

*Lineke Joanknecht en
Rob van Pagée*

In dit hoofdstuk staat burgerschap centraal. Om te laten zien wat burgerschap anno nu betekent, duiken we de geschiedenis in. We analyseren de verzorgingsstaat en belichten de verschillende elementen die belangrijk zijn in relatie tot zorg en welzijn. René Clarijs heeft de geschiedenis van de jeugdzorg in kaart gebracht. We nemen zijn analyse als uitgangspunt. Hoe burgerschap zich door de eeuwen heeft ontwikkeld is te lezen in het hoofdstuk van Wijnand Mijnhardt.

Met de zinsnede ‘de maatschappij dat ben jij’ illustreren we welke inhoud er op dit moment aan burgerschap wordt gegeven. Dorien Pessers heeft in haar oratie (2003) een inspirerende bijdrage geleverd in het denken over burgers die verantwoordelijkheid naar zich toe halen. Daarmee komen we op de relatie tussen staat en actief burgerschap. Burgerschap door burgers zelf vorm en inhoud gegeven en niet gedicteerd door de overheid.

Het derde thema in dit hoofdstuk beschrijft de kansen voor modern burgerschap. Met gebruikmaking van het boek van Hansje Galesloot (2002) worden de mogelijkheden in kaart gebracht die burgerschap in de 21^e eeuw te bieden heeft.

Ten slotte gaan we in op de vraag welke krachten daarbij benut kunnen worden en wat dat betekent voor ‘professionaliteit’.

I.1 De verzorgingsstaat

Aan de hand van de geschiedenis van de jeugdzorg zoals geschetst door René Clarijs (2002), geven we aan hoe de verzorgingsstaat – maar ook het werkkterrein welzijn – zich heeft ontwikkeld en hoe de samenhang is tussen overheidsbemoeienis en privédomein. Op andere terreinen kunnen we een vergelijkbare ontwikkeling beschrijven, maar Clarijs heeft het mooi samengevat op het gebied van jeugd. Hij schetst de ontwikkeling van het stelsel van de jeugdzorg in Nederland. Systematische bemoeienis van de overheid – wij zijn nu niet

anders gewend – is in tijd gezien nog niet zo lang vanzelfsprekend. De gemeenschap, georganiseerd in kerkelijk verband, nam eeuwenlang zelf verantwoordelijkheid voor haar leden. De betrokkenheid van de overheid bij geïnstitutionaliseerde zorg begint omstreeks 1350 met het inrichten van de eerste weeshuizen naast wat de kerkelijke gemeenten doen en breidt deze activiteiten uit na 1600. Stadsbesturen zijn daarvoor dan verantwoordelijk. De wezen krijgen onderdak, eten, verzorging en eenvoudig onderwijs aangeboden. Na 1850 worden de weeshuizen uitgebreid met door de overheid georganiseerde opvoedingsgestichten voor verwaarloosde en misdadige kinderen. Het doel is de maatschappij te beveiligen tegen onmaatschappelijkheid van een deel van de burgers. Wetgeving op het terrein van de kinderbescherming treedt in werking in 1905. In dat decennium ontstaan ook de eerste Scholen voor Maatschappelijk Werk.

Na de Tweede Wereldoorlog wordt de methodiek van het *social case-work* door Marie Kamphuis uit de VS geïmporteerd. Hulpverleners worden een vak van professionals. De zorgsector krijgt een krachtige impuls door de oprichting van een apart Welzijnsministerie. De eerste echte vakminister heet Marga Klompé (1912-1986).¹ Zij vindt het feit dat burgers op de overheid rekenen als zorgende instantie vanzelfsprekend. Enigszins gekscherend is over haar beleid gezegd: voor elke gesignaleerde nood creëerde ze een nieuwe voorziening.

Maar ook vanuit de justitiële invalshoek neemt de aandacht voor jongeren toe: in korte tijd is na 1950 de jeugdcriminaliteit verdubbeld, het aantal onwettige kinderen verdrievoudigd. Nederland telt vierduizend joodse weeskinderen, twintigduizend kinderen van politieke delinquenten, er komen 8000 jongeren terug uit Duitsland die ‘politiek besmet’ zijn. Er is behoefte aan visie en aanpak: hoe bieden we goede zorg als samenleving? Wat is daarvoor nodig?

Het antwoord hierop wordt gevonden bij de kennisinstellingen. Universiteiten scheppen nieuwe academische specialisaties, zoals pedagogiek en orthopedagogiek. Opvang en verzorging van kinderen verandert in behandelen, ‘kinderen beter maken’. Zorg is vanaf nu vooral in handen van deskundigen, gericht op het vergroten van kennis over de problemen en op het ontwikkelen van geschikte methodieken en behandelwijzen: het doktersvak staat model. En de overheid financiert.

1 Marga Klompé wordt in 1956 de eerste vrouwelijke minister, met van 1956-1963 als portefeuille Maatschappelijk Werk. In 1963 voert ze de Algemene Bijstandswet in. Van 1966-1971 is ze minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. In 1969 verschijnt de Nota subsidiëring Jeugdbeleid, in 1970 de Nota Bejaardenbeleid.

DE 'ONMAATSCHAPPELIJKE' BURGER WORDT CLIËNT
Is de cliënt beter af met de groei in aandacht van professionals? Clarijs meent van niet. 'Tot aan de Tweede Wereldoorlog beslist de samenleving over de hulpvraag en over de oplossing', en direct daarna blijft dat zo. 'Het centrale punt in het stelsel wordt in deze periode gevormd door de deskundigen.' Zij focussen vooral op problemen, kinderen heten 'pupillen'. Ouders worden op afstand gehouden, hun opvoeding wordt overgenomen en tegelijk verliezen zij hun rechten. Tussen 1970 en 1990 neemt de aandacht voor de positie van cliënten toe in de zorg voor jeugdigen, gehandicapten en psychiatrische patiënten. Transparantie van handelen wordt belangrijker, in de psychiatrie komen Patiënten Vertrouwenspersonen, en de invloed van democratische psychologie en psychiatrie (o.a. de Frankfurter Schule) wordt ook in Nederland zichtbaar. De overheid doet pogingen om het stelsel van zorg te verbeteren, maar de rol van de professional blijft groot. Nieuwe doelgroepen, nieuwe methodieken: de markt van welzijn en geluk krijgt vorm. Clarijs: 'Toch blijft in het hulpverleningsproces de cliënt de zwakste partij. Men spreekt in deze jaren nog steeds van ongemotiveerde cliënten die daarmee hun recht op hulp verspelen. Ondanks een onmiskenbare cliëntenparticipatie in tal van instellingen, is de harde conclusie gewettigd dat zij voor de sector dienen als een schaamlap: methodisch en positioneel blijft de cliënt in een ondergeschoven positie verkeren.'

MOTOR VAN DE BUREAUCRATIE

De overheid heeft om goede zorg te kunnen leveren en het welzijn van haar burgers te bevorderen in de tweede helft van de vorige eeuw de professionals in het zadel geholpen. Vanaf de Tweede Wereldoorlog is hiervoor subsidie beschikbaar. Zo ontstaat er een zorgstelsel. Met de uitbreiding van zorg en meer aandacht voor welzijn komen er wetten en regels, protocollen. De bureaucratie doet zijn intrede. Tijdens de behandeling van de Wet op jeugdzorg (2004)¹ stelde staatssecretaris Ross-van Dorp dat het wat haar betreft aan de professionals is om te bepalen welke hulp geïndiceerd is. Het Rijk moet niet een bepaald model opleggen.

In de Marie Kamphuislezing (Van Lieshout en Van Pagée, 2005) wordt deze ontwikkeling wat de jeugdzorg betreft als volgt samengevat: 'De verzorgingsstaat garandeert goede zorg voor ouders en hun kinderen. Kinderwetten evolueerden in honderd jaar tot een Wet op

1 De Wet op de jeugdzorg is op 1 januari 2005 ingegaan. De wettekst is te vinden op www.jeugdzorg.nl.

de jeugdzorg. *What is in a name?* Van het begrip ‘kinderen’ naar het begrip ‘jeugdzorg’ laat precies zien waar het over gaat. Het zwaartepunt in de ontwikkeling verschoof daarmee verder van de cliënt naar het stelsel.’

Na 1990 ligt de nadruk op de systeemeisen, beheerd door managers: doelrealisering, doorlooptijd, kwaliteit, zorgprogramma’s en kostenbeheersing. Het regent bureaucratie. De tijd die het kost om de voorgeschreven hoeveelheid papierwerk af te handelen is omgekeerd evenredig met de tijd die een gezinsvoogd aan concrete hulp in een gezin kan besteden. De contacturen dalen: papierwerk 60% van de tijd, contact 40%. De verantwoordelijkheid van de professional geldt vooral voor de ‘afrekenbare prestaties’. In het onderwijs, de thuiszorg en bij de wijkpolitie liggen de zaken niet anders. Wat is er tussen de staat en zijn burgers aan de hand?

VERANDERINGEN IN DE VERZORGINGSSTAAT

De verzorgingsstaat heeft sinds het begin van de 21^e eeuw grote veranderingen ondergaan. Op vrijwel elk gebied – onderwijs, sociale zekerheid, arbeid en inkomen, zorg en veiligheid, belangrijke sectoren van de verzorgingsstaat – zijn stelselwijzigingen ingezet.

Een aantal sociale, economische, politieke en technologische ontwikkelingen zijn hierbij relevant voor de sector zorg en welzijn. Het Verwey-Jonker Instituut geeft in *Toekomstverkenning* (2005) als thema’s aan: de vergrijzing van de bevolking, multiculturele samenstelling van de samenleving, het tempo van het sociale leven en daarmee samenhangend het risico van tweedeling in de samenleving. Aan de ene kant mensen die mee kunnen met het hoge tempo van verandering en de eisen die aan burgers worden gesteld op het gebied van autonomie en mondigheid en aan de andere kant de mensen die daaraan niet kunnen voldoen, omdat ze daartoe beperkt worden, fysiek, psychisch of financieel. Er is pluriformiteit in culturen; daarnaast is er diversiteit in huishoudens: naast het traditionele gezin zijn er andere samenlevingsvormen. Het aantal mensen dat alleen leeft lijkt toe te nemen en daarmee de kans op eenzaamheid, op sociaal isolement. Het risico van discriminatie, onbegrip en uitsluiting is aanwezig, aandacht voor samen leven op lokaal niveau is essentieel. Mensen hebben steeds meer vrije tijd, die ook besteed moet worden.

1.2 Actief Burgerschap

De veranderingen in de samenleving voltrekken zich parallel met de politieke trend van een inkrimpende verzorgingsstaat. De overheid

legt het accent op autonomie van burgers. Ook hier zien we een verschuiving. Het juridisch burgerschap – als lid van de samenleving heb ik rechten die ik kan eisen – verandert steeds zichtbaarder in een emotioneel burgerschap – als lid van de samenleving ben ik mee verantwoordelijk voor die samenleving en doe ik mee vanuit betrokkenheid. Deze trend is geleidelijk ontstaan. Eind jaren zeventig van de vorige eeuw startte de decentralisatie bij de overheid. Een aantal bestuurlijke staatstaken werd afgestoten. De breedte van de verzorgingsstaat was te complex om vanuit het rijksniveau nog verantwoord te kunnen beheersen. De overheveling van het bestuur van het rijk naar provincies en gemeenten, de lagere overheden was onontkoombaar om de balans in het pakket te kunnen houden. Decentraliseren om beter te kunnen aansluiten bij de behoeften van burgers: meer op maat. Door op het niveau van de provincie, gemeente, besluiten te nemen over wat er nodig is en hoe middelen verdeeld moeten worden, is er meer inspraak en betrokkenheid mogelijk.

Autonomie van burgers zoals de overheid die benadrukt betekent een grotere mondigheid, tegelijkertijd houdt het ook het risico in dat een mondig deel maatschappelijke besluiten neemt voor het niet mondig deel.

Een zuiniger overheid was ook steeds een overheid die de goed geïnformeerde burgers meer verantwoordelijkheid wilde geven. Daarvoor fungeerde een maatschappelijk middenveld dat het ‘polderen’ tot een erkend werkwoord maakte: overleg tussen de staat, de markt en de georganiseerde sociale partners.

SAMENHANG VERZORGINGSSTAAT EN BURGERSCHAP

De verzorgingsstaat die in driekwart eeuw is opgebouwd komt, onder invloed van de hierboven beschreven ontwikkelingen, op twee manieren onder druk aan het eind van de 20^e eeuw.

In de eerste plaats vanwege de financiering. Voor zorg aan burgers van de wieg tot het graf is geld nodig, vooral naarmate vergrijzing toeneemt en bevolkingsgroei afneemt. Er is ook steeds meer geld nodig doordat er meer eisen worden gesteld aan de kwaliteit van leven en zorg. De economie is de basis voor welvaart en welzijn. In 1973 merkt Nederland bij de eerste oliecrisis voor het eerst dat het draagvlak van de welvaart in ons land voor een groot deel bestaat uit grondstoffen die kunnen opraken.

In de tweede plaats komt de verzorgingsstaat onder druk door de individualisering, de behoefte van mensen om zelf te bepalen hoe ze willen leven, waar ze hun tijd aan besteden, hun besef recht te hebben op autonomie en eigen keuzes te kunnen maken. Autoriteiten, be-

ambten, functionarissen en uiteindelijk professionals krijgen te maken met cliënten die steeds meer voor zichzelf willen opkomen. Deze tendens is er op alle gebieden: het nieuwe leren in het onderwijs, kleinschaligheid in de psychiatrie, patiëntenverenigingen in de gezondheidszorg, meer inbreng van toekomstige gebruikers als het gaat om het realiseren van huisvesting. Van de cliënten op het terrein van de jeugdzorg is onder andere door Fiet van Beek (2004) onderzocht wat dat betekent. Cliënten willen informatie, beheer over hun situatie en samenhang in de dienstverlening. Binnen een paternalistische traditie van zorg en welzijn moet dat wel leiden tot een discussie over een nieuwe rol van professionals als dienstverleners. Het gaat over een andere verdeling van verantwoordelijkheden van vrager en aanbieder.

DE MAATSCHAPPIJ: DAT BEN JIJ

Pessers (2003) beschrijft de staat met behulp van enkele metaforen. Zoals wij vroeger over 'Vadertje Staat' spraken, zo benoemt zij met de termen 'Big Mother' en 'Big Brother' andere gedaantes van ons politieke systeem. Zij bespreekt de verschuiving van de 'Big Father', de patriarchale, autoritaire, formalistische staat naar de communicatieve, faciliterende, gedogende, luisterende, responsieve en interactieve overheid: 'Big Mother'.

Zij gebruikt het beeld van 'Big Brother' als een verwording van de 'Big Father': de staat heft de grenzen op tussen de publieke en de privé-sfeer. Zo'n controlerende staat grijpt diep in de intieme levenssfeer van mensen in. Het gaat haar echter vooral om het omgekeerde: de personalisering van de publieke sfeer.

Want wat doet de burger met het openbare leven? Hoe stelt hij zich op tegenover de staat? Als we kijken naar het publieke beeld dat de media ons schetsen van de huidige burger, dan ziet dat er niet best uit. De burger zou geen burgerschapsmoraal meer hebben, zou zich niet meer weten te gedragen, zou geen waarden en normen meer kennen. De burger wil ook buiten de deur zeggen wat hij denkt. Hij wil vrijheid van handelen, vrijheid van meningsuiting, maar stelt de overheid aansprakelijk voor de gevolgen.

Tegen deze achtergrond willen wij ingaan op de ontwikkeling van modern burgerschap.

1.3 Kansen voor modern burgerschap

In het laatste deel van de vorige eeuw is de persoonlijke levenssfeer zo krachtig ontwikkeld, dat burgers de overheid rechtstreeks aanspreken

alsof het een directe partner is. De overheid garandeert mij mijn werk, mijn zekerheid, is mijn vangnet; de burger weet niet beter. Instituties, professionals en regelgeving staan de burger ten dienst, we gaven het voorbeeld op het terrein van de jeugdzorg. Nieuwe zorgen? Nieuwe voorzieningen.

De burger en de staat zijn, zoals Pessers dat als jurist noemt, in een ‘wederkerige rechtsbetrekking’ terechtgekomen. De burger werkt mee aan een politiek systeem, als dat vooral bijdraagt aan de eigen persoonlijke ontplooiing. Echter het fundament van onze rechtsstaat vraagt een bijdrage van burgers aan het politieke systeem ten behoeve van sociale verandering, een algemeen belang.

Interessant is daarom dat Pesser het volgende beweert: in een zoektocht naar persoonlijke ontplooiing maakt het individu eigen morele afwegingen. Dit persoonlijke stempel – dat wat ik nodig heb – formuleert het individu vervolgens vanzelfsprekend als hetgeen hij van de staat verwacht. Maar de staat gaat over rechten. In het verlengde van die persoonlijke verwachtingen ligt het recht op zelfbeschikking. Het gaat dan niet meer om burgerschap, maar om ‘mijn’ burgerschap. ‘Deze ontwikkeling’, aldus Pessers, ‘staat haaks op het klassieke burgerschapsideaal dat een politieke ruimte veronderstelt waarin de burger zijn private universum overstijgt en zich verplaatst in de belangen en toekomst van zijn gemeenschap.’

Als de persoonlijke wensen van een individueel beleefd burgerschap de doorslag gaan geven, loopt de samenleving als geheel risico’s. Het individuele burgerschap gaat dan functioneren als een ‘Big Brother’ die de staat tot een instrument van zijn persoonlijke ontwikkeling maakt. Zorg voor mijn veiligheid, zorg voor mijn gezondheid, zorg voor de kwaliteit van mijn leven, noem maar op. Dat maakt in Pessers ogen de staat tot een ‘naar infantilisering neigende moederlijke staat’. Bij de invulling van modern burgerschap gaat het vooral om het nemen van verantwoordelijkheid die rekening houdt met de behoefte van persoonlijke ontplooiing, maar grenzen kent als het gaat om de persoonlijke aanspraken ten opzichte van die staat. Het gaat om een verhouding tussen burger en overheid die balans aanbrengt tussen geven en nemen, tussen privéverlangens en collectieve noodzaak. Dit zal een spanningsveld blijven. Alleen bij ‘een kritisch onderscheid tussen de persoonlijke levenssfeer, de publieke sfeer en de politieke sfeer’ blijft de rechtsstaat zijn betekenis houden, aldus de conclusie van Pessers.

Maar hoe vallen de nadruk op de eigen krachten en talenten van individuele burgers te rijmen met de zorg en het welzijn dat de rechtsstaat te bieden heeft? Voor een antwoord op deze vraag maken we gebruik

van *Dragers en Schragers, sleutelfiguren in de lokale samenleving* (Galeslout, 2002).

DE TERUGTREKKENDE OVERHEID

Hansje Galeslout stelt: 'De term individualisering is misleidend, want het individu maakt zich niet los van de samenleving, maar geeft die band op een andere manier vorm. De moderne mens gaat een ander soort bindingen aan, niet minder bindingen.' Mensen zijn nu veel minder lid van kerkgenootschappen, culturele verenigingen. Maar dat betekent niet dat ze geen sociale verbindingen aangaan. De betrokkenheid van mensen bij hun omgeving wisselt mee met hun persoonlijke situatie, maar is daarmee niet minder. Mensen investeren in de school, de leefomgeving van hun kind, maar stoppen daarmee als hun kind van school gaat. Ze bemoeien zich met de natuur of inrichting van hun buurt als dat aan de orde is, maar dat vertaalt zich minder in een lidmaatschap. Mensen zetten zich in voor hun omgeving op basis van interesses of belangen die er zijn. Deze informele netwerken zijn niet goed te traceren met de methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek die doorgaans worden gehanteerd. In de statistieken van het Sociaal en Cultureel Planbureau bijvoorbeeld wordt deze inzet en betrokkenheid van burgers niet zichtbaar, omdat die op 'harde' zaken als institutionele verbanden en lidmaatschappen zijn gericht. Kees Schuyt (2002) heeft daarover bij het vijftigjarig bestaan van het Ministerie van VWS in zijn column in de Volkskrant gezegd dat de verantwoordelijkheid van het welzijnsministerie bestaat uit het creëren van meer eigen verantwoordelijkheid in sociale vangnetwerken, waarin succesvolle en minder succesvolle burgers elkaar tegenkomen en met elkaar aan de slag gaan. Wat nodig is, is persoonlijke ondersteuning in een kleine kring van naasten, van medeburgers. De maatschappelijk succesvolle mensen hebben dit altijd al door gehad. Succes leidt tot succes en de weg gaat via netwerken, aldus Schuyt. Galeslout herkent de 'Big Father' ook en noemt de overheid innerlijk tegenstrijdig: het overheidsbeleid richt zich sinds het tweede paarse kabinet (1998) op 'versterking van het zelforganiserend vermogen van de samenleving'. Dus: meer aandacht voor initiatieven van onderop, voor de eigen netwerken die burgers met elkaar vormen, voor de eigen ideeën die mensen opperen. Tegelijkertijd, zo stelt Galeslout vast, is het accent in het overheidsbeleid verlegd naar sturing en toezicht van bovenaf, met nadruk op planning, sociale structuurschetsen, monitoring, outputcontrole. Zij noemt twee typen problemen in de relatie tussen burgers en overheid. Enerzijds lopen actieve burgers tegen overregulering van de

overheid aan en merken zij een geringe ontvankelijkheid van ambtenaren en instanties voor spontane initiatieven. Anderzijds verwachten groepen ontevreden burgers juist alles van een daadkrachtige overheid die de problemen wel eens even zal oplossen door nieuwe, strengere regels. Galesloot vindt dat de overheid in beide situaties meer 'onthouding' zou moeten betrachten. Zij vraagt zich, naar onze mening terecht, af: 'Waarom zouden de burgers niet zoveel mogelijk zelf de handen uit de mouwen steken? De overheid vult dan aan waar de gaten vallen'. Met andere woorden: laat mensen zelf initiatieven nemen, aangeven waar de problemen zijn en hoe die het beste opgelost kunnen worden. Waar daarbij hulp van de overheid nodig is, kan die geboden worden.

Galesloot noemt een aantal aspecten die belangrijk zijn bij het erkennen en honoreren van burgerinitiatieven. In de eerste plaats vindt ze een institutioneel klimaat nodig waarin burgers een kanaal krijgen om initiatieven naar voren te brengen. Denk aan het recht om als burger punten op de agenda van de gemeenteraad te kunnen zetten, het bestemmen van een deel van de gemeentebegroting voor nieuwe initiatieven of het bieden van meer ruimte voor collectieve vormen van zeggenschap zoals wijkbudgetten. Maar het kan ook om kleinigheden gaan, zoals een volmondige erkenning van de waarde van burgerinitiatieven.

Belangrijk is dat lokale overheden en professionals in de sociale sector initiatieven van burgers in hun waarde laten en niet gaan overnemen of inpassen in de door hen bedachte kaders en structuren. Het vraagt om meedenken in de door burgers bedachte richting, flexibel en creatief zijn in het aansluiten daarbij. Serieus nemen wat volgens burgers de oplossing moet zijn, in plaats van het wiel opnieuw uit te willen vinden of het in de structuren persen die er door de overheid bedacht zijn. De overheid en het politieke systeem moeten niet verwachten dat mensen hun doelstelling of de vorm van hun initiatief aanpassen, zodat het beter in het beleid past of beter voldoet aan formele normen van gesubsidieerde professionaliteit. Het betekent dat initiatieven heel divers van aard en omvang kunnen zijn en desondanks stuk voor stuk het onderzoeken waard zijn.

Er is ook een omslag nodig van productgericht naar procesgericht denken. Het feit dat mensen het heft in eigen hand nemen verdient waardering, zonder meteen af te rekenen op concrete aantallen deelnemers. Maak, aldus Galesloot, als lokale overheid het beleid zo open, dat professioneel welzijnswerk in kan spelen op maatschappelijke

lijke initiatieven: werkplannen niet dichttimmeren, vrije ruimte bieden met verantwoording achteraf. Juist de dynamiek van samenleven maakt dat je verrast kunt worden.

De overheid zelf kan als makelaar fungeren: maak mensen wegwijs in het woud van wet- en regelgeving, breng mensen met elkaar in contact, wijs ze door naar geschikte instanties of naar particuliere fondsen. Dit veronderstelt dus dat gemeenten zeer goed hun eigen (informele) sociale kaart kennen. Galesloot vindt dat gemeenten van die functie een speerpunt moeten maken. Gemeenten zijn weinig actief op dit punt en er bestaat al helemaal geen traditie in het 'makelen'. Des te ingewikkelder is dan dat gemeenten ook een eigen aandeel in 'het karwei' zullen moeten nemen. Actieve mensen en groepen hebben vaak een aanspreekpunt in het beleid nodig, anders gaan burgers weer bij de pakken neerzitten.

EEN NIEUWE ROL

De overheid heeft dus weliswaar een zorgplicht, maar stelt terecht grenzen aan persoonlijke aanspraken. Vos en Van Doorn (2004) schrijven de veranderingen in de samenleving vooral toe aan een betere opleiding van de burgers, aan het feit dat voor iedereen meer informatie beschikbaar is en aan het feit dat het organiserend vermogen onder de bevolking is toegenomen. Zij constateren dat de samenleving een anders opererende overheid vraagt. Bestuurlijke vernieuwing met gebruikmaking van kennis en kracht uit de samenleving is noodzakelijk. Zij pleiten voor 'empowerment' als sturingsstrategie voor de overheid van de toekomst. Dat komt neer op een wijze van sturing die burgers en bedrijven in staat stelt om zelf maatschappelijke problemen op te lossen, of inhoud te geven aan maatschappelijke doelstellingen. Dus niet per se minder overheid, luidt hun stelling, maar een overheid die de kennis en kracht uit de samenleving nodig heeft en laat functioneren. Een overheid die krachten oproept in plaats van controleert.

Monique Leyenaar (2007), hoogleraar vergelijkende politicologie, geeft in een interview in de Volkskrant aan hoe de overheid burgers meer kan betrekken, laten participeren. Hoewel burgers nog steeds afkeer lijken te hebben van partijpolitiek, willen ze op lokaal niveau graag meepraten, is haar stelling. Niet in de vorm van ja zeggen tegen een voorbereid plan, maar meer als 'beginspraak' zoals het in Zwolle heet, of de 'Tielse methode' in Tiel, waar burgers werden betrokken bij problemen en oplossingen in hun woonomgeving. Leyenaar zelf is het meest enthousiast over het model van een burgerjury, zoals in 2006 in Amsterdam is georganiseerd over de luchtkwaliteit binnen de

stadsring. Bij een jury dienen burgers er samen uit te komen. Het is een geschikte methode voor elk onderwerp waarover iets te kiezen valt, bijvoorbeeld het inrichten van een plein of een nieuwe woonwijk. Een doorsnee van de bevolking (een groep van vijftig mensen) die van tevoren goed is geïnformeerd, komt na het horen van getuige-deskundigen tot een besluit. Deze vorm van burgerparticipatie heeft toekomst, aldus Leyenaar.

De overheid doet een beroep op de kracht van burgers. Wetgeving op het terrein van de jeugdzorg, de maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen, voorkoming van ziekte en de stelselwijziging in het verzekeren van ziektekosten dragen één boodschap in zich: 'mee-doen'. De overheid stuurt op de eigen verantwoordelijkheid van burgers.

Doet de burger mee? De inzet van het persoonlijke leven door het contact met anderen in het publieke domein, maakt mensen verantwoordelijk, aldus Pessers, het verbreedt hun horizon en zo kunnen ze hun persoonlijke belangen overstijgen. 'De mens ontleent zijn identiteit en zijn zelfrespect niet alleen aan de persoonlijke levenssfeer van intimiteit en onmiddellijke behoeftebevrediging, maar ook aan de mate waarin hij zich kan losmaken van zijn directe omgeving en binnen een publieke gemeenschap een identiteit als burger verkrijgt.' Burgerschap kent een wapenrusting van rechten én plichten.

VERTROUWEN ALS INSTEEL

Komter e.a. (2000) voegen hier een belangrijk aspect aan toe: de overheid moet werken met vertrouwen. Vertrouwen is in dit verband een erg belangrijk begrip dat gaat spelen tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid. De auteurs signaleren de tendens dat de overheid met burgers contracten wil aangaan, bijvoorbeeld bij de inburgering of toetreding tot de arbeidsmarkt. Dergelijke contractuele afspraken wijzen volgens hen op een afnemend vertrouwen van publieke instellingen in het gedrag van de burger. De vaak teleurstellende resultaten van deze overheidsaanpak zien zij als een gevolg van dat gebrek aan vertrouwen. Zij benadrukken het belang van een persoonlijke relatie bij het uitvoeren van (overheids)taken. 'Sociale diensten bijvoorbeeld hebben louter een administratieve relatie tot hun cliënten. Dit leidt tot onverschilligheid van het contact, van beide kanten. Als dienaar van de publieke zaak moet je mensen persoonlijk kennen en durven aanspreken. Wederzijdsheid moet dus op een persoonlijk niveau manifest worden, in de zin van menselijke betrekking, niet op juridisch niveau.'

Ook Winsemius (2005) geeft aan dat het vertrouwen in democratische instituties onder druk staat. Hij citeert uit het rapport 'Buurtonderzoek' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: 'Mits mensen bij de oplossing van alledaagse leefbaarheidsvraagstukken worden aangesproken op hun behoeften en kwaliteiten, zijn ze bereid en in staat tot een verrassend effectieve inzet. De politiek dient daartoe een aanbod te formuleren of, beter, de burgers de ruimte te bieden om hun eigen aanbod te formuleren. Burgers roepen om directere vormen van democratie. Zou een grotere invloed op hun directe leefomgeving daar niet beter aan tegemoet komen dan corrigerende referenda en directe burgemeestersverkiezingen? En kan een politiek die hen op basis van vertrouwen de ruimte laat en inspireert niet ook op meer vertrouwen rekenen dan bijvoorbeeld een keus voor een districtenstelsel?'

KRACHT IS BESCHIKBAAR

De overheid mag rekenen op een energiek vrijwilligersbestand onder de bevolking. Er ligt veel werk bij het tegengaan van een tweedeling onder de bevolking: het gevaar van achterblijvers die niet meer meedoen. Van de overheid mag als leidende instantie de keuze voor een richting worden verwacht, maar bij het bereiken van het doel is vertrouwen in de kracht van burgers noodzakelijk. Het beste kan dat worden overgebracht door vertrouwen in mensen die in klein verband en op kleine schaal zijn georganiseerd.

Het is belangrijk om te kiezen voor kleinere sociale eenheden – gezin, familie, school, straat, buurt, wijk – die aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheid en ook de kans krijgen die verantwoordelijkheid te realiseren met steun van de overheid. Veel mensen denken daarbij aan het niet verstedelijkte gebied, maar dat is een misvatting. Steden bestaan in feite ook uit een aantal 'dorpen', kleinere kernen zoals buurten, wijken. Een keuze voor kleinere sociale eenheden vraagt visie en durf, van overheid en van burgers. Het betekent burgers instrumenten geven en een andere wijze van beleid voeren.

PROFESSIONALS IN EEN NIEUWE ROL

Deskundigheid in zorg en welzijn is in Nederland hoog ontwikkeld. Een pleidooi voor de eigen verantwoordelijkheid van burgers betekent in onze ogen niet het ontmantelen van een professioneel stelsel. Integendeel. Mensen die met problemen worden geconfronteerd, willen juist de beste zorg en het hoogste welzijn. Zij willen zowel de beste kennis als de meest passende oplossing. Maar er is één ding dat zij vooral willen: greep houden op hun eigen situatie.

Eerder gaven we aan dat het een taak is van de overheid om de ‘gaten’ te dichten die door een tekort aan draagvlak van burgers ontstaan. Maar wat ons betreft is dat geen pleidooi om dan meteen een of andere vorm van ‘professionalisme’ in te zetten. Maatschappelijke initiatieven vragen een andere benadering. Want elke keer als het gaat over ‘dat kan beter’, zien we nu vooral een beweging richting meer bureaucratie: meer deskundigheid, meer gestandaardiseerde procedures en protocollen, meer managers. Maar als het gaat over ‘dat kan beter’, dan is dat op de manier zoals mensen dat zelf aangeven. En zij denken sowieso niet aan procedures. Dit vraagt om een aanpassingsproces aan de kant van de professional dat we in navolging van Duyvendak e.a. (2006) re-professionalisering noemen.

Evelien Tonkens heeft als lid van de Tweede Kamer de strijd met de bureaucratie willen aanbinden. Inmiddels schrijft ze vanuit een professorale zijlijn een column in de Volkskrant. In het voorjaar van 2006 presenteerde ze daarin een lijst politieke eisen die nodig zijn om het tij te keren. Het tij, dat wil zeggen een overheid die de bureaucratie wil terugdringen met 25%, maar tegelijkertijd maatregelen neemt die de bureaucratie in een handomdraai verveelvoudigt, zoals bij wijzigingen in het zorgstelsel en de kinderopvangwet. Haar adviezen:

- Stop de registratiegekte, vervang deze door kwalitatieve, dialogische verantwoording.
- Bevorder intervisie, supervisie, klantenpanels en burgerjury’s.
- Stel de relatie met de cliënt, of liever gezegd de burger weer centraal in de organisatie en maak al het werk daaraan dienstbaar of schaf het af.
- De ziel moet terug in de zorg, het vuur terug in de klas.
- Weg met indicatieorganen. Geef praktijkwerkers de ruimte hun werk naar eigen inzicht te verrichten. Protocollen om richting te geven, niet om te dwingen.
- Installeer praktijkadviesraden per sector. Adviesraden bestaan nu vooral uit beleidsmakers en deskundigen, niet uit praktijkmensen.
- Stop de mannetjesmakerij. Eis carrières met behoud van contact met burgers (cliënten, leerlingen).
- Laat managers nooit meer verdienen dan praktijkwerkers. Weg met het idee dat managen belangrijker is dan les geven, zorg verlenen of boeven vangen.

Wanneer we als burger kwetsbaarder zijn geworden door problemen op een of meer leefgebieden, kunnen we een beroep doen op profes-

sionals. Wat verwachten we dan van hen: willen we dat zij ons weer helpen zelf de route van ons leven op te pakken of verwachten we dat zij voor ons beslissingen nemen?

Over de voorkeur om eerst verwanten en daarna pas ‘deskundige vreemden’ te betrekken, is al geschreven in de beginperiode van de formele hulpverlening, ruim een eeuw geleden. De opvattingen van Adriani (1923) in zijn *Voorlezingen over armenzorg en maatschappelijk werk* over de levenskringen die bij hulp centraal moeten staan, worden aangehaald door Lou Jagt (in Van Lieshout en Van Pagée, 2005). Adriani is van mening dat hulp van natuurlijke verwanten met niets te vergelijken is en noemt hierbij in de eerste plaats de zorg voor eigen kinderen en naaste familieleden. In de tweede plaats komen dan vrienden, buren, collega’s, tegenwoordige en vroegere werkgevers. Daarna zijn de kerk, de godsdienstige gemeenschap, en het maatschappelijk leven belangrijk. Uiteindelijk is er dan de verantwoordelijkheid van de staat, de overheid.

Adriani ziet in ‘vreemde’ hulp grote gevaren. Hoe verder die hulp die geboden wordt van de oorspronkelijke bron, het gezin, verwijderd is, des te groter is de bestending van de armoede. Dat gevaar kan slechts bezworen worden als men als uitgangspunt neemt: kijk eerst of er hulp beschikbaar is uit de directe omgeving. Indien dat niet het geval blijkt, moet men zich eerst afvragen: is hij daartoe in staat te stellen? Is het mogelijk de natuurlijke hulpbronnen, die misschien tijdelijk verstopt zijn, weer beschikbaar te maken? Alleen als het antwoord negatief is moet vreemde hulp worden geboden, zoveel mogelijk aangepast aan de natuurlijke hulpbronnen.

Zo’n aanpak heeft consequenties voor de taak, maar vooral voor de houding van de professional. Dat is niet zozeer iemand die weet hoe het zit en hoe het moet, maar vooral iemand die kennis ter beschikking stelt, in staat is mensen te activeren hun eigen oplossing te vinden. Zowel op het gebied van het persoonlijk leven als op het terrein van samenleven. Het komt neer op het hanteren van burgerschap als uitgangspunt. Door burgerschap te kiezen als startpunt, wordt ook duidelijk waar aansluitingen te maken zijn als het om de ‘minder mondige mensen’ gaat. Hun stem laten klinken, en hen ondersteunen bij het vinden van hun beste weg met de mensen die hen het beste passen. Aansluitend, activerend, oplossingsgericht.