

Maatschappelijke participatie en modern burgerschap

Lezing Marianne Potting op Werkconferentie WMO gemeente Heerlen, 12 juli 2007

Geachte dames en heren,

Er is mij gevraagd om de thema's van participatie, zelfredzaamheid en armoede te plaatsen in een bredere context en u te inspireren om na te denken over manieren waarop deze drie kernthema's nader kunnen worden uitgewerkt in de WMO.

In wezen gaat het bij deze drie thema's én in de WMO om burgerschap. Om verwachtingen over wat burgers individueel en als onderdeel van de civil society voor zichzelf, elkaar en de samenleving kunnen en willen doen. Het thema van deze lezing is dan ook maatschappelijke participatie en modern burgerschap.

Inleiding

Van de burger en van de civil society wordt steeds meer verwacht. Actieve burgers en de civil society zijn in de ogen van velen de sleutel tot minstens vijf grote maatschappelijke problemen: namelijk de kloof tussen burgers en bestuur, integratie en gebrek aan sociale cohesie, sociale uitsluiting en armoede, consumentisme en asociaal gedrag. Keek men in vorige decennia vooral naar respectievelijk de overheid en de markt, nu kijkt men bij grote maatschappelijke problemen als eerste naar de burger. De overheid trekt zich steeds meer terug en de verzorgingsstaat wordt langzaam maar zeker afgebroken. En deze terugtrekkende overheid rekent erop dat de burger opnieuw haar verantwoordelijkheid neemt en meer gaat zorgen voor zichzelf, zijn naaste en zijn omgeving.

De overheid trekt zich echter niet alleen terug uit het leven van de burgers, op andere manieren dringt ze ook steeds meer binnen. Naast de terugtrekkende overheid kunnen we spreken van een binnendringende overheid. Het gedeeltelijk loslaten van het privacybeginsel met een beroep op terrorismebestrijding, tandenborstelcontroles in het kader van fraudebestrijding in de sociale zekerheid, het structureel indiceren van mantelzorgers binnen de thuiszorg en Rouvoets idee van 'verplichte' opvoedingscursussen voor gezinnen, zijn allemaal recente voorbeelden van een overheid die steeds meer binnendringt binnen de persoonlijke levensfeer van individuen en gezinnen.

De terugtrekkende overheid, die steeds meer traditionele overheidsactiviteiten 'op afstand' plaatst of 'in de markt' is steeds moeilijker aanspreekbaar voor burgers. En de binnendringende overheid is steeds meer een overheid om bang voor te zijn, een overheid die haar burgers niet vertrouwt en wil controleren en manipuleren. Dat de kloof tussen overheid en burger steeds groter wordt, is in het licht van deze ontwikkelingen dus niet vreemd. En dat die overheid zich voor problemen geplaatst ziet als zij diezelfde burger wil aanzetten tot grotere maatschappelijke participatie en verantwoordelijkheid is dus eigenlijk ook te verwachten. En dat laatste is nu net wat de overheid met de WMO beoogt: eerst zelfzorg en mantelzorg, dan vrijwilligerswerk en als laatste pas de overheid. De burger als zelfredzame, zorgzame en actieve deelnemer aan de samenleving.

Maar voordat ik dieper inga op de relatie tussen de burger en de overheid in het licht van recente maatschappelijke ontwikkelingen, is het wel belangrijk om het volgende voor ogen te houden. In de discussies over DE burger, die te calculerend, onbetrouwbaar, afhankelijk, consumentistisch, of individualistisch zou zijn en die daarom aangesproken, geactiveerd, gecontroleerd of betrokken moet worden, gaat het natuurlijk niet over alle burgers. In het maatschappelijk debat over modern burgerschap gaat het eigenlijk niet over de inwoners van Wassenaar of dichter bij

huis over de bewoners van de wijk Welten. De burger die meer moet participeren en minder moet vragen, woont in de achterstandswijken, in Molenberg of Meezenbroek. Het zijn de armen en de werklozen, de losgeslagen jongeren, de niet integrerende allochtonen, de niet werkzame vrouwen en ouderen, die de burgers zijn waarop de overheid haar oog op heeft laten vallen. Kortom 'wij' zijn niet het probleem maar 'zij'.

Maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid zijn de grote doelen van het sociale beleid in het algemeen en het zorg- en welzijnsbeleid in de WMO in het bijzonder. Maar hoe bereik je nou meer maatschappelijke participatie en meer zelfredzaamheid? Wie het recente sociale beleid van de overheid bestudeerd stuit op drie strategieën om de gewenste verhoging van participatie en zelfredzaamheid te bereiken. Drie termen duiken steeds weer op: buurtgericht werken, het maatschappelijk middenveld en burgerparticipatie. Over deze onderwerpen is en wordt veel geschreven en gesproken en er zijn dan ook talrijke voorbeelden van good practices op dit terrein te geven. Maar dat ga ik hier niet doen. Ongetwijfeld kunt u die zelf bedenken en is er vanmiddag in de workshop alle gelegenheid om de positieve resultaten van buurtgericht werken, de kracht van het maatschappelijk middenveld en de verworvenheden van burgerparticipatie aan de orde te laten komen. In mijn bespreking wil ik u een kritisch geluid laten horen, u een spiegel voorhouden en enkele vragen opwerpen.

De buurt

Als eerste wil ik het hebben over de buurt. In het maatschappelijk beleid van de laatste tijd staat de buurt centraal. Alles kan en moet gebeuren in de buurt. Het sociale beleid van tegenwoordig is buurtgericht. De buurt als ultieme 'doelgroep'. De stroom van recente publicaties over het werken in en met buurten en wijken is niet meer bij te houden. Elke gemeente in Nederland lijkt zich op haar buurten en op de buurtbewoners te hebben gestort. Het 'vertrouwen in de buurt' (niet voor niks de titel van een omvangrijke en invloedrijke publicatie van De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) lijkt onmetelijke vormen aan te nemen. De buurt is dan ook een ideale schaal voor sociaal beleid. Zou het beleid zich op de individuele burger richten dan is het gevaar dat het de individualistische tendensen versterkt, dat het ouderwets 'doelgroepdenken' wordt, dat het niet integraal en domeinoverstijgend is, zo is de gedachte. En de samenleving als geheel is voor het beleid niet te vatten, 'de' samenleving is te groot, te divers, te complex en te ver af om zich door sociaal beleid te laten sturen.

Wie de beschrijvingen en verwachtingen over de 'ideale' buurt in de beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten van gemeenten bestudeert, ziet een buurt beschreven die als het ware een verkleinde samenleving is. Waar de wijkagent het gezag vertegenwoordigt, de buurtwethouder de overheid, de buurtopbouwwerker het welzijnswerk, de (brede) school niet alleen de jeugd onderwijst maar ook opvangt, bezig houdt en opvoedt en waar de burger zijn of haar verantwoordelijkheid neemt voor haar eigen omgeving. En vooral van die laatste wordt veel verwacht. Op de buurt of eigenlijk de buurtbewoners is de hoop gevestigd dat zij door de versterking van kleinschalige verbanden effectief kunnen bijdragen aan de leefbaarheid van hun buurt. En dat burgers een belangrijke rol spelen bij de voorkoming en aanpak van problemen die de kwaliteit van de leefomgeving soms ernstig onder druk zetten. En diverse publicaties maken duidelijk dat die verwachtingen ook terecht zijn. Buurtbewoners zijn in staat om prachtige dingen voor elkaar te krijgen. De website '16miljoenmensen' staat bol van de voorbeelden van geslaagde burgerinitiatieven.

Het beeld dat in de literatuur en in het sociale beleid geschetst wordt van de buurt is een romantisch beeld. De buurt als centrum van het leven waar gewoond, geleefd, gezorgd, gespeeld, geïnteracteed en gewerkt wordt. En die buurt is klein. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt bijvoorbeeld dat de locatie van een buurtcentrum in een wijk afgemeten

moet worden aan de afstand die je met een kinderwagen of rollator kunt afleggen. En volgens datzelfde rapport zijn de buurten met de hoogste sociale binding ook het meest homogeen. Diversiteit in inkomen, leeftijd of etnische afkomst lijkt het 'buurtgevoel' of de 'buurtidentiteit' niet te bevorderen. Een 'goede' buurt is dus een kleine geografische en culturele eenheid. De tendens om in het sociale beleid in steeds grotere mate in te zoomen op de wijk als speerpunt van actie brengt mijns inziens twee gevaren met zich mee. Ten eerste gaat het regelrecht in tegen tendensen van schaalvergroting, regionalisering en mondialisering. Wellicht is het buurtdenken ook wel een reactie op deze tendensen. Maar het versterken van het romantische 'wij-gevoel' in een buurt, brengt ook het gevaar mee dat het denken in termen van de dichotomie 'wij versus zij' versterkt, dat het denken in termen van 'wij maken samen deel uit van een groter geheel' ondermijnt. De actieve burger als buurtbewoner wordt lid van het buurtplatform en organiseert het buurtfeest, maar gaat niet stemmen bij de provinciale verkiezingen en wordt geen trainer van de Fjes bij de voetbalvereniging twee buurten verderop. En het inzoomen op buurten als geografische en culturele eenheid bevordert de integratie tussen burgers uit verschillende wijken en buurten niet. Wie naar binnen kijkt, kijkt niet meer naar buiten. Een tweede potentieel gevaar van alle aandacht voor buurten, en de burgerinitiatieven van die buurtbewoners, is dat het het ideale platform vormt voor de buurtbaronnen en buurtkoninginnen om alle aandacht op te eisen. Waar het beleid erop gericht is de burgerinitiatieven in de buurt te stimuleren en waar alle aandacht gaat naar de projecten van onderop, verdwijnen de minder initiatiefrijke burgers makkelijk uit het zicht. Waar doelgroepenbeleid vervangen wordt door buurtgericht werken, en waar initiatieven van bovenaf (vanuit de gemeente of het welzijnswerk) ondergeschikt worden aan initiatieven van onderop bestaat het gevaar dat niet alle individuele burgers gerepresenteerd en gezien worden. Niet alle burgers zijn in staat zelf initiatieven te nemen om hun omgeving te verbeteren, of om aan de initiatieven van anderen mee te werken. En sommige burgers worden zelfs actief geweerd uit de buurt. De buurt is niet voor iedereen een verwelkomend warm nest. NIMBY procedures maken inmiddels evengoed deel uit van ons overheidsbeleid. Buurten verwelkomen de kinderboerderij, maar de verslaafdenopvang wil niemand in zijn achtertuin.

Maatschappelijk Middenveld

Mijn tweede onderwerp betreft het Maatschappelijk Middenveld. Als de buurt niet meer weg te denken is uit de sociale beleidsnota's van de laatste tijd, dan is het maatschappelijk middenveld nog nooit zo prominent naar voren geschoven als de uitvoerder van veel beleidsplannen. Nederland heeft een lange traditie met het maatschappelijk middenveld, met de maatschappelijke organisaties die de wereld tussen staat en markt vorm geven. En dat Maatschappelijk Middenveld heeft een grote rol gespeeld in onze samenlevingsopbouw en is voor veel burgers de weg en opstap naar een actief, zinvol en succesvol leven. De WMO plaatst de verwachtingen omtrent wat het maatschappelijk middenveld kan betekenen voor de samenleving voor het eerst in een wettelijke context en maakt daarmee expliciet wat lange tijd impliciet is gebleven. In dat maatschappelijke middenveld moet de participatie van de burger plaatsvinden. Daar moeten nieuwe burgers ingeburgerd raken, daar moet voor de zieken en zwakken een warm vangnet gevormd worden (ontiegelijk veel warmer dan de overheid zelf zegt te kunnen bieden), daar moeten burgers hun weg vinden om voor anderen te zorgen en als ze dat niet kunnen om te leren om in ieder geval voor zichzelf te zorgen. Het Maatschappelijk Middenveld als de 'place to be'. Maar kan én wil dat maatschappelijk middenveld dat wel. Nederland staat bekend om zijn grote aantal actieve vrijwilligers. Mensen die vaak met hart en ziel zich voor de goede zaak inzetten. Maar hoe vrijwillig is dit vrijwilligerswerk nog als de overheid dit vrijwilligerswerk in haar eigen beleidsuitvoering incorporeert. De 'plicht' tot het doen van vrijwilligerswerk is er *nog* niet, althans niet voor iedereen. Maar scholieren worden

binnenkort verplicht op sociale stage gestuurd en steeds meer uitkeringsgerechtigden worden via sociale activeringstrajecten het vrijwilligerswerk ingedwond. Nog even en vrijwillige inzet wordt verplichte inzet.

De uitvoerbaarheid van de WMO staat of valt met de mate waarin de grote verwachtingen zullen uitkomen over wat 'de civil society' kan bijdragen aan de zorg- en hulpverlening. In de uitgangspunten van de WMO ligt de gedachte geborgen dat mensen minder voor elkaar zijn gaan zorgen en dat mensen zich minder zijn gaan inzetten voor hun sociale omgeving. Toch tonen onderzoeken al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw steeds opnieuw aan dat er al ontelbaar veel mantelzorgers zijn, waarvan een groot deel overbelast en dat het aantal vrijwilligers eerder is toegenomen dan afgenomen. Uit onderzoek van het CBS blijkt dat het aandeel mensen dat vrijwilligerswerk doet als sinds de jaren negentig nauwelijks varieert en zo'n 42% betreft. Onderzoek heeft de ideeën over een afnemende onderlinge solidariteit nooit eenduidig kunnen bevestigen. Natuurlijk wringt het hier en daar in vraag en aanbod, maar dat lijkt eerder een gevolg te zijn van een toenemende vraag naar mantelzorgers en vrijwilligers, en afnemende mogelijkheden om aan die vraag te voldoen, dan dat er sprake is van een gebrek aan wil of solidariteit. Voor veruit het overgrote deel van de burgers is zorgen voor je familieleden wanneer die extra zorg nodig hebben nog net zo vanzelfsprekend als vroeger en een grote meerderheid is nog altijd actief bij vrijwilligerswerk betrokken.

De aanname van de overheid dat er nog een groot potentieel aan ongebruikte inzet van burgers bestaat, die aangeboord kan worden in het kader van de WMO, lijkt niet op feiten gestoeld. Zeker niet in het licht van het feit dat diezelfde overheid van diezelfde burger ook een grotere inzet verwacht op de arbeidsmarkt en door haar eigen wet- en regelgeving vrijwillige inzet steeds onaantrekkelijker heeft gemaakt. Wanneer de gemeente in haar uitvoering van de WMO dus vertrouwt op een toename van het aantal mantelzorgers en vrijwilligers zou zij wel eens in dat vertrouwen teleurgesteld kunnen worden. En wat dan? Wordt een uitkering dan afhankelijk van inzet in het vrijwilligerswerk? Worden familieleden dan 'gedwongen' tot het geven van veel te veel mantelzorg door steeds kariger zorgindicaties? Krijgen vrijwilligersorganisaties dan alleen nog subsidie als ze zich aan de door de gemeente opgelegde 'productafspraken' houden?

Maar er is nog een andere vraag die de roep om participatie in dat maatschappelijk middenveld oproept. Hoe open is dat maatschappelijk middenveld eigenlijk? Is dat maatschappelijk middenveld wel zo toegankelijk? De overheid heeft zichzelf in ieder geval juridisch verplicht om iedereen gelijk te behandelen en iedereen gelijke rechten te geven. En op de vrije markt is iedereen welkom die bereid is het gevraagde geld te overhandigen. Maar is ons maatschappelijk middenveld net zo open? Hoeveel allochtonen - of gehandicapten wat dat aangaat - stonden er twee weken geleden onder de boom bij ons Limburgs trots het OLS? Alleen in de bejaardenhuizen, om overduidelijke redenen, wordt er wel eens een vrouwelijke prinses carnaval gekozen. En al die bestuurders en voorzitters van verenigingen en stichtingen zijn die bereid hun macht en invloed op te geven om zo ruimte te maken voor verjonging en vernieuwing? Het maatschappelijk middenveld is dé plek waar de actieve burger zich zou moeten kunnen profileren en waar iedereen zijn steentje zou moeten kunnen bijdragen aan een zorgzame en warme samenleving. De overheid heeft daar grote verwachtingen van. Niet voor niets worden vrijwilligers en vrijwilligersorganisaties dan ook gekoesterd en geknuffeld. De positieve termen waarin over het vrijwilligerswerk wordt gesproken zijn maar al te bekend: het cement van de samenleving, de smeerolie die alles draaiend houdt of de kurk waar wij op drijven. En vrijwilligers zijn de meest geliefde burgers, zij krijgen prijzen en lintjes, worden uitgenodigd voor kerstborrels en nieuwjaarsfeestjes en mogen hun vragen en zorgen persoonlijk bij de wethouder komen vertellen. En laat ik dit vooropstellen. Het vrijwilligerswerk is ook fantastisch en de inzet van al die vrijwilligers maakt voor veel mensen het leven onnoemelijk veel draaglijker. Maar hoewel de grote waarde die het vrijwilligerswerk heeft niet meer in geld is uit te drukken, wil dat nog niet zeggen dat vrijwilligerswerk dus ook boven alle kritiek verheven zou moeten zijn. En

dat is nu juist wat er in veel sociaal beleid wel gebeurt. Iedereen, inclusief de vrijwilligers zelf, is zo doordrongen van het evidente belang van het vrijwilligerswerk, dat een kritisch geluid niet meer geaccepteerd lijkt te worden. En dat terwijl de veranderende samenleving ook een meeveranderend maatschappelijk middenveld nodig heeft. En dat is iets waar het huidige maatschappelijke middenveld niet in uitblinkt. Een groot deel van onze vrijwilligersorganisaties, juist hier in Limburg, zijn op traditionele leest geschroeid. Het kader van de verenigingen en stichtingen ziet er al jaren hetzelfde uit, de activiteiten zijn nauwelijks veranderd en zelfs onder de leden zit soms maar weinig nieuwe aanwas. Hoe verwelkomend of uitnodigend zijn deze organisaties voor jongeren, voor vrouwen, voor allochtonen, voor gehandicapten, voor iemand uit een andere sociale klasse? Kortom hoe toegankelijk is ons maatschappelijk middenveld? Een positie als bestuurslid van een vrijwilligersorganisatie brengt ook invloed en macht mee. Je wordt uitgenodigd om mee te praten over de WMO of om zitting te nemen in een adviesorgaan en de wethouder kent je persoonlijk en spreekt je op de nieuwjaarsreceptie aan. Dergelijke macht en invloed wordt niet graag gedeeld met, laat staan afgestaan aan nieuwkomers op dit terrein.

Burgerparticipatie

Tot slot mijn derde onderwerp burgerparticipatie. Op het gebied van burgerparticipatie is reeds veel bereikt. De Wet op de Medezeggenschap, de Wet op de Ondernemingsraad, het referendum over de Europese grondwet, maar ook de verankering van de cliëntenparticipatie in de WMO zijn allemaal voorbeelden van de waarde die aan burgerparticipatie wordt gehecht.

Burgerparticipatie is ook het toverwoord van de WMO. Meedoen is het leidende motto. Het begrip participatie wordt veel gebruikt, maar meestal in verband met arbeidsparticipatie, inburgering en sociale re-integratie. Dat is participatie in de zin van meedoen, maar niet per definitie meedoen in beleids- en besluitvorming. Uit een onderzoek naar de manier waarop in officiële gemeentelijke stukken, zoals een coalitieakkoord of collegeprogramma, geschreven wordt over burgerparticipatie bleek dat burgerparticipatie en democratie in het algemeen geen onderdeel uitmaakte van de benoemde accenten of speerpunten. Het betrekken van burgers bij de politieke besluitvorming was meestal geen issue. Het bredere participeren en meedoen waren dat overigens wel.

De overheid wil graag dat mensen participeren, dat zij meedoen, dat zij actieve burgers zijn. Maar eigenlijk wil ze vooral dat burgers taken van de overheid overnemen. Dat burgers meewerken aan het afbouwen van de verzorgingsstaat. En dat burgers de verminderde inzet van de terugtrekkende overheid compenseren. Maar burgerparticipatie is meer dan het meedoen aan sociale activiteiten. Burgerparticipatie is ook meedenken en meebeslissen over beleid, zoals dat ook in de WMO ingeschreven is. Maar wil de overheid dat ook? Burgerparticipatie in het beleidsproces komt veelal niet verder dan burgers een kans geven, vroeg in het beleidsproces, om hun mening en ideeën te uiten. Vervolgens trekt de overheid, in dit geval de gemeente, zich binnenskamers terug om haar beleid en haar doelstellingen te formuleren. En hoewel de gemeente vervolgens zegt dat haar werk 'draagvlak' heeft, zullen er toch veel burgers zijn die zich in het uiteindelijke werkstuk niet meer kunnen herkennen of terugvinden. Is de overheid zelf wel klaar voor een mondige en actief participerende burger?

Een voorbeeld. De totstandkoming van de WMO is een lang traject geweest en ook hier kregen de betrokken belangenorganisaties vooraf via allerlei inspraakrondes de gelegenheid het ministerie van VWS 'te helpen' met het formuleren van een nieuwe wet. Maar de betrokken organisaties herkenden het uiteindelijke wetsvoorstel helemaal niet en reageerden dan ook met grote verontwaardiging. Voor de regering destijds geen aanleiding om het wetsvoorstel aan te passen. Pas toen de belangenorganisaties van patiënten en cliënten een uitermate actief en professioneel ingezet lobbytraject begonnen richting tweede kamer, werd de wet op belangrijke punten gewijzigd. Een uitgesproken voorbeeld van zeer geslaagde burgerparticipatie, met als

belangrijkste gevolg dat de terugtrekkende beweging van de overheid gestopt werd en dat de burgers in ieder geval een aantal 'zekerheden en verworvenheden' wisten te behouden. De overheid wil actieve burgers, maar kan zij ook de kritische burgers aan?

Afsluiting

De verwachtingen van de overheid over haar burgers zijn groot. De WMO is daar slechts een uitdrukking van. Er wordt veel van burgers verwacht en verlangd, en tegelijkertijd zijn er veel vragen over diezelfde burgers. Er is een scala aan ontwikkelingen dat de verhouding tussen burger en maatschappij heeft veranderd, en dat maakt dat burgers voor de overheid en politiek en misschien ook wel voor elkaar, minder doorzichtig en begrijpelijk zijn geworden.

Toenemend opleidingspeil en emancipatieniveau leidt tot mondiger, kritischer en veeleisender burgers die steeds meer ontevredenheid over politiek en samenleving uiten. Daarnaast maken immigratie en internationalisering burgers diverser en voor de overheid en elkaar minder goed herkenbaar. Ten derde ontstaan er nieuwe verhoudingen tussen betaald werk, onbetaalde zorg én vrije tijd in het dagelijks leven van veel mensen, die nieuwe vragen oproepen over wat zij aan de publieke zaak kunnen en willen bijdragen en hoe de overheid hen kan ondersteunen. En tenslotte verschillen burgers in hun capaciteiten, mogelijkheden en competenties om aan al die eisen te kunnen voldoen en wordt voor veel burgers de lat veel te hoog gelegd.

De komende jaren zullen wij nog veel horen en lezen over burgers, participatie, zelfredzaamheid en solidariteit. De overheid kijkt vol verwachting naar haar burgers en de burger kijkt kritisch terug. Ik hoop dat deze presentatie een bijdrage levert aan het debat over actief burgerschap en de WMO hier in Heerlen.

Dr. Marianne Potting
CESRT
Hogeschool Zuyd

Gebruikte literatuur

Hurenkamp, M., Tonkens, E., & Duyvendak, J. (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam/ NICIS Kenniscentrum Grote Steden.

Lenos, S., Sturm, P., & Vis, R. (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.

WRR. (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press.