



FOTO: GEORG BURGRAAF/HH

Dorpshuis De Nieuwe Tijd, Herwijnen. Een voorbeeld van een uitnodigende, verbindende en betrokken voorziening?

Mogelijkheden en risico's van een ontluikend nieuw model

Een uitnodigende, verbindende overheid

Alom wordt gezocht naar een nieuwe verhouding tussen burgers, instellingen en de overheid.

Het gist en bruist. De zoektocht gaat over de oude scheidslijnen heen van links en rechts en markt versus overheid. Hij doorkruist de bekende en vertrouwde tegenstelling tussen verzorgingsstaat versus eigen verantwoordelijkheid. Evelien Tonkens ontwaart een nieuw model: dat van de uitnodigende, verbindende overheid. Wat kan het en wat zijn de risico's?

EVELIEN TONKENS

Er is nog geen nieuw model, er zijn ook nog geen goede termen voor, maar er is wel duidelijk iets in ontwikkeling. Er zijn elementen voor aangedragen in bijvoorbeeld het WRR-rapport *Leren van de praktijk* (2006), het eerdere RMO-rapport *Bevrijdende kaders* (2003) en in de regeringsnota *Burgerschap en andere overheid*. In dit artikel probeer ik het ontluikende nieuwe model te schetsen, te benoemen en de mogelijkheden en risico's ervan te formuleren.

Het nieuwe model, dat ik de *uitnodigende, verbindende overheid* zal noemen, ontstaat tegen de achtergrond van twee andere modellen die de afgelopen decennia respectievelijk dominant zijn geweest: dat van de verzorgende en verzekerende overheid (in termen van de WRR) en dat van de zich terugtrekkende overheid.

De verzorgende overheid

De eerste visie, die van de klassieke, brede verzorgingsstaat, legt de bal vooral bij de overheid. Deze biedt voorzieningen voor iedereen die ze nodig heeft, ongeacht inkomen of mate van sociale uitsluiting. Sociale samenhang kan immers alleen ontstaan als burgers van alle lagen van de bevolking elkaar ontmoeten. En brede steun voor de verzorgingsstaat is alleen mogelijk wanneer alle burgers, ook degenen met een midden- of hoger inkomen, baat hebben bij de voorzieningen van die verzorgingsstaat. Mensen met een hoger inkomen betalen een eigen bijdrage aan zulke voorzieningen.

Steunpunten mantelzorg bijvoorbeeld moeten in deze visie voor alle mantelzorgers toegankelijk en interessant zijn, want vrijwel iedere mantelzorger is in principe gebaat bij ondersteuning. Bovendien is het wenselijk dat uiteenlopende categorieën mantelzorgers elkaar ontmoeten. Steunpunten vooral inrichten met het oog op een beperkte groep met een hoog burn-outrisico – zoals de visie van de terugtrekkende overheid wil – geldt in deze visie als stigmatiserend en mede daardoor ook als minder effectief. Mensen maken immers niet graag gebruik van voorzieningen. Kortom: in deze visie staat de ontlokkende, breed zorgende overheid centraal.

De terugtrekkende overheid

In het model van de terugtrekkende overheid, dominant in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, staat de eigen verantwoordelijkheid van de burgers centraal. Het verantwoordelijkheidsgevoel en het verantwoordelijke gedrag van burgers wordt groter naarmate de overheid zich meer terugtrekt, stelt deze visie. Alleen als de overheid zich terugtrekt, komt het initiatief van burgers tot bloei en gaan burgers zich meer om elkaar bekommeren en voor elkaar zorgen.

De overheid moet zich beperken tot die situaties waarin mensen het echt niet met elkaar redden. Ze moet haar beleid dus beperken tot mensen die in meerdere

opzichten sociaal buitengesloten zijn, vaak door een combinatie van armoede, slechte gezondheid en gebrekkige beheersing van de taal. De lokale overheid moet dus geen brede voorzieningen voor iedereen bieden, maar slechts voor groepen met een hoog risico van sociale uitsluiting. Die risicogroepen moet een gemeente goed in kaart brengen teneinde alle middelen en voorzieningen voor zorg en welzijn op deze groepen te richten. Steunpunten mantelzorg bijvoorbeeld moeten zich in deze visie slechts richten op de mantelzorgers met een laag inkomen en een grote kans op overbelasting. De overige burgers redden zichzelf wel.

De uitnodigende overheid

Een derde visie is die van de uitnodigende en verbindende overheid. Een dergelijke overheid biedt wel brede voorzieningen voor iedereen, maar geeft burgers daarmee niet alleen wat; zij vraagt ook wat van hen. De overheid hoeft niet alles aan iedereen kant-en-klaar aan te bieden. Dat lukt haar in de praktijk ook nooit. Die ambitie is slechts een recept voor wachtlijsten en teleurstellingen, is hier de gedachte. Maar de overheid doet er ook zeker niet verstandig aan zich terug te trekken. Een terugtrekkende overheid stimuleert de meeste burgers niet om zich voor de samenleving en elkaar in te zetten. Een afwezige overheid leidt er eerder toe dat vooral minder kansrijke burgers zich in de steek gelaten voelen, zoals de WRR ook stelde (WRR 2005). Een afwezige overheid leidt ertoe dat actief burgerschap voornamelijk wordt beperkt tot een kleine groep van hoger opgeleide, reeds op allerlei manieren actieve burgers, zo blijkt ook uit recent onderzoek (Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006).

Nieuwe voorzieningen zijn nodig, maar dit zijn activerende voorzieningen: voorzieningen die tegelijkertijd iets aanbieden en vragen, die nieuwe verbanden creëren tussen burgers onderling en tussen individuele burgers, organisaties van burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en overheid. De WMO biedt gemeenten in deze visie de kans om zelf nieuwe relaties met burgers aan te gaan en verbanden tussen burgers te stimuleren en te honoreren.

Burgers worden in deze visie niet in de steek gelaten, maar evenmin als passieve ontvangers van overheidsdiensten bediend. Ze worden geholpen én aangesproken. De overheid schuift niet af, maar neemt ook niet over. De overheid nodigt uit, stimuleert en verbindt. Ze kijkt nauwkeurig wat burgers zelf, individueel of in groepen of organisaties, willen en kunnen bijdragen; wat hun mogelijkheden en talenten zijn, waar ze enthousiast van worden. De overheid sluit daarop aan en stimuleert burgerinitiatief.

Ongelijkheid corrigeren

De uitnodigende overheid erkent dat actief burgerschap gemakkelijk tot maatschappelijke ongelijkheid en tegen-

stellingen leidt en bestaande ongelijkheden en tegenstellingen al gauw versterkt. Dit heeft vooral twee oorzaken:

1. Soort zoekt soort. Als burgers zich spontaan organiseren, doen ze dat meestal met soortgenoten: met mensen met dezelfde sociaal-economische, etnische of religieuze achtergrond.
2. Actieve burgers zijn vaker hoger opgeleid; ze organiseren zich vaak om hun omgeving te verbeteren (bijvoorbeeld de stad veiliger of mooier maken of de sociale samenhang versterken), waardoor juist de betere buurten en steden een impuls tot verbetering krijgen en niet de buurten en steden die dat het hardst nodig hebben.

Steunpunten Mantelzorg bieden in deze visie dus niet alleen steun, maar zorgen tegelijkertijd ook voor nieuwe verbanden. Men probeert burgers die zorg of hulp nodig hebben en (organisaties van) burgers die iets te bieden hebben met elkaar in contact te brengen. Dit vraagt

De uitnodigende overheid erkent ook dat veel burgers nu reeds worden overvraagd

veel meer dan een informatieavond of een koffieochtend. Het vereist een actieve zoektocht naar beide groepen en een langdurige steun en achterwacht bij het verbinden van beide. Het vereist ook het onverkort bieden van directe steun en hulp aan mensen voor wie zulke verbanden niet mogelijk of wenselijk zijn.

De overheid heeft als rol de verbindingen tot stand te brengen en ervoor te zorgen dat ze worden onderhouden. Vanuit deze erkenning van de relatie tussen actief burgerschap en maatschappelijke ongelijkheid onderneemt de uitnodigende overheid vier soorten activiteiten:

1. *Actieve burgers onderling verbinden.* De uitnodigende overheid verbindt ten eerste verschillende categorieën actieve burgers en individuen onderling, vanuit de erkenning dat in burgerinitiatieven soort vaak soort zoekt. Dat is op zichzelf niet erg, mits er activiteiten worden georganiseerd om dat zo nu en dan te doorbreken. Burgerinitiatieven behoeven echter wel een zetje in het slaan van een brug naar andere groepen. De overheid kan dat stimuleren met bijvoorbeeld prijzen of subsidiebeleid dat van groepen actieve burgers verlangt dat ze iets samen ondernemen met groepen van een heel andere categorie om in aanmerking te komen voor subsidie.
2. *Actieve en niet-actieve burgers verbinden.* De uitnodigende overheid verbindt actieve burgers (groepen of individuen) ook met niet-actieve, sociaal uitgesloten burgers. Daarbij valt behalve aan bepaalde groepen

uitkeringsgerechtigden of migranten zeker ook te denken aan ouderen, gehandicapten, psychiatrische patiënten of verslaafden, die in het kader van de vermaatschappelijking van de zorg vaker te midden van andere bewoners en minder vaak in instituten wonen.

3. *Sociaal uitgesloten speciaal uitnodigen.* De overheid nodigt sociaal uitgesloten in het bijzonder uit. Niet door te zeggen, maar door te doen. Door activiteiten, voorzieningen en kansen te scheppen die voor sociaal uitgesloten aantrekkelijk zijn. Vaak zal het daarbij moeten gaan om een heel directe, persoonlijke uitnodiging. Uit onderzoek is namelijk bekend dat circa twee derde van de vrijwilligers vrijwilliger wordt doordat ze direct, persoonlijk worden aangesproken (Bekkers 2004, Wilson 2000). Ze worden niet snel actief via een folder, maar wel doordat iemand duidelijk maakt: wij hebben *jou* nodig – ‘Jij hebt toch zo’n mooi tuintje, kun je misschien ook helpen om de buurttuin in te richten?’

Bovendien is uit onderzoek ook bekend dat mensen met een lagere opleiding en een lagere positie op de arbeidsmarkt of een uitkering niet zozeer afzien van maatschappelijke participatie door desinteresse, maar eerder door zelftwijfel: Wie zit er nu op mij te wachten (ik heb geen baan, dus ben ik niet nodig in deze samenleving)? Hoezo zou ik dan wel iets zinnigs kunnen zeggen over hoe de stad verbeterd kan worden of hoezo zou iemand dan op mijn inzet of hulp zitten te wachten? Deze burgers hebben dus een extra stimulant nodig. Het welzijnswerk kan hierin een belangrijke rol spelen, bijvoorbeeld door systematische huisbezoeken af te leggen en met iedereen in gesprek te raken over wat men goed kan en hoe men daarmee aan de samenleving zou kunnen bijdragen.

Daar mag zeker voor mensen met een laag inkomen ook wel iets tegenover staan. In sommige andere landen, zoals de Verenigde Staten, geeft men gemakkelijk een hogere vrijwilligersvergoeding. Dat werkt stimulerend. Veel mensen beginnen aanvankelijk omdat ze het geld goed kunnen gebruiken; gaandeweg worden ze enthousiaster en ze zeggen dan wel dat ze het zouden blijven doen als er geen vergoeding tegenover zou staan.

4. *Betrokken blijven.* De overheid ondersteunt zulke meer kwetsbare burgers ook langere tijd. Ze nodigt ze niet alleen uit, maar blijft ook betrokken en helpt en stimuleert. Ze biedt voorzieningen die de kwaliteit van leven van kwetsbare burgers verhogen. Daarnaast biedt ze ondersteuning bij activiteiten van deze burgers, bijvoorbeeld bij het organiseren van evenementen, bij vergaderen, conflictbeheersing en het verwerken van subsidie. Dit zijn vaardigheden die rijkere en hoger opgeleide burgers over het algemeen beter beheersen. Het zijn immers vaardigheden die ook op de arbeidsmarkt worden gevraagd, gewaardeerd en ge-

oefend. Wie geen baan heeft, is hierin dus doorgaans minder bedreven en kan een steuntje van buitenaf wel gebruiken.

De overheid nodigt uit, verbindt en is betrokken. Dit doet zij zowel via activiteiten als via voorzieningen. Wat zijn uitnodigende voorzieningen dan? Daarover ten slotte enkele gedachten.

Uitnodigende voorzieningen

Een uitnodigende overheid geeft voorzieningen dusdanig vorm dat ze in wat ze burgers biedt tevens uitnodigt, verbindt en betrokkenheid toont. Een voorbeeld van zo'n uitnodigende, verbindende en betrokken voorziening zou het multifunctionele centrum of Dorpshuis kunnen zijn. Vaak is een multifunctioneel centrum nu niet veel meer dan een verzamelgebouw van voorzieningen, van de peuterspeelzaal tot en met de ouderensoos en de bibliotheek.

In de hier ontvouwde visie biedt een multifunctioneel centrum voorzieningen die mensen uitnodigen en met elkaar verbinden. De combinatie van voorzieningen wordt vanuit die gedachte opgezet. Psychiatrisch of verstandelijk gehandicapten of jongeren serveren koffie of lunch of onderhouden de tuin. In het kader van activerende begeleiding, dagbesteding of reïntegratie of, in het geval van jongeren, in het kader van een maatschappelijke stage. De betrokken overheid zorgt ervoor dat deze mensen de weg hiernaartoe vinden en in hun werkzaamheden heel goed worden begeleid. Ze hoeft dat niet zelf te doen, maar zorgt er wel voor dat het gebeurt.

De uitnodigende overheid bedenkt ook nieuwe voorzieningen die deze combinatie van hulp en activering hebben. Ze kan zich daarbij bijvoorbeeld laten inspireren door Scandinavische landen, waar deze combinatie al langer in praktijk wordt gebracht. Een voorbeeld daarvan is de (Zweedse) regel dat werkloze ouders weliswaar recht hebben op kinderopvang, maar dat zij een paar uur per week zelf ook bij de opvang aanwezig zijn. Dit vooral vanuit de gedachte dat ze daarmee andere werkloze ouders met kleine kinderen uit hun buurt ontmoeten. Dit voorkomt isolement, maar bovendien hebben zij die contacten broodnodig wanneer ze gaan werken. Want met formele opvang alleen kom je er niet. Zelfs in een land met alom beschikbare goede en goedkope kinderopvang hebben ouders ook informele opvang nodig, bijvoorbeeld als hun kind ziek is, als ze onregelmatige diensten draaien of als ze onverwacht lang in de file staan. De voorziening biedt aldus directe steun en hulp, maar activeert ook en verbindt burgers onderling.

De uitnodigende overheid ziet een groot potentieel aan actieve burgers dat nu onvoldoende wordt aangeboord. Zo'n 40 procent van de burgers zou zich bijvoorbeeld wel voor verbetering van de buurt willen inzetten. In de 30 procent beste wijken wil 50 procent dat, in de 30 procent slechtste wijken ligt dat percentage op 39

procent (SCP 2006, p. 377). Momenteel doet maar een klein deel van hen dat ook.

De uitnodigende overheid erkent echter ook dat veel burgers nu reeds worden overvraagd. Te denken valt bijvoorbeeld aan de 150.000 tot 200.000 mantelzorgers die al overbelast zijn (SCP 2003). Te denken valt ook aan jonge ouders met een grote deeltijdbaan of een volledige baan. Deze groepen burgers moeten niet worden geactiveerd, maar domweg worden ontlast. Zij hebben voorzieningen nodig die hun lasten verlichten.

Echter: in die voorzieningen kunnen wel weer andere groepen burgers worden geactiveerd. Te denken valt aan centra die met behulp van vrijwilligers respijt zorg bieden, eventueel als soort vakantievoorziening waar mantelzorgers en verzorgden samen kunnen ontspannen.

Risico's

Zoals ieder model van interactie tussen overheid en burgers heeft ook dit model nadelen en risico's. Een belangrijk risico is dat burgers in dit model worden overvraagd: dat te zeer wordt verondersteld dat alle burgers zo graag actieve burgers zijn die in hun vrije tijd niets liever doen dan voor elkaar zorgen en vrijwilligerswerk verrichten. Burgers die dat niet willen of kunnen, raken dan buiten de blikveld van beleidsmakers.

Een ander risico, dat niet inherent is aan het model zelf maar evengoed een risico is gezien de actuele en groeiende schaarste van overheidsmiddelen, is dat men dit model combineert met een bezuinigingsoperatie. Dit onder het motto dat burgers meer zelf kunnen en willen doen en de overheid zich moet beperken tot verbinden en uitnodigen – waarmee het model niet meer is dan een zich terugtrekkende overheid in een ander jasje. De WMO is niet alleen exemplarisch voor deze ontwikkeling, maar ook voor deze risico's.

Een derde risico is dat een overheid te veel wil blijven regelen en sturen. De overheid moet echter processen stimuleren en laten ontstaan. Gedetailleerde beheersingsmodellen zoals precieze productafspraken en afrekening op gedetailleerde prestaties staan daarom haaks op dit model.

Evelien Tonkens is bijzonder hoogleraar actief burgerschap en redacteur van TSS.

Literatuur

- Bekkers, R., *Giving and volunteering in the Netherlands. Sociological and psychological perspectives*. Proefschrift. Utrecht: [eigen beheer], 2004
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak, *Wat burgers bezielt*. Den Haag: NICIS, 2006
- SCP, *Investeren in vermogen*. Den Haag: SCP, 2006
- SCP, *Mantelzorg. Over de hulp van en aan mantelzorgers*. Den Haag: SCP, 2003
- Wilson, J., *Volunteering. Annual review of sociology*, vol. 26, p. 215-240, 2000
- WRR, *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005