

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35

# De affectieve burger

## Hoe de overheid verleidt en verplicht tot een nieuwe publieke moraal

*Thomas Kampen, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke (red.)*

**v a n g e n n e p**  
a m s t e r d a m

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35

*De affectieve burger* verschijnt als een van de twee delen van het jaarboek van het *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, naast *Als meedoen pijn doet* onder redactie van Evelien Tonkens en Mandy de Wilde.

Een groot deel van het onderzoek voor dit boek is mede mogelijk gemaakt door Platform 31.



Eerste druk XXX 2013

© 2013 De auteurs / *tss Tijdschrift voor sociale vraagstukken* /  
Uitgeverij Van Gennep  
Nieuwezijds Voorburgwal 330, 1012 RW Amsterdam  
Ontwerp omslag Léon Groen  
Drukwerk Koninklijke Wöhrmann, Zutphen  
ISBN 9789461642448  
NUR 740

1		
2		
3	<b>INHOUD</b>	
4		
5		
6	Voorwoord	7
7		
8	INLEIDING – Affectief burgerschap in de verzorgingsstaat	9
9	<i>Imrat Verhoeven, Loes Verplanke en Thomas Kampen</i>	
10	HOOFDSTUK 1 – Wat de overheid van burgers wil	23
11	<i>Imrat Verhoeven en Evelien Tonkens</i>	
12		
13	<b>DEEL I: EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID</b>	
14		
15	HOOFDSTUK 2 – Meer eigen verantwoordelijkheid in de publieke opinie	39
16	<i>Paul Dekker en Josje den Ridder</i>	
17		
18	HOOFDSTUK 3 – ‘Professionals met lef en een groot hart’	59
19	<i>Loes Verplanke</i>	
20		
20	HOOFDSTUK 4 – Van claimcultuur naar schaamtecultuur?	79
21	<i>Ellen Grootegoed</i>	
22		
23	HOOFDSTUK 5 – De geluksmachine loopt vast op eigen kracht	91
24	<i>Thomas Kampen</i>	
25		
26	HOOFDSTUK 6 – ‘Burgerkracht’ als idee tussen landelijke politiek en lokale werkvloer	110
27	<i>John Grin</i>	
28		
29		
30	<b>INTERMEZZO</b>	
31		
31	HOOFDSTUK 7 – Thuis Best	131
32	<i>David Bos, Fenneke Wekker en Jan Willem Duyvendak</i>	
33		
34		
35		

## DEEL II: ACTIEVE SOLIDARITEIT

1		
2	HOOFDSTUK 8 – Wie maken de Wmo: gemeenten of burgers?	153
3	<i>Suzanne Roggeveen en Imrat Verhoeven</i>	
4		
5	HOOFDSTUK 9 – Wederkerigheid tussen weerbare en kwetsbare burgers	166
6	<i>Femmianne Bredewold, Evelien Tonkens en Margo Trappenburg</i>	
7		
8	HOOFDSTUK 10 – Sterke vrijwilligers, volhardende professionals	185
9	<i>Marianne van Bochove, Imrat Verhoeven en Suzanne Roggeveen</i>	
10		
11	HOOFDSTUK 11 – Wel duurzame zorg, geen duurzame relaties	202
12	<i>Imrat Verhoeven</i>	
13		
14	HOOFDSTUK 12 – De kwetsbaarheid van zelfrespect	217
15	<i>Judith Elshout, Thomas Kampen en Evelien Tonkens</i>	
16		
17	CONCLUSIE – Een hardhandige affectieve revolutie	231
18	<i>Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak</i>	
19		
20	Noten	247
21		
22		
23		
24		
25		
26		
27		
28		
29		
30		
31		
32		
33		
34		
35		

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10

## 1

### Wat de overheid van burgers wil

#### *De framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engeland<sup>1</sup>*

IMRAT VERHOEVEN EN EVELIEN TONKENS

11 Sinds drie decennia is actief burgerschap het vanzelfsprekende ethische  
12 uitgangspunt van het neoliberale beleid in westerse verzorgingsstaten (Rose  
13 2006: 159-160). Actief burgerschap staat voor het terugdringen van als te  
14 groot ervaren afhankelijkheid van de verzorgingsstaat. Van actieve burgers  
15 wordt verwacht dat zij verantwoordelijkheid nemen voor hun inzetbaarheid,  
16 gezondheid en financiën (Borgi en Van Berkel 2007: 413- 414; Fuller et al.  
17 2008: 157-158; 6 et al. 2010: 427-430), en voor de sociale cohesie, veiligheid  
18 en leefbaarheid van hun gemeenschappen (Marinetto 2003; Newman en  
19 Tonkens 2011). De overheid verwacht bovendien van burgers dat zij via vrij-  
20 willigerswerk publieke taken op zich nemen, zoals zorg en ondersteuning  
21 bieden aan de minder bevoorrechte en kwetsbare groepen. Deze ontwikke-  
22 lingen zien we in min of meer dezelfde mate in Canada, de Verenigde Staten,  
23 Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Nederland en in Oost-Europese  
24 landen, zoals Hongarije.<sup>2</sup>

25 Critici stellen dat dit beleid burgers te veel in de overheidsagenda inlijft  
26 (instrumentalisering), hun motivatie als vrijwilligers ondermijnt en leidt  
27 tot verdringing van burgerschap (Ostrom 2000). Anderen wijzen erop dat  
28 deze invulling van actief burgerschap kritische tegengeluiden uitsluit en  
29 daarmee depolitisering aanmoedigt (Bruszt en Vedres 2008: 142). In haar  
30 boek *The moral neoliberal* typeert de antropologe Andrea Muehlebach (2012)  
31 deze tegenstelling tussen 'geïnstrumentaliseerde' en 'kritische' burgers als  
32 te simpel. Zij stelt dat de activeringsagenda, voor zover deze zich richt op  
33 vrijwilligerswerk, veel burgers aantrekt die vinden dat het neoliberalisme  
34 de samenleving ontmenselijkt. De beoogde verandering van de verzor-  
35 gingsstaat is geframed in een 'morele taal' die zich afzet tegen de koude en

1 calculerende taal van het neoliberalisme, aldus Muehlebach. Het is ironisch  
2 dat de beleidspoging om de eigen verantwoordelijkheid van burgers via vrij-  
3 willigerswerk te vergroten ook een cruciaal onderdeel is van het neoliberale  
4 project (Muehlebach 2012).

5 Muehlebach baseert haar bevindingen op de hervorming van Europese  
6 verzorgingsstaten, in het bijzonder die van (Noord-)Italië. Voortbouwend op  
7 haar werk, analyseren we in dit hoofdstuk de *framing*-processen die de Ne-  
8 derlandse en Engelse regeringen inzetten om de veranderende verhoudingen  
9 tussen burgers en overheid te promoten. In Nederland vormt het bevorderen  
10 van actief burgerschap het hart van de Wet maatschappelijke ondersteuning  
11 (Wmo) uit 2007 en in Engeland is het cruciaal voor de Big Society-agenda van  
12 de coalitieregering van conservatieven en liberaal-democraten. We analyse-  
13 ren hoe beide regeringen het beroep op gemeenschapszin en vrijwillige inzet  
14 framen. Overheden kunnen burgers niet dwingen om hun schaarse tijd te  
15 besteden aan zorg en hulp (uitzonderingen daargelaten; zie de hoofdstukken  
16 5 en 12 in deze bundel); ze kunnen hoogstens een beroep doen op hun hart  
17 voor de publieke zaak. Beleidsmakers kunnen proberen om burgers te laten  
18 willen wat zij wensen dat burgers willen; dat kunnen beleidsmakers zo krach-  
19 tig doen dat burgers spontaan gaan handelen zoals gewenst, zonder dat zij  
20 het gevoel hebben dat de overheid hen daartoe aanzet, controleert of beperkt.

21 *Framing* wordt over het algemeen gezien als een strategisch proces van  
22 betekenisgeving waarin actoren bepaalde aspecten van de geobserveerde  
23 werkelijkheid selecteren, accentueren, karakteriseren en versterken (Benford  
24 en Snow 2000; Snow 2004). In navolging van Muehlebach (2012) zijn we  
25 vooral geïnteresseerd in de emotionele aspecten van deze *framing*-processen  
26 (Gross en D'Ambrosio 2004). We onderzoeken hoe regeringen een beroep  
27 doen op het hart en de gevoelens van burgers om hen tot actie aan te zet-  
28 ten. Om grip te krijgen op het emotionele aspect van de *framing* van beleid  
29 maken we gebruik van Arlie Hochschilds concept van 'gevoelsregels'; die  
30 'definiëren onze beeldvorming over wat we wel en niet zouden moeten en  
31 willen voelen over een aantal situaties' (Hochschild 2003: 82). Gevoelsregels  
32 geven dus aan wat legitieme gevoelens zijn, wat 'gepast' of 'ongepast' is bin-  
33 nen een bepaalde context.

34 De centrale vraag van dit hoofdstuk luidt: Welke gevoelsregels zetten  
35 overheden in om vrijwilligers en organisaties van het maatschappelijk

1 middenveld ertoe aan te zetten taken van de overheid over te nemen? Onze  
2 analyse is gebaseerd op 39 beleidsdocumenten en politieke toespraken van  
3 de Engelse en Nederlandse regeringen (voor meer informatie zie Verhoeven  
4 en Tonkens 2013). Voordat we onze bevindingen presenteren, geven we een  
5 kort overzicht van de politieke agenda's van de Wmo in Nederland en de  
6 Big Society in Engeland.

7

8

### 9 **De politieke agenda's van de Wmo en de Big Society**

10

11 De politieke agenda van de Wmo ontwikkelde zich sinds 2002 onder hoede  
12 van de vier kabinetten-Balkenende. Het doel is om de verdeling van ver-  
13 antwoordelijkheden tussen nationale en lokale overheid, tussen overheid en  
14 burgers en tussen burgers onderling te 'herijken' (Tweede Kamer 2004-2005)  
15 en participatie te bevorderen:

16

17 'Het doel van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is dat iedereen – oud  
18 en jong, gehandicapt en niet-gehandicapt, mét en zonder problemen – maat-  
19 schappelijk mee kan doen. Iedereen is het erover eens dat dit nodig is. Veel  
20 mensen kunnen op eigen kracht meedoen maar anderen hebben hulp en  
21 ondersteuning nodig, of een stimulerende omgeving. Familie, vrienden,  
22 sociale verbanden en organisaties waar burgers deel van uitmaken, bieden  
23 die hulp in belangrijke mate.' (Tweede Kamer 2003-2004)

24

25 In dit citaat kunnen we twee hoofdthema's in de Wmo-agenda onderschei-  
26 den: vergroting van de sociale participatie van kwetsbare groepen en een  
27 oproep aan alle burgers om als vrijwilliger informele zorg te bieden aan de  
28 kwetsbare groepen ('actieve solidariteit', zie de inleiding in deze bundel).  
29 Een derde hoofdthema is de decentralisatie van maatschappelijke onder-  
30 steuning van de nationale naar lokale overheden. Zorg en maatschappelijke  
31 ondersteuning zijn hier eerst en vooral de persoonlijke verantwoordelijkheid  
32 van burgers. Ingegeven door bezuinigingen werd de oproep tot actief burger-  
33 schap door het kabinet-Rutte I versterkt. Hierbij refereerden de ministers  
34 van Binnenlandse Zaken Donner en later Spies verschillende malen aan het  
35 Big Society-beleid in Engeland.

1 In mei 2010 lanceerde de Engelse coalitieregering het Big Society-pro-  
2 gramma: ‘We delen de overtuiging dat de dagen van de grote overheid (Big  
3 Government, red.) voorbij zijn en dat centralisering en controle van bovenaf  
4 hebben gefaald’ (Cabinet Office 2010a). De agenda van Big Society omvat  
5 drie kernelementen:

- 6 1. Empowerment van gemeenschappen: meer macht naar lokale besturen  
7 en buurten om beslissingen te nemen over hun eigen gebied.
- 8 2. Openbreken van publieke diensten: het hervormen van publieke dienst-  
9 verlening opdat charitatieve instellingen, sociale ondernemingen, par-  
10 ticuliere ondernemingen en door werknemers beheerde coöperaties  
11 concurrerend worden in het aanbieden van kwalitatief hoogwaardige  
12 dienstverlening.
- 13 3. Bevordering van sociale actie: aanmoedigen en mogelijk maken dat  
14 mensen van alle rangen en standen een actievere rol in de samenleving  
15 spelen, en het promoten van vrijwilligerswerk en filantropie (Office for  
16 Civil Society 2010).

17  
18 De eerste twee doelstellingen zijn wettelijk verankerd in de Localism Act van  
19 2011, een wet ontworpen om lokaal bestuur, professionals en burgers meer  
20 beslissingsmacht te geven over de vormgeving van hun buurten en gemeen-  
21 schappen. Met deze wet moeten gebruikers van publieke dienstverlening meer  
22 keuzes, een betere toegang en meer controle krijgen. Nieuwe aanbieders van  
23 diensten moeten kunnen meedoen en dienstverlening moet gedecentraliseerd  
24 worden tot het laagst mogelijke niveau (Department for Local Government  
25 and Communities 2010: 7). De derde doelstelling vertoont met de oproep  
26 tot vrijwilligerswerk gelijkenissen met de Wmo in Nederland. Vrijwilligers  
27 moeten volgens de Engelse regering bijvoorbeeld zieke buurtbewoners onder-  
28 steunen opdat burgers minder afhankelijk worden van de verzorgingsstaat.  
29 De regering hoopt op ‘een cultuurverschuiving die ertoe bijdraagt dat sociale  
30 actie de maatschappelijke norm wordt’ (Cabinet Office 2010b: 4).

31 De politieke agenda van Big Society is niet geheel nieuw: ze borduurt  
32 voort op het belang dat New Labour hechtte aan vrijwilligerswerk en aan  
33 het betrekken van *civil society*-organisaties bij de maatschappelijke dienst-  
34 verlening. Big Society is echter ook een kritiek op de hoge uitgaven van New  
35 Labour voor publieke dienstverlening en haar omarming van *new public*



1 *management*, dat gericht is op overheidssturing van de *civil society*, bureau-  
2 cratische doelstellingen en verantwoordingsmechanismen die burgers en  
3 professionals minder zeggenschap geven over de publieke dienstverlening  
4 (Department for Local Government and Communities 2010: 4; Alcock 2011).  
5 Er is in Engeland ook veel kritiek geweest op de Big Society-agenda, vooral  
6 op de uitkomsten ervan (cf. Kisby 2010; Civil Exchange 2012; Corbett en  
7 Walker 2012). Daar gaan we hier niet op in, maar we richten onze aandacht  
8 op de *framing* van het beroep op burgers dat deze agenda met zich meebrengt.  
9 Hoewel de Wmo- en de Big Society-agenda's overeenkomsten vertonen,  
10 zijn er ook belangrijke verschillen in de *framing* van gevoelsregels. De Ne-  
11 derlandse regering spreekt burgers aan op hun eigen verantwoordelijkheid,  
12 terwijl de Engelse regering burgers wil 'empoweren'. Deze twee vormen van  
13 *framing* verschillen op vier manieren van elkaar.

14

15

#### 16 **Wie heeft schuld: burgers of overheid?**

17

18 Het eerste verschil tussen beide frames betreft de vraag wie of wat schul-  
19 dig is voor wat er tot dusverre is fout gegaan. Ofwel, tegenover wie mogen  
20 burgers negatieve gevoelens uiten: tegenover andere burgers of tegenover  
21 de overheid? In Nederland krijgen de burgers de schuld. Weliswaar zijn  
22 zij (zo te zien buiten hun schuld) in een positie van consument en cliënt  
23 gebracht, maar nu ze daarin zitten, gedragen ze zich onverantwoord en dat  
24 is het probleem dat nu opgelost moet worden:

25

26 'Burgers [worden] steeds meer in de positie van consument en cliënt van  
27 publieke diensten en zorg (...) gebracht, en steeds minder in de positie  
28 van betrokken en verantwoordelijk burger. Het draagt bij aan een klimaat  
29 waar voor de oplossing van ieder probleem naar de overheid wordt geke-  
30 ken en creativiteit, betrokkenheid en oplossingsvermogen van mensen  
31 verloren gaat of zich slechts in kritiek op de overheid uit. Die situatie is  
32 niet houdbaar.' (Ministerie van BZK 2011)

33

34 Het is legitiem om negatieve gevoelens te koesteren tegenover andere burgers:  
35 knorrende en mopperende luiwammes, die van alles van de overheid

1 verwachten in plaats van zelf hun verantwoordelijkheid te nemen. Burgers  
2 moeten hun onverantwoordelijke houding veranderen:

3

4 ‘Het is niet meer van deze tijd dat je als inwoner van dit land maar hoeft  
5 te kijken en de één of andere overheidsinstantie lost jouw probleem op.’

6 (Spies 2012)

7

8 De Nederlandse regering zet dus de deur wagenwijd open voor het uiten van  
9 gevoelens van misprijzen tegenover burgers die ervan uitgaan dat anderen  
10 hen wel zullen helpen als ze ook maar een kik geven. Het is in de haak om  
11 een hekel aan hen te hebben.

12 In Engeland zien we een heel andere manier van framen. Daar wordt de  
13 overheid verantwoordelijk gehouden voor wat er fout is gegaan:

14

15 ‘We zijn vastbesloten om radicaal te breken met de oude Big Government-  
16 aanpak uit het verleden. Als er ooit een radicale koerswijziging nodig  
17 was, dan is het nu. “Big Government” faalde in het vinden van een oplos-  
18 sing voor de problemen van sociale ineenstorting en deprivatie en heeft  
19 deze problemen zelfs vaak verergerd. Centralistisch top-downbestuur  
20 ontnemt burgers die een beroep doen op publieke diensten niet alleen  
21 het gevoel van eigenaarschap en verantwoordelijkheid, maar maakt de  
22 uitvoerend professionals (ook) machteloos en vervreemdt hen van de  
23 gemeenschappen die zij dienen.’ (Maude 2010)

24

25 Dit moet anders: vanaf nu moeten burgers het gevoel van eigenaarschap  
26 terugkrijgen. Engelse politici vertellen hun burgers dus dat het legitiem  
27 is om negatieve gevoelens te hebben over de overheid en om een andere  
28 benadering van de overheid te verlangen.

29

30

31 **Invloed van burgers**

32

33 Een tweede verschil tussen de beide vormen van *framing* draait om de  
34 invloed die de overheid burgers gunt. In Nederland moeten burgers en  
35 hun organisaties gewoon hun verantwoordelijkheid nemen, zoals ze voor

1 de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat deden – althans zo veronderstelt  
2 de regering:

3

4 ‘Het kabinet vindt dat de individualisering van de samenleving onvol-  
5 doende gelijke tred heeft gehouden met de noodzaak om mensen en hun  
6 maatschappelijke verbanden ook verantwoordelijkheid te laten nemen.  
7 Waar het vroeger gewoon was dat mensen zelf de verantwoordelijkheid  
8 namen (...) is er de laatste jaren een verschuiving (...) opgetreden. (...)  
9 Maar het kabinet stelt de eigen verantwoordelijkheid van mensen (weer)  
10 meer centraal.’ (Tweede Kamer 2003-2004)

11

12 Ook hier zien we negatieve gevoelsregels over burgers die niet het ‘normale’  
13 doen, namelijk ‘wat vroeger gewoon was’. Wie klaagt over het gedrag  
14 van burgers kan erop vertrouwen dat de overheid een gewillig oor biedt.  
15 Gevoelens in de samenleving, aldus de Nederlandse overheid, moeten  
16 veranderen:

17

18 ‘Voor de geloofwaardigheid van het stelsel is het van belang dat in de  
19 samenleving het gevoel bestaat dat mensen zelf en samen doen wat ze  
20 zelf en samen kunnen.’ (Tweede Kamer 2003-2004)

21

22 Kennelijk is het legitiem om negatieve gevoelens te koesteren tegenover men-  
23 sen die niet ‘zelf en samen doen wat ze zelf en samen kunnen’ en daarmee  
24 de geloofwaardigheid van het stelsel aantasten. Om ervoor te zorgen dat  
25 mensen het ‘normale’ willen doen, moeten gemeenten hun ‘alleen steun bie-  
26 den in situaties waarvan iedereen (h)erkent dat dat logisch en noodzakelijk  
27 is’ (Tweede Kamer 2003-2004). Aanspreken op eigen verantwoordelijkheid  
28 kan samengaan met meer invloed van burgers, bijvoorbeeld in de lokale  
29 beleidsvorming van de Wmo:

30

31 ‘Het kabinet vindt het van groot belang dat een wet die betrokkenheid  
32 van burgers bij de samenleving ondersteunt tegelijkertijd garandeert dat  
33 burgers en hun vertegenwoordigende organisaties bij het opstellen van  
34 het lokale beleid betrokken worden.’ (Tweede Kamer 2003-2004)

35

1 Als het aankomt op meer invloed geven aan burgers is het contrast met  
2 Engeland echter groot. De decentralisatie van bevoegdheden naar het lo-  
3 kale niveau framen onze burens als hoogst noodzakelijk om burgers meer  
4 macht te geven:

5

6 ‘Wij zullen decentralisatie en democratische betrokkenheid bevorderen,  
7 en wij zullen het tijdperk van top-downbestuur beëindigen door meer  
8 macht te geven aan lokaal bestuur, gemeenschappen, buurten en indivi-  
9 duen.’ (Cabinet Office 2010a)

10

11 Slechts bij uitzondering spreekt het Engelse beleid burgers ook aan op eigen  
12 verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld in deze toespraak van David Cameron:

13

14 ‘Voor mij is er één woord dat de kern vormt van dit alles, en dat is ver-  
15 antwoordelijkheid. Mensen moeten meer verantwoordelijkheid nemen,  
16 omdat, als ze bij problemen in ons land denken: wat kan de overheid  
17 doen om het op te lossen?, dat alleen de helft van het antwoord oplevert.’  
18 (Cameron 2011)

19

20 Cameron suggereert dat burgers en overheid de verantwoordelijkheid moe-  
21 ten delen; bij de Nederlandse regering ligt de nadruk geheel op de persoon-  
22 lijke verantwoordelijkheid van burgers.

23

24

### 25 **Verplichting tegenover plezier**

26

27 Een derde verschil tussen het Nederlandse ‘eigen verantwoordelijkheid’-  
28 frame en het Engelse ‘empowerment’-frame is de toonzetting: vermoeid en  
29 verplichtend in het eerste, energiek en plezierig in het laatste. Het Neder-  
30 landse frame is doordrenkt met plichten voor burgers, met name de plicht  
31 om affectief burgerschap (zie de inleiding in deze bundel) vorm te geven:

32

33 ‘Het borgen van sociale samenhang, onderlinge betrokkenheid en sociale  
34 stabiliteit vergt in de eerste plaats een actieve inzet van burgers.’ (Minis-  
35 terie van BZK 2011)

1 Het impliceert gevoelsregels die een zekere mate van vermoedheid toestaan  
2 jegens medeburgers die nog steeds niet het ‘normale’ doen en nog altijd ‘al-  
3 les verwachten van anderen en de overheid’ (gevoelsregels die overigens ook  
4 schaamte voor zorgbehoefte aanwakkeren, getuige hoofdstuk 4 in deze bundel):

5  
6 ‘De vrijwillige inzet van burgers, zowel informeel en ongeorganiseerd  
7 (kleinschalig burgerinitiatief) als in georganiseerd verband (vrijwil-  
8 ligersorganisaties en bijvoorbeeld sport), vormt een onmisbaar deel van  
9 de “civil society”. Vrijwilligerswerk is ook bij uitstek het voertuig voor  
10 burgers om verantwoordelijkheid te nemen en niet alles van een ander  
11 of de overheid te verwachten.’ (Tweede Kamer 2004-2005)

12  
13 Hoe anders is de energieke en optimistische toon van de Engelse regering,  
14 gericht op verleiding van het publiek. Ze probeert hoop op te wekken met een  
15 aantrekkelijk toekomstbeeld en een weg te schetsen die daar naartoe leidt:

16  
17 ‘Als je mensen vraagt: wat is jouw gevoel over het idee om een grotere  
18 rol te spelen, over het idee dat gemeenschappen meer invloed hebben op  
19 hun eigen bestaan? Dan antwoorden ze: “Ik vind het een goed idee, maar  
20 ik geloof niet dat het mogelijk is.” Ik denk dat we moeten laten zien dat  
21 het wel mogelijk is, dat er ook feitelijk een weg is (...).’ (Cameron 2011)

22  
23 De regering decentraliseert niet alleen de macht; zij verwacht ook dat burgers  
24 tijd en energie investeren in hun gemeenschap. De Engelse teksten die we  
25 hebben geanalyseerd, staan bol van positieve gevoelsregels met betrekking  
26 tot die verandering:

27  
28 ‘Tijd geven kan ons een goed gevoel over onszelf geven en tegelijkertijd  
29 andere aspecten van ons bestaan versterken: sociaal, bijvoorbeeld, als  
30 een manier om nieuwe vrienden te maken en banden in je gemeenschap  
31 te smeden; en professioneel als een middel om nieuwe vaardigheden te  
32 leren.’ (Cabinet Office 2010b)

33  
34 Zelfs wanneer de bijdrage van de burgers wordt geframed als een plicht,  
35 gebeurt dat altijd met de belofte dat daardoor de samenleving zal veranderen:

1 ‘We voeren campagne om vrijwilligerswerk en filantropie tot norm te  
2 maken, en bieden steun aan de sector om een leger van actieve burgers te  
3 mobiliseren waarmee we de samenleving kunnen veranderen.’ (Maude 2010)

4

5 De Engelse regering draagt uit dat burgers enthousiast moeten zijn over de  
6 veranderingen, die meer behelzen dan een terugtrekkende verzorgingsstaat,  
7 namelijk iets nieuws en uitdagends:

8

9 ‘Waar ben ik echt enthousiast over? Dat het zowel sociaal als economisch  
10 herstel is.’ (Cameron 2011)

11

12 Je zou je als burger, evenals de premier, goed moeten voelen, want de regering  
13 creëert niets anders dan een ‘humane en waardige samenleving’:

14

15 ‘Wij willen deze dingen niet simpelweg omdat we ons een Big Govern-  
16 ment-aanpak niet langer kunnen veroorloven, hoewel dat zeker waar is.  
17 Wij willen deze dingen omdat een Big Society, een verantwoordelijke en  
18 actieve samenleving, gewoon een betere samenleving is – een gezondere  
19 samenleving, met een groter besef van welzijn, een humane en waardige  
20 samenleving.’ (Maude 2010)

21

22 De toekomst die de Nederlandse overheid belooft, is minder opwindend.  
23 Ze spreekt eerder de taal van de noodzakelijkheid:

24

25 ‘De overheid dient zich te beperken tot wat haar taak is: zorg voor de  
26 publieke zaak, onderwijs, veiligheid en openbare orde, maar zal voor het  
27 overige meer vertrouwen moeten geven en verantwoordelijkheden laten  
28 aan betrokken burgers.’ (Ministerie van BZK 2011)

29

30 De gevoelsregel hier luidt dat het legitiem is om niet blij te zijn met de hervor-  
31 ming van de verzorgingsstaat, maar ook om niet boos te worden, want er is  
32 geen andere weg. Het is geen plezierige, maar een serieuze, onontkoombare  
33 en noodzakelijke keuze. Gegeven de groeiende behoefte aan zorg en het  
34 aantal overbelaste mantelzorgers zijn er meer vrijwilligers nodig.

35

## 1    **Individen versus gemeenschappen**

2

3 Het vierde en laatste verschil tussen beide frames betreft de manieren waarop  
4 burgers worden gesitueerd. Het Nederlandse ‘eigen verantwoordelijkheid’-  
5 frame beperkt zich voornamelijk tot individuele burgers:

6

7    ‘Het kabinet wil bereiken dat mensen zich verantwoordelijk (kunnen)  
8    gedragen. Dit betekent zo zelfstandig mogelijk en met zoveel mogelijk  
9    keuzevrijheid tegelijkertijd naar vermogen verantwoordelijkheid dra-  
10    gen voor zichzelf en de eigen omgeving; bewust zijn van de kosten van  
11    voorzieningen; zorgen voor naasten; meedoen aan verenigingsleven of  
12    vrijwilligerswerk.’ (Tweede Kamer 2003-2004)

13

14    ‘Met zijn vrijwillige inzet is de burger niet slechts consument van publieke  
15    diensten, maar levert hij actief een bijdrage. Hij geeft niet alleen zijn eigen  
16    “meedoen” vorm, maar draagt ook bij aan het “meedoen” van kwetsbare  
17    groepen.’ (Tweede Kamer 2004-2005)

18

19 De Engelse regering plaatst burgers voornamelijk in de context van gemeen-  
20 schappen, die fungeren als bron van hoop. De overheid wil ‘mensen aanmoedi-  
21 gen om een actievere rol in hun gemeenschappen te spelen’ (Cameron en Clegg  
22 2010). Ze wil dat ‘gemeenschappen zich verenigen om het leven beter te maken’  
23 (Cabinet Office 2010a) en wil ‘het gemakkelijker maken voor mensen om samen  
24 hun gemeenschappen te verbeteren en elkaar te helpen’ (Cameron en Clegg  
25 2010). Om deze bijdrage aan gemeenschappen te bevorderen, gaat de overheid  
26 ‘een nieuwe generatie opbouwwerkers trainen en de vorming van buurtgroe-  
27 pen bevorderen in heel Engeland, maar in het bijzonder in de meest achter-  
28 gestelde gebieden’ (Cameron en Clegg 2010). Gemeenschapsgroepen ‘binden  
29 lokale gemeenschappen rond gemeenschappelijke uitdagingen’ (Maude 2010).

30    De Nederlandse gevoelsregel: ‘jij’, de individuele burger, die een ‘actieve  
31 bijdrage’ moet leveren, vormt een scherp contrast met de Engelse gevoelsregel:  
32 ‘wij’, die in hetzelfde schuitje zitten, om te zorgen voor ‘onze’ gemeenschap-  
33 pen. Het ‘eigen verantwoordelijkheid’-frame zet burgers apart als individuen,  
34 terwijl het ‘empowerment’-frame hun het gevoel geeft dat zij in een warm  
35 bad van gemeenschapsleven worden ondergedompeld.

## 1     **Emotionele boodschappen en politiek optreden**

2

3 De vergelijking van impliciete gevoelsregels in de *framing* van de herziening  
4 van de verzorgingsstaat in Nederland en Engeland toont dus een tweetal  
5 overeenkomsten. Ten eerste benadrukken beide de noodzaak van meer  
6 actief burgerschap in termen van meer vrijwilligerswerk, informele zorg en  
7 ondersteuning, en grotere zelfredzaamheid in plaats van ‘afhankelijkheid  
8 van de verzorgingsstaat’. Ten tweede wordt macht gedecentraliseerd naar  
9 het lokale niveau, naar burgers, lokaal bestuur en *civil society*-organisaties.

10 Maar er is een groot verschil in de manier waarop de regeringen hun  
11 burgers aanspreken. Het Nederlandse ‘eigen verantwoordelijkheid’-frame  
12 geeft burgers de schuld en biedt hun weinig invloed op lokale kwesties. Het  
13 klinkt vermoeid en verplichtend, spitst zich toe op individuele burgers, en  
14 maakt het gepast om negatieve gevoelens te hebben over medeburgers. Het  
15 vertelt dat burgers zich slecht zouden moeten voelen als zij het ‘normale’  
16 niet doen, dat participatie een plicht is en dat actief burgerschap gaat over  
17 ‘jij’ en over ‘jouw’ bijdrage aan de samenleving.

18 Het Engelse ‘empowerment’-frame legt de schuld bij de overheid. Het  
19 geeft burgers meer invloed op lokale kwesties en straalt energie en plezier uit.  
20 Het richt zich op gemeenschappen en *civil society*-organisaties en zegt dat  
21 het gerechtvaardigd is om negatieve gevoelens te hebben over de overheid.  
22 Het betoogt dat burgers de mogelijkheid moeten aangrijpen om de macht  
23 te pakken, dat meedoen fijn is en dat actief burgerschap gaat over ‘wij’ en  
24 ‘onze’ gemeenschappen.

25 De beide frames staan voor sterk verschillende ‘emotionele optredens’  
26 van beide regeringen. Het ‘eigen verantwoordelijkheid’-frame appelleert  
27 aan negatieve gevoelens: ons land kent slechte burgers die niet genoeg ver-  
28 antwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak. Zij moeten zich schuldig  
29 voelen over hun passiviteit, waardoor ze te veel overlaten aan de toch al  
30 overbelaste overheid. Je mag het je aantrekken en je er schuldig over voelen,  
31 of je mag het vooral op anderen betrekken en hen ervan verdenken klaplo-  
32 pers te zijn. Het ‘empowerment’-frame verleidt met actief burgerschap als  
33 iets prettigs en fijns. Je inzetten voor de publieke zaak is plezierig en deel  
34 van wat ‘we’ als burgers doen. Het is een emotioneel appel vergelijkbaar met  
35 dat van Barack Obama’s eerste campagne: ‘Yes we can!’ Als burger kun je je



1 met de stroom laten meevoeren zonder jezelf emotioneel ongemakkelijk te  
2 voelen. De overheid is de boosdoener en wij als goede burgers zijn zo aardig  
3 om waar mogelijk taken van haar over te nemen.

4 Het is te vroeg voor definitieve conclusies, maar vermoedelijk bevordert  
5 het ‘empowerment’-frame actief burgerschap meer dan het ‘eigen verant-  
6 woordelijkheid’-frame. De bijdrage van Dekker en Den Ridder in deze  
7 bundel (hoofdstuk 2) toont aan dat burgers niet graag persoonlijk door de  
8 overheid worden aangesproken. In het geval van een overheid die de nadruk  
9 legt op negatieve gevoelens in het framen van eigen verantwoordelijkheid  
10 zal dat niet anders zijn. De *framing* van eigen verantwoordelijkheid door  
11 Nederlandse politici loopt het risico van ‘een falend optreden’ doordat de  
12 betekenisgeving niet aansluit op de culturele context (Alexander 2006:  
13 32-7). Tegelijkertijd kan de positieve *framing* van de hervorming van de  
14 verzorgingsstaat door Engelse politici tot te hoge verwachtingen leiden.  
15 Het enthousiasme waarmee zij oproepen tot verandering kan leiden tot  
16 cynisme en afhaken.

17 De beide frames en hun gevoelsregels vormen meer dan symboolpolitiek.  
18 Ze weerspiegelen verschillende strategieën van nationale overheden in Ne-  
19 derland en Engeland om actief burgerschap aan te moedigen. In Nederland  
20 is sterk bezuinigd op de nationale budgetten voor professionele en informele  
21 zorg, en gemeenten krijgen hier door de Wmo meer verantwoordelijkheid  
22 voor. Hoewel bij ons op Big Society geïnspireerde ideeën over zelfredzaam-  
23 heid in publieke dienstverlening en over zelfbestuur bij de inrichting van  
24 publieke ruimten doorklinken, blijft het tot nu toe vooral *management by*  
25 *speech*. In Engeland wordt de Big Society-agenda ondersteund door grote  
26 investeringen in fondsen en programma’s (Volunteering Match Fund, Vo-  
27 lunteering Infrastructure Program, Local Infrastructure Fund, Community  
28 First Fund, Big Society Bank) en de training van vijfduizend opbouwwerkers.

29 Dit is niet de plaats om nader in te gaan op de vraag of deze investeringen  
30 tot succes zullen leiden; duidelijk is wel dat de toewijding van de Engelse  
31 overheid om te investeren sterk contrasteert met de terughoudendheid van  
32 de Nederlandse overheid.

33

34

35