

De staat en vrijwilligers

Transformatie van de zorg binnen de Wmo

Sinds in 2007 de Wet maatschappelijke ondersteuning werd ingevoerd, zijn Nederlandse gemeenten op zoek naar vrijwilligers die kwetsbare mensen informele zorg en ondersteuning bieden. Wat betekent deze interventie van de overheid voor de civil society? En zijn er gevolgen voor de kwaliteit van de professionele zorg? Over vergelijkbare ontwikkelingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk verschenen recentelijk enkele studies.

Bent u al vrijwilliger? Nee? Dan hoort u tot een belangrijke doelgroep. Zo is de gemeente Amsterdam vorig jaar gestart met de campagne 'Vrijwillig Amsterdam'. Het motto van de campagne is: 'Vrijwilligerswerk, goed voor jou, goed voor de stad.' Naast mensen die traditioneel vrijwilligerswerk doen binnen het verenigingsleven (bardiensten, bestuursfuncties) richt de gemeente zich vooral op 'flexibele en meer incidentele vormen van vrijwillige inzet'. De gemeente hoopt dat mensen als vrijwilliger actief worden omdat het goed is voor hun werkervaring en cv, voor hun persoonlijke ontwikkeling, voor het leggen van nieuwe contacten en vanwege de voldoening die het geeft. Volgens verantwoordelijk wethouder Van der Burg blijkt uit onderzoek dat 35 procent van de Amsterdammers bereid is om vrijwilligerswerk te gaan doen. 'Hier ligt dus een enorm potentieel dat we hopen aan te spreken met onze campagne', aldus de wethouder. De gemeente verwacht dat er de komende jaren een groeiende behoefte aan vrijwilligers ontstaat.

'BENT U AL VRIJWILLIGER? NEE? DAN HOORT U TOT EEN BELANGRIJKE DOELGROEP.'

De campagne van de gemeente Amsterdam staat niet op zichzelf. Vrijwel alle gemeenten in Nederland onderzoeken het vrijwilligerspotentieel binnen hun grenzen en proberen dat aan te boren door meer in te spelen op flexibele vormen van inzet. Ze doen dit in de context van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), die in 2007 van kracht werd. Kerndoel van de Wmo is het bevorderen van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie van ouderen en mensen met fysieke of psychische beperkingen. Zoals onder meer blijkt uit een in 2010 verschenen SCP-rapport, proberen gemeenten dit doel te bereiken door een groot beroep te doen op vrijwillige zorg, in de hoop dat daarmee de vraag naar professionele zorg afneemt. De komende jaren krijgen gemeenten er uit hoofde van de Wmo veel meer zorgtaken bij die ze zelf moeten financieren. Zonder de inzet van een groeiende groep vrijwilligers (het potentieel) lopen de kosten van de professionele zorg dusdanig op dat de kwaliteit van de zorg waarschijnlijk niet meer op peil is te houden.

Deze ontwikkelingen roepen twee belangrijke vragen op. Is deze overheidsinterventie schadelijk voor het functioneren van de civil society, opgevat als sfeer van burgers onderling? En wat zijn de mogelijke gevolgen van een focus op flexibele en incidentele vormen van vrijwillige zorg voor de kwaliteit van de professionele zorg die de Wmo moet waarborgen? Een aantal mogelijke antwoorden op deze vragen vinden we in drie recente boeken over ontwikkelingen in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.

'ZONDER DE INZET VAN VRIJWILLIGERS LOPEN DE KOSTEN VAN DE PROFESSIONELE ZORG DUSDANIG OP DAT DE KWALITEIT VAN DE ZORG WAARSCHIJNLIJK NIET MEER OP PEIL IS TE HOUDEN.'

Het gangbare beeld van de verhouding tussen staat en civil society wordt sterk gekleurd door de karakterisering van de negentiende-eeuwse Amerikaanse civil society door Alexis de Tocqueville. Hij beschrijft enorm veel initiatieven die van onderop ontstaan in vrijwillige associaties, die zich bekwamen in 'het samen oplossen van gezamenlijke problemen' (zie hiervoor bijvoorbeeld de recente studie van A.J. Kruijer, 2010). Voor de Verenigde Staten is dit een overgeromantiseerd beeld, zo blijkt overtuigend uit de mooie collectie historisch-sociologische essays in de bundel *Politics + Partnerships*, samengesteld door Elisabeth Clemens en Doug Guthrie.

Al meteen na de Amerikaanse Revolutie was sprake van een sterke staatsinvloed op de civil society, zo blijkt uit de bijdrage van Johann Neem. Founding fathers Thomas Jefferson, George Washington en Alexander Hamilton vreesden dat de verdere groei van de civil society een bedreiging kon vormen voor het fragiele overheidssysteem en voor het algemeen belang, omdat de vrijwillige associaties waaruit zij bestaat eerder het Engelse regime hadden ondermijnd en vooral hun eigen belangen najoegen. Daarom ontwikkelden zij strenge regels die alleen vrijwillige associaties toelieten die bijdroegen aan de vorming van de nieuwe nationale gemeenschap en aan het algemeen belang. Deze top-downbenadering van de relatie tussen staat en civil society begon vanaf 1790 te verwateren door toenemende politieke en religieuze diversiteit en conflicten, waardoor in enkele decennia langs juridische weg de staatsinvloed op de civil society sterk werd teruggedrongen. Dit leidde tot een enorme toename van het aantal vrijwillige burgerverbanden en tot de situatie die De Tocqueville tijdens zijn reis in 1831 aantrof.

'AL METEEN NA DE AMERIKAANSE REVOLUTIE WAS SPRAKE VAN EEN STERKE STAATSINVLOED OP DE CIVIL SOCIETY.'

Toch was hiermee de verhouding tussen staat en civil society niet voor eens en altijd vastgelegd. De bundel *Politics + Partnerships* laat juist zien hoe er door de tijd heen steeds golfbewegingen zijn geweest waarbij de verhoudingen telkens weer verschuiven. Zo was president Hoover in de jaren twintig van de vorige eeuw een groot voorstander van voluntarisme bij het oplossen van publieke problemen en van zo min mogelijk staatsinvloed, die hij als gevaarlijk beschouwde. De grote crisis van de jaren dertig drong deze visie naar de achtergrond. Elisabeth Clemens beschrijft in haar prachtige bijdrage over de aanloop naar de New Deal dat de nood bij veel Amerikanen zo hoog was dat de vrijwillige associaties het niet aankonden. Desondanks bleef overheidsinterventie voor de Republikeinen een taboe. Zo ontstond er een grote politieke controverse over het toekennen van miljoenen dollars aan het Rode Kruis om de armen te helpen. De leider van de Republikeinen in het Huis van Afgevaardigden verwoordde het scherp: 'Willen we het Rode Kruis de doodsteek toebrengen en er een koud, levenloos ding van maken door het te vervangen door een regeringsinstantie die, verstrikt in red tape, staatssteun mag uitdelen?' (p.91). De nood werd echter zo hoog dat onder Roosevelt's New Deal vanaf 1933 de financiering en het beheer van de zorg voor de armen een staatstaak werd. Hierbij verdrong de overheid de vrijwillige associaties echter niet, zoals de Republikeinen vreesden. Er ontstond een herschikking van de relaties tussen staat en civil society, waarbij vrijwillige associaties een belangrijke rol kregen toebedeeld in de uitvoering van het beleid. Deze vorm van 'partnership' stond model voor de ontwikkeling van de naoorlogse 'non-profitsector', die werd gestimuleerd door belastingvrijstelling en samenwerking met de staat.

De bijdragen van Alice O'Connor en Nicole Marwell laten zien dat aan deze samenwerking pas in de jaren zeventig een eind kwam, toen een conservatieve beweging van filantropen terugverlangde naar een tocquevilliaanse civil society, gevrijwaard van staatsinvloed. Deze beweging sloot goed aan bij de opkomst van het neoliberalisme onder Reagan, dat marktdenken vrij baan gaf en de Amerikaanse verzorgingsstaat begon te privatiseren (publieke dienstverlening via contracten gunnen aan non-profitorganisaties) en te decentraliseren (besluiten over besteding van publieke middelen overlaten aan staten, regionale overheden en gemeenten). In hun inleiding op de bundel stellen Clemens en Guthrie dat er ook nu wel degelijk sprake was van publieke financiering van non-profits. Dit leidde overigens tot ingewikkelde verantwoordingsprocessen waarmee moest worden aangetoond dat programma's effect sorteerden. Hiermee werd een bureaucratische logica ingevoerd die het onderscheid tussen civil society en staat vervaagde.

Ook in het Verenigd Koninkrijk zien we golfbewegingen in de verhouding tussen staat en civil society, zo blijkt uit de bundel *The Ages of Voluntarism*, samengesteld door Matthew Hilton en James McKay. Uit hun inleiding en de bijdrage van Pete Alcock over New Labour kunnen we opmaken dat er in het Verenigd Koninkrijk vier fasen zijn geweest in de relatie tussen staat en civil society. In de negentiende eeuw boden vrijwillige associaties vrijwel onafhankelijk van de staat diensten aan burgers aan. Dit veranderde in de eerste helft van de twintigste eeuw, toen er meer publieke dienstverlening kwam en vrijwillige associaties complementair werden op punten waar de overheid tekortschoot. Na de Tweede Wereldoorlog werd vrijwillige hulp een aanvulling op de sterk gegroeide verzorgingsstaat. En vanaf 1997 ontstond, volgens Alcock, onder New Labour de meest innige samenwerking ooit tussen de staat en de civil society in de Britse geschiedenis, waarin zowel de overheid als grote delen van de vrijwillige sector streefden naar partnerschap in de ontwikkeling en uitvoering van publieke dienstverlening.

'ONGEACHT DE MATE VAN STAATINVLOED IS DE VRIJWILLIGE SECTOR BLIJVEN BLOEIEN DOOR ZICH AAN TE PASSEN, TE HERDEFINIËREN EN TE HERUITVINDEN IN REACTIE OP NIEUWE UITDAGINGEN.'

Hilton en McKay stellen dat tijdens geen van deze golfbewegingen ooit sprake is geweest van een zero sum game in de verhouding tussen staat en civil society, waarbij de een dus groeit en de ander in gelijke mate krimpt. Ongeacht de mate van staatsinvloed is de vrijwillige sector blijven bloeien door zich aan te passen, te herdefiniëren en te heruitvinden in reactie op nieuwe uitdagingen; soms kromp de civil society in bepaalde gebieden maar dan groeide zij weer in andere. We kunnen de relatie staat-civil society vanuit dit perspectief opvatten als een constant proces van creatieve destructie en wederzijdse co-constructie.

Voorbeelden van co-constructie vinden we al in de periode van de Eerste Wereldoorlog, toen de staat een groot beroep deed op de civil society. In reactie op dit appel vonden vrijwillige associaties nieuwe manieren uit om fondsen te werven, ontwikkelden ze prestatie-indicatoren en leerden ze om specifieke doelen te stellen. Bovendien begonnen vrouwenorganisaties voor het eerst massaal deel te nemen aan acties om de oorlogsinspanning te ondersteunen, zoals blijkt uit de bijdrage van Peter Grant. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond een fase van creatieve destructie met hervormingen van de zorgsector. Deakin en Davis Smith laten in hun stuk over de rol van de Labour-partij zien hoe de rol van vrijwilligersorganisaties in de directe dienstverlening werd teruggedrongen, terwijl er tegelijkertijd mogelijkheden ontstonden om vrijwilliger te worden binnen de National Health Service. Bovendien ontstonden er 'vriendengroepen' van vrijwilligers in ziekenhuizen.

Onder de nieuwe conservatief-liberale coalitie is vanaf 2010 een koers richting 'small government and Big Society' ingezet, waarbij de vrijwillige sector ruim baan krijgt (ten koste van overheidsinstanties) om allerlei publieke taken op te pakken. Hilton en McKay verwachten dat dit op sommige terreinen goed zal uitpakken maar dat op andere zal blijken dat vrijwilligersorganisaties al snel tegen hun grenzen aanlopen en een beroep zullen moeten doen op de staat. Het is empirisch gezien onmogelijk om de vrijwillige sector in een specifieke rol te plaatsen of als een specifieke vorm van vrijwilligheid op te vatten, daarvoor

is hij te veelvormig. Toch maken veel Big Society-denkers volgens de auteurs deze denkfout.

‘WE KUNNEN DE RELATIE STAAT-CIVIL SOCIETY OPVATTEN ALS EEN CONSTANT PROCES VAN CREATIEVE DESTRUCTIE EN WEDERZIJDE CO-CONSTRUCTIE.’

Beide historisch-sociologische boeken over de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk maken duidelijk dat we beter niet in eenvoudige sjablonen over de verhouding tussen staat en civil society kunnen denken. Er heeft altijd interactie tussen beide plaatsgevonden, waarbij soms de een en dan weer de ander een leidende rol vervulde. Ze hebben elkaar ook altijd wederzijds beïnvloed en gevormd in processen van creatieve destructie en co-constructie. De Wmo lijkt in Nederland een verandering teweeg te brengen, waarbij de overheid haar rol in de professionele zorg verkleint in de hoop dat vrijwilligers het zo ontstane gat opvullen. Het grote verschil met vroeger is dat het hierbij gaat om een verhoogde inzet van individuele burgers en niet van vrijwillige associaties, die tijdens de verzuiling tot aan de jaren zeventig in Nederland binnen de publieke dienstverlening altijd een innige band met de overheid onderhielden. (Dit aspect wordt uitgebreid besproken in een recent artikel van M. Hoogenboom, 2011.) Dit proces kan leiden tot creatieve destructie van een deel van het traditionele vrijwilligerswerk, hoewel ik in mijn lopend empirisch onderzoek naar deze praktijken hiervoor weinig aanwijzingen zie. Het leidt zeker tot co-constructie van vrijwillige zorg, waarbij het de komende jaren enorm zoeken wordt naar de grenzen met de verantwoordelijkheid van de professionele zorg.

Een mogelijk antwoord op de vraag naar de gevolgen van het grote beroep dat de overheid vanuit de Wmo op flexibele vrijwilligers gaat doen, vinden we in de prachtige monografie *Making Volunteers* van Nina Eliasoph. Zij heeft vijf jaar lang etnografisch onderzoek gedaan naar de rol van vrijwilligers in projecten gericht op empowerment van jongeren uit achterstandswijken. Het gaat om huiswerkprojecten en zomerkampen voor kansarme jongeren. Veel van deze projecten vormen een hybride: een gespannen huwelijk tussen vrijwillige inzet en overheidsinterventie, tussen de logica van de vrijwilligheid, gericht op het belangeloos iets voor een ander overhebben, en de overheidslogica van verantwoording afleggen en resultaat tonen.

De jongerenprojecten gaan gebukt onder de constante druk om middelen te vinden, zichzelf in de markt te zetten, verantwoording af te leggen, vrijwilligers te werven en ervoor te zorgen dat kansarme jongeren ook daadwerkelijk mondiger worden. Naast professionals spelen vrijwilligers een centrale rol in de ondersteuning van de jongeren. Deze vrijwilligers blijven vaak maar een paar maanden, soms ook korter, en ze zijn meestal voor niet meer dan enkele uren per week inzetbaar; Eliasoph noemt hen ‘plug-in-vrijwilligers’. Het zijn vaak jongeren die even vrijwilliger worden om hun cv op te krikken of volwassenen die hopen op een verrijkende ervaring.

‘ER HEEFT ALTIJD INTERACTIE TUSSEN STAAT EN CIVIL SOCIETY PLAATSGEVONDEN, WAARBIJ SOMS DE EEN EN DAN WEER DE ANDER EEN LEIDENDE ROL VERVULDE.’

In een van de mooiste hoofdstukken van het boek (ik kan ze in dit korte bestek helaas niet allemaal bespreken) beschrijft Eliasoph voorbeelden van destructieve plug-in-vrijwilligers. Bij een huiswerkbegeleidingsgroep komen de volwassen vrijwilligers binnengerend om naast jongeren te gaan zitten die makkelijk zijn te helpen en die graag huiswerk willen doen. Ze negeren wekenlang de slonzige, lastig toegankelijke jongen die keer op keer alleen blijft zitten aan een grote tafel met zeven stoelen. Hij is niet de enige. De vrijwilligers doen aan cherry picking door alleen jongeren te willen helpen waar voor hen persoonlijk eer aan valt te behalen. Zodra er geen jongeren meer overblijven waar ze een goed gevoel bij krijgen, haken veel vrijwilligers af. De jongeren die wel ‘hulp’ krijgen worden soms geconfronteerd met vrijwilligers die vooral lol met hen willen hebben en daardoor vergeten dat ze er zijn om huiswerkbegeleiding te bieden. Sommige jongeren hebben elke dag een andere vrijwilliger voor hun neus - de meeste zijn immers maar een paar uur per week beschikbaar - waardoor ze zeer uiteenlopende adviezen krijgen van vrijwilligers die hen wel willen helpen bij hun huiswerk. Sommige gemotiveerde jongeren trekken zich daarom steeds vaker terug om, niet gestoord door de vrijwilligers, hun huiswerk te kunnen maken. Voor veel jongeren is het makkelijker om een band te vormen met de overbelaste professionals die in de projecten werkzaam zijn dan met de plug-in-vrijwilligers. De enige remedie die Eliasoph ziet tegen deze destructieve inzet van vrijwilligers is het temperen van hun verwachtingen voordat ze aan de slag gaan, of door ervoor te zorgen dat ze zich voor langere tijd aan het project verbinden zodat ze een band met de jongeren kunnen opbouwen.

‘HET WORDT DE KOMENDE JAREN ENORM ZOEKEN NAAR DE GRENZEN MET DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE PROFESSIONELE ZORG.’

De plug-in-vrijwilligers die Eliasoph beschrijft voldoen op papier aan het ideaal waar gemeenten in Nederland, zoals eerder in het voorbeeld van Amsterdam, in het kader van de Wmo zo hard naar op zoek zijn. Ze zijn flexibel inzetbaar, willen hun cv opkrikken, doen mee voor hun persoonlijke ontwikkeling en voor de voldoening die het vrijwilligerswerk geeft. Ondanks de verschillen in context met de Verenigde Staten en met de projecten die Eliasoph onderzocht heeft, kunnen we grote vraagtekens zetten bij de zoektocht naar flexibele vrijwilligers binnen de Wmo. Ook als Nederlandse vrijwilligers slechts half zo veeleisend en egocentrisch zijn als de Amerikaanse, dan nog organiseert de overheid mogelijkwijs forse problemen voor de kwetsbare groepen die de vrijwillige zorg nodig hebben. Voor mensen met beperkingen is het immers lastig om zich aan de destructieve werking van de ‘goede bedoelingen’ van

hun vrijwillige verzorgers te onttrekken.

Imrat Verhoeven is als universitair docent verbonden aan de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam. Hij doet onder andere onderzoek naar de ontwikkeling van vrijwillige inzet binnen de Wmo. In 2010 verscheen van hem en Marcel Ham *Brave burgers gezocht*. De grenzen van de activerende verzorgingsstaat.

Besproken boeken:

Making Volunteers - Civic Life After Welfare's End

door **Nina Eliasoph**

Princeton University Press.

Princeton, NJ 2011. 336 pag., € 44,50

Politics + Partnerships - The Role of Voluntary Associations in America's Political Past and Present

door **Elisabeth S. Clemens en Doug Guthrie (red.)**

The University of Chicago Press.

Chicago/Londen 2010.

352 pag., € 20,50

The Ages of Voluntarism - How We Got to the Big Society

door **Matthew Hilton en James McKay (red.)**

Oxford University Press. Oxford 2011.

208 pag., € 24,50

Literatuur:

- M. Hoogenboom. 'Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief'. In: M. Oude Vrielink en I. Verhoeven (red.). Themanummer: Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid, Beleid en Maatschappij 2011 (38) 4: 388-401.
- M. de Klerk, R. Gilsing & J. Timmermans (red.). Op weg met de Wmo. Evaluatie van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2007-2009. Sociaal en Cultureel Planbureau. Den Haag 2010.
- A.J. Kruijer. Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville. Van Gennep. Amsterdam 2010.

Externe links

Over vrijwilligerswerk bij de gemeente Amsterdam:

www.amsterdam.nl/@487976/pagina/

De tekst van, en nadere informatie over het SCP-rapport *Op weg met de Wmo* vindt u hier:

http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2010/Op_weg_met_de_Wmo

Meer over Alexis de Tocquevilles tocht door Amerika in 1831 en het boek dat hij erover schreef:

<http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/home.html>

Meer over de kwestie 'Big Society' vs civil society in het Verenigd Koninkrijk is te vinden in een artikel uit 2010 van prof. Pete Alcock (Birmingham):

www.networkforeurope.eu/files/files/Big_society_or_civil_society-August2010.pdf

UCSIA in Antwerpen organiseerde eind 2011 een bijeenkomst waarin onder andere het fenomeen plug-in-vrijwilliger besproken werd:

www.ua.ac.be/main.aspx?c=*UCSIAENG2&n=102935&ct=102620