

Binnengekomen 20 maart 2008  
Geaccepteerd 1 juli 2008

**Dr. Judith Metz** is als senior onderzoeker verbonden aan het Onderzoekcentrum Drechtsteden. In 2006 promoveerde zij bij de Universiteit voor Humanistiek op het onderzoek *De tweeledige werking van intermediairen voor burgerparticipatie*. Metz houdt zich bezig met de volgende onderwerpen: welzijnswerk, vrijwilligerswerk, participatie, burgerschap, professionalisering en diversiteit.

## ANATOMISCH MODEL VAN DE CIVIL SOCIETY VOOR DE WMO

JUDITH METZ

33

ANATOMISCH MODEL VAN DE CIVIL SOCIETY VOOR DE WMO

### INLEIDING

Met ingang van 1 januari 2007 is in Nederland de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van kracht. De Wmo vervangt de Welzijnswet, gedeelten van de Algemene wet bijzondere ziektekosten en gedeelten van de Wet voorzieningen gehandicapten. De inzet van de nieuwe wet is kwetsbare mensen, in de wet omschreven als 'mensen met een beperking, of een chronisch psychisch probleem en mensen met een psychosociaal probleem', zodanig te ondersteunen dat zij *zelfstandig* kunnen functioneren en deelnemen aan de maatschappij. De begeleidende kaderteksten van de Wmo leren dat het de bedoeling is dat de *civil society* – en niet de overheid – de benodigde ondersteuning gaat leveren.

Op papier verwacht de Wmo veel van de Nederlandse *civil society*. Het is echter nog de vraag in hoeverre deze verwachting in de praktijk gerealiseerd gaat worden. Als zelfstandige entiteit bestaat de *civil society* in Nederland nauwelijks. Nederlandse burgers geven via de staat vorm aan de samenleving. Ook in het Nederlandse sociale beleid is de Engelstalige term *civil society* een betrekkelijk nieuw begrip. Het gevolg is dat er veel vragen zijn over wat er in de Nederlandse context onder het begrip *civil society* verstaan kan

worden en wat de Nederlandse *civil society* concreet voor de doelstellingen van de Wmo kan betekenen. Tegelijkertijd begint de Wmo niet bij start. De wettekst biedt een wettelijk raamwerk. Nederland kan bogen op een historie van een sterk ontwikkeld particulier initiatief en een krachtig maatschappelijk middenveld. Sinds de jaren tachtig staat in het overheidsbeleid de activering van burgers centraal. Vermaatschappelijking van de zorg heeft haar intrede gedaan in de wereld van zorg en welzijn. In steeds meer instellingen en maatschappelijke organisaties zijn vrijwilligersbeleid en de begeleiding van vrijwilligers gangbaar. Het welzijnswerk heeft zich gespecialiseerd in contact- en ondersteuningsprojecten.

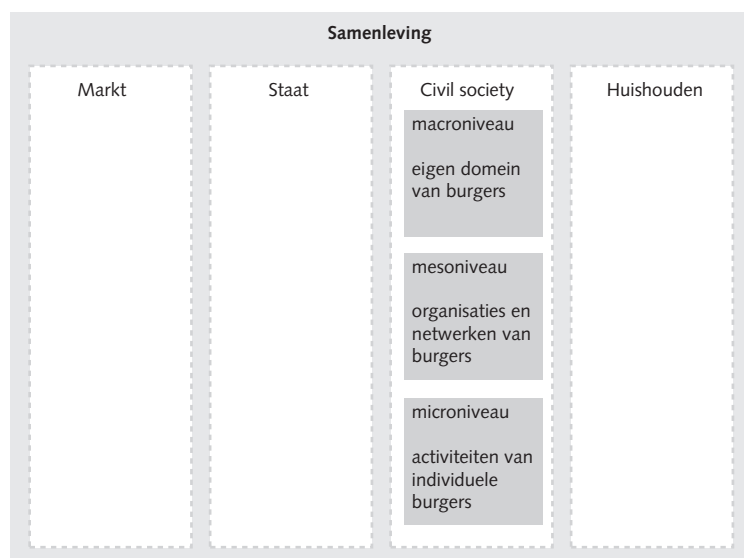
In deze bijdrage zoek ik een antwoord op de vraag op welke manieren de Nederlandse *civil society* in potentie aan de doelstellingen van de Wmo kan bijdragen.<sup>1</sup> Dit artikel biedt daarmee een eerste overzicht van de mogelijke bijdragen die de *civil society* aan de brede inzet van de Wmo kan leveren. Door aan te sluiten bij hedendaags overheidsbeleid en ontwikkelingen in zorg en welzijn maak ik tegelijkertijd zichtbaar op welke manieren de *civil society* reeds bijdraagt aan die inzet en welke knelpunten en aandachtspunten er voor (het stimuleren van) de *civil society* zijn.

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. Om te achterhalen wat de potentiële bijdragen van de *civil society* aan de doelstellingen van de Wmo zijn, maak ik gebruik van de analogie van het anatomisch model. Het anatomisch model is voor de meeste mensen bekend van de lessen biologie op de middelbare school. Het zijn de oefenpoppen en wandplaten die verschillende doorsneden van het menselijk lichaam laten zien waarin verschillende functies van het lichaam worden onderscheiden op basis van hun functionaliteit terwijl het lichaam tegelijkertijd als één geheel wordt beschouwd. Naar analogie van het anatomisch model werk ik de *civil society* open vanuit de verschillende functies die zij voor de doelstellingen van de Wmo kan vervullen. De beschrijvingen van de functies baseer ik enerzijds op inzichten uit de Angelsaksische literatuur over *civil society* en sociaal kapitaal en anderzijds op de hedendaagse uitvoeringspraktijk in overheid, zorg en welzijn. Deze bijdrage start echter met een verkenning van het concept *civil society* en van de functies van de *civil society* voor het samenleven.

### VERKENNING VAN HET BEGRIIP CIVIL SOCIETY

Ten grondslag aan het concept *civil society* ligt de idee dat de maatschappij niet uitsluitend politiek is georga-

niseerd. Naast een politieke samenhang kunnen er een maatschappelijke samenhang, een economische samenhang en een religieuze samenhang worden onderscheiden. Let wel: de tegengestelde gedachte dat de samenleving primair politiek georganiseerd is, heeft in Nederland een brede aanhang (Metz, 2006). Het begrip *civil society* verwijst naar dat deel van de maatschappij dat wordt aangeduid als *maatschappelijke samenhang*. Iedere samenhang heeft een eigen structuur en eigen instituties en lidmaatschapsverbanden. Centraal in de maatschappelijke samenhang staan de verbanden tussen burgers, door Paul Dekker (2002) aangeduid als vrijwillige associaties van burgers. De term vrijwillig moet niet verward worden met vrijwilligerswerk. Vrijwillig verwijst hier naar de vrijheid van deelname. In de woorden van Paul Dekker: 'Deelname is een keuze en ligt niet vast door afkomst of status, en uittreding brengt geen hoge kosten met zich mee, ook niet psychisch (je wordt in je omgeving niet als paria behandeld)' (Dekker, 2002). De omschrijving 'associaties' benadrukt de diversiteit van vormen die de relaties tussen burgers kunnen aannemen. Volgens Dekker (1994; 1999; 2002) lopen de opvattingen uiteen over wat tot de *civil society* gerekend kan worden. De verschillende benaderingen hebben gemeenschappelijk dat het onderscheidend kenmerk van dat deel van de samenleving dat wordt aangeduid als *civil society* is dat burgers er gezamenlijk – als indi-



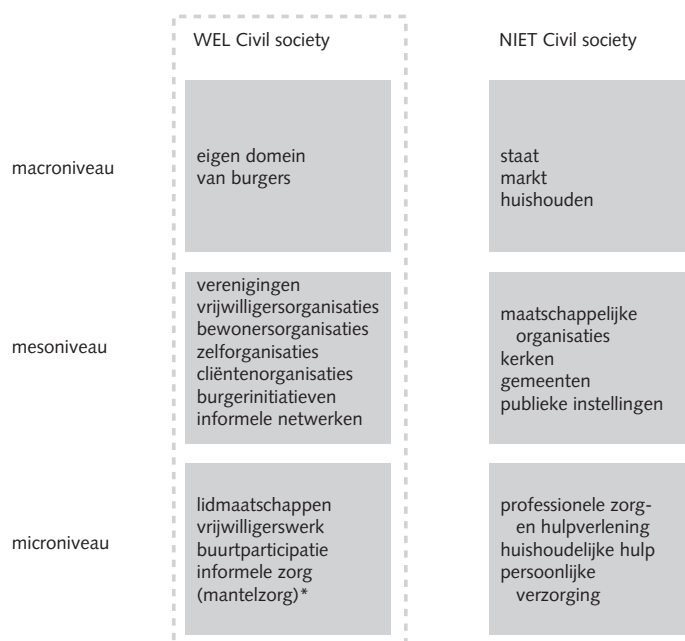
Figuur 1: Drie niveaus van de civil society

vidu<sup>2</sup> – de dienst uit maken, in tegenstelling tot andere domeinen waarin bijvoorbeeld een overheid of een kerkelijke autoriteit bepalend is (Habermas, 1992; Perez-Diaz, 1993; Warren, 2001; Rueschemeyer, 1998). Figuur 1 illustreert de afbakening van de *civil society*.

Met het vaststellen dat het onderscheidende kenmerk van de *civil society* het eigen domein is van burgers, stuiten we op een belangrijk aandachtspunt in de omgang met de *civil society* voor overheden, maatschappelijke organisaties en professionals. Strikt beschouwd vormt iedere vorm van inmenging door 'niet-civil society'-organisaties of -personen een aantasting van het eigen domein van de *civil society* en daarmee een ondermijning van de kern van de *civil society*. Recent onderzoek bevestigt dit aandachtspunt. Daaruit blijkt dat het een belangrijke valkuil is van overheden en professionele organisaties om de regie te houden in relatie tot de *civil society*. Het gevolg is dat burgers en hun verbanden afhaken omdat er onvoldoende ruimte is voor hun initiatieven en inbreng (RMO, 2006; Metz, 2006).

Nu het begrip *civil society* is afgebakend, is het de vraag welke delen van de Nederlandse samenleving tot de *civil society* gerekend kunnen worden. De *civil society* bestaat uit drie niveaus: microniveau, mesoniveau en macroniveau. Op macroniveau gaat het om het eigen domein van de *civil society* ten opzichte van overheid, markt en huishouden (vaak aangeduid als de privésfeer of 'achter de voordeur').

Op mesoniveau betreft het de organisaties en de netwerken van de burgers, ook wel '*civil society*'-organisaties en -netwerken genoemd, die deel uitmaken van het eigen domein van burgers (en niet-professionals). Een voorbeeld van een '*civil society*'-organisatie is de vereniging Humanitas of de scouting. Beide zijn namelijk verenigingen met burgers aan het roer. Leger des Heils, MEE en de GGZ zijn geen '*civil society*'-organisaties omdat die organisaties door professionals worden geleid. Ook burgerinitiatieven zijn een voorbeeld van '*civil society*'-netwerken. Kerken vormen in Nederland een grensgeval. Kerken die meer hiërarchisch georganiseerd zijn en waarin kerkelijke leiders een centrale rol hebben, maken geen deel uit van de *civil society*. Daarentegen kunnen kerken die meer



\* Mantelzorg hoort formeel niet tot de *civil society* maar wordt daar in de WMO wel toe gerekend.

Figuur 2: Afbakening civil society in de Wmo

basisdemocratisch georganiseerd zijn, wel tot de *civil society* gerekend worden.

Op microniveau gaat het om de individuele leden van de *civil society* die zich vrijwillig inzetten voor andere burgers of het eigen domein van burgers. Voorbeelden daarvan zijn het doen van vrijwilligerswerk, het bieden van informele zorg of actief zijn in de buurt of wijk.

Mantelzorg maakt volgens deze definitie geen onderdeel uit van de *civil society*. Mantelzorg verwijst naar langdurige en intensieve zorg voor verwanten of vrienden. De verwantschapsrelatie die er tussen de mantelzorg en de zorgontvanger bestaat, maakt dat mantelzorg tot het privé-domein van burgers wordt gerekend. Binnen het kader van de Wmo wordt mantelzorg meestal wel tot het domein van de *civil society* gerekend. Figuur 2 vat samen wat in het Nederlandse sociaal beleid wel en wat niet tot de *civil society* wordt gerekend.

#### BELANG VAN VRIJWILLIGE ASSOCIATIES

In de voorgaande paragraaf hebben we het begrip *civil society* gedefinieerd als vrijwillige associaties van burgers. Deze vrijwillige associaties van burgers zijn van belang voor de maatschappij als geheel én voor de individuele burgers. Voor beiden geldt dat de vrijwillige associaties in grote lijnen twee functies hebben: (1) publieke (opinie- en macht)vorming en (2) sociaal kapitaal.

De publieke (opinie- en macht)vorming verwijst naar de bijdrage van de verbanden tussen burgers aan democratisch bestuur. In de woorden van Paul Dekker (2002): 'Organisaties geven macht aan mensen en groepen die weinig andere machtsbases hebben dan hun aantal, ze maken collectieve actie mogelijk en ze brengen in bredere kring processen van wilsvorming en de identificatie van gemeenschappelijke belangen op gang; ze ontwikkelen onderling netwerken en vormen als *civil society* een tegenmacht voor de staat' (p. 19). Opinie- en machtsvorming zijn niet de enige functies van de verbanden tussen burgers die van belang zijn voor het functioneren van een democratie. Publieke vorming verwijst tevens naar de opvoeding tot democratisch burger. Individuele burgers krijgen door te participeren maatschappelijke en politieke informatie.

Daarnaast leren mensen door mee te doen communicatieve en organisatorische vaardigheden, ook wel bekend als de *civic skills* (Almond en Verba, 1963; Putnam, 2000; Bang en Sorensen, 2001; Fung en Wright, 2003; Metz, 2006). Voorbeelden daarvan zijn omgaan met afwijkende meningen, spreken in het openbaar en het beleggen van een bijeenkomst. Uit Vlaams onderzoek blijkt dat de bijdrage van participeren in de *civil society* aan de 'opvoeding tot democratisch burger' qua effect vergelijkbaar is met die van het onderwijs (Elchardus e.a., 2001).

De tweede functie van de *civil society* is sociaal kapitaal. Het begrip sociaal kapitaal is breed bekend geworden door het werk van de Amerikaanse onderzoeker Robert D. Putnam (2000). Sociaal kapitaal wordt opgebouwd wanneer mensen zich verenigen, ongeacht of dat is voor het najagen van politieke doeleinden of voor een maandelijkse kaartavond. Sociaal kapitaal verwijst naar sociale relaties (het sociale netwerk) en de hulpbronnen die daarin aanwezig zijn. Die hulpbronnen kunnen zeer divers van aard zijn en bijvoorbeeld variëren van toegang tot een (lokale) politicus, het gebruik van een vakantiehuis tot emotionele steun. De gedachte is dat een individu, via die sociale relaties, toegang heeft tot de hulpbronnen die in het sociale netwerk aanwezig zijn. Sociaal kapitaal heeft drie functies voor de maatschappij en het individu. De aanwezigheid van sociale relaties betekenen een sociale samenhang. Voor de maatschappij biedt dat sociale cohesie en voor individuen betekent dat het voorkomen van sociaal isolement. Behalve de sociale geworteldheid en emotioneel welbevinden gaat het bij sociaal kapitaal ook om de hulpbronnen in de netwerken. De aanwezigheid daarvan maakt de maatschappij en het individu rijker. Ten slotte bevordert sociaal kapitaal, via de sociale netwerken en de daarin aanwezige hulpbronnen, de zelfredzaamheid van de samenleving en het individu (Metz, 2007).

De *civil society* heeft mogelijk nog een derde functie: het scheppen van vertrouwen. Door Putnam (1993) en Misztal (1995) wordt een algemeen vertrouwen in medeburgers, samenleving en overheid als absolute voorwaarde gezien voor het functioneren van een democratie. De veronderstelling dat de *civil society* vertrouwen scheidt, borduurt voort op de gedachte dat vrijwillige verbanden tussen burgers functioneren als

een leerschool in die zin dat burgers er waardevolle contacten leggen, samenwerken en beslissingen nemen met medeburgers en vaardigheden opdoen die van pas komen voor maatschappelijk en politiek functioneren. Het is deze training in en het uitoefenen van burgerlijke deugden die volgens wetenschappers als De Tocqueville (1835) en Almond en Verba (1963) leiden tot het ontstaan van het vertrouwen dat verondersteld wordt noodzakelijk te zijn voor het functioneren van een democratische politiek. Zowel de vraag of de *civil society* werkelijk van belang is voor dat algemene vertrouwen in burgers, samenleving en overheden als de vraag of het algemene vertrouwen noodzakelijk is voor het functioneren van een democratie is sinds jaren een onderwerp van debat. Uitgebreid nationaal en internationaal sociaal-wetenschappelijk onderzoek heeft hier geen uitsluitsel over kunnen geven. In dit artikel laat ik deze functie verder buiten beschouwing.

Als we nu vanuit de afbakening en de twee onomstreden functies van de *civil society* voor het samenleven kijken naar de wettekst van de Wmo, wordt zichtbaar dat de *civil society* op vijf manieren kan bijdragen aan de doelstellingen van de Wmo: (1) bij algemene burgerparticipatie in het Wmo-beleid; (2) bij cliëntenparticipatie in Wmo-beleid en -uitvoering; (3) via het bieden van maatschappelijke ondersteuning; (4) voor leefbaarheid en sociale samenhang en (5) als ontvangende samenleving. In de volgende paragrafen werk ik deze functies uit.

#### BURGERPARTICIPATIE IN DE BELEIDSVORMING

Artikel 11 van de Wmo regelt de inspraak van burgers in de beleidsontwikkeling. Deze inspraak is niet specifiek voor de Wmo, hoewel het opvallend is dat deze standaardinspraak expliciet in de wetstekst is opgenomen. Gemeenten kunnen voor deze algemene burgerinspraak gebruikmaken van het in de gemeenten bestaande instrumentarium.

Publieke opinie- en machtsvorming zijn belangrijke functies van de *civil society* (Dekker, 2002). Wanneer gemeenten meer aandacht willen besteden aan het betrekken van de bevolking bij het lokale Wmo-beleid kunnen zij daarvoor een beroep doen op de *civil*

*society*. Deze kan een rol spelen in het agenderen van de Wmo, de opinievorming over de Wmo en de vertegenwoordiging van burgers in inspraakorganen.

Omdat het hier gaat om het agenderen en het vormen van een publieke opinie over de invulling van de Wmo, kan het best contact worden gezocht met enerzijds opiniërende netwerken en organisaties, zoals lokale debatcentra, en anderzijds met netwerken en organisaties die direct belanghebbende zijn, zoals een lokale scoutinggroep of een buurtcomité.

Een aandachtspunt is dat het merendeel van de belanghebbende organisaties bij de Wmo maatschappelijke organisaties en geen '*civil society*'-organisaties zijn (Metz, 2006). Voordat organisaties worden benaderd, is het noodzakelijk te weten wat de achtergrond en organisatiestructuur van de desbetreffende organisaties zijn. Dit betekent overigens niet dat maatschappelijke organisaties geen rol kunnen spelen in de agendering en de opinievorming rond de Wmo bij burgers.

Wel dienen lokale overheden dan onderscheid te maken tussen de eigen belangen van de maatschappelijke organisaties en de belangen van burgers.

Woningcorporaties en zorginstellingen zijn voorbeelden van maatschappelijke organisaties die belanghebbende zijn in de Wmo.

Het betrekken van burgers die niet direct belanghebbende zijn bij de Wmo als cliënt, mantelzorger of vrijwilliger in de zorg, is een tweede aandachtspunt. Zij realiseren zich vaak niet dat de Wmo hen ook aangaat. Dit is een vraagstuk waar het gehele (lokale) openbare bestuur mee worstelt.

#### CLIËNTENPARTICIPATIE

Artikel 11 lid 4 en artikel 12 lid 1 Wmo regelen de inspraak van cliënten en kwetsbare burgers. De wet schrijft voor dat de gemeente zich op de hoogte stelt van de belangen en behoeften van die burgers die dat zelf niet goed kenbaar kunnen maken of niet gewend zijn dat te doen. Dit geldt bijvoorbeeld voor daklozen, geïsoleerde ouderen, eerstegeneratiemigrantenvrouwen die de Nederlandse taal nauwelijks machtig zijn en zelden hun huis verlaten, verslaafden of mensen met een zintuiglijke beperking. Eén van de wettelijk vastgelegde vormen is het raadplegen van 'vertegenwoordigers van representatieve organisaties van de

kant van de vragers op het gebied van maatschappelijke ondersteuning'.

In de meeste gemeenten heeft de cliëntenparticipatie vorm gekregen in de Wmo Adviesraad (SGBO, 2008). Er zijn signalen dat niet alle (potentiële) cliënten van de Wmo en kwetsbare burgers die niet gewend zijn om deel te nemen aan inspraakprocessen en niet maatschappelijk actief zijn, vertegenwoordigd worden door één van de deelnemende organisaties aan de Wmo Adviesraad. Op dit moment zijn er problemen met de cliëntenparticipatie van verslaafden, daklozen en vrouwen uit de vrouwenopvang.<sup>3</sup> Het is te betwijfelen of de Wmo Adviesraad de beste vorm is om cliëntenparticipatie te realiseren.

Net als bij burgerparticipatie kan de *civil society* uitkomst bieden. Zij kan een rol spelen in de agendering van de Wmo bij cliënten en kwetsbare burgers die niet op de hoogte zijn van de Wmo, in de opinievorming over de Wmo en de vertegenwoordiging van groepen burgers. De sociale netwerken van de *civil society* kunnen gebruikt worden om in contact te komen met kwetsbare burgers. Daarvoor kan contact worden gezocht met de zelforganisaties en informele netwerken van zeer kwetsbare doelgroepen zoals zelforganisaties van migrantenvrouwen of daklozen. Daarnaast kan een beroep worden gedaan op formele '*civil society*'-organisaties en informele netwerken om in contact te komen met kwetsbare mensen. Hierbij kan worden gedacht aan de vrijwillige huisbezoekgroepen vanuit het Rode Kruis of ouderenzorg en sleutelpersonen in de buurt.

Een belangrijk aandachtspunt bij cliëntenparticipatie is de vraag in hoeverre de deelnemers aan adviesraden en de vertegenwoordigende intermediaire organisaties werkelijk representatief zijn voor hun achterban. Het is een speciaal type persoon die het leuk vindt om mee te denken in adviesraden. Uit onderzoek naar interactief beleid blijkt dat de visie van deze persoon vaak niet representatief is. Hetzelfde geldt voor de vertegenwoordigende intermediaire organisaties (Schillemans, 2007).

## MAATSCHAPPELIJKE ONDERSTEUNING

De kern van de Wmo wordt gevormd door de artikelen 1, 4 en 10. Samen regelen zij wat onder maat-

schappelijke ondersteuning wordt verstaan en wie welke rechten kan laten gelden op maatschappelijke ondersteuning waarbij het de bedoeling is dat de *civil society* deze ondersteuning biedt. De Wmo vraagt hiermee veel van de Nederlandse bevolking. Om te voorkomen dat kwetsbare mensen de dupe worden van een eventueel gebrek aan ondersteuning, kent de wet het compensatiebeginsel. Dat houdt in dat de gemeentelijke overheid voorzieningen treft die het zelfstandig functioneren en de maatschappelijke participatie van kwetsbare mensen garandeert. Om mantelzorg en vrijwilligerswerk te stimuleren en overbelasting van mantelzorgers en vrijwilligers te voorkomen schrijft de wet ondersteuning van mantelzorg en van vrijwilligerswerk voor.

Met het beroep op de *civil society* voor ondersteuning van kwetsbare mensen door de Wmo wordt een beroep gedaan op het in de *civil society* aanwezige sociaal kapitaal. Het gaat dan om het gebruiken van die hulpbronnen die in de *civil society* aanwezig zijn, ten gunste van de leden van de samenleving.

Overigens is het bieden van ondersteuning één manier waarop de zelfredzaamheid en de participatie van kwetsbare mensen bevorderd kan worden. Een andere manier is het zodanig – laagdrempelig – inrichten van de samenleving dat kwetsbare mensen geen ondersteuning nodig hebben om te participeren, zie daarvoor de paragraaf 'Ontvangende samenleving'.

De *civil society* is op micro- en mesoniveau betrokken bij het bieden van maatschappelijke ondersteuning. Bij de ondersteuning op mesoniveau gaat het om de organisaties en netwerken die de maatschappelijke ondersteuning door individuen organiseren. Dit laatste is van belang omdat slechts een deel van de maatschappelijke ondersteuning spontaan wordt geboden. Een groot deel verloopt via de bemiddeling van netwerken en organisaties. De '*civil society*'-netwerken en -organisaties in zorg en welzijn houden zich primair bezig met de praktische organisatie van de ondersteuning. Dat betekent dat zij de hulpvraag oppakken, iemand zoeken die de benodigde ondersteuning kan bieden en ervoor zorgen dat de gevraagde steun werkelijk wordt geboden. Daarnaast vervullen de '*civil society*'-netwerken en -organisaties een signaleringsfunctie voor leemten in het ondersteuningsaanbod en hebben zij een traditie in het ontwikkelen van nieuwe

vormen van ondersteuning (Scholten, 2000; Devilee, 2005; Metz, 2006).

De ondersteuning op microniveau bestaat uit de hulp die individuele burgers aan mensen in hun omgeving bieden. Er bestaat een grote variatie in het ondersteuningsaanbod en in de aard van de relaties die ten grondslag liggen aan de geboden ondersteuning. Globaal zijn er vijf verschillende vormen van ondersteuning te onderscheiden. Het kan gaan om het onderhouden van sociale contacten met mensen die dat zelf niet kunnen. Activerende ondersteuning ligt in het verlengde van de contactactiviteiten. Inzet is om mensen zodanig te ondersteunen dat zij daarna zelf verder kunnen of rondom degenen een sociaal netwerk te vormen dat de ondersteuning overneemt. Daarnaast bestaat er praktische ondersteuning zoals boodschappen doen, een klussendienst, transportservice of thuisadministratie. Hierbij houdt de gebruiker van de dienstverlening volledig zelf de regie in handen. Een wat verdergaande vorm is coachende ondersteuning. De kern daarvan is dat mensen begeleiding krijgen op een specifiek thema. Voorbeelden daarvan zijn: opvoedingsondersteuning en mentoraatprojecten. Ten slotte zijn er vergaande en structurele vormen van ondersteuning zoals voogdijschap en bewindvoerschap. In die situaties heeft de voogd of de bewindvoerder de regie over de cliënt.

Een aandachtspunt bij maatschappelijke ondersteuning is in hoeverre de typen ondersteuning die de *civil society* kan bieden, aansluit bij de behoeften die kwetsbare mensen aan ondersteuning hebben (Van Houten, 1999; 2004). Dit is een terugkerende en klassieke vraag in zorg en welzijn waarover het laatste woord nog niet is gezegd. Welke zorg en ondersteuning moet door professionals worden geboden en wat kan door niet-professionals worden gedaan?

### LEEFBAARHEID EN SOCIALE SAMENHANG

De relevantie van de *civil society* voor de leefbaarheid en de sociale samenhang van buurten en wijken is weinig belicht. Artikel 1, lid 1 van de Wmo wijdt er welgeteld één regel aan. Ook in de uitwerking van de Wmo is beperkt aandacht voor de relatie tussen *civil society* en leefbaarheid en sociale samenhang. Dit is

opmerkelijk omdat de *civil society* een belangrijke rol kan spelen in de leefbaarheid en sociale samenhang van buurten en wijken. Met de aanwezigheid van een *civil society* op buurt- en wijkniveau gaat het om de aanwezigheid van sociale relaties tussen burgers binnen een buurt of een wijk, die daarmee garant staan voor de sociale samenhang in de buurt of de wijk. Het is overigens nog wel de vraag in welke mate er in iedere buurt of wijk een 'eigen' *civil society* aanwezig is. De sociale samenhang in de directe woonomgeving is belangrijk voor sociale controle. Sociale controle heeft in Nederland een negatieve bijklank en wordt geassocieerd met aantasting van privacy en de bekrompenheid uit de jaren vijftig van de vorige eeuw. Uit diverse onderzoeken blijkt dat sociale controle één van de meest functionele instrumenten is in de bestrijding van verloedering en (sociale) onveiligheid (Wittebrood en Van Dijk, 2007; Wittebrood en Van Beem, 2004). De wetenschap dat het gezien wordt, maakt dat er enerzijds minder wordt vernield en anderzijds geeft het mensen het vertrouwen dat er hulp komt, mocht er iets gebeuren. Sociale samenhang is ook van belang voor maatschappelijke ondersteuning: mensen die elkaar ontmoeten, weten van elkaar wanneer (tijdelijke) ondersteuning nodig is, en bieden die vaak ook. Naast de sociale samenhang draagt de *civil society* van de buurt en de wijk bij aan de beschikbaarheid van de kapitaalbronnen in de directe woonomgeving, ten gunste van die woonomgeving. Het is belangrijk om niet uit het oog te verliezen dat sterke sociale samenhang een keerzijde kent. Zo zijn er de al eerdergenoemde nadelen van sociale controle. Een tweede keerzijde is dat sterke sociale verbanden anderen kunnen buitensluiten. Deze anderen kunnen zowel migranten en kwetsbare groepen zijn als de overheid. Ten slotte kunnen sterke verbanden de sociale mobiliteit van de onderklasse belemmeren (Blokland, 2001; 2002; Putnam, 2000). In het kader van wijkgericht werken en burgerparticipatie steken gemeenten veel energie in het betrekken van burgers bij de inrichting van de wijk. Voor de Wmo is de herhaalde ontmoeting van belang. De betrokkenheid van burgers bij het beleid over en de inrichting van de buurt of wijk is een eerste ontmoeting. Alleen als die ontmoeting een vervolg krijgt, kan het een basis zijn voor de vorming van een sociaal net-

werk (Van der Heijden, 2007). In het kader van prachtwijken gaat er veel aandacht naar probleemwijken. Vanuit het oogpunt van maatschappelijke ondersteuning is de focus op probleemwijken minder vanzelfsprekend. De onderlinge steun in een kwetsbare wijk als Ondiep of Kanaleneiland kan groter zijn dan in een VINEX-locatie als Leidsche Rijn.

## ONTVANGENDE SAMENLEVING

Inzet van de Wmo is het bevorderen van de zelfstandige deelname van kwetsbare mensen aan het maatschappelijk verkeer. Sinds midden jaren negentig gaat de voorkeur uit naar deelname aan onderwijs of betaald werk. Van degenen voor wie deelname aan onderwijs of arbeid niet mogelijk is, wordt verwacht dat zij vrijwilligerswerk doen, of wanneer dat te hoog gegrepen is, deelnemen aan ontmoetingsactiviteiten. Voor de *civil society* heeft dat tot gevolg dat kwetsbare mensen, zeker wanneer zij geen betaald werk verrichten, meer gaan participeren in de '*civil society*'-netwerken. Dat betekent dat de *civil society* naast leverancier van participatie en ondersteuning ook ontvanger is van de gewenste toegenomen participatie van kwetsbare groepen.

In dit artikel is tot nu toe gedaan alsof het bieden van maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare mensen de enige manier is om hun participatie mogelijk te maken. Er is ook een andere aanpak mogelijk: het zodanig inrichten van de samenleving dat zij voor iedereen, ongeacht de beperking, toegankelijk is. Er bestaan op dit moment drie manieren om de maatschappij meer laagdrempelig te maken: door het wegnemen van belemmeringen, door het bieden van vanzelfsprekende ondersteuning en via actief gastvrouw/heerschap.

Het wegnemen van belemmeringen voor participatie en meer laagdrempelig inrichten is een eerste manier waarop de ontvangende samenleving kan bijdragen aan de maatschappelijke participatie van kwetsbare mensen. Het klassieke voorbeeld is de vanzelfsprekende aanwezigheid van liften en rolstoeltoiletten, hoorringleidingen/doventolken en braille of gesproken vertalingen in ontmoetingsruimten van de *civil society*. Een minder bekend voorbeeld van belemmeringen in participatie zijn de eigen omgangsvormen en cultuur

van '*civil society*'-organisaties en -netwerken. Als het in de organisatie de norm is dat mensen naast hun vrijwillige inzet fulltime werken, voelt een fulltime moeder of een werkloze, kinderloze man zich wat minder op haar of zijn plaats. Hetzelfde kan gelden voor verschillen in leeftijd, klasse of etniciteit (Kupurus, 2005; Metz, 2006; 2007c). Deze belemmeringen hangen vaak samen met beeldvorming en verschillen in participatiestijl.

Een tweede manier waarop de ontvangende samenleving kan bijdragen aan de maatschappelijke participatie van kwetsbare mensen, is door meer vanzelfsprekend ondersteuning te bieden. Wanneer het vanzelfsprekend is om iemand die slecht ziet, te helpen met oversteken of iemand die nauwelijks kan lopen, in de trein te tillen hoeven daar geen speciale voorzieningen of ondersteuning voor geboden te worden.

Vanzelfsprekende ondersteuning wordt al geboden, maar is nog te beperkt om het aanbod van georganiseerde ondersteuning op aan te passen.

Een derde manier van meer toegankelijk maken van de ontvangende samenleving is door Doortje Kal ontwikkeld voor de psychiatrie en heet: kwartiermaken.

Kwartiermaken staat voor de poging een maatschappelijk klimaat te bevorderen waarin meer mogelijkheden ontstaan voor kwetsbare mensen om erbij te horen naar eigen wensen en mogelijkheden. Een voorbeeld hiervan is de aanwezigheid van gastvrouwen of gastheren in buurtcentra, sportverenigingen of vrijwilligerswerk. Zij heten kwetsbare mensen welkom, stellen hen voor aan andere leden en nemen hen de eerste periode op sleeptouw totdat zij genoeg mensen kennen en ingeburgerd zijn om met behoud van hun anders-zijn, zelf aan de slag te gaan (Kal, 2001; Kal, 2007).

## BEPERKINGEN VAN HET LICHAAM

Het anatomisch model is gericht op de functionaliteit van de lichaamsfuncties. Het model besteedt minder aandacht aan fysieke grenzen. De *civil society* heeft net als het menselijk lichaam, eigenschappen die haar functioneren beperken. Drie opmerkingen over de grenzen van de *civil society*.

In de wetstekst van de Wmo staat dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wmo. Op hun beurt dragen gemeenten de daadwerkelijke uit-



voering grotendeels over aan maatschappelijke organisaties en professionals. Deze centraliteit van gemeenten, maatschappelijke organisaties en professionals in de uitvoering van de Wmo staat op gespannen voet met het streven dat de *civil society* een grotere rol gaat spelen in het bieden van de benodigde ondersteuning. Het onderscheidende kenmerk van de *civil society* is immers dat het het eigen domein is van burgers. Voor de gewenste betrokkenheid van de *civil society* bij de doelstellingen van de Wmo betekent dit dat gemeenten en maatschappelijke organisaties daar niets over te zeggen hebben. De *civil society* bepaalt zelf of, op welke wijze en in welke mate zij bijdraagt aan de doelstellingen van de Wmo.

Een tweede kwestie is dat de woorden 'mogelijke bijdragen' en 'potentie' suggereren dat de *civil society* meer ondersteuning kan bieden dan op dit moment gebeurt. Landelijke cijfers laten echter zien dat de Nederlandse bevolking veel participeert in vrijwilligerswerk en informele zorg. De deelname aan vrijwilligerswerk door de Nederlandse bevolking ligt sinds 2001 onveranderlijk rond de 41% (Kuperus e.a., 2007). In 2006 hielpen 1,4 miljoen Nederlanders zieke of gehandicapte familieleden (De Boer en Timmermans, 2007). Voor de potentiële bijdragen van de *civil society* aan de Wmo heeft de grote inzet van de Nederlandse bevolking in vrijwilligerswerk en mantelzorg consequenties (zie ook Metz, 2006; 2007d). Zo is het de vraag of de Nederlandse *civil society* nog meer ondersteuning kan bieden. Demografische ontwikkelingen en arbeidsmarktbeleid onderschrijven deze grenzen. Als gevolg van de vergrijzing van de Nederlandse bevolking en de vermaatschappelijking van de zorg neemt de belasting op de gezonde, weerbare en werkende bevolking toe. Behalve voor een gezonde economie en financiering van de ondersteuning moeten zij met de Wmo ook de praktische zorg en ondersteuning leveren. Hierbij is het de vraag wat de uitwerking is van sociale activering en het stimuleren van arbeidsparticipatie van vrouwen op maatschappelijke ondersteuning. De inzet van deze beleidsmaatregelen dat meer mensen betaald werk verrichten, heeft als onvermijdelijk gevolg dat deze personen minder beschikbaar zijn voor vrijwillige ondersteuning en zorgtaken. Als laatste is het nog onduidelijk wat de gevolgen zijn van de toenemende participatie van kwetsbare burgers

voor de *civil society*. De vraag naar de impact daarvan is niet zomaar te beantwoorden. Daar is nauwelijks onderzoek naar gedaan. Wel kan bedacht worden dat het niet alleen koek en ei is. Mensen met het syndroom van Down of mensen met fysiek zware beperkingen als buur of lid van de sportvereniging is misschien even wennen en leren om rekening mee te houden, waarna het meestal wel goed gaat. Hoe is dat voor dagelijkse omgang met mensen met een psychiatrische of een verslavingsachtergrond? En met dak- en thuislozen of licht verstandelijk gehandicapten? Straatbeelden van binnensteden en oude wijken laten zien dat de dagelijkse leefomgeving dan wordt geconfronteerd met psychoses, straattaal, zware depressiviteit, agressie en ongeremd gedrag. Het is minimaal van invloed op de sfeer en omgangsvormen en doet een beroep op de sociale weerbaarheid en sociale vaardigheden van de *civil society* en haar leden.

Er is wel onderzoek gedaan naar de impact van de vermaatschappelijking van de zorg en sociale activering op vrijwilligerswerk. Dat onderzoek leert dat de intrede van mensen met beperkingen het vrijwilligerswerk bemoeilijkt. Enerzijds wordt het vrijwilligerswerk zwaarder omdat de doelgroep meer problemen heeft. Er is een verschil tussen schaken met een vrouw op leeftijd en wekelijks contact onderhouden met een manisch-depressieve man van 35 jaar, zonder sociaal netwerk. Anderzijds wordt het vrijwilligerswerk moeilijker door de toename van kwetsbare vrijwilligers die zelf vaak ook ondersteuning nodig hebben en daarmee extra begeleiding vragen vanuit de vrijwilligersorganisaties (Metz, 2006; 2007d).

## VERZILVEREN

Het anatomisch model laat zien dat de *civil society* in potentie op verschillende manieren veel kan bijdragen aan de brede doelstelling van de Wmo. Vanuit het oogpunt van de mogelijke bijdragen doet de Wmo terecht een beroep op de *civil society*. De paragraaf 'Beperkingen van het lichaam' laat echter zien dat dat potentieel op grenzen stuit. Betekent dit dat het beroep op de *civil society* door de Wmo bij voorbaat kansloos moet worden geacht? Ook daarover beslist de *civil society* zelf. Het is daarom zinvol om op macro-, meso- en microniveau de dialoog aan te gaan

met de *civil society* over hun betrokkenheid bij de realisatie van de doelstellingen van de Wmo. Er is te weinig bekend over het functioneren van de Nederlandse *civil society* om te kunnen concluderen wanneer een beroep kansloos is. Wel betekent het dat met spoed onderzoek gedaan moet worden naar (1) de grondslag(en) van '*civil society*'-netwerken en de aard van de ondersteuning die mensen elkaar op welke voorwaarden en onder welke omstandigheden bieden en (2) bestaande belemmeringen voor maatschappelijke ondersteuning door de *civil society* (zie ook Metz, 2007b). Ten slotte is het zaak te leren van de praktijken die ervaring en succes hebben met het stimuleren en ondersteunen van '*civil society*'-netwerken.

#### NOTEN

1. Dit artikel is gebaseerd op de verkenning: *Anatomisch model van de civil society voor de WMO*, geschreven in opdracht van de sector Maatschappelijke Ontwikkeling, gemeente Dordrecht.
2. De toevoeging 'als individu' is van belang voor het onderscheid tussen de *civil society* en domeinen zoals de staat, waar Nederlandse burgers ook gezamenlijk de dienst uit maken. In de staat wordt de interactie tussen burgers bemiddeld via het parlementaire stelsel. In de *civil society* maken individuen zonder tussenkomst van andere organen, met elkaar de dienst uit.
3. 'Daklozen, verslaafden, vrouwenopvang: "de ervaring ligt op straat. Maak er gebruik van!"', retrieved from [www.lokaleversterking.nl/plv/newsitem/ni000548](http://www.lokaleversterking.nl/plv/newsitem/ni000548).

#### LITERATUUR

- Almond, G.A. en S. Verba (1963) *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bang, H.P. en E. Sorensen (2001) 'The everyday maker: building political rather than social capital'. In: P. Dekker en E.M. Uslaner (eds.) *Social capital and participation in every day life*. Londen: Routledge.
- Blokland, T. (2001) 'Robert Putnam; Over de waarde van sociaal kapitaal'. In: *Facta*, juni 2001.
- Blokland, T. (2002) 'Stand van zaken: waarom de populariteit van Putnam zorgwekkend is'. In: *Beleid en Maatschappij*, 29, 2.
- Boer, A. de en J. Timmermans (2007) *Blijvend in balans; een toekomstverkenning van informele zorg*. Den Haag: SCP.
- Dekker, P. (1994) *Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. Den Haag: SCP.
- Dekker, P. (1999) 'De civil society als kader voor onderzoek'. In: P. Dekker (eds.) *Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal en historisch perspectief*. Den Haag: SCP.
- Dekker, P. (2002) *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Den Haag: SCP.
- Devilee, J. (2005) *Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*. Den Haag: SCP.
- Elchardus, M., L. Huyse en M. Hooghe (2001) *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen; een onderzoek naar de sociale constructie van democratisch burgerschap*. Brussel: VUB Press.
- Fung, A. en E.O. Wright (2003) *Deepening democracy; institutional innovation in empowered participatory governance*. Londen: Verso.
- Habermas J. (1992) *Faktizitat und geltung*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Heijden, Y. van der (2007) 'Interview Hoogleraar Samenlevingsopbouw Talja Blokland over het verbeteren van achterstandswijken'. In: *Secondant*, juli-augustus 2007.
- Houten, D. van (1999) *De standaard mens voorbij. Over zorg, verzorgingsstaat en burgerschap*. Maarssen: De Tijdstroom.
- Houten, D. van (2004) *De gevarieerde samenleving. Over gelijkwaardigheid en diversiteit*. Maarssen: De Tijdstroom.
- Kal, D. (2001) *Kwartiermaken: werken aan ruimte voor mensen met een psychiatrische achtergrond*. Amsterdam: Boom.
- Kal, D. (2007) 'Kwartiermaken in de WMO'. In: *Participatie in het kwadraat*, maart 2007.
- Kuperus, M. (2005) *De vereniging op survival: overlevingsstrategieën voor hedendaagse verenigingen*. Utrecht: Civiq.

- Kuperus, M., K. Rat en I. Wilbrink (2007) *Lokaal onder de loep. Trendrapport vrijwillige inzet 2008*. Utrecht: Movisie.
- Metz, J. (2006) *De tweeledige werking van intermediairen voor burgerparticipatie*. Amsterdam: Humanistic University Press.
- Metz, J. (2007) 'Redactioneel: geheimen van netwerk ontrafeld'. In: *Tijdschrift voor Genderstudies*, nummer 3.
- Metz, J. (2007b) 'Bureaucratische belemmeringen. Een verkenning van de betekenis van de professionele vrijwilligersondersteuning voor de participatie van vrijwillige bestuurders'. In: *Vrijwillige Inzet Onderzocht*, 2.
- Metz, J. (2007c) 'Hoe interacties uitsluiting en diversiteit produceren: een verkenning'. In: *Tijdschrift voor Genderstudies*, nummer 3.
- Metz, J. (2007d) 'Het taai karakter van burgerparticipatie; de grote mismatch in het sociaal beleid'. In: *TSS Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 2007, 5.
- Misztal, B. (1995) *Trust in modern societies; the search for the bases of social order*. Cambridge: Polity Press.
- Perez-Diaz, V. (1993) *The return of the civil society*. Cambridge: Harvard University Press.
- Putnam, R. (1993) *Making democracy work; civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2000) *Bowling alone; the collapse and the revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006) *Verschil maken: eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*. Den Haag: Sdu.
- Rueschemeyer, D. (1998) 'The self-organisation of society and democratic rule: specifying the relationship'. In: D. Rueschemeyer, M. Rueschemeyer en B. Wittrock (eds.) *Participation and democracy east and west*. Londen, New York: M.E. Sharpe.
- Schillemans, T. (2007) *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Den Haag: Lemma.
- Scholten, C. (2000) *Gewoon gezien. Signalen door vrijwilligers in zorg en welzijn*. Utrecht: NIZW.
- SGBO (2008). *Tevredenheid cliënten Wmo 2007*. Den Haag: SGBO.
- Tocqueville, A. de (1835) *Democracy in America*. Penguin Books Classics.
- Warren, M.E. (2001) *Democracy and association*. Princeton: Princeton University Press.
- Wittebrood, K. en T. van Dijk (2007) *Aandacht voor de wijk. Herstructurering levert een beperkte bijdrage aan leefbaarheid*. Den Haag: SCP.
- Wittebrood, K. en M. van Beem (2004) *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt wel en wat werkt niet*. Den Haag: SCP.

#### SUMMARY

Starting at January, 2007 the Netherlands have new legislation that has high expectations of social support by civil society. The idea of civil society is relatively new to the structure of Dutch society and the ways in which Dutch people are used to participate in the public domain. Therefore it is the question what the potential contribution of Dutch civil society can be to social support. This article tries to formulate some answers to this question based on theory of civil society and social capital.

43

