

Meer samenleving voor minder geld

De participatiesamenleving is geen strovuur maar een veenbrand die teruggaat tot de jaren zeventig. Ging het maar weer eens over ‘demokratisering’.

MENNO HURENKAMP

Hoofdredacteur S&D

Brandpunt van de Troonrede 2013 was de volgende zin: ‘Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’ (Tekst na te lezen op de website van de rijksoverheid.)

Alle serieuze en ook alle minder serieuze media besteedden aandacht aan de introductie van deze nieuwe maatschappijvorm. Die massale belangstelling is in ieder geval geruststellend voor wie zich zorgen maakt over verplating van het debat of van het publiek. Een volk dat voor sociologen zwicht, verliest in ieder geval niet meteen zijn verstand.

Of is de juiste term ‘participatiemaatschappij’? Premier Rutte, in zijn ook op de website van de Rijksoverheid na te lezen toelichting op de Troonrede: ‘Het begrip participatiemaatschappij, participatiesamenleving heeft niks te maken met inkomen. Want ook in de toekomst zal er een WW blijven bestaan, ook voor

de mensen die deel uitmaken van de middenklasse. Ook in de toekomst zal er pensioen blijven bestaan, ook voor mensen die deel uitmaken van de middenklasse. En juist voor de mensen die dat nodig hebben houden we voorzieningen overeind, maar we zien tegelijkertijd in het land een trend en daarmee loopt Nederland voorop op de politiek, een trend waarin mensen steeds meer zaken die ze zelf organiseren ook zelf organiseren.’

Die laatste zin is misschien wat raadselachtig, maar de bedoeling van Rutte is helder: participatiesamenleving of participatiemaatschappij, beide omschrijvingen mogen gebruikt worden. Omdat een participatiemaatschappij ook een investeringsvehikel is, een *private equity*-fonds dat risicodragend kapitaal wil aantrekken, nodigt de analogie natuurlijk uit tot retorisch vuurwerk over het kapitalisme als uitdijend kwaad. Maar dat is voor een andere keer.

Participatie in de jaren zeventig

Is de participatiesamenleving nieuw? Nou, nee. De participatiesamenleving als doel of ideaal leeft op zijn minst sinds het begin van

Menno Hurenkamp *Meer samenleving voor minder geld*

de jaren zeventig. Het Sociaal en Cultureel Rapport 1974 van het SCP geeft een duidelijk voorbeeld van de ideeën van toen: 'Zo is het duidelijk dat het ideaal van de participatiemaatschappij, d.w.z. een samenleving waarvan de leden zoveel mogelijk in en aan allerlei onderdelen participeren [...] slechts dan zal kunnen functioneren wanneer de burger een voldoende peil van vorming en ontwikkeling heeft bereikt. Ook is duidelijk [...] dat het onderwijs een belangrijk verdelingsinstrumentarium is: wie veel en goed onderwijs heeft gevolgd, heeft meer kansen op een goed beroep, inkomen, huis, bezit dan iemand anders. Herverdeling van onderwijs [...] betekent ook herverdeling van kansen op deze goederen. De beleidssectoren van onderwijs en vorming staan voor de uitdaging een aantal aanspraken van de maatschappij te moeten beantwoorden (bijvoorbeeld fundamentele democratisering, gelijke kansen voor iedereen, opleiding voor de arbeidsmarkt), die niet gemakkelijk te combineren zijn.'

Via het onderwijs moeten meer mensen aan meer onderdelen van de maatschappij deelnemen, dan komt de participatiemaatschappij dichterbij. De mensen moeten weg uit het dagelijks leven, het publieke domein in, want daar ben je pas echt burger! Participatie, verheffing en inspraak worden nagenoeg gelijkgeschakeld.

Maar niet veel later komt men tot het inzicht dat de klassieke verzorgingsstaat op zijn grenzen stuit. In boeken als *De stagnerende verzorgingsstaat* van Kees Schuyt en Jacques van Doorn (uit 1978), *De verzorgingsstaat en vrijwillig initiatief* van Hans Adriaansens en Anton Zijderveld (uit 1981) en *De nadagen van de verzorgingsstaat* van Philip Idenburg (uit 1983) wordt de balans opgemaakt van een halve eeuw herverdeling.

De verzorgingsstaat is te duur en te technologisch, luidt het eensgezinde oordeel. Voor veel geld wordt onpersoonlijke, geprofessionaliseerde hulp geboden, mogelijk ook aan mensen die er niet spontaan om vragen. De

mensen om wie het draait staan er eerst verbaasd en dan verwachtingsvol bij te kijken en een verheffend schouwspel is het niet. Bovendien blijkt lang niet iedereen op permanente inspraak in allerlei halve en hele overheidsorganen te zitten wachten.

Het SCP spreekt in 1982 van een 'participatieklimaat' en van 'demokratiseringsretoriek', het verzadigingspunt is wel zo'n beetje bereikt. Echte verheffing betekent vanaf nu eerder participatie in het particulier initiatief of op vrijwillige basis of op eigen voorwaarden – hoe dan ook niet in de kluisters van hulpverleners of inspraakpredikers van de staat.

De jaren negentig: participatie in arbeid

De overheid komt nog wel een keertje in beeld, eventjes. Wanneer begin jaren negentig de sociale vernieuwing – een voorganger van het grotestedenbeleid – op de agenda komt, is het PvdA-minister Ien Dales die in de Tweede Kamer over een participatiemaatschappij praat.¹ Maar hoewel het doel is om het leven in de achterstandswijken beter te maken ('het maatschappelijk functioneren van individuen te bevorderen en waar mogelijk hen weer te integreren, waar mogelijk ook in het arbeidsproces'), brengt Dales de participatiemaatschappij ook direct in verband met de noodzaak om lokale overheden beter te laten bijdragen aan het beleid. Het gaat haar om een nieuwe bestuursstijl, om meer samenwerking tussen verschillende soorten ambtenaren en professionals. De inzet is dus niet zozeer een nieuwe stijl van burgerschap, maar een betere overheid. Die invulling is geen lang leven beschoren.

De participatiesamenleving komt rond die tijd al veel pregnanter terug in pleidooien voor verhoging van de arbeidsdeelname. Dat beleid zal weliswaar nauw verweven raken met de bovengenoemde sociale vernieuwing van Dales, maar CDA-minister van Sociale Zaken Jan de Koning had in 1988 reeds het project 'maximale maatschappelijke participatie'

Menno Hurenkamp *Meer samenleving voor minder geld*

in gang gezet, dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid aan het denken had gezet.

De arbeidsdeelname van met name vrouwen en oudere mannen was in Nederland immers veel te laag, zowel in internationaal perspectief als afgezet tegen de bevolkingsopbouw. Ook waren er te veel arbeidsongeschikten. Bij gelijkblijvend beleid zou in 2020 tegenover iedere werkende één afhankelijke staan. De WRR kwam daarop met een advies. Als eerste reden om verandering in de maatschappijordening te brengen noemde de raad 'het belang van arbeidsdeelname voor de maatschappelijke participatie van burgers'. Door naar arbeidsparticipatie in plaats van naar werkloosheid te kijken, zouden ook arbeidsongeschiktheid, vervroegde uittreding, ziekte, verborgen werkloosheid en alle andere vormen van niet-werk in beeld van het beleid komen. Daarvoor werd het zo langzamerhand hoog tijd.

In 1991 stelde Kok de 'derde weg' voor, die van de 'participatiesamenleving'

Kort daarop zag Wim Kok, op dat moment vicepremier en PvdA-leider, zich gesteld voor de noodzaak iets te doen aan de WAO-crisis. En op het congres waar hij op 28 september 1991 de beruchte WAO-crisis bezwoer, zei hij dat de bestaande verzorgingsstaat niet te handhaven was en dat het enige alternatief voor doorgeslagen individualisering een 'derde weg' was, die van de 'participatiesamenleving'.

'De grote spanning die er zit tussen de sociale zin en het eigenbelang, is iets waar de politiek rekening mee moet houden. De kosten en baten van het sociale stelsel moeten weer tegenover elkaar worden gezet. De saamhorig-

heid moet weer opnieuw georganiseerd worden. Daarbij moet de overheid selectiever te werk gaan. Over die keuzes moet de overheid vervolgens verantwoording afleggen. [...] Participatie, meedoen, is niet alleen iets van de arbeidsmarkt. Het is ook een opdracht aan de PvdA, aan de politiek.²² Het motto van Koks eerste kabinet zou 'werk, werk, werk' worden, en mede door de aantrekkende economie kwam daar veel van terecht. Dat bekrachtigde het door Jan de Koning en de WRR geschetste beeld van de participatiemaatschappij.

En toen kwam ook het CDA met de participatiemaatschappij

Zo kreeg de participatiemaatschappij vorm tussen ongeveer 1970 en 1995: het ging een klein beetje over inspraak in de politiek, iets meer om minder overheid, nog wat meer over niet te veel de hand ophouden en ten slotte om iedereen aan de slag. Om het eigenaarschap van de term maakte niemand zich druk. CDA-premier en Koks opvolger Jan Peter Balkenende kon dus in 2005 met de lezing *Op eigen kracht* de participatiemaatschappij zonder al te veel plichtplegingen nog eens uitrollen als zijn idee.

Volgens Balkenende was Nederland vroeger ook al een participatiemaatschappij en ironisch genoeg zag hij het verscheiden daarvan rond de tijd dat de term opkwam als aanvulling op de verzorgingsstaat: in 1970. 'Sprekend over de participatiemaatschappij-in-ontwikkeling moeten we niet vergeten dat we in Nederland al eens een participatiemaatschappij hebben gehad. In de naoorlogse periode was er voor vrijwel iedereen werk. Het aantal werklozen bleef tot aan 1970 beperkt tot minder dan 10.000.'

Balkenende bracht net als zijn voorganger een duidelijk verband aan tussen werk en zelfontplooiing: 'mensen vrij maken door ze hun verantwoordelijkheid te laten nemen [...] mensen in hun kracht brengen', zoals het in het onfortuinlijke domineesproza van het CDA

Menno Hurenkamp *Meer samenleving voor minder geld*

heet. Als nieuw element voegde Balkenende de netwerksamenleving toe aan de participatiemaatschappij: 'De netwerksamenleving van nu – met geëmancipeerde burgers en dynamische arbeidsrelaties – vraagt om meer vrijheid en verantwoordelijkheid voor bedrijven en werknemers.'

Heeft de PvdA echt geen mening meer over de rol van de overheid?

Maar die geëmancipeerde burgers zijn geen rustig bezit en ongeclusuleerd meer vrijheid uitdragen is zeker niet de bedoeling van de premier. Want het zijn ook de jaren van de multiculturele discussie en de spanningen tussen bevolkingsgroepen: sociale cohesie is een serieus thema. Gelukkig roept, kort na de lezing van Balkenende, de Sociaal Economische Raad in een ontwerpadvies 'het komende kabinet op om serieus werk te maken van een activerende participatiemaatschappij waarin iedereen naar vermogen meedoet. Dit vereist stevige investeringen in mensen en ruimte voor ondernemerschap. Hierdoor kunnen economische kansen worden benut en kan de sociale cohesie worden verbeterd. De partijen in de SER willen zich ook zelf vastleggen op concrete participatiedoelstellingen die substantieel hoger liggen dan de arbeidsdeelname die ontstaat bij ongewijzigd beleid.' De participatiemaatschappij, dat is dus ook samenhang.

Het CDA-PvdA-kabinet dat daarna aantrad maakte met de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007) inderdaad werk van die nieuwe verzorgingsstaat. Via markwerking, decentralisering, vermaatschappelijking en een groter beroep op spontane hulp moet met deze wet de professionele hulp worden teruggedrongen. In de memorie van toelichting

heet het: 'Samenhangend lokaal beleid om participatie van alle burgers mogelijk te maken en te bevorderen, uitgevoerd dicht bij de burger door een daarvoor goed toegeruste gemeente, is het belangrijkste oogmerk van dit wetsvoorstel. [...] Mensen indien nodig ondersteunen in hun bijdrage aan de samenleving, herstellen van de zelfredzaamheid, mensen toerusten om maatschappelijk te participeren, dáár gaat het om.'

Bestaanszekerheid gaat eind jaren nul een belangrijker rol in participatie spelen, het hangt inmiddels vrij concreet samen met lokale samenhang, basale voorzieningen en ondersteuning. Het gaat nu om naar vermogen meedoen, liefst door betaalde arbeid, anders door scholing en anders door vrijwilligerswerk of door een combinatie van de drie. Het gaat ook over competenties en over eigen verantwoordelijkheid voor individuen; over flexibele en niet vanzelfsprekende voorzieningen door de overheid; over een waakzame 'civil society'.

Participatie, wat is er ook tegen?

Op het oog hebben bevrijding en besparing een duurzaam huwelijk gesloten in de participatiesamenleving: meer samenleving voor minder geld. Leuke dingen voor de mensen én leuke dingen voor de economen. Maar contra zeurkousen die zich opwinden over deze wasmiddeldoctrine ('meer voor minder') kunnen politici dus vijf betekenissen in stelling brengen. Ze zijn niet helemaal in oplopend gewicht rangschikbaar, maar eerder als verschillende laklagen op het begrip participatiesamenleving aangebracht: verheffing door inspraak, verheffing door een levendige 'civil society', wederkerigheid tussen burgers en overheid om de sociale cohesie te bewaren, zelfredzaamheid om de balans tussen rechten en plichten te bewaren, de noodzaak van arbeid om de boel betaalbaar te houden.

Als je aan de nadruk op 'werk, werk, werk' begint te krabben gaat een pleitbezorger van de participatiemaatschappij vanzelf over

Menno Hurenkamp *Meer samenleving voor minder geld*

‘voor wat hoort wat’ praten, en als-ie daarover onder druk gezet wordt, krijg je een verhaal over zelfredzaamheid. De zeur die volhoudt krijgt ten langen leste een betoog over de schoonheid van democratie om de oren. Participatie, probeer er maar eens tegen te zijn.

En men is het misschien alweer vergeten, maar de eerste reacties op de inzet van de Troonrede 2013 waren inderdaad overwegend positief. Participatiesamenleving, waarom eigenlijk niet? zo klonk het de eerste dagen op radio en tv en op Twitter. Ook de voorpagina's van de kranten waren niet onwelwillend. Enerzijds, anderzijds, mensen kunnen toch wel wat de handen uit de mouwen steken?

Maar van de redacties van de talkshows en van opiniemakers kun je misschien niet verwachten dat ze het vergelijkend historisch of sociologisch of economisch onderzoek beheersen. Pas in de loop van een week ging de ‘spin’ een andere, negatieve kant op. Wouter Bos in *de Volkskrant* van 19 september: ‘Als [dit] niet slechts de mening van de VVD-leider is, maar ook van de coalitie, is er bij de PvdA sprake van een kleine ideologische revolutie. Geen visie meer op de overheid die er ook voor de middenklasse is, een overheid die verbindt omdat iedereen eraan mee betaalt en iedereen ervan mee geniet. In plaats daarvan een overheid louter voor de allerzwaksten. Amerikaans, klassiek liberaal en zichzelf uiteindelijk marginaliserend. Zeg me dat het niet zo is!’

Bos deed hier dus een ietwat losse greep uit de eigen partijgeschiedenis: het gedepoliti-seerde discours van het meedoen maakt immers al sinds Dales en Kok deel uit van het sociaal-democratisch verhaal, niet al te prominent maar toch. Leuk was Bos' interventie voor het PvdA-smaldeel in de regering hoe dan ook niet. En om ook Mark Rutte uit zijn comfort-

zone te halen, wist Sybrand Buma nog wel wat. ‘Iedereen met enig historisch besef, herkende dit als CDA-thematiek die eerder onder anderen door premier Balkenende naar voren is gebracht,’ schreef de CDA-leider in *Trouw*, op 25 september jl. ‘Adding insult to injury’, heet dat zo mooi in het Engels.

De volgende participatiegolf

Participatiemaatschappij: tot over tien jaar maar weer. Men hoeft geen helderziende te zijn om te weten dat het dan zo'n beetje de hoogste tijd is om inspraak en zeggenschap en democratie terug op de agenda te zetten. We hebben dan enige decennia privatiseringen en decentralisaties achter de rug waarin de dialoog met gebruikers en cliënten ondergeschikt was, waarin de vraag om het afleggen van verantwoording tot opgetrokken wenkbrauwen bij de betrokken bestuurders leidde.

We hebben dan weer veel gestuntel met Europese verkiezingen en amper gekozen burgemeesters achter de rug. En ook eindeloze disciplineringsoefeningen gericht op de verhoging van de arbeidsparticipatie en verhoging van de ‘vrijwillige’ inzet.

Iemand zal het dan inzet van de participatiesamenleving maken om burgers niet alleen via consumptie en verplichte burenhulp, niet alleen via stilzwijgen en populistische woede, maar ook via meningsvorming en medebestuur te betrekken bij de publieke zaak. Ik verheug me erop.

Noten

- 1 Kamerstukken TK74-4086, 6 juni 1990.
- 2 Aangehaald in het Nederlands Dagblad, 30 september 1991.