

(ON)GELIJKHEID IN DE PARTICIPATIESAMENLEVING

september 2018

Onderzoek en redactie

Evelien Hoekstra (De ParticipatiePraktijk)
Pieter De Stefano (De ParticipatiePraktijk)
www.participatie-praktijk.nl

Rudy van den Hoven (De Haagse Hogeschool)
David ter Avest (Hogeschool Rotterdam)
Anja Knoope (Hogeschool Inholland)
Josien Hofs
Jenny Velthuys

Begeleiding

Dick Rijken (De Haagse Hogeschool)
Guido Walraven (Hogeschool Inholland)
Frans Spierings (Hogeschool Rotterdam)
Alex Straathof (Hogeschool van Amsterdam)
Stan Majoor (Hogeschool van Amsterdam)

Fotografie

Roos Petersen

Deze handreiking is een uitgave van Stichting De Salon.

Lees verder op: verhalen.participatie-praktijk.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
“Ik mis de steun van de overheid”	5
Thema 1: De rol van de overheid	7
“Jarenlang behoorlijk de weg kwijt”	9
Thema 2: Niet iedereen kan participeren	11
“We voelen ons pioniers in een nieuw land”	13
Thema 3: Burgerinitiatief en de overheid	15
“Makkelijker in een grote stad wonen dan in een dorp”	17
Thema 4: Verschil in Nederland	19
“Wij weten wat lokaal speelt”	20
Thema 5: Samenredzaamheid	22
Slotbeschouwing	24
Bronnen	25





Ruim vijf jaar nadat de participatiesamenleving werd geïntroduceerd, kent het systeem grote gebreken. De overheid vraagt te veel van haar burgers en geeft weinig terug, waardoor grote verschillen ontstaan tussen kansarm en kansrijk.

In de Troonrede van 2013 benoemde de regering voor het eerst de beweging van de klassieke verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving. “Door de huidige netwerk- en informatiesamenleving zijn burgers onmiskenbaar mondiger dan voorheen”, aldus de koning. Deze stelling werd gecombineerd met noodzakelijk geachte bezuinigingen op de overheidsuitgaven en zorgden voor een nieuw discours waarin van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.

De praktische uitwerking van dit voornemen kwam op 1 januari 2015, toen de gemeente verantwoordelijk werd voor de Jeugdwet, de Participatiewet en de WMO. Hierdoor kwamen grote delen van het sociaal domein bij de gemeente te liggen. Het Rijk heeft deze decentralisaties gepaard laten gaan met een flinke korting in het beschikbare geld.

Voor de gemeenten betekenen de omslag naar de participatiesamenleving, de decentralisatie van het sociale domein en de bezuinigingen, dat zij steeds meer van hun inwoners vragen. Inwoners moeten meer voor zichzelf en elkaar zorgen. Zelfredzaamheid staat hoog in het vaandel.

De decentralisatie van het sociaal domein ging gepaard met de belofte om de zorg dichterbij inwoners te organiseren. In de buurt verschenen wijkteams, er zou nadruk komen te liggen op preventie en integraal werken. Generalisten zouden sneller met oplossingen komen voor problemen.

Tegelijkertijd met deze transitie, doet de overheid ook een beroep op inwoners om zelf initiatieven te ontplooiën. Meer ruimte voor burgerinitiatieven en ‘de kracht van de samenleving’ is daarbij het credo.

Het Rijk heeft het begrip ‘participatiesamenleving’ nooit helder handen en voeten gegeven. Wat wordt er precies van de inwoners zelf verwacht? Wat is de rol van de overheid? Wie bepaalt dat en wat mag het kosten? Doordat de participatiesamenleving niet een eenduidig begrip is geworden - maar wel gepaard ging met de decentralisaties en bezuinigingen – dreigt het gevaar dat het begrip ‘participatiesamenleving’ steeds meer een holle frase te worden. Zowel de overheid als maatschappelijk middenveld en inwoners moeten op zoek naar een nieuw evenwicht.

Hoe ziet dit nieuwe evenwicht er in de praktijk uit?

Om die vraag te beantwoorden heeft de ParticipatiePraktijk actieonderzoek gedaan in acht buurten in Nederland. Van de Bijlmer in Amsterdam tot Hilleegersberg in Rotterdam. Van Duindorp in Den Haag naar het Maasstadje Ravenstein in Brabant. We portretteerden daar inwoners, professionals en bestuurders. Alle verhalen die we maakten zijn [online](#) terug te lezen.

Het actieonderzoek was een bijzondere samenwerking met De Haagse Hogeschool, Hogeschool Inholland, Hogeschool Rotterdam en de Hogeschool van Amsterdam. Daarnaast heeft ook het Sociaal en Cultureel Planbureau meegedacht met de opzet van het onderzoek. Het onderzoek is deels gefinancierd door het Oranjefonds en het VSBfonds.

Deze handreiking biedt inzicht in de dwarsverbanden die we in ons actieonderzoek tegenkwamen. We gaan niet in op specifieke vraagstukken van één bepaalde gemeente, maar bieden een breed overzicht van de stand van de participatiesamenleving aan de hand van vijf thema's. Aan het slot formuleren we vijf aandachtspunten.

We hopen hiermee professionals op de werkvloer van de stad, beleidsmakers en bestuurders aan te zetten om ongelijkheid in de participatiesamenleving te voorkomen. Hoe kunnen we invulling geven aan de participatiesamenleving zodat iedereen mee kan doen?

Amsterdam, september 2018

Pieter De Stefano
Evelien Hoekstra

“IK MIS DE STEUN VAN DE OVERHEID”



De hulp van Buurtzorg is vanmorgen niet gekomen. Omdat zijn vrouw gisteravond onverwacht is opgenomen in het ziekenhuis, heeft meneer Rienstra haar afgebeld. Hij zit aan tafel met een kopje koffie, zijn schoonzus zit naast hem. Sinds zijn vrouw twintig jaar geleden deels verlamd raakte door een gezwel in haar onderrug, is hij mantelzorger.

Omdat zijn vrouw de vorige avond onverwacht is opgenomen in het ziekenhuis, heeft meneer Rienstra de hulp van Buurtzorg voor vandaag afgebeld. Normaal gesproken staat ze iedere ochtend stipt om 8 uur op de stoep om zijn vrouw te helpen met wassen en aankleden. Mevrouw (naam) Rienstra raakte twintig jaar geleden deels verlamd door een goedaardig gezwel in haar rug. Daarvoor runde ze met haar man 32 jaar lang een supermarkt in Den Haag. ‘We werkten hard en maakten veel uren,’ zegt meneer Rienstra in de huiskamer van de aangepaste woning in de Haagse Vinex-wijk Ypenburg. De zus van zijn vrouw zit bij hem aan tafel. Net als de andere broers en zussen van het echtpaar woont ze ver weg, maar ze is naar Den Haag gekomen voor een ziekenhuisbezoek. Vanavond blijft ze slapen, want een uur heen en dan weer rijden op een dag lukt haar niet meer.

Rienstra is blij dat ze er is, want hoe sociaal hij ook is, veel mensen kent hij niet in de buurt. Een paar burens en wat mensen via de kerk, die hij zelf mede oprichtte toen hij en zijn vrouw in 2001 in Ypenburg neerstreken. In de nieuwbouwwijk konden ze een woning op de begane grond krijgen, die was aangepast aan de beperkingen van een dwarslaesie. De slaapkamer en de badkamer zijn beneden, in de woonkamer staat een bed. De eerste verdieping wordt niet gebruikt. Behalve de hulp van Buurtzorg komt er een keer per week een huishoudelijke hulp, betaald door de gemeente. Ze is er dan precies 2,5 uur. ‘Eigenlijk is dat te weinig,’ zegt meneer Rienstra. ‘Ze kan dan niet even een kopje koffie drinken. Maar dit is wat de gemeente heeft bepaald.’ Wat de afweging is geweest, weet hij niet.

Nadat de zorgtaken in 2015 waren overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten, kwam er een ambtenaar langs voor een keukentafelgesprek over de zorgbehoeften van het echtpaar. Rienstra: ‘Dat was een heel fijn gesprek. Ze luisterde echt naar wat we vertelden.’ Dat broers en zussen ver weg wonen, de kinderen het druk hebben met hun werk en hun eigen kinderen en er ook geen andere vrienden in de buurt zijn. Dat hijzelf al twintig jaar met liefde de mantelzorg voor zijn vrouw op zich neemt en dat ze samen zoveel mogelijk doen wat ze wel kunnen. ‘Aan het einde van het gesprek hoorden we dat we zes uur huishoudelijke hulp zouden krijgen.’



Een verdubbeling van het aantal uren dat ze daarvoor hadden gehad. ‘Maar daarna kregen we een brief waarin stond dat we recht hadden op twee uur.’ Waarom? Hij heeft geen idee. Na een formeel bezwaar, kwam er een halfuurtje bij, maar daar moeten ze het mee doen.

Het was niet de eerste keer dat het echtpaar Rienstra werd verrast door een beslissing van de gemeente. Een aantal jaren eerder kregen ze plotseling bericht dat de gehandicaptenparkeerplaats voor de deur zou worden weggehaald. ‘Als we van huis gaan, moet mijn vrouw in een rolstoel. We hebben zelf een busje gekocht en om laten bouwen, zodat zij gemakkelijk daarin vervoerd kan worden.’ Het busje is geen overbodige luxe. Omdat meneer Rienstra op zijn leeftijd niet meer de kracht heeft om zijn vrouw ver te duwen, heeft zij een elektrische rolstoel. Maar daarmee kunnen ze op lang niet alle tramhaltes in Den Haag terecht. ‘Daarom durven we niet met de tram te reizen. En met de bus gaat ook niet, want veel buschauffeurs vinden het te lang duren om een rolstoel in te laden.’ Vandaar het eigen busje en de speciale parkeerplaats. Toen de Rienstra’s hoorden dat de parkeerplaats zou worden weggehaald, gingen ze direct in beroep. ‘Ik moest voor een hoorcommissie van zeven mensen verschijnen om de situatie uit te leggen,’ vertelt Rienstra. Hij had succes. De parkeerplaats mocht toch blijven. Maar leuk was anders.

Ook de financiële vergoeding die hij van de gemeente kreeg, verdween. Terwijl de gemeente verantwoordelijk is voor het ondersteunen en waarderen van haar mantelzorgers en er in Den Haag een jaarlijks budget is van bijna 3,5 miljoen euro, is ervoor gekozen om de kilometervergoeding af te schaffen. In plaats daarvan werd een puntensysteem geïntroduceerd. Mantelzorgers en vrijwilligers krijgen credits van de gemeente, waarmee ze kunnen sparen voor cadeaus uit een webwinkel. Er is keuze uit onder andere dagjes uit, een drie-gangen-diner of een pakket van Rituals.

‘Ik snap best dat de overheid wil dat we meer voor onszelf zorgen,’ zegt Rienstra. ‘Vroeger werd ook te makkelijk met alles omgesprongen, hoefde je niks meer zelf te doen. Je ging op je 65e naar een rusthuis en werd meteen behandeld als een patiënt.’ Een scenario waar hij zelf niet aan moet denken. Hij hoopt samen met zijn vrouw zo lang mogelijk zelfstandig te blijven wonen. Precies zoals de overheid het graag ziet. ‘We laten zien dat we daar alles aan doen. Dan moet de overheid ook niet moeilijk doen over de ondersteuning die we nodig hebben.’

1. DE ROL VAN DE OVERHEID



Het verhaal van het [echtpaar Rienstra](#) is typerend voor de moeizame ontwikkeling van de participatiesamenleving. Hoewel het begrip al in 1991 werd geïntroduceerd door minister-president Wim Kok en al meer dan vier jaar een feit is, weten we nog steeds niet precies wat het is. Het is duidelijk dat burgers meer verantwoordelijkheid hebben gekregen voor hun eigen leven en dat de overheid zich terug heeft getrokken en dat deze ontwikkeling samen is gegaan met forse bezuinigheden en de decentralisatie van overheidstaken.

Maar hoe de nieuwe rolverdeling precies in elkaar steekt en waar die toe moet leiden is voor zowel burgers als overheid in te veel gevallen onduidelijk. Een inhoudelijk verhaal over de invulling van de participatiesamenleving ontbreekt en dat leidt in toenemende mate tot frustratie en wantrouwen bij beide partijen.

Volgens directeur Kim Putters van het Sociaal Cultureel Planbureau falen de overheid en de politiek al jaren opzichtig bij het vormgeven van de nieuwe samenleving. 'Ik zie een overheid die te weinig zijn best doet om transparant te zijn en om de burger tegemoet te komen,' zeg hij in zijn werkkamer aan de Bezuidenhoutseweg in Den Haag. Burgers weten dat de overheid zich uit bepaalde domeinen van de samenleving heeft teruggetrokken, maar het is voor de meesten niet duidelijk wat ze nog wel van de overheid mogen verwachten. Zeker in een land met een sterke overheidstraditie, zorgt dat voor onzekerheid. 'In Nederland is een diepgeworteld gevoel dat de overheid een grote verantwoordelijkheid heeft,' zegt Putters. 'Daar moet je zorgvuldig mee omgaan.'

Een voorbeeld van de ondoorzichtigheid van het handelen van de overheid komt tot uiting bij de grote samenwerkingsverbanden die zijn ontstaan. In gezamenlijke regelingen voor de jeugdzorg of de participatiewet zijn soms wethouders uit tientallen gemeenten betrokken, waardoor zij moeilijk te controleren zijn door de raad. Nederland is één van de weinige landen waar zorg voor de jeugd niet tot de rijksoverheid behoort.

Wie heeft de verantwoordelijkheid? Den Haag of de gemeenteraad? Er wordt vaak genoeg naar elkaar gewezen. 'De democratische verantwoording wordt ingewikkelder,' zegt ook Nationale Ombudsman Reinier van Zutphen. 'De wethouder heeft het niet voor het zeggen, terwijl gemeenteraden hun bestuurders moeten kunnen aanspreken op het beleid.' Wordt het uitgevoerd zoals afgesproken? Heeft de wethouder een vinger aan de pols? Weet hij of zij of er klachten zijn? Nu is het antwoord vaak nee. Terwijl de decentralisatie van zorg juist moest resulteren in toegankelijkheid en gemak, is er vooral sprake van ondoorzichtigheid en afstandelijkheid.



Tweede Kamerlid [René Peters](#) (CDA) keert zich tegen dit denken. ‘De overheid behandelt burgers als klanten. Een burger is geen klant, maar een volwassen persoon die je serieus moet nemen. De overheid zegt nu: ik heb dit in de aanbieding, koop dat maar. Juist organisaties als het UWV zouden niet in cliënten moeten denken, maar in mensen, met unieke mogelijkheden en onmogelijkheden. Je gaat uit van standaarden door in cliënten te denken. Bijna niemands probleem past precies binnen zo’n standaard. Dus krijg je te weinig hulp, of te veel of helemaal niet. We zeggen vaak: gelijke monniken, gelijke kappen. Ik ken wel gelijke kappen, maar geen gelijke monniken.’

Volgens Peters moet de overheid zich als een goede buurman gedragen. Als je hulp nodig hebt, dan komt de buurman je gericht en op maat helpen om je leven op orde te krijgen. En als het weer goed gaat, dan gaat de buurman weer naar huis.

Het begrip ‘participatiesamenleving’ veronderstelt wederkerigheid. Niet alleen tussen inwoners onderling, maar ook tussen de overheid en inwoners. Inwoners krijgen en houden zoveel mogelijk zelf hun leven op orde. Maar de overheid staat klaar om bijstand te verlenen wanneer dat even niet gaat. Lector [Dick Rikken](#) van De Haagse Hogeschool is van mening dat waarden weer centraal moeten komen te staan. ‘Juist door de gedachte dat de overheid zo efficiënt mogelijk producten aan klanten moet leveren, zijn we afgedwaald van de gedachte dat de overheid waarde-gedreven moet zijn. De overheid is nu geordend volgens vaste protocollen en werkwijzen en veel controle mechanismen om alles beheersbaar te houden. Het doel van onderwijs moet zijn om de waarde ‘nieuwsgierigheid’ bij kinderen centraal te stellen, niet om toetsen te halen. Een huisarts moet ook een goed gesprek met een patiënt kunnen voeren zonder diagnose. Maar dat kan niet, want ‘een goed gesprek’ is geen diagnosebehandelcombinatie. Ook al is een goed gesprek soms wat nodig is.’

De heer Rienstra in Den Haag ondervindt aan den lijve wat de controle- en efficiëntiedrift van de overheid voor gevolgen heeft. Hierdoor krijgt hij onvoldoende ondersteuning en voelt zich in de steek gelaten. De overheid ziet de participatiesamenleving vooral als eenrichtingsverkeer, stelt Putters. ‘Er worden taken afgestoken, maar de burger weet niet goed wat zij daarvoor terug kan verwachten. De overheid is daar niet transparant in, terwijl van oudsher in Nederland een groot gevoel heerst dat je veel van de overheid mag verwachten. Dat kind lijkt nu met het badwater te worden weggegooid.’

”JARENLANG BEHOORLIJK DE WEG KWIJT”



Mevrouw Paradijs is al 5 jaar werkloos. Nu moet ze als bijstandsgerechtigde een tegenprestatie van minimaal 20 uur per week leveren. Ze werkt als vrijwilliger bij het kinder-en jongerenwerk. Daar werken ook verplichte vrijwilligers die zelf onvoldoende Nederlands beheersen om een kind iets te leren.

Mevrouw Paradijs (55) is al meer dan vijf jaar werkloos, indertijd ontslagen uit de kinderopvang waar ze lang gewerkt heeft. Ze heeft een MBO-4 diploma. Na haar ontslag is ze een tijd erg van slag geweest en heeft psychische hulp gehad. Eigenlijk was ze door het harde werken voor haar ontslag overspannen geraakt, en dat heeft een lang na-effect gehad wat repercussies had in de privésfeer. In haar eigen woorden was ze jarenlang ‘behoorlijk de weg kwijt’.

Door lichamelijke klachten was werken in de kinderopvang niet meer mogelijk. Ze is blij dat de ergste problemen nu achter de rug zijn en wil graag weer van betekenis zijn.

Nu moet ze een tegenprestatie doen van minimaal 20 uur per week en, zoals ze zegt, van thuis zitten wordt je ook niet beter, en ze werkt graag met kinderen. Ze heeft zelf vrijwilligerswerk gevonden bij het kinder- en jongerenwerk in haar eigen wijk, waar de jeugd na school en op woensdagmiddag wordt opgevangen met educatieve en recreatieve activiteiten. Door bezuinigingen zijn beroepskrachten daar ontslagen en wordt het werk nu gedaan door vrijwilligers die onder leiding staan van een parttime beroepskracht. Omdat mevrouw Paradijs ervaring heeft als beroepskracht onderscheidt ze zich van de tien andere vrijwilligers, vooral vrouwen van Marokkaanse, Turkse, Surinaamse of Antilliaanse herkomst. Veel van deze vrouwen hebben nooit eerder buitenshuis gewerkt of vrijwilligerswerk gedaan.

Verplichte tegenprestatie

Dat betekent dat er heel veel op mevrouw Paradijs afkomt. De beroepskracht is meestal wel aanwezig maar heeft tegelijk andere dingen te doen. Mevrouw Paradijs is niet alleen met de kinderen bezig, maar ziet zich genooddaakt ook nog andere vrijwilligers aan te sturen en te steunen. Die weten niet hoe het werk aangepakt moet worden en doen veel te veel voor de kinderen zonder hen zelf echt aan het werk te zetten. Praktische klusjes gaan prima, maar pedagogisch inzicht in hoe je kinderen stimuleert ontbreekt vaak, ze willen het vooral gezellig maken en aardig gevonden worden. Het is niet gemakkelijk hen daarop aan te spreken.

Voor de taalgroep zijn er veel te weinig vrijwilligers die zelf voldoende Nederlands beheersen om een kind iets te leren. Soms ontstaan er vervelende discussies omdat cultuurverschillen een rol spelen. Sommige vrijwilligers komen vaak niet opdagen omdat ze ziek zijn of andere prioriteiten hebben, zoals de zorg voor familieleden. Ook hebben veel van deze vrouwen ernstige zorgen en problemen. Een deel van de andere vrijwilligers ervaren de verplichte tegenprestatie als ongewenste dwang, en zij doen het alleen omdat ze anders hun uitkering kwijtraken. Dat betekent dat de motivatie om er wat van te maken gering is. Begeleiding om deze motivatie op te krikken en hen beter toe te rusten ontbreekt wegens gebrek aan middelen.

Ze vindt het werken met de kinderen erg leuk en ze wil het zeker blijven doen, maar wat haar stoort is dat er professioneel werk van haar verwacht wordt zonder betaling. Ze doet het werk dat voorheen de ontslagen beroepskrachten deden, en ziet dat als verdringing van betaald werk. Intussen blijft zij afhankelijk van een uitkering, waar ze liever vandaag dan morgen uit zou zijn. Gezien haar leeftijd en de lange periode van werkloosheid is solliciteren tot nu toe echter zonder succes gebleven. Ook vindt ze het lastig om samen te werken met vrijwilligers die zich minimaal inzetten en onvoorspelbaar zijn in hun bijdrage. Ze wil echter geen klikspaan spelen, want ze is van mening dat je mensen niet kunt dwingen om het opgelegde vrijwilligerswerk met volle motivatie te doen. De beroepskracht ziet het wel, maar heeft te weinig tijd.

Ze heeft dit besproken met haar activeringsconsulent, en die heeft gezegd dat ze gerust elders vrijwilligerswerk mag zoeken als haar contract met deze organisatie afloopt. Dat is echter niet het soort oplossing dat zij zoekt.

Opgetekend door Josien Hof. De naam van mevrouw Paradijs is gefingeerd.



2. NIET IEDEREEN KAN PARTICIPEREN



Voor [mevrouw Paradis](#) is participeren moeilijk. Uit ons actieonderzoek blijkt dat lang niet iedereen kan meedoen in de participatiesamenleving. Wie de weg kent, weet zich te redden, maar voor een grote groep minder doortastende burgers is het moeilijk om de juiste handvatten en aanknopingspunten te vinden. Daardoor worden de problemen die ze hebben alleen maar groter en verdwijnt langzaam al het perspectief op een betere toekomst.

Dat veel mensen moeite hebben om te participeren heeft vaak te maken met het ontbreken aan denkvermogen om de complexe hedendaagse samenleving aan te kunnen, of het ontbreken aan doen-vermogen om accuraat en tijdig te handelen wanneer het mis (dreigt te) gaan of een netwerk dat niet stevig genoeg is om op terug te vallen. Vaak is het combinatie van bovenstaande.

Meer specifiek wordt de grote groep in Nederland met een licht verstandelijke beperking van 2,5 miljoen mensen genoemd. Naast een laag cognitief vermogen schatten zij vaak risico's onvoldoende in en hebben een korte termijn blik.

De illusie van zelfredzaamheid is groot. Aan veel mensen in een moeilijke positie wordt te veel gevraagd. Dit zijn tegelijkertijd vaak mensen die niet goed kunnen lezen of schrijven of die een beperking hebben. De WRR schrijft dan ook in haar rapport '[Weten is nog geen doen](#)' dat bij de zelfredzaamheid van de burger de overheid er te veel van uitgaat dat, als de burger over voldoende informatie beschikt, hij in staat zal zijn de juiste beslissingen te nemen. De WRR noemt dit het 'rationalistische perspectief dat aan de basis ligt van veel economische benaderingen van beleid'. De regering onderschat echter, aldus de WRR, dat veel mensen over te weinig 'doenvermogen' beschikken, dat wil zeggen dat zelfs met voldoende informatie deze mensen toch niet in staat zijn de juiste beslissingen te nemen.

In sommige gevallen is zelfredzaamheid niet te bereiken. Nationale Ombudsman [Reinier van Zutphen](#) zegt hierover in ons onderzoek: 'Het is misschien ook niet eerlijk en misschien ook wel onbehoorlijk om iets aan mensen te vragen waar ze niet aan kunnen voldoen.'

ZELF RED ZAAM HEID



De rol van de overheid is gek genoeg groot als het gaat over zelfredzaamheid. Tijdens de zogenaamde keukentafelgesprekken tussen bewoner en gemeente wordt bepaald voor welke zorg de bewoner in aanmerking komt. Over het algemeen zijn mensen tevreden over de gesprekken. Je doet een keer je verhaal. Het brede pallet van wat er aan de hand is wordt besproken. Tegelijkertijd wordt er tijdens deze keukentafelgesprekken gelijkwaardigheid gesuggereerd tussen burger en overheid. In de praktijk is hier vaak geen sprake van. Mensen, zo vertelt Kim Putters van het SCP tijdens het actieonderzoek, ervaren het keukentafelgesprek als sturend, er is sprake van een scheve machtsverhouding, waarbij de ambtenaar het meer voor het zeggen heeft. Er ontstaat een spanningsveld tussen wat de burger nodig heeft en wat het budget van de wethouder is. 'Op deze manier neemt het wantrouwen toe. Dat kan je oplossen door diegene die deze beslissingen neemt op afstand te zetten. Anderzijds zou de burger ondersteund kunnen worden door een professional, zodat er meer vertrouwen ontstaat.'

Een ander aspect dat samenhangt met de zelfredzaamheid van veel mensen is dat vaak het netwerk niet toereikend is. Jongerenwerker [Ronald Mimpfen](#) in Amsterdam Nieuw-West vertelde ons dat zijn jongeren in de buurt vaak niet meer een netwerk hebben. 'De samenleving gaat uit van de zelfredzaamheid van het individu, ondanks schulden, een verstandelijke beperking, GGZ-problematiek, dak- of thuisloosheid en verslavingen. Ook de inzet van het eigen netwerk is een mantra. Voor veel jongeren met schulden gaat dat niet: dat netwerk hebben zij al lang niet meer door alle problemen die deze jongeren hebben en met zich mee brengen. Deze jongeren zitten helemaal onderaan op de Maslow-piramide. Ze zijn alleen nog maar bezig met overleven. En dat geldt voor honderden jongeren die gewoon hier om de hoek in Slotervaart wonen.' Zijn collega [Tobias Ebbens](#) gaat nog een stap verder: 'Niet iedereen kan leren participeren, kijk om je heen.'

“WE VOELEN ONS PIONIERS IN EEN NIEUW LAND”



De beruchte Kleiburgflat in de Amsterdamse Bijlmer is binnen een mum van tijd getransformeerd in een plek waar creatieven en zelfstandigen wonen. Zij verbouwden zelf de appartementen en runnen nu gezamenlijk het Burenhuis Van Buuren.

Drie jaar geleden verhuisden Nadine Faber met haar vriend naar de flat Kleiburg in de Amsterdamse Bijlmer. De typische honinggraatflat stond op de nominatielijst om gesloopt te worden. Als laatste redmiddel om de kolos te behouden voor sloop schreef woningbouwvereniging Rochedale een prijsaanvraag uit waarbij de winnaar de flat Kleiburg voor €1,00 van hen mocht overnemen. Het winnende ontwerp was uiteindelijk van Consortium deFlat (KondorWessels was één partij van het consortium). De liften aan de buitenkant werden verwijderd en nieuwe exemplaren zijn binnen in de flat geplaatst. De verf van de gevels van de flat is eraf gezandstraald waardoor nu de ruwe beton zichtbaar is. De beruchte bergingen op de begane grond en ook de openbare binnenstraat werden getransformeerd tot woningen met veel glas. In het voorjaar ontvingen de architecten NL Architects de belangrijkste Europese architectuurprijs de Mies van der Rohe Award voor het project. Ook is de flat genomineerd voor de Dutch Design Award. Alle nieuwe bewoners kregen de kans om de woning van binnen helemaal zelf te verbouwen en op te knappen.“

We hebben jaren in een woongroep op de Herengracht gewoond. Hartstikke leuk, maar als je ouder wordt wil je ook wat meer voor jezelf hebben. Toen we voor het eerst in de flat kwamen kijken lag er bloed in het trappenhuis en poep op de vloer en was alles dichtgespijkerd. Maar toch: wat een groen om de flat heen en wat een uitzicht! Ik ben in een groen dorp opgegroeid, dus dat sprak me ontzettend aan. En voor de prijs waar we dit appartement voor kochten kun je nergens anders in Amsterdam zo ruim wonen,” vertelt Nadine aan haar houten tafel in de woonkamer.

Vanaf het begin was er een goede sfeer tussen de kopers. Er wonen zo’n 1.000 mensen in 500 woningen. “We hadden al snel een enthousiaste Facebook-groep Kleiburgklust en op borrels van de projectontwikkelaar kwamen leuke mensen. Gelijkgestemden ook: veel zelfstandigen, veel creatieven. We hebben alles zelf in het huis opgeknapt, mijn vriend Micha is aannemer.”

Al snel ontstond er een groot saamhorigheidsgevoel bij de nieuwe bewoners. Op een snel aangemaakte Facebookpagina konden burens bij elkaar gereedschap lenen of even een printje bij de buurman uitdraaien. Er werden allerlei ideeën uitgewisseld van wat de bewoners nog meer met elkaar konden ondernemen.

Zo ontstond ook het idee van Burenhuis Van Buuren. Dat is een ruimte op de begane grond van de Kleiburgflat, waar alle bewoners en andere burens welkom zijn. Om te hangen, je burens te ontmoeten, je foto's te exposeren, je kind te laten spijkerpoepen, een potje schaak te spelen, een bakkie leut te drinken, een potje binKo te spelen, mee te doen aan de flatKwis, een film te kijken bij filmhuis 'Flatscreen', een koppie soep te eten, te vingerverven, te breien of wat voor idee je ook maar hebt. Zolang het maar voor iedereen leuk is.

"We zouden onszelf niet echt idealisten noemen, maar toen we van de Herengracht naar de Kleiburgflat in Zuidoost verhuisden werd wel onze pioniersgeest aangewakkerd. We zagen juist allerlei mogelijkheden in en rondom de flat omdat het daar zo lang stil had gelegen. Er is niet echt een gezellige plek om koffie te drinken of om elkaar te ontmoeten. Met Van Buuren willen wij een plek creëren waar mensen kunnen werken, eten, workshops kunnen volgen en nog veel meer."

En dus werd er een hardlooppwedstrijd georganiseerd (KleiburgKlim), waarin de tien verdiepingen van deze betonnen reus moest worden beklommen. En komen er exposities en een kinderprogramma Kleileuk. "Ik heb het gevoel invloed uit te kunnen oefenen op mijn leefomgeving. De Bijlmer is als een modelstad gebouwd. Dat is niet altijd even goed gegaan, maar het geeft een groots gevoel om daar deel vanuit te maken. Het is geweldig om hier te wonen. Juist vanwege de rauwe randjes en de vele culturen voelen we ons echt pioniers in een nieuw land. Je kunt helemaal jezelf zijn, want er is geen standaard."



3. BURGERINITIATIEF & DE OVERHEID



In de participatiesamenleving wordt veel belang gehecht aan vrijwilligers en burgerinitiatieven. De overheid verwacht ook van mensen dat zij zich in nieuwe verbanden van onderaf opnieuw organiseren. Er is inderdaad veel initiatief vanuit de samenleving en een samenleving met veel eigen initiatief is meer weerbaar dan een passieve samenleving. De [Kleiburgflat](#) in de Amsterdamse Bijlmer is hier een voorbeeld van. Maar uit ons actieonderzoek komt ook een andere kant naar voren.

De overheid juicht initiatief van burgers toe, maar vooral als het binnen de beleidskaders van diezelfde overheid past. Dit wordt in de literatuur ‘gepland burgerschap’ genoemd. Bij ‘geleefd burgerschap’ zijn de bewoners juist kritisch ten opzichte van het beleid. De WRR wijst er in het rapport ‘[Vertrouwen in burgers](#)’ op dat de overheid weinig oog heeft voor dit ‘geleefd burgerschap’. Een voorbeeld hiervan is bewoner [Tineke](#). Zij is al jarenlang actief in [Hillegersberg](#), Rotterdam, en verwoordt het als volgt: ‘Het lijkt wel alsof de overheid alleen aan burgerinitiatieven mee wil werken als het binnen haar eigen agenda past.’ De overheid heeft vaak twee petten op: enerzijds ruimte laten aan initiatieven vanuit de samenleving, anderzijds vindt de overheid het moeilijk om los te laten, ook omdat zij vaak nog wel een deel van de kosten betaalt. [Henk en Jacqueline](#) zijn vrijwilligers bij een buurtcentrum in [Ypenburg](#): ‘Het probleem is dat de overheid de verantwoordelijkheid wil afstoten, maar de controle wil behouden. Dat zorgt voor wantrouwen en werkt verstikkend.’ [Yvonne Cornelisse](#), ambtenaar in [Amsterdam Nieuw-West](#): ‘Enerzijds heeft de overheid de behoefte om meer ruimte te geven aan maatschappelijke initiatieven. Anderzijds moeten we scherper op de kosten zijn.’

Bovendien, zo stelt onderzoeker Imrat Verhoeven van de Universiteit van Amsterdam tijdens onze slotbijeenkomst in Pakhuis de Zwijger, ben je met een burgerinitiatief vaak afhankelijk van hoe ambtenaren omgaan met de bureaucratie. ‘Een aantal regels worden dan weggestreept. Probleem is dat de bureaucratie wel nodig is, want het is publiek geld dat verantwoord moet worden. Maar er zijn mensen in de praktijk die te maken hebben verantwoordingsfabriek ‘de overheid.’ Dat is een probleem. We doen alsof de overheid een bedrijf is, burgers klanten zijn en dat bedrijf wil het beste resultaat voor zijn klanten zien. Daardoor controleert de overheid primair op cijfertjes en op geld dat wordt uitgegeven. In plaats van dat de professional of de initiatiefnemer wordt gezien.’



Burgerinitiatieven brengen ook het gevaar mee dat mensen vooral voor hun ‘eigen groep’ initiatief willen tonen. In Ypenburg zijn we een voorbeeld tegengekomen van een buurtcentrum dat voorheen door professionals werd gerund en nu door autochtone vrijwilligers. Sinds deze omschakeling werden er geen koffieochtenden meer voor een specifieke doelgroep, zoals bijvoorbeeld Marokkaanse vrouwen, georganiseerd.

Tot slot zijn er voor het opstarten van een burgerinitiatief veel vaardigheden nodig: plannen schrijven, budgetteren, leidinggeven. Een groot deel van de samenleving – de mensen die überhaupt moeite hebben met participeren – kunnen ook moeilijk een initiatief starten of hier aansluiting bij vinden. “We kunnen vergelijkbare effecten verwachten als het gaat om zelforganiserende netwerken die worden ingezet voor zorg, arbeid, onderwijs of cultuur”, zo concludeert Justus Uitermark, hoogleraar samenlevingsopbouw. Zijn waarschuwing: zelforganisatie zal de tweedeling in ons land doen toenemen.

“Het risico is groot voor kwetsbare burgers dat zij de boot missen, omdat het nemen van initiatief vereist dat je iets onder woorden kan brengen. Dat je met een wethouder of een gemeenteraad kan praten. Burgerinitiatieven moeten niet iets worden van een kleine groep in de samenleving. Gemeenten moeten ontdekken hoe ze ervoor zorgen dat iedereen mee kan doen met een burgerinitiatief. Iedereen moeten kunnen participeren in de participatiesamenleving. Als iets knullig is geformuleerd kan je het niet als gemeente terzijde schuiven,” stelt Van Zutphen. Hier is onder de initiatiefnemers én onder ambtenaren bij gemeenten weinig oog voor. Laat staan dat er oplossingsrichtingen zijn.

“HET IS MAKKELIJKER OM IN EEN GROTE STAD TE WONEN DAN IN EEN DORP”



Kelly's dochter gaat naar het speciaal onderwijs een paar dorpen verderop en deed een beroep op de gemeente voor het vervoer. "Als ik aan de gemeente vraag hoe ik dit op kan lossen, dan is het antwoord dat het mijn probleem is. Maar wat als je je eigen probleem niet op kunt lossen?"

De zon schijnt volop in Herpen, het is zomervakantie. Esmay (7) en Stijn (5) bouwen een tent in de achtertuin, om later in te spelen. Kelly vertelt dat toen Stijn geboren werd, Esmay opstandig werd. "Ze werd een hele pittige peuter, met heftige buien, veel boosheid. Bij de kinderopvang vonden ze ook dat het gedrag van Esmay niet altijd normaal was."

Esmay had veel aandacht en structuur nodig, werd snel overstuurd en boos. De school kon hier niet echt mee omgaan; zo mocht Esmay niet mee op schoolreis omdat de school bang was niet genoeg toezicht op haar te kunnen houden. Via de huisarts en een zorgconsulent van de gemeente Oss werd er hulp gezocht bij Herlaarhof in Vucht, een centrum voor kind- en jeugdpsychiatrie.

"Bij de Herlaarhof wisten ze niet zo goed wat er aan de hand was. Men dacht aan een stoornis in het autistisch spectrum, hechtingsproblemen of een verstoorde ouder/kindrelatie. Vooral dat laatste vond ik heftig om te horen; dan krijg je toch het gevoel dat het aan jezelf ligt. Gelukkig werd dat uiteindelijk uitgesloten. Na allerlei onderzoeken kwam er geen diagnose uit. Daarom wilden ze Esmay drie maanden opnemen en daar naar school laten gaan, om haar goed te kunnen observeren. Dat vonden wij geen goed idee, een meisje van net vijf tussen allemaal veel oudere kinderen. Ook thuis wonen en daar naar school was geen optie voor ons, dat betekent iedere dag een uur heen en terug, dat is geen doen voor een klein meisje."

Uiteindelijk kwam het gezin er niet uit met de Herlaarhof en hebben ze zelf contact gezocht met Maashorst, een zorginstelling voor jeugdhulpverlening en speciaal onderwijs in Reek, op vijf kilometer van het huis van Kelly.

"Eigenlijk hadden we daar eerder naar toe moeten gaan en niet helemaal naar Vught. Maar dat werd aangeraden door de gemeente, ook al was het veel verder voor ons. Volgens mij moeten die organisaties ook klanten binnenkrijgen. Esmay gaat nu naar school op de Maashorst. Daar hebben ze kleine klassen met veel structuur. Het gaat nu beter met Esmay."

Het afgelopen jaar ging Esmay iedere dag met een taxi van huis naar school; betaald door de gemeente. In mei heeft de gemeente laten weten deze taxi vanaf het nieuwe schooljaar niet meer te vergoeden omdat de afstand tussen het huis en de school te klein is.

“Eén kilometer, dat is het hele probleem. De gemeente heeft het eerst wel betaald en laat nu kort voor het nieuwe schooljaar weten niet meer te betalen. Ik heb een bezwaarschrift ingediend en daar kwam geen reactie op. Toen heb ik iemand van de SP gebeld, die heeft het aan de wethouder gevraagd. De dag erna kwam er wel een antwoord: het bezwaarschrift is afgewezen. Mijn laatste hoop is een bezwaarcommissie. Daar moet ik nog voor opgeroepen worden, maar het schooljaar begint wel al over vier weken.”

“Als ik aan de gemeente vraag hoe ik dit op kan lossen, dan is het antwoord dat het mijn probleem is. Maar wat als je je eigen probleem niet op kunt lossen? Ik snap best dat de overheid vindt dat je eerst in je eigen netwerk moet kijken, maar als het dan niet lukt, dan moet de overheid er wel voor je zijn, niet te moeilijk doen met de regels.”

“Iedereen in ons netwerk werkt, mijn man en ik ook. De Maashorst heeft geen BSO, dus ik kan Esmay ook niet eerder langsbrengen. En zo'n jong meisje stuur je ook niet op de fiets door de polder. Ik weet niet hoe ik haar straks naar school moet krijgen, het is geen onwil. Tegen de gemeente heb ik gezegd dat ik haar op het gemeentehuis kom afleveren als er geen oplossing is. Het is misschien wel makkelijker om in een grote stad te wonen dan in een dorp. Daar zijn allemaal voorzieningen om de hoek, in een dorp is niet veel. Vroeger waren er misschien sterke netwerken in een dorp, maar nu is iedereen vooral druk.”



4. VERSCHIL IN NEDERLAND



Het contrast tussen Brabantse dorpen, de Haagse wijk Ypenburg en de verschillende voorbeelden in Amsterdam Nieuw-West zegt veel over de huidige uitwerking van de participatiesamenleving.

Directeur Kim Putters van het SCP constateert in ons onderzoek dat de participatiesamenleving er in de huidige vorm voor zorgt dat de kloof tussen kansarm en kansrijk groter wordt. 'De verschillen zijn van alle tijd, maar dat de scheidslijnen dieper worden is een beeld dat zich steeds meer bij ons nestelt,' zegt hij. Veel wordt afhankelijk van verschillende vormen van willekeur. De kwaliteit van het eigen netwerk, de inschatting van het wijkteam, maar ook het beleid van de eigen gemeente. Iedere gemeente gaat op een andere manier om met de zorg voor haar burgers en geeft het geld dat beschikbaar is voor zorg op een andere manier uit. Het is niet uitzonderlijk dat het budget in de laatste maanden van het jaar op is, waardoor mensen die aankloppen voor thuiszorg, jeugdzorg of geestelijke gezondheidszorg te horen krijgen dat ze moeten wachten tot het nieuwe jaar, als er weer geld beschikbaar is.

Een dubieuze situatie, vindt Putters, die de vraag oproept of de overheid nu genoeg doet om het bestaansniveau van haar burgers op pijl te houden. In de grondwet staat expliciet dat burgers recht hebben op bestaanszekerheid, woonzekerheid en gezondheidszorg. Het zijn de minimale voorwaarden voor welvaart en welzijn. 'Onze sociale grondrechten zijn gekoppeld aan een minimum,' zegt Putters. 'De vraag is waar de ondergrens ligt. Wat is de vertaling van de basisnorm, nu er zoveel verschillen tussen de verschillende gemeenten bestaan en het credo is *zolang de voorraad strekt*.' De Rijksoverheid zou een handvat moeten formuleren, zegt Putters, en zich verantwoordelijk moeten voelen voor de controle op dit basisbeginsel. Juist nu de zorg is gedecentraliseerd en bij gemeenten terecht is gekomen. Maar daarvan is geen sprake. De rijksoverheid heeft zijn handen ervan afgetrokken. Er zijn geen kwaliteitsvoorwaarden gesteld, geen normen en richtlijnen waaraan iedere gemeente zich moet houden. Een gegeven dat bij het College voor de Rechten van de Mens voor de nodige hoofdbrekens zorgt.

Zowel de Brabantse dorpen [Ravenstein](#) als [Schaijk](#), waar wij onderzoek deden, hebben te maken met krimp en met wegtrekkende voorzieningen. Ravenstein valt onder de grote gemeente Oss, Schaijk is met twee andere kernen een zelfstandige gemeente. Met de wegtrekkende voorzieningen wordt Kelly, die een dochter heeft die een paar dorpen verderop naar het speciaal onderwijs gaat, geconfronteerd. 'Het is misschien makkelijker om in een grote stad te wonen dan in een dorp. Daar zijn allemaal voorzieningen om de hoek, in een dorp is niet veel.'

“WIJ WETEN WAT LOKAAL SPEELT”



Zorgcoöperatie Schaijk is een groot succes met ruim 50 vrijwilligers en 600 leden. "Ons doel is dat we over tien jaar niet meer bestaan, omdat mede door ons de sociale cohesie in Schaijk zo sterk is dat we niet meer nodig zijn en mensen weer spontaan voor elkaar zorgen."

Vijftien oudere buurtbewoners zitten aan de koffie met koek in ontmoetingscentrum Onder de linde, middenin Schaijk. Elke dag kan men elkaar hier ontmoeten, even eruit te zijn. De ene bewoner komt vaak, een andere is er pas voor de tweede keer, maar allemaal komen ze uit Schaijk.

Twee vrijwilligers zijn gastheer- en vrouw deze middag en ook voorzitter Bianca Verkuijlen van Zorgcoöperatie Schaijk is present. Lachend hoort zij de verhalen van de ouderen aan. Vanmiddag gaat het over mobiele telefoons. Wat je ermee kunt en waarom het handig kan zijn. Maar er wordt ook over de ins en outs van het dorp gepraat. Volgens een mevrouw 'wordt er niet geroddeld, maar praten we wel veel.'

Bianca: "We hebben een boodschappen- en klussendienst voor dagelijkse zaken. Onze vervoersdienst brengt mensen naar winkels of vrienden en familie. En de buurtbus zorgt voor vervoer naar dorpen in de buurt en het ziekenhuis in Uden. De oude buslijn is door het vervoersbedrijf opgeheven, daar zijn wij samen met anderen op ingesprongen. Hier in het ontmoetingscentrum kunnen mensen op een laagdrempelige manier terecht voor een praatje, maar ook de notaris houdt bijvoorbeeld een inloopspreekuur."

Acht jaar geleden werden de contouren van de nieuwe WMO zichtbaar, de wet die onder andere mantelzorg en voorzieningen om langer thuis te wonen, regelt. In de WMO dreigden gaten te vallen voor ouderen, voorzieningen hielden op te bestaan. Vooral voor kwetsbare mensen werd het moeilijker om zelfstandig hun leven te leven. Stichting Belangenbehartiging Ouderen Landerd heeft destijds een enquête onder inwoners in Schaijk gehouden. Waar is behoefte aan? Wat hebben mensen in de toekomst nodig?

"De grootste behoefte zat 'm in hele basic diensten: boodschappen, klussen en vervoer. Hieruit is Zorgcoöperatie Schaijk ontstaan, een organisatie voor en door mensen in het dorp. We hebben nu ruim 50 vrijwilligers en 600 leden. Dat vind ik eigenlijk nog veel te weinig, uiteindelijk zou iedereen mee kunnen doen," vertelt Bianca. "Het meest bijzondere is dat we ook twee professionals aansturen: een wijkverpleegkundige en een jeugdpreventiewerker."



De wijkverpleegkundige is eigenlijk weer zoals het vroeger was: iemand die weet wat er in het dorp speelt, wat er achter de voordeur gebeurt en daarop in kan spelen. De jeugdwerker kent de jongeren in Schaijk, weet op welke plekken ze hangen en wat hun problemen zijn. Zij heeft korte lijnen met bijvoorbeeld welzijnswerkers, jeugdzorg en de politie. De professionals worden betaald door verschillende zorg- en welzijnspartijen en de gemeente, maar ik stuur hen als vrijwilliger vanuit de zorgcoöperatie aan.”

Zorgcoöperatie Schaijk heeft goed contact met de gemeente Landerd, waar Schaijk onder valt. “Zij snappen waar we mee bezig zijn, waar we aan bouwen en ondersteunen ons ook. Hetzelfde geldt voor zorg- en welzijnsinstellingen. Er is geen gevoel van concurrentie, we snappen dat ieder zijn eigen taak heeft. Alleen met de zorgverzekeraars is het moeilijker. Er zijn twee grote verzekeraars in Schaijk, maar toch lukt het niet om met hen tot afspraken te komen. Omdat we allemaal vrijwilliger zijn moeten we ook prioriteiten stellen, goed bepalen waar we energie insteken,” legt Bianca uit.

De solidariteit die past bij een zorgcoöperatie heeft de toekomst, is de overtuiging van Bianca. “Wij weten veel beter wat er lokaal speelt dan een grote instelling. Wanneer we het onderling kunnen regelen, dan hoeft de gemeente of een zorg- of welzijnsorganisatie het niet meer te doen; zelf doen wat je zelf kunt. Je leven wordt er ook beter van wanneer je wat voor een ander doet. Mijn schrikbeeld is dat een overleden Schaijkenaar pas na zes weken wordt gevonden, omdat er niemand naar omkeek. Dat wil ik voorkomen.”

“Ons doel is dat we over tien jaar niet meer hoeven bestaan. Dat mede door ons de sociale cohesie in Schaijk zo sterk dat we niet meer nodig zijn en mensen weer spontaan voor elkaar zorgen.”

5. SAMENREDZAAMHEID



Eén van de kerngedachten van de participatiesamenleving is dat ‘samen leven’ voorop moet komen te staan. Voorzitter [Bianca Verkuijlen](#) van Zorgcoöperatie Schaijk vindt dat je leven wordt verrijkt wanneer je wat voor een ander doet. Sterker nog, een vrijwilligersverband als een zorgcoöperatie zou beter weten wat in een buurt speelt en zo beter dan de overheid in kunnen spelen op lokale behoeften. Verkuijlen erkent dat mensen druk zijn met zichzelf én dat de overheid niet alles kan doen. In haar optiek is een zorgcoöperatie een verbindende schakel in de samenleving.

Niet langer loopt de overheid voorop, maar de samenleving zelf. [Wil Princen](#) is voorzitter van de Dorpsraad van het Maasstadje Ravenstein en noemt voor elkaar zorgen de basis van een gemeenschap. Ook terwijl iedereen druk is met haar of zijn baan, kinderen naar voetbal gebracht moeten worden en we aan zelfontplooiing willen doen, moeten we een grote betrokkenheid hebben bij elkaar. Voor als het lastig wordt, moet je volgens Princen op elkaar terug kunnen vallen.

Zelfredzaamheid speelt een cruciale rol in de overgang van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving. Waar het decennia lang vanzelfsprekend was om voor zorg en ondersteuning aan te kloppen bij de overheid, is het nu de bedoeling om eerst het eigen sociale netwerk in te schakelen. Of het nu gaat om gedragsproblemen bij kinderen, dementerende ouderen of schuldenproblematiek, er moet eerst een beroep worden gedaan op familie, vrienden en burens, voordat iemand in aanmerking komt voor professionele hulp via de gemeente.

Zorgen voor vrienden en familie is volgens de overheid cruciaal om zorg goed en betaalbaar te houden. Keukentafelgesprekken zijn gecentreerd rondom de vraag: wat kunt u zelf nog doen en wie kan u helpen bij de rest? Vaak wordt hierbij een zelfredzaamheidsmatrix gebruikt, zodat ‘objectief’ in kaart kan worden gebracht hoe iemands netwerk ingezet kan worden en wat – in laatste instantie – door de overheid moet worden geregeld.

Naasteliefde en nabuurschap, het klinkt zo mooi, maar zo simpel is het in de praktijk niet. Volgens Evelien Tonkens, hoogleraar burgerschap aan de Universiteit van Humanistiek, blijkt dat slechts een op de tien hulpbehoevenden erin slaagt om het eigen netwerk met succes in te zetten. In een deel van de gevallen is er geen netwerk om aan te spreken, in andere gevallen kiezen de professionele hulpverleners van het wijkteam er bewust voor om persoonlijke relaties van de cliënt niet te betrekken.



De ene keer omdat het netwerk al veel doet en de cliënt niet een nog groter beroep wil doen, een andere keer omdat het gaat om intieme handelingen, die men als ongepast ervaart om door naasten te laten uitvoeren. Veel mensen laten dit liever doen door professionals die op afstand staan.

Maar juist voor mensen is het een bijzonder onaangenaam idee om zijn familie of burens in te moeten schakelen, aldus Evelien Tonkens. Het kan heel beklemmend dat de zorgprofessionals van het wijkteam zo nadrukkelijk vragen of je geen zus of buur hebt die je kan helpen. Als ze die hadden gehad, dan hadden ze die meteen wel om hulp gevraagd.

Ook enkele van de ouderen tijdens een in ons onderzoek bezochte gezelschapsmiddag van de Zorgcoöperatie Schaijk zien niet alleen de heil in van familie, vrienden en burens die een steeds grotere rol moeten spelen. Zij ervaren dat nu vaak spreekwoordelijk dankbaarheid getoond moet worden. Vroeger was er een zakelijke relatie: mensen betalen belasting en sociale premies en krijgen daar zorg voor terug.

Eén van de pijlers van de verzorgingsstaat was juist dat mensen niet meer afhankelijk hoefden te zijn van kerk, weldoeners of hun naasten voor sociale zekerheid. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de emancipatie van het individu. Niet langer hoefde iemand in dankbaarheid zijn hoofd te buigen of in de omgeving van familie te blijven, maar men kon vrij leven. Door de grote nadruk van de overheid op hulp vanuit het netwerk en van vrijwilligers kan deze vrijheid onder druk komen te staan.



Bewoners, professionals en deskundigen hebben ons een inkijkje gegeven in de praktijk van de participatiesamenleving op verschillende plekken in het land.

Een participatiesamenleving waarin iedereen meetelt en een bijdrage kan leveren, is een mooi ideaal. Echter, zover zijn we nog lang niet. We formuleren daarom op basis van ons actieonderzoek vijf aandachtspunten:

1. Het verhaal van wat de participatiesamenleving is en zou moeten zijn, moet veel meer inhoudelijk geladen worden. Hieraan ligt een fundamentele keuze ten grondslag over de inrichting van de samenleving. Nog meer decentralisaties, zoals bijvoorbeeld in Scandinavië? Of toch het behoud van een sterke navelstreng met Den Haag? Wat mag de burger nog van de overheid verwachten? En wat moeten burgers van zichzelf en elkaar verwachten? Deze vragen moeten expliciet worden beantwoord worden, zowel lokaal als landelijk.
2. Daarnaast roept ons onderzoek de vraag op wat de basisnormen zijn in Nederland? Waar zou iedere burger aanspraak op moeten kunnen maken, ongeacht waar hij of zij woont? De landelijke overheid zou een minimumniveau kunnen koppelen aan de sociale grondrechten en zo een afdwingbaar stelsel van basisvoorzieningen kunnen creëren.
3. Uit ons onderzoek komt het beeld naar voren dat de gemeente nu heel direct beslist over het toewijzen van hulp. Dit zorgt voor verschillende petten en een begripsverwarring over de verschillende rollen die de overheid aanneemt. Hierdoor ontstaat onvrede onder burgers en een verdere vergroting van de kloof tussen burger en overheid en bestuur. De beslissingsbevoegdheid omtrent het toewijzen van hulp zou meer op afstand van de (lokale) overheid gezet moeten worden.
4. De afgelopen jaren is veel geëxperimenteerd met burgerparticipatie. Uit ons onderzoek blijkt dat de overheid vooral burgerparticipatie wenselijk vindt wanneer dit past binnen haar eigen beleidsdoelen. Het eerder genoemde onderscheid naar [‘geleefd’ en ‘gepland’ burgerschap](#) is hierbij van belang om in ogenschouw te nemen. Daarnaast is er momenteel nog te weinig zicht op *good practices* en werkzame bestanddelen. Hierdoor ontstaat het gevaar dat het – soms verkeerde – wiel te vaak opnieuw wordt uitgevonden.
5. Tenslotte zijn veel goedbedoelde initiatieven om burgers mee te laten participeren of denken niet altijd weggelegd voor kwetsbare burgers. Uit het eerder genoemde WRR-rapport blijkt dat veel mensen, zelfs met voldoende informatie, niet in staat zijn de juiste beslissingen te nemen. Het vergt een grote maatschappelijke inspanning om ook ruimte scheppen voor kwetsbare burgers om hen mee te laten beslissen en mee te laten doen.

Geïnterviewde personen

Bewoners

- Tineke van Oosten
- Kelly (volledige naam bekend bij onderzoekers)
- Wil Princen
- Abdelhamid Idrissi
- Bianca Verkuijden
- Shirine al Hibibi (gefingeerd, echte naam bekend bij onderzoekers)
- De heer Rienstra
- Mevrouw Paradijs (gefingeerd, echte naam bekend bij onderzoekers)
- Mieke Tettero
- Charlotte Henst en Loes Kellendonk
- Lady den Heyer
- Conrad Bons
- Nadine Faber
- Henk en Jacqueline (volledige naam bekend bij onderzoekers)
- Tahir (volledige naam bekend bij onderzoekers)
- Gerard (volledige naam bekend bij onderzoekers)

Professionals

- Evelien Tonkens, Universiteit voor Humanistiek
- Imrat Verhoeven, Universiteit van Amsterdam
- Reinier van Zutphen, Nationale ombudsman
- René Peters, Tweede Kamerlid CDA
- Dick Rijken, lector De Haagse Hogeschool
- Han Paulides, directeur WMO Radar
- Piet Hein Jonkergouw, wethouder gemeente Landerd
- Medewerker Leidschenveen & Ypenburg Xtra
- Nina Hanson, toenmalig meidenwerker Nieuw-West
- Karst Overwijk, oud-bestuurslid Bewonersplatform Ypenburg
- Edith Wolvers, ambtenaar gemeente Rotterdam
- Jurenne D. Hooi, directeur MaDi Zuidoost
- Ronald Nimpfen, schuldhulpverlener Nieuw-West
- Tobias Ebbens, coördinator Jongeren Service Punt Nieuw-West
- Anita Vos, stadsdeeldirecteur Leidschenveen-Ypenburg
- Sandra Charlouis, Wijkzorgteams Scheveningen
- Roeland van Geuns, lector Armoede Interventies, Hogeschool van Amsterdam
- Yvonne Cornelisse, Opdrachtgever Sociaal, Stadsdeel Nieuw-West

