

ACHTERGROND

deSTADSWIJKstudies6

HERZIENING VAN DE VERZORGINGSSTAAT: VLOEK OF ZEGEN?

Programmaontwikkeling: Evelien Tonkens, i.s.m. Bart Lammers en Simon Franke

Met het overwaaien van 'de Big Society' uit Engeland is ook in Nederland de discussie losgebarsten over de wijze waarop de verzorgingsstaat getransformeerd moet worden. Ook in Nederland signaleren we dat de marktwerking is vastgelopen in grootschalige fusieprocessen en vervreemding tussen de doelstellingen van bestuurders-eigenaren en uitvoerend werkenden. En al langer zien we dat overheidstoezicht leidt tot bureaucrativering en een doorgeschoten verantwoordingscultuur. De oplossing wordt nu gezocht in 'eigen kracht' van burgers. Overheden, professionals en hun organisaties moeten zichzelf opnieuw uitvinden om de burger van dienst te zijn en hem of haar te faciliteren in de ontplooiing van eigen initiatief en co-creatie.

Maar welke thema's liggen nu onder deze actuele discussie? Komen de juiste afwegingen en overwegingen wel naar boven? Dreigt de Big Society niet alleen het concept te worden voor nu al ruimschoots mondige burgers en de bezuinigende overheden? Of biedt de discussie wel degelijk aanknopingspunten voor een herziening van onze verzorgingsstaat waarin nieuwe waarden en visies van burgerschap gelijk opgaan met een werkelijk activerende overheid? DeSTADSWIJKstudies6 probeert de discussie te ontdoen van de waan van de dag en formuleert kernbegrippen en hun betekenis voor nieuwe gemeenschapsvorming en koppelt die begrippen aan de toekomstige rolverdeling en de activiteiten van burgers, professionals en hun organisaties.

In onderstaande vier thema's, die even zovele dagen, opleveren presenteren we een aantal cruciale kwesties, die vragen oproepen waarop we in deSTADSWIJKstudies antwoorden gaan proberen te vinden.

Thema van dag 1

Big Society, zelfredzaamheid en eigen kracht: bezuiniging of nieuwe visie?

Alom wordt gezocht naar een nieuwe verhouding tussen burgers en overheid, en tussen burgers en professionals. In plaats van Big Government moeten we volgens velen naar Big Society: burgers moeten in de gelegenheid gesteld worden veel meer zelf te doen, zelf te beheren, zelf te regisseren. Burgers moeten ook meer invloed hebben op beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Meer verantwoordelijkheid naar de burger en dus moeten overheid en professionals een paar stappen terugzetten. Burgers zijn tegenwoordig veel mondiger en beter opgeleid en kunnen veel meer zelf dan bij de opbouw van de verzorgingsstaat. Geef ze dus het roer terug: dat is beter en goedkoper. In Engeland heeft dit al geleid tot de vorming van Trusts, in Nederland wordt wel gezocht naar equivalenten hiervan, in de vorm van coöperaties. Burgers kunnen dan bijvoorbeeld zelf buurthuizen of bibliotheken beheren, en zelf de openbare ruimte schoonhouden. Een typische win-win situatie, het leidt tot betere burgers en een betere kwaliteit van voorzieningen. Betere burgers omdat mensen actiever en meer verantwoordelijk zouden worden en minder gaan klagen en claimen; betere voorzieningen omdat de eindeloze bureaucratie meteen een stuk minder wordt: wanneer je diensten en voorzieningen informeler organiseert zijn er minder regelingen en procedures op van toepassing.

Deze visie is nu dominant in de discussie, maar daar zijn aantekeningen bij te maken. Eerste punt is dat een terugtrekkende overheid goedkoper is, en dat gaat dus heel goed samen met de toch al noodzakelijke bezuinigingen. Maar onder de noemers van Big Society en eigen kracht is ook een andere optie te vinden, namelijk die van een activerende en verbindende (in plaats van terugtrekkende) overheid – en van andere instituties in haar naam zoals welzijnswerk en woningbouwcorporaties. De overheid blijft aanwezig, en blijft ook voorzieningen aanbieden; maar er ontstaat wel een nieuwe verhouding tussen burgers en overheid. Burgers worden meer uitgenodigd, gestimuleerd en geholpen om maatschappelijk actief te zijn. Daarbij is vaak begeleiding of bemiddeling vereist. Omdat er conflicten ontstaan, omdat de bureaucratie niet uit te schakelen is en mensen gemakkelijk kan ontmoedigen, omdat het recht van de sterkste of de grootste mond getemperd moet worden. Deze herschikking is dan niet altijd goedkoper en soms zelfs duurder.

Een ander punt is dat veel mensen helemaal niet zo mondig zijn: die hebben juist meer dan ooit hulp nodig, al is het maar omdat de samenleving zo complex en bureaucratisch is. Ook wordt er te gemakkelijk van uit gegaan dat er een algemeen overschot aan geld en motivatie is en veel mensen wel tijd en belangstelling hebben om zich bijvoorbeeld voor de buurt in te zetten. Men zou eerst veel kritischer moeten kijken naar wat hulpbronnen zijn en in welke mate die teveel of te weinig worden gezien en gebruikt. Vragen we bijvoorbeeld teveel of te weinig van buurt, familie, vrienden, sociale netwerken? Of van het bedrijfsleven of de overheid?

Voordat we verder kunnen spreken over terugtrekken, activeren of intensiveren zullen we de verschillende motieven en modellen voor een herziening van de verzorgingsstaat moeten ontwarren.

Thema van dag 2

Motieven: wederkerigheid, waardering, eigenbelang, respect, eer, geld?

Wat beweegt mensen om wel of niet actief te worden? Hoe ontstaat betrokkenheid en hoe krijgt het duurzaam vorm? Wat motiveert mensen daartoe? Voordat we een beroep kunnen doen op de eigen kracht van actieve burgers zullen we moeten weten onder welke voorwaarden mensen actief worden. Wat weten we over de motieven van burgers om bij te dragen aan de publieke zaak en om welke redenen haken ze weer af? Miskennis en erkenning, geld, belangen of betekenisgeving; het zijn allemaal begrippen die we dagelijks hanteren, maar wat zit daar achter?

Veel mensen willen graag iets zinvols bijdragen aan de samenleving, weten we uit de praktijk maar ook uit wetenschappelijk onderzoek. Maar ze weten daar vaak niet goed vorm aan te geven. Een activerende verzorgingsstaat boort dit verlangen naar betekenis aan, kanaliseert het en organiseert betrokkenheid: deelname via 'default'. Een activerende verzorgingsstaat kent veel glijbanen voor participatie, die je automatisch in activiteiten doen belanden. De default-mode is dat je meedoet. Je er aan onttrekken is altijd mogelijk maar kost moeite. Voor inwoners van kleine dorpen of ouders met kinderen op een basisschool of sportclub zijn die glijbanen er te over. Ze kunnen nauwelijks weigeren als ze betrokken worden in een buurtvereniging of gevraagd worden om meegaan op schoolreisje. Nieuwe glijbanen zijn maatschappelijke stages en gesubsidieerd werk. Welke andere nieuwe 'glijbanen' voor participatie zijn mogelijk en wenselijk?

En wat, is een volgende kwestie, is de balans tussen geven en ontvangen? Tegenwoordig wordt vaker geprobeerd om hulp, bijstand en zorg op wederkerigheid in te richten. Wederkerigheid is voor alle betrokkenen prettiger dan eenzijdig geven of ontvangen. Hulp krijgen is minder vernederend als je ook iets terug kunt doen. Hulp geven is gemakkelijker vol te houden als je iets terugkrijgt. En buitenstaanders (die weinig geven of ontvangen) hoeven niet bang te zijn dat hun zuur verdiende belastinggeld wegloopt naar profiteurs. Tegenover een uitkering staat zinvolle bijdrage. Met een lichamelijke handicap kun je wel voorlezen voor de blindenbibliotheek. Welke praktijken van wederkerigheid bestaan er al en wat valt daarvan te leren? Belangrijk is ook je af te vragen wat het betekent voor professionals dat je wederkerigheid een rol geeft, en wat betekent het voor de organisatie? Meer gelijkwaardigheid in de omgang dus.

Ook eer is een interessant principe. Mensen gaan harder lopen van eer, erkenning, respect, dan van geld of andere materiële beloningen. Hoe geef je vorm aan de economie van de eer?

Inzicht in de motieven van burgers om actief te worden zijn dus mede bepalend voor de wijze waarop overheden en maatschappelijke organisaties zinvol kunnen samenwerken met burgers.

Thema van dag 3

In- en uitsluiting en (on)gelijkheid

In wat voor gemeenschappen moeten we ons moderne betrokkenheid voorstellen? Moderne gemeenschapszin is noodzakelijk anders dan de oude gemeenschapszin, omdat we in een vrije en pluriforme samenleving wonen en willen wonen, en niet in een gesloten en normatief eenkennige samenleving. We willen niet terug naar de gesloten gemeenschap van het vroegere dorp, waar je je nauwelijks aan kon onttrekken. Er moet ruimte zijn voor burgers om niet mee te doen, anders te zijn en anders te denken of om het conflict aan te gaan zonder uitgesloten te worden. Wat zijn dan de voorwaarden voor een moderne gemeenschapsvorming? Welke rol moet de overheid daarin krijgen? Geen bedilzucht; maar wel flexibiliteit in de zin van soepel heen en weer kunnen gaan tussen intensieve bemoeienis en loslaten. Op je handen zitten als overheid werkt niet. Dat krijg je als een boemerang terug in de vorm van een spervuur aan eisen en vragen naar een eerlijke en gelijke behandeling.

Wie doen er mee, wie worden er uitgesloten is een belangrijke volgende vraag? Welke nieuwe ongelijkheden ontstaan met welke herziening van de verzorgingsstaat? Kunnen de betere wijken prima voor zichzelf zorgen, en raken de armere wijken dan nog verder achterop? Ligt hier een taak voor de overheid? Wie zijn de burgers die eigen kracht kunnen en willen opbrengen, en wie zijn degenen die daar niet aan mee kunnen of willen doen? En hoe maak je mogelijk dat burgers niet alleen braaf mee kunnen doen maar ook kritiek kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld op de al dan niet stimulerende rol van de overheid?

Thema 3 legt een aantal cruciale kwesties op tafel over de samenleving zelf.

Thema van dag 4

Vormen van ondersteuning van professionals aan burgers en de daarvoor nodige organisaties.

De rol van intermediairs: professionals of vrijwilligers die tussen burgers onderling en tussen burgers en instituties bemiddelen moeten we opnieuw formuleren. En als er een nieuw type intermediair nodig is, zullen we dat moeten benoemen. Vaak wordt verwacht dat professionals en andere intermediairs met de Big Society eindelijk meer ruimte krijgen: eigen kracht betekent minder leunen op de overheid en meer daarbuiten zelf doen, en dus minder gedoe met bureaucratische vereisten en regels. Maar werkt het wel zo? Er zijn ook aanwijzingen dat burgers als zij zelf meer ruimte krijgen, een groter beroep gaan doen op de overheid als conflictbemiddelaar en als generator van gelijke toegang en gelijke aanspraken: precies de redenen waarom bureaucratie überhaupt bestaat.

Meer ruimte voor intermediairs binnen heldere kaders lijkt niettemin gewenst. Het valt te betogen dat een activerende verzorgingsstaat strenge regels nodig heeft ten aanzien van uitvreter en klaplopers, maar dat deze met aanzien des persoons worden toegepast. Geen schuldhulpverlening als je die de afgelopen vijf jaar al ontvangen hebt. Geen onderwijs of hulp bij afkicken als je je voor de honderdste keer onmogelijk hebt gemaakt. Tenzij je er dan echt onderdoor gaat. De samenleving is zo complex dat sommige mensen hulp nodig blijven hebben. Professionals zouden dan een ruim mandaat moeten krijgen om beargumenteerde uitzonderingen te maken.

We zullen dan de institutionele context voor dit type intermediair opnieuw moeten formeren. Wat is de rol van gemeenten en organisaties? Maatschappelijke organisaties zullen zich weer moeten concentreren op de 'werkvloer'. Co-creatie van beleid staat bijvoorbeeld op gespannen voet met strakke planning en met afrekenen op resultaat. In plaats van langlopende plannen zullen professionals op zoek moeten naar de bestaande dynamiek teneinde die verder te ontwikkelen. Dan gaat het niet meer om grote prestigieuze projecten, maar om onderhoud en subtiel en in overleg bijsturen.

De Trust of de Coöperatie zijn nieuwe initiatieven waarin men beoogt om burgerbetrokkenheid vorm te geven. Willen en kunnen mensen dit? Mensen willen geen buurtbudgetten met elkaar verdelen en beheren, ontdekte het Sociaal Cultureel Planbureau: ze willen liever dat de overheid daar een leidende rol in speelt.

Bij een activerende verzorgingsstaat horen ook nieuwe vormen van democratie en verantwoording. Immers, als je mensen wilt activeren, moet de verantwoording die je van professionals en organisaties verlangt tot activering aanzetten, en niet tot bijvoorbeeld indekken tegen mogelijke klachten of je terugtrekken achter je papier of je bureau. Dit is niet los te zien van de bredere vraag hoe je kwaliteit kunt verantwoorden. En (hoe) kunnen marktwerking en goede inhoudelijke verantwoording samengaan?

Niet zonder reden wordt gemeenschapsvorming, burgerinitiatief en het werk van professionals vaak geassocieerd met wijk en buurt. Bij het herzien van onze verzorgingsstaat zullen we ons moeten afvragen of dat nog steeds logisch is.