribution to local policy making; and also the contribution of *all* non-challenged citizens in the support of other citizens who need it.

Analysis of the law text and ambition shows a difference between the letter of the law and the original ambition as described in the explanatory memorandum and other relevant policy documents concerning the introduction of the Social Support Act. This difference concerns especially the types of participation which the legislator cannot directly influence: the contribution of all citizens, including the non-challenged, to support other citizens who do need this in order to participate in any desired way. In the laws text, regulations are included concerning a call on the individuals to take responsibility to tackle their own problems; but not prescriptions for other citizens to take responsibility to help others tackle their problems. This line of policy thought by the legislator, implying responsibility of all citizens for the well-being of others, stays hidden in the actual law text.

In the hidden line of thought, a key role is imputed tot the phenomenon of 'social cohesion'. The line of thought argumented by the legislator implies that an increase of informal social and more formal societal participation automatically leads to an increase of social cohesion, and that social cohesion, subsequently, leads to an increase of social and societal participation. However, the supposed relation between social cohesion and informal mutual support is kept in the dark and left unsupported by scientific evidence. The legislator probably adopts a variant on the - contested - *crowding out-hypothesis*, assuming that less governmental support automatically leads to more mutual support among citizens. The legislator does not argument why this assumption may turn out to be true, but suggests a positive outcome by picturing an attractive picture of an active *civil society* supporting challenged fellow citizens in such way they relieve the professional arrangements of part of its burden. But also this concept of *civil society* remains vaguely described. The Social Support Act, however, leaves local councils with the task to develop its own view on the way to achieve the expected shift from governmental re-

sponsibility to more individual and collective responsibility. The only relevant prescription to local councils is implied in the 'field of achievement' (dutch: 'prestatieveld') which the Social Support Act describes. The first field of achievement concerns 'the activation of social cohesion and livability of society in villages, city divisions and neighbourhoods'. The fourth also refers to the hidden line of policy thought: 'supporting informal care and volunteering activity'. Local councils pick and choose their own interpretation of these achievement fields while developing their own local Social Support policy. Desk research on their policy documents shows how they do so: some reflect the full ambition of the national legislator, others translate the prescription concerning 'social cohesion' merely as an encouragement to improve policy cohesion between local suppliers of professional care arrangement. Each local council, however, struggles with the formally undefined expectations of the also undefined *civil society* concerning social support. This struggle cannot be a surprise if taken in consideration that the *civil society* by definition is the non-governmental domain in society, implying that direct governmental influence is minimal. Even a top dowm policy perspective this struggle could be expected; from a grass root level perspective this struggle is even highly probable: the more informal social structures there are, and the more they are community based, the less they are interwoven with governmental institutions, and thus the less they are likely to be directable by formal governmental policy. This obvious but apparently largely overlooked problem in the line of policy thought is underlined in three case studies.

The three case studies describe the likelihood that the ambition of the Social Support Act is true to the nature of three specific 'practices of participation': neighbourhoods, informal care relations and churches. This likelihood is studied by analysing the actual nature of these social structures as a whole and the actual way individuals within these practices are motivated to act. The claim of this study is that informal social support is only likely to be found within practices of participation:

- that are characterised by a certain level of institutionalisation;
- that are intrinsically, by nature, motivated for and directed towards social support;
- and that are regulated by social rules that actually stimulate responsibility of its members for the well-being of others

The first case study on neighbourhoods show that they do not naturally represent practices of participation, because they do not automatically coincide with social communities. Therefore they do not automatically bring forth informal support among neighbours. Neighbourhoods *can* coincide with social communities, but do not automatically do so. Firstly, the nature of 'neighbourhoods' is not necessarily social; secondly, even if communities are found in neighbourhoods, they are not always and evidently aiming for social support (but, e.g., for social security or local spatial planning issues). Finally, neighbours use social rules that rather discourage people to ask and give mutual support instead of encouraging it. Empirical data in this case study show that even in neighbourhoods with a high level of social cohesion, people do assist their neighbours in odd jobs directly related to the physical aspect of housing. They do not easily and naturally give, let alone ask for, actual care issues. Recently published research results by Lilian Linders already showed that there is – fortunately - no relation between social cohesion and actual given informal care among neighbours. This case study accomplishes her argu-

ment by showing that also in neighbourhoods with a high level of social cohesion – unfortunately – this relation is not evident either. On the contrary, especially among relativity high educated, well informed neighbours, the norm that can be extracted from the used social rules is that people consider themselves and others 'self-helping' if they show to be succesful in applying for professional care and only if they do not succeed their appeal to call out for their neighbours. The Social Support Act thus runs against commonly shared rules on how a 'good neighbour should act; rules that are indeed shaped by the so far seemingly unlimited possibilities of the welfare state.

The second case study on informal care relationship shows that these relationships are indeed aiming for care and support, but governmental policy insufficiently takes into account the very nature of the relationships. Informal carers do not primarily act according to professional care goals or formal policy. They primarily respond to the rules and goals of the original, care-less relationship between (…) individuals. Local councils unfoundedly assume a certain 'ideal' type of informal care, capable of dealing with several contexts of participation at the same time, if need be also dealing with conflicting goals of these contexts and conflicting expectations concerning their own roles. They are able to do so without neglecting their own needs an motives as well as the needs and motives of others involved in the caring relationship. This ideal type of informal carer additionally wants to stay involved in the care-giving himself (or more often: herself) as much as possible and are able to deal with some if not much bureaucracy. In reality however, other types of informal carers are also found. One probably large group consists of informal carers *not* capable of dealing with the described complexity, because they are not highly educated in care professions or not informed on the available professional arrangements. On the other hand, another probably large group of informal carers are sufficiently informed and educated on the available arrangements and *therefore* only willing to stay involved in care themselves for the few tasks left to them that are not (yet) met by these arrangements. Both described groups are insufficiently taken into account by local policy makers. The first group should be taken into account more explicitly in order to prevent them from falling into health problems themselves. Policy adjusted in this sense however will not likely result directly into cost reduction. Cost reduction is more likely to be found by adjusting policy concerning the second non-ideal group of informal carers. This implies a change in the social rules they apply, that are indeed shaped by the welfare state.

The third case study on churches show that churches have indeed the aim to care. They do so formally as an institution, as well as informally as a community. Churches and church members take care for fellow church members and for others. But care is not the only aim of churches and the aim of care cannot be isolated from the other aims of divine worshipping, faith witnessing and mutual care among fellow believers. The extent to which the aim of caring is emphasised, varies between and within formal religious associations. All churches correspond on the point of their being influenced by the welfare state: the rules they apply imply they help people as long as they are not able to get help from the government. For churches the ambition of the Social Support Act thus implies a huge change. Churches show they realise some of the implications: they institute local platforms to enable cooperation as churches and deliver a representation themselves formally in policy circuits. Local churches as well as local civil councils meet several dilemmas concerning the role of churches in social support. Do churches have a formal role in social support as an institution, or do church *members* only have a role as

a community? Do churches take a role in informal care only if they can pursue their other aims, including bringing their gospel, at the same time, or are they not willing to (themselves) or allowed to (by the government)? Are church members motivated to give care to for fellow church members only or to others as well? Every church will pick and choose its own direction in these dilemmas. Local governments do not have many means to force churches to follow governmental policy goals, but do have means to allow churches to develop the activities they by nature are motivated to develop.

The three case studies show it is not evident that wherever governments withdraw, civil society fills in. They also show that social cohesion does not generally imply informal care giving. To generate more informal social support, it is not sufficient to aim policy at social cohesion as a general feeling of togetherness in society as a whole. Actually, there is not such a 'thing' as society-as-a-whole. Society is composed of several interwoven contexts of participation, each with its own nature, aimed at its own goals, regulating behaviour of individuals by its own social rules. The local society is not a participation context. 'Participation' is therefore not to be simplified as 'every person (X) in this city area (C) counts as a responsible citizen taking care of other citizens (Y)'. Society consist of several contexts of participation (several C's), each with their own definitions of X and Y. Government does often not direct who has which social role or what rules apply. Government, however, can allow more space for whatever already happens within these contexts. In order to do so, they need to re-evaluate social work as an intermediate profession, connecting individuals with the context of participation, connecting participation contexts amongst each other, and connecting participation contexts to governmental institutions. In this sense 'field of performance 1' should be translated into local policy: the empowerment of all kinds of communities and other participation contexts, especially those that by nature aim at care and support. This could be, but is not necessary, empowering neighbourhoods.

Accordingly, an answer is formulated to the central question of this study: does an increase in participation represent a viable alternative to support formerly provided by professional welfare arrangements? The answer is that participation only represent a viable alternative if local policy translates the ambition of the Social Support Act into a challenge to all non-challenged citizens, not only to the so called 'challenged' ones. These non-challenged citizens are likely to be activated when asked so in their actual roles in there often self chosen participation contexts, especially if these participation context by their own nature are aiming at giving care. Only if local policy effectively puts this challenge into place, it is likely that the original ambition of the Social Support Act can be achieved: not only more responsibility of challenged citizens for their own problems, but also more responsibility of all citizens for others. In this sense, an increase in participation is not only the goal of the Social Support Act, but also the means to achieve this goal. 'Participation' explicitly should mean the challenging of non-challenged citizens to be involved in the support of the challenged. Participation should not be limited to contributions of citizens to *policy* goals or policy development. It should not be translated either into forcing policy goals into non-governmental and voluntary organisations. This would imply a subordinancy of *civil society* to governmental institutions. Civil society cannot be owned by the government. It cannot be directly commanded by government either. It can be influenced though, empowered, challenged and convinced, if sufficiently appealing to goals citizens pursue themselves already. Any challenge on behalf of the

government should appeal to the motives and goals of relevant contexts of participation and their participants. If governments do not restrict themselves to this approach, they easily turn ‘more participation’ into growth of governmental participation contexts, even in a domain thus far known as non-governmental. This interpretation of the Social Support Act as a ‘participation act’ would mean increased governmental influence instead of reduced collective costs.

Literatuur

Adriaansens, H.P.M. & Zijderveld, A.C. (1981) *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Deventer: Van Loghum Slaterus.

Alblas, M.J. (2007) *De revitalisering van de Nederlandse Civil Society*. Utrecht: Movisie

Argiolu, R., van Dijken, K, Koffijberg, J., Bolt, G., van Kempen, R., van Beckhoven, E., Engbersen, R. & Engbersen, G. (2008). *Bloei en verval van vroeg-naoorlogse wijken.* Den Haag: Nicis Instituut.

Bannink, D. (1999) *Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Van achterblijver naar koploper vaan vroege hervormer*. In: Trommel & Van der Veen (red.) 1999, 51 – 81.

Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.

Beck, U. & Beck-Gernsheim, E. (2002) *Individualization: institutionalized Individualism and its Social and Political Consequenses.* Londen: Sage.

Bekkers, R. (2000) Kerklidmaatschap en participatie in vrijwilligerswerk. Een kwestie van psychologische dispositie of sociale organisaties? *Sociologische Gids, 47* (4): 268 – 292.

Bekkers, R. (2007) *Values and Volunteering. A Longitudinal Study of Reciprocal Influences in the Giving in the Netherlands Panel Study.* Paper voor de 36th Arnova conference, Atlanta, 15 November 2007.

Bekkers, R. & Schuyt, T.N.M. (2008). And Who is Your Neighbor? Explaining the Effect of Religion on Charitable Giving and Volunteering. *Review of Religious Research, 50* (1), 74-96.

Berger, P.L.. & Luckmann, T. (1966) *The Social Construction of Reality: a Treatise in the Sociology of Knowledge*. Garden City, NY: Anchor Books.

Beneken Genaamd Kolmer, D. M. (2007a) *Family care and care responsibility: the art of meeting each other. Mantelzorg en zorgverantwoordelijkheid: de kunst van het ontmoeten.* Proefschrift Universiteit van Tilburg. Delft: Eburon Academic Publishers.

Beneken Genaamd Kolmer, D. M. (2007b) *De kunst van het ontmoeten: onderzoek, scholing en praktijk in de familiezorg.* Delft: Eburon.

Beneken Genaamd Kolmer, D.M. (2007c) Mantelzorgers en hun rangschikking van zorgmotieven: Wat motiveert mantelzorgers om langdurig voor hun naasten te zorgen? *Tijdschrift voor Systeemtherapie 19* (1), 36-58.

Beneken Genaamd Kolmer, D. M. (2011) *Mantelzorg: wikken en wegen. Op weg naar een 'Care Justitia'* Intreerede voor de aanvaarding van het lectoraat Mantelzorg aan De Haagse Hogeschool op 10 november 2011. Delft: Eburon.

Beveridge, W.H. (1942) *Social insurance and Allied Services.* Report presented to Parliament november 1942. Londen: H.M. Stationary Office.

Bijl, R., Boelhouwer, J., Pommer, E. & Schyns, P. (2009) *De sociale staat van Nederland 2009.* Sociaal en Cultureel Planbureau, publicatie 2009/14. Den Haag: SCP.

Bijl, R., Boelhouwer, J. & Pommer, E. (red.) (2007) *De sociale staat van Nederland 2007.* SCP-publicatie 2007-20. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Boelens, O.G.M. (2001) *De "Lex Ecclesiae Fundamentalis" : een gemiste kans of een kansloze misser?* Proefschrift Katholieke Theologische Universiteit te Utrecht.

Bredewold (2010) *Marktverkenning gemeenten.* Werkdocument. Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Bredewold, F.H., Alblas, M.J. & Slendebroek-Meints, J. (2010) *Naar een sociaal krachtig Westervoort. Onderzoek naar sociale samenhang en leefbaarheid in gemeente Westervoort.* Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Bredewold, F.H. & Baars-Blom, J.M. (2008) *Kwetsbaar evenwicht. Een onderzoek naar mantelzorgers van mensen met psychiatrische problematiek, allochtone mantelzorgers en jonge mantelzorgers in de gemeente Zwolle.* Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Centraal Planbureau (2004) *Momentopname van de AWBZ: een analyse van de sterke en zwakke punten.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centrum voor Samenlevingsvraagstukken (2009) *Symposium Kerk in de Samenleving, Zwolle 18 september 2009. Inleidingen, presentaties, verslagen.* Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Chaplin, J. (2011) *Herman Dooyeweerd. Christian Philosopher of State and Civil Society.* Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Couwenberg, S.W. (1953) *Het particuliere stelsel. De behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen.* Alphen aan de Rijn: Samson.

Crijns, H.J.G.M., Hogema, H.A., Miedema, L.P., Noordegraaf, H., Robbers-van Berkel, P., Van Well, H.H., Wissink, J.B.M., Arts-Honselaar, J.T. (red) (2011) *Diaconie in beweging. Handboek diaconiewetenschap.* Kampen: Kok.

De Boer, A., Broese van Groenou, M. & Timmermans, J. (red.) (2009). *Mantelzorg. Een overzicht van de steun van en aan mantelzorgers in 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

De Boer, N. & Tonkens, E. (2003) De verzorging van welzijn. *Tijdschrift voor de Sociale Sector 12,* 10 – 15.

De Boer, A., Grootegoed, E. & Timmermans, J. (2010). Mantelzorgers met een vergoeding uit het persoonsgebonden budget (pgb). *Tijdschrift voor de Sociale Sector 88* (6), 336-343.

De Boer, N. & Van der Lans, J. (2011) *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland.* In opdracht van de RMO. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

De Gier, E. (2007) *Overpeinzingen bij een activerende participatiemaatschappij.* Inaugurele rede. Nijmegen: Radbouw Universiteit Nijmegen.

De Hart, J., Knol, F. Maas-de Waal, C. en Roes, T. (red.) (2002) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid.* Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag: SCP.

De Klerk, M., Marangos, A.M., Dijkgraaf, M. & De Boer, A. (2009). *De ondersteuning van Wmo-aanvragers. Een onderzoek onder aanvragers en hun mantelzorgers.* SCP Wmo-evaluatie nr. 3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

De Klerk, M., Gilsing, R. en Timmermans, J. (red.) (2010) *Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007 – 2009.* SCP-publicatie 2010/2. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

De Pater, L. & Schaapman-Nieuwenhuis, H. (2007) De ondersteuning van mantelzorgers. In: Van Hoek-Burgerhart, E., Jager-Vreugdenhil, M. & Kuiper, R. (red.) *Nabije naasten. Kerken actief in lokaal diaconaat.* Barneveld: De Vuurbaak.

De Swaan, A. (1989) *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd.* Geraadpleegd: zesde druk, 2004, ontleend aan http://www.dbnl.org/tekst/swaa005zorg01_01/.

De Vries, G.H. (1977) *Sociale orde, regels en de sociologie.* Proefschrift. Amsterdam/Meppel: Boom.

De Vries, S.A. (2007) *Wat werkt? De kern en de kracht van het maatschappelijk werk*. Amsterdam: SWP.

De Vries, S.A. & Bouwkamp, R. (2008) *Psychosociale hulpverlening in het maatschappelijk werk.* NIZW Serie methodisch werken. Houten: Bohn Stafleu van Loghum

Dekker, G. (2010) *Heeft de kerk zichzelf overleefd? Beschouwingen over de rol van de kerk in de moderne samenleving.* Zoetermeer: Boekencentrum.

Dekker, P. (red.) (1994) *Civil Society. Verkenningen van een Perspectief op vrijwilligerswerk.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dekker, P. (2004) De civil society als terrein en taak. *In de Marge – Tijdschrift voor levensbeschouwing en wetenschap 13* (1), 15-21.

Dekker, P, De Hart, J. & Faulk, L. (2007) *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*. SCP-publicatie 2007/12. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dooyeweerd, H. (1936) *Wijsbegeerte der Wetsidee. Boek III: de individualiteits-structuren der tijdelijke werkelijkheid.* Amsterdam: H.J. Paris. Ontleend aan: http//www.dbnl.org/tekst/dooy002wijs03_01/

Dooyeweerd, H. (1986) *A Christian Theory of Social Institutions.* Vertaling in het Engels door Magnus Verbrugge. La Jolla, Callifornia: Herman Dooyeweerd Foundation.

Dooyeweerd, H. (1967) *Verkenningen in de wijsbegeerte, de sociologie en de rechtsgeschiedenis* (Amsterdam: Buijten en Schipperheijn).

Durkheim, E. (1893) *The division of labor in society.* Vertaling van de eerste en vijfde editie van *De la division du travail social* in het Engels door George Simpson, 1933. New York/Londen: Collier Macmillan Publishers.

Duyvendak, J.W. (1998) Van verzuiling naar vermenging. Wijkopbouw en opbouwwerk in een multiculturele samenleving, *Ethiek en Maatscahppij 1* (3), 80 – 93.

Duyvendak, J.W. & Hurenkamp, M. (red.) (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuw meerderheid.* Amsterdam: van Gennep.

Duyvendak, J.W. & Hortulanus, R. (1999) *De gedroomde wijk. Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak.* Utrecht: Forum.

Elchardus, M. & Heyvaert, P. (1999). *Soepel, flexibel en ongebonden*. Brussel: VUB-Press.

Fraanje, R. & Van der Knaap, J. (red.) (2010) *Voorbij de crisis. Een nieuwe tijd vereist een andere overheid.* Ansterdam: Van Gennep.

Freitag, T., Leene, I & Tenhaeff, C. (2003). *Buurtgerichte sociale activering: Methodiekbeschrijving voor een gebiedsgerichte aanpak.* Utrecht: NIZW Uitgeverij

Fischer, C.S. (1982). *To dwell among friends. Personal networks in town and city.* Chicago: University of Chicago Press.

Frieling, M.A. (2008*) Een goede buur. 'Joint production' als motor voor actief burgerschap in de buurt*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen. Groningen: RUG.

Geertsema, H. (2004) *Identiteit in meervoud. Een identiteitsbeschrijving van het maatschappelijk werk.* Proefschrift.

Geyl, W.F. (1946) *Wij en de wijkgedachte*. Contactcommissie voor de wijkgedachte, Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedenbouw.

Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age.* Cambridge: Polity Press.

Gooberman-Hill, R. & Ebrahim, S. (2006). Informal care at times of change in health and mobility: a qualitative study. *Age and Ageing 35* (3)*,* 261 – 266. doi: 10.1093/ageing/afj065

Habermas, J. (1989) *De nieuwe onoverzichtelijkheid – en andere opstellen.* Vertaling van diverse teksten uit 1983 t/m 1986. Amsterdam/Meppel: Boom.

Handy, C. (1988) *Understanding Voluntary Organizations.* Londen: Penguin group.

Hazeu, C.A., Boonstra, N.G.J., Jager-Vreugdenhil, M. & Winsemius, P. (2005) *Buurtinititiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen.* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Den Haag: WRR.

Henning, C. & Lieberg, M. (1996) Strong ties or weak ties? Neighbourhood networks in a new perspective. *Scandinavian Housing and Planning Reasearch 13* (1), 3 – 26.

Hochschild, A.R. (2003) Emotion Work, Feeling Rules and Social Structure*. American Journal of Sociology 85* (3), 551 – 575.

Hoogland, J. (2011). *Amateurs gezocht. Over roepingsbesef in de professionele dienstverlening*. Lectorale rede bij de installatie tot lector Samenlevingsvraagstukken aan de Gereformeerde Hogeschool Zwolle. Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Idenburg Ph. A. (red.) (1983) *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor* morgen. Amsterdam/Rijswijk: Meulenhoff Informatief/Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jager-Vreugdenhil, M. (2010) Waarom de buurt? *Denkwijzer Wetenschappelijk Instituut van de ChristenUnie 10* (1) 12 – 17.

Jager-Vreugdenhil, M. (2011) Spraakverwarring over participatie. *Journal for Social Interventions 20* (1) 76 – 99

Jager- Vreugdenhil, M., Kruiswijk-Van Hulst, K., Slendebroek-Meints, J. & Van Til-Teekman, C. (2010) *Kracht en kwetsbaarheid. Onderzoek naar sociale samenhang en leefbaarheid in gemeente Barneveld*. Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Jager-Vreugdenhil, M., Van Hulst, K. & Slendebroek-Meints, J. (2010) *Naar een sociaal krachtig Putten. Onderzoek naar sociale samenhang en leefbaarheid in gemeente Putten.* Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Jager-Vreugdenhil, M. & Kuiper, R. (2006) *Anders, nl. … Een onderzoek naar de participatie van vrouwen in de ChristenUnie.* Zwolle: Gereformeerde Hogeschool

Jehoel-Gijsbers, G. & Vrooman, C. (2008) Sociale uitsluiting in Nederland en Europa. In: Schnabel, P. Bijl, R. & De Hart, J. (red.) *Betrekkelijke betrokkenheid; Studies in sociale cohesie,* p. 237-258. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jochemsen, H., Kuiper, R. & De Muynck, B. (2006). *Een theorie over praktijken. Normatief praktijkmodel voor zorg, sociaal werk en onderwijs.* DIXIT-reeks deel 1. Amsterdam: Buyten en Schipperheijn.

Karr, L.B. (2005) Jongeren en vrijwillige inzet: een verhaal over motivatie. *Vrijwillige Inzet Onderzocht, 2* (2), 47-56

Kennedy, J.C. (2010a) *Bezielende verbanden. Gedachten over religie, politiek en maatschappij in het modern Nederland.* Amsterdam: Bert Bakker.

Kennedy, J.C. (2010b). *Stad op een berg. De publieke rol van protestantse kerken.* Zoetermeer: Boekencentrum.

Koopmans (1994), *Paal en perk aan een bezweringsformule: naar een empirische invulling van de civil society*. In: Dekker, P. (red.) (1994) p. 283 – 308. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kuiper, R. (2003) *Hervormen of ingrijpen? Over de kansen op samenlevingsherstel en de rol van sociaal werk.* Lectorale rede. Zwolle: Gereformeerde Hogeschool.

Kuiper, R. (2009) *Moreel kapitaal*. Reeks 'Verantwoording' nr. 27. Amsterdam: Buijten en Schipperheijn.

Kwekkeboom, M.H. (1990) *Het licht onder de korenmaat: informele zorgverlening in Nederland.* 's-Gravenhage: VUGA.

Kwekkeboom, M.H. (2010) *De verantwoordelijkheid van de mensen zelf. De (her)verdeling van de taken rond zorg en ondersteuning tussen overheid en burgers en de betekenis daarvan voor de professionele hulpverlening.* Openbare les Hogeschool van Amsterdam. Amsterdam: Amsterdam University Press/HvA Publicaties.

Kwekkeboom, M.H. & Jager-Vreugdenhil, M. (2009) *De praktijk van de Wmo. Onderzoeksresultaten lectoraten social work.* Amsterdam: SWP.

Kwekkeboom, M.H., Roes, Th. & Veldheer, V. (2002) *De werkelijkheid van de welzijnswet. Verkenning van de werking van de welzijnswet op lokaal, provinciaal en landelijk niveau.* SCP-publicatie 2002/12. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kwekkeboom, M.H. & Van Weert, C.M.C. (2008) *Meedoen en gelukkig zijn. Een verkennend onderzoek naar de participatie van mensen met een verstandelijke beperking of chronische psychiatrische problematiek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Avans Hogeschool

Linders, E.A.H.M. (2009) *De betekenis van nabijheid Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt.* Proefschrift. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Lub, V., Sprinkhuizen, V., Alblas, M., Peters, A. & Engbersen, R. () *De uitvoering van de Wmo in beeld. Trendrapport.* Movisie in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Utrecht: Movisie.

Malda-Douma, I.W. (2008) *Kerk in de civil society. Een theologisch onderzoek naar de politiek-ethische waardering van het concept 'de civil society' en de (diaconale) bijdrage van de kerk daarin.* Afstudeerscriptie Theologische Universiteit Kampen. Kampen: Theologische Universiteit.

Malda-Douma, I.W. en Jager-Vreugdenhil, M. (2008) *Kerk en Wmo. Een onderzoek naar de behoefte aan toerusting of ondersteuning van kerkelijke betrokkenen en gemeenteambtenaren op het thema 'Kerk en Wmo'.* Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

MacIntyre, A. (1985). *After Virtue. A study in moral theory.* Londen: Duckworth.

Meeks, W.A. (1983) *The First Urban Christians. The Social World of the Apostel Paul.* New Haven, Conn.: Yale University Press.

Meijs, L.C.P.M. (1997) *Management van Vrijwilligersorganisaties.* Proefschrift Universiteit Twente. Utrecht: NOV Publicaties.

Meiland, F. J., Kat, M.G., Van Tilburg W., Jonker, C. & Dröes, R. M. (2005). The emotional impact of psychiatric symptoms in dementia on partner caregivers: do caregiver, patient, and situation characteristics make a difference? *Alzheimer Disease and Associated Disorders, 19,* 195-201.

Noordegraaf, A. (1998) *Vijf broden en twee vissen. Missionair gemeentezijn in een (post)moderne samenleving.* Zoetermeer: Boekencentrum.

Ostrom, E. (2000) Crowding out Citizenship*. Scandinavian Political Studies 23,* 3- 16.

Ostrom, E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.

Oudijk, D., De Boer, A., Woittiez, I., Timmermans, J. & De Klerk, M. (2010) *Mantelzorg uit de doeken.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Penninx, K., Mertens, H. & Meijer, L. (2004) *Thuis in de buurt. Wijkgericht werken aan wonen, zorg en welzijn voor kwetsbare mensen.* Utrecht: NIZW.

Platform Mantelzorg Amsterdam (2007) *Rapport over het 'Protocol Gebruikelijke Zorg'.* Amsterdam.

Potting, M. (2009) Changing social responsibilities: the role of advocacy organisations in the construction of the Social Support Act in the Netherlands. *European Journal of Social Work 12* (2), 1-15.

Philp, I., McKee, K.J., Meldrum, P., Ballinger, B.R., Gilhooly, M.L.M., Gordon, D.S., Mutch, W.J. & Whittick, J.E. (1995) Community care for demented and non-demented elderly people: a comparison study of financial burden, service use, and unmet needs in family supporters. *British Medical Journal 310*, 1503-1506.

Putnam, R. (2000) *Bowling alone, the collapse and rivival of civic America.* New York: Simon & Schuster.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004) *Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector.* RMO-advies 30. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkleing (2006a) *Verschil maken. Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat.* RMO-advies 38. Amsterdam: SWP.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006b) *Inhoud stuurt de beweging. Drie scenario's voor het lokale debat over de WMO.* RMO-advies 40. Amsterdam: SWP.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009*) De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid.* RMO-advies 45. Amsterdam: SWP.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005) *Briefadvies Wmo.* Brief aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 28 januari 2005. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.

Roes, T. (2002) *Sociale cohesie en sociale infrastructuur. Verkenning van beleidsmogelijkheden en bestuurlijke modellen.* SCP Werkdocument 79. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Roorda-Lukkien, C. & Jager-Vreugdenhil, M. (2006) *Kerk en Caritas. Een onderzoek naar vrijwilligerswerk en mantelzorg in vier orthodox-protestantse kerken.* Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Sadiraj, K., Timmermans, J., Ras, M. & De Boer, A. (2009). *De toekomst van de mantelzorg.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Sadiraj, K., Oudijk, D., Van Kempen, H. en Stevens, J. (2011). *De opmars van het pgb. De ontwikkelingen van het persoonsgebonden budget in nationaal en internationaal perspectief.* SCP-publicatie 2011-17. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schnabel, P., Bijl, R. & De Hart, J. (2008) *Betrekkelijke betrokkenheid. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Schuyt, C.J.M. (1972) *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid.* Proefschrift Rijksuniversiteit Leiden. Rotterdam: Universitaire Pers Rotterdam.

Schuyt, C.J.M. (1991) *Op zoek naar het hart van de verzorgingsstaat.* Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese Uitgevers.

Schuyt, C.J.M. (1997) *Sociale cohesie en sociaal beleid. Drie publiekscolleges in De Balie*. Amsterdam: De Balie.

Schuyt, C.J.M. (2006) De ladder van delen en gehelen. *Mensch en maatschappij, 81* (2), 98 – 100.

Schuyt, C.J.M. (2009a) *Over het recht om 'wij' te zeggen. Groepstegenstellingen en de democratische gemeenschap. Sociologische essays.* Amsterdam: Amsterdam University Press

Schuyt, C.J.M. (2009b) *Steunberen van de Samenleving. Sociologische essays.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schuyt, C.J.M. & Taverne, E. (2000) *1950. Welzvaart in zwart-wit.* Reeks Nederlandse cultuur in Europese context. Den Haag: Sdu uitgevers.

Schuyt, C.J.M. & Van der Veen, R. (red.) (1986) *De verdeelde samenleving: een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat.* Houten: Stenfert Kroesse.

Searle, J.R. (2005) What is an Institution?' *Journal of Institutional Economics 1* (1), 1-22

Searle, J. R. (1968) *The Construction of Social Reality.* New York: Free Press.

Seligman, A.B. (1995) *The Idea of Civil Society.* Princeton: University Press.

Stark, R. (1998) *De eerste eeuwen. Een sociologische visie op het ontstaan van het christendom.* Baarn: Ten Have.

Timmermans, J. (2010) Epiloog. In: De Klerk e.a. (red.) (2010), p. 295 – 302.

Timmermans, J. & Schellingerhout, R. (2003). Onderzoeksverantwoording. In: J. Timmermans (red.) *Mantelzorg; over de hulp van en aan mantelzorgers.* SCP-publicatie 2003/1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Timmermans, J.M., Schellingerhout, R. & De Boer, A.H. (2004). Wat heet mantelzorg? Prevalentie van verschillende vormen van mantelzorg in Nederland. *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen 82* (4), 230-236.

Tonkens, E., Van den Broeke, J. en Hoijtink, M. (2009) *Op zoek naar weerkaatst plezier. Samenwerking tussen mantelzorgers, vrijwilligers, professionals en cliënten in de multiculturele stad.* Amsterdam: Pallas Publications, Amsterdam University Press.

Trommel, W.A. (2009) *Gulzig bestuur.* Oratie. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Trommel, W.A. & Van der Veen, R.J. (red.) (1999) *De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Twigg, J. (2009) Models of Carers: How Do Social Care Agencies Conceptualise Their Relationship with Informal Carers ? *Journal of Social Policy 18*, (01), 53-66.

Uitermark (2006) *Gabriël van den Brink tegen de uitwassen van de moderniteit.* Interview met Gabriël van den Brink. TSS 2006 (5), 4-9.

Van Bijsterveld, S.C. (2008) *Overheid en godsdienst. Herijking van een onderlinge relatie.* Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Van de Donk, W.B.H.J., Jonkers, A.P., Kronjee, G.J. & Plum, R.J.J.M. (red.) (2006) *Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie.* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Verkenning 13. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.

Van den Brink, G. (red.) (2012) *De lage landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Van der Lans, J. (2009) *Worstelen met de staat. De organisatie van het sociaal werk.* Essay. Ontleend aan: www.canonsociaalwerk.eu

Van der Roest, H. (2009) *Care needs in dementia and digital interactive information provisioning.* Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam.

Van Doorn, J.A.A. (1955) Wijk en stad; reële integratiekaders? In: *Prae-adviezen voor het Congres over Sociale Samenhangen in Nieuwe Stadswijken.* Amsterdam: Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk.

Van Doorn, J.A.A. & Schuyt, C.J.M. (1977) *De stagnerende verzorgingsstaat.* Meppel/Amsterdam: Boom.

Van Exel, J., Van den Berg, B., Van den Bos, T., Koopmanschap, M. & Brouwer, W. (2002) *Mantelzorg in Nederland. Een situatieschets van Mantelzorgers bereikt via de Steunpunten Mantelzorg.* Rotterdam: Institute for Medical Technology Assesment (iMTA), Erasmus MC en Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Van Ewijk, H. (2010) *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd.* Rede uitgesproken ter gelegenheid van de aanvaarding van het bijzonder hoogleraarschap 'Grondslagen van het maatschappelijk werk' aan de Universiteit voor Humanistiek. Utrecht: Humanistic University Press (SWP).

Van Ewijk, H. (2006). De WMO als instrument in de transformatie van de welvaartsstaat en als impuls voor vernieuwing van het sociaal werk. *Sociale interventie, 3*, 5-16.

Van Vliet, K. (2009) *Nieuwe eisen aan sociale professionals. De wisselwerking tussen competentieontwikkeling en kennisontwikkeling. Wmo Essay 1.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Van Vliet, K., Duyvendak, J.W., Boonstra, N. & Plemper, E. (2004) *Toekomstverkenning ten behoeve van een beroepenstructuur in zorg en welzijn.* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Van Woudenberg, R. (1992) *Gelovende denken. Inleiding tot een christelijke filosofie*. Reeks 'Verantwoording' deel 7. Amsterdam: Buijten en Schipperheijn.

Van Woudenberg, R. (red.) (1996) *Kennis en werkelijkheid. Tweede inleiding tot een christelijke filosofie.* Reeks 'Verantwoording' nr. 11. Amsterdam: Buijten & Schipperheijn.

Verhagen, S. (2005) *Zorglogica's uit balans. Het onbehagen in de thuiszorg nader verklaard.* Utrecht: De Graaff.

Verhoeven, I. & Ham, M. (2010) Inleiding: De overheid op zoek naar brave burgers. In: Verhoeven, I. & Ham, M. (red.) *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende*

overheid. Tijdschrift voor sociale vraagstukken, Jaarboek 2010. Amsterdam: Van Gennep.

Vermeij, L. (2008) *Goede schuttingen maken goede buren.* In: Schnabel, Bijl & De Hart, 2008.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009) *Tweeluik religie en publieke domein. Handvatten voor gemeenten.* Uitgave van VNG, BZK en IPP. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Wellman, B. & Leighton, B. (1979). Networks, neighborhoods and communities: approaches to the study of the community question. *Urban Affairs Quarterly 14* (3), 363-390.

Wellman, B. & Wortley, S. (1990*).* Different strokes from different folks. Community ties and social support. *American Jounal of Sociology 96* (3) 558-588.

Woldring, H.E.S. & Kuiper, D. Th. (1980) *Reformatorische maatschappijkritiek*. Kampen: Kok.

Wolf, J. (2006) *Handreiking OGGZ in de Wmo.* Handreiking in opdracht van het ministerie van VWS en de VNG. Den Haag: Ministerie van VWS.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag.* WRR-advies 68. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Vertrouwen in de buurt.* WRR-rapport 72. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden.* Amsterdam: Amsterdam University Press

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009) *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren.* WRR-rapport 83. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zijderveld, A.C. (1970) *De abstracte samenleving. Een cultuur-kritische studie van onze tijd.* Meppel: J. A. Boom en Zoon.

Zijderveld, A.C. (1974) *Institutionalisering. Een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen.* 2e druk. Meppel: Boom.

Geraadpleegde kamerstukken en wetten

Eerste Kamer (28 maart 2006) *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wmo); voorlopig verslag vaste commissie voor volksgezondheid, welzijn en sport.* EK 2005-2006, 30131B.

Eerste Kamer (21 april 2006) *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wmo); Memorie van antwoord.* EK 2005-2006, 30131C

Staatsblad (29 juni 2006) *Wet van 29 juni 2006, houdende nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet maatschappelijke ondersteuning)*. Staatsblad 2006, 351.

Tweede Kamer (18 mei 1977) *Regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn (Kaderwet specifiek welzijn).* Ontwerp van wet. TK 1978-1979, 14493, nrs. 1 - 2.

Tweede Kamer (17 april 1979) *Regelen ten aanzien van de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, uitvoering en bekostiging van voorzieningen op terreinen van specifiek welzijn (Kaderwet specifiek* welzijn). TK 1978-1979, 14493, nr. 15.

Tweede Kamer (1984) *Nota Geestelijke Volksgezondheid*. TK 1983-1984, 18463, nrs. 1-2.

Tweede Kamer (1992) *Memorie van toelichting, Wet voorzieningen gehandicapten.* TK 1992-1993, 22815, nr. 3.

Tweede Kamer (15 september 2003) *Modernisering AWBZ. Brief van de staatssecretaris en van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.* TK 2003-2004, 26631, nr. 56

Tweede Kamer (23 april 2004) *Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning*, brief van de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer. TK 2003-2004, 29538, nr. 1.

Tweede Kamer (z.d.) *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning. Memorie van Toelichting.* TK 2004-2005, 30131, nr. 3.

Tweede Kamer (24 september 2004) *Schriftelijk overleg Tweede Kamer, 24 september 2004.* TK 2004-2005, 29538, nr. 4

Tweede Kamer (26 november 2004) *Brief staatssecretaris over invoering Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en eigenbijdragesystematiek.* TK 2004-2005, 29538, nr. 7

Tweede Kamer (18 februari 2005) *Brief staatssecretaris over implementatie Wmo.* TK 2004-2005, 29538, nr. 13

Tweede Kamer (11 april 2005) *Zorg en maatschappelijke ondersteuning. Verslag van een schriftelijk overleg.* TK 2004-2005, 29538, nr. 16

Tweede Kamer (23 mei 2005) *Brief staatssecretaris met antwoorden op vragen in Algemeen Overleg Tweede Kamer 20 april 2005.* TK 2004-2005, 29538, nr. 19

Tweede Kamer (31 mei 2005) *Verslag Algemeen overleg 20 april 2005*. TK 2004-2005, 29538, nr. 20

Tweede Kamer (15 juni 2005) *Verslag Algemeen overleg 26 mei 2005.* TK 2004-2005, 29538, nr. 22

Tweede Kamer (23 en 28 juni 2005) *Behandeling van het verslag van het Algemeen Overleg op 26 mei 2005*. Handelingen 2004-2005 nr. 95 en 96

Tweede Kamer (4 juli 2005) *Reactie staatssecretaris op advies RVZ inzake vormgeving Wmo.* TK 2004-2005, 29538, nr. 28

Tweede Kamer (23 december 2005) *Aanbieding emancipatierapportage over de Wmo t.a.v. vrijwilligerswerk, mantelzorg en verdeling zorg en arbeid*. TK 2005-2006, 29538, nr. 35

Tweede Kamer (26 januari 2006) *Motie van het lid Rouvoet* TK 1005-2006, 30131 nr. 83

Tweede Kamer (11 april 2007) *Eerste voortgangsrapportage Wmo.* TK 2006-2007, 29538, nr. 38

Tweede Kamer (12 april 2007) *Verslag schriftelijk overleg over invoering Wmo.* TK 2006-2007, 29538, nr. 39

Tweede Kamer (9 oktober 2007) *Voor elkaar. Beleidsbrief mantelzorg en vrijwilligerswerk 2008 – 2011.* TK 2007-2008, 30 169, nr. 11.

Tweede Kamer (30 oktober 2009) *Grondrechten in een pluriforme samenleving. Verslag van een algemeen overleg.* TK 2009–2010, 29 614, nr. 17

Tweede Kamer (27 oktober 2009) *Mantelzorg. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.* TK 2009-2010, 30169, nr. 20.

Tweede Kamer (23 november 2010 *Vragen gesteld door leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden.* Aanhangsel van de handelingen. AH-TK 2010-2011 574.

Beleidsdocumenten gemeenten

Gemeente Alphen-Chaam (2008) *Beleidsnota Wet maatschappelijke ondersteuning 2008 – 2011. Iedereen doet mee in Alphen-Chaam*. Verkregen op http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Alphen-Chaam/15293/15293_1.html

Gemeente Amsterdam (2008) *Samen voor de stad :kansen voor welzijn, zorg en participatie Wmo-beleidsplan voor 2008-2011 van de gemeente Amsterdam*. Gemeente Amsterdam, Dienst Zorg en Samenleven.

Gemeente Amsterdam (september 2010) *Meedoen en meewerken. Meerjarenbeleidsplan Participatie 2011 – 2014.* Gemeente Amsterdam, Sociale Alliantie.

Gemeente Apeldoorn (2000) *Strategisch kader 2000 – 2020..* Gemeente Apeldoorn.

Gemeente Apeldoorn (november 2006) *Meedoen voor iedereen. Apeldoorns beleid voor maatschappelijke ondersteuning.* Gemeente Apeldoorn, Dienst Samenleving.

Gemeente Apeldoorn (2008) *Vierjaarplan Wmo gemeente Apeldoorn 'Meer meedoen mogelijk maken' 2008 - 2011.* Gemeente Apeldoorn.

Gemeente Apeldoorn (2009) *Participeren in de civil society. Ontwikkelingen in de AWBZ zijn aanleiding tot nieuw gemeentelijk beleid.* Kadernota. Gemeente Apeldoorn.

Gemeente Apeldoorn (juni 2010) *Iedereen doet mee! Participeren in de Apeldoornse Samenleving*. Gemeente Apeldoorn, Dienst Samenleving.

Gemeente Castricum (2008) *Vierjarenbeleid Gemeente Castricum Wmo 2008-2011. De Wmo, ook uw zorg!* Gemeente Castricum.

Gemeente Deventer (2006) *Visiedoment Kwaliteit, keuzevrijheid en zekerheid. De toekomst van maatschappelijke ondersteuning in Deventer.* Gemeente Deventer.

Gemeente Deventer (2005) *Sociaal Programma 2005 – 2009 De sociale kracht van Deventer. Passie voor de mensen.* Gemeente Deventer.

Gemeente Deventer (april 2008) *Uitvoeringsprogramma WMO 2008 – 2011.* Gemeente Deventer.

Gemeente Dronten (november 2007) *Wmo-beleidsplan Dronten 2008-2011 "Samen voor elkaar"*. Gemeente Dronten.

Gemeente Echt-Susteren (december 2007) *Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Beleidsplan 2008-2012*. Gemeente Echt-Susteren.

Gemeente Emmen (november 2007) *Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2008 – 2012. De gemeente Emmen: een betrokken samenleving.* Gemeente Emmen.

Gemeente Enkhuizen (november 2007) *Wmo-beleid 2008 – 2012 "Enkhuizen, op Koers!"* Gemeente Enkhuizen.

Gemeente Groningen (februari 2008) *Wmo.Groningen.nl. Meerjarenprogramma 2008-2010 Wet maatschappelijke ondersteuning*. Gemeente Groningen.

Gemeente Groningen (januari 2012) *Samen sterk in de stad. Meerjarenkader Wet maatschappelijke ondersteuning Gemeente Groningen 2012-2015.* Gemeente Groningen.

Gemeente Gulpen-Wittem (februari 2009) *Duurzaam versterken en ontwikkelen. Strategische visie Gulpen-Wittem 2009 – 2020.* Gemeente Gulpen-Wittem.

Gemeente Heerlen (2007) *Meedoen in Heerlen. Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2008 – 2011.* Gemeente Heerlen.

Gemeente Hof van Twente (januari 2008) *Meedoen in Hof van Twente. Beleidsplan Wmo 2008 – 2011.* Gemeente Hof van Twente.

Gemeente IJsselstein (2007) *Beleidsplan Wmo IJsselstein 2008-2011 "Samen werken aan sociale kwaliteit"*. Gemeente IJsselstein.

Gemeente Kapelle (2007) *beleidsplan Wmo Gemeente Kapelle 2008 – 2011.* Gemeente Kapelle.

Gemeente Kapelle (augustus 2011) *Concept beleidsplan Wmo Gemeente Kapelle 2012 – 2015.* Gemeente Kapelle

Gemeente Leeuwarden (november 2007) *Meidwaan yn Ljouwert. Wmo-beleidsplan 2008–2011 gemeente Leeuwarden.* Gemeente Leeuwarden.

Gemeente Lelystad (november 2006) *Kernnota Wmo. Op eigen kracht waar mogelijk, met ondersteuning waar noodzakelijk.* Gemeente Lelystad.

Gemeente Lelystad (juli 2010) *Beleidsplan Wmo 2010-2013. De kracht van de Lelystadse samenleving.* Gemeente Lelystad.

Gemeente Lopik (januari 2008) *Maatschappelijke ondersteuning en lokaal preventief gezondheidsbeleid, beleidsplan 2007 – 2010 Gemeente Lopik*. Gemeente Lopik.

Gemeente Middelharnis (februari 2008) *Werken aan een betrokken Samenleving. Een Visie op Maatschappelijke Ondersteuning.* Gemeente Middelharnis

Gemeente Middelharnis (juli 2007) *De Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Een integrale (beleids)benadering.* Gemeente Middelharnis.

Gemeente Middelharnis (februari 2008) *Visie en meerjaren beleidsplan welzijn 2008 – 2012 gemeente Middelharnis. Gerelateerd aan prestatieveld 1 Wmo.* Gemeente Middelharnis.

Gemeente Midden Drenthe (z.d.) *Wmo-beleidsplan gemeente Midden-Drenthe 2008 – 2012. Langs bestaande wegen of spoorzoeken.* Gemeente Midden-Drenthe.

Gemeente Moerdijk (september 2008) *Meedoen. Beleidsplan Maatschappij 2008 - 2011* Gemeente Moerdijk.

Gemeente Ommen (juli 2011) *Voorontwerp. Meedoen in Ommen. Beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning, Sport en Cultuur 2012-2015* Gemeente Ommen.

Gemeente Opsterland (juni 2008) *Gezond meedoen. Lokaal gezondheidsbeleid, Wmo-beleid 2008 – 2011*. Gemeente Opsterland.

Gemeente Pijnacker-Nootdorp (2008) *Meedoen in Pijnacker-Nootdorp. Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning 2008-2011.* Gemeente Pijnacker-Nootdorp.

Gemeente Renswoude (2011) *Beleidsnota Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) Renswoude 2011 – 2014*. Gemeente Renswoude.

Gemeente Rotterdam (januari 2006) *De Wmo in Rotterdam.* Visiedocument. Gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (juli 2007) *Beleidskader Intensivering ondersteuning mantelzorgers 2007-2010: Meer Rotterdammers zorgen voor elkaar*. Gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (december 2007). *Voortschrijdend meerjarenplan Wmo Rotterdam 2008 – 2011. Meedoen en erbij blijven.* Gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (februari 2008) *Meerjarenplan Wmo Rotterdam 2008 – 2010. Meedoen en erbij blijven.* Gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (juni 2011) *Meerjarenplan Wmo Rotterdam 2011 – 2014. Zelfredzaamheid is de basis.* Gemeente Rotterdam.

Gemeente Schouwen-Duiveland (maart 2008) *Met elkaar en voor elkaar. Beleidsplan Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) Gemeente Schouwen-Duiveland 2008-2012.* Gemeente Schouwen-Duiveland.

Gemeente Ten Boer (januari 2008) *Meerjarenbeleidsplan 2008-2011 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) Gemeente Ten Boer.* Gemeente Ten Boer

Gemeente Terneuzen (2006) *Gemeente Terneuzen. Spin in het web van maatschappelijke ondersteuning. Kadernota Wmo. Uitgangspunten en beleidskeuzen Wet Maatschappelijke Ondersteuning.*

Gemeente Terneuzen (december 2007) *Meedoen in de gemeente Terneuzen. Beleidsplan Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2008 – 2011.* Terneuzen: Gemeente Terneuzen.

Gemeente Tilburg (juni 2007a) *Actieve burgers, ondersteunende stad. Wmo-meerjarenbeleidskader 2008 – 2011*. Gemeente Tilburg.

Gemeente Tilburg (juni 2007b) *Kansrijke stad, vitale wijken. Visie op welzijn 2008 – 2011*. Gemeente Tilburg.

Gemeente Tilburg (2009) *Programmabegroting 2010.* Gemeente Tilburg.

Gemeente Urk (2008) *Samen groeien naar samen doen! Groeien naar een betrokken samenleving*. Gemeente Urk.

Gemeente Veendam (februari 2008) *Beleidsplan Wmo 2007 – 2011 Meedoen en erbij horen*. Gemeente Veendam.

Gemeente Veenendaal (december 2006) *Van de nood een deugd maken. Beleidskader 2007 – 2010 Wet maatschappelijke ondersteuning.* Gemeente Veenendaal.

Gemeente Veenendaal (december 2010a) *Wmo-beleid 2011-2014. Versterken en verbinden.* Gemeente Veenendaal.

Gemeente Veenendaal (december 2010b) *Uitvoeringsplan Wmo 2011 – 2014*. Bijlage bij Wmo-beleid 2011-2014. Gemeente Veenendaal.

Gemeente Wageningen (december 2007*) Oog voor elkaar 2008 t/m 2011. Wmo-beleidsplan*. Gemeente Wageningen.

Gemeente Westerveld (mei 2007) *Westerveld Nu. Meerjarenbeleidsplan Wmo 2008-2011.* Gemeente Westerveld.

Gemeente Westerveld (augustus 2007) *Meedoen, meespelen, meewerken, meedenken, meebewegen in Westerveld' 2008 – 2011 Visie en ambities op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).* Havelte: ambtelijke werkgroep Wmo-beleidsplan Gemeente Westerveld.

Gemeente Westerveld (juli 2011) *Concept nota Beleidsplan Wmo 2012 – 2015.* Gemeente Westerveld.

Gemeenten Bolsward, Gaasterlân-Sleat, Lemsterland, Littenseradiel, Nijefurd, Sneek, Wûnseradiel & Wymbritseradiel (oktober 2007) *Integraal beleidsplan Wmo 2008-2011 Zuidwest Friesland.*

Gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee (mei 2006) *Kadernota Wet Maatschappelijke Ondersteuning van de gemeenten Goedereede, Dirksland, Middelharnis en Oostflakkee.*

Gemeenten Maastricht en Heuvelland (september 2011) *Meer voor elkaar. Samen werken aan een krachtige sociale samenleving. Beleidsplan WMO 2012 – 2015 Regio Maasstricht en Heuvelland. Versie gemeente Gulpen-Wittem.* Gemeente Gulpen-Wittem.

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest (november 2010) *Meer zicht, beter gericht. Onderzoek naar beleid en uitvoering Wmo in Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest.* Rapport aan de gemeenteraden van Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest. Voorschoten: secretariaat Rekenkamercommissie.

Kerkelijke documenten:

Rooms-Katholieke Kerk in Nederland:

- Paus Benedicturs XVI (2006) *Deus Caritas Est.* Encycliek. Nederlandse vertaling ontleend aan http://www.rkdocumenten.nl/rkdocs/index.php?mi=600&doc=715&id=3285
- Paus Benedictus XVI (2009) *Caritas In Veritate.* Encycliek. Nederlandse vertaling ontleend aan http://www.rkdocumenten.nl/rkdocs/index.php?mi=600&doc=2254
- Landelijk Katholiek Diakonaal Beraad (2007a) Diaconie en Wmo: Leefbaarheid. *Diakonie en Parochie 2007* (1)
- Landelijk Katholiek Diakonaal Beraad (2007b) Diaconie en Wmo: mantelzorg en vrijwilligerswerk. *Diakonie en Parochie 2007* (2)
- Landelijk Katholiek Diakonaal Beraad (2007c) Diaconie en Wmo: materiële voorzieninge. *Diakonie en Parochie 2007* (3)
- Landelijk Katholiek Diakonaal Beraad (2007d) Diaconie en Wmo: geestelijke gezondheidszorg. *Diakonie en Parochie 2007* (4)
- Crijns, H. (juni 2007) *Diaconie en WMO. Over de rol van de parochie, Parochiële Caritas Instelling (PCI) of diaconale werkgroep bij de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)*. Special van rkkerk.nl, samengesteld onder verantwoordelijkheid van bisschop-referent Mgr.dr. G.J.N. de Korte. Utrecht: secretariaat RKK.

Protestantse Kerk in Nederland:

- Generale Synode (november 2009) *De kerk en de democratische rechtsstaat - een positiebepaling. Handreiking voor het gesprek in gemeente en kerk*. Protestantse Kerk in Nederland, Dienst Kerkopbouw, Theologie en Onderwijs. Rapport KTO 09.05.
- Kerk in Actie (oktober 2009) *Informatiemap Wet maatschappelijke ondersteuning*. 5e herziene versie. Utrecht: Kerk in Actie.

Hersteld Hervormde Kerk:

- *W.M.O. Notitie* (10 september 2009). Notitie verzonden aan alle plaatselijke diaconieën van de Hersteld Hervormde Kerk. Veenendaal: Generale diaconale commissie Hersteld Hervormde Kerk.

Christelijke Gereformeerde Kerken:

- *Wmo en diaconie* (januari 2007) Diacoon 24 (1). Informatiemagazine uitgegeven onder verantwoordelijkheid van de deputaten diaconaat van de Christelijke Gereformeerde Kerken.
- *Wmo: actualiteit en activiteit* (augustus 2010) Diacoon 27 (3). Informatiemagazine uitgegeven onder verantwoordelijkheid van de deputaten diaconaat van de Christelijke Gereformeerde Kerken.

Gereformeerde Gemeenten:

- (persoonlijke mededeling per email van het deputaatschap Diakonale en Maatschappelijke Zorg)

Gereformeerde Kerken Vrijgemaakt:

- Generaal Diaconaal Deputaatschap (oktober 2005) *Diaconaat, burgers en overheid. Beleidsnotitie*. Hattem: Generaal Diaconaal Deputaatschap.
- Diacoanaal Steunpunt (z.d.) *WMO*. Geraadpleegd op 21 februari 2012, van http://www.diaconaalsteunpunt.nl/informatie/wmo/10321/

Evangelische Alliantie:

- (persoonlijke mededeling per email van de diaconaal consulent van de EA)
- Boekhoud, P. (z.d.) *De kerk van morgen.* Notitie van de commissie Kerk en Samenleving van de Kerk van de Nazarener. Ontleend aan: http://www.nazarener.nl/images/stories/pdf/PK-2010-kerk&samenleving-Piet%20Boekhoud.pdf
- Evangelische Alliantie (z.d.) *Kerk en Wmo. Hoe kunnen kerken bijdragen aan een zorgzame samenleving?* Powerpointpresentatie. Driebergen: Evangelische Alliantie.
- Leger des Heils (z.d.) *Civil Society.* Geraadpleegd op 21 februari 2012, van http://www.legerdesheils.nl/civil-society
- Leger des Heils (z.d.) Organisatiestructuur. Geraadpleegd op 21 februari 2012, van http://www.legerdesheils.nl/organisatiestructuur
- Verenigde Pinkster- en Evangeliegemeenten (z.d.) *Pastoraat en Diaconaat*. Geraadpleegd op 21 februari 2012, van http://www.vpe.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=597&Itemid=254

Migrantenkerken:

- (persoonlijke mededeling per email van een beleidsmedewerker van Samen Kerk In Nederland (SKIN))
- Samen Kerk in Nederland (z.d.) *Migrantenkerk als comfortzone.* Geraadpleegd op 21 februari 2012, van http://www.skinkerken.nl/index.php?id=448no_cache=18tx_ttnews[tt_news]=578tx_ttnews[backPid]=438&cHash=93fdd25795
- Samen Kerk in Nederland (z.d.) Overzicht van de lidkerken van SKIN. Geraadpleegd op 21 februari 2012 van http://www.skinkerken.nl/index.php?id=19
- Euser, H., Goossen, K., De Vries, M. en Wartena, S. (2006) *Migranten in Mokum. De betekenis van migrantenkerken voor de stad Amsterdam.* Amsterdam: Vrije Universiteit.

- Guerra, J.C., Glashouwer, M. & Kregting, J. (2008) *Tel je zegeningen. Het maatschappelijk rendement van christelijke kerken in Rotterdam en hun bijdrage aan sociale cohesie.* Nijmegen: Nijmeegs Instituut voor Missiewetenschappen.
- Visser, J.J. (2006) *Migrantenkerken in de stad Utrecht. Een mozaïek. Een rapportage over de migrantenkerken in de stad Utrecht.* Utrecht: SKIN.
- Van der Sar, J. & Visser, R. (2006) *Gratis en waardevol. Rol, positie en maatschappelijk rendement van migrantenkerken in Den Haag.* Stichting Oikos in opdracht van Samen Kerk in Nederland (SKIN) en Voor Stad en Kerk Den Haag (Stek). Utrecht: Stichting Oikos.

Gezamenlijke uitgaven van meerdere kerken:

- Crijns, H., Franken, J. & Maassen, J. (mei 2007) *De Wmo en de rol van kerken*. DISK; Kerk in Actie PKN; diaconie bisdom Rotterdam. Document ontleend aan http://www.rkdiaconie.nl/uploadedDocs/WMO&Kerken-HC&JF&JM.pdf
- Drooger, W., Heystek, A. & Prins, D.A. (februari 2007) *Informatiemap WMO*. Bewerking van de Informatiemap WMO van Kerk in Actie, aangepast door de diaconale bureaus van de Christelijke Gereformeerde Kerken, Gereformeerde Gemeenten en Gereformeerde Kerk (vrijgemaakt).
- Projectgroep Wmo (2007) *Meedoen in een rechtvaardige en duurzame samenleving. Over de rol van kerken in de WMO.* Brochure.

Overige materialen:

Nauwelijks WMO-geld naar kerken (2008, 12 juli) Nederlands Dagblad, p. 1.

Bijlage: verantwoording van de gebruikte empirische data

1. Verantwoording onderzoek Wmo-nota's Nederlandse gemeenten

Populatie: in totaal zijn er 418 gemeenten in Nederland (gegevens VNG, 1 januari 2011). Het aantal inwoners per gemeente verschilt sterk. De VNG onderscheidt gemeenten met:

- Meer dan 100.000 inwoners (ca. 25)
- 50.000 – 100.000 inwoners (ca. 40)
- 20.000 – 50.000 inwoners (ca. 190)
- 10.000 – 20.000 inwoners (ca. 125)
- Minder dan 10.000 inwoners (ca. 40)

Voor de steekproef is een aantal uitgangspunten gekozen:

1. Regionale spreiding
2. Spreiding m.b.t. grootte gemeente
3. Representativiteit van de steekproef wat betreft politieke kleur college (t.o.v. heel NL)

Dit zijn namelijk drie kenmerken die mogelijk van invloed zullen zijn op de keuzes gemaakt in de beleidsplannen. De regio kan van invloed zijn, omdat er bepaalde regionale tradities of gewoonten voorkomen (noaberschap, buurschap). De grootte van de gemeente heeft invloed omdat grotere gemeenten meer ambtelijke slagkracht en andere financieringsstructuren hebben dan kleine gemeenten, doordat met een grotere schaal meer schaalvoordeel behaald kan worden of doordat er door de grote schaal meer behoefte is aan wijk- of buurtgericht beleid. Tenslotte zal de politieke kleur waarschijnlijk invloed hebben op de gemaakte keuzes, omdat er andere maatschappijvisies ten grondslag zullen liggen aan de plannen.

Per provincie zijn 3 gemeenten geselecteerd, in totaal dus 36. In elke provincie is willekeurig een gemeente gekozen met meer dan 50.000 inwoners, een gemeente met 20.000 – 50.000 inwoners en een gemeente met minder dan 20.000 inwoners. Na eerste steekproeftrekking is nagegaan bekeken welke politieke partijen in het college vertegenwoordigd waren, om na te gaan of de totale steekproef overeen kwam met het landelijke beeld[28]. Op basis hiervan was het niet nodig de steekproef bij te stellen om een meer representatief beeld te verkrijgen.

[28] Op basis van een overzicht van de VNG van de politieke kleur van wethouders, ontleend aan http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/bestuur_2011/20110415_Persoonlijke_gegevens_wethouders2011.pdf

De volgende gemeenten zijn in de steekproef opgenomen:

Provincie	> 50.000 inwoners	20.000 - 50.000 inw	< 20.000 inwoners
Groningen:	Groningen	Veendam	Ten Boer
Friesland:	Leeuwarden	Opsterland	Lemsterland
Drenthe:	Emmen	Midden-Drenthe	Westerveld
Overijssel:	Deventer	Hof van Twente	Ommen
Gelderland:	Apeldoorn	Wageningen	Renswoude
Flevoland:	Lelystad	Dronten	Urk
Utrecht:	Veenendaal	IJsselstein	Lopik
Noord-Holland:	Amsterdam	Castricum	Enkhuizen
Zuid-Holland:	Rotterdam	Pijnacker-Nootdorp	Middelharnis
Zeeland:	Terneuzen	Schouwen-Duiveland	Kapelle
Noord-Brabant:	Tilburg	Moerdijk	Alphen-Chaam
Limburg:	Heerlen	Echt-Susteren	Gulpen-Wittem

Van elke geselecteerde gemeente is de website bezocht om de belangrijkste nota('s) over de Wmo te vinden. Steeds is gezocht naar het visiedocument Wmo en naar het eerste vierjarige Wmo-beleidsplan 2007- 2010 (of 2008 – 2011) en indien al beschikbaar ook het Wmo-beleidsplan 2011 – 2014 (of 2012 – 2015). Naast deze beleidsplannen zijn ook concrete uitvoeringsprogramma's gelezen (vaak opgesteld per jaar) om na te gaan of beschreven ambities ook omgezet werden in concrete acties. Tenslotte is in de nota's en in de informatie op de sites gezocht naar informatie over de samenstelling van de Colleges van B&W en de Wmo-adviesraden (onder deze naam of anders, bijv. Wmo-klankborden, -platforms, -raden, -cliëntenraden). In totaal zijn 62 documenten onderzocht en daarnaast alle websites van de 36 gemeenten.

De nota's zijn gescand aan de hand van de volgende vragen en zoekwoorden:

- Is er een algemene visie of zijn er algemene uitgangspunten geformuleerd? Is hierin iets vermeld over zelfredzaamheid? Is hierin iets vermeld over 'elkaarredzaamheid'? Worden alleen zorgvragers genoemd of ook andere burgers? Worden termen als 'sociale samenhang', 'sociale cohesie' genoemd? Is Wmo-beleid (ook uitvoeringsprogramma's) specifiek hierop gericht?
- Hoe wordt prestatieveld 1 ingevuld? Wordt er expliciet een relatie gelegd in het beleid op dit prestatieveld (bijv. wijkbeleid) tussen sociale cohesie en 'elkaarredzaamheid'?
- Hoe wordt prestatieveld 4 ingevuld? Worden alleen zorgvrijwilligers genoemd of ook andere vrijwilligers? Wordt er een bepaalde relatie gelegd tussen (ander dan zorg-)vrijwilligerswerk en sociale cohesie of participatie?
- Wie zitten in het Wmo-platform/de Wmo-adviesraad? Alleen cliëntenorganisaties, vrijwilligers, mantelzorgers en een aantal minderheden, zoals expliciet voorgeschreven door de wetgever? Of ook vertegenwoordigers van 'sterke' burgers, bijv. wijk- of buurtorganisaties, kerken, moskeeën, ondernemers, …?

In de loop van het analyseproces bleek dat een onderscheid tussen 'breed' en 'smal' (of vaak 'een beetje breed'), niet heel onderscheidend was. De vraag óf gemeenten een

relatie legden tussen sociale samenhang en maatschappelijke ondersteuning werd in een tweede analyse van de documenten vervangen door de vraag hóe die relatie wordt gelegd tussen sociale samenhang enerzijds en maatschappelijke ondersteuning of informele zorg anderzijds.

T.b.v. de casus 'kerk' is aanvullend gezocht in alle hierboven genoemde beleidsdocumenten wat er over kerken gezegd wordt. Dit is gedaan door middel van de zoekfuncties in Acrobat Reader en Word. Gebruikte zoekfuncties zijn 'kerk' (geeft ook hits op kerken, kerkelijk, kerkelijke (organisaties); maar ook Kerkstraat, Hoogkerk etc.), 'levens' (geeft hit op levensbeschouwelijk en levensovertuiging, maar bijv. ook op levensstijl en levensloopbestendig), 'geloof' (hits op geloofsovertuiging, geloofsgemeenschap), 'mosk' (moskee, moskeeën) en 'religi' (religie, religieus, religieuze). In totaal zijn in 62 documenten 114 tekstfragmenten gevonden waarin iets gezegd werd over religieuze organisaties in het algemeen of over kerken in het bijzonder. Deze tekstfragmenten zijn in een Excelbestand gelabeld en geordend (axiale codering). Dit leverde overkoepelende thema's op die weer verder gerangschikt werden onder thema's op een nog iets hoger abstratieniveau, zoals weergegeven in hoofdstuk 6.

2. Verantwoording data buurtonderzoeken Zwolle, Putten, Westervoort, Wageningen en Barneveld

Verantwoording dataverzameling onderzoek 'Ha Buurman, Ha Buurvrouw' in Zwolle

De twee Zwolse buurten Aalanden-Oost en Ittersummerbroek zijn onderzocht in het kader van de pilot 'Ha Buurman, Ha Buurvrouw', een project van Stichting Welzijn Ouderen Zwolle en de Vrijwilligerscentrale Zwolle. Provincie Overijssel en gemeente Zwolle financieerden in 2007 een aantal pilots gericht op het vinden en ontwikkelen van 'bouwstenen voor informele zorg' op buurtniveau. Het ging daarmee niet alleen om informele zorg in de zin van mantelzorg (zoals bedoeld in prestatieveld 4 van de Wmo), maar ook om lichte vormen van onderlinge aandacht en hulp tussen buren (prestatieveld 1). Voor het vergroten van de zelfredzaamheid werden mensen op buurtniveau (in een straat of een aantal straten) aangesproken op hun onderlinge betrokkenheid door middel van drie verschillende aanpakken in drie verschillende buurten: Aalanden-Oost, Schelle en Ittersummerbroek. Het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken onderzocht in 2007 en 2008 de effectiviteit van de pilots (voor de rapportage zie Jager-Vreugdenhil e.a., 2008 en Boven e.a., 2008). In deze casus wordt gebruik gemaakt van onderzoeksgegevens verzameld in de buurten Aalanden-Oost en Ittersummerbroek.

Aalanden

In de wijk Aalanden-Oost bestond de pilot uit huiskamergesprekken. Het huiskamergesprek betreft een methodiek die bijvoorbeeld regelmatig wordt toegepast binnen verzorgingshuizen. De methodiek wordt toegepast als mensen al iets gemeenschappelijk hebben, maar een steuntje in de rug nodig hebben om er daadwerkelijk en doelgericht over in gesprek te gaan. De pilot van 'Ha Buurman, Ha Buurvrouw' moest uitwijzen of het huiskamergesprek ook een effectieve methode was voor het stimuleren van onderlinge aandacht, hulp en zorg tussen buren.

De huiskamergesprekken werden gehouden per straat of deel ervan, volgens de projectorganisatie 'het niveau waarop mensen minimaal elkaars gezicht kennen'. Binnen elke straat werd gezocht naar een bewoner die zijn of haar huiskamer ter beschikking wilde stellen. Daar werden de andere straatbewoners uitgenodigd voor een huiskamerbijeenkomst. Een gespreksleider vanuit de projectorganisatie structureerde het huiskamergesprek aan de hand van een aantal vragen en stellingen die gingen over de onderlinge omgang in de wijk en de manieren waarop buren naar elkaar omzien. De gespreksleider drong er op aan - voor zover passend in de sfeer van het gesprek – dat wat besproken werd uitmondde in een gezamenlijke afspraak of concrete actie van de straatgenoten.

In de 13 straten waar de projectorganisatie een huiskamergesprek wilde organiseren, is vooraf eerst een enquête uitgevoerd. De enquête bestond uit een mondelinge en een schriftelijke vragenlijst. In elke straat werd een derde van de adressen (in elke straat de nummers 2, 5, 8, 11 enz.) benaderd met het verzoek mee te doen. Bij elke respondent werd eerst een kort mondeling *face to face* interview gehouden; daarna werd bij de respondent een korte schriftelijke vragenlijst achtergelaten die de respondent zelf verder in kon vullen. Wanneer een respondent herhaaldelijk niet thuisgetroffen werd, werd de gehele vragenlijst in een schriftelijke vorm achtergelaten met een brief met het vriendelijke verzoek de vragenlijst in te vullen. Om een hoge respons te realiseren werden deze vragenlijsten ook weer persoonlijk opgehaald. Wanneer de respondent niet thuis was, werd een briefkaart achtergelaten met het verzoek de vragenlijst in een bijgevoegde antwoordenvelop ongefrankeerd terug te sturen. In totaal is aangebeld bij 136 van de 373 adressen in de straten waar de pilot gepland was. Van deze adressen zijn 56 bruikbare enquêtes opgehaald of ingestuurd. Dit is 41 procent van de uitgezette enquêtes en 15 procent van het totale aantal adressen in de pilot. De achtergrondkenmerken van deze respondenten worden samengevat in tabel B2 (samen met de achtergrondkenmerken van de respondenten uit de onderzoeken in vier Gelderse gemeenten). De antwoorden op de enquêtevragen zijn geanalyseerd in een SPSS database.

Voor het meten van de effectiviteit van de pilot is vervolgens ook een tweede schriftelijke enquête verspreid. In deze casus gaat het echter niet om het effect van de interventie, dus ook niet om het verschil in beantwoording tussen de eerste en tweede enquête. Er wordt alleen gebruik gemaakt van de eerste enquête die voor de pilot als nulmeting gebruikt is.

Eén van de antwoorden uit deze enquête was voor het oorspronkelijke onderzoek rond de pilot slechts vluchtig geanalyseerd, maar is specifiek voor deze casus opnieuw en veel diepgaander geanalyseerd. Deze secundaire data-analyse is uitgevoerd op de antwoorden op de vraag: "Vindt u dat mensen goed met elkaar omgaan in uw buurt? Waarom wel/niet?"

Voor deze casus wordt ook gebruik gemaakt van de verslagen van de huiskamergesprekken. Juist deze kwalitatieve data bieden inzicht in de beleving van bewoners zelf over de buurt als context waarbinnen onderling zorg en hulp kan worden geboden. In tabel B1 worden een aantal gegevens over de deelnemers aan de huiskamergesprekken in Aalanden samengevat. De opkomst van bewoners op de huiskamergesprekken varieerde van 6 tot 40 procent; gemiddeld was 22 procent van de genodigde adressen vertegenwoordigd. De deelnemers waren vaker vrouwen dan mannen. De mannen die kwamen, deden dat vaak samen met hun vrouw. De verklaring is mogelijk dat sociale samenhang door de bewoners werd gezien als 'vrouwenzaak'. Dat was ook zichtbaar bij het houden van

mondelinge enquêtes in deze straten: ten minste drie keer haalde een man die aan de deur het verzoek kreeg mee te doen aan het onderzoek, zijn vrouw erbij omdat zij meer zou weten over de buurt dan hij of omdat zij “daarover ging”.

Tabel B1. Deelname huiskamergesprekken Aalanden

Straat	Datum in 2007	Tijdstip	Aantal deelnemers			Aantal adressen vertegenwoordigd	Aantal adressen genodigd	% deelnemende adressen
			m	v	tot.			
Haarbeek	5/4	20:00 – 22:30u	1	8	9	8	21	38
Bolksbeek	26/4	20:00 – 22:30u	3	4	7	4	26	15
Slingerbeek (gedeelte)	10/5	20:00 – 22:30u	9	9	18	12	30	40
Tilligterbeek	25/9	20:30 – 21:30u	2	2	4	2	31	6
Roelingsbeek	27/9	19:30 – 22:00u	1	5	6	6	32	19
Bredebeek	2/10	19:30 – 20:30u	3	1	4	3	20	15
Boomkesdiep	9/10	20:30 – 21:45u	5	7	12	9	49	18
Puutbeek	24/10	19:30 – 21:00u	2	5	7	7	26	27
Totaal	-	-	26	41	67	51	235	22

In de huiskamergesprekken is door een onderzoeker of student verslag gedaan van de gesprekken aan de hand van een observatieschema. De onderzoeker registreerde hierin onder andere hoeveel deelnemers er waren, of dit mannen of vrouwen waren, en hoeveel adressen vertegenwoordigd waren. Hij of zij registreerde ook de eigen observaties over de onderlinge contacten tussen de deelnemers (bijv. kent men elkaar al bij binnenkomst, wat zijn gespreksonderwerpen vooraf en in de pauze) en over de rol van de gespreksleider (bijv. laat ze iedereen aan het woord, hoe stelt ze de vragen). Van de gesprekken werd schriftelijk verslag gedaan. Hierbij is geen gebruik gemaakt van opnameapparatuur, maar de verslagen zijn door de twee aanwezige beroepskrachten (gespreksleider en assistent) beoordeeld op juistheid van de weergave, en ook bewoners ontvingen het verslag en waren in de gelegenheid eventuele correcties en opmerkingen aan de onderzoekers te sturen. De beroepskrachten hebben hier gebruik van gemaakt door enkele aanvullingen te doen op het verslag, de bewoners hebben geen aanvulling of correcties teruggegeven. De verslagen zijn voor deze casus onderworpen aan een secundaire analyse door middel van labeling en codering in Atlas-ti.

Ittersummerbroek

In de wijk Ittersummerbroek was de dataverzameling geïntegreerd in de pilot, een activerende enquête: bewoners interviewden bewoners over hun eigen ideeën voor hun buurt. De eerste interviews zijn afgenomen door enkele beroepskrachten van SWO en Vrijwilligerscentrale Zwolle en enkele bewoners die door SWO en Vrijwilligerscentrale waren geworven. Met deze eerste groep interviewers werd een schriftelijke vragenlijst ontworpen onder leiding van de onderzoeker. De onderzoeker was zo in de gelegenheid om de benodigde vragen naar achtergrondkenmerken toe te voegen, alsmede enkele

vragen die ook in het onderzoek in Aalanden waren gesteld, om onderlinge vergelijking mogelijk te maken. Zo zijn de stellingen indicatief voor sociale cohesie in de enquêtes opgenomen, en de vraag "Vindt u dat mensen goed met elkaar omgaan in uw buurt? Waarom wel/niet?"

Tijdens de eerste enquêteronde werden onder de respondenten voldoende mensen geworven die zelf interviews wilden afnemen bij andere buurtgenoten. De enquête kon zo verder activerend worden vormgegeven. In bijeenkomsten met bewoners werden de resultaten van de enquête besproken en enkele vervolgafspraken gemaakt. Enkele maanden later werd opnieuw een schriftelijke enquête uitgezet door de onderzoekers om de effectiviteit van dit traject te bepalen. In deze casus gaat het echter niet om de effectiviteit van deze interventie, maar om de beleving van de bewoners van de buurt als sociale eenheid en als context voor het vormgeven van informele hulp en zorg. Voor deze casus is gebruik gemaakt van data uit de eerste enquête. De respons en achtergrondkenmerken van de respondenten zijn samengevat in tabel B2.

Verantwoording onderzoek Gelderse gemeenten

De drie Gelderse gemeenten Westervoort, Putten, Barneveld en Wageningen zijn onderzocht in het kader van een onderzoeksprogramma gesubsidieerd door de Provincie Gelderland, gericht op het ontwikkelen van onderzoeksinstrumentarium voor het bepalen van de sociale kwaliteit in gemeenten, ten behoeve van ontwikkeling en evaluatie van Wmo-beleid. Het onderzoeksprogramma had tot doel de sociale kwaliteit in deze gemeenten in kaart te brengen, waaronder de mate van sociale cohesie, de hoeveelheid vrijwilligerswerk en mantelzorg, en de mate waarin mensen elkaar hulp bieden in diverse sociale verbanden, waaronder de buurt. Een deel van de vragen in de Zwolse onderzoeken is in dezelfde vorm gebruikt in onderzoeken in een onderzoeksprogramma voor Gelderse gemeenten in 2009 en 2010.

De onderzoeken bestonden uit een aantal onderdelen:

- Deskresearch voor het verzamelen en analyseren van bestaande kwantitatieve gegevens en actuele beleidsdocumenten
- Startbijeenkomst met maatschappelijke organisaties
- Schriftelijke vragenlijst aan maatschappelijke organisaties
- Schriftelijke vragenlijst aan inwoners
- Mondelinge interviews met vertegenwoordigers van organisaties en sleutelfiguren
- Themabijeenkomsten met vertegenwoordigers van organisaties en sleutelfiguren
- Slotbijeenkomst met alle betrokkenen

Voor de casus 'buurt' in deze studie wordt gebruik gemaakt van gegevens uit de schriftelijke vragenlijst aan bewoners, die zowel op internet als in een papieren versie ingevuld kon worden. Voor deze enquête aan bewoners is een aselecte steekproef getrokken uit alle bewoners van 16 jaar en ouder (in Westervoort: 18 jaar en ouder) in de gemeentelijke basisadministratie. De aantallen verschilden per gemeente: in elke gemeente werd in elk geval gestreefd naar een representatieve steekproef voor de hele gemeente, in gemeente Barneveld is een aanvullende steekproef gedaan om ook een representatief

beeld te verkrijgen per dorpskern. De vragenlijsten werden door de respondenten ingevuld op internet; respondenten die niet in staat waren de vragenlijst op internet in te vullen, konden een papieren vragenlijst opvragen bij de gemeente. De op papier ingevulde vragenlijsten werden handmatig ingevoerd. De data werden in een SPSS-databestand geanalyseerd. In tabel B2 staat de respons en enkele achtergrondkenmerken van de respondenten van de enquêtes samengevat.

Tabel B2 Achtergrondkenmerken respondenten Zwolle en Gelderse onderzoeken

	Zwolle, Aalanden		**Zwolle, Itterssummerbroek**	
N	**56**		**90**	
variabele	**gem.**	**%**	**gem.**	**%**
Leeftijd	50,6		51,2	
Geslacht				
man		32		31
vrouw		68		59
totaal		*100*		*100*
Soort woning				
huurwoning		43		36
koopwoning		57		64
totaal		*100*		*100*
Samenstelling huishouden				
1 persoon		14		19
(echt)paar z. thuisw. kind(eren)		43		29
1 ouder met thuisw. kinderen		12		1
(echt)paar met thuisw. kinderen		29		50
andere samenstelling		2		2
totaal		*100*		*100*
Opleiding				
geen, lagere school, basisschool		0		9
LBO, MAVO, MULO, VMBO		27		20
HAVO, MBO, VWO, HBS		41		35
HBO, WO		31		36
anders		2		0
totaal		*100*		*100*

Tabel B2 (vervolg) Achtergrondkenmerken respondenten Zwolle en Gelderse onderzoeken

	Putten		Westervoort		Dorpen Barneveld[29]		Wageningen	
N	**375**		**217**		**791**		**390**	
variabele	**gem.**	**%**	**gem.**	**%**	**gem.**	**%**	**gem.**	**%**
Leeftijd	51,1		51,1		50,4		48,4	
Geslacht								
man		38		38		47		48
vrouw		62		62		53		52
totaal		*100*		*100*		*100*		*100*
Soort woning								
huurwoning		16		16		26		29
koopwoning		84		84		74		56
totaal		*100*		*100*		*100*		*85**
Samenstelling huishouden								
1 persoon		7		7		11		14
(echt)paar z. thuisw. kind(eren)		47		47		40		43
1 ouder met thuisw. kinderen		2		2		3		2
(echt)paar met thuisw. kinderen		42		42		43		25
andere samenstelling		2		2		3		15
totaal		*100*		*100*		*100*		*100*
Opleiding								
geen, lagere /basisschool		6		6		7		4
LBO, MAVO, MULO, VMBO		38		38		34		17
HAVO, MBO, VWO, HBS		27		27		29		29
HBO, WO		25		25		26		50
anders		4		4		4		1
totaal		*100*		*100*		*100*		*100*

*) In Wageningen zijn ook de antwoordmogelijkheden ‘kamerbewoning’ en ‘anders’ toegevoegd met het oog op de studentenpopulatie. 11 % van de respondenten koos ‘kamerbewoning’ en 3 % ‘anders’.

[29] Gemeente Barneveld bestaat uit de kernen Barneveld, Voorthuizen, De Glind, Terschuur, Zwartebroek, Kootwijk, Kootwijkerbroek, Garderen en Stroe.

Tabel B3 Beantwoording stellingen over sociale cohesie

Percentage respondenten dat het (helemaal) eens is met de stelling	Aalanden Oost, Zwolle	Ittersummerbroek, Zwolle	Westervoort	Putten	Dorpen Barneveld	Wageningen	Heel Nederland (SCP, 2009)
n	**53**	**90**	**217**	**374**	**790**	**390**	
Ik heb veel contact met mijn directe buren.	55	70	71	75	68	63	54
In deze buurt gaat men op een prettige manier met elkaar om	74	-*	88	89	87	86	79
Ik woon in een gezellige buurt met veel saamhorigheid	40	-*	60	56	60	52	47
Ik ben tevreden met de bevolkingssamenstelling in deze buurt.	77	90	83	79	80	79	76

*) in Ittersummerbroek zijn niet alle stellingen gebruikt

In Zwolle is niet bewust gekozen voor buurten met een hoge sociale cohesie, maar uit analyse van de enquêtevragen blijkt wel dat er in Ittersummerbroek op de stellingen indicatief voor sociale cohesie gemiddeld positiever wordt gescoord dan gemiddeld in heel Nederland. De buurt Ittersummerbroek is gekozen met het oog op de specifieke opzet van de wijk: seniorenappartementen pal naast rijtjeshuizen voor jonge gezinnen. Van deze opzet werd verwacht werd dat het informele zorg tussen jong en oud in de hand zou werken, en daarom werd juist in deze wijk de pilot opgezet.

Voor de selectie van de straten in Aalanden is gekozen voor zowel straten met een hoge als met een lage verwachte mate aan sociale cohesie, op basis van bekende sociaaleconomische kenmerken (o.a. opleidingsniveau, aantal huurwoningen, prijsklasse woningen). De gemiddelde score op de stellingen voor sociale cohesie was ongeveer gelijk aan het Nederlandse gemiddelde. De huiskamergesprekken zijn echter juist in de straten met de laagste sociale cohesie helemaal niet doorgegaan, omdat de beroepskrachten er niet in slaagden hiervoor voldoende deelnemers te werven. Uit een vergelijking van de antwoorden van de respondenten in de straten die wel en niet deelnamen aan de huiskamergesprekken, blijkt dat er een verband bestaat tussen de deelname en de beantwoording van de stellingen over sociale cohesie (zie tabel B4)[30] De kwalitatieve data uit de huiskamergesprekken (de verslagen die voor deze casus gebruikt worden) betreffen dus data uit straten met een relatief hoge mate van sociale cohesie.

[30] Het verschil in beantwoording tussen de twee groepen is voor de eerste vier stellingen met een betrouwbaarheid van 95 % aangetoond aan de hand van de Mann-Whitneytoets. Voor de laatste stelling kan het verschil alleen worden aangetoond met een betrouwbaarheid van 90%.

Tabel B4 Beantwoording stellingen over sociale cohesie

Aantal (en percentage) respondenten dat het eens of zeer eens is met de stelling	Aalanden			Gemiddelde heel Nederland (SCP, 200931)
	8 straten met huiskamergesprek	5 straten zonder huiskamergesprek	alle 13 straten	
N	**39**	**14**	**53**	
Ik heb veel contact met mijn directe buren.	24 (62 %)	5 (36 %)	29 (55 %)	54 %
In deze buurt gaat men op een prettige manier met elkaar om	31 (79 %)	8 (57 %)	39 (74 %)	79 %
Ik woon in een gezellige buurt met veel saamhorigheid	19 (49 %)	2 (14 %)	21 (40 %)	47 %
Ik ben tevreden met de bevolkingssamenstelling in deze buurt.	33 (85 %)	8 (57 %)	41 (77 %)	76 %

Een kanttekening bij de gepresenteerde percentages voor Aalanden-Oost, is dat de steekproef klein is: in totaal namen 53 personen mee aan de nulmeting, waarvan 39 in de straten mét een huiskamergesprek en 14 in de straten zonder huiskamergesprek. Het totaal aantal adressen in de pilot was 373 (populatie N = 373), van deze adressen zijn er 125 benaderd met de vraag aan het onderzoek deel te nemen, en er deden uiteindelijk 53 respondenten mee (n = 53). De gevonden percentages in deze nulmeting zijn daarmee mogelijk niet representatief voor de hele populatie. Het is aannemelijk dat de hele populatie minder positief antwoordt op deze stellingen. De redenen die benaderde bewoners opgaven om niet mee te doen aan het onderzoek, betroffen namelijk vaak redenen die direct te maken hadden met een lage sociale cohesie ("Ik heb toch niet zoveel met mijn buurt" of "Ik ken hier helemaal niemand") of met factoren waarvan bekend is (o.a. Penninx, 2004 en De Hart e.a., 2002) dat ze een directe relatie hebben met sociale cohesie, zoals de woonduur ("Ik woon hier nog maar net") of de samenstelling van de bevolking ("Ik kan veel mensen niet eens verstaan"). Het is dus aannemelijk dat juist bewoners met een negatievere beleving van de sociale cohesie in de wijk niet deel hebben genomen aan het onderzoek. De gevonden percentages zijn dus op basis van de steekproef niet representatief te noemen, maar vormen in combinatie met de redenen voor de non-respons wel een duidelijke indicatie dat de huiskamergesprekken plaatsvonden in buurten met een bovengemiddelde mate aan sociale cohesie. Een zekere mate aan sociale cohesie lijkt zelfs een voorwaarde te zijn om in een straat een huiskamergesprek te kunnen organiseren. Ook de bereidheid om mee te doen aan het onderzoek was in de straten met een lage sociale cohesie gering. Waar onvoldoende sociale cohesie is, zijn bewoners ook niet bereid in gesprek te gaan over onderlinge aandacht, hulp en zorg tussen buren. Het is aannemelijk dat eenzelfde zelfselectie van respondenten plaatsgevonden heeft in de Gelderse gemeenten, ondanks dat de onderzoekspopulaties op basis van hun achtergrondkenmerken representatief kunnen worden geacht voor de betreffende gemeenten.

[31] Bijl e.a., 2009

Er is dus sprake van een doelgerichte selectie van de onderzoekspopulatie, zowel door de selectie van de onderzochte gebieden als door de selectie van respondenten daarbinnen. Deze selectie is voor het doel van dit onderzoek juist van belang. De Wmo gaat ervan uit dat wanneer er maar voldoende sociale cohesie is, buren elkaar wel zullen ondersteunen. Het is dus juist van belang om in wijken en buurten waar die sociale cohesie inderdaad in relatief hoge mate aanwezig is, na te gaan of de claims over 'de buurt' als participatiecontext stand houden: of de buurt wel herkend wordt als een sociale eenheid, zodat zebeschouwd kan worden als een in meer of mindere mate geïnstitutionaliseerde context voor participatie; of 'de buurt' wat betreft de ontstaans- en bestaansmotieven ervan en de participatiedoelen van de bewoners wel gericht is op het verlenen van informele hulp en zorg; en of in de buurt regels gelden die de context geschikt maken voor Wmo-doelen.

3. Onderzoek naar jonge mantelzorgers, allochtone mantelzorgers en mantelzorgers van ggz-cliënten

Het onderzoek 'Kwetsbaar evenwicht' betrof een verkennend onderzoek naar de ondersteuningsbehoefte van drie groepen mantelzorgers, die tot dan toe niet goed in beeld waren bij de gemeente. Dertig mantelzorgers namen deel aan dit onderzoek:

- Tien mantelzorgers van mensen met psychiatrische problematiek (negen vrouwen en één man)
- Negen allochtone mantelzorgers (zeven vrouwen en twee mannen; vier Turkse, drie Indonesische, één Iranese en één Marrokkaanse respondent)
- Met acht jonge mantelzorgers is direct contact geweest en daarnaast zijn twee indirecte cases verzameld over jonge mantelzorgers. Zeven van de tien cases betroffen meisjes, drie cases betroffen jongens. Eén indirecte case is aangedragen door een leerplichtambtenaar en één case is aangedragen door een jongere die nu zelf mantelzorger is maar kon terugblikken op een situatie waarin hij zelf langdurig zorgvrager was binnen het gezin en zijn broer de rol van mantelzorger vervulde.

Voor het onderzoek 'Kwetsbaar evenwicht' is ook gesproken met diverse professionals en informanten, maar voor de casus wordt alleen gebruik gemaakt van de verslagen van de gesprekken met mantelzorgers zelf, dus in totaal 27 verslagen.

De verslagen zijn gedeeltelijk een letterlijke weergave van wat de respondent heeft gezegd, gedeeltelijk samenvattingen door de onderzoekers. Ten behoeve van de betrouwbaarheid van de weergave is elk verslag in zijn geheel aan de betreffende respondent toegestuurd met de vraag of hun antwoorden op de juiste manier waren weergegeven. Eén respondent had bij dit verslag enkele aanvullingen, deze zijn in de tekst van het verslag overgenomen (dit is in het verslag herkenbaar gebleven als latere aanvulling). Op deze goedgekeurde verslagen is een secundaire data-analyse uitgevoerd door middel van axiale codering, met behulp van het analyseprogramma Atlas ti.

In de casus 'mantelzorgrelatie' in deze studie worden gedeelten uit de verslagen weergegeven. Waar het om letterlijke citaten gaat, staat het tekstgedeelte tussen dubbele aanhalingstekens. Waar het om een samenvattend verslag van de onderzoeker gaat, staat het gedeelte niet tussen aanhalingstekens. In beide gevallen betreft het teksten

waarvan de betreffende respondent heeft aangegeven dat het een juiste weergave betreft van zijn of haar verhaal.

4. Verantwoording onderzoek kerkelijke mantelzorgers

Het onderzoeksproject 'Kerk en Caritas' betrof een onderzoek naar kerkelijke vrijwilligers en mantelzorgers. Dit onderzoek is uitgevoerd door middel van literatuurstudie, kwantitatief onderzoek (gestructureerde schriftelijke vragenlijsten), en aanvullend kwalitatief onderzoek door middel van groepsgesprekken. Voor deze casus wordt gebruik gemaakt van de data verzameld via de vragenlijsten en van de verslagen van de groepsgesprekken met mantelzorgers.

Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek was aanvankelijk de bedoeling een vragenlijst te verspreiden onder een representatieve steekproef van de leden van vier orthodox-protestantse kerkgenootschappen, namelijk de Christelijk Gereformeerde Kerken, de Gereformeerde Gemeenten, de Gereformeerde Kerken Vrijgemaakt en de Protestantse Kerken in Nederland (hervormde richting). Van deze kerken had echter maar één kerkgenootschap de beschikking over een landelijk ledenbestand; de andere kerken hielden alleen per plaatselijke kerkgemeenschap een ledenbestand bij. Daarom is gekozen voor een andere selectie van de onderzoeksgroep, door twee plaatsen te selecteren waar alle vier de genoemde kerken goed vertegenwoordigd waren. Gekozen is voor één plaats in een stedelijke omgeving, Zoetermeer, en één plaats in een meer landelijke omgeving, Emmeloord. Alle belijdende leden[32] van de kerken van de vier genoemde kerkgenootschappen zijn benaderd met een vragenlijst. In totaal zijn 3062 vragenlijsten verspreid. Er zijn 590 vragenlijsten ingevuld, waarvan 97 op internet en 493 op papier. Hiermee bedraagt de respons 18,9 procent. Opvallend is dat de meeste vragenlijsten (85,7 %) zijn ingevuld door kerkleden die in het jaar voorafgaand aan het onderzoek vrijwilligerswerk hebben gedaan en/of mantelzorg hebben verleend. Het is mogelijk dat er enige zelfselectie heeft plaatsgevonden onder de benaderde groep: kerkleden die geen vrijwilligerswerk of mantelzorg hadden verleend, hadden minder affiniteit met het onderwerp van de vragenlijst, en waren daarom mogelijk minder bereid tot het invullen ervan.

Voor deze casus wordt alleen gebruik gemaakt van de data van de respondenten die mantelzorger waren. In de vragenlijst zijn enkele vragen opgenomen om vast te stellen of de respondent mantelzorger of vrijwilliger was. Om te bepalen wie mantelzorger was, is gevraagd: "Heeft u in de afgelopen 12 maanden onbetaalde hulp geboden aan:

- een oudere uit uw naaste omgeving? (ja/nee)
- een zieke uit uw naaste omgeving? (ja/nee)
- een gehandicapte uit uw naaste omgeving? (ja/nee)
- een psychisch zieke uit uw naaste omgeving? (ja/nee)
- een persoon, die stervende was? (ja/nee)
- mensen met beperkingen uit uw naaste omgeving, anders dan hierboven genoemd? (ja/nee)"

[32] De betreffende kerkgenootschappen kennen 'doopleden' en 'belijdende leden'; doopdlid is men vanaf de doop, in de regel kort na de geboorte; belijdend lid is men na openbare belijdenis van het geloof, meestal op volwassen leeftijd.

Wanneer een respondent één of meer van deze vragen met 'ja' beantwoordde, werd aan hen een aantal vragen over de geboden mantelzorg voorgelegd. Wanneer zij meerdere personen hadden verzorgd in het afgelopen jaar, werd hen gevraagd één daarvan te kiezen en de volgende vragen alleen over de zorg aan deze persoon in te vullen. De vragen voor mantelzorgers zijn ingevuld door 320 mantelzorgers. In tabel B5 worden enkele achtergrondkenmerken van deze respondenten samengevat.

Tabel B5 Achtergrondkenmerken mantelzorgers uit vier kerken in Emmeloord en Zoetermeer (n = 320)

variabele	gem.	%
Leeftijd	47,4	
Woonplaats		
Emmeloord		64,6
Zoetermeer		35,4
Totaal		*100,0*
Geslacht		
man		30,0
vrouw		70,0
totaal		*100,0*
Kerkgenootschap		
Christelijk Gereformeerde Kerk		23,5
Gereformeerde Gemeente		21,9
Gereformeerde Kerk Vrijgemaakt		30,8
Protestantse Kerk in Nederland		23,8
totaal		*100,0*
Samenstelling huishouden		
1 persoon		8,3
(echt)paar z. thuiswonende kind(eren)		26,8
1 ouder met thuiswonende kinderen		61,3
(echt)paar met thuiswonende kinderen		19,2
andere samenstelling		16,0
totaal		*100,0*
Opleiding		
geen, lagere school, basisschool		5,3
LBO, MAVO, MULO, VMBO		30,5
HAVO, MBO, VWO, HBS		33,9
HBO, WO		30,2
totaal		*100,0*

5. Verantwoording onderzoek kerkelijke vrijwilligers

Voor de casus in hoofdstuk 6 is gebruik gemaakt van de data van de respondenten uit het onderzoek 'Kerk en Caritas' die vrijwilliger waren. In de vragenlijst zijn enkele vragen opgenomen om vast te stellen of de respondent vrijwilliger was. Om te bepalen wie vrijwilliger was, is eerst een beschrijving voorgelegd van wat vrijwilligerswerk is, gevolgd door de vraag of de respondent vrijwilligerswerk gedaan had: "Met vrijwilligerswerk

bedoelen we: het werk dat mensen vrijwillig en onbetaald doen voor anderen, bij een kerk of bij een organisatie. Zij doen bijvoorbeeld vrijwilligerswerk in hun eigen kerk of bij een sprotclub, een verzorgingstehuis, een politieke partij, een christelijke boekhandel, etc. Voor dit werk ontvangen zij geen inkomen per maand, maar soms wel een reiskostenvergoeding of een cadeautje.

Heeft u in de afgelopen 12 maanden vrijwilligerswerk gedaan:

- In uw eigen kerk?
- In een andere kerk?
- Bij een christelijke organisatie of instelling?
- Bij een niet-christelijke organisatie of instelling?"

Deze vraag is ingevuld door 583 respondenten. 439 daarvan (75 %) beantwoordden één of meer van deze vier vragen met 'ja' beantwoordden. Aan hen is vervolgens een aantal andere vragen over hun vrijwilligerswerk voorgelegd. In tabel B6 worden enkele achtergrondkenmerken van deze respondenten samengevat.

Tabel B6 Achtergrondkenmerken vrijwilligers uit vier kerken in Emmeloord en Zoetermeer (n = 439)

	gem.	%
Leeftijd	47,3	
Woonplaats		
Emmeloord		67,0
Zoetermeer		33,0
totaal		*100,0*
Geslacht		
man		37,4
vrouw		62,6
totaal		*100,0*
Kerkgenootschap		
Christelijk Gereformeerde Kerk		26,1
Gereformeerde Gemeente		19,3
Gereformeerde Kerk Vrijgemaakt		29,8
Protestantse Kerk in Nederland		24,8
totaal		*100,0*
Samenstelling huishouden		
1 persoon		8,4
(echt)paar z. thuiswonende kind(eren)		29,2
1 ouder met thuiswonende kinderen		0,7
(echt)paar met thuiswonende kinderen		59,8
andere samenstelling		1,9
totaal		*100,0*
Opleiding		
geen, lagere school, basisschool		6,9
LBO, MAVO, MULO, VMBO		26,8
HAVO, MBO, VWO, HBS		34,1
HBO, WO		32,3

	gem.	%
totaal		*100,0*

Zowel in Emmeloord als in Zoetermeer heeft een groepsinterview plaatsgevonden met een aantal respondenten die hier bereidheid toe aangaven in de enquête. In deze interviews zijn de voorlopige resultaten van het onderzoek besproken, aan de hand van tabellen en figuren. Daarbij is doorgevraagd naar achterliggende motieven en verklaringen voor de gevonden resultaten.

6. Verantwoording analyse beleidsdocumenten kerkgenootschappen

Van zoveel mogelijk kerkgenootschappen in Nederland zijn documenten verzameld waarin de standpunten worden beschreven over de rol van de kerk in de samenleving, specifiek standpunten met betrekking tot de Wmo. Om de documenten te verzamelen is een beroep gedaan op de leden van het Beraad Kerk en Wmo. Aan dit beraad wordt deelgenomen door vertegenwoordigers van een groot aantal kerken en kerkgenootschappen:

- De Rooms Katholieke Kerk (RKK)
- De Protestantse Kerk in Nederland (PKN)
- De Christelijke Gereformeerde Kerken (CGK)
- De Gereformeerde Kerken vrijgemaakt (GKv)
- De Gereformeerde Gemeenten (GG)
- De Hersteld Hervormde Kerk (HH)
- De Evangelische Alliantie (EA) (vertegenwoordigt o.a. zes kleine kerkgenootschappen: de Verenigde Pinkster- en Evangeliegemeenten, het Leger des Heils, de Unie van Baptistengemeenten, de Alliantie van Baptisten en CAMA-gemeenten, de Kerk van de Nazarener en Rafaël Nederland)

Aan deze vertegenwoordigers is gevraagd naar documenten waarin hun kerken een standpunt innemen over hun rol in de uitvoering van de Wmo, zo mogelijk een formeel standpunt. Ook aan Samen Kerk in Nederland (SKIN), de koepelorganisatie van migrantenkerken in Nederland, is deze vraag voorgelegd. De ontvangen documenten zijn aangevuld met documentatie die de kerken in openbare digitale dossiers op internet ter beschikking stellen, onder andere via de portalwebsite KerkEnWmo.nl en via de websites van diverse kerkgenootschappen.

De kerken bleken meestal geen formele standpunten ingenomen te hebben op het niveau van een nationale synode of bisschoppenconferentie. Wel was in de meeste kerkgenootschappen of samenwerkingsverbanden (m.u.v. SKIN) een informatiepakket, brochure of instructie samengesteld voor de diaconale vrijwilligers op lokaal niveau. Deze instructies waren steeds op landelijk niveau samengesteld door een landelijke beleidsmedewerker of consulent, die door het kerkgenootschap of het samenwerkingsverband was aangesteld voor het opstellen en coördineren van diaconaal beleid van de betreffende kerken. Ze kunnen daarom worden gezien als documenten die representatief zijn voor het beleid van de betreffende kerken met betrekking tot de Wmo.

SKIN gaf per mail in antwoord op de gestelde vraag aan, dat de koepelorganisatie nog geen standpunt had ingenomen over de Wmo. Wel verstrekte de benaderde beleidsme-

dewerker twee documenten die de rol van de migrantenkerken in twee Nederlandse gemeenten in kaart brengen. In het voorwoord van beide onderzoeksrapporten beschrijft de voorzitter van SKIN de maatschappelijke rol van de migrantenkerken. De uitspraken hierin kunnen niet geheel als representatief voor de standpunten van alle migrantenkerken, maar alleen als een weergave van het standpunt van een representant van de migrantenkerken.

De documenten die zijn gebruikt zijn opgenomen in de literatuurlijst onder de kop 'kerkelijke documenten'.