

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –
2009 – Volume 18, Issue 2, pp. 61–83
URN:NBN:NL:UI:10-1-100066

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Igitur, Utrecht Publishing & Archiving
Services in cooperation with Utrecht University of

Applied Sciences, Faculty of Society and Law

Copyright: this work has been published under a

Creative Commons Attribution-Noncommercial-No

Derivative Works 3.0 Netherlands License

Dr. Judith Metz is senior researcher at the
Onderzoekcentrum Drechtsteden in the
Netherlands. She participates in research, advice
and education in the domains of welfare work,
civil society, participation, professionalisation,
diversity and methodology. Correspondence to:
Onderzoekcentrum Drechtsteden, Postbus 619,
3300 AP Dordrecht,
E-mail: JW.Metz@drechtsteden.nl

Received: 4 December 2008

Accepted: 8 May 2009

Review category: Theory

OVER BURGERPARTICIPATIE, WELZIJSBELEID EN DE WMO HISTORIOGRAFIE VAN DE WERKSOORT MAATSCHAPPELIJK ACTIVERINGSWERK

JUDITH METZ

ABSTRACT

About citizen participation, Welfare policy and the “wmo”. Historiography of the Dutch welfare work called “maatschappelijk activeringswerk”

Starting at January, 2007 the Netherlands have new legislation that has high expectations of social support by the civil society. Central question in this article is where the appeal on the Dutch civil society comes from and how it is related to national social policy. This question is answered by a historiography of the relatively unknown, specific kind of Dutch welfare work,

called “maatschappelijk activeringswerk”. The function of this specific kind of welfare work is to build and activate networks concentrated around a shared religion or worldview to contribute to the welfare of Dutch society. Thereby the historiography of this specific kind of welfare work can function as a model of how the commitment and contribution of the Dutch citizens and their associations to the welfare of society has developed. This article provides also insight in the change of the allocation of responsibility for the welfare of society between citizens, government and social institutions.

KEYWORDS

Civil society, welfare, social work, social policy

SAMENVATTING

Over burgerparticipatie, welzijnsbeleid en de Wmo. Historiografie van de werkssoort maatschappelijk activeringswerk

De Wmo doet voor de zorg voor het welzijn van de samenleving een beroep op de civil society. Dit artikel tracht antwoord te geven op de vraag waar dat beroep op de civil society in de Wmo eigenlijk vandaan komt en hoe dat beroep zich verhoudt tot het welzijnsbeleid en tot de verdeling van de verantwoordelijkheid voor dat welzijn van de samenleving. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een historiografie van de werkssoort maatschappelijk activeringswerk. Deze historiografie laat zien hoe de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijn van de Nederlandse samenleving zich heeft ontwikkeld. Het artikel geeft eveneens inzicht in de veranderingen in de verdeling van verantwoordelijkheden voor het maatschappelijk welzijn tussen burgers, overheid en sociale verbanden.

TREFWOORDEN

Wmo, sociaal beleid, welzijn, civil society, maatschappelijk activeringswerk

INLEIDING

Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) van kracht. De Wmo vervangt de Welzijnwet, gedeelten van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en gedeelten van de Wet Voorzieningen Gehandicapten. De inzet van deze nieuwe wet is tweeledig.

Ten eerste is het de bedoeling 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. Ten tweede is het de bedoeling dat derden – en niet de gemeentelijke overheid – voorzien in deze ondersteuning. In de beleidsteksten die rondom de Wmo zijn verschenen wordt het begrip derden ingevuld met *civil society*. De Wmo doet aldus een beroep op de participatie van burgers en hun verbanden om de participatie van mensen met een beperking mogelijk te (blijven) maken.

Vanuit het welzijnswerk en vanuit patiënten- en cliëntenverenigingen is er stevige kritiek op het beroep dat er met de Wmo op de *civil society* wordt gedaan. Zij vinden het onredelijk dat burgers de gevolgen van een omvangrijke bezuinigingsoperatie moeten opvangen. Daarnaast vrezen critici voor de kwaliteit en de volledigheid van het ondersteuningsaanbod (Van Houten, 2005). Opvallend is dat er zowel vanuit de wet als vanuit het welzijnswerk en de belangenverenigingen weinig aandacht is voor de paradoxale situatie die ontstaat met het beroep van de Wmo op de *civil society*: De overheid legt een claim op het domein van burgers en hun verbanden terwijl één van de centrale kenmerken van dat domein juist is dat de overheid (en professionals) daar niets over te zeggen heeft (Metz, 2008).

Zowel het beroep op de *civil society* als de kritiek op dat beroep, wekken de indruk dat het beroep op de betrokkenheid van burgers bij het welzijn van de samenleving nieuw is. Dit roept de vraag op waar het beroep op de *civil society* in de Wmo eigenlijk vandaan komt en hoe het zich verhoudt tot het welzijnsbeleid. De paradox die met het beroep op de *civil society* ontstaat werpt eveneens de vraag op hoe de verdeling van de verantwoordelijkheid voor het welzijn van de samenleving tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers zich sinds die tijd heeft ontwikkeld.

In deze bijdrage wordt een antwoord op deze vragen geformuleerd aan de hand van een historiografie van de werksoort maatschappelijk activeringswerk. Het maatschappelijk activeringswerk wordt vaak verward met sociale activering. Sociale activering verwijst naar zowel het overheidsbeleid als naar het daadwerkelijk begeleiden van mensen zonder betaald werk naar maatschappelijke participatie en arbeidsparticipatie. De werksoort maatschappelijk activeringswerk is echter een specifieke werksoort van het welzijnswerk. Deze werksoort is eind jaren zestig van de vorige eeuw opgericht als tegemoetkoming aan het levensbeschouwelijk particulier initiatief voor de secularisering van het welzijnswerk. De aanleiding voor de oprichting en de ontwikkeling van de werksoort en de strijd om het voortbestaan staan in deze bijdrage model voor de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijn van de Nederlandse samenleving. De historiografie biedt daarmee inzicht

in de ontwikkelingen in de betrokkenheid van burgers bij het welzijn van de samenleving, de vormen die deze betrokkenheid krijgt, en de manier waarop deze betrokkenheid zich verhoudt tot het overheidsbeleid ten aanzien van burgerparticipatie in het welzijn van de samenleving.

Het artikel is gebaseerd op lezing van secundaire literatuur over de herstructurering van het welzijnswerk vanuit de vraag wat er gebeurt is met de betrokkenheid van burgers en hun verbanden. Daar waar secundaire literatuur ontbreekt, wordt gebruik gemaakt van bronnenonderzoek. De weinige literatuur die aan het maatschappelijk activeringswerk is gewijd, maakt dat dit artikel tegelijkertijd een voor velen onbekende zijde van de geschiedenis van het welzijnswerk belicht.

VAN LIEFDADIGHEID TOT OPENBAAR INSTITUUT (1950–1970)

Sinds de tweede wereldoorlog is de zorg voor het welzijn van de Nederlandse samenleving primair de verantwoordelijkheid van burgers en hun verbanden. Toentertijd had die betrokkenheid de vorm van het particulier initiatief, dat werd gedomineerd door de levensbeschouwelijke zuilen. De verantwoordelijkheid voor het welzijn van de samenleving is als volgt verdeeld tussen burgers en hun verbanden en de overheid: de overheid verdeelt het belastinggeld over de zuilen en de zuilen bepalen wat met de middelen gebeurt (Huetting, 1989).

Het begrip particulier initiatief verwijst naar de private gemeenschappen – zuilen – die tot halverwege de twintigste eeuw de ruimte opvulden tussen de burgers aan de ene kant en de staat aan de andere kant. Het achterliggende idee van het particulier initiatief is dat niet de staat, maar de levensbeschouwelijke netwerken van burgers vormgeven aan het samen leven (Van der Lans, 2002). Deze verhouding tussen staat en burgers en hun verbanden heeft haar basis in centrale kerkelijke principes. Het protestantse principe van “soevereiniteit in eigen kring” houdt in dat alle maatschappelijke en economische kringen zelf over hun doen en laten moesten kunnen beslissen. Het katholieke “subsidiariteitsbeginsel” komt op hetzelfde neer: zaken die door een lager orgaan kunnen worden uitgevoerd, mogen niet door een hoger orgaan worden gedaan (Van der Lans, 2002). Het verschilt per zuil hoe de betrokkenheid van burgers intern is georganiseerd. De socialistische en de protestantse zuil zijn basisdemocratisch opgebouwd met lokale ledenorganisaties met gekozen bestuurders en afgevaardigden in regionale en landelijke structuren. De katholieke zuil is daarentegen top-down georganiseerd (Stuurman, 1983).

In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw groeit het welzijnswerk explosief. Het ontwikkelt zich van liefdadigheid tot een professioneel instituut. Het werk dat veelal door vrijwilligers werd

gedaan, wordt overgenomen door goed geschoolde beroepskrachten en door de overheid betaald (De Haan & Duyvendak, 2002; Hortulanus, Liem & Sprinkhuizen, 1993; Koenis, 1993). In deze periode krijgt het vrijwilligerswerk een negatief imago. Vrijwilligerswerk wordt geassocieerd met liefdadigheid. Het probleem daarvan is dat basishulp, zoals voedsel, goederen en geld, geen recht is maar afhankelijk is van de aanwezigheid van en de toegang tot informele netwerken (De Hart, 1999; Plemper, 1996; Van Daal, 1994).

Hoewel het welzijnswerk wordt uitgevoerd door professionals, is het in deze periode voor haar management nog afhankelijk van het particulier initiatief. Het leidinggeven is ondergebracht in aparte organisaties, levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen geheten, die specifiek daarvoor subsidie ontvangen van de rijksoverheid. Via het leidinggeven aan de uitvoering van het welzijnswerk is de invloed van burgers en hun verbanden op het welzijnswerk verzekerd (De Haan & Duyvendak, 2002; Hortulanus et al., 1993; Hueting, 1989; Koenis, 1993).

De verdergaande professionalisering van het welzijnswerk, de secularisering en democratisering van de Nederlandse samenleving en het groeien van de overtuiging dat het maatschappelijk werk voor iedereen, ongeacht levensbeschouwing, beschikbaar moet zijn, zet deze organisatie van het welzijnswerk onder druk. Versnippering leidt ertoe dat het hulpverleningsaanbod voor cliënten steeds minder toegankelijk wordt en dit vergroot de noodzaak tot verandering. De drie betrokken partijen: overheid, welzijnswerk en het particulier initiatief debatteren al tien jaar over de wijze waarop het welzijnswerk het beste georganiseerd kan worden: functioneel of levensbeschouwelijk (De Haan & Duyvendak, 2002; Hortulanus et al., 1993; Hueting, 1989; Koenis, 1993).

In 1965 onderneemt het Ministerie van Maatschappelijk Werk actie. Minister Klompé beschrijft in grote lijnen de toekomstige taak van de levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen in het welzijnswerk. Duidelijk wordt dat het ministerie de organisatie van het welzijnswerk langs de levensbeschouwelijke lijn als mislukt beschouwt. De levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen omvatten in de praktijk slechts het algemeen maatschappelijk werk, terwijl het de bedoeling is dat zij alle werkvormen van het welzijnswerk behelzen. De Minister nodigt de levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen nadrukkelijk uit om te reageren. Die kunnen het niet eens worden over een gemeenschappelijke antwoord (Hueting, 1989).

Daarop besluit het ministerie, inmiddels Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM) geheten, dat het aan zet is. Met de *Nota inzake de samenwerkingsorganen* splitst CRM de oorspronkelijke werkzaamheden van de levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen op.

OVER BURGERPARTICIPATIE, WELZIJNSBELEID EN DE WMO

Het leidinggeven aan het welzijnswerk, omschreven als: bevordering van deskundige bedrijfsvoering (management) in de maatschappelijke dienstverlening" wordt F1 (functie één) (Hueting, 1989, p. 233). De F1 wordt overgeheveld naar de welzijnsinstellingen zelf. Het leidinggeven aan het welzijnswerk vindt niet meer plaats vanuit aparte organisaties. In plaats daarvan krijgen de welzijnsorganisaties hun eigen management, zoals op dit moment nog steeds het geval is. Het ministerie van CRM gaat het management van de welzijnsorganisaties aansturen door middel van regelgeving en financieringsvoorwaarden.

"Het activeren van het levensbeschouwelijke achterland tot het leveren van bijdragen aan de doeleinden van de samenlevingsopbouw" wordt F2 (functie twee) (Hueting, 1989, p. 233). Deze functie blijft over voor de levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen, de instellingen die voorheen als taak hadden om leiding te geven aan het welzijnswerk vanuit het particulier initiatief. Op dat moment is nog onduidelijk wat F2 concreet inhoud en wat F2 gaat betekenen voor de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijn van de samenleving.

Het voorstel van CRM houdt in dat het welzijnswerk een collectieve aangelegenheid wordt. Immers, de welzijnsinstellingen krijgen hun eigen management, dat rechtstreeks resortteert onder het ministerie van CRM dat op haar beurt wordt aangestuurd door het Kabinet en de Tweede Kamer. De zeggenschap van burgers en hun verbanden langs de lijn van het particulier initiatief verdwijnt. Voor de bijdrage van de levensbeschouwelijke netwerken aan het welzijn wordt een aparte functie ontworpen (later zal blijken dat het landelijk 55 fte betreft (Hueting, 1989)).

CRM gaat ervan uit dat met overheidssturing van het welzijnswerk, de invloed en de eigen verantwoordelijkheid van de Nederlandse bevolking maximaal is. De structuren van de rechtstaat bieden daarvoor garantie (De Haan & Duyvendak, 2002). De overheveling naar het collectieve domein betekent evenwel voor burgers dat beïnvloeding van het welzijnswerk via de levensbeschouwelijke netwerken niet meer mogelijk is.

Met uitzondering van de humanisten zijn de landelijke levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen positief over de voorgestelde herstructurering. De katholieke samenwerkingsorganen zien F2 als een wederdienst. In ruil voor het steunen van de reorganisatie krijgen zij subsidie. De protestantse samenwerkingsorganisaties beschouwen het activeren van hun netwerk als een belangrijke taak. De Humanisten oordelen daarentegen dat de scheiding van het uitvoerende welzijnswerk een stap terug betekent in het proces van secularisering (Baart, 1986; Hueting, 1989). Op dit moment is noch bij de overheid, noch bij de levensbeschouwelijke

zuilen aandacht voor de gevolgen van de instelling van de F1 en de F2 voor de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijn van de samenleving.

In het vervolg van dit artikel concentreren wij ons op de verdere ontwikkeling van de F2, de functie waarin de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijn van de samenleving vorm krijgt.

PARTICULIER INITIATIEF VERLIEST (1970–1980)

CRM gaat begin jaren zeventig aan de slag met het ontwerpen van een aparte subsidieregeling voor de F2. De levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen krijgen vier jaar de tijd om de nieuwe functie gestalte te geven (Baart, 1986; Hueting, 1989). De bestaansgrond van de F2 is niet expliciet geformuleerd. Haar ontstaansgeschiedenis doet vermoeden dat het vanuit levensbeschouwing bijdragen aan het welzijn van de samenleving de legitimatie vormt. Levensbeschouwing heeft hierin op twee manieren betekenis: (1) de inhoudelijke waardeoriëntatie en (2) netwerk van personen en instituties (Metz, 2006). Dit komt overeen met een traditionele rol van de levensbeschouwelijke netwerken in de Nederlandse samenleving. Voor de invoering van de verzorgingsstaat was het welzijnswerk immers grotendeels in handen van het door levensbeschouwing gedomineerde particulier initiatief. CRM stelt de "commissie aangelegenheden inzake de organen van samenwerking", – beter bekend als de commissie - Van den Berg – in, met de opdracht om de ontwikkeling van F2 te volgen.

In tegenstelling tot de eerdere toezegging dat de levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen vier jaar de tijd krijgen om zelf F2 gestalte te geven en de werkzaamheden van Commissie – Van den Berg, komt het CRM in 1972 met *Voorlopige richtlijnen voor de subsidiëring van kaders ter vervulling van de kernfunctie "bijdragen tot de doeleinden van de samenlevingsopbouw"* (F2). De opdracht luidt dat F2 de "groep" moet activeren "tot bezinning op de welzijnsproblematiek, onder meer gericht op de vraagstukken betreffende het eigen woon- en leefmilieu; (en) tot het geven van een inbreng in de provinciale en stedelijke organen voor overleg en advies, organen voor wijkopbouw en andere organen voor samenlevingsopbouw" (Hueting, 1989, p. 298). Met andere woorden, F2 moeten passen binnen de door de algemene samenlevingsopbouw gestelde prioriteiten en binnen de in dat kader opgerichte organen.¹

Deze voorlopige richtlijnen vormen een verdere inperking van de verantwoordelijkheid voor en zeggenschap van burgers en hun verbanden over het welzijn van de samenleving. Als

subsidiegever heeft de overheid de invoering van de F2 afgedwongen. Hier schrijft de rijksoverheid ook voor welke rol de levensbeschouwelijke netwerken in het welzijnswerk mogen spelen. In deze opvatting is nauwelijks meer sprake van verantwoordelijkheid van burgers en hun verbanden voor het welzijn van de samenleving, de eigenlijke bestaansgrond van F2. Burgers en hun verbanden mogen alleen een rol spelen in het realiseren van de door de rijksoverheid gestelde doelen.

Voor het eerst zijn de verschillende levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen het met elkaar eens. De nieuwe invulling van de F2 komt niet overeen met het hun in 1969 geschetste beeld. Zij protesteren unaniem tegen de gang van zaken (Hueting, 1989). De strijd brandt los. De commissie – Van den Berg stelt alsnog ontwerprichtlijnen op voor subsidiëring en pleit voor behoud van de eigenheid van de levensbeschouwelijke netwerken. De algemene organen voor samenlevingsopbouw mengen zich in het debat. Een staatssecretaris tracht in te grijpen door te verwijzen naar de afspraak dat de levensbeschouwelijke invloed op het welzijnswerk is gegarandeerd (Hueting, 1989). De strijd verplaatst zich naar de Tweede Kamer. Voor de levensbeschouwelijke samenlevingsorganen mag het niet baten: F2 wordt per 1 januari 1974 subsidiabel volgens de beperkende richtlijnen uit 1972 (Hueting, 1989). Slechts binnen de door de algemene samenlevingsopbouw gestelde prioriteiten en gevormde organen mag zij meepraten. Dit betekent dat de burgers en hun verbanden ook in de F2 zeggenschap over het welzijn van de samenleving verliezen.

In de geschiedenis van het welzijnswerk staat deze periode bekend als de “verstatelijking” van het welzijnswerk. Verstatelijking verwijst naar het proces waarin de levensbeschouwelijke netwerken hun onafhankelijkheid verliezen en deel worden van de staat (De Swaan, 1989). Het particulier initiatief krijgt het karakter van het maatschappelijk middenveld, door de socioloog Zijdeveld omschreven als “een bonte verzameling van organisaties en verenigingen, instituties en verbanden waar overheidsmacht als het ware doorheen moet gaan voordat de individuele burger wordt bereikt” (Zijdeveld, 1983, p. 205). Een belangrijk verschil tussen het particulier initiatief en het maatschappelijk middenveld is dat langs de lijn van het particulier initiatief, burgers en hun verbanden verantwoordelijk zijn voor het welzijn van de samenleving terwijl in de vorm van het maatschappelijk middenveld, burgers en hun verbanden fungeren als een verlengstuk van de staat waarbij de staat kaderstellend optreedt en er van de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun verbanden weinig overblijft (Metz, 2007; 2008).

Achteraf blijkt dat in deze periode de Nederlandse bevolking in hoog tempo ontkerkelijkt. Het kerklidmaatschap daalt tussen 1970 en 1980 van 61% naar 50%; het kerkbezoek van 67% naar 50% (Becker & Vink, 1994). Daarentegen verdwijnt niet al het vrijwilligerswerk met de

ontkerkelijking en de professionalisering van het welzijnswerk. Het actieve verenigingsleven, dat naast de zorg voor de eigen kring het vrijwilligerswerk tijdens de verzuiling kenmerkte, blijft ondanks het negatieve imago voortbestaan. Het verenigingsleven groeit. Wel vinden er verschuivingen plaats. Naast de traditionele verzuilde organisatievormen, zoals de vakbeweging, omroepen en grote politieke partijen, ontstaan nieuwe verbanden rondom sport- en recreatie en rondom politieke participatie (De Hart, 1999).

VAN F2 NAAR MAATSCHAPPELIJK ACTIVERINGSWERK (1980–1988)

Het bestaan van F2 als zelfstandige werksoort is van korte duur. De komst van de "Rijksbijdrage regeling Sociaal Cultureel Werk 1980" betekent een tweede stelselwijziging van het welzijnswerk. Ook deze herstructurering zal grote gevolgen blijken te hebben voor de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijn van de samenleving. Met de "Rijksbijdrage regeling" wordt F2 ondergebracht bij het sociaal-cultureel werk en gedecentraliseerd naar de provincies. De provincies krijgen de volledige politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de werksoort (Baart, 1989; Wiertsema & Voogd, 1990).

Met de "Rijksbijdrage regeling Sociaal Cultureel Werk" krijgt F2 een inhoudelijke titel: maatschappelijk activeringswerk. In het *Staatsblad* wordt de inhoud van de werksoort als volgt vastgelegd: "Maatschappelijk activeringswerk is het ondersteunen van bevolkingsgroepen die aanspreekbaar zijn op bepaalde waarden, normen en opvattingen om actief te blijven of te worden voor medemens of samenleving" (Staatsblad 1980/300, p. 20). Voor de levensbeschouwelijke netwerken is de bepaling in het *Staatsblad* een vooruitgang. In tegenstelling tot de vorige wettelijke bepaling (uit 1972) is het doel van activering open: "voor medemens en samenleving". De levensbeschouwelijke netwerken krijgen hun inhoudelijke zeggenschap terug, zodat zij weer zelf kunnen bepalen hoe zij vormgeven aan hun betrokkenheid bij het welzijn van de samenleving. Daarmee is het voor burgers en hun verbanden weer mogelijk om daadwerkelijk verantwoordelijkheid voor het welzijn van de samenleving te dragen. Het maatschappelijk activeringswerk krijgt weer iets van het karakter van het particulier initiatief.

Uit de notitie *Profilering functie maatschappelijk activeringswerk vanuit levensbeschouwelijke verbanden*, bekend als de notitie van Kraaijeveld-Wouters blijkt dat dat ook de inzet van de nieuwe inhoudsbepaling is. In de notitie expliciteert CRM zijn herziene visie op het maatschappelijk activeringswerk. Het stelt dat de overheid niet als enige de verantwoordelijkheid

OVER BURGERPARTICIPATIE, WELZIJNSBELEID EN DE WMO

heeft om maatschappelijke problemen op te lossen. Het maatschappelijk activeringswerk kan mensen mobiliseren, stimuleren en ondersteunen bij het zelf aanpakken van die problemen (Kraaijeveld-Wouters, 1981).

Het beroep van de overheid op het maatschappelijk activeringswerk maakt deel uit van het opnieuw veranderde denken over de verhouding tussen staat en de burgers en hun verbanden. De oliecrisis in 1973 wijst op de kostbaarheid van de verzorgingsstaat. Sociologen geven aan dat de zelfredzaamheid van burgers vermindert als onbedoeld effect van verzorgingsstaten (Adriaansens & Zijdeveld, 1981; Van Doorn & Schuyt, 1978). Het antwoord van de overheid op deze ontwikkelingen is het idee van de zorgzame samenleving: de overheid is *samen met* de samenleving verantwoordelijk voor het welzijn van die samenleving (De Haan & Duyvendak, 2002).

Naast haar beroep op het maatschappelijk activeringswerk pleit de rijksoverheid voor herwaardering en herinvoering van vrijwilligerswerk in zorg en welzijn als manier waarop de samenleving vorm kan geven aan haar betrokkenheid bij die domeinen (Adriaansens & Zijdeveld, 1981). Professionele zorginstellingen, vakbonden en vrouwenorganisaties reageren afwijzend. Zij willen niet dat vrijwilligerswerk een goedkoop alternatief wordt voor dure, professionele zorg. Ook beschouwen zij het vrijwilligerswerk in de zorg, veelal door vrouwen gedaan, als belemmerend voor vrouwenemancipatie (Plempers, 1999). Intussen blijft de deelname van de Nederlandse bevolking aan het vrijwilligerswerk groeien (De Hart, 1999).

OVERHEID HERORIËNTEERT ZICH (1989–1993)

De pogingen om een breed interdepartementaal welzijnsbeleid te formuleren zijn mislukt. De ingezette decentralisering van het welzijnswerk wordt verder doorgevoerd in de rijksbegroting van 1989 (Hortulanus *et al.*, 1993). De verwachting is dat de decentralisering bijdraagt aan het realiseren van meer samenhang in de aansturing, en daarmee ook in de uitvoering van het welzijnswerk (De Haan & Duyvendak, 2002). Het is de derde keer dat veranderingen in wet- en regelgeving gevolgen hebben voor de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijnswerk. De geoordeelde rijksbijdrage voor het maatschappelijk activeringswerk aan de provinciale overheden vervalt en het budget wordt toegevoegd aan de algemene uitkering aan het provinciefonds (Hortulanus *et al.*, 1993). Voor de provinciale overheden betekent dit een grotere bestedingsvrijheid. Het maatschappelijk activeringswerk raakt haar vanzelfsprekende aanspraak op subsidie kwijt. Dit zal vergaande gevolgen blijken te hebben voor de werksoort, en daarmee voor de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijn van de samenleving.

Ook de derde stelselwijziging valt samen met een heroriëntatie van de rijksoverheid op de relevantie van het maatschappelijk activeringswerk. Het ministerie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ziet voor het maatschappelijk activeringswerk een taak weggelegd op het terrein van de maatschappelijke participatie: “de bevordering van actieve deelname aan maatschappelijke processen en de versterking van de verantwoordelijkheid van de mensen voor de samenlevingsverbanden waarvan zij deel uitmaken” (Tweede Kamer, 1989–1990, p. 72). Dit is van belang omdat eind jaren tachtig een record aantal mensen werkloos is. Omdat de overheid ervan uit gaat dat arbeidsparticipatie de belangrijkste maatschappelijke participatievorm is, vreest zij isolement. Volgens VWS kunnen de levensbeschouwelijke netwerken van het maatschappelijk activeringswerk “als vaste steunpunten fungeren, van waaruit zingeving, activering, voorlichting en hulp bij de concretisering van projecten plaatsvindt” (Tweede Kamer, 1989–1990, p. 72). Voor de positie van burgers en hun verbanden betekent deze nieuwe taakopvatting dat zij opnieuw het karakter krijgt van het maatschappelijk middenveld. Het is immers de overheid die definieert wat de bijdrage van het maatschappelijk activeringswerk aan het welzijn van de samenleving mag zijn.

Ook in de derde herstructurering is een gewijzigde opvatting van de overheid over de relatie tussen overheid en samenleving debet aan een gewijzigde taakstelling voor het maatschappelijk activeringswerk. In de visie uit 1989 neemt activering de plaats in van de zorgzame samenleving. In de hoop de toenemende afhankelijkheid van de overheid als gevolg van de uitkeringscultuur te doorbreken, bedenkt Hans Adriaansens het activerende arbeidsmarktbeleid. Inzet is om via arbeid bij te dragen aan de maatschappelijke integratie van burgers (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid [WRR], 1987; 1990; Adriaansens, 1989). Met activering worden individuele burgers worden aangesproken op hun vaardigheden en hun plichten. Voor zichzelf ziet de overheid een voorwaardenscheppende rol weggelegd (De Haan & Duyvendak, 2002).

De grotere bestedingsvrijheid voor de provinciale overheden leidt tot een kaalslag van de uitvoeringspraktijk. Verschillende provinciale organisaties voor het maatschappelijk activeringswerk verdwijnen. Het besluit van de provincie Friesland om, vooruitlopend op de rijksbegroting voor 1989, met ingang van 1988 de subsidiëring van het maatschappelijk activeringswerk te beëindigen leidt tot totale reorganisatie van de landelijke vereniging Humanitas, die al in de problemen verkeerde (Ernsting, 1990; Wiertsema & Voogd, 1990). Het paradoxale van het nieuwe overheidsbeleid is dat zij enerzijds van burgers en hun verbanden verwacht dat zij het voortouw nemen om de bevolking te activeren terwijl er anderzijds in de uitvoering van dat beleid geen ruimte en financiering is voor een eigen verantwoordelijkheid en eigen inbreng van burgers en hun verbanden in die activering.

MAATSCHAPPELIJK ACTIVERINGSWERK VERKOOPT HAAR ZIEL (1993–1999)

De derde herstructurering van het welzijnswerk eind jaren tachtig van de vorige eeuw heeft ook gevolgen voor de landelijke organisaties voor het maatschappelijk activeringswerk. Het ministerie VWS dwingt de landelijke organisaties voor maatschappelijk activeringswerk, toen nog verenigd in het Landelijk Overleg Maatschappelijke Activering (LOMA), op straffe van subsidieverlies tot clustering in Samenwerkende Organisaties Maatschappelijk activeringswerk, afgekort SOM (Vermeer, 1998). In 1996 wordt ondanks de clustering alsnog op het landelijk maatschappelijk activeringswerk bezuinigd. Het budget wordt gehalveerd. Dit leidt tot het eerste definitieve slachtoffer: het Vrijzinnig Protestants Centrum (VPC) heft zich op. De andere protestantse organisaties voor maatschappelijk activeringswerk overleven deze ronde door reorganisaties en ontslagen. Het Katholieke activeringswerk kiest voor actieve fondswerving. De vereniging Humanitas kan de klap het gemakkelijkste opvangen. De reorganisatie naar aanleiding van het beëindigen van de subsidie door de provincie Friesland heeft haar minder afhankelijk gemaakt van structurele overheidssubsidie (Vermeer, 1998; Zwierstra, 1995).

Met de groeiende samenwerking binnen de SOM veranderen de afspraken over de samenwerking. De statuten worden aangepast. De verdeling van subsidiegelden vormt niet meer de kern van de samenwerking. De nieuwe doelstellingen zijn het bijdragen aan maatschappelijke participatie en het samenwerkingspartner zijn voor de overheid. Daarbinnen brengt SOM twee accenten aan. Het eerste aandachtspunt is het criterium “voor derden” dat de maatschappelijke betrokkenheid van het activeringswerk moet garanderen. Het tweede aandachtspunt is het passen van het maatschappelijk activeringswerk binnen het door de Directie Sociaal Beleid van VWS vastgestelde sociaal beleid. Gedachte is dat de overheidssubsidie bedoeld is voor activiteiten die passen binnen het overheidsbeleid. SOM organisaties zijn vrij om daarnaast andere activiteiten te ontwikkelen (Vermeer, 1998).

Begin jaren zeventig protesteren de levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen zonder succes tegen de wettelijke invulling van F2 waarbij de werkzaamheden moeten passen binnen de door de algemene samenlevingsopbouw gestelde prioriteiten en de binnen dat kader opgerichte organen (Hueting, 1989). Twintig jaar later maakt de SOM zelf haar werkzaamheden ondergeschikt aan het overheidsbeleid. Zij hoopt daarmee de financiering veilig te stellen. Dit heeft als onbedoeld gevolg dat burgers en hun verbanden deze keer zelf hun onafhankelijkheid opgeven en onderdeel worden van het maatschappelijk middenveld. Het pijnlijke aan deze situatie is dat burgers en hun verbanden zich niet bewust zijn van hun principiële meerwaarde die verbonden is met hun onafhankelijkheid.

In dezelfde periode dat het maatschappelijk activeringswerk definitief haar onafhankelijkheid verliest, ontstaat er opnieuw waardering voor de maatschappelijke functie van levensbeschouwing. Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) organiseert de ronde tafelconferentie *Levensbeschouwelijke organisaties als partners in sociale vernieuwing*. Op de conferentie worden de instellingen voor het maatschappelijk activeringswerk als samenwerkingspartner gepresenteerd voor professionele welzijnsorganisaties. Kerkelijke principes als “soevereiniteit in eigen kring” en het “subsidiariteitsbeginsel” worden vertaald naar de door de overheid gewenste zelfredzaamheid van burgers, onderlinge solidariteit en het vormen van sociale verbanden (Engbersen & Vlaar, 1995). Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert dat het meeste vrijwilligerswerk op het terrein van zorg en welzijn (kerkelijk en seculier) wordt gedaan door vrijwilligers van levensbeschouwelijke organisaties (Dekker & De Hart, 2001).² Ondanks dat het politieke klimaat en het onderzoeksklimaat mee zit, weten de organisaties voor het maatschappelijk activeringswerk hun voordeel niet te verzilveren.

Het vrijwilligerswerk bevindt zich midden jaren negentig op een hoogtepunt. De vraag naar vrijwilligerswerk stijgt. Ook de deelname aan het verenigingsleven blijft groot. De individualisering, de groei van flexibele werktijden, tijdelijke arbeidscontracten en mobiliteit van de bevolking maken echter dat mensen minder participeren in vaste verbanden. De traditionele vrijwilliger die onbeperkt beschikbaar is verdwijnt. De nieuwe vrijwilliger wil datgene doen dat aansluit bij de eigen vaardigheden, belevingswereld, voorkeuren en eigen agenda (De Hart, 2005; Hal, Steenbergen & Wilbrink, 2004; Hardeman, 1998; Kuperus, 2005).

PROFESSIONALISEREN OF UITSTERVEN? (1999–2006)

De derde herstructurering van het welzijnswerk krijgt aan het begin van de eenentwintigste eeuw een laatste staart. Het in 1999 stopzetten van de subsidie voor het maatschappelijk activeringswerk door de provincie Noord-Holland luidt de doods klokken voor de Gereformeerde stichting voor Kerk en Samenleving (GKS). De werkzaamheden worden overgenomen door het Regionaal Diensten Centrum (RDC) van de Samen Op Weg (SOW) kerken. Eind 2002 wordt het landelijke bureau voor het protestante maatschappelijk activeringswerk opgeheven. Dit is het gevolg van bezuinigingen binnen de Protestantse Kerken Nederland (PKN). Het Vrijzinnig Protestants Centrum (VPC) heeft zich zeven jaar eerder al opgeheven.

Ook het katholieke maatschappelijke activeringswerk komt in zwaar weer terecht. Sommige provinciale instellingen verdwijnen. Anderen doen regelmatig beroep op het landelijke bureau om

het hoofd boven water te houden. De relatie met het katholieke netwerk is onder druk komen staan doordat er te weinig geld en tijd is om het te onderhouden. Afgesproken projectdoelen worden niet gehaald. Het gevolg is dat de besturen klein zijn, het uitvoerend kader beperkt is en de signaleringsfunctie nauwelijks kan worden waargemaakt. Het katholieke maatschappelijk activeringswerk buigt zich over schaalvergroting in vier bestuurlijke regio's. De herijking van de relatie met het eigen netwerk staat centraal (Meeuws, 2002).

Medio 2006 heft de SOM zichzelf op. Opnieuw is de aanleiding voor de opheffing de stopzetting van subsidiëring, deze keer door het ministerie van VWS. De reden is dat "de aard van de gesubsidieerde activiteiten van de SOM niet meer aansluit bij het beleid dat in de nota *Vrijwillige Inzet* van het Departement is uiteen gezet" (Vermeer & Middel, 2006, p. 2). VWS beschouwt de activiteiten van de SOM als overlappend met die van de reguliere aanbieders: "Levensbeschouwelijke organisaties hebben over het algemeen dezelfde problemen als de algemene vrijwilligersorganisaties. (...) Daarmee is het algemene ondersteuningsaanbod ook bruikbaar voor de levensbeschouwelijke vrijwilligersorganisaties" (ibid).

De landelijke vereniging Humanitas is de enige organisatie voor maatschappelijk activeringswerk die floreert. In 2008 telt zij 105 lokale afdelingen met meer dan 500 projecten en 8.000 vrijwilligers (Landelijk Bureau Humanitas, 2008). De vereniging Humanitas raakt in problemen omdat het ledental terugloopt, de afdelingen minder actief zijn, het kader uitgeblust en vergrijsd is, en de professionele ondersteuning beperkt en versnipperd is. De vereniging Humanitas zoekt de oorzaak van de crisis bij zichzelf; zij vindt dat zij onvoldoende in staat is geweest om aan te sluiten bij de veranderende Nederlandse samenleving. De eerste stap in de reorganisatie is het ontwikkelen van een heldere visie op haar eigen identiteit en taak binnen de Nederlandse samenleving (Ernsting, 1990). Deze visie vertaalt zij door in een nieuwe werkwijze, een daarbij aansluitende ondersteuningsstructuur en het vinden van alternatieve financiering. Enkele maatregelen die daaruit volgen zijn:

1. Het invoeren van een regionale ondersteuningsstructuur voor de afdelingen in plaats van de provinciale gewestenstructuur. Consulents maatschappelijk activeringswerk kunnen dan in teamverband werken en krijgen dagelijks leiding van een districtmanager.
2. Het invoeren van projectgericht werken, gefinancierd door een combinatie van interne, structurele subsidie met externe projectfinanciering (in plaats van de eerdere structurele subsidie van de provincies) met de verplichting dat iedere afdeling ten minste twee projecten uitvoert.

3. Het invoeren van vrijwilligersbeleid om het karakter van de vereniging Humanitas als vrijwilligersorganisatie te versterken. De vereniging heeft het standpunt dat vrijwilligerswerk belangrijk is voor zowel deelnemer als vrijwilliger. De deelnemer profiteert van laagdrempelige dienstverlening waarin gemakkelijker uitgegaan kan worden van de hulpvraag van de deelnemers. Voor de vrijwilliger biedt het vrijwilligerswerk de mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de samenleving en om zichzelf (maatschappelijk) te ontplooiën. Kijkend naar de door de vereniging Humanitas gevolgde strategie, springen drie kwesties in het oog. Ten eerste valt op dat de vereniging Humanitas bij zichzelf te rade gaat over wat haar identiteit is en welke rol zij in de samenleving kan vervullen. Dit betekent dat de vereniging Humanitas haar eigen route uitstippelt, onafhankelijk van de overheid. Ten tweede gaat vereniging Humanitas op zoek naar alternatieven voor structurele financiering door de overheid. De tijd wijst uit dat Humanitas met deze introductie van projectmatig werken tot de voorlopers in de wereld van welzijn behoort. Hiermee speelt zij enerzijds vroegtijdig in op de introductie van New Public Management in zowel welzijnswerk als in het lokaal bestuur (WRR, 2006). Anderzijds maakt de vereniging zich minder afhankelijk van de overheid. Ten derde zorgt Humanitas met de invoering van vrijwilligersbeleid en de erkenning van het eigen belang van de vrijwilliger er voor dat zij als organisatie aansluiting houdt met het hedendaagse vrijwilligerswerk.³

ZELFREDZAME SAMENLEVING (2007–HEDEN)

Met de introductie van de Wmo op 1 januari 2007 komt zowel de verantwoordelijkheid als de uitvoering van het welzijn primair bij de civil society te liggen. Het begrip civil society is nieuw voor het Nederlandse sociale beleid, dat van oudsher meer vertrouwd is met de termen particulier initiatief en maatschappelijk middenveld. Paul Dekker introduceert het begrip civil society in 1994 in de wereld van participatie en bestuur als perspectief voor onderzoek naar vrijwilligerswerk. Met het van kracht worden van de Wmo wordt civil society geïntroduceerd in het sociaal beleid (Metz, 2007; 2008).

Ten grondslag aan het concept civil society ligt de idee dat de maatschappij niet uitsluitend politiek is georganiseerd. Naast de politieke samenhang kunnen er een maatschappelijke samenhang, een economische samenhang en een religieuze samenhang worden onderscheiden. Let wel: de gedachte dat de samenleving primair politiek georganiseerd is, heeft ook een brede aanhang. Het begrip civil society verwijst dan naar dat deel van de maatschappij dat wordt aangeduid als *maatschappelijke samenhang*. Centraal in deze samenhang staan de verbanden tussen burgers, door Paul Dekker (2001) ook wel aangeduid als vrijwillige associaties van burgers. Kenmerkend

OVER BURGERPARTICIPATIE, WELZIJSBELEID EN DE WMO

voor het domein van de civil society is dat burgers er – als individu – de dienst uit maken, in tegenstelling tot andere domeinen waarin bijvoorbeeld een overheid of een kerkelijke autoriteit bepalend is. Voor het overige lopen de opvattingen uiteen over wat tot de civil society gerekend kan worden (Dekker, 1994; 1999; 2002; Metz, 2007; 2008).

Als wij het idee van de civil society vergelijken met het idee van het particulier initiatief en van het maatschappelijk middenveld, wordt zichtbaar dat civil society en particulier initiatief gemeenschappelijk hebben dat beide aparte domeinen zijn die onafhankelijk van de staat opereren. Het grote verschil tussen civil society en particulier initiatief is dat in het particulier initiatief de instituties centraal staan (in plaats van vrijwillige associaties van burgers) en de vrijwillige associaties van burgers in het particulier initiatief geen eigen domein vormen. Net als het particulier initiatief erkent ook het maatschappelijk middenveld niet het eigen domein en de eigen verantwoordelijkheid van burgers, hetgeen juist zo kenmerkend is voor het idee van de civil society (Metz, 2007). Dit betekent dat het idee van de civil society behalve een nieuw begrip, ook een nieuw perspectief is op de Nederlandse samenleving. Het is goed mogelijk dat het concept niet één op één vertaald kan worden naar de wijze waarop in Nederland de relaties tussen burgers en hun verbanden, maatschappelijke organisaties, en overheid zijn ingericht.

Met het centraal stellen van de civil society continueert de Wmo enerzijds de in 1980 gestarte relativering van de verantwoordelijkheid van de overheid voor het welzijn. Anderzijds betekent de Wmo opnieuw een herijking van de verhouding tussen burgers en overheid in de verantwoordelijkheid voor en het bijdragen aan het welzijn van de Nederlandse samenleving. Met het in werking treden van de Wmo is de verantwoordelijkheid voor het welzijn volledig bij burgers en hun verbanden komen te liggen. De verschuiving die met de Wmo optreedt, past in de historische lijn van de herstructureren van het welzijnswerk. Dat betekent dat de Wmo gekarakteriseerd kan worden als de vierde herstructurering van het welzijnswerk.

Aan het begin van de 21^{ste} eeuw is de participatie van de Nederlandse bevolking in vrijwilligerswerk en informele zorg hoog. De deelname aan het vrijwilligerswerk ligt sinds 2001 onveranderlijk rond de 41% (Kuperus, Rat & Wilbrink, 2007). In 2006 hielpen 1,4 miljoen Nederlanders zieke of gehandicapte familieleden (De Boer & Timmermans, 2007). De ontkerkelijking lijkt zich te stabiliseren. Van de grote Nederlandse levensbeschouwelijke zuilen resteren diverse islamitische, katholieke en protestants-christelijke zultjes, wat migrantenkerken en levendige evangelische gemeenten (Becker & De Hart, 2006). Zes op de tien Nederlanders rekent zichzelf tot een kerkelijke gezindte of levensbeschouwelijke groepering (Van Herten, 2008). Van

het maatschappelijk activeringswerk – een manier waarop burgers en hun levensbeschouwelijke verbanden meer dan dertig jaar hun betrokkenheid bij het welzijn hebben vormgegeven – is weinig meer over.

BUITENSPEL

Dit artikel tracht antwoord te geven op de vragen waar het beroep op de civil society in de Wmo eigenlijk vandaan komt en hoe dat beroep zich verhoudt tot het welzijnsbeleid en tot de verdeling van de verantwoordelijkheid voor dat welzijn van de samenleving. Het eerste wat de historiografie van de werksoort maatschappelijk activeringswerk in antwoord op deze vragen laat zien is dat burgers en hun verbanden traditioneel verantwoordelijk zijn voor het welzijn van de samenleving. Tot na de tweede wereldoorlog ligt de verantwoordelijkheid voor het welzijn van de samenleving volledig in handen van het particulier initiatief. De levensbeschouwelijke zuilen zijn als enige verantwoordelijk voor het welzijnswerk en zorgen daarbij voor een – welliswaar dalend – aandeel in de financiering. Onder druk van ontzuiling, democratisering en professionalisering hevelt de rijksoverheid met de eerste herstructurering van het welzijnswerk begin jaren zeventig van de vorige eeuw deze verantwoordelijkheid in zijn geheel over naar de collectieve sector. Alleen in het maatschappelijk activeringswerk, toen nog F2 geheten, is er ruimte en financiering voor de inbreng van burgers en hun verbanden langs de lijnen van het levensbeschouwelijk particulier initiatief.

Voor het beroep dat de Wmo doet op de betrokkenheid van de civil society bij het welzijn van de samenleving betekent dit twee dingen. Ten eerste leert het dat het beroep aansluit bij een traditionele taak van burgers en hun verbanden: de inzet voor het welzijn van de samenleving. Ten tweede leert het dat het de overheid zelf is geweest die onder druk van maatschappelijke ontwikkelingen de betrokkenheid van burgers en hun verbanden buiten spel heeft gezet. Met de Wmo tracht de overheid deze kentering ongedaan te maken.

Het tweede dat de historiografie van het maatschappelijk activeringswerk leert is dat de Wmo en haar beroep op de civil society niet op zichzelf staan. Al eind jaren zeventig van de vorige eeuw, een kleine tien jaar na de eerste herstructurering van het welzijnswerk, realiseert de rijksoverheid zich dat zij de verantwoordelijkheid voor het welzijn van de samenleving niet alleen kan dragen. In de tweede en derde herstructurering die volgen doet de rijksoverheid een toenemend beroep op de verantwoordelijkheid en later zelfredzaamheid van de samenleving. Dit beroep op de (eigen) verantwoordelijkheid gaat gepaard met het steeds verder aan banden leggen en wegbezuinigen

van de werksoort maatschappelijk activeringswerk. Het culmineert in de invoering van de Wmo waarmee enerzijds burgers en hun verbanden volledig verantwoordelijk worden voor het eigen welzijn en anderzijds de financiering van de werksoort maatschappelijk activeringswerk definitief wordt stopgezet. Van betrokkenheid van de burgers en hun verbanden – dat intussen de vorm heeft gekregen van het maatschappelijk middenveld – bij de verantwoordelijkheid voor het welzijn van de samenleving is dan weinig meer over. Het beëindigen van de subsidie is achteraf beschouwd een gemiste kans: heden ten dage rekent zes van de tien Nederlanders zichzelf tot een kerkelijke gezindte of levensbeschouwelijke groepering (Van Herten, 2008).

Over de Wmo leert dit dat zij de vierde herstructurering is van het welzijnswerk waaraan net als in de andere herstructurerings een zoveelste herijking van de verhouding tussen burgers en overheid in de verantwoordelijkheid voor en het bijdragen aan het welzijn ten grondslag ligt. Kijkend naar de effecten van de achtereenvolgende herstructurerings op de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijn van de samenleving, wordt zichtbaar dat een tegengesteld resultaat wordt bereikt. De overheid doet een beroep op burgers en hun verbanden zonder dat zij ruimte maakt voor haar inbreng in de vorm van verantwoordelijkheid, vormen en middelen.

De strijd en het getob om de betrokkenheid van de verbanden van burgers bij het welzijn van de samenleving staat los van de individuele inzet van burgers voor het welzijn van de samenleving. Dat is de derde en laatste les van de historiografie van het maatschappelijk activeringswerk: de inzet van burgers in verenigingen, vrijwilligerswerk en mantelzorg blijft stabiel of neemt toe. Wat wel verandert is de aard van de relatie van de verbanden van burgers met de overheid en de wijzen van participeren. Direct na de tweede wereldoorlog heeft de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijn van de samenleving het karakter van het particulier initiatief. In de jaren zeventig en tachtig krijgt deze betrokkenheid, onder meer onder druk van overheidsbeleid, de vorm van het maatschappelijk middenveld. Terwijl de rol van het maatschappelijk middenveld in het welzijn van de samenleving kleiner wordt, groeit de deelname van de bevolking aan het vrijwilligerswerk naar een hoogtepunt en doet de nieuwe vrijwilliger haar intrede: mensen participeren minder in vaste verbanden en willen datgene doen dat aansluit bij de eigen vaardigheden, belevingswereld, voorkeuren en agenda. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw schrijft de Wmo voor dat de betrokkenheid van burgers en hun verbanden bij het welzijn de vorm dient te krijgen van de civil society. Kenmerkend van de civil society is dat burgers zelf vormgeven aan hun domein. Hoewel het idee van de civil society nieuw is voor de Nederlandse samenleving en het Nederlandse sociaal beleid, sluit het wel aan bij de hedendaagse wijze waarop Nederlandse burgers en hun verbanden participeren.

Of de Wmo gaat slagen waar eerdere herstructureringen van het welzijnswerk faalden, is de vraag waar dit artikel mee eindigt. Het idee van de civil society is goed gekozen omdat het aansluit bij de wijzen waarop hedendaagse burgers in de samenleving participeren. Het welslagen vraagt evenwel dat de overheid bereid is om ruimte te maken voor de inbreng van burgers en hun verbanden en die inbreng te faciliteren. Van burgers en hun verbanden wordt verwacht dat zij zich bewust zijn van hun eigen positie en zich daarna handelen. Lessen uit de historiografie van het maatschappelijk activeringswerk doen het ergste vrezen. Het spreekwoord dat ervaringen uit het verleden geen garantie vormen voor de toekomst, biedt evenwel enige hoop.

NOTEN

- 1 De algemene samenlevingsopbouw is de voorloper van het opbouwwerk.
- 2 Uit later onderzoek zal blijken dat het niet de levensbeschouwing is die aanzet tot het doen van vrijwilligerswerk, maar het kerkbezoek. Kerkbezoek betekent dat mensen elkaar regelmatig ontmoeten, vertrouwen en aanspreken op het doen van vrijwilligerswerk. Het belang van het terugkerende persoonlijk contact voor het doen van vrijwilligerswerk is niet uniek voor kerkgemeenschappen. Scholen en sportclubs, net als kerken verbanden waarin mensen elkaar regelmatig ontmoeten, kennen een vergelijkbaar effect (Dekker & De Hart, 2002; Bekkers, 2003).
- 3 Voor een meer uitgebreide beschrijving, zie Metz, 2007.

LITERATUUR

- Adriaansens, H. P. M. (1989). *Arbeid en burgerschap: een nieuwe dimensie* [Work and citizenship: a new dimension]. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Adriaansens, H. P. M., & Zijdeveld, A. C. (1981). *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem* [Voluntary initiative and the welfare state. Culture-sociological analysis of a policy problem]. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Baart, A. (1986). *Verhalen. De dialoog als grondmodel van het maatschappelijk activeringswerk* [Narratives. Dialogue as foundation for "maatschappelijk activeringswerk"]. Hilversum: Uitgeverij Gooi en Sticht.
- Baart, A. (1989). *Anders dan andere, een formele beschrijving van het maatschappelijk activeringswerk* [Different from others, a formal description of the "maatschappelijk activeringswerk"]. Den Bosch: KLVMA.

- Becker, R. W., & Vink, R. (1994). *Secularisatie in Nederland 1966–1991. De verandering van opvattingen en enkele gedragingen* [Secularisation in the Netherlands]. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Becker, R. W., & Hart, J. de (2006). *Godsdienstige veranderingen in Nederland* [Religious change in the Netherlands]. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Bekkers, R. (2003). Special: De bijdragen der kerckelijken [Special: The contributions of religious people]. In T. Schuyt (Ed.), *Het tweejaarlijks rapport over geven aan maatschappelijke en goede doelen. Onderzoek naar giften door individuen, huishoudens, fondsen en bedrijven. Onderzoek naar vrijwilligerswerk* (pp. 141–172). Houten: Bohn Stafleu.
- Boer, A. de, & Timmermans, J. (2007). *Blijvend in balans. Een toekomstverkenning informele zorg* [A forward study of informal care]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Daal, H. J. van (1994). Hedendaags vrijwilligerswerk: gedaanten, identiteit en aantrekkingskracht [Contemporary voluntary work: shape, identity and attraction]. In P. Dekker (Ed.), *Civil society; verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk* (pp. 201–219). Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. (1994). *Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk* [Civil society. Explorations of a perspective on voluntary work]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. (1999). De *civil society* als kader voor onderzoek [The civil society as research frame]. In P. Dekker (Ed.), *Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal en historisch perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen* [The solution of the civil society. Voluntary associations in time of blurring boundaries]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., & Hart, J. de (2001). Levensbeschouwing en vrijwilligerswerk. Het belang van netwerken in een gesecculariseerde samenleving [Religion and voluntary work. The importance of networks in a secularised society]. *Tijdschrift voor Humanistiek*, 2(8), 9–17.
- Dekker, P., & Hart, J. de (2002). Ontwikkelingen in de deelname aan vrijwilligerswerk in Nederland [Developments in the participation in voluntary work in the Netherlands]. In L. Meijs & J. van der Voort (Eds.), *Vrijwilligerswerk in Nederland en Vlaanderen. Proceedings van de onderzoeksbijeenkomst maart 2002* (pp. 5–24). Rotterdam: Faculteit Bedrijfskunde: Business-Society Management, Rotterdam.
- Doorn, J. A. A. van, & Schuyt, C. J. M. (1978). *De stagnerende verzorgingsstaat* [Stagnating welfare state]. Meppel: Boom.

- Engbersen, R., & Vlaar, P. (1995). *Letter en Geest; levensbeschouwelijke organisaties als partners in sociale vernieuwing* [Letter and Mind; religious organisations as partners in social renewal]. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Ernsting, M. (1990). *Humanitas 45 jaar na dato: bron van vernieuwing of sta in de weg?* [Humanitas 45 years later: source of renewal or obstacle?]. Amsterdam: Humanitas.
- Haan, I. de, & Duyvendak, J. W. (2002). *In het hart van de verzorgingsstaat; het Ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers (CRM, WVC, VWS), 1952–2002* [In the core of the Welfare State; the Ministry of "Maatschappelijk Werk" and its successors (CRM, WVC, VWS), 1952–2002]. Zutphen: Walburg Pers.
- Hal, T. van, Steenbergen, M., & Wilbrink, I. (2004). *Uitsluiten of uitnodigen: trendrapport vrijwilligerswerk 2004/2005* [Exclusion or invitation: trend report voluntary work 2004/2005]. Utrecht: Civiq.
- Hardeman, E. (1998). *Voor de verandering ... Trendrapport vrijwilligerswerk 1998* [For a change... Trend report voluntary work 1998]. Utrecht: NOV.
- Hart, J. de (1999). Langetermijn trends in lidmaatschappen en vrijwilligerswerk [Longitudinal trends in memberships and voluntary work]. In P. Dekker (Ed.), *Vrijwilligerswerk vergeleken: Nederland in internationaal en historisch perspectief*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hart, J. de (2005). *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld* [Membership organisations about the developments in the "maatschappelijk middenveld"]. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Herten, M. van (2008). Weinig Nederlanders gaan regelmatig naar kerk of moskee [Dutch do not visit church or mosque on a regular basis]. *CBS-webmagazine*, 11 juni.
- Houten, D. J. van (2005). Een kritiek op de Wmo [A critique of the new legislation on Welfare]. *Sociale Interventie*, 14(4), 29–36.
- Hortulanus, R. P., Liem, P. P. N., & Sprinkhuizen, A. M. M. (1993). *Domeinen van welzijn; welzijnsbeleving en welzijnsbeleid in de jaren '90* [Domains of welfare, welfare experience and welfare policy in the 1990's]. Den Haag: VUGA.
- Hueting, E. (1989). *De permanente herstructurering van het welzijnswerk* [The permanent restructuring of the welfare work]. Zutphen: Walburg Pers.
- Koenis, S. (1993). *De precaire professionele identiteit van sociaal werkers* [The precarious professional identity of social workers]. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Kraaijeveld-Wouters, J. G. (1981). *Notitie profilering functie maatschappelijk activeringswerk vanuit levensbeschouwelijke verbanden* [Memo social relevance of the "maatschappelijk activeringswerk"]. Den Haag: Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

- Kuperus, M. (2005). *De vereniging op survival. Overlevingstrategieën voor hedendaagse verenigingen* [The association on survival. Survival strategies for contemporary associations]. Utrecht: Civiq.
- Kuperus, M., Rat, K., & Wilbrink, I. (2007). *Lokaal onder de loep. Trendrapport vrijwillige inzet 2008* [Focus on the local. Trend report voluntary work 2008]. Utrecht: Movisie.
- Landelijk Bureau Humanitas 2008. *Activiteitengids 2009* [Guide of activities 2009]. Retrieved from www.humanitas.nl.
- Lans, J. van der (2002). Laboratorium voor maatschappelijk middenveld [Laboratory for "maatschappelijk middenveld"]. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, jan/feb, 26–30.
- Meeuws, H. (2002). *Levensbeschouwelijk vrijwilligerswerk bezielt of zieltogend? Toekomstscenario's voor levensbeschouwelijke verbanden* [A forward study for the relevance of religious associations for voluntary work]. 's Hertogenbosch: Actioma.
- Metz, J. (2006). *De tweeledige werking van intermediairen voor burgerparticipatie* [The twofold functioning of intermediaries for the purpose of citizen participation]. Amsterdam: Humanistic University Press.
- Metz, J. (2007). *Anatomisch model van de civil society voor de WMO* [Anatomic model of the civil society for the WMO]. Dordrecht: Sociaal Geografisch Bureau.
- Metz, J. (2008). Anatomisch model van de civil society voor de WMO. [Anatomic model of the civil society for the WMO] *Sociale Interventie*, 17(3), 33–44.
- Plempers, E. (1996). Women's strategies in Dutch philanthropy. *Voluntas*, 7(4), 365–382.
- Plempers, E. (1999). *Vernieuwingen in de vrijwilligerszorg van de UVV* [Renewals in the voluntary care of the UVV]. Utrecht: Verwey Jonker Instituut/Unie van Vrijwilligers.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (1980). Rijksbijdrage regeling Sociaal Cultureel Werk [National regulation on social cultural work]. No 300.
- Stuurman, S. (1983). *Verzuiling, kapitalisme en patriërchaat. Aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland* [Pillarisation, capitalism and patriarchy. Aspects of the development of the Dutch modern state]. Nijmegen: SUN.
- Swaan, A. de (1989). *Zorg en de staat; welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd* [Care and the state; welfare, education and health care in Europe and the United States in a new age]. Amsterdam: Bert Bakker.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1989–1990. Bijlage IV. Notitie maatschappelijk activeringswerk. Welzijnswet ontwerp-rijksplan 1990, [Supplement IV, Memo "Maatschappelijk activeringswerk"]. Den Haag, SDU Uitgeverij, 21349, nrs 1–2, p. 71–81.
- Vermeer, H. (1998). De som der delen – vijf jaar SOM – [The sum of the parts]. *Markant. Tijdschrift voor maatschappelijke activering* no. 2.

- Vermeer, H., & Middel, B. (2006). Einde van de SOM. Afscheidsbericht voor media, politiek en samenleving [Closing of SOM. Goodbye to media, politics and society]. *Markant. Tijdschrift voor maatschappelijke activering*, no 1.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1987). Activerend arbeidsmarktbeleid [Activating labour market policy]. Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990). *Een werkend perspectief: arbeidsparticipatie in de jaren '90* [A working perspective: labour force participation in the 1990's]. Den Haag: Sdu.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Lerende overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek* [Learning government: a plea for problem oriented politics]. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wiertsema, W., & Voogd, P. W. (1990). *Maatschappelijk actief. Verslag van een onderzoek naar maatschappelijk activeringswerk* [Social active. Results of research on "maatschappelijk activeringswerk"]. Rotterdam: Onderzoeksbureau ICG.
- Zijdeveld, A. C. (1983). Transformatie van de verzorgingstaat [Transformation of the welfare state]. In Ph. A. Idenburg (Ed.). *De nadagen van de verzorgingstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*. Amsterdam: Meulenhof Informatief.
- Zwierstra, N. (1995). *Geen opgeheven vinger, maar een uitgestoken hand* [Support instead of patronizing]. *Humanitas 1945–1995*. Amsterdam: Humanitas.