



DE VERZORGINGSSTAD

TUSSEN VERZORGINGSSTAAT
EN PARTICIPATIESAMENLEVING

KIM PUTTERS

DE VERZORGINGSSTAD

TUSSEN VERZORGINGSSTAAT EN PARTICIPATIESAMENLEVING

Vijftiende Wibautlezing

Uitgesproken op zaterdag 23 november 2013 tijdens het
Festival van het Binnenlands Bestuur te Utrecht door

KIM PUTTERS

Directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau en
bijzonder hoogleraar Beleid en sturing van de zorg aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam

DE VERZORGINGSSTAD

TUSSEN VERZORGINGSSTAAT EN PARTICIPATIESAMENLEVING

WAT GAAT ER ACHTER DE ‘PARTICIPATIESAMENLEVING’ SCHUIL?

De eerste Troonrede van Koning Willem-Alexander is niemand ontgaan, de participatiesamenleving stond in één keer op de kaart. Wekenlang is erover gesproken. Enerzijds appelleert het aan een breed palet van verschillende ideologische opvattingen, want iedereen kan zich er wel iets bij voorstellen. De liberaal associeert het met individuele verantwoordelijkheid en eigen kracht. De sociaaldemocraat met een solidaire samenleving waarin iedereen mee kan doen, ook als daar collectieve vangnetten voor nodig zijn. De christendemocraat met gemeenschapszin en onderlinge steun in wijken en buurten, zonder de tussenkomst van de overheid. Het venijn zit ’m natuurlijk in de uitwerking in de praktijk. De verschillen van opvatting over eigen verantwoordelijkheid lijken – in diezelfde Troonrede – nog onverminderd te worden gladgestreken met behulp van het economisch groeiparadigma: de collectieve voorzieningen die nodig zijn om iedereen mee te laten participeren worden in de lucht gehouden als we maar economische groei realiseren. Het besef groeit evenwel dat onze kinderen het waarschijnlijk niet beter krijgen dan wijzelf en dat de grenzen van onze economische, politieke en sociale systemen zijn bereikt. Dat vraagt om fundamentele keuzes rond de inrichting van de samenleving. Het economisch groeiparadigma zal plaats moeten maken voor een paradigma over ‘anders’ en duurzaam samenleven, over kwaliteit van leven en welbevinden en over solidariteit. Daarbij verschillen de politieke opvattingen over waarvoor en in welke mate mensen zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen. Daarmee is de roep om een participatiesamenleving veel fundamenteler en meer ideologisch geladen dan tot op heden

Colofon

© Centrum voor Lokaal Bestuur, 2013

Postbus 1310

1000 BH Amsterdam

Telefoon: 020-5512205

E-mail: clb@pvda.nl

www.lokaalbestuur.nl



twitter.com/lokaalbestuur

Eindredactie: Remmert van Haften en Jan de Roos

Druk: Opmeer, Den Haag

Vormgeving: Laurant & Bakker

Omslagfoto's: Hollandse Hoogte

naar voren is gekomen. Ik wil daarom vandaag met u de vragen bespreken die achter de roep om een participatiesamenleving schuilgaan.

Wat is participatie? Doen we het nog niet, of onvoldoende? Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat we volop werken, zorgen, recreëren, mantelzorgen en bewegen. De wijze waarop we dat doen verandert wel. Ons recente onderzoek naar de tijdsbesteding van Nederlanders over de periode 2006-2011 laat dat goed zien.¹ Nederlanders vanaf 12 jaar oud besteedden in 2011 gemiddeld 41,2 uur per week aan de optelsom van werk, onderwijs, huishouden en zorgtaken. Alhoewel we recent wel iets minder in het huishouden zijn gaan doen, werken en zorgen we volop en stijgt – vooral het digitale – mediagebruik. De tabel op bladzijde vijf laat dit zien, met onderscheid naar mannen en vrouwen.

De vraag is eerder of het lukt om passende combinaties van werk en zorg, vrije tijd en opleiding, wonen en zorgen te maken. Dat bepaalt wat het beroep op zelfredzaamheid in de praktijk betekent, zeker voor kwetsbare groepen. Bovendien moeten steeds minder mensen werken en zorgen voor steeds meer ouderen. Het moet uit de lengte of uit de breedte komen, maar het gaat niet vanzelf. In de tweejaarlijkse *Sociale Staat van Nederland*² zien we dat de verschillen in leefsituatie in Nederland groter worden en dat vooral de positie van alleenstaanden, één-oudergezinnen en werklozen onder druk staat. Ook armoede neemt onder die groepen sterk toe. Wat betekent de participatiesamenleving voor hen? Doet de verzorgingsstaat er nog toe?

1. M. Cloin (red.), *Met het oog op de tijd: een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders*, 2013

2. Verschijnt 11 december 2013

Tabel 2.3

Verplichte tijd totaal, huishouden en zorgtaken en betaald werk, bevolking 12 jaar en ouder naar achtergrondkenmerken, 2006-2011 (in procenten en uren per week)

	verplichtingen		huishouden en zorgtaken		betaald werk	
	2006	2011	2006	2011	2006	2011
participanten (%)			99,7	99,3	64,9	64,7
totaal	42,8	41,2	20,3	17,9	19,3	19,6
geslacht						
vrouwen	43,2	41,0	26,1	23,3	14,1	14,0
mannen	42,3	41,5	14,1	12,3	24,9	25,4
				*		*
huishoudenssamenstelling						
thuiswonend kind	41,4	39,2	8,0	6,9	16,5	15,0
alleenstaand zonder kind(eren) (≤ 40 jaar)	47,7	45,8	12,7	11,2	33,0	27,1
paar zonder kind(eren) (≤ 40 jaar)	48,0	49,8	13,5	11,6	32,7	35,8
ouder, jongste kind 0-3 jaar	57,1	59,0	32,8	28,0	23,4	30,2
ouder, jongste kind 4-11 jaar	53,6	51,3	25,4	25,0	27,6	25,3
ouder, jongste kind 12-17 jaar	46,3	49,9	21,0	16,9	23,5	32,5
alleenstaand zonder kind(eren) ^a (> 40 jaar)	33,5	31,5	22,4	20,7	10,7	10,1
paar zonder kind(eren) ^a (> 40 jaar)	34,3	33,1	21,2	19,3	12,8	13,4
		*		*		*
positie						
schoolgaand/studerend	39,6	35,1	8,2	6,3	–	–
werkzaam: voltijds ^b	52,2	54,3	14,4	12,4	36,5	40,1
werkzaam: deeltijds ^b	49,8	46,1	25,9	20,1	23,2	20,6
niet-werkzaam	31,0	26,6	26,5	21,7		
		*		*		
opleidingsniveau						
laag	36,6	33,4	22,5	19,4	12,0	9,9
middelbaar	44,1	41,7	18,6	17,5	21,2	20,9
hoog	47,4	46,3	20,2	17,0	24,3	25,3
		*		*		*

a Zonder kinderen of van wie het (jongste) kind 18 jaar of ouder is.

b Voltijds: 35 uur of meer per week betaald werk; deeltijds: 1-34 uur per week betaald werk.

vet = verschil tussen 2006 en 2011 significant ($p < 0,05$); * = verschil in 2011 significant ($p < 0,05$);

– = te weinig waarnemingen

Bron: SCP (TBO'06); SCP en CBS (TBO'11)

DE 'PARTICIPATIE-APP'

Het prachtige van directeur zijn bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is dat de trends in de verzorgingsstaat dagelijks aan mij voorbij komen. Dat maakt het mogelijk om een brede *reality check* te doen rond de decentralisaties in het sociale domein en om de betekenis van en kansen voor een participatiesamenleving in te schatten. De Nederlandse verzorgingsstaat transformeert richting een verzameling verzorgingssteden. Zorg, arbeid, onderwijs, huisvesting en welzijn liggen steeds nadrukkelijker op het bordje van gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers zelf. De door het huidige kabinet voorgenomen decentralisaties op het gebied van de jeugdzorg, de AWBZ en de sociale zekerheid versterken dat. Wie de beschikbare professionele hulp, begeleiding of de mogelijkheden tot het bieden van mantelzorg in gevaar ziet komen ervaart dit al snel als een platte bezuiniging en het over de schutting gooien van taken en verantwoordelijkheden door de centrale overheid. Positievare argumenten zijn dat gemeenschapszin, zelfredzaamheid en zorgzaamheid dichtbij en met burgers georganiseerd en gestimuleerd worden. Zorgen voor elkaar gebeurt immers in buurten, wijken en instellingen en is lokaal van karakter. De vraag is: Wat is daar participatie en doen we het op dit moment nog niet?

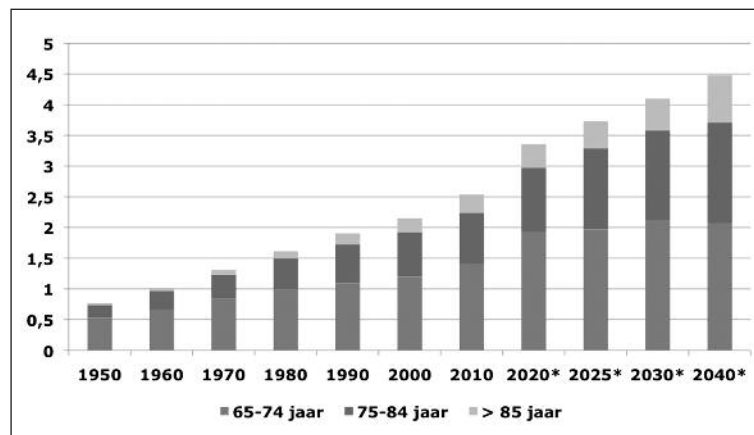
Voor het antwoord neem ik u mee naar die verzorgingsstad, die ik tussen verzorgingsstaat en participatiesamenleving in positie breng. Stel, een zelfredzame burger heeft net het *Comité Participatie Nee!* opgericht. Ze vertrouwt dat beroep op zelfredzaamheid niet zo en besluit op onderzoek uit te gaan. Dat kan tegenwoordig vanuit je luie stoel met een smartphone in de hand. Het is de snelste weg om in de politiek iets gedaan te krijgen! Je stuurt snelle berichten over en weer, tussendoor en als het even uitkomt. De keerzijde is dat het oppervlakkig kan worden en dat niet altijd de juiste emotie overkomt. Bovendien verwachten mensen snelle reacties en gaan ze bijhouden op welk tijdstip je berichten leest. Het stapelt de hoge verwachtingen. Net de democratie: niet alles kan tegelijk, soms moet je even wachten, er strijden belangen om de voorrang, soms wordt je niet goed begrepen, maar verdient iedereen serieuze aandacht en wil

dat nu meteen. Eerder dit jaar onderzocht het SCP evenwel de waarde van het werken met smartphones in wetenschappelijk onderzoek naar de leefsituatie van burgers³. Het blijkt een interessante weg om de besteding van tijd, geld, in zorg en werk nauwgezet te volgen. Het *Comité Participatie Nee!* besluit burgers uit te nodigen om ervaringen met en opvattingen over de participatiesamenleving naar hen te 'appen', en om de ervaringen van mensen te verzamelen.

De zelfredzame oudere

Pliep! Het eerste bericht komt binnen en is van een zelfredzame oudere: 65 jaar, een chronische ziekte, nog zelfstandig wonend en af en toe hulpbehoevend. Kwetsbaar? Nee, zo voelt hij zich niet. Soms is er een beetje hulp in de huishouding nodig, maar het gaat nog heel prima. Er zijn in Nederland momenteel 2,6 miljoen ouderen, bijna 15% van de bevolking.

Aantal ouderen 1950-2040 (in miljoenen)



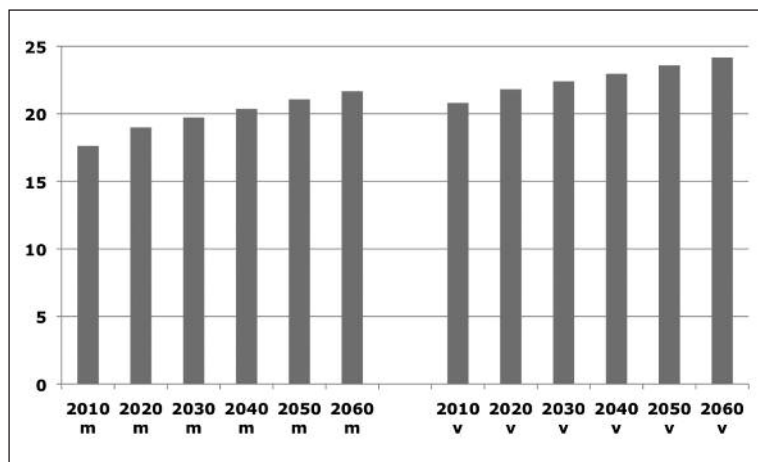
Bron: CBS

Het aandeel 75 plussers groeit tot 2040 tot ca. de helft van de bevolking. Dat is fors. Gemiddeld genomen worden we ouder, mannen 83

3. *Using smartphones in survey research: a multifunctional tool*, SCP, 2013

jaar en vrouwen 86 jaar, en gezonder oud. Dat komt door een gezondere leefstijl, betere zorg en medicijnen, en een hoger opleidingsniveau.

Prognose levensverwachting 65 jr, 2010-2060



Bron: CBS

Ouderen zijn ook koopkrachtiger geworden en willen zelfstandiger wonen. Het is dus onzin om iedereen tussen 60 en 90 collectief tot 'de generatie ouderen' te betitelen, er het label 'kwetsbaar' op te plakken en ze als kostenpost weg te zetten. Er is een grote diversiteit van mensen die nog heel actief zijn in de economie en de samenleving. Dat doen ze niet om zorgkosten te besparen, maar omdat het de kwaliteit van leven vergroot. Veel ouderen vinden dus wel hun weg, maar wat betekent zelfredzaamheid voor de meer kwetsbare ouderen? Onder kwetsbaarheid versta ik dat lichamelijke, psychische en/of sociale tekorten ontstaan die de kans vergroten op negatieve uitkomsten in de leefsituatie, bijvoorbeeld in gezondheid en meedoen. Ook dan hebben mensen nog steeds gevarieerde behoeften en willen veel ouderen zo zelfstandig mogelijk blijven. De voorzieningen van de verzorgingsstaat komen niet optimaal aan hun behoeften tegemoet. Ze zijn vaak verkokerd, worden pervers gefinancierd en zijn soms ondoelmatig georganiseerd. Ouder worden is geen

ziekte en zeker geen zorgzwaartepakket (ZZP). Ingrijpende levensgebeurtenissen, zoals het wegvallen van een partner of het krijgen van een ziekte, bepalen het moment en de mate van kwetsbaarheid. Het SCP verrichtte hiernaar onderzoek dat leidde tot 5 zorgprofielen.⁴

Vijf groepen: profielen

zorgtraject	profiel	%
A stabiel laag medisch zorggebruik	vitaal, goede hulpbronnen	31
B Wmo/AWBZ-instroom	verweduwing, verhuizing, slechter wordende gezondheid	24
C AWBZ-instroom	verweduwing, afnemend sociaal netwerk, toenemende beperkingen	12
D/E laag zorggebruik, hoge sterftekans	alleenstaanden, mannen, hoge ses, klein netwerk	20
F AWBZ-zorggebruik met hoge sterftekans	zeer kwetsbare tehuusbewoners	13

Dan is er passende zorg of ondersteuning nodig, soms met ondersteuning door familie of een wijkverpleegkundige. Dat zit niet in een ZZP. Het gaat dus niet vanzelf goed, noch met dat beroep op zelfredzaamheid, maar ook niet in het bestaande zorgsysteem.

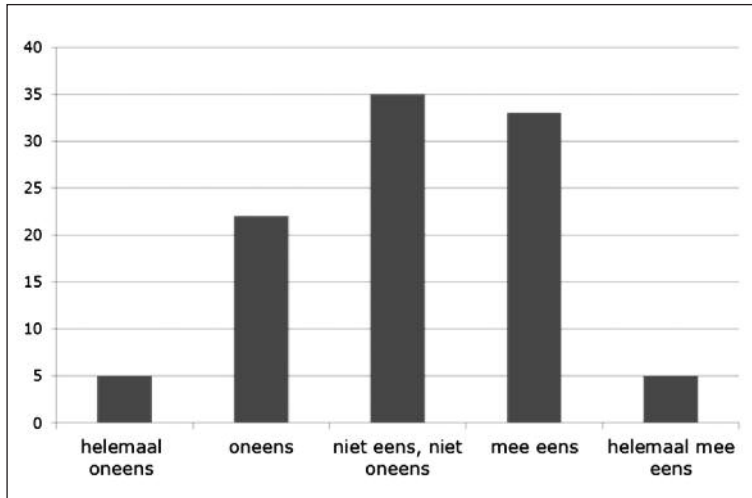
De zorgzame mantelzorger

Pliep! Er komt er een tweede app-bericht binnen bij het *Comité Participatie Nee!* Een zorgzame mantelzorger: 'Wordt er nog meer van mij gevraagd? Ik zorg al voor mijn oude moeder, doe boodschappen voor de bejaarde buurman en rijd mijn gehandicapte broer dagelijks naar zijn dagbesteding'. De bereidheid onder Nederlanders om te zorgen voor naasten is groot en het gebeurt al volop: 7 op de 10 Nederlanders doen aan vrijwilligerswerk – ook in verenigingsverband – en helpen in de verzorging van partners of ouders. Men is bovendien bereid om meer te doen. Het probleem dat zich voordoet is dat kinderen tegenwoordig veel verder weg wonen en dat partners vaak beide werken. Het is logistiek en in de tijd niet altijd mogelijk. Een groot deel van de Nederlanders vindt dat

4. C. van Campen, M. Broese van Groenou, D. Deeg en I. Iedema, *Met zorg ouder worden*, SCP, 2013

de overheid wel een verwachting mag hebben dat mensen voor elkaar zorgen, vooral waar het familie of buren betreft, maar niet moet gaan bepalen hoeveel en hoe.

Is het goed dat de overheid verwacht dat mensen meer voor elkaar zorgen als iemand chronisch ziek is of een beperking heeft?



Het organiseren van de samenspraak met professionele hulpverlening vindt men belangrijker, zodat je op professionals kunt terugvallen. Ook vanwege de grenzen die informele zorg kent. Degene die verzorgd wordt vindt het vaak lastig om nee te zeggen als er steeds een stapje meer gezorgd wordt door familie of buren, terwijl je dat eigenlijk niet wilt. Andersom is het voor de mantelzorger ingewikkeld iets niet meer te doen, dus dan nog maar een boodschap of ommetje. Beide worstelen met de privacy van de ander en met 'nee' zeggen.⁵ Er is een huisarts, wijkverpleegkundige of thuishulp nodig die tijd heeft om de dialoog aan te gaan en een taak over te nemen als dat nodig is. Mantelzorgen gaat dus niet vanzelf en het gaat ook

5. A. de Boer en M. de Klerk, *Informele zorg*, SCP, 2013

niet automatisch goed. Een belangrijke les voor de participatiesamenleving.

De 'flexibele' werkzoekende

Pliep pliep! Een app-bericht van een werkloze jongere. Net de opleiding afgerond. Participatie? Geef me een baan! De onzekerheid is groot, onder de 40-64 jarigen vooral over het behoud van hun baan. Onder de 30-40 jarigen vooral over inkomensverlies en oplopende schulden. In de groep tot 30 jaar vooral over oplopende jeugdwerkloosheid. Er is veel veranderd in de structuur van de arbeidsmarkt in de loop der jaren. Er is een groeiend aantal werkenden, vooral onder 45-plussers, vrouwen en niet westerse allochtonen. Er zijn meer alleenstaanden en 1 ouder gezinnen gekomen en meer tweeverdieners. Het aantal werkenden dat niet in loondienst is maar als ZZP'er werkt is bovendien gegroeid. Er zit dus veel potentie in de arbeidsmarkt, ook voor omscholing en combinaties met zorg.

SOCIAAL CULTURELE TRENDS & ARBEIDSMARKT

De 7 V's:

- Vergroting (groeiend aantal werkenden)
- Vergrijzing (groeiend aandeel 45+)
- Ver-individualisering (groeiend aandeel alleenstaand/ 1 ouder)
- Verdwijnende kostwinners (meer tweeverdieners)
- Vervrouwelijking (groeiend aandeel vrouwen)
- Verkleuring (groeiend aandeel niet westerse allochtoon; óók MOE-landers)
- Verflexing (groei werkenden niet in loondienst/zzp'ers)

Tegelijkertijd doet zich een aantal grote problemen voor. Nederlandse scholieren en studenten kiezen nog steeds vooral voor algemene en hoge opleidingen en minder voor 'vakmanschap'. Bij het aantrekken van het economisch tij is het uiterst onwaarschijnlijk dat iedereen die nu een baan verliest weer snel aan het werk komt op hetzelfde niveau. Door technologisering en reorganisaties in bedrijven zullen er niet meteen banen bijkomen. Voor de positie van

de meest kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt valt in die omstandigheid ook te vrezem. Voor werknemers met beperkingen is geen automatische instroom in reguleringen meer mogelijk. Het leidt er alles bij elkaar toe dat mensen steeds vaker in flexibele contracten werken, op tijdelijke basis en met veel onzekerheid. Gemeenten dragen een steeds grotere verantwoordelijkheid om hier met het bedrijfsleven oplossingen voor te vinden. Dat gaat over banen, maar meer nog over omscholing, over het inspelen op de diversiteit van samenlevingsverbanden, op de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen, de combinaties met mantelzorg, de re-integratie van arbeidsgehandicapten en de sociale zekerheid voor ZZP'ers. Flexibiliteit en zelfredzaamheid?⁶ Het zorgt voor dilemma's in de participatiesamenleving.

PARTICIPATIEDILEMMA'S

Met de smartphone in de hand bedenkt de zelfredzame burger dat achter de roep om participatie dus flink wat schuilgaat. Oplossingen vragen om politieke keuzes, vooral van raadsleden, colleges en burgers. De wijze waarop de arbeidsmarkt werkt, de vraag of er kinderen in je buurt zijn om te zorgen en of je als oudere of gehandicapte vitaal bent, ligt niet geheel en alleen in eigen hand. Vinden we dat de overheid daar een rol moet nemen of niet?

Dilemma 1: zorgen en/of ontzorgen

De verzorgingsstaat was lange tijd gericht op zorgen en verzorgen. Burgers hadden daar recht op. De bijbehorende plicht, de eigen verantwoordelijkheid om de noodzaak tot zorg waar mogelijk te voorkomen, raakte daardoor ook op de achtergrond. In de verzorgingsstad gaat het om zelfredzaamheid en meedoen via combinaties van zorgen, werken en wonen. Dat vraagt om een andere manier van denken over solidariteit dan in scherp afgebakende rechten. Er is in

6. J. Vlasblom en E. Josten, *Een onzekere perspectief: vooruitzichten van tijdelijke werknemers*, SCP, 2013

Nederland breed bereidheid om mee te betalen aan sociale voorzieningen. De solidariteit is sterk met mensen die dichtbij staan, wat minder met mensen die op afstand staan. Een derde van de Nederlanders wil voor zichzelf meer meebetalen en een kwart wil dat ook voor anderen. Ruim de helft van de Nederlanders vindt dat de hogere inkomens meer mogen betalen, maar ook dat er al voldoende aandacht is voor mensen die het minder hebben. Solidariteit gaat dus niet automatisch over inkomensnivellering, meer zorg of meer arbeidszekerheid. Het gaat over het anders en beter organiseren van dingen. Dat raakt echter ook het rechtsgevoel van mensen die niet langer een omlijnd recht op zorg behouden.

TNS Nipo (2013)⁷ laat echter zien dat we echt opschuiven in het denken hierover. Herkenbaar is de wijze waarop we omgaan met de laatste levensfase en wat we daarbij solidair vinden: 81 procent van de mensen vindt dat een oudere of patiënt zelf moet kunnen beslissen wanneer de behandeling zou moeten stoppen. Het beeld is dat patiënten altijd voor de duurste en omvangrijkste behandeling kiezen, maar de waardigheid van het leven en sociale contacten worden meer meegewogen dan sommigen denken. Onderzoek uit de Verenigde Staten van 2012 wijst uit dat 69 procent tot 81 procent van de kankerpatiënten die chemokuren ondergaat niet weet is of zij deze behandeling ondergaan om beter te worden of om het leven te verlengen. Hoewel het een lastig te beantwoorden vraag is, geeft men aan een andere keuze te hebben willen maken om de laatste fase van het leven waardig door te brengen. Dat gaat niet over alsmaar meer zorg, maar over meer kwaliteit van leven.

Zo vindt inmiddels ook 58 procent van de Nederlanders dat ongezond gedrag wel 'gestraft' mag worden. In 2007 meende nog 83 procent van het publiek dat het belasten van ongezond gedrag niet kon. We schuiven dus op in de opvatting over hoe solidair we moeten zijn met ongezond gedrag, maar ook in de opvatting over de vraag of alles moet wat kan. Andere solidariteit is dus gericht op kwaliteit van

7. TNS Nipo, 2013. *Baten in beeld*, t.b.v. het Clingendael Health Forum 2013

leven en ook op ontzorgen. Maar hoe voorkom je daarbij willekeur en dat echt kwetsbare mensen er in hun leefsituatie verder op achteruit gaan? Veel mensen zijn tegenwoordig hoger opgeleid, meer koopkrachtig en geëmancipeerd, dus kennis en informatie zijn cruciaal voor het maken van de omslag naar ontzorgen en preventie en hulp voor diegenen die echt zorg nodig hebben. Er ligt een belangrijke opgave voor gemeenten om burgers optimaal hierover te informeren.

Dilemma 2: moreel appel en/of bevoogding

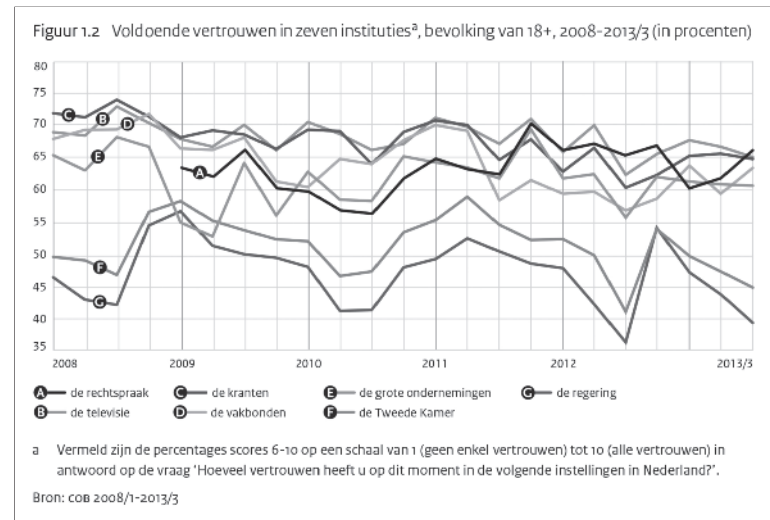
Het beroep op vrijwilligheid heeft al snel iets van bevoogding, het tweede dilemma. Kun je zeggen wat vrijwilligers moeten doen of mogen ze dat zelf uitmaken? Er bestaan erg hoge verwachtingen van mantelzorg en vrijwilligheid. In de afgelopen jaren zorgden al 1,3 miljoen mensen voor zieke of hulpbehoevende ouders of partners. Gemiddeld nam die zorg 15,4 uur per week in beslag. De meeste mantelzorgers zijn tussen de 45-64 jaar oud, vrouw en uit verzorgende beroepen. Het zorgen voelt als natuurlijke plicht, maar ook als 'belasting' voor 1 op de 5. Het stimuleren van arbeidsparticipatie onder vrouwen, langer doorwerken en meer mantelzorgen gaan niet automatisch samen. Daarnaast is het niet vanzelfsprekend dat jongere generaties zich de vrijwilligheid laten opleggen. Steeds meer gezinnen zijn uiteengevallen en niet iedereen woont in de buurt van zijn of haar ouders, en vaak is onbekend of je op professionals kunt terugvallen. Een reality check is nodig: er is potentieel, maar financieel en fysiek leunt het dus op een beperkt aantal schouders.

Het bevoogden geeft de overheid en veel burgers daarnaast ook een ongemakkelijk gevoel, zeker als het leidt tot ongelijke behandeling of slechte kwaliteit van dienstverlening. Daarom wordt alsnog een bouwwerk aan regels en toezicht georganiseerd, waarop scholen, corporaties, buurtteams en wethouders worden bestraft als ze er niet aan voldoen. Het leidt tot wat ik de *informatieparadox* noem. We meten wat we kunnen zien: kosten of de opvolging van richtlijnen. Maar daarmee weten we niet of burgers tevreden zijn en of de communicatie met hulpverleners afdoende was. Cruciale sociale factoren voor tevredenheid zijn niet in cijferlijstjes onder te brengen die gericht zijn op het disciplineren en controleren van burgers en pro-

professionals. Er moet ruimte zijn om in dialoog met de burger te bepalen wat de behoefte en een goed antwoord is. Dat vraagt om betrokkenheid van ouders bij school, of van familie bij het verpleeghuis. Niet alleen is de vraag van belang wat we van hen mogen vragen, maar vooral hoeveel vertrouwen en ondersteuning ze vervolgens krijgen om echt gelegitimeerd verschil te maken tussen burgers, zonder dat het Rijk dat bepaalt.

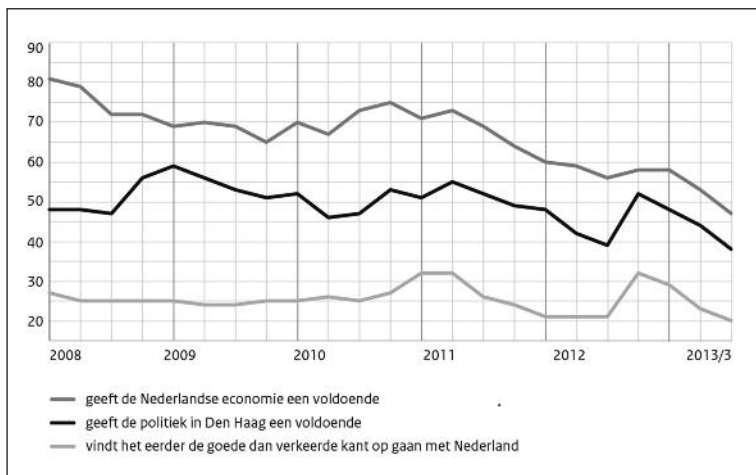
Dilemma 3: vertrouwen en/of zeggenschap

Dat brengt me bij het derde dilemma, dat van vertrouwen geven en zeggenschap delen. Uit het *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* van het SCP blijkt dat Nederlanders een afnemend vertrouwen hebben in beslissers: bestuurders, banken, de rechtspraak en de politiek.



Het gevoelen overheerst dat diegenen die de besluiten nemen niet het goede doen en het ook niet goed doen. Het vertrouwen in de politiek is gedaald tot onder de 40 procent en in de economie tot net daarboven.⁸

8. J. den Ridder en P. Dekker, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB)*, derde kwartaalbericht 2013



De onzekerheid over de financiële toekomst en over de beschikbaarheid van zorg en zekerheid stijgt tot 73 procent. Hoewel we constateren dat er een breed draagvlak blijft voor nationale besluitvorming over zorg en sociale zekerheid, zien we ook dat de bereidheid om bij te dragen aan sterk stijgende kosten gering is. Zeker bij ongezond en asociaal gedrag van medeburgers, verspilling, fraude en hoge salarissen van bestuurders. Het gevoel is dat de tol betaald wordt voor slecht gedrag en beleid van anderen. Enerzijds zijn wantrouwen en pessimisme van alle tijden, maar anderzijds willen mensen ook echt meer zeggenschap, over de zorgverlening, op de school of op het werk. Dat gaat niet altijd over bemoeienis met beleid, maar via social media en internet kunnen burgers meer zelf regelen. We zien in ons tijdbestedingonderzoek hoe het toenemend gebruik hiervan zich zowel onder ouderen als jongeren sterk ontwikkelt. Ook zelforganisaties blijken positief op het vertrouwen van mensen te werken, zoals bij buurtzorg en burgerorganisaties. Uit ons onderzoek naar de Krachtwijken bleek ook – hoewel dit minder aandacht kreeg – dat de tevredenheid en het optimisme toenemen als mensen weer meer te zeggen krijgen over oplossingen in hun eigen wijk. Macht delen betekent zeggenschap, loslaten en niet uitgaan van het slechtste, maar ook verschil toelaten. Decentralisatie moet leiden tot meer lokale speelruimte en vrijheid, tot meer keuze voor burgers en tot

voorzieningen die beter op de behoeften inspelen. De instituties neigen eerder tot re-regulering om de mogelijke negatieve effecten van die vrijheid en de verschillen in voorzieningsniveau weer tegen te gaan. Gemeenteraden kunnen hier verschil maken door burgermacht en zeggenschap echt ruimte te geven, bijvoorbeeld via coöperatieve verbanden en vrijwilligersinitiatieven.⁹

Dilemma 4: flexibiliteit en/of willekeur

Dat raakt het vierde en laatste dilemma, tussen flexibiliteit en willekeur. Het grote vraagstuk is natuurlijk hoeveel verschil er tussen verzorgingssteden mag ontstaan. Decentralisatie is met verschil verbonden. Redeneren vanuit behoeften van kwetsbare ouderen, werkzoekende VMBO'ers, re-integrerende arbeidsgehandicapten of de last van mantelzorgers betekent per definitie dat er geen mal is waar iedereen in past. Dat betekent dat de lokale politiek normen moet stellen over kwaliteit, over wat goed en slecht is. Hier ligt nog een enorme opgave voor het kabinet en voor de gemeenten: hoe te kijken naar de integrale behoeften van burgers, de voorzieningen daarop aan te passen en de resultaten lokaal te beoordelen en daarop te vertrouwen als landelijke overheid. Vanuit een mensenrechtelijk perspectief blijft er dan nog steeds een nationale rol. Er is immers een sociaal grondrecht op zorg en zekerheid. Dat is echter niet bij de rechter afdwingbaar, omdat het er is zolang de voorraad strekt. Nederland weet zich evenwel gebonden aan internationale verdragen waarin dit ook verankerd is. Het kenmerkende van dit sociaal grondrecht is dat – ook bij bezuinigingen of hervormingen – de leefsituatie van kwetsbare mensen er niet op achteruit mag gaan. Juridisch afdwingbaar of niet, de vraag hoeveel willekeur er kan en mag ontstaan zonder dat de leefsituatie van kwetsbare mensen verslechtert, raakt de kern van de verzorgingsstad. We rapporteren vijfjaarlijks hierover aan de Verenigde Naties. De vraag wat dit voor de rol van de nationale overheid betekent is nog niet beantwoord door de Nederlandse regering en een visie op de lokale democratie ont-

9. W. Mensink, A. Boele en P. van Houwelingen, *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven*, SCP, 2013

breekt. Maar de lokale politici zullen het véél meer over de invulling van de normen voor kwaliteit en doelen in termen van gezondheidswinst en welbevinden moeten hebben.

DE PARTICIPATIE-AGENDA VAN DE VERZORGINGSSTAD

Ik neem u mee terug naar de luie stoel van de zelfredzame burger van het *Comité Participatie Nee!* Wat te doen met alle inzichten die via de app binnenkwamen van de kwetsbare oudere, de zorgzame mantelzorger en de flexibele werkzoekende? Nederlanders participeren dus al in werk, onderwijs, zorg en de samenleving. Als je daarnaar kijkt is de participatiesamenleving er allang. De verzorgingsstad zorgde ervoor dat ook kwetsbare mensen daartoe de kans kregen, maar de oude instituties passen niet meer bij het moderne leven. Nederland scoort evenwel internationaal nog steeds aan de top in levensverwachting, koopkracht, zekerheid, veiligheid en opleidingskansen. We scoren een 7,6 op de geluksindex. We voelen dat alleen al niet meer zo. Paul Schnabel – mijn voorganger – vatte de houding van de Nederlander vaak samen met: ‘Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht’. Nu de crisis echt voelbaar is, worden we ook pessimistischer over onze eigen leefsituatie. Recent zegt 62 procent: ‘Het gaat met mij slechter’. Het onbehagen neemt toe. Het besef dat de systemen tegen hun grenzen lopen ook. Het perspectief van de participatiesamenleving uit de Troonrede biedt hierop nog onvoldoende antwoord. Er is een veel steviger agenda voor de verzorgingsstad nodig.

Een morele agenda

Het moet in de verzorgingsstad gaan over het vergroten van kwaliteit van leven, gezondheidswinst en welbevinden. Dat vraagt van gemeenteraden om met burgers en organisaties de norm van wat goed en slecht is af te spreken. Daarbij hoort de aandacht voor preventie, niet alleen omdat het kosten bespaart op langere termijn, maar omdat het voor meer kwaliteit van leven zorgt. Instellingen zullen moeten investeren in samenwerking in de zorgketen en een visie moeten delen op de zelfredzaamheid. Dat vraagt om over de

eigen belangen heen te kijken en te investeren in lokale netwerken, in wijk- en buurtteams. De focus op groei van het eigen aanbod van instellingen moet daarvoor wijken. Van burgers wordt daarbij verwacht dat ze meer voor zichzelf en elkaar zorgen. Dit mag geen onrealistisch en verplicht appel op vrijwilligheid worden, ook omdat er tegelijkertijd meer arbeidsparticipatie wordt gevraagd. Niet alle zorg kan bovendien worden opgelost met een pleidooi voor mantelzorg. Een goede steunstructuur en terugvalopties zijn noodzakelijk. Uit onderzoek van TNS Nipo blijkt dat 81 procent van de burgers bereid is tot een dialoog daarover en dat 90 procent daarvan samenspraak met professionele hulpverleners wil. Een morele agenda, over wat goede zorg en kwaliteit van leven is en hoe je dat beoordeelt, moet bovenaan de lokale agenda na de gemeenteraadsverkiezingen staan, voordat de APV's en beleidsnota's voorliggen om de decentralisaties uit te voeren. De lokale politiek moet zich over die normstelling buigen, maar ik vrees voor rijdende treinen met modelverordeningen die ambtelijk al in de startblokken klaar staan. Hier doe ik een nadrukkelijke oproep die trein niet zonder noodrem door te laten denderen.

Een institutionele agenda

Dat brengt me bij de institutionele agenda. De verzorgingsstad veronderstelt een sterke lokale democratie. Verschillen tussen gemeenten zijn op zichzelf niet het probleem, zolang ze maar democratisch gelegitimeerd zijn en burgers invloed hebben kunnen uitoefenen op de verdeling van middelen. Zolang er maar goed geëquipeerde gemeenteraden zijn die normen stellen en daarop controleren. Zolang er maar mogelijkheden zijn, bijvoorbeeld via coöperaties in de buurt of de wijk om invloed op je eigen woon- en leefsituatie te hebben. Zolang er maar een sterke lokale en regionale pers bestaat die hier onafhankelijk en deskundig over bericht en een echte luis in de pels van de beslissers kan zijn. Daar liggen mijn zorgen. De lokale democratie werkt niet optimaal, de lokale pers is soms geheel afwezig. Checks en balances zijn niet een aardig fenomeen als het zo eens uitkomt, maar een levensader voor de democratie. Een stevige democratiseringsagenda is nodig. Dat is niet alleen een lokaal, maar een groot nationaal belang.

Ook financieel liggen er grote uitdagingen. De verzorgingsstad kan niet alleen aan de leiband van de staat lopen. Meer ruimte voor eigen belastingen, eigen betalingen en lokale spaarregelingen zijn een kwestie van tijd als we willen voorkomen dat lokale overheden zich enkel op kostenbeheersing richten. Via burgerparticipatie kunnen burgers prioriteiten leggen rond zorg, zekerheid en veiligheid. Burgers doen dat ook al vanuit zichzelf. Ze dwingen dat vaker zelf af, maar moeten ook de ruimte voor lokale beslissingsmacht krijgen. Zelfredzaamheid en burgerkracht gaan niet over minder professionele of overheidsverantwoordelijkheid, maar om meer delen van macht en dus meer burgermacht. Daar kunnen gemeenteraden met buurtcoöperaties en wijkteams echt werk van maken.

Een kennisagenda

Dit alles heeft ook gevolgen voor kennisverzameling en –gebruik. Het is belangrijk dat ervaringskennis een grotere rol speelt in de besluitvorming, maar ook de toegankelijkheid van *onafhankelijke kennis en informatie* is cruciaal. Er bestaan – bijvoorbeeld in de langdurende zorg en jeugdzorg – kennislacunes over wat wel en niet effectief is. Er is weinig toegankelijke beslisinformatie rond arbeid, scholing en zorg. Dat is wel nodig om betere, lokale kwaliteitseisen aan de sociale voorzieningen te stellen. Social media, maar ook intranet en digitale zorgpoli's zijn volop in ontwikkeling en dragen daaraan wezenlijk bij. De smartphone van het *Comité Participatie Nee!* is ook te gebruiken in lokale beleidsvorming, net als braakliggende informatie van GGD'n over gezondheidsverschillen en van planbureaus over inkomensongelijkheid. Gebruik die informatie!

Voor de besluitvorming in ons democratisch bestel – ook in de verzorgingsstad – vind ik het van levensbelang dat er spiegels voorgoed worden, dat door meningen geprikt wordt, dat geschetst wordt hoe het echt met burgers gaat. Herman Tjeenk Willink, de voormalige vicepresident van de Raad van State, gaf mij steeds twee lessen mee: 'geen evenwicht zonder tegenwicht' en 'geen samenspraak zonder tegenspraak'. Opdat we niet blind achter te eenzijdige oplossingen aanlopen of in aannames en tunnelvisies vastlopen over wat zich afspeelt in de samenleving. Als iedereen dezelfde kant

op kijkt dan zie je maar de helft van wat belangrijk of mogelijk is. Mijn ambitie met het SCP is de spiegel van de samenleving steeds voor te houden en de vertaling te maken naar betere lokale praktijken. Daarom zijn we als SCP met de departementen van BZK, VWS en SZW in gesprek over de wijze waarop we meer integraal naar de sociale en maatschappelijke behoeften van burgers kunnen kijken en gaan monitoren hoe de nieuwe manieren van werken hun leefsituatie beïnvloeden. Die informatie moeten we vooral ook zien te ontsluiten voor lokale gemeenschappen en burgers. In een samenleving met open data moet dat sneller en beter beschikbaar komen, zodat we er niet na drie jaar achterkomen dat we het anders hadden moeten doen.

Op de valreep: een app-bericht van een afgehaakte kiezer

Op dat moment krijgt het *Comité Participatie Nee!* nog een app-bericht binnen. Een afgehaakte kiezer. 'Eigen verantwoordelijkheid, lokale kracht, zelfredzaamheid. Ja ja... Ik vertrouw het niet'. Zeggen-schap voor burgers betekent invloed op je eigen leven, op je zorg, onderwijs, huis of op de leefbaarheid in de buurt. Burgers zijn meer geëmancipeerd, koopkrachtig, beter opgeleid en gezonder dan ooit, maar er blijven ook kwetsbare mensen. Een pleidooi voor burgerkracht is mooi, maar zonder meer burgermacht en passende ondersteuning is het een lege huls.

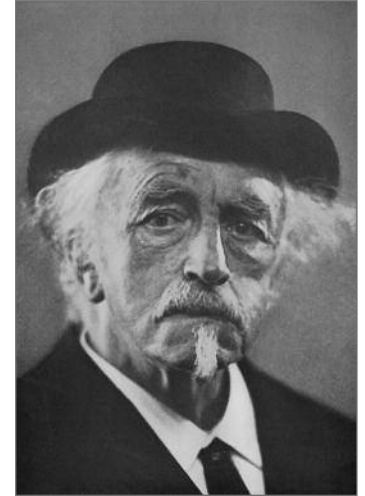
DEMOCRATIE, BURGERMACHT EN SOLIDARITEIT IN DE VERZORGINGSSTAD ALS VOORWAARDEN VOOR DE PARTICIPATIE-SAMENLEVING

Het comité is eruit. Het moet anders. Natuurlijk willen we een participatiesamenleving, maar wel met een sterke democratie, meer burgermacht en solidariteit. De rijksoverheid behoudt daarbij belangrijke landelijke functies, zoals het bewaken van voldoende checks en balances in de democratie en het monitoren van de leefsituatie van burgers. Dat is verbonden met het sociale grondrecht op zorg en zekerheid. Daar passen geen uniforme regels en eisen vanaf het Binnenhof bij, want verschillen zijn inherent aan decentralisatie en

moeten lokaal gelegitimeerd worden. Met een sterke morele, institutionele en kennisagenda kan de verzorgingsstad dicht bij het oorspronkelijke doel van de sociale zekerheid komen, namelijk dat de gemeenschap voor de burger zorgt die gebreken kent, op voorwaarde dat die burger zelf al het redelijke doet om zich zekerheid en de vrijwaring van gebreken te verschaffen. Maar er is wel werk aan de winkel.

Dan komt er nog een app-bericht binnen bij het *Comité Participatie Nee!* Het is koning Willem-Alexander: 'Ik ben alvast begonnen met de Troonrede van volgend jaar. Die gaat over de verzorgingsstad. Overtuigen jullie ondertussen Mark Rutte?'

DE WIBAUTLEZINGEN



F.M. Wibaut (1859-1936) geldt als een van de invloedrijkste sociaal-democraten van Nederland. Hij sloot zich in 1897 aan bij de drie jaar daarvoor opgerichte Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP). In 1905 werd Wibaut lid van het partijbestuur. Twee jaar later werd hij verkozen tot gemeenteraadslid in Amsterdam en tot lid van Provinciale Staten van Noord-Holland. Samen met de journalist-politicus P.L. Tak voerde hij de redactie van het in 1907 opgerichte sociaal-democratische maandblad *De Gemeente*, waarvan *Lokaal Bestuur* de voortzetting is. In 1914 werd Wibaut tot wethouder in Amsterdam gekozen, belast met levensmiddelenvoorziening, volkshuisvesting en arbeidszaken, later financiën, gemeentebedrijven en kunstzaken. Als gemeentebestuurder nam Wibaut een zeer invloedrijke positie in - hij werd wel 'De Machtige' genoemd. Volgens zijn biograaf G. Borrie liep als een rode draad door zijn optreden 'een groot vertrouwen in het gemeentelijk beheer als instrument van democratische bestuursopbouw.' In 1931 trok Wibaut zich terug uit het gemeentebestuur. Tot 1935, een jaar voor zijn dood, bleef hij lid van de Eerste Kamer, waarvan hij sinds 1922 deel uitmaakte.

De Wibautlezing is een initiatief van het Centrum voor Lokaal Bestuur van de Partij van de Arbeid. De Wibautlezingen worden doorgaans uitgesproken tijdens het jaarlijkse Festival van het Binnenlands Bestuur van het CLB.

Hieronder treft u een overzicht aan van de eerder gehouden Wibautlezingen. De eerste zeven lezingen zijn gepubliceerd in het

CLB-maandblad *Lokaal Bestuur*. Sinds de achtste Wibautlezing verschijnen ze als afzonderlijke publicatie. Vanaf de vierde lezing zijn de teksten ook te vinden op de website www.lokaalbestuur.nl. Klik 'Publicaties' aan en vervolgens 'Wibautlezingen'.

- De Eerste Wibautlezing, getiteld 'De dreigende irrelevantie van de bestuurlijke vernieuwing' werd gehouden door burgemeester Schelto Patijn van Amsterdam op 23 september 1995 en is gepubliceerd in *Lokaal Bestuur* jrg. 19, nr. 11, november 1995.
- De Tweede Wibautlezing over 'Willem Drees en de gemeentepolitiek' werd gehouden door Hans Daalder, emeritus-hoogleraar in de wetenschap der politiek aan de Rijksuniversiteit Leiden, op 28 september 1996 en is afgedrukt in *Lokaal Bestuur* jrg. 20, nr. 11, november 1996.
- De Derde Wibautlezing was getiteld 'Van stenograaf tot cyberpunk. Over de mensen die de sociaal-democratie en de moderne techniek op elkaar weten te betrekken'. Zij werd gehouden door Walter Etty, penningmeester PvdA en vennoot Andersson Elffers Felix, op 27 september 1997 en is verschenen in *Lokaal Bestuur* jrg. 21, nr. 11, november 1997.
- De Vierde Wibautlezing had als titel 'Een renaissance van het raadslid. Tussen corvee en coaching van burgerschap'. Pieter Tops, hoogleraar bestuurskunde aan de Katholieke Universiteit Brabant, hield haar op 10 oktober 1998. Deze lezing is gepubliceerd in *Lokaal Bestuur*, jrg. 22, nr. 11, november 1998.
- De Vijfde Wibautlezing, 'De betutteling voorbij. Lokaal bestuur in 2025', was van Louis Tobback, burgemeester van Leuven en oud-minister van Binnenlandse Zaken. Hij sprak haar uit op 2 oktober 1999. Zij is gepubliceerd in *Lokaal Bestuur* jrg. 23 nr. 12/jrg. 24 nr. 1, december 1999/januari 2000.
- De Zesde Wibautlezing, 'De multiculturele stad als utopia of dystopia', was van Godfried Engbersen, hoogleraar algemene sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij sprak haar uit op 7 oktober 2000. Zij is gepubliceerd in *Lokaal Bestuur*, jrg. 24, nr. 11, november 2000.
- De Zevende Wibautlezing, 'Honderd jaar na Koudekerke', was van schrijver Geert Mak. Zij is gehouden op vrijdag 15 februari

2002 op het eeuwfeest van het Centrum voor Lokaal Bestuur in Arnhem. De lezing is gepubliceerd in *Lokaal Bestuur*, jrg. 26, nr. 3, maart 2002.

- De Achtste Wibautlezing, 'De kwaliteit van het bestaan anno 2003', werd uitgesproken door Margreeth de Boer, burgemeester van Leeuwarden, op zaterdag 4 oktober 2003. De lezing is als brochure uitgegeven door het Centrum voor Lokaal Bestuur, net als de volgende lezingen.
- De Negende Wibautlezing, 'Wat staat er op het spel? Beginselen vanuit gemeentelijke gezichtshoek' werd op zaterdag 9 oktober 2004 uitgesproken door Joop van den Berg, hoogleraar parlementaire geschiedenis te Leiden en tevens hoogleraar parlementair stelsel in Maastricht.
- De Tiende Wibautlezing. Deze jubileumlezing stond in het teken van de Amsterdamse wethouder Floor Wibaut en wat de PvdA anno 2006 van hem kan leren. De lezing werd op zaterdag 11 februari 2006 uitgesproken door Ahmed Aboutaleb, wethouder in Amsterdam, bij de viering van het zestigjarig bestaan van de PvdA.
- De Elfde Wibautlezing werd op zaterdag 5 april 2008 uitgesproken door Paul Kalma, Tweede Kamerlid en oud-directeur van de Wiardi Beckman Stichting, tijdens het Festival van het Binnenlands Bestuur te Arnhem. Zijn thema was: 'De Partij van de ...?' Over arbeid in onzekere tijden.
- De Twaalfde Wibautlezing werd op donderdag 4 februari 2010 uitgesproken in Pakhuis De Zwijger te Amsterdam door Lodewijk Asscher. Hij sprak als wethouder van Amsterdam over modern sociaal activisme. De titel van zijn lezing was 'De onzichtbare bouwput'.
- De Dertiende Wibautlezing werd op zaterdag 12 november 2011 uitgesproken in het Spoorwegmuseum te Utrecht door Evelien Tonkens. Zij sprak als bijzonder hoogleraar actief burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam over een samenleving waarin zelfrespect en respect voor anderen voorop staan en waarin de overheid een verbindende en activerende rol speelt. De titel van haar lezing was 'De respectmaatschappij'.
- De Veertiende Wibautlezing werd op zaterdag 24 november 2012

uitgesproken in Tobacco Theater in Amsterdam door politico-loog en publicist Pieter Hilhorst, die vier dagen later werd benoemd tot wethouder Financiën, Onderwijs en Jeugd in Amsterdam. Het onderwerp van zijn lezing was: 'Wij doen het zelf. Hoe burgers de publieke zaak heroveren en wat dat vraagt van de lokale politiek'.

PERSONALIA

Prof.dr. Kim Putters (1973) is sinds juni 2013 directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en bijzonder hoogleraar Beleid en Sturing van de Zorg in de Veranderende Verzorgingsstaat bij het instituut Beleid en Management Gezondheidszorg van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Van 2008 tot 2013 was hij al hoogleraar Management van zorginstellingen aan hetzelfde instituut. Hij promoveerde op vraagstukken van beleid en bestuur in de zorg en verricht onderzoek naar innovaties in zorginstellingen, naar maatschappelijk ondernemerschap en wijk- en buurtgericht werken. Sinds 2006 evalueert hij de totstandkoming en uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Kim Putters is voorzitter van het ZonMw onderzoeksprogramma Zorg voor Jeugd en van enkele Raden van Toezicht in de zorg.

Van 2003 tot 2013 was hij lid, en sinds 2011 ook de eerste ondervoorzitter, van de Eerste Kamer. Hij was tevens vicevoorzitter van de PvdA-fractie in de senaat. Van 2011 tot 2013 was hij tevens voorzitter van de Nederlandse Eerste en Tweede Kamerleden in de Interparlementaire Unie (IPU). In de gemeente Hardinxveld-Giessendam was hij van 2002 tot 2012 gemeenteraadslid en fractievoorzitter voor de PvdA.

