

# Klaar voor de participatiesamenleving?

**Wat zou de participatiesamenleving moeten inhouden? De Rekenkamercommissie Peel en Maas onderzoekt de bereidheid van burgers om bezuinigingen en decentralisaties op te vangen.**

**V**an iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.' Zo werd de participatiesamenleving in de Troonrede toegelicht. De regering verwacht veel van de zelfredzaamheid van burgers om de uitvoering van taken rondom zorg en werk in de nabije toekomst mogelijk te maken. Maar is de samenleving daar wel toe bereid en er voor uitgerust?

## Participatiesamenleving

Het kabinet Rutte II en veel lokale overheden willen in de toekomst vaker een beroep op de zelfredzaamheid van burgers doen. Zij beschouwen dit als essentieel en onvermijdelijk, onder meer om de bezuinigingen en de decentralisaties goed te kunnen uitvoeren. Het idee van de participatiesamenleving, dat onder meer inspiratie vindt in *big society, small government* van de Engelse overheid, vereist dat inwoners zelf de handen uit de mouwen steken. De overheid voert zorgtaken niet meer zelf uit, maar laat ruimte aan de samenleving om met eigen oplossingen te komen.

De overheid stelt zich ten opzichte van die oplossingen vooral faciliterend op, inwoners houden het ini-

tiatief.<sup>2</sup> Al vrij snel waren daarover de eerste kritische geluiden te horen. De overheid zou er al te gemakkelijk vanuit gaan, dat inwoners bereid en in staat zijn extra taken op het gebied van de drie decentralisaties - AWBZ, Participatiewet en jeugdzorg - uit te voeren en zo de participatiesamenleving vorm te geven.<sup>3</sup>

## Onderzoek

Peel en Maas, een gemeente in het noorden van Limburg, kent een traditie van actief burgerschap en zelfsturing.<sup>4</sup> Peel en Maas was één van de eerste gemeenten in Nederland die de overstap maakte van de gangbare gemeentelijke dienstverlening naar ondersteuning van zelfsturing door burgers zelf. Momenteel is in deze gemeente onder het motto 'de wissels om' een ontwikkeling gaande om, zeker bij de decentralisaties, de rol van inwoners te vergroten. Dat blijkt onder meer uit de Kadernota 2013-2016. Inwoners moeten zelf bepalen 'of en hoe ze een voorziening in stand willen houden'. Gemeente en gemeenschappen moeten 'samen afspraken maken welke voorzieningen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente (blijven) vallen en welke voorzieningen tot de verantwoordelijkheid van burgers horen'. Dit gebeurt vanuit de impliciete veronderstelling dat inwoners daartoe bereid en in staat zijn. Maar die aanname is gebaseerd op resultaten uit het verleden en vaak op andere of hooguit aanverwante terreinen, niet op de taken die nu op de gemeenten afkomen. Dergelijke aannames zijn een belangrijke opmaat geweest voor onderzoek naar de mogelijkheid en bereidheid van de samenleving in Peel en Maas om de gevolgen van de terugtrekkende overheid op te vangen. Deze vraag is beantwoord via een enquête onder de inwoners (respons van 385) en 19 interviews

- 1 Het onderzoek is uitgevoerd door derdejaars studenten van de opleiding Bestuurskunde in Tilburg, namelijk Boy Scholtze, Milou Tholen, Marieke van der Staak, Veerle Hendriks, Jeffrey van Meer, Pim van Dijk, Anke te Boekhorst en Loek Penninx.
- 2 Oude Vrielink, M.J., Van de Wijdeven, T.M.F. (2008) Bewonersinitiatieven. Een prachtkans voor wijken? in *Bestuurswetenschappen*, 62(3), p. 66-83; Van de Wijdeven, T.M.F. (2012) *Doe democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- 3 Twijfels over massale burgerparticipatie, *Binnenlands Bestuur*, 24 oktober 2013; Van de Wijdeven, T.M.F. Oude Vrielink, M.J., Boluijt, B. (2012). Wijkontwikkelingswerk in uitvoering! Over de stille ideologie van empowerment bij bewonersinitiatieven, in Van Montfort, C., Michels, A., Dooren, W. (eds.) *Stille Ideologie: onderstromen in beleid en bestuur*, Den Haag: Boom Lemma, p. 67-82.
- 4 Custers, J., Schmitz, G. (2012) *Zelfsturende vitale gemeenschappen. Ervaringen van de Proeftuin Zelfsturing*, Delft: Eburon.

met vertegenwoordigers van verschillende vormen van dorpsoverleg en zorginstellingen binnen de gemeente.

### Mate van verbondenheid

Uit onderzoek blijkt, dat mensen eerder participeren en zich inzetten voor hun omgeving wanneer zij zich hiermee verbonden voelen.<sup>5</sup> In de enquête is onderscheid gemaakt tussen drie niveaus: de gemeente Peel en Maas als geheel (44.000 inwoners), de eigen kern (Peel en Maas heeft 11 kernen) en de eigen straat.

De inwoners voelen zich het sterkst verbonden met hun kern en het minst met de gehele gemeente. Verder blijkt dat hoe ouder de respondenten zijn, hoe meer ze zich met hun straat of kern verbonden voelen. Inwoners die lid zijn van één of meer verenigingen voelen zich gemiddeld genomen wat sterker verbonden met hun straat, kern en gemeente dan inwoners die geen lid zijn.

### Tijd en vaardigheden

Verba, Schlozman en Brady hebben onderzoek gedaan naar de vraag waarom mensen (niet) participeren.<sup>6</sup> Zij concluderen dat ook de beschikking over vaardigheden en tijd van belang is. Op het moment dat de inwoners (in sterke mate) het gevoel hebben hierover te beschikken, is het potentieel voor de participatiesamenleving groter. Ook stellen zij dat inwoners zich eerder zullen inzetten als zij hiertoe uitgenodigd worden.

Uit de enquête blijkt, dat inwoners vinden dat ze over de vaardigheden beschikken die nodig zijn om te participeren, maar dat zij in mindere mate de benodigde tijd hebben en nauwelijks door familie of vrienden gevraagd worden zich actief in te zetten. Vooral respondenten tussen 65 en 74 jaar oud geven aan over voldoende tijd te beschikken om zich in te zetten. Respondenten tussen 15 en 19 jaar zijn hierover veel minder positief. Ook blijkt dat zij minder vaak gevraagd worden te participeren. Over de vraag of men over de benodigde vaardigheden beschikt om actief te participeren, zijn de respondenten tussen 20 en 34 jaar het meest positief en zij die ouder zijn dan 74 jaar het meest negatief.

Waarom hebben inwoners het gevoel niet over voldoende tijd te beschikken? Komt dit doordat ze geen



*Kessel, een van de kernen in Peel en Maas*

tijd hebben of omdat ze denken dat dit soort initiatieven (te) veel tijd kost? Als dit laatste het geval is, kan het zinvol zijn inwoners voor te lichten over de tijd die verschillende soorten initiatieven kosten.

### Decentralisaties

Over de komende decentralisaties zijn verschillende stellingen geformuleerd. De meeste hebben een wat algemene strekking. Dat heeft vooral te maken met de beschikbare informatie over de decentralisaties op het tijdstip van de enquête.

## Inwoners zijn bereid aan zorg en leefbaarheid in hun eigen omgeving bij te dragen

Inwoners zijn bereid aan zorg en leefbaarheid in hun eigen omgeving bij te dragen. Dit wordt bevestigd door de gesprekken met respondenten van dorpsoverleg. Ook zij vinden het reëel dat de overheid een

- 5 Putnam, R. (1995) *Making democracy work*, Princeton: Princeton University Press; Putnam, R. (2000) *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, New York: Simon en Schuster.
- 6 Verba, S., Schlozman, K.L., Brady, H.E. (1995) Beyond SES: A resource model of political participation, in *American Political Science Review*, 89 (2): p. 271-294.

	Score van de respondenten	Leeftijdsgroep met de hoogste score	Leeftijdsgroep met de laagste score
Het is een taak van de inwoners van mijn kern om ervoor te zorgen dat ouderen hier van hun oude dag kunnen genieten	6,8	> 74	15-19
Het is een taak van de inwoners van mijn gemeente om ervoor te zorgen dat ouderen hier van hun oude dag kunnen genieten	6,1	> 74	20-34
Het is een taak van de inwoners van mijn kern om ervoor te zorgen dat kinderen hier veilig kunnen opgroeien	7,7	> 74	35-64
Ik ben bereid om boodschappen te doen voor mijn bejaarde buurman	7,6	65-74	15-19
Ik ben bereid om op te passen op de kinderen van mijn zieke buurvrouw	7,3	35-74	> 74
Ook mensen met een lichamelijke of geestelijke beperking maken actief deel uit van de samenleving	8,3	> 74	15-19
De buurtverenigingen moeten zelf rolstoelen aanschaffen die vrij te gebruiken zijn door hulpbehoevenden	1,9	15-19	65-74
De gemeente moet een uitgiftepunt voor rolstoelen faciliteren	6,8	> 74	15-19
Inwoners kunnen andere inwoners beter bij de maatschappij betrekken dan de gemeente	6,5	> 74	15-19
Bedrijven in de gemeente Peel en Maas moeten voorzien in 'beschutte' werkplekken	6,7	> 74	15-19
Als ik een vermoeden heb van schoolverzuim, meld ik dat bij de ouders van de desbetreffende scholier	3,7	> 74	15-19
Het is een taak van de gemeente om actief op schoolverzuim te controleren	4,8	> 74	35-64

Tabel 1: Stellingen over de drie decentralisaties

	Score van de respondenten	Leeftijdsgroep met de hoogste score	Leeftijdsgroep met de laagste score
De gemeente Peel en Maas weet wat er onder haar inwoners leeft	5	> 74	65-74
In de gemeente Peel en Maas krijgen inwoners de kans om zelf problemen aan te pakken	6,1	> 74	15-19
Als inwoners met initiatieven komen, worden deze te snel overgenomen door de gemeente	4,3	15-19	20-34

Tabel 2: Rol van de gemeente volgens inwoners

stapje terug doet. De grootste betrokkenheid ligt bij de kern. De oudere respondenten geven aan zorg de hoogste scores, wellicht omdat ze verwachten dergelijke zorg op (korte) termijn nodig te hebben. Dat is anders bij de stellingen, waarin het om concrete activiteiten gaat. Oudere respondenten voelen zich wellicht niet meer vitaal genoeg om dergelijke taken op zich te nemen.

### Rol van de gemeente

Tonkens merkt op dat het belangrijk is dat gemeenten inwoners de ruimte geven zelf initiatieven te ontwikkelen en uit te voeren.<sup>7</sup> Dat is de reden dat hier wordt ingegaan op de opstelling van de gemeente wanneer vanuit de samenleving initiatieven ontstaan. De inwoners zijn niet zeer positief, maar ook zeker niet zeer negatief over de houding van de gemeente

op het moment dat inwoners initiatieven ontwikkelen en uitvoeren. Zij zijn van mening dat ze voldoende ruimte krijgen zelf initiatieven te ontplooiën en dat de gemeente initiatieven niet te snel overneemt. Vanuit het dorpsoverleg en zorginstellingen wordt daar anders over gedacht. Zij ervaren juist dat de gemeente het initiatief vaak maar moeilijk uit handen geeft. Het is een taak van de gemeente de ruimte voor het ontplooiën van initiatieven van inwoners te creëren en te bewaken, maar daar inhoudelijk zoveel mogelijk afstand van te bewaren.

### Grenzen

Volgens de respondenten van het dorpsoverleg en van zorginstellingen vormen de vrijwilligers die actief zijn een redelijk goede afspiegeling van de inwoners van de gemeente. Het is echter wel vaak dezelfde groep die actief is. Als de gemeente daadwerkelijk bezuinigingen wil realiseren door de inwoners meer te laten doen, zullen meer mensen moeten worden geactiveerd.

7 Tonkens, E. (2008) *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerving en professionaliteit in de publieke sector*, Amsterdam: Van Gennep; Tonkens, E. (2010) De kwaliteit van burgerparticipatie in de stad, de casus bewonersbudgetten, in *Bestuurskunde*, 19 (4): p. 34-42.

Daarnaast houden inwoners er niet van taken opgelegd te krijgen. Als inwoners het idee hebben dat de gemeente hen tot vrijwilligerswerk oproept, zal dat een averechts effect hebben. Dat heeft ook met betrokkenheid te maken. Wanneer mensen zich niet bij een project betrokken voelen, zullen zij zich er niet voor inzetten. Inwoners moeten zelf het initiatief nemen, omdat ze het zelf willen en belangrijk vinden. Weinig respondenten van dorpsoverleg en zorginstellingen kunnen echter een concreet antwoord geven op de vraag hoeveel extra taken de inwoners aankunnen. Aan de ene kant is er ruimte voor meer participatie, al geven de respondenten aan dat veel vrijwilligers overbelast raken, anderzijds zijn er grenzen aan wat vrijwilligers op zich kunnen nemen.

De eerste grens is het aantal vrijwilligers en hun taken. Het is vooral lastig vrijwilligers te vinden die een trekkende rol op zich willen nemen. De tweede grens heeft te maken met de inhoud van het werk. De respondenten verwachten dat er na enige tijd een punt wordt bereikt, waar het uitvoeren van taken in de zorg niet mogelijk is, zoals bij moeilijke of zware zorgvragen. Daarvoor zijn professionals met bepaalde expertise of kwalificaties nodig.

Ook rondom veiligheid is de rol van inwoners beperkt. Daarnaast wordt privacy als grens genoemd. Voor (zorg)taken waar privacy belangrijk is, zullen professionals in plaats van vrijwilligers in actie moeten komen. Er is kortom bereidheid, maar de draagkracht van de samenleving is beperkt.

### Kosten

De stelling dat inwoners problemen in de gemeente goedkoper zelf kunnen oplossen dan de overheid, wordt positief beantwoord. Ruim 68% van de inwoners is het hiermee eens, 8% niet. Inwoners verwach-

ten voor taken op het gebied van zorg en leefbaarheid een vergoeding. Van hen is 57% het eens dat er een financiële vergoeding moet staan tegenover taken op het gebied van zorg en leefbaarheid (een minderheid van 18% is het hier niet mee eens). Dat neemt overigens niet weg dat in sommige gevallen, met name voor familie, uitzonderingen worden gemaakt. De stelling 'als ik geen financiële vergoeding zou krijgen, zou ik evengoed het huis poetsen van mijn (groot)ouders', kan met een score van 8 op grote instemming rekenen.

## Inwoners houden er niet van taken opgelegd te krijgen

### Besluit

Uit het onderzoek resulteert een aantal aandachtspunten voor (lokaal) bestuur en beleid. Zo is het belangrijk in te spelen op het niveau waar de betrokkenheid van de inwoners het grootst is. Hun betrokkenheid is groter naarmate ze tijd beschikbaar hebben. De gemeente kan duidelijk maken dat niet alle initiatieven evenveel tijd kosten en dat ook inwoners met minder tijd hun steentje kunnen bijdragen.

De gemeente moet er te allen tijden voor zorgen dat inwoners hun bijdrage zien als een middel waarmee zij zelf in en voor de samenleving actief kunnen zijn, niet als een manier van de gemeente om moeilijke beleidswijzigingen en bezuinigingen op inwoners af te schuiven. Zij dient daarbij de grenzen van de participatiesamenleving te respecteren. De vaste kern van vrijwilligers wordt momenteel al overvraagd. Voor belangrijke en zware (zorg)taken moet altijd de onvervangbare expertise van professionals beschikbaar zijn. ■

### Besef van vroeger

Aan het einde van de achttiende eeuw ontstond in Europa op grote schaal aandacht voor de geschiedenis. Die interesse groeide zelfs uit tot een verslaving, vertelt Marita Mathijssen in haar boek *Historiezucht. De obsessie met het verleden in de negentiende eeuw* (Nijmegen: Vantilt, 2013). Het verleden werd gedemocratiseerd, het besef van 'vroeger' werd een algemeen cultuurgoed. In de hoofden van de brede burgerij groeide langzaam het besef dat het verleden erbij hoorde. Op de foto paleis Huis en Bosch in Den Haag in 1788. Enkele jaren later zou een van de vleugels als Nationale Kunstgalerij in gebruik worden genomen.

