

Ruim vijf jaar nadat de participatiesamenleving als opvolger van de verzorgingsstaat werd geïntroduceerd, blijken grote onduidelijkheden te bestaan over wat overheid en burger van elkaar mogen verwachten. Hierdoor ontstaan grote verschillen tussen kansarm en kansrijk.

Door Evelien Hoekstra & Pieter de Stefano

Gebreken in de participatiesamenleving

Omdat zijn vrouw de vorige avond onverwacht is opgenomen in het ziekenhuis, heeft meneer Rienstra de hulp van Buurtzorg voor vandaag afgebeeld. Mevrouw Rienstra raakte twintig jaar geleden deels verlamd door een goedaardig gezwel in haar rug. Daarvoor runde ze met haar man 32 jaar lang een supermarkt in Den Haag. Behalve de hulp van Buurtzorg komt er een keer per week 2,5 uur een huishoudelijke hulp, betaald door de gemeente.

Nadat de zorgtaken in 2015 werden overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten, kwam er een ambtenaar langs voor een keukentafelgesprek over de zorgbehoeften van het echtpaar. Aan het einde van het gesprek hoorden zij dat ze zes uur huishoudelijke hulp zouden krijgen. Een verdubbeling van het aantal uren dat ze daarvoor hadden gehad. Maar daarna kregen ze een brief waarin stond dat ze recht hadden op twee uur. Waarom? Hij heeft geen idee. Na een formeel bezwaar, kwam er een halfuurtje bij, maar daar moeten ze het mee doen.

Het was niet de eerste keer dat het echtpaar Rienstra werd verrast door een beslissing van de gemeente. Een aantal jaren eerder kregen ze plotse bericht dat de gehandicaptenparkeerplaats voor de deur zou worden weggehaald. Meneer Rienstra ging met succes in beroep. Ook de financiële vergoeding die hij van de gemeente kreeg, verdween. In plaats van een kilometervergoeding krijgt hij nu *credits* van de gemeente, waarmee hij kan sparen voor cadeaus uit een webwinkel. Er is keuze uit onder andere dagjes uit, een drie-gangen-diner of een pakket van Rituals.

Meneer Rienstra begrijpt best dat de overheid wil dat ze meer voor zichzelf zorgen. 'We laten zien dat we daar alles aan doen. Dan moet de overheid ook niet moeilijk doen over de ondersteuning die we nodig hebben,' vertelt Rienstra.

Het verhaal van het echtpaar Rienstra is typerend voor de moeizame ontwikkeling van de participatiesamenleving. Het is duidelijk dat burgers meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun eigen leven en voor het leven van hun naasten – en dat een ondersteunende overheid blijft bestaan waar dat moet. Zo beschouwd past de participatiesamenleving goed bij belangrijke sociaalliberale principes als vertrouwen op de eigen kracht van mensen, belonen van eigen prestaties en delen van welvaart.

Maar het blijft onduidelijk hoe de nieuwe rolverdeling precies in elkaar steekt; zeker ook omdat tegelijkertijd met de invoering van de participatiesamenleving grote delen van het sociale domein naar de gemeente werden gedecentraliseerd en fikse bezuinigingen plaatsvonden.

Het is duidelijk dat burgers meer verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun eigen leven en voor het leven van hun naasten



**Het begrip
'participatie-
samenleving'
veronderstelt
dat iedereen
kán participe-
ren. Dit blijkt
lang niet altijd
het geval te
zijn**

Vijf jaar later hebben we de balans opgemaakt door in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en de Brabantse dorpen Schaijk en Ravenstein op zoek te gaan naar de dagelijkse praktijk van de participatiesamenleving. We hebben gesproken met tientallen bewoners, mantelzorgers, jongerencoaches, wijkverpleegkundigen, beleidsambtenaren, wethouders, denkers en doeners. Vanuit deze praktijk komen we tot vier punten waar de sociaalliberale schoen van de participatiesamenleving wringt: duidelijkheid over de rol van de overheid, de mythe dat iedereen kan participeren, keerzijdes aan burgerinitiatieven en verschillen in Nederland.

Rol van de overheid

Hoewel het begrip participatiesamenleving al in 1991 werd geïntroduceerd door premier Kok en vijf jaar geleden in de Troonrede verscheen als opvolger van de verzorgingsstaat, weten we nog steeds niet precies wat de rol van de overheid is en blijft. Het is evident dat burgers mondiger en zelfstandiger zijn dan dertig jaar geleden en ook de overheid heeft onmiskenbaar een stap teruggezet. Maar hoe de nieuwe rolverdeling tussen burger en overheid precies in elkaar steekt en waar die toe moet leiden is voor zowel burgers als overheid in te veel gevallen onduidelijk. Een inhoudelijk, breed gedragen verhaal over de invulling van de participatiesamenleving ontbreekt en dat leidt in toenemende mate tot frustratie en wantrouwen bij beide partijen.

In ons onderzoek benoemt directeur Kim Putters van het Sociaal en Cultureel Planbureau het opzichtige falen van de overheid en de politiek bij het vormgeven van de nieuwe samenleving. 'Ik zie een overheid die te weinig zijn best doet om transparant te zijn en om de burger tegemoet te komen.' Burgers weten dat de overheid zich uit bepaalde domeinen van de samenleving heeft teruggetrokken, maar het is voor de meesten niet duidelijk wat ze nog wel van de overheid mogen verwachten. Zeker in een land met een sterke overheidstraditie, zorgt dat voor onzekerheid. 'In Nederland is een diepgeworteld gevoel dat de overheid een grote verantwoordelijkheid heeft,' zegt Putters. 'Daar moet je zorgvuldig mee omgaan.'

Niet iedereen kan meedoen

Het begrip 'participatiesamenleving' veronderstelt – ten tweede – dat iedereen kán participeren. Dit blijkt lang niet altijd het geval te zijn. Bijvoorbeeld bij de grote groep van 2,5 miljoen Nederlanders met een licht verstandelijke beperking. Naast een laag cognitief vermogen schatten zij vaak risico's onvoldoende in en hebben zij een korte termijn blik. De WRR omschreef in haar rapport *Weten is nog geen doen* dat de overheid te gemakkelijk ervan uitgaat dat wanneer iedereen de juiste informatie heeft, zij de juiste beslissingen nemen.

Desgevraagd beaamt Nationale ombudsman Reinier van Zutphen dat van een grote groep burgers simpelweg te veel wordt gevraagd. 'In de participatiesamenleving wordt van mensen verwacht dat ze heel veel zelf kunnen, dat ze actiever zijn dan ze waren en dat ze een andere houding aannemen als het gaat om voor jezelf te zorgen. Ik snap die beweging

en ik snap ook wat de gedachte erachter is. Maar voor heel veel mensen is dit heel moeilijk te organiseren. Het is misschien ook niet eerlijk en misschien ook wel onbehoorlijk om iets aan mensen te vragen waar ze niet aan kunnen voldoen.' Of in de woorden van de jongerencoach Tobias uit Amsterdam Nieuw-West: 'niet iedereen kan participeren. Kijk om je heen.'

Burgerinitiatieven

In de participatiesamenleving is ook een grote rol weggelegd voor burgerinitiatieven. Bottom-up initiatieven zouden het smeermiddel van de samenleving moeten zijn en het gat tussen individuele burgers en overheid op moeten vullen. In het Brabantse Schaijk is Zorgcoöperatie Schaijk opgericht. Zij richten zich op taken die voorheen door of namens de overheid gebeurden, zoals vervoer naar het ziekenhuis en het runnen van een buurtcentrum. Ook stuurt de zorgcoöperatie een betaalde wijkverpleegkundige en jeugdpreventiemedewerker aan. Ruim vijftig vrijwilligers bedienen 600 leden. Voorzitter Bianca Verkuijlen vindt dat een zorgcoöperatie 'veel beter weet wat lokaal speelt dan een grote instelling. Zelf doen wat je als gemeenschap zelf kunt doen.' Toenmalig wethouder Jonkergouw van de gemeente Landerd was nauw betrokken bij de oprichting van Zorgcoöperatie Schaijk: 'Aan de basis van een gezonde samenleving staat een hechte gemeenschap. In zo'n gemeenschap kennen mensen elkaar, regelen zij allerhande zaken voor elkaar en zijn het liefst zo onafhankelijk mogelijk van de overheid.'

Burgerinitiatieven zoals in Schaijk vervullen een belangrijke rol in de participatiesamenleving, maar hebben ook een keerzijde. Sommige ouderen in Schaijk vinden het beklemmend dat dankbaarheid getoond moet worden. Vroeger was er een zakelijke relatie: mensen betalen belasting en sociale premies en krijgen daar zorg voor terug. Uit ons onderzoek blijkt ook dat de overheid vooral burgerinitiatieven wil die in haar straatje passen. Tineke vecht in Rotterdam Hillegersberg al jarenlang tegen de hoogwaterstand in haar buurt, maar komt telkens de overheid als tegenstander tegen. 'Ik kom met mijn medebewoners met initiatieven die niet door de overheid zijn georganiseerd. Dat vinden ambtenaren moeilijk. Ze vinden je dan snel lastig.'

Verschillen tussen gemeenten

Tot slot ontstaan grote verschillen tussen gemeenten. Door de decentralisaties zijn de gemeenten cruciaal geworden. Niet alleen bij de uitvoering van Haags beleid, maar ook om de kaders van de participatiesamenleving vorm te geven. En iedere gemeente doet dat op een andere manier. De dochter van Kelly krijgt in ons onderzoek geen vervoer naar het speciaal onderwijs, terwijl dat een gemeente verderop geen probleem is. Rotterdammers moeten wel een tegenprestatie voor hun uitkering leveren en Amsterdammers niet. Ook kan het budget van gemeenten opraken, waardoor de laatste maanden van het jaar geen jeugdzorg of geestelijke gezondheidszorg kan worden aangeboden. Volgens Putters van het SCP is dit een dubieuze situatie: 'Onze sociale grondrechten zijn gekoppeld aan een minimum,' zegt Putters. 'De vraag is waar de onder-

Essentieel om de participatiesamenleving te laten slagen is een breed gedragen, maatschappelijk verbindende visie op wat die participatiesamenleving nou eigenlijk is

grens ligt. Wat is de vertaling van de basisnorm, nu er zoveel verschillen tussen de verschillende gemeenten bestaan en het credo is: zolang de voorraad strekt. De Rijksoverheid zou een handvat moeten formuleren en zich verantwoordelijk moeten voelen voor de controle op dit basisbeginsel.'

Hoe verder?

Essentieel om de participatiesamenleving te laten slagen is een breed gedragen, maatschappelijk verbindende visie op wat die participatiesamenleving nou eigenlijk is en welke concrete gevolgen dit heeft voor burger én overheid. Drie zaken zijn daarin cruciaal.

Welke inrichting van Nederland past bij de participatiesamenleving? Decentraliseert het Rijk nog verder – zoals bijvoorbeeld in Scandinavië – en krijgen gemeenten naast meer geld ook meer macht? Of blijft een sterke navelstreng met Den Haag behouden? Om de decentralisaties op te vangen werken veel gemeenten samen in verbanden waar nauwelijks democratische controle op is en waar rekenkamers ook geen goed zicht op hebben. Wat betekent een verschuiving van Rijk naar gemeente voor de democratische borging van de samenleving?

Welk bestaansminimum mogen alle inwoners van Nederland verwachten van de overheid, ongeacht waar zij wonen? Durft de overheid dit minimum in harde grondrechten te gieten, zodat deze bestuursrechtelijk afdwingbaar zijn? Ook als het geld op is of de desbetreffende gemeente andere prioriteiten heeft?

En tot slot: een grote groep Nederlanders kan niet participeren. Mensen die niet zomaar aanhaken bij burgerinitiatieven, geen netwerk hebben en niet de kennis of middelen hebben om de participatiesamenleving naar hun hand te zetten. Samenleving en politiek moeten een antwoord formuleren op de vraag hoe zij toch een plek kunnen vinden in de participatiesamenleving.

Niemand is tegen een samenleving waarin mensen participeren. Maar dan moet dit wel op een goede manier invulling krijgen. De participatiesamenleving lijkt nu teveel eenrichtingsverkeer. De overheid vraagt veel van burgers, maar burgers weten niet goed wat zij daarvoor terug mogen verwachten. Het is tijd voor een fundamenteel debat over wat de overheid nog wel betekent. Zowel landelijk als lokaal. ●

Pieter De Stefano & Evelien Hoekstra zijn onderzoeker en publicist. Zij zijn werkzaam bij de de ParticipatiePraktijk.

Boekrecensie

Citizens without nations

Burgerschap, hoe vaag dat begrip soms ook lijkt, is in trek. Het wordt breed beschouwd als een beproefd recept tegen allerlei maatschappelijke kwalen, van gebrek aan sociale cohesie, integratieproblematiek, radicalisering en extremisme, tot gebrekkige kennis van democratie en rechtsstaat onder jongeren. Het lijkt vaak een kapstokterm, die in een tijd van zoeken naar wat het betekent Nederlander en Europeaan te zijn, voor allerlei doeleinden kan worden gebruikt.

Door Daniël Boomsma

Uitsnede uit 'Schermers-oproer Den Bosch 1579' van Jan van Diepenbeeck, Noordbrabants Museum 's-Hertogenbosch