

Jan Steyaert

Formele en informele zorg, kemphanen of danspartners?

In de periode na de tweede wereldoorlog is de verzorgingsstaat uitgebouwd en gegroeid. Er kwamen steeds meer professionele hulpverleners en ruimere subsidies voor welzijnsorganisaties. Maar hoe verhoudt die nieuwe ruimere formele zorg zich tot informele zorg, tot de zorg die burgers elkaar geven? Is er sprake van aanvulling tussen formele of informele zorg, of vechten ze elkaar de tent uit? Dat vraagstuk is met de introductie van de [Wet Maatschappelijke Ondersteuning \(Wmo\)](#) weer expliciet op de agenda geplaatst, maar kent eigenlijk al een lange voorgeschiedenis.

Terug in de tijd

In de Vlaamse strips van Suske en Wiske moet in bijna elk verhaal professor Barabas wel een keer zijn teletijdmachine te voorschijn halen. Gezwind brengt hij de hoofdfiguren terug naar een ver verleden waar ze problemen oplossen. Om ‘het probleem’ van formele en informele zorg op te lossen, is het ook handig gebruik te maken van een teletijdmachine en terug te kruipen naar een ver verleden, met een paar tussenstappen.

April 2009

Door de economische crisis stijgt het aantal werklozen opnieuw en wordt de positie op de arbeidsmarkt van jongeren met een handicap slechter. Minister Donner maakt zich daar zorgen over, en doet voorstellen om de ongeveer 170.000 burgers die gebruik maken van de zogenaamde WAjong uitkering aan het werk te krijgen of te houden. Hij vergelijkt hun uitkering met “een gouden kooi voor de rest van iemands leven”. Het is mooi financiële steun te krijgen, maar je raakt er in gevangen, je verliest je zelfredzaamheid. Die vergelijking maakte Donner eerder al, in juli 2008, bij zijn voorstel om de bijverdienregeling van deze jongeren strenger te maken.

November 2007

Mirjam Pool publiceert ‘alle dagen schuld’. Ze ging een jaar lang op bezoek bij burgers van Almelo die van een bijstandsuitkering moeten leven, en beschrijft de praktijkverhalen. Armoede komt er op een hele andere manier in beeld dan in bijvoorbeeld de armoedemonitor die het Sociaal en Cultureel Planbureau regelmatig publiceert. Daarin kunnen we lezen dat bijna 700.000 Nederlandse huishoudens moeten leven van een inkomen onder de armoedegrens. Pool brengt in beeld welke mensen dat dan zijn, en hoe die (over)leven. Het is een verschil tussen [tellen, en vertellen](#). De auteur beschrijft ook hoe vrijwilligers en professionals hulp geven, en daarin terughoudend optreden. Zo ook Nolda van het lokale boodschappenproject: “... maar

omdat het al wel een stuk beter leek te gaan, besloot Nolda de hulp alvast af te bouwen naar eens per twee weken. Al een tijdje vraagt ze zich af of ze daar goed aan doet. Ze wil niet dat het gezinnetje achteroverleunt en de boodschappen als vanzelfsprekend beschouwt, maar wil het ook niet tekortdoen.” (Pool, 2007, p. 32).

April 2004

Het tweede kabinet Balkenende is op kruissnelheid en maakt plannen om de alsmaar stijgende kosten van de AWBZ beheersbaar te houden op langere termijn. De vergrijzing van de bevolking dreigt de kosten van de verzorgingsstaat onbetaalbaar te maken. Er wordt gesproken over een nieuwe wet maatschappelijke zorg, later herdoopt tot [Wet Maatschappelijke Ondersteuning \(Wmo\)](#). De staatssecretaris van VWS komt met het document ‘Op weg naar een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning’, de zogenaamde contourennota. Daarin wordt verwezen naar de hulp die door vrienden, familie en andere informele al gegeven wordt, en naar de verantwoordelijkheid die de overheid opneemt. Daar zijn echter grenzen aan: “de overheid compenseert niet automatisch iedere organisatorische, financiële of lichamelijke beperking bij burgers om maatschappelijk actief te kunnen zijn met voorzieningen. Dat zou onnodig afhankelijkheid, ‘leuningedrag’ uitlokken en dat is precies het tegenovergestelde van wat de WMO beoogt, namelijk: niet leunen maar steunen.” (p. 10).

1983

Sinds 1982 maakt [Elco Brinkman](#) als minister van welzijn deel uit van het eerste kabinet Lubbers, meteen de laatste keer dat welzijn een minister waardig was. Sindsdien moet de sector het stellen met een staatssecretaris. Zijn ministerschap wordt vooral herinnerd om het stopzetten van de voor zijn tijd ontwikkelde Kaderwet Specifiek Welzijn, voor de grote besparingen in de publieke sector en voor de veelvuldige verwijzingen van de minister en beleidsstukken naar de zorgzame samenleving. Op 22 januari 1983 zegt de kersverse WVC-minister Elco Brinkman in NRC Handelsblad daar over volgende: “Je zult wél een selectie moeten maken tussen groepen of individuen die je nog steeds onder de overheidsparaplu laat schuilen, ook in de toekomst, en die groepen waarvan het aardige was dat we zo op de been hielden, maar waarvan we nu moeten zeggen: ‘meneer, mevrouw, daar zoudt u ook zelf wel verantwoordelijkheid voor kunnen dragen of het eens met uw buurvrouw, oma of tante moeten uitzoeken.’ Dat klinkt heel afstandelijk en koel, maar zo is het wel. We zijn erg gaan leunen op professionele instellingen. We hebben de verantwoordelijkheid bij ons zelf, onze familie, onze buurt weggehaald.” Een paar jaar later, in 1987, verschijnt er in het tijdschrift bestuursforum een artikel onder de titel ‘zorgzame samenleving: een internationaal vraagstuk’. De auteur, de huidige minister-president Jan Peter Balkenende, doet er verslag over ontwikkelingen inzake zorg en welzijn in de Verenigde Staten, met name omdat men er daar bewust een heel beperkte publieke dienstverlening op na houdt. Er wordt een beeld geschetst van zorgzaamheid en ‘self reliance’, met een kleine ondersteunende overheid.

1979

[Hans Achterhuis](#) publiceert zijn boek ‘[de markt van welzijn en geluk](#)’, waar nu nog steeds veelvuldig naar verwezen wordt in vele publicaties en nota’s over de sociale sector. De kritiek die Achterhuis formuleerde, in navolging van o.m. Ivan Illich, was dan

ook stevig. De sociale sector zou vooral zijn eigen behoeften centraal stellen, en niet die van de cliënt. En de beoogde resultaten worden niet zichtbaar gemaakt, of zijn er gewoon niet. Hij plaatst ook kanttekeningen bij het steeds maar overnemen van zorg door professionals: "... het feit dat het professionele denkpatroon erop gericht is de autonomie van mensen om elkaar te helpen te vernietigen en dat bekwaamheden van leken door beroepskrachten worden 'onteigend'." (Achterhuis, 1979, p. 110).

1965

Minister [Marga Klompé](#) kent als Minister van Maatschappelijk Werk in het kabinet-De Quay wellicht het hoogtepunt van haar carrière als in 1963 de Algemene Bijstandswet wordt aangenomen om in 1965 in werking te treden. Het is de voorloper van de huidige Wet Werk en Bijstand (WWB). Het krijgen van bijstand werd in 1963/1965 met de nieuwe wet niet langer een gunst, maar een recht: "Wat vroeger een uiting van naastenliefde was, wordt tot een uiting van sociale rechtvaardigheid en aldus wordt de hulp welke eertijds als gunst werd verleend, tot een sociaal recht", zo omschreef Klompé de wijziging (Ubels, 1988). Ze werd wel eens omschreven als 'moeder van eeuwigdurende bijstand', maar dat 'eeuwigdurende' was natuurlijk niet terecht. Klompé zag bijstand als een zeer tijdelijke voorziening, waar mensen maar kort en terughoudend gebruik van zouden maken. Dat voor de helft van het aantal mensen dat ooit bijstand krijgt, dit een langdurige situatie zou zijn, soms decennialang, kon zij zich niet voorstellen. Later zegt ze terugblikkend: "De zaak is toch doorgeschoten. Ik heb het mee opgebouwd, maar ben niet van mening dat er naast iedere burger een maatschappelijk werker moet staan. In dat opzicht meen ik dat zelfhulp en vrijwilligerswerk erg belangrijk zijn" (de Jong, 1993).

1525

In 1525 krijgt de naar Vlaanderen uitgeweken humanist [Juan Luis Vives](#) van Lodewijk van Vlaanderen de vraag een boek over armenzorg te schrijven. Dat draagt hij in januari 1526 op aan de 'senaat' van Brugge, onder de titel 'de subventione pauperum'. Toen al had de West Vlaamse stad Ieper een sociaal beleid uitgewerkt geheel in de geest van dit werk. Andere steden volgden, zoals Breda en Antwerpen. De bedelorden waren niet gelukkig met Vives' pleidooi voor een stedelijke armenzorg, te nadele van bedelarij. Christian Cellarius formuleerde in 1530 een tegenzet in 'oratio pro pauperibus' (rede voor de armen, opdat zij mogen bedelen) maar Vives kon hem overtuigen. Daarom schreef Cellarius een jaar later 'oratio contra mendicitatem' (rede tegen de bedelarij, voor een nieuwe armenzorg) (Vosters, 1964, p. 101 e.v.).

Het debat tussen Vives en Cellarius lijkt ver weg, maar in deze periode leggen het werk van Vives en andere humanisten de uitgangspunten die nog steeds in ons hedendaags lokaal sociaal beleid herkenbaar zijn. Zo argumenteerden ze sterk voor een centralisatie van middelen armoedebestrijding op stedelijk niveau, de zogenaamde 'gemene beurs'. Voordien was armoedebestrijding sterk gefragmenteerd per parochie of wijk. Bovendien werd gepleit om onderscheid te maken tussen behoeftige armen en 'valse' armen. Men moest nagaan of huishoudens nog andere inkomsten konden genereren en hen zoveel mogelijk aan het werk zetten. Daarvoor moest er werkverschaffing komen, naar ieders mogelijkheden. Sterke mannen konden meehelpen met vestigingswerken, oude vrouwen kregen en spinnewiel (van Damme, 1990, p. 108 e.v.). Bovendien moesten bedelaars die

van elders kwamen weggestuurd worden: lokale middelen voor armoedebestrijding waren er voor de eigen armen.

Bovenstaande brokken geschiedenis tonen aan dat er doorheen de tijd in het denken over sociaal beleid en de uitvoering ervan steeds bezorgdheid was voor een goede verhouding tussen formele hulpverlening vanuit de samenleving, en de informele zorg van burgers voor zichzelf en voor elkaar. Bij te veel zorg vanuit de samenleving zouden burgers het zich makkelijk maken en minder voor zichzelf of hun omgeving gaan zorgen.

Ook internationaal

Die bekommernis om een goed samenspel tussen formele en informele zorg is niet typisch voor Nederland of Vlaanderen, maar ook internationaal herkenbaar. We geven enkele voorbeelden uit de Angelsaksische wereld, omdat die ons het bekendste is. Wellicht leeft het thema ook in bv. Frankrijk, Duitsland of de Scandinavische landen.

2001

[Theodore Dalrymple](#) publiceert zijn boek over de onderklasse en de verzorgingsstaat, 'life at the bottom', later in het Nederlands vertaalt onder de titel 'leven aan de onderkant'. Hij hekelt de onderliggende ideologie van de verzorgingsstaat van de tweede helft van de twintigste eeuw, die armoede en verslaving en andere kwetsbare situaties te veel verklaarde door te wijzen op de maatschappelijke context waarin die situatie ontstond: bijvoorbeeld een ongelukkige jeugd, slecht onderwijs, een geperverteerde arbeidsmarkt die misbruik maakt van laaggeschoolden en dergelijke. Op manier worden burgers ontslaan van hun eigen verantwoordelijkheid in het veroorzaken van hun situatie, maar ook niet aangesproken op hun eigen kracht om hun leven te verbeteren. Met zo'n houding verdwijnt zelfredzaamheid als sneeuw voor de zon.

1991

Honderd jaar na het verschijnen van [Rerum Novarum](#), de pauselijke encycliek over de sociale aspecten van de industriële revolutie vaardigt Paus Johannes Paulus II een nieuwe encycliek uit over de sociale leer van de kerk: 'Centesimus annus'. Er wordt gewezen op de doorgeschoten ontwikkeling van welvaartstaat naar verzorgingsstaat. Die laatste wordt omschreven als te indringend aanwezig in het privé-domein van burgers. Bovendien erodeert het de onderlinge zorg tussen burgers: "Door direct in te grijpen en aan de maatschappij haar verantwoordelijkheid te ontnemen veroorzaakt de verzorgingsstaat het verlies van menselijke krachten en de overdreven meerdering van de overheidsapparaten, welke meer beheerst worden door bureaucratische logica dan door de zorg om de gebruikers te dienen, met een enorme groei van de uitgaven." (paragraaf 48).

1984

In de sociale sector zijn er weinig boeken die zo bepalend geweest zijn als dat van [Charles Murray](#), 'losing ground'. Hij beschrijft het Amerikaanse sociaal beleid van de periode 1950-1980, met aandacht voor onderwijs, veiligheid, gezin, tewerkstelling en armoede. De kracht van het boek ligt gedeeltelijk in een fictief experiment: hoe reageren twee arme burgers, 'call them Harold and Phyllis' (Murray, 1995, p. 156), op

verschillende vormen van sociaal beleid? In 1960, toen er nog nauwelijks een verzorgingsstaat was, zouden ze wat steun krijgen zonder daar echt van te kunnen leven. In 1970 zijn er echter meer opties. Ze kunnen een kind nemen, gaan samenwonen, en af en toe een job doen. De hoogte van de gecombineerde uitkeringen die ze krijgen laten hen toe behoorlijk rond te komen zonder zelf al te veel inspanningen te doen. De analyse die Murray op basis van deze vergelijking maakt, is dat de verzorgingsstaat burgers niet aanzet om het beste uit zichzelf te halen, maar juist verlamt door al te ruimhartig met zorg en uitkeringen te komen. Hij gebruikt daarvoor de term ‘welfare dependency’.

1975

Eerder werd al aangegeven dat de analyse van Hans Achterhuis sterk steunt op het werk van Ivan Illich. Met werken als ‘deschooling society’ (1971) en vooral ‘medical nemesis’ (1975) waarschuwt Illich tegen de averechtse effecten van geïnstitutionaliseerde publieke dienstverlening. Scholen wordt instituties en dragen dan nog maar beperkt bij aan leren. De geneeskunde institutionaliseert en creëert allerlei onbedoelde effecten die burgers juist zieker maken. Ook op het vlak van welzijn doet dit effect zich voor. Achterhuis beschrijft dit aspect van Illich’s werk beginnend bij een observatie uit het proefschrift van Roodenburg: “Het welzijnsbeleid maakt mensen machtelozer en komt daardoor in strijd met de doelstelling die in het begrip welzijn ligt besloten. Een dergelijke stelling is ook impliciet aanwezig in de algemene analyses van Illich, al heeft deze het – begrijpelijk in de Derde Wereld – nauwelijks expliciet over de welzijnssector. Door de dienstverlening en hulp te institutionaliseren raken de mensen het ontwend zelf hun omgeving te beheersen en vorm te geven. Meer geld voor beter welzijnswerk zal, ondanks alle goede bedoelingen, de zaak alleen maar erger maken, omdat de ‘cliënten’ nog afhankelijker van de dienstenpakketten van de deskundigen zullen worden.” (Achterhuis, 1975, p. 91).

1601

Engeland kent net als het Europese vasteland een probleem met grote aantallen arme burgers. Mede geïnspireerd door het werk van de eerder genoemde Vives ontstaat er in de loop van de 16^{de} eeuw een vernieuwde ‘poor law’, die in 1601 kracht van wet krijgt. Ook daarin wordt onderscheid gemaakt tussen soorten behoeftige burgers. Er waren er die te oud of te ziek of te jong waren om te werken, en die moesten door de samenleving geholpen worden. Er waren er die wel wilde werken maar dat tijdelijk niet konden, en die moesten door de samenleving nieuwe kansen geboden worden. Dat kreeg snel de vorm van zogenaamde ‘workhouses’. En tenslotte waren er de burgers die wel konden werken maar dat niet wilden. Daarvoor was weinig sympathie, ze kregen geen steun, integendeel” “they were to be whipped through the streets, publicly”. Ze zouden dan wel verleren zich al te afhankelijk op te stellen van steun vanuit de samenleving.

Deze voorbeelden maken duidelijk dat de zoektocht naar een gezonde verhouding tussen formele en informele zorg niet typisch is voor Nederland of Vlaanderen, maar ook elders gedeeld wordt. Dat heeft geleid tot een aantal metaforen.

Een stapeltje metaforen

Hangmat

De hulpverlening die vanuit de verzorgingsstaat voorzien wordt, wordt regelmatig vergeleken met een hangmat waarin het aangenaam uitrusten is. Iedereen met een beetje ervaring met hangmatten weet ook dat het aantrekkelijk is er lang in te blijven, want er uit stappen vraagt enige behendigheid. De metafoor benadrukt dat hetzelfde opgaat voor hulpverlening: het is aangenaam als er voor je gezorgd wordt, en het is lastig afscheid te nemen van die zorg. Dat is te herkennen in bijvoorbeeld de discussie over de armoedeval of werkloosheidsval: het verschil tussen uitkeringen en werken is zo marginaal klein dat de netto opbrengst van gaan werken verwaarloosbaar klein zijn, en het daarom aantrekkelijker is in de uitkeringssituatie te blijven 'hangen'. En zo is het vangnet dat de verzorgingsstaat wil bieden, tot een hangmat verworden.

De metafoor is ondertussen aangevuld tot 'van hangmat tot trampoline' om aan te geven dat het ook anders kan. De rust van de hangmat wordt ingewisseld voor de beweging, de veerkracht van de trampoline of springplank. Dat is de kern van de actieve welvaartstaat, de 21^{ste} eeuwse opvolger van de 20^{ste} eeuwse verzorgingsstaat. In de woorden van Frank Vandenbroucke, vooraanstaand Vlaams sociaaldemocraat: "Vervolgens klaagt hij het naoorlogse sociale zekerheidssysteem aan dat in feite deze 'passiviteit' (gaat het niet eerder om een andere activiteit?) van de werkloze beloonde en er niet op gericht was hem/haar te herintegreren in het arbeidsbestel. In plaats van mensen terug te veren ('trampoline'-functie), trekt ze hen aan en houdt ze vast (de 'hangmat'-functie). Een verzorgingscultuur of een cultuur van de afhankelijkheid wordt aldus in de hand gewerkt. Daarom moet de sociale zekerheid hervormd worden waardoor ze terug kan fungeren als een tijdelijke bescherming, als overbrugging, naar een nieuwe inpassing in het productieproces." (Jacobs & van Doorslaer, 2000, p. 82).

Die overgang naar een actieve welvaartstaat leidde tot verhoogde aandacht om burgers uit langdurige hulpsituaties te krijgen. Mensen die al jaren bijstand of leefloon kregen, voelden plots de druk van de maatschappelijk werker om creatiever en dwingender te kijken naar andere inkomsten. Werklozen kregen te maken met een waaier van re-integratietrajecten en activeringsprojecten. De populariteit van benaderingen als 'work first' staan symbool voor de transformatie van hangmat naar trampoline.

Uitkeringsverslaving

Een tweede metafoor die regelmatig opduikt is die van verslaving, van 'welfare dependency'. Daarbij wordt de hulpbehoevende burger omschrijven als verslaafd geraakt aan uitkeringen of andere vormen van hulp. Zo is het eenvoudig zich een situatie voor te stellen van een burger die tijdelijk huishoudelijke hulp krijgt en het eigenlijk wel aangenaam vindt, ook na herstel, dat die huishoudelijke hulp blijft doorlopen. De verslavingsmetafoor is zo sterk, dat het als kernbegrip van het internationale denken over de sociale sector wordt omschreven (Dean, Taylor-Gooby, & MacGregor, 1993; Fraser & Gordon, 1994).

Deze metafoor is echter rijker. Bij verslaving is er immers niet alleen de verslaafde die zich steeds weer wentelt in de roes van alcohol/drugs, maar ook de dealer die profiteert van de verkoop van het slechte spul. En zo zit in de metafoor van uitkeringsverslaving ook de beschuldiging aan de verzorgingsstaat als dealer, die actief klanten zoekt en ze

van zijn producten/dienstverlening afhankelijk maakt om daar zelf beter van te worden, ten koste van de gezondheid van die klanten. Illich spreekt daarom van ‘disabling professions’. Die kritiek vinden we terug in het eerder vermelde werk van, en bij [John McKnight](#): “The service economy presents a dilemma: the need for need. As a million people each year move from goods to service production, the service industry requires more raw material – more need. We can now see that ‘need’ requires us to discover more human deficiencies.” (McKnight, 1995, p. 96).

Concretere dossiers waar deze beweging zichtbaar is in de wat ruimere hulpverlenende sector, zijn de opkomst van ADHD (tussen 2004 en 2007 plots een stijging van 300%!), de recente epidemie van depressies (Dehue, 2008) en de plotse urgentie tot vaccineren tegen baarmoederhalskanker. Telkens lijkt de agressieve marketing van de industrie die de oplossing verkoopt een sterkere verklaring voor de plotse populariteit van die oplossing dan de omvang van het probleem of de kracht van die oplossing.

Verdringing

Tenslotte is er een derde metafoor die bekend staat als de ‘crowding out’-hypothese. Deze metafoor is minder bekend bij politici en de algemene media maar meer uitgewerkt via onderzoek. Die metafoor vergelijkt de relatie tussen formele en informele zorg met een overbevolkte kamer waar nieuwe mensen blijven toestromen en de aanwezigen er uit drummen. Een vast omschreven fysieke ruimte (een feestzaal ...) biedt maar plaats aan een bepaald aantal mensen, en nieuwe mensen die binnenkomen betekent dan automatisch dat er anderen uitgaan. Volgens die metafoor gebeurt hetzelfde met zorg: er is een vast omliggende ‘zorgruimte’, en als daar nieuwe formele zorg via de overheid instroomt, moet er oude informele zorg uitstromen. In die redenering erodeert formele zorg de bestaande informele zorg, en is de verzorgingsstaat eerder een vervanging dan een uitbreiding van de hoeveelheid zorg in een samenleving. Burgers kunnen zich in de sterk uitgebouwde verzorgingsstaat vrijgepleit voelen van een eigen bijdrage: “Solidariteit komt niet langer voort uit wederzijdse verplichtingen in morele groepen als gezin en buurt, maar wordt op ‘anonieme’ wijze georganiseerd, via de geld- en hulpstroom van sterkeren naar zwakkeren; risico’s zijn op zakelijke wijze gespreid. De individuele burger is ontslagen van een reeks concrete zorgtaken. Iedereen kan immers een beroep doen op de zekerheden die de verzorgingsstaat biedt” (van Stokkum, 1992, p. 3).

Er zijn veel auteurs die de ‘crowding out’ hypothese onderschrijven en in hun werk hanteren, zoals Robert Putnam, Francis Fukuyama, Amitai Etzioni of Anthony Giddens. Hun oplossing voor de crisis van de verzorgingsstaat is een kleinere verzorgingsstaat die zich vooral dienstbaar opstelt ten aanzien van sociaal kapitaal en informele hulp. Tegelijk zijn er een reeks andere auteurs die de ‘crowding out’ hypothese verwerpen en juist argumenten dat de verzorgingsstaat een noodzakelijke voorwaarde is voor een voldoende niveau van vertrouwen en onderlinge zorg. Zij argumenten dus juist een behoud en zelfs groei van de verzorgingsstaat. Het maakt dus voor de te volgen weg nogal wat uit welk kamp gelijk heeft.

Gelukkig is er onderzoek beschikbaar naar de empirische houdbaarheid van de ‘crowding out’ hypothese (van Oorschot & Arts, 2005; van Oorschot, Arts, & Halman, 2005).

Idealiter zou dit onderzoek longitudinaal moeten zijn en over langere tijd het niveau van sociaal kapitaal en informele zorg meten in landen met verschillende vormen van

verzorgingsstaat. Een land met een laag niveau van verzorgingsstaat (bv. USA of UK) zou dan een stabiel of stijgend sociaal kapitaal zien, een land met een hoog niveau van verzorgingsstaat (bv. Zweden) een afname van sociaal kapitaal. Helaas zijn dit soort data niet beschikbaar, niemand heeft over langere tijd op een uniforme wijze sociaal kapitaal of informele zorg gemeten. Sociale wetenschappers kunnen wat dat betreft alleen maar heel jaloers kijken hoe bijvoorbeeld meteorologen over vele eeuwen betrouwbare tijdsreeksen hebben (bv. de befaamde en betwiste hockey stick grafiek die de opwarming van de aarde in beeld brengt, gaat terug tot het jaar 1000!).

Het beste alternatief om toch de ‘crowding out’ hypothese te testen is data uit verschillende landen op hetzelfde tijdstip met elkaar te vergelijken. Als de hypothese klopt, moeten landen met een goed uitgebouwde verzorgingsstaat lagere niveaus van sociaal kapitaal hebben dan landen met een weinig uitgebouwde verzorgingsstaat. Wim van Oorschot en zijn collega’s van de Universiteit van Tilburg werkten dit alternatieve onderzoek uit aan de hand van data uit 23 landen die meededen aan het grootschalige Europees waardenonderzoek. Op hoofdlijnen samengevat komt uit hun onderzoek naar voor dat de ‘crowding out’ hypothese niet klopt, dat de empirische data deze metafoor tegenspreken. Er ontstaat een alternatieve hypothese, namelijk van communicerende vaten waarbij meer formele zorg ook meer informele zorg mogelijk maakt (Steyaert, 2005).

Dat beeld ontstaat ook uit ander onderzoek naar de relatie tussen formele en informele zorg. Onderzoek naar zorg voor ouderen in vijf landen met verschillende vormen van verzorgingsstaat kon geen empirische onderbouwing vinden voor de ‘crowding out’ hypothese (Künemund & Rein, 1999; Motel-Klingebiel, Tesch-Roemer, & Von Kondratowitz, 2005). Dat leidde er zelfs toe om de hypothese om te draaien en te spreken over een ‘crowding in’ effect: een stevige verzorgingsstaat nodigt uit tot zorg voor elkaar, ook in de sfeer van informele zorg (Künemund & Rein, 1999).

Deconstructie

Van Oorschot en zijn collega’s eindigen hun publicaties met een pleidooi om bij verder onderzoek onderscheid te maken naar het soort sociaal kapitaal: “any debate on the relation between welfare policy and social capital has to specify the particular form of social capital it addresses” (van Oorschot & Arts, 2005, p. 23). Vanuit sociologisch oogpunt is dat interessant, maar vanuit agogisch oogpunt is het veel relevanter het concept verzorgingsstaat uit elkaar te rafelen. In de meeste studies naar de rol van die verzorgingsstaat op de relatie tussen formele en informele hulp wordt immers om praktische redenen alleen gekeken naar het niveau (hoeveel % van het bruto nationaal product gaat naar publieke dienstverlening?) of naar de aard (meestal volgens de typologie van Esping-Anderson: gaat het om een liberale, sociaal-democratische of corporatistische verzorgingsstaat?). ‘De verzorgingsstaat’ wordt zo als een eenheidsworst gezien, terwijl het natuurlijk evident is dat verschillende sociale interventies verschillend effect hebben op informele zorg. Een volgende stap in dit debat is daarom vooral zinnig als er een deconstructie van het begrip verzorgingsstaat plaats vindt tot op het niveau van sociale interventies. En dan komen er onmiddellijk een aantal voorbeelden boven van interventies en praktijken die er in slagen met minimale formele zorg een maximale hoeveelheid informele zorg mogelijk te maken.

Al zo'n twintig jaar is er sprake van buddyzorg. Ontstaan vanuit de AIDS-problematiek is het scenario dat vrijwillige buddies psychosociale en emotionale zorg geven aan langdurige chronische zieken uitgebreid naar andere groepen kwetsbare burgers, bv. mensen met kanker of eenzaamheid (bv. het project 2tegen1zaamheid in den Haag). Soms komt een buddyzorg gewoon tot stand door contacten tussen iemand die wel tijd heeft en iemand die behoefte aan een maatje heeft. Dikwijls zijn er echter intermediaire organisaties bij betrokken. Bij organisaties zoals Buddy Netwerk of Amsterdamse vriendendiensten of Buddyzorg Humanitas werken een beperkt aantal professionele krachten die instaan voor werving, training en ondersteuning van buddies. Vanuit die organisaties worden koppelingen gemaakt tussen vele buddies en kwetsbare burgers. Zo ontstaat een multiplicator-effect tussen formele en informele zorg, en vormt buddyzorg een voorbeeld van het eerder genoemde 'crowding in' effect.

Ongeveer even oud zijn de zogenaamde 'eigen kracht conferenties' (van Regenmortel, 2002, p. 108). Die ontstonden in Nieuw Zeeland vanuit de ontevredenheid van de Maori bevolking met paternalistische hulpverlening. Basisprincipe van deze sociale interventie is dat het significante deel van het sociale netwerk rondom een probleemsituatie of een kwetsbare burger samengebracht wordt om samen tot oplossingen te komen. Dat is meteen een aanspreken op eigen verantwoordelijkheid want dat sociaal netwerk moet niet alleen oplossingen beschrijven, maar ook uitvoeren. De formele hulpverlener is slechts ondersteunend aanwezig. Vanuit Nieuw Zeeland is het concept van eigen kracht conferenties snel geëxporteerd naar onder meer Nederland waar het in de jeugdzorg en bij dreigende schooluitval gehanteerd wordt (cf. eigen kracht centrale, <http://www.eigenkracht.nl/>).

Veel ouder is de georganiseerde zelfhulp, voor het eerst in 1978 als nieuwe vorm van hulpverlening beschreven (van Harberden & Lafaille, 1978). Zelfhulp laat zich omschrijven als een specifieke, niet professionele, vorm van hulpverlening waarbij mensen met een groep lotgenoten praten over het omgaan met een gemeenschappelijke problematiek. Zelfhulp baseert zich op het uitgangspunt dat mensen in staat zijn zichzelf en elkaar te helpen door bewustwording en uitwisseling van dezelfde ervaringen. De begeleiders zijn ervaringsdeskundigen, wat over het algemeen leidt tot openheid en hiermee erkenning en inzicht in de problemen. Zelfhulp is een bijzondere vorm van vrijwilligerswerk. Zelfhulpgroepen, oftewel contacten met lotgenoten, kunnen het probleemoplossend vermogen van mensen vergroten en dragen bij aan empowerment van haar deelnemers.

Ondanks de stevige aanwezigheid van zelfhulp in verschillende gemeenten, is het nog een grote onbekende en worden ze te weinig gezien als belangrijke partner in lokaal Wmo-beleid. Men kent wel de Anonieme Alcoholisten en de Weight Watchers, maar niet de rijke diversiteit aan zelfhulpgroepen die in veel gemeenten actief is. De relatie tussen zelfhulp en professionele hulpverleners is dan ook regelmatig er één van onbekendheid, van afstand houden. Dat kan ook anders. Zo is er de Stichting Zelfhulp Netwerk Zuidoost-Brabant die door de gemeenten Eindhoven en Helmond in het kader van hun Wmo-beleid ondersteund wordt met accommodatie en werkingsmiddelen. Het gaat om een beperkte facilitering, maar die maakt wel mogelijk dat er 41 zelfhulpgroepen een kader voor zorg bieden waarbij ruim 2.500 burgers betrokken zijn.

Een nog langere traditie kent pleegzorg, als alternatief op residentiële opvang van jongeren. In de plaats van zo'n volledige 24-uurs opvang vanuit formele zorg zoekt pleegzorg opvanggezinnen (indien mogelijk in de familie van het pleegkind) die wel gedeeltelijk vergoed worden voor hun inspanningen, maar waarbij uiteindelijk toch hun inzet van informele, niet vergoede zorg vele malen groter is. Het aantal kinderen dat in Nederland op deze wijze hulpverlening krijgt is de afgelopen jaren sterk gestegen, tot ongeveer 22.000 in 2007. Vaak gaat het om kortere periodes waarin het pleegkind bij een pleeggezin is, van enkele maanden tot een jaar. Uitzonderlijk gaat het om langere periodes.

Het vanuit formele zorg ruimte bieden aan informele zorg is niet alleen te reduceren tot bepaalde sociale interventies, maar wordt mede bepaald door de houding van professionals. In de thuiszorg is men daar erg op gericht, vanuit het motto 'use it or lose it'. Een huishoudelijke hulp die bij een bejaarde komt poetsen, zal alert zijn geen taken over te nemen die de bejaarde nog zelfstandig kan uitvoeren, bijvoorbeeld de afwas doen. Het overnemen van taken zal immers leiden tot (versnelde) erosie van de mogelijkheden. Ook fysiotherapeuten en revalidatie-hulpverleners zijn gericht op het zo min mogelijk overnemen van functies, en het zo veel mogelijk bijdragen aan (herstel van) zelfredzaamheid. Ook in de opvoeding zien we dit terug. Sommige ouders geven hun zorgzaamheid voor hun kind invulling door lunchpakket te maken, de kinderkamer op te ruimen, en dergelijke. Andere ouders gaan dan weer meer op zoek naar de zelfredzaamheid van hun kind en sporen het vooral aan zelf zijn lunchpakket te maken en zijn kamer op te ruimen, zonder daarom minder zorgzame ouders te zijn. In elke situatie waarin iemand hulpbehoevend is, is er een dilemma tussen enerzijds de persoon of het gezin helpen door voedsel/onderdak/geld/... te voorzien versus terughoudend om te springen met hulp en vooral de zelfredzaamheid van de persoon of het gezin te vergroten. Elke daad van hulpverlening roept de vraag op of daarmee het vermogen van de cliënt zichzelf te helpen niet kleiner wordt.

Deze observaties over houding doen denken aan het adagium dat frequent gebruikt wordt in het kader van ontwikkelingshulp: 'Geef me een vis, en ik eet één dag. Leer me vissen en ik eet mijn hele leven lang!'.

Buddyzorg, eigen kracht conferentie, zelfzorg, pleegzorg. Zomaar enkele voorbeelden van sociale interventies waarbij een beperkte inzet van formele zorg een grote hoeveelheid informele zorg ondersteunt en zo mogelijk of eenvoudiger maakt. Er zijn meer van dergelijke initiatieven te noemen, zoals steungezinnen (Marien, 2009), maatjesprojecten, ...

De mate waarin een verzorgingsstaat 'crowding out' of 'crowding in' effecten heeft, is de optelsom van wat al dergelijke onderliggende sociale interventies met informele zorg doen. Een zoektocht naar meer informele zorg zoals in de Wmo is dan ook niet zozeer een zoektocht naar minder verzorgingsstaat, maar naar een andere verzorgingsstaat, een ander portfolio van sociale interventies, een andere professionaliteit.

Over de auteur

Prof. Dr. Jan Steyaert is lector bij Fontys hogeschool Sociale Studies en bijzonder hoogleraar bij University of Southampton. Hij is ook docent bij de master sociaal werk van de Universiteit Antwerpen. Mail via J.Steyaert@fontys.nl.

Verwijzingen

- Achterhuis, H. (1975). *Filosofen van de derde wereld*. Bilthoven: Ambo.
- Achterhuis, H. (1979). *De markt van welzijn en geluk: een kritiek van de andragogie*. Baarn: Ambo.
- de Jong, A. (1993). 'Wat de Bijstandswet betreft zijn we niet te ver gegaan' Terugblikkend interview met Marga Klompé. *Sociaal Bestek*, 27-32.
- Dean, H., Taylor-Gooby, P., & MacGregor, S. (1993). Dependency Culture: The Explosion of a Myth. *Journal of social policy : the journal of the Social Administration Association*, 22(3), 436.
- Dehue, T. (2008). *De depressie-epidemie*. Amsterdam: Augustus.
- Fraser, N., & Gordon, L. (1994). A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State. *Signs*, 19(2), 309-336.
- Jacobs, R., & van Doorslaer, J. (2000). *Het pomphuis van de 21ste eeuw, educatie in de actieve welvaartstaat*. Berchem: EPO.
- Künemund, H., & Rein, M. (1999). There is more to receiving than needing: theoretical arguments and empirical explorations of crowding in and crowding out. *Ageing and Society*, 19, 93-121.
- Marien, C. (2009). Een steungezinnenwerking voor kansarmen in Antwerpen. *Tijdschrift voor welzijnswerk*, 33(297), 45-48.
- McKnight, J. L. (1995). *The careles society: community and its counterfeits*. New York: Basic books.
- Motel-Klingebiel, A., Tesch-Roemer, C., & Von Kondratowitz, H.-J. (2005). Welfare states do not crowd out the family: evidence for mixed responsibility from comparative analyses. *Ageing and Society*, 25(4), 863-882.
- Murray, C. (1995). *Losing ground: American social policy, 1950-1980 (10th anniversary edition)* (2 ed.). New York: BasicBooks.
- Pool, M. (2007). *Alle dagen schuld*: Augustus.
- Steyaert, J. (2005). De WMO als schilderij, vier interpretaties van een onduidelijke wet. *Tijdschrift sociale sector*(november), 14-17.
- Ubels, G. (1988). Klompé. Moeder van eeuwigdurende bijstand. *DinaMiek. Tijdschrift voor vrouwengeschiedenis*, 5, 31-43.
- van Damme, D. (1990). *Armenzorg en de staat: comparatief-historische studie van de origines van de moderne verzorgingsstaat in West-Europa (voornamelijk achttiende tot begin negentiende eeuw)*.
- van Harberden, P., & Lafaille, R. (Eds.). (1978). *Zelfhulp, een nieuwe vorm van hulpverlening?* . den Haag: VUGA.
- van Oorschot, W., & Arts, W. (2005). The social capital of European welfare states: the crowding out hypothesis revisited. *Journal of European social policy*, 15(1), 5-26.
- van Oorschot, W., Arts, W., & Halman, L. (2005). Welfare state effects on social capital and informal solidarity in the European Union: evidence from the 1999-2000 European Values Study. *Policy and politics : studies of local government and its services*, 33(1), 33-54.
- van Regenmortel, T. (2002). *Empowerment en maat zorg: een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*. Leuven: ACCO.
- van Stokkum, B. (1992). *De republiek der weerbaren*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.
- Vosters, S. A. (1964). *Juan Luis Vives en de Nederlanden*. Gent: Koninklijke Vlaamse academie voor taal- en letterkunde.