

Wat doen burgers in de participatiesamenleving?

Eén van de centrale gevolgen van de transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving is dat burgerse en actieve bijdrage aan het publieke belang moeten leveren. Is dit een haalbaar streven?

Evelien Tonkens en Mandy de Wilde (red.), *Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk*, Amsterdam: Van Genneep, 2013



De overheid trekt zich terug en burgers moeten meer verantwoordelijkheid voor hun eigen welzijn en leefomgeving nemen. De overheid is zeer optimistisch over de burgerkracht in Nederland. Zo worden in de kabinetsnota over de 'doe-democratie' talloze voorbeelden gegeven van succesvolle burgerinitiatieven: burgers die gezamenlijk de groenvoorziening onderhouden, een speeltuin realiseren of duurzame energie regelen. Burgers willen niet meer betutteld worden, maar nemen het heft in eigen hand.

Betrokkenheid

Maar dit geldt niet voor iedereen en voor elk domein. Er zijn ook burgers die minder actief zijn, die kwetsbaar zijn en als gevolg van talloze bezuinigingen moeten terugvallen op hun sociale netwerk. Er zijn burgers die best wel wat voor hun wijk en naasten willen doen, maar zeker niet alles. De boeken *Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk* onder redactie van Evelien Tonkens en Mandy de Wilde en *De affectieve burger: hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* onder redactie van Thomas Kampen, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke gaan vooral over deze groep burgers. Burgers die direct de gevolgen van bezuinigingen ondervinden en niet alleen, op eigen kracht, kunnen meedoen.

Als meedoen pijn doet gaat vooral in op de consequenties van sociale interventies in probleemwijken, terwijl *De affectieve burger* is gebaseerd op een onderzoeksprogramma naar de WMO. Beide boeken zijn geschreven vanuit het idee dat betrokkenheid een centrale rol in het huidige overheidsbeleid speelt. 'Door

Thomas Kampen, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke (red.), *De affectieve burger: hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: Van Genneep, 2013



in te spelen op de gevoelens van burgers verleidt en verplicht de overheid hen tot het ontwikkelen van een publieke moraal van zorgzaamheid, gericht op eigen verantwoordelijkheid en actieve solidariteit (betrokkenheid bij onbekende anderen)', aldus het voorwoord van de redactie van laatstgenoemde bundel.

Affect

Affect wordt in beide boeken als overkoepelend thema gepresenteerd. De overheid is volgens de redacteuren bezig met emotiemanagement: 'Zij wil de gevoelens van burgers in beoogde banen leiden, opdat zij gaan voelen wat de overheid wil dat ze voelen.'

Nou, dat is nogal wat. Kan dat eigenlijk wel? En waar is deze aanname op gebaseerd?

Affect is een belangrijke drijfveer voor menselijk gedrag. Er zijn zelfs onderzoekers die ervan uitgaan dat aan elk oordeel een affectieve evaluatie is gekoppeld: we zien niet zomaar de buurvrouw, maar een aardige of hulpbehoevende buurvrouw en niet zomaar een straat maar een leuke of onveilige straat.

Juist die affectieve evaluatie zorgt ervoor dat je overgaat tot bepaald gedrag: je gaat bijvoorbeeld de buurvrouw helpen of je kiest een andere straat. Die gevoelens zijn enerzijds verankerd in basiswaarden als rechtvaardigheid of zorg en daarnaast in individuele ervaringen. Daar valt voor een overheid niet zoveel aan te sturen, behalve dan dat je ervoor zou kunnen zorgen dat burgers positieve ervaringen opdoen en zo een koppeling maken tussen positieve gevoelens en bijvoorbeeld een burgerinitiatief.

Affect (en daarmee gedrag) kan dus wel via associaties worden beïnvloed. Om dat goed te doen moet je aansluiting zoeken bij de taal van het intuïtieve en affectieve systeem, beelden en verhalen, en goed bedenken hoe die verhalen van invloed zijn op het denken van burgers. En dat is nou net wat de overheid niet blijkt te doen.

In een interessant hoofdstuk van Verhoeven en Tonkens wordt beargumenteerd dat de Nederlandse overheid een vrij negatief *frame* hanteert in het spreken over de participatiesamenleving. De schuld van alle problemen wordt bij de burger neergelegd en burgers worden op individueel niveau aangesproken. In Engeland pakt men het binnen het Big Society-concept veel slimmer aan. Daar geeft de overheid zichzelf de schuld, spreekt

ze burgers aan op *community*-niveau en benadrukt ze kansen en mogelijkheden bij het nemen van initiatieven. Van verleiding tot meer zorgzaamheid of het versterken van onderlinge solidariteit lijkt in Nederland op dit niveau nauwelijks sprake te zijn.

Hetzelfde beeld van negatieve inkadering wordt geschetst door Costera Meijer in relatie tot de media in *Als meedoen pijn doet*. Het labelen van wijken als 'probleemwijk' doet ook iets met de perceptie van bewoners en kan het buurtgevoel aantasten, terwijl buurtgevoel nou juist belangrijk is voor het nemen

Affect is een belangrijke drijfveer voor menselijk gedrag

van initiatieven. In de media wordt vervolgens op een vrij negatieve manier over probleemwijken geschreven en dat versterkt dit effect. Costera Meijer stelt daar de wijkjournalistiek tegenover die veel meer op persoonlijke verhalen ingaat, waardoor een genuanceerder en herkenbaarder beeld van de wijk kan worden geschetst. Wel weer een mooi voorbeeld van affectieve beïnvloeding.

Analyse

Tegenover affect staat analyse, een bewuste afweging van voor- en nadelen van mogelijke handelwijzen en interventies. Dergelijke beleidsafwegingen gaan niet over individuen maar over groepen. Het lastige van dergelijke analytische keuzes over complexe systemen is dat maatregelen op één dimensie positieve en op andere dimensies negatieve effecten kunnen hebben. Zo schrijft Kirsten Visser in *Als meedoen pijn doet* over gedwongen verhuizingen, waarvan het doel is via een andere woningvoorraad het aanzien van de wijk op te krikken, maar wat voor jongeren ook het verlies van hun vriendenkring kan betekenen. Ook blijken sociale activeringsprojecten voor langdurig werklozen niet veel op te leveren als het om het vinden van werk gaat, maar hebben ze wel onverwachte verdiensten in de zin dat mensen zich meer gezien en erkend voelen. De overheid lijkt met dergelijke secundaire effecten onvoldoende rekening te houden.



De overheid is optimistisch over de burgerkracht in Nederland, bijvoorbeeld burgers die gezamenlijk de groenvoorziening onderhouden

Inzicht

Om rationele afwegingen te kunnen maken tussen kosten en baten van sociale interventies is inzicht nodig in het onderliggende systeem dat je wilt beïnvloeden. Heb je wel alle actoren, factoren en afhankelijkheden in beeld? Zijn alle positieve en negatieve consequenties duidelijk? Alleen met een gedegen inzicht in het systeem zijn redelijke afwegingen tussen voor- en nadelen te maken. Beide boeken laten zien dat dit inzicht vaak ontbreekt bij het bedenken van interventies en dat niet goed

genomen, waardoor de zorg voor naaste familie alleen maar toeneemt en wordt het opeisen van vergoedingen door veel mensen als een moreel probleem ervaren.

Het lijkt erop dat de overheid door het ontbreken van dit inzicht in het onderliggende systeem op simpele oplossingen terugvalt, de burger moet het zelf maar doen (terug naar het 'noaberschap') of het 'voor wat hoort wat'-principe. Maar de tijden zijn veranderd. Traditionele structuren als kerk, familie en dorp hebben veel minder invloed, leefeenheden zijn kleiner en meer huishoudens bestaan uit tweeverdieners.

Wellicht zijn door deze veranderingen andere oplossingen geboden, waarbij ict een belangrijke *enabler* kan zijn, zoals platformen voor de *matching* van hulpvraag en hulpaanbod of de inzet van sociale media voor andere vormen van communicatie en inspraak. Het gaat dan niet om het beïnvloeden van affect, maar om het zodanig inrichten van de (sociale) omgeving dat wederzijdse hulpverlening wordt gefaciliteerd. Voor deze kant van overheidsbemoeienis is in de boeken weinig aandacht.

Communicatie

Van een andere orde is de vraag hoe analytische afwegingen worden gemaakt. Hoewel deze vaak

De overheid legt de schuld van alle problemen bij de burger neer

wordt nagedacht over mogelijke gevolgen. Zo zal het geleide vrijwilligerswerk tot andere opvattingen over vrijwilligerswerk leiden, wordt weinig rekening gehouden met het perspectief van de bijstandontvangers die verplicht vrijwilligerswerk moeten gaan doen en wordt er soms zo veel van vrijwilligers gevraagd, dat de grens tussen professionals en vrijwilligers vervaagt. Ook worden kwetsbare mensen niet zomaar in een gemeenschap op-

gerelateerd worden aan expertoordelen, is men er zich steeds meer van bewust dat een participatief proces, waarbij belanghebbenden (waaronder uiteraard ook burgers) inspraak hebben, tot betere keuzes leidt. Dat zit niet in de selectie van relevante factoren (die op inzicht in het systeem gebaseerd zouden moeten zijn) maar in de weging van factoren.

Wat is voor de betrokkenen belangrijk? Tonkens beschrijft een casus waarin in Utrecht een speeltuin van Transwijk naar Kanaleneiland werd verplaatst.

Bewoners hadden geen enkele invloed op deze beslissing, waardoor er geen aansluiting was bij de voorkeuren van de burgers. Ook in de dagelijkse interactie met de lokale overheid voelen burgers zich vaak niet serieus genomen en verloopt de communicatie tussen wijkagenten en voor overlast zorgende jongeren niet altijd even soepel.

Juist in de communicatie tussen professionals en bewoners is veel winst te behalen. Als er wederzijds respect en begrip is, wordt ruimte voor oplossingen geboden, die voor alle partijen acceptabel zijn.

Besluit

Beide boeken bevatten interessante schetsen van de wijze waarop burgers hun eigen verantwoordelijkheid niet kunnen dragen en van de uitwerking van bepaalde maatregelen om de verantwoordelijkheid te vergroten. Doordat het perspectief van de burger wordt gehanteerd, biedt dit inzicht in mogelijk onbedoelde effecten van bepaalde maatregelen of kan het handvatten bieden voor ambtenaren om op een betere manier met burgers om te gaan.

Het raamwerk van affect komt daarbij naar ons idee enigszins geforceerd over. Enerzijds lijken de hoofdstukken dit algemene uitgangspunt niet duidelijk te ondersteunen, anderzijds wordt de toon (van in elk geval de introducties en conclusies) daardoor onnodig emotioneel en mist het soms wat wetenschappelijke distantie.

De boeken richten zich vooral op kwetsbare doelgroepen. Toch wordt er gesproken over 'de' affectieve burger. De huidige discussie over de participatiesamenleving lijkt zich op twee extreme groepen te richten: de reeds actieve burgers (de koplopers van de participatiesamenleving) en de meest kwetsbare burgers.

De koplopers zijn de burgers die genoeg hebben van

de logge bureaucratische instituties en het heft in eigen hand nemen. Dit zijn mensen die de mogelijkheid, het vermogen en de wil hebben zelf initiatieven te nemen. Voor deze groep past een ondersteunende en faciliterende overheid.

In de besproken boeken gaat het om de meest kwetsbaren: mensen die op bepaalde dimensies afhankelijk zijn van anderen. Maar daar zit nog een grote groep mensen tussen: zij die al actief zijn, maar niet per se in de wijk of zij die niet actief zijn en nog een duwtje kunnen gebruiken.

Wellicht is het verhelderend voor de discussie om niet meer te spreken van 'de' burger, maar een differentiatie naar burgergroepen te maken. Een term als 'de affectieve burger' voegt naar ons idee niet zoveel aan de discussie toe.

Juist in de communicatie tussen professionals en bewoners is veel winst te behalen

Opvallend in beide boeken is dat de auteurs buitengewoon veel macht bij de overheid leggen. Alsof de overheid eigenhandig de participatiesamenleving aan het vormgeven is en daadwerkelijk het affectieve systeem van burgers kan vormen. Dit lijkt ons een illusie. De transitie die plaatsvindt, gaat voor een belangrijk deel over grote bureaucratische instituties die aan het afbrokkelen zijn, de kanteling van *top-down* naar *bottom-up* en de roep vanuit de maatschappij om naar de menselijke maat terug te keren. De overheid is in deze transitie slechts één van de belangrijke spelers.

Kortom, de afzonderlijke hoofdstukken in beide boeken geven een goed inzicht in de manier waarop overheidsmaatregelen het leven van burgers diepgaand kunnen beïnvloeden. Vanuit dat perspectief zijn de boeken zeker een aanrader. Als de lezer zou moeten kiezen voor één van beide boeken, gaat onze voorkeur uit naar *De affectieve burger*, omdat daarin het overzicht en perspectief wat breder zijn. Het algemene kader (affect) komt naar ons idee niet goed uit de verf: de relatie met de afzonderlijke hoofdstukken wordt niet duidelijk en de conclusies zijn wat rommelig geschreven. Hierdoor blijven de op zichzelf interessante hoofdstukken toch enigszins in het luchtledige hangen. ■