**Participatiesamenleving anno 2017: volop kansen** Hoe staat het ervoor met de participatiesamenleving?

Artikel van MOVISIE

Koning Willem Alexander introduceerde in 2013 in zijn eerste troonrede de term ‘participatiesamenleving’. Hoe staat het er vier jaar later voor? Willen we verder met de participatiesamenleving, ook nu de bezuinigingen achter de rug zijn? Wil Verschoor en Daan de Bruijn van Movisie maken de balans op aan de hand van 5 signalen.

‘Van iedereen die dat kan wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’ Dat is de zin waarmee koning Willem-Alexander in 2013 het begrip participatiesamenleving introduceert. Concreter lijkt de term participatiesamenleving daarna niet te zijn geworden. Een definitie en daaraan gekoppelde doelstelling ontbreekt en niemand weet wat met de participatiesamenleving precies wordt bedoeld. In een Kamerbrief uit 2014 stellen minister Plasterk en staatssecretaris Van Rijn dat de participatiesamenleving niet eenvoudig te duiden is en dat er geen eindbeeld is (Kamerbrief reactie, 2014). De participatiesamenleving is dus meer een proces dan een doel op zich.

Signaal 1: Er is een tegenstrijdig beeld als het gaat om burgerinitiatieven

Hoeveel burgerinitiatieven er in het licht van de participatiesamenleving zijn opgekomen, is lastig te zeggen. Daarvoor is de diversiteit te groot: van wijkrestaurant tot zorgcoöperatie en van kleinschalig wonen voor dementerenden tot de gezamenlijke inkoop van zonnepanelen. En veel burgerinitiatieven zijn zo kleinschalig en informeel dat ze nergens staan geregistreerd. In 94% van alle gemeenten ondernemen burgers initiatieven die gericht zijn op het versterken van de sociale samenhang en actieve deelname aan de samenleving, zo onderzocht het ministerie van Binnenlandse Zaken.

81% van de Nederlanders heeft nog nooit meegedaan aan burgerinitiatieven

In ruim 8% van de gemeenten vragen burgers aan gemeenten om ondersteuning bij hun initiatieven, bijvoorbeeld in de vorm van geld of het beschikbaar stellen van faciliteiten (Staat van Bestuur, BZK 2014). Dat lijkt een hoog en hoopgevend percentage, maar het zijn cijfers uit de periode 2011-2013, dus voor de brede introductie van de participatiesamenleving. Ook andere cijfers over het gemeentelijke niveau zijn moeilijk te interpreteren. Zo blijkt dat ruim 70% van de wethouders en gemeenteraadsleden denkt dat burgers graag participeren in lokale besluitvorming, terwijl maar 33% van de inwoners dat ook blijkt te willen. En 81% van de Nederlanders heeft zelfs nog nooit meegedaan aan burgerinitiatieven (Jaarbericht VNG, 2016). Een tegenstrijdig beeld.

Jan Rotmans, hoogleraar transitiekunde aan de Erasmus Universiteit, constateert dat er een voorhoede is ontstaan van voornamelijk hoger- en middelbaar opgeleide burgers die actief zijn in maatschappelijke organisaties, sociale ondernemingen en energie- of zorgcoöperaties (interview met Jan Rotmans, 2015). Hij schat dat dit om 250.000 burgers gaat. Om de overgang naar de participatiesamenleving definitief en onomkeerbaar te maken is volgens hem minstens twintig procent van de bevolking nodig, dat zijn 3,4 miljoen burgers. Nog een lange weg te gaan dus.

Daarnaast lijken de burgers die initiatieven nemen voornamelijk hoogopgeleide autochtone burgers te zijn. Daardoor kan er een tweedeling ontstaan van enerzijds een elite van hoger opgeleide, autochtone burgers die de weg kent en het goed weet te regelen voor zichzelf. En anderzijds een klasse van lager opgeleiden, migranten, mensen met een licht verstandelijke beperking en sommige ouderen, die het niet voor elkaar weet te krijgen. Terwijl dat voor hen juist hard nodig is. In dit kader stelt Tineke Abma, hoogleraar Participatie & Diversiteit: ‘Geef een stem aan ervaringen van mensen die niet tot de groep wit, westers en sterk kunnen worden gerekend. Mensen die momenteel nauwelijks worden gehoord' (lezing Tineke Abma, 2017).

Signaal 2: Door mantelzorg komt vrijwilligerswerk in het gedrang

Actieve burgers geven de participatiesamenleving vorm. Zij moeten naast hun werk en gezinsleven meer dan voorheen mantelzorg verlenen en vrijwilligerswerk verrichten. Uit onderzoek van Mezzo blijkt dat meer dan de helft van de mantelzorgers inderdaad meer zorg geeft sinds 1 januari 2015, toen de nieuwe Wmo werd ingevoerd (Omroep Gelderland, 2015). Tegelijkertijd stelt René Bekkers, bijzonder hoogleraar sociale aspecten van pro-sociaal gedrag, dat de hoeveelheid tijd die Nederlanders gemiddeld besteden aan vrijwilligerswerk is gedaald vanwege het toenemende beroep dat de overheid doet op burgers om mantelzorg te verlenen (Geven in Nederland, 2015). De burger kan niet putten uit een onbeperkt arsenaal van uren om de participatiesamenleving vorm te geven. Mantelzorg gaat dan voor vrijwilligerswerk: wie een zieke partner verzorgt zet de bardienst bij de voetbalvereniging (tijdelijk) op een lager pitje.

Signaal 3: De kwetsbare burger ontvangt niet altijd de hulp die nodig is

Zelfredzaamheid en uitgaan van eigen kracht zijn begrippen die bij de participatiesamenleving passen. Maar hoe gaat dit met kwetsbare burgers, kunnen zij het aan? Vluchtelingen zijn in het kader van zelfredzaamheid zelf verantwoordelijk geworden voor het regelen en betalen van hun inburgeringscursus. De gemeentelijke klantmanager die voorheen hun aanspreekpunt was en hulp bood, is in 2013 afgeschaft. Het gevolg: in 2017 wordt duidelijk dat slechts een derde binnen drie jaar slaagt voor het inburgeringsexamen en dat is de helft minder dan voorheen.

De verwachting was dat eenzaamheid zou dalen in een participatiesamenleving, maar het cijfer is juist gestegen

De Rekenkamer beveelt daarom aan dat gemeenten weer een sturende rol gaan spelen (NRC Opinie en debat, 2017). Ook mensen met een migratieachtergrond die al langer in Nederland wonen zijn niet zo zelfredzaam omdat zij moeite hebben met de bureaucratische hobbels en procedures. Zij kennen de wegen minder dan de autochtone bevolking en beschikken veelal niet over de vaardigheden die nodig zijn om bijvoorbeeld [een burgerinitiatief op te zetten](https://www.kis.nl/publicatie/inclusie-bij-burgerinitiatieven).

Ook de uitkomsten van een onderzoek in Amsterdam zijn opmerkelijk: een op de acht volwassen Amsterdammers is ernstig eenzaam. Dit cijfer is gestegen, van 9% in 2008 tot 13% in 2016. Terwijl de verwachting juist zou zijn dat in een participatiesamenleving dit cijfer daalt omdat burgers meer naar elkaar omzien. Het onderzoek laat zien dat vooral de meest kwetsbare burgers - laagopgeleiden, lage inkomensgroepen en inwoners zonder betaald werk -  zich eenzaam voelen (De Amsterdamse gezondheidsmonitor 2016). Zij horen tot de klasse die het niet voor zichzelf kan organiseren.

Gemeenten bezuinigden meer dan de landelijke overheid hen oplegt en houden geld over. Zo berekende het CBS dat in 2015 1,2 miljard euro voor zorg, ondersteuning thuis en jeugdzorg ongebruikt werd gelaten (CBS, 2016). Geld dat was bedoeld voor kwetsbare burgers. Voor hen is het een schrale troost dat dit geld ‘beschikbaar blijft als bestemmingsreserve binnen het sociaal domein' (Kamerbrief over financiën sociaal domein, 2017).

Signaal 4: De overheid kan meer kansen benutten

Het is de landelijke overheid die in 2013 het begrip participatiesamenleving op de kaart zet. Vervolgens moeten vooral burgerinitiatieven, kwetsbare burgers, mantelzorgers en vrijwilligers daar aan bijdragen. De rol van de landelijke en lokale overheid lijkt weinig aan de orde te komen. Uit onderzoek blijkt dat burgers die serieus aan de slag willen met de participatiesamenleving soms tegenwind ervaren uit deze hoek. ‘Je kunt echt een dagtaak hebben aan het relatiebeheer met de gemeente.’ En: ‘Hoe meer je je als actieve burgers bezighoudt met het aanbieden van diensten die voorheen professionele organisaties deden, des te groter worden de ervaren knelpunten’, gaven respondenten aan in de publicatie ‘Wat knelt?’.

Movisie inventariseerde dat het voor burgers vooral knelt als het gaat om de erkenning van het burgerinitiatief als volwaardige partner van de lokale overheid. Maar ook snelheid van handelen en verschil in werkwijze en werkcultuur worden genoemd. Verder is er vaak een gebrek aan financiële middelen en zien gemeenten de burgerinitiatieven soms als een goedkope oplossing voor een bestaand probleem.

Signaal 5: Voor veel burgers voelt de participatiesamenleving als verkapte bezuiniging.

Veel van de meest kwetsbare burgers - zoals chronisch zieken, ouderen, mensen met een beperking, migranten, mensen die niet digitaal vaardig zijn -  zien een directe link tussen de participatiesamenleving en de bezuinigingen van de afgelopen jaren op sociale voorzieningen, zorg en ondersteuning. Hun zorgkosten liepen namelijk flink op en er werd fors bezuinigd op huishoudelijke hulp en (thuis)zorg. In de media waren er veel individuele voorbeelden, zoals de vader van staatssecretaris van Rijn, de moeder van Hugo Borst en burgers die via rechtszaken vochten voor bijvoorbeeld een traplift.

Zo werd de participatiesamenleving dus geassocieerd met bezuinigingen en werd het meedoen in de samenleving naar de achtergrond gedrongen. Geen vreemde gedachte: doel en invulling van de participatiesamenleving werden in 2013 immers niet duidelijk geformuleerd waardoor burgers er hun eigen interpretatie aan geven.

Hoe verder?

We zijn onderweg naar de participatiesamenleving en er is nog veel te doen: het is een kwestie van lange adem en het proces heeft tijd nodig. Nu de economie aantrekt, de werkloosheid daalt en de consumerende burger meer vertrouwen krijgt is de directe noodzaak tot bezuinigen verdwenen. Dat betekent dat het weer kan gaan over echt meedoen in de samenleving. In dit kader zien wij drie speerpunten waar de overheid de komende jaren verder aan kan werken: zorgen voor een vangnet voor de meest kwetsbare burgers, verdere ondersteuning van mantelzorgers en vrijwilligers en het stimuleren en faciliteren van burgerinitiatieven.

Als dat lukt komen we in de richting die koning Willem-Alexander schetste: ‘Van iedereen die dat kan wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’