

# Hoe we grote instellingen zijn gaan *wantrouwen*

**EVELIEN TONKENS** · Hoogleraar burgerschap en humanisering van de publieke sector aan de Universiteit van Humanistiek, Utrecht

Achter het vrolijke verhaal over participatiesamenleving gaat een onbereflecteerd wantrouwen schuil jegens formele verbanden en grotere organisaties. De participatiesamenleving is dan het informele alternatief: zelf doen, burgerinitiatieven, vrijwilligerswerk en mantelzorg. Er is te weinig aandacht voor ook schaduwzijden van informele organisatie, zoals toenemende ongelijkheid en overbelasting. Echte participatie vereist een beter evenwicht tussen formele en informele verbanden.

De participatiesamenleving, wie zou daar tegen willen zijn? Wie is er nu tegen een samenleving waarin iedereen een bijdrage kan leveren? Waarin iedereen kan deelnemen aan het maatschappelijk verkeer? Toen de Nederlandse koning Willem-Alexander in 2013 de participatiesamenleving omarmde, was ik meteen enthousiast. Ja, laten we eindelijk eens zorgen dat iedereen volwaardig mee kan doen! Laten we de term niet cynisch terzijde schuiven, maar hem uiterst serieus nemen. De Nederlandse koning zette de participatiesamenleving tegenover de 'klassieke' verzorgingsstaat. Die term 'klassiek' suggereerde dat er een alternatieve, niet-klassieke verzorgingsstaat mogelijk is die je dan ook participatiesamenleving zou kunnen noemen.

We zijn ondertussen een kleine vijf jaar verder. De participatiesamenleving is in Nederland geen aanjager gebleken voor een discussie over een alternatieve verzorgingsstaat. Integendeel. Wat onder de vlag van de participatiesamenleving wordt bepleit, is wat de verzorgingsstaat juist niet regelt: mantelzorg, vrijwilligerswerk, burenhulp, burgerinitiatieven, zorgcoöperaties. De Koninklijke

suggestie van de participatiesamenleving als alternatief voor de ‘klassieke verzorgingsstaat’ was misschien wel de laatste stuip trekking van het geloof in een alternatieve verzorgingsstaat. De participatiesamenleving werd geen alternatieve verzorgingsstaat, het werd het *alternatief voor* de verzorgingsstaat.

Hoe kan het dat we daar in Nederland zo gemakkelijk toe bereid zijn? Dat komt, zo zal ik betogen, doordat we formele arrangementen en verbanden (waaruit de verzorgingsstaat is opgebouwd) zijn gaan wantrouwen. We voelen ons machteloos om formele verbanden – grote organisaties, instellingen en bedrijven, de politiek, Europa - te beïnvloeden. We hebben geleerd om onszelf als mondig te zien, maar we voelen ons machteloos naar vrijwel alle instellingen en organisaties waar we mee te maken hebben, of het nu onze werkgever is, de school van de kinderen, de supermarkt, de woningbouwcorporatie of de politiek. We wantrouwen formele verbanden, en stellen ons vertrouwen in informele.

### DE VERZORGINGSSTAAT VERLATEN, NIET LANGER VERBETEREN

Kritiek op de verzorgingsstaat is bijna zo oud als de verzorgingsstaat zelf. Die kritiek was echter altijd een reden om de verzorgingsstaat te verbeteren, niet om hem te verlaten. Kritiek op de kosten, bijvoorbeeld, leidde eerder tot pogingen tot kostenbeheersing. Al sinds de jaren 1980 horen we dat de verzorgingsstaat te duur is geworden. Lange tijd is geprobeerd de kosten te beteugelen door selectievere toekenning en door strengere controle op toekenning en uitgaven. Met de participatiesamenleving gooit men het over een andere boeg. Niet goedkoper maar gratis. De participatiesamenleving zoekt het heil in gratis dienstverlening.

In kosteloze, informele alternatieven, zoals mantelzorg, vrijwilligerswerk en burenhulp.

De oude kritiek dat de verzorgingsstaat mensen passief, lui en calculerend zou maken, leidde tot meer activerende voorzieningen. Met de participatiesamenleving wordt opgegeven dat formele arrangementen kunnen activeren. Het heil wordt ook hier gezocht in informalisering. In plaats van bij een loket moeten mensen eerst aankloppen bij familie, burens en vrienden. Daar halen mensen het klaploppen immers wel uit hun hoofd.

Ook de kritiek dat de verzorgingsstaat bureaucratisch, paternalistisch en bedillierig is, leidde lang tot verbetering van formele voorzieningen, bijvoorbeeld door voorzieningen meer ‘vraaggericht’ te maken. Met de participatiesamenleving lijkt ook de strijd tegen bureaucraties van de verzorgingsstaat opgegeven. Het alternatief: kleinschalige, informele initiatieven. Waar mensen elkaar kennen; en waar regels en controle niet nodig zijn. Ook de kritiek dat de verzorgingsstaat er ondanks al zijn regels niet in slaagt om gelijke gevallen gelijk te behandelen, leidt niet meer tot verbetering maar tot het alternatief van de informele dienstverlening. Van informele hulp verwachten we geen procedurele rechtvaardigheid.

Ten slotte is er ook de kritiek dat de verzorgingsstaat burgers te weinig zeggenschap geeft. Er waren wel verbeteringspogingen via formele organen, zoals cliëntenraden en bewonersraden. De participatiesamenleving geeft echter verbetering van formele zeggenschap op en zoekt betrokkenheid in de informele sfeer. Weg met raden en commissies, met hun papieren adviezen en procedures. Gewoon participeren door te doen. Geen inspraakavond waarop iedereen

mag komen klagen over heroïnespuiten en zwerfafval in het plantsoen en maatregelen mag eisen, maar: het informeel zelf oplossen. Zelf samen dat plantsoen schoonmaken en omtoveren in een buurtmoestuin. Niet klagen dat er voor jongeren niks te doen is maar zelf een sportdag organiseren. Zo bepleitte de Nederlandse regering in de nota 'Doe-democratie' uit 2013 dat burgers 'rechtstreeks - zonder tussenkomst van een overheid - oplossingen voor maatschappelijke kwesties tot stand brengen' en 'op kleinere schaal eigen organisaties in het leven roepen'. 'In eigen kring', 'niet via de omweg van een volksvertegenwoordiging'.

### KANSEN EN RISICO'S

Ik zie één positief gevolg van informalisering: er is meer beleidsmatige aandacht voor informele burgerinitiatieven, mantelzorg en vrijwilligerswerk. Die bestaan al decennia maar hadden voorheen vooral last van politiek en beleid die hen niet zagen staan maar hen het leven wel lastig maakte. Als je vijftien jaar geleden een straatschoonmaakdag, buurtfeest, energiecoöperatie of burenhulpcentrale wilde oprichten, liep je al snel tegen een muur van regels op en kon je je daarover nergens beklagen. Nu worden ambtenaren getraind om enthousiast mee te denken en je te helpen. Ook zijn er ambtenaren druk bezig met het tegengaan van overbelasting onder mantelzorgers, en het geven van waardering aan vrijwilligers.

Ik zie echter ook drie risico's van informalisering.

*Een.* Het grotere beroep op mantelzorg, vrijwilligerswerk en burenhulp heeft contra-emancipatoire effecten. Betaalde banen in zorg en welzijn die voornamelijk door vrouwen bezet werden, maken plaats voor mantelzorg en vrijwilligers-

werk. Het grotere beroep op zorg voor familie, burens en vrienden, en vrijwilligers komt ook vooral bij hen terecht. Gevolg is grotere ongelijkheid tussen de seksen in termen van zorgtaken en inkomen.

*Twee.* De informalisering versterkt ook ongelijkheid in termen van klasse en etniciteit. Immers: mensen met geld kunnen uit eigen portemonnee alle diensten van de verzorgingsstaat op de markt terugkopen. Aan hen kan de participatiesamenleving dus gemakkelijk voorbij gaan. Er ontstaat al een markt voor allerlei privédiensten, en een grijs circuit van au-pairs voor bejaarden: vrouwen uit Oost-Europa of Zuid-Amerika die hun hulpbehoevende familieleden verlaten om hier geld te verdienen als au-pair voor een demente bejaarde. Informalisering van publieke voorzieningen - door zelfbeheer van bijvoorbeeld buurthuizen en speeltuinen - versterkt ook cliëkvorming en uitsluiting van derden, zo bleek uit ons onderzoek *Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten?* (2014). Deze publieke voorzieningen worden daardoor minder publiek.

*Drie.* Het grotere beroep op vrijwilligers bedreigt ook de stabiliteit van voorzieningen. Jarenlang loyale vrijwilligers haken soms af vanwege te grote verantwoordelijkheid. Ten slotte leidt informalisering tot schaamte en schuldgevoel onder mensen die geholpen worden. Zeker in een samenleving waarin mensen decennialang hebben gehoord dat zij autonoom en zelfredzaam moeten zijn, roept afhankelijkheid verlegenheid en schaamte op, zo ontdekten onderzoekers als Ellen Grootegoed en Lilian Linders.

### WE WANTROUWEN HET FORMELE

Wantrouwen in formele verbanden, maar ook honger naar iets of iemand om te

vertrouwen, vormen dus de stille krachten achter de participatiesamenleving.

De verdeling van vertrouwen en wantrouwen volgt een simpel dichotoom schema: we wantrouwen het formele, grootschalige en anonieme, en we vertrouwen het informele, kleinschalige en persoonlijke. We wantrouwen publieke organisaties en hun managers; niet in de laatste plaats omdat ze ons wantrouwen, getuige hoe ze ons met registratiegeneuzel van ons werk houden. We wantrouwen bestuurders (zakkenvullers!). We wantrouwen anonieme medeburgers die als *free riders* en klaplopers van onze belastingcenten verworden worden. We wantrouwen alle grote collectieve instituties en organisaties die door hun schaal anoniem zijn: zij kennen ons niet persoonlijk, wij kennen hen niet. We stellen ons vertrouwen in persoonlijke, informele of half formele verbanden.

### *We wantrouwen multinationale bedrijven, maar we vertrouwen de buurvrouw die daar werkt.*

Dus we wantrouwen woningcorporaties, maar we vertrouwen de huismeester die bij de corporatie in dienst is. We wantrouwen multinationale bedrijven, maar we vertrouwen de buurvrouw die daar werkt. We wantrouwen grote ontwikkelingsorganisaties, maar we geven gul geld aan de collega die sinds haar reis in Afrika geld inzamelt voor dat ene schooltje. We wantrouwen politieke partijen en vakbonden, de politiek, de regering en Europa, waar ze ons niet kennen en wij hen niet, maar we vertrouwen de buurtvereniging, de marktplaats – ook vrij informeel, gebaseerd op persoonlijk een-op-eencontact. We wantrouwen

producten van multinationale bedrijven want je kunt niet weten of die geen voedsel genetisch manipuleren, de grond vervuilen en arme boeren uitbuiten; maar we vertrouwen op de kromme pokdalige komkommer van de buurtmoestuin. En we vertrouwen Airbnb en Uber - zolang we ze niet zagen als een groot multinationaal bedrijf maar alternatief daarvoor: als informeel contact op eigen voorwaarden.

### **TERUGTREKKENDE BURGERS**

Het energieke verhaal over de participatiesamenleving is dus tegelijkertijd een somber verhaal over collectieve arrangementen. Een verhaal over de terugtrekkende overheid en terugtrekkende burgers. Gebaseerd op een systematische disbalans in ons wantrouwen en vertrouwen. De participatiesamenleving gaat ons in dat eenzijdige vertrouwen in het informele ongetwijfeld teleurstellen. In de informele sfeer krijgen corruptie, nepotisme, ongelijkheid en willekeur alle kansen, zo leert ons de sociologie van Max Weber. Om die te bestrijden hebben we de bureaucratie uitgevonden. Controleerbare procedures, gelijke behandeling zonder aanzien des persoons, duidelijke handhaafbare regels,... het zijn allemaal vergeten deugden van bureaucratieën.

Bij massale informalisering ontstaan ook nieuwe risico's. Sommige behulpzame burens zullen niet alleen helpen maar hun burens ook financieel onder druk zetten. En sommige vrijwilligers kunnen seksuele bijbedoelingen hebben. Schimmels in de buurtmoestuin kunnen bejaarden in de buurt ziek maken. Het risico bestaat vervolgens dat we met elk incident meer controle en toezicht gaan eisen en de informele sfeer aan dezelfde controle

en verantwoording onderwerpen als waarmee we publieke instellingen van ons vervreemd hebben. Met een eenzijdig vertrouwen in het informele koerst de participatiesamenleving slechts aan op de volgende teleurstelling, op de volgende golf van geschonden vertrouwen, wanneer ook informele verbanden niet heilig blijken.

### KOUDE SOLIDARITEIT

Laten we ons vertrouwen dus beter spreiden en bij problemen zoeken naar oplossingen die vertrouwen herstellen in plaats van slechts tijdelijk verplaatsen.

Dat begint met een reëlere blik op de verhouding tussen formeel en informeel. Veelgeprezen informele initiatieven, van de zorgcoöperatie tot en met de buurtmoestuin, worden meestal voorgesteld als 'pure' vrijwillige initiatieven van enkele gepassioneerde vrijwilligers. Vaak is er echter financiële en beleidsmatige steun van de overheid of welzijnswerk. Opbouwwerkers en ambtenaren rennen zich er het vuur voor uit de sloffen. Als het een wat groter initiatief is, is het meestal niet geheel op vrijwillige basis. Zelfstandigen zonder personeel (ZZP'ers) op zoek naar een betaalde klus in moeilijke tijden, doen vaak een groot deel van het werk, heel of half betaald.

Prima. Alleen: hun belangrijke bijdrage wordt nu vaak miskend of weggemoffeld. Daardoor kan het eenzijdige vertrouwen in het informele blijven, evenals het wantrouwen in het formele. Dat leuke sportproject van vrijwilligers voor kinderen in de buurt is een project van de werkloze sportleraar op zoek naar werk en inkomen. Zo ken ik ook een kunstenaar die prachtige kunstprojecten in de openbare ruimte realiseert maar dat alleen gedaan krijgt

wanneer ze een getatoeëerde of gehooftoekte wijkbewoner vindt die zich voor doet als de officiële initiator van haar projecten.

Dat is niet alleen omslachtig en hypocriet, maar het miskent ook waar de vernieuwende en krachtige participatie te vinden is, namelijk in de combinatie van informele en formele organisatievorm. Het is ook deze combinatie die op lange termijn het meest vertrouwen genereert. Burgerinitiatieven die van overheid of welzijnswerk hulp kregen, blijken het meest succesvol en genereren het meeste vertrouwen.

Het is dus niet alleen eerlijker, maar ook veelbelovender om ons vertrouwen beter te spreiden over formele en informele verbanden. In plaats van te vluchten in informalisering stellen we dus best de vraag: wat kunnen formele en informele verbanden betekenen? Er zijn veel formele verbanden nodig om participatie mogelijk te maken. Duidelijke verkeersregels, fondsen en geldpotjes, behulpzame ambtenaren en sociaal werkers: ze spelen allemaal een belangrijke rol, ook bij die schijnbaar spontane burgerinitiatieven. Dat kunnen we maar beter erkennen; dan kunnen we ook kijken waar ze echt helpen en waar ze (onbedoeld) toch in de weg lopen.

*Burgerinitiatieven die van overheid hulp kregen, blijken het meest succesvol en genereren het meeste vertrouwen.*

Veel problemen laten zich niet informeel oplossen, en vereisen formele verbanden. Het klimaatprobleem bijvoorbeeld kun je maar beperkt bestrijden met lokale burgerinitiatieven voor wind- of

zonne-energie in de buurt. Maar zulke initiatieven kunnen mensen lokaal bewustmaken van het klimaatprobleem waardoor er ook meer belangstelling komt voor de vraag hoe we dit op Europees niveau kunnen oplossen.

Als we ons vertrouwen voortaan stellen in combinaties van formeel en informeel, moeten we onze kritiek op formele verbanden meer serieus nemen. In plaats van ons terug te trekken uit formele verbanden, moeten we blijven proberen deze te verbeteren. Niet de zorgcoöperatie slechts naast de gevestigde zorginstellingen laten bestaan, maar ook zorgen dat professionals in die zorginstellingen minder door registratiegekte van hun werk gehouden worden. Dat leuke schooltje in Afrika steunen, maar ook Unicef en de ontwikkelingssamenwerking van onze overheid of Europa.

Daarbij moeten we accepteren dat volledige, totale eerlijkheid in de zin van echt gelijke gevallen echt gelijk behandelen, een illusie is. Het najagen daarvan is erg duur en frustrerend, want het vereist veel controle en verantwoording. Het najagen van totale eerlijkheid (en transparantie daarvan), ter wille van vertrouwen, leidt tot wantrouwen. Het opschroeven van eisen van transparantie en gelijke behandeling maakt dat we een hekel aan formele arrangementen krijgen en ervan willen wegvlugten. We kunnen dus beter streven naar zekere mate van transparantie en gelijke behandeling. Waar mogelijk verdienen universele arrangementen – iedereen een basispensioen van de Rijksoverheid (AOW), iedereen een studiebeurs – de voorkeur. Niet helemaal eerlijk maar wel zo praktisch. Waar universele voorzieningen echt niet wenselijk zijn – bij toekenning van zorg bijvoorbeeld – kunnen we personen een grotere rol geven en procedures een kleinere. Minder indicatie- en toewijzingsor-

ganen, meer personen die indiceren en toewijzen.

In plaats van op informalisering, kunnen we ons beter richten op de verbetering van de interactie tussen formele en informele verbanden. De informele sfeer kan leerzaam en innovatief zijn, en een uitstekende kweekvijver voor een betere publieke sector, maar het moet geen vluchtplaats worden.

---

Dit artikel is deels gebaseerd op de Socrateslezing die Evelien Tonkens hield voor het Humanistisch Verbond.