

# Vooraf

In zijn Troonrede-debuut bezigde koning Willem-Alexander het woord ‘participatiesamenleving’. Tot verbazing van menigeen werd dat een paar maanden later uitgeroepen tot hét woord van het jaar 2013. Dit was zijn letterlijke tekst: ‘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.’

Daarop volgde in de media een heftig debat over wat we nu precies onder de participatiesamenleving moesten begrijpen. Was dat verplicht vrijwilligerswerk? Moeten we hulpbehoevende buurmensen gaan wassen? Hebben we daar eigenlijk wel tijd voor? Willen we dat wel? Zijn we er niet veel te individualistisch voor geworden? Of verhult het woord alleen maar een botte bezuinigingspolitiek? De discussie leverde eindeloos veel stof op voor gretige cabaretiërs en kiene cartoonisten, en nadat de gemoederen er een paar maanden vol van waren geweest, eindigde het woord dus boven aan de ranglijst van de leden van het Genootschap Onze Taal als het woord van 2013.

Maar de koning zei ook nog iets anders, iets wat in het verhitte debat eigenlijk nauwelijks een rol speelde. Hij zei dat ‘de klassieke verzorgingsstaat verandert’. Dat is niet zomaar een constatering, want dat is de verzorgingsstaat waarmee wij allen groot zijn geworden. Dat is de verzorgingsstaat die functioneerde als nationaal georganiseerd (her)verdelingscentrum van welvaart. Dat is de verzorgingsstaat die alle maatschappelijke problemen en tekorten aanpakte met ‘meer’: meer

geld, meer voorzieningen, meer professionals, meer regelingen. Dat is de verzorgingsstaat die ons land veel goeds bracht en de grote maatschappelijke tekorten, zoals die na de Tweede Wereldoorlog bestonden op belangrijke terreinen als wonen, zorg en sociale zekerheid, meer dan redelijk de baas is geworden.

8 Over de prestaties van die verzorgingsstaat mag niemand geringschattend doen: er is goed voor ons gezorgd. Toch zou je kunnen zeggen dat hij momenteel aan zijn eigen succes ten onder gaat. Mensen zijn – koning Willem-Alexander wees er terecht op – mondiger en zelfstandiger dan ooit tevoren. De noodzaak om welvaart te vergaren is echter op veel terreinen omgeslagen in de noodzaak om de overvloed effectiever aan te wenden. In plaats van *meer*-oplossingen vraagt de huidige tijd om *anders*-oplossingen, om duurzame innovaties. In plaats van Haags beleid vraagt de moderne samenleving om ruimte voor eigen initiatief en maatschappelijk ondernemerschap. En juist dat maakt dat de logica van de klassieke verzorgingsstaat niet meer past op de werkelijkheid die hij zelf tot stand heeft gebracht. De jas past niet meer. Hij is te duur in zijn onderhoud en te ouderwets in zijn omgang met burgers.

Wat ervoor in de plaats moet komen laat zich echter niet kortweg samenvatten met het begrip ‘participatiesamenleving’. Was het maar zo eenvoudig. We zijn ook niet getuige van iets wat ons op termijn nog staat te wachten, maar van iets wat we nu al zien gebeuren. In werkelijkheid is het sociaal-politieke landschap in Nederland namelijk al veel langer ingrijpend aan het veranderen. Instituties kraken, burgers nemen op tal van terreinen het heft in handen, gemeenten zien door enorme decentralisaties de kans schoon zich te ontworstelen aan de starre Haagse voogdij. Al deze bewegingen maken steden tot fascinerende sociale laboratoria, waar alles bij elkaar komt: de *do it ourselves*-beweging, nieuwe horizontale netwerkorganisaties, andere professionele aanpakken en lokale overheden die samenhangend beleid kunnen gaan maken van arbeid tot zorg. Precies die omstandigheden maken de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 meer dan interessant. Ze vinden plaats in een politiek landschap dat radicaal verandert. Niet omdat deze of gene partij zetelwinst boekt, maar omdat de macht in ons

land naar het lokale verschuift, waardoor burgers en lokale overheid in nieuwe verhoudingen tot elkaar komen te staan.

In *DEcentraal. De stad als sociaal laboratorium* verkennen we die nieuwe verhoudingen. Wat kunnen burgers zelf? Waar komen ze hun grenzen tegen? Wat verandert er als burgers hun eigen lokale voorzieningen gaan financieren? Wie zorgt er nog voor de kwetsbare medemens? Wat voor professionals heb je daarbij nodig? Zou de gemeenteraad erin slagen zich te ontworstelen aan armetierige spreadsheetpolitiek en obligate partijpolitiek en kunnen evolueren tot een centrum voor lokaal debat? 9

*Nico de Boer en Jos van der Lans*  
Amsterdam/Ermelo, winter 2014

## [I] De verzorgingsstaat voorbij

De gemeenteraadsverkiezingen van 19 maart 2014 zullen de geschiedenis in gaan als die met de meest dynamische context ooit: er gebeurt in de Nederlandse gemeenten van alles, op alle niveaus, tegelijkertijd. 11

Gemeenten krijgen meer taken dan ooit door drie enorme decentralisaties: zorg, jeugd en werk – in totaal 15 miljard aan voormalige rijkstaken, waarvoor uit Den Haag zo'n 10 miljard meekomt... Tegelijkertijd zucht de samenleving onder een crisis die die van de jaren dertig naar de kroon steekt: financieel, economisch, democratisch, ecologisch, cultureel... Maar curieus genoeg wemelt het in diezelfde samenleving van burgers die het heft in eigen hand nemen op het gebied van (groene) energie, bekommernis en sociaal-culturele activiteiten.

Om het beeld nog complexer te maken: in die context wordt een lokaal orgaan gekozen – de gemeenteraad – dat buitenspel lijkt te staan. De decentralisaties lijken te ingewikkeld voor democratische controle. Ze vergen afspraken die wethouders en hun ambtenaren moeilijk anders dan in de bestuurlijke achterkamertjes van regionale samenwerkingsverbanden kunnen maken. De Vereniging van Lokale Rekenkamers waarschuwde al meer dan eens voor een 'democratisch gat'. En ook bij de opleving van burgerinitiatieven op lokaal niveau spelen de gemeenteraden nauwelijks een rol: die burgers doen gewoon en vragen daarvoor geen toestemming van de raad, die op zijn beurt geen tijd lijkt te hebben om zich echt bezig te houden met al die stadsdorpen, energiecoöperaties, burenhulpcentrales en zelfbeheerde buurthuizen.

Er verandert van alles, maar de raad zit in een vacuüm.

Dat er een democratische vertegenwoordiging wordt gekozen in zo'n dynamische context verdient nadere doordinking. Wat is er op

lokaal niveau gaande? Wat voor nieuwe organisaties dienen zich aan? Wat is de rol van professionele ondersteuning daarbij? Wat betekenen geld en (lokale) economie in die context? En ten slotte: wat voor aanknopingspunten biedt die dynamiek aan de lokale politiek?

### Van staat naar stad

- 12 Vlak voor zijn officiële aantreden als directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, medio 2013, ontvouwde Kim Putters in het Amsterdamse debatcentrum De Balie zijn visie op de toekomst van Nederland. De eeuwig jeugdig ogende voormalige PvdA-senator moest nog wat wennen aan zijn nieuwe rol, maar over zijn boodschap liet hij die avond geen misverstand bestaan:

‘De Nederlandse verzorgingsstaat transformeert richting een verzameling verzorgingssteden. De beweging van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad verandert de verhoudingen binnen het Huis van Thorbecke fundamenteel. Het schrapt niet zozeer instituties, maar verandert wat ze doen. In het perspectief van de verzorgingsstad is het niet het Binnenhof dat uniforme regels en eisen stelt, maar juist op hoofdlijnen stuurt, leert loslaten en variatie toestaat.’

Nu heeft het SCP in het verleden met het doortrekken van trends wel eens de plank misgeslagen, maar met deze voorspelling zal Putters zich geen buil vallen. De transformatie van verzorgingsstaat naar verzorgingsstad is immers al volop aan de gang. Sterker nog: de ontwikkeling is eigenlijk veel breder dan Putters schetst. Niet alleen de ‘verzorging’ gaat van staat naar stad, dat geldt ook voor werk, energie, onderwijs, huisvesting, woningbouw. Op al die terreinen zien we steden als een nieuw en dynamisch werkterrein opkomen, als de plek waar burgers het initiatief nemen en waar de echte innovaties plaatsvinden.

Het woord ‘stad’ dient daarbij overigens breed te worden opgevat: als ‘het lokale’ in het algemeen. Of in het negatief daarvan: als het ‘niet-

ationale'. Het gaat dus niet strikt om steden, je moet deze 'lokalisering' ruim zien. Het gaat ook om regio's en zeker ook om kleine plattelandsgemeenten en dorpen. Voor vernieuwingen in de zorg en als het gaat om zelfbeheer van voorzieningen zijn deze laatste misschien nog wel innovatiever dan steden.

Stap voor stap wordt het lokale het laboratorium bij uitstek van sociale innovaties. Maar waar hebben we het dan precies over? Over wat voor innovaties gaat het? Feitelijk gaat het om twee uitersten.

13

### **Twee uitersten**

Aan de ene kant barsten steden bijkans uit hun voegen van de leuke, bruisende, zonnige en sexy initiatieven van – doorgaans, maar lang niet altijd jonge – burgers. Er zijn inmiddels al heel veel woorden voor gemunt: burgerkracht, doe-democratie, sociaal doe-het-zelven. Wie op de hoogte wil blijven van de vitaliteit van deze eindeloze reeks initiatieven doet er verstandig aan zich te abonneren op het dagelijkse *Stadsbericht* van het Amsterdamse Pakhuis De Zwijger, de cultuurfabriek aan de zuidelijke IJ-oever die zich de laatste jaren on- en offline heeft ontwikkeld tot het dynamische platform van de stedelijke bottom-upbeweging.

Het *Stadsbericht* levert u een dagelijkse portie nieuwstedelijke arbeidsvitaminen. De ene dag wordt u geïnformeerd over een net geopende 'proeftuin voor permacultuur en stadslandbouw'; de volgende dag wordt u bijgepraat over 'ondernemers, technici, onderzoekers, creatieven, architecten, stedenbouwkundigen en beleidsmakers die op een innovatieve manier bezig zijn met de circulaire economie'; een dag erna krijgt u blije mensen te zien die met hun Vereniging van Eigenaren hun daken hebben belegd met zonnepanelen; dan vertelt het *Stadsbericht* over de acties van de Stichting Move, die studenten verbindt met kinderen in een achterstandswijk; vervolgens wordt u op de hoogte gebracht van de mening van de Nijmeegse hoogleraar Jan Jonker over de Weconomy, waarin het ondernemerschap wordt teruggegeven aan burgers. En zo gaat het maar door. Dag in, dag uit. Nieuwe apps, inte-

ressante mensen, grappige festivals, verplaatsbare tuinen, clubhuizen in zelfbeheer, bibliotheken die gereed worden door burgers. Je zou bijna vergeten dat we in de diepste economische crisis sinds de jaren tachtig leven. Er is kennelijk niet alleen mistroostigheid. Er stroomt energie door de stad, niet alleen in Amsterdam – zeker niet alleen in Amsterdam –, maar overall. Van Groningen tot Bergen op Zoom, van Heerlen tot Den Helder.

Dat is de ene kant van het verhaal.

- 14 Aan de andere kant zijn dezelfde Nederlandse steden momenteel het toneel van de grootste hervorming van de verzorgingsstaat ooit: het rijk schuift voor zo'n 15 miljard aan taken naar de gemeenten, die ongeveer 10 miljard krijgen om die taken op hun eigen manier uit te voeren. Met name de langdurige zorg (voor ouderen en anderen met verstrekking beperkingen) gaat op de schop. Werd die de afgelopen decennia vooral in en vanuit grote instellingen geleverd, binnenkort is het de bedoeling dat 'de samenleving' – familieleden, naasten, vrienden, burens – er de hoofdrol gaat spelen. Een groot deel van de verzorgings- en verpleeghuizen sluit de komende jaren zijn deuren. In de wijken, bij de mensen thuis, moet zorg nieuwe stijl gaan plaatsvinden.

Maar niet alleen de langdurige zorg wordt gedecentraliseerd, een soortgelijke weg gaat bijna de hele jeugdzorg, het instrumentarium om mensen aan het werk te helpen en het passend onderwijs. Elke zichzelf respecterende gemeente is zich daar terdege op aan het voorbereiden, onder meer door 'sociale wijkteams' op te zetten: teams van professionals die op een breed terrein van wensen weten – van zorg tot werk en schulden – en tegelijk moeten voorkomen dat burgers gebruik gaan maken van dure, tweedelijns voorzieningen. Die megaoperatie roept veel ongerustheid op. Ouderen vrezen kaalslag en vragen zich af of er straks nog wel voor ze gezorgd wordt. Professionals voelen zich afgedankt als ontmaskerde apparatsjiks. Ouders van kwetsbare kinderen raken verontrust door het vooruitzicht dat straks een gemeenteambtenaar bepaalt of ze wel of geen voorzieningen krijgen – of die onrust nu terecht is of niet.

Het lijken twee heel verschillende werkelijkheden. Aan het ene uiterste de swingende wereld van stadslandbouw, energiecollectieven en

thuisafgehaald.nl, aan het andere uiterste de moeizame pogingen om de zorg voor ouderen nog een beetje op peil te houden door een beroep te doen op naasten en burens. Maar als je wat preciezer kijkt, zijn het twee verschijningsvormen van één en dezelfde ontwikkeling: de oude instituties zijn vastgelopen en burgers besluiten het zelf te gaan doen – soms uit eigen beweging, soms met hun rug tegen de muur.

## Verzorgingsstaat

15

De bal ligt bij de burger, nadat deze de afgelopen decennia bij de overheid en bij de markt heeft gelegen. Helemaal voor het eerst in de geschiedenis is het natuurlijk niet dat de bal bij de burger ligt. Sterker nog: op de keper beschouwd is de twintigste-eeuwse staatsafhankelijkheid een uitzondering in de vaderlandse geschiedenis. Eeuwenlang dopten burgers – ook als ze formeel geen burger genoemd konden worden – hun eigen boontjes, zij het vaak in kommervolle omstandigheden. Tot diep in de twintigste eeuw speelde de staat op sociaal vlak de tweede, zo niet derde viool, namelijk ná de informele burgerverbanden en de levensbeschouwelijke organisaties. Van ziekenhuizen tot woningcorporaties, sociale zekerheid en welzijnsinstellingen – zo goed als de hele verzorgingsstaat is gebouwd op initiatieven van burgers.

Op enig moment in de loop van de twintigste eeuw zijn de meeste van die initiatieven onder de hoede van de staat gekomen. Daar was vaak politieke strijd voor nodig, want de overheid stond er, zeker in het door christelijke partijen gedomineerde Nederland, niet om te springen om er de hoofdrol te gaan spelen. Van oudsher waren er in het ‘maatschappelijk middenveld’ kerken en machtige, verzuilde koepels die – net als de liberalen – de overheid liever slechts een beperkte rol zagen vervullen. Aan de andere kant stonden filantropen en georganiseerde arbeiders die grote voordelen zagen in staatsbemoeienis. Die nam dan ook vanaf de vorige eeuwwisseling gestaag toe door een combinatie van duwen en trekken.

Het duurde echter tot na de Tweede Wereldoorlog voor die staatsbemoeienis substantieel werd, maar daarvoor waren wel de beproevin-

gen van de crisisjaren en de daaropvolgende oorlogsgruwelen nodig. De grondslag voor die doorbraak werd in 1942 gelegd door de jurist William Beveridge, die van de Britse regering de opdracht had gekregen om na te denken over een nieuw systeem van sociale zekerheid. Dat moest op nationaal niveau mensen meer bestaanszekerheid bieden dan allerhande kleine sectorale steunfondsen tot dan deden. Met zijn rapport *Social Insurance and Allied Services*, in 1944 gevolgd door *Full Employment in a Free Society*, legde Beveridge het fundament voor een 16 kordate machtsgreep van de nationale overheid, die vorm kreeg in een nieuwe *welfare state*, die de verschrikkingen van de *warfare state* blijvend moest overwinnen.

Beveridges *welfare state* moest vijf *giants* klein krijgen. De bestaansonzekerheid moest worden bestreden door een op nationale solidariteit gebaseerd eenvormig stelsel van sociale zekerheid; armoede moest gepareerd worden met inkomenspolitiek (bijvoorbeeld minimumlonen), onwetendheid bestreden met onderwijsbeleid; ziekte met een toegankelijke gezondheidszorg, vervuiling met betaalbare huisvesting en werkeloosheid met werkgelegenheidsbeleid. Het verslaan van deze reuzeproblemen was een garantie voor blijvende vrede, aldus Beveridge, en alleen nationale overheden waren in staat om zo deze giants op hun knieën te krijgen.

De invloed van de Beveridge-rapporten was groot, omdat ze concrete voorstellen bevatten voor een opgave waarvoor alle West-Europese staten zich tijdens en na de Tweede Wereldoorlog gesteld zagen: *dit nooit meer*. Niet alleen in Engeland (dat er onder meer de National Health Service aan overhield) maar in alle landen van West-Europa verliet de nationale staat het stadium van de voorzichtige vingeroefeningen van voor de oorlog. Hij trok de macht naar zich toe om de wederopbouw ter hand te nemen en zag het als zijn verantwoordelijkheid om de voedingsbodem voor nieuwe oorlogen uit te bannen.

De Nederlandse regering in ballingschap zette al in 1943 de commissie-Van Rhijn aan het werk, die een op Beveridge gebaseerd Nederlands stelsel van sociale zekerheid moest uitwerken. Het werk van deze commissie vormde de grondslag voor de naoorlogse verzorgingsstaat die in Nederland door vier kabinetten onder leiding van Willem Drees

(de eerste sociaaldemocratische premier) in de steigers werd gezet.

Als minister van Sociale Zaken had Drees in 1947 al een Noodwet Ouderdomsvoorziening tot stand gebracht. In 1957 werd die vervangen door de AOW, het pensioen voor iedereen. Dat leverde hem de koosnaam 'vadertje Drees' op en Nederland de uitdrukking 'trekken van Drees'. Het was het hoogtepunt van de wederopbouw: op alle sociale terreinen nam de rijksoverheid het voortouw en niets leek het volbrengen van de strijd tegen de grote problemen van voor de oorlog in de weg te staan. Het leverde naast de AOW een groot aantal imponeerende staaltjes nationale wetgeving op: de Wet op de bejaardenoorden (voor een plek om van je welverdiende rust te genieten) in 1961; de Algemene Bijstandswet (van genade naar recht) in 1965, de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (werknemers die niet meer kunnen werken, krijgen 80 procent van hun inkomen) in 1967 en in 1968 de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ), die mensen zorg moest bieden tegen onverzekerbare risico's en het noodlot. Dat was in net iets meer dan tien jaar een kolossaal wetgevingsproject. Worden de jaren zestig nog wel eens beschouwd als het decennium van de zelfontplooiing, de flowerpower, de popcultuur en het individualisme, historisch gezien is er meer reden om ze te zien als de hoogtijdagen van de verstatelijking.

17

## Meteen al kritiek

Einde jaren zestig leek het welvaartsbouwwerk voltooid. Maar de witebroodsweken van de welfare state (een term die we voor het gemak even vertalen met 'verzorgingsstaat') waren daarna welbeschouwd nogal kort. De inkt van de nieuwe wetten was nog maar net opgedroogd toen het hele bouwwerk al in zijn voegen begon te kraken.

Een van de eerste barstjes zouden we tegenwoordig 'postmaterialistisch' noemen. In combinatie met de economische hoogconjunctuur had de verzorgingsstaat *welvaart* voor iedereen binnen handbereik gebracht, maar hoe zat het met het *welzijn*? Moesten we daar ook niet mee aan de slag? Het progressieve kabinet-Den Uyl maakte vanaf zijn aantreden in mei 1973 het begrip 'welzijn' tot de hoeksteen van het re-