

Op zoek naar het maatschappelijk walhalla

Het eigen verantwoordelijkheidsvertoog van de Nederlandse overheid roept vooral negatieve gevoelens op: wij hebben ons slechte burgers betoond omdat we onze publieke plichten onvoldoende zijn nagekomen. In Engeland is te zien dat dezelfde boodschap op een minder verwijtende maar meer energieke, toekomstgerichte manier kan worden gebracht. Van Zweden valt te leren dat de democratische waarde van de civil society erkenning en bescherming behoeft.

Goed nieuws voor christendemocraten: het maatschappelijk middenveld staat weer middenin de belangstelling.¹ De term wordt niet veel gebruikt, vaker gaat het over ‘civil society’ of ‘burgerinitiatieven.’ Iedereen, van links tot rechts, zoekt vitaliteit waar christendemocraten die van oudsher al zochten, namelijk in de hoek die geen markt en geen staat is, maar een sfeer van burgers zelf. Het oude maatschappelijk middenveld bestond uit steeds groter wordende organisaties, die de afgelopen halve eeuw steeds meer in de sfeer van de overheid en de markt zijn getrokken en daarmee hun eigenheid kwijt zijn geraakt. Scholen, zorginstellingen en woningcorporaties bijvoorbeeld zijn niet meer van burgers zelf. Ze zijn overheidsbureaucratieën geworden in een marktjasje. Daar is de laatste jaren veel kritiek op, vanuit vrijwel alle politieke richtingen. Vermoedelijk daarom zien we de zoektocht naar wat eigen is aan burgers in termen zoals civil society, en ook wel in de verwante termen burgerkracht, burgerinitiatief en actief burgerschap.

In dit artikel belichten wij de populariteit van burgers en civil society vanuit de oproep van overheden aan burgers om zich maatschappelijk nuttig te maken door zelforganisatie, vrijwillige zorg aan kwetsbare mensen en bewonersinitiatieven in de buurt. We analyseren daarbij de gevoelsregels die overheden communiceren, regels waarmee ze op burgers overdragen wat legitieme gevoelens zijn bij de publieke zaak. We maken een vergelijking tussen de Nederlandse en de Engelse regeringen. Deze twee confronteren we ten slotte met wat het walhalla van ‘doe het zelf-burgerschap’ zou moeten zijn: Zweden.

Nederland versus Engeland: de Wmo en Big Society

De Nederlandse overheid verwacht in toenemende mate van burgers dat zij zich actief inzetten voor hun eigen welzijn (gezondheid, werk, integratie) en voor de sociale samenhang, veiligheid en leefbaarheid van de gemeenschap. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) speelt hierbij een centrale rol. De Wmo wordt vaak ‘participatiewet’ genoemd, omdat hij kwetsbare burgers oproept om ‘mee te doen’ en weerbare burgers om als vrijwilliger informele hulp aan kwetsbare groepen te bieden. Sinds kort wil de Nederlandse overheid bovendien dat burgers taken overnemen die tot op heden door de overheid werden uitgevoerd, zoals zorg en hulp aan kwetsbare mensen of beheer van buurthuizen, bibliotheken en andere publieke voorzieningen. Het risico is groot dat dit beleid burgers instrumentaliseert en ombuigt in de richting die de overheid verlangt, ten koste van de intrinsieke motivatie van burgers en ten koste van hun kritische

rol jegens de overheid. Onder het kabinet Rutte I breidde deze participatie-agenda zich uit met nieuwe politieke denkbeelden over actief burgerschap die inspiratie zoeken bij de Big Society gedachte.

Al weer bijna drie jaar geleden lanceerde de Engelse regering van David Cameron het concept van Big Society, als tegenhanger van Big Government. In plaats van een centralistische, top-down benadering koos de conservatief-liberale coalitie voor decentralisering gericht op meer vrijwilligerswerk, veel meer beslissingsmacht op lokaal en buurtniveau, en het openbreken van publieke dienstverlening voor sociale ondernemers, coöperaties en bedrijven. Dit moest leiden tot meer keuzemogelijkheden, betere toegankelijkheid, meer betrokkenheid bij en meer grip van burgers op de publieke dienstverlening.

Vier verschillen in het aanspreken van burgers

Ondanks overeenkomsten tussen de Wmo en de Big Society, zijn er belangrijke verschillen in manier waarop de overheid burgers aanspreekt. De Wmo appelleert aan de eigen verantwoordelijkheid van burgers, terwijl Big Society inspeelt op hun empowerment. De Nederlandse overheid spreekt burgers aan op hun plicht om voor anderen en de gemeenschap te zorgen, terwijl in Engeland burgers worden uitgenodigd om initiatieven te nemen en zelf publieke diensten te verzorgen.

In deze manieren van aanspreken schuilen vier tegenstellingen. De eerste betreft de vraag wie er debet is aan de te grote verzorgingsstaat. In Nederland krijgen burgers de schuld omdat zij wachten op de overheid om hun problemen op te lossen of omdat ze te veeleisend zijn en te weinig zelf de schouders onder de publieke zaak zetten: ‘Burgers [worden] steeds meer in de positie van consument en cliënt van publieke diensten en zorg (...) gebracht, en steeds minder in de positie van betrokken en verantwoordelijk burger. Het draagt bij aan een klimaat waar voor de oplossing van ieder probleem naar de overheid wordt gekeken en creativiteit, betrokkenheid en oplossingsvermogen van mensen verloren gaat of zich slechts in kritiek op de overheid uit. Die situatie is niet houdbaar.’²

Binnen dit betoog is het voor burgers legitiem om negatieve gevoelens jegens andere burgers te koesteren; het moedigt burgers ook aan om zich schuldig te voelen over ‘falen’ van hun eigen verantwoordelijkheid wanneer zij hulp nodig hebben: ‘Het is niet meer van deze tijd dat je als inwoner van dit land maar hoeft te kijken en de één of andere overheidsinstantie lost jouw probleem op.’³

In Engeland, daarentegen, is de overheid de schuldige. In het Big Society vertoog wordt burgers duidelijk gemaakt dat het legitiem is om negatieve gevoelens te koesteren jegens de overheid: ‘Centralistisch, topdown bestuur ontnemt burgers die een beroep doen op publieke diensten niet alleen het gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid, maar maakt de uitvoerende professionals (ook) machteloos en vervreemdt hen van de gemeenschappen die zij dienen.’⁴

De tweede tegenstelling heeft te maken met de invloed van burgers. In Nederland worden burgers geacht niet meer macht te krijgen maar juist meer eigen verantwoordelijkheid te nemen, zoals ze dat ook deden tijdens de verzuiling voor de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat: ‘Waar het vroeger gewoon was dat mensen zelf de verantwoordelijkheid namen (...) is er de laatste jaren een verschuiving (...) opgetreden. (...) Maar het kabinet stelt de eigen verantwoordelijkheid van mensen (weer) meer centraal.’⁵

Het is legitiem om negatief te denken over burgers die dit niet doen: ‘Voor de geloofwaardigheid van het stelsel is het van belang dat in de samenleving het gevoel bestaat dat mensen zelf en samen doen wat ze zelf en samen kunnen.’⁶

In Engeland wordt delegatie van bevoegdheden van nationale overheid naar lokale overheden en buurten voorgesteld als hoogstnoodzakelijk om meer macht bij burgers te leggen. Het is legitiem voor burgers om zeggenschap te eisen.⁷

De derde tegenstelling zit in de vermoeide versus energieke toon, in plicht versus plezier. De Nederlandse teksten staan bol van de plichten van burgers. Ze moeten bijdragen aan ‘sociale cohesie’ en ‘sociale stabiliteit’ door ‘actieve inzet’ te tonen.⁸ Teksten zoals deze impliceren negatieve gevoelsregels; ze legitimeren vermoeidheid tegenover medeburgers die niet altijd ‘het normale’ doen en toch ‘van alles van andere mensen of de overheid verwachten.’⁹ De Engelse manier van praten over sociale participatie en empowerment is energiek, optimistisch en positief. In haar teksten probeert de Engelse overheid burgers te verleiden en schetst ze een wenkend perspectief. De geanalyseerde teksten staan bol van positieve gevoelsregels zoals: ‘Het geven van tijd kan ons een goed gevoel over onszelf geven en tegelijkertijd bijdragen aan andere aspecten van het leven (...)’¹⁰

De vierde en laatste tegenstelling zit in het aanspreken van burgers als individu of als lid van gemeenschappen. De Nederlandse overheid, met haar nadruk op de eigen verantwoordelijkheid, spreekt in haar teksten niet zozeer over gemeenschappen als wel over individuele burgers. Zij moeten leren zich verantwoordelijk te gedragen; autonoom, en in overeenstemming met de eigen capaciteiten. Vrijwilligerswerk is bij uitstek het voertuig daarvoor. Met vrijwilligerswerk zijn burgers niet langer alleen consumenten van publieke diensten, maar leveren zij ook een actieve bijdrage. In Engeland wordt de gemeenschap gepresenteerd als essentieel voor het individu en als bron van hoop. Opdat de lokale gemeenschappen de lokale uitdagingen het hoofd kunnen bieden, wil de regering Cameron een nieuwe generatie opbouwwerkers opleiden en de oprichting van buurtgroepen vooral in de achterstandswijken stimuleren.¹¹ De tegenstelling tussen de gevoelsregels die de overheden hanteren is die tussen ‘jij’ als individu die geacht wordt een actieve bijdrage te leveren versus ‘wij’ die er samen voor staan als gemeenschap.

De norse, bijna barse toon in de Nederlandse teksten staat in scherp contrast met de passie in de Engelse documenten en toespraken. Bij de Engelse overheid ligt het accent op de hartstocht die door veranderingen kan worden opgewekt. Deze veranderingen zijn meer dan bezuinigingen, ze beloven een nieuwe en spannende toekomst: ‘We willen deze dingen niet alleen maar omdat we ons een Big Government-benadering niet langer kunnen veroorloven, maar omdat een Big Society gewoon een betere en gezondere samenleving is met meer gevoel voor welzijn, humaniteit en waardigheid.’¹² In de

Nederlandse teksten is er geen spoor te vinden van opwindende sociale vooruitzichten, maar wordt er vooral gewezen op de noodzaak van het geformuleerde beleid: 'de overheid dient zich te beperken tot wat haar kerntaak is: zorg voor de publieke zaak, onderwijs, veiligheid en openbare orde, maar zal voor het overige meer vertrouwen moeten geven en verantwoordelijkheden laten aan betrokken burgers.'¹³

Nederlands chagrijn of Engels optimisme?

In beide landen is er sprake van ingrijpende bezuinigingen. Niettemin zien we dus grote verschillen in de manier waarop beide overheden hun burgers aanspreken en beroep doen op hun (actief) burgerschap. In Nederland ligt de nadruk op eigen verantwoordelijkheid terwijl in Engeland de overheid burgers aanspreekt in termen van empowerment. De twee 'aanspreekvormen' dragen zeer verschillende regels uit over wat legitieme gevoelens in het publieke domein zijn.

Het eigen verantwoordelijkheidsvertoog van de Nederlandse overheid roept vooral negatieve gevoelens op: wij hebben ons slechte burgers betoond omdat we onze publieke plichten onvoldoende zijn nagekomen. We behoren ons te schamen en schuldig te voelen omdat we passief zijn en onze toch al overbelaste verzorgingsstaat met steeds meer werk hebben opgezadeld. Het is als een kind (de burger) die door de ouder (de overheid) de les wordt gelezen. Het contrast met Engeland is groot. Wanneer de Engelse overheid spreekt over empowerment, verleidt ze haar burgers, verbindt ze een positief gevoel aan actief burgerschap en maakt ze het tot iets van wat 'wij als burgers doen.' De overheid is de boosdoener en burgers zijn zo goed om de zorg voor de gemeenschap waar mogelijk op zich te nemen. Als burger kun je mee gaan doen zonder emotionele stress te ervaren.

De grote vraag is welke manier van aanspreken verleidelijker is voor burgers. Onderzoek van het SCP laat zien dat veel burgers de boodschap om eigen verantwoordelijkheid te nemen in algemene zin legitiem vinden.¹⁴ Maar misschien denken ze daarbij vooral aan *andere* mensen die op deze manier tot de orde geroepen kunnen worden. Ze zijn in elk geval een stuk minder enthousiast over die boodschap als deze dichterbij komt en op hen zelf betrekking krijgt en al helemaal als deze boodschap van de overheid komt. Het zou dus goed kunnen dat Nederlandse politici zich met hun negatieve getoonzette verantwoordelijkheidsvertoog in de eigen voet schieten. De positief getinte Engelse benadering schept hogere verwachtingen. Maar als die niet worden waargemaakt, kan dat tot ook tot woede en teleurstelling leiden.

Zweden: autonomie voor de civil society

Nederland en Engeland verschillen dus sterk in de toon die ze tegen burgers aanslaan, maar in beide gevallen wil de overheid dat de civil society de agenda van de overheid overneemt en uitvoert. Er zijn echter ook landen waarin de overheid de civil society juist autonoom wil laten zijn, en een eigen geluid wil laten klinken. Zweden is daarvan een goed voorbeeld. Zweden kent een lange traditie van volksbewegingen.¹⁵ Bovendien is 85 procent van de Zweden lid van maatschappelijke organisaties, en 38 procent is actief lid.¹⁶ Toen de verzorgingsstaat zich na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde, ging dit in

Zweden niet gepaard met een afname van burgeractiviteit. Er was daarentegen een toename van het aantal leden en vrijwilligers binnen organisaties, bijvoorbeeld ouderverenigingen en patiëntenverenigingen.¹⁷ Ook in Zweden wordt meer van vrijwilligers gevraagd om kosten te drukken.¹⁸ Samenwerking tussen civil society en overheid is daarbij noodzakelijk, maar dan wel op basis van wederzijdse autonomie en erkenning van elkaars eigenheid. Samenwerking vereist een gelijkwaardige relatie tussen de betrokken actoren. *Partnering* is het nieuwe ideaal.¹⁹ De civil society moet de publieke sector aanvullen en niet vervangen.²⁰

De civil society wordt in Zweden eerst en vooral een democratische waarde toegedicht. Ze speelt een cruciale rol in de verdieping en en vitalisering van de democratie. Wat vrijwilligers bijdragen aan de samenleving, zo stelt een overeenkomst tussen de nationale en regionale overheden en de civil society uit 2008, 'kan door geen enkele andere actor geleverd worden.'²¹ Civil society organisaties geven mensen een stem, bieden mogelijkheden om problemen te agenderen, en om een mening te vormen en bij te stellen, om andere mensen te vertegenwoordigen en om invloed uit te oefenen. Daartoe moeten organisaties zich kritisch kunnen opstellen zonder het risico dat dit ten koste gaat van samenwerking of financiële steun.²² Om deze democratische rol goed te kunnen spelen, in weerwil van het grotere beroep op vrijwilligers vanwege de herziening van de verzorgingsstaat, onderschrijven alle betrokken partijen in de overeenkomst gemeenschappelijke principes, waaronder autonomie en onafhankelijkheid en onderlinge dialoog. In Zweden is de eigen verantwoordelijkheid van burgers kortom eerst en vooral een democratische verantwoordelijkheid.

Wie de civil society echt een warm hart toedraagt, grijpe nu zijn kans. De Nederlandse stijl om dit te doen kan in twee opzichten inspiratie van het buitenland opdoen. In Engeland valt te zien dat dezelfde boodschap op een minder verwijtende maar meer energieke, toekomstgerichte manier te brengen is. Van Zweden valt te leren dat de democratische waarde van de civil society erkenning en bescherming behoeft. Juist nu de civil society omarmd wordt en nodig geacht om de verzorgingsstaat overeind te houden, is extra inspanning nodig om te zorgen dat deze sfeer ook echt autonoom kan functioneren en risicoloos kritisch kan zijn ten opzichte van zowel markt als overheid.

Evelien Tonkens is hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam, Afdeling Sociologie en Antropologie en de AISSR. Imrat Verhoeven is Universitair docent Bestuur en Beleid aan de Universiteit van Amsterdam, Afdeling politicologie en de AISSR.

¹ Dit artikel is gebaseerd op een later dit jaar te verschijnen Engelstalig artikel van Verhoeven, I. & E. Tonkens, 'Talking Active Citizenship: Framing Welfare State Reform in England and the Netherlands', in: *Social Policy & Society*, nummer en pagina's nog niet bekend.

² Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Integratie, binding en burgerschap*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2011.

³ Speech Liesbeth Spies bij conferentie 'Beter werken in het openbaar bestuur', 18-1-2012, <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/bewindspersonen/liesbeth-spies/toespraken/>.

⁴ Speech Francis Maude, 'Leading your charity through a time of change', 9-6-2010, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/414453/charities-through-change.pdf>.

⁵ Tweede Kamer (2003-2004) *Contourennota Wmo*, vergaderjaar 2003-2004, 29538, nr. 1.

⁶ Ibidem.

⁷ Verhoeven en Tonkens, 2013.

⁸ Ministerie van BZK, 2011.

⁹ Tweede Kamer (2004-2005) *Wetsvoorstel Wet maatschappelijke ondersteuning*, vergaderjaar 2004-2005, 30131, nr. 4.

¹⁰ Cabinet Office (2010) *Giving. Green paper*, London: Cabinet Office.

¹¹ Verhoeven en Tonkens, 2013.

¹² Toespraak Francis Maude, 9 juni 2010.

¹³ Ministerie van BZK, 2011.

¹⁴ Dekker, P. en Den Ridder, J., *Continu onderzoek burgerperspectieven 2011*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011.

¹⁵ Lundström, T. & L. Svedberg, 'The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State – The Case of Sweden'. *Journal of Social policy*, 32, 2003, pp. 217-238, p.220.

¹⁶ Government Office of Sweden, *A policy for civil society. Fact sheet 2010*, 2010. <http://www.government.se/content/1/c6/15/59/27/f5195a42.pdf>.

¹⁷ Chartrand, S., *Work in voluntary welfare organizations: A Sociological Study of Voluntary Welfare Organizations in Sweden*. Stockholm: Almquist & Wiksell International, 2004, pp.38-39.

¹⁸ Leonard, R. & S. Johansson, 'Policy and practices relating to the active engagement of older people in the community: a comparison of Sweden and Australia', *International Journal of Social Welfare*, 17, 2008, pp. 37-45, p.44.

¹⁹ Dahlstedt, M., 'The Partnering Society: Governmentality, Partnerships and Active Local Citizenship', *The Open Urban Studies Journal*, 2, 2009, pp. 18-27, pp.18-20.

²⁰ Ministry of Integration and Gender Equality (2007) *The national report of Sweden concerning the implementation of the common objectives for voluntary activities of young people*. Ministry of Integration and Gender Equality.

²¹ *Agreement between the Swedish Government, national idea-based organisations in the social sphere and the Swedish Association of Local Authorities and Regions*, 2008, http://overenskommelsen.se/wp/wp-content/uploads/2011/04/overenskommelsen_engelskversion2.pdf, p.7.

²² Agreement, 2008, p.14.