

Burgermacht OF Eigen Kracht?

Samenvatting

In het in Maart 2014 verschenen rapport Burgermacht op Eigen Kracht presenteert het Sociaal en Cultureel Planbureau een brede verkenning naar burgerparticipatie in Nederland. Het maakt daarbij onderscheid tussen twee vormen van participatie: beleidsbeïnvloedende participatie (burgermacht) en zelfredzame burgerparticipatie (eigen kracht). Zoals het SCP en ook deskundigen daarbuiten aangeven richt het huidige kabinetsbeleid zich vooral op deze tweede vorm van participatie. Critici menen dat dit vooral uit het oogpunt van overheidsbezuinigingen gebeurt en dat er sprake is van deprofessionalisering. Ze wijzen daarbij op de sociaal-economische consequenties van deze ontwikkeling. Voor drinkwaterbedrijven betekent dit nieuwe vormen van interactie met burger en, vanwege bezuinigingen, mogelijk minder draagvlak voor de collectieve drinkwatervoorziening.

Consequenties voor u

	Laag	Middel	Hoog	Beknopte uitleg
Impact				Direct 'laag', indirect 'middel' vanwege natuurbeheer
Zekerheid				Huidig kabinetsbeleid





Trendbeschrijving en achtergrond

Burgermacht of eigen kracht?

In Maart 2014 publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau het rapport 'Burgermacht op Eigen Kracht: een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie'. Het rapport beschrijft onder andere een onderzoek naar burgerparticipatie in vijf Nederlandse gemeenten.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau onderscheidt twee vormen van 'burgerparticipatie'. Zelfredzame burgerparticipatie: vormen van participeren waarbij men vooral zelf aan de slag gaat, zoals de buurt schoonmaken of een voorziening draaiende houden; en beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie: waarbij het gaat om invloed uitoefenen op het beleid van een instantie, zoals stemmen, lobbyen of gebruik maken van inspraak en medezeggenschap.

Het huidige overheidsbeleid stimuleert vooral de zelfredzame burgerparticipatie. De beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie staat niet hoog meer op de politieke agenda; 'inspraak' is allang geen strijdpunt meer, maar vooral een procedure, en over referenda en kiesstelsels is weinig discussie. Wel experimenteert men op lokaal niveau met nieuwe vormen om burgers meer invloed op het beleid te geven.

De Nederlandse regering propageert daarnaast de 'participatiesamenleving': mensen moeten zoveel mogelijk verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven en omgeving. Dit begrip heeft dus een wat ruimere betekenis dan het begrip burgerparticipatie omdat ook allerlei vormen van individuele participatie, bijvoorbeeld arbeidsparticipatie, hiertoe worden gerekend.

De afgelopen decennia is het niveau van zelfredzame burgerparticipatie behoorlijk constant gebleven: twee op de vijf Nederlanders zeggen vrijwilligerswerk te verrichten en gemiddeld gaat het om een klein uur per week. Wel zijn Nederlanders tegenwoordig minder vaak lid van een vakbond of kerk, maar daar staat mogelijk tegenover dat men vaker deelneemt aan kleine informele verbanden. Ook het niveau van beleidsbeïnvloedende participatie laat geen grote schommelingen zien. Het percentage Nederlanders dat aangeeft zich de afgelopen twee jaar te hebben ingezet voor een kwestie van (inter)nationaal belang is weliswaar wat gedaald, maar het percentage dat zich inzet voor de eigen buurt of gemeente is weer wat gestegen.

Niet alle Nederlanders participeren in gelijke mate. Vooral mensen van middelbare leeftijd, de hogere inkomens, hogeropgeleiden, kerkgangers en autochtonen participeren veel. Belangrijkste motief is

anderen helpen. Politiek actief zijn mensen omdat ze ontevreden zijn over de status quo, maar ook omdat ze vertrouwen hebben in zowel de eigen (politieke) capaciteiten als de overheid.

Het onderzoek noemt een aantal factoren dat burgerparticipatie lijkt te bevorderen: noodzaak (als de overheid niet zorgt voor publieke voorzieningen, moeten burgers wel in actie komen), mate van autonomie van initiatiefnemers en lokale overheden, ondersteuning door de overheid en schaalomvang (op lokaal en kleinschalig niveau bloeien initiatieven eerder op).

Maar er zijn ook dilemma's. Zo moet de overheid zich enerzijds zo afzijdig mogelijk opstellen, maar blijft ze anderzijds, ook in de ogen van burgers, eindverantwoordelijk zodra er zaken misgaan. De burger op zijn beurt moet vaak besluiten of hij gaat protesteren tegen of meewerken met de overheid of, dat kan natuurlijk ook, dat hij het maar helemaal zelf gaat doen. In het laatste geval nemen de verschillen tussen burgers (of gemeenten) waarschijnlijk toe en dat confronteert de overheid met een ander dilemma: vertrouwt ze erop dat dit wel goed komt of probeert ze toch een minimale vorm van gelijkheid te garanderen? En hoe moet de overheid omgaan met het feit dat burgers vooral handelen op het niveau van hun leefwereld, die vooral kleinschalig is, terwijl belangrijke



beslissingen vaak op een hoger niveau worden genomen? De oplossing die voor de hand ligt, decentralisatie van macht en middelen zodat ook belangrijke beslissingen op een lokaal niveau genomen kunnen worden, blijkt in de praktijk bovendien erg lastig te zijn, zoals uit onderzoek in Groot-Brittannië blijkt.

En een laatste dilemma: burgers zelf ervaren vaak een spanning tussen hun bereidheid tot vrijwilligerswerk en de grote tijdsdruk die inherent is aan het leven in een moderne samenleving. De onderzoekers van het SCP bieden beleidsmakers de volgende praktische uitgangspunten die kunnen helpen om niet vast te lopen in deze dilemma's en onverenigbare ideologische voorkeuren en veronderstellingen. Ten eerste, er gebeurt al veel en niet iedereen wil zich als vrijwilliger inzetten. Ten tweede, maak duidelijk waarom participatie in welke situatie wenselijk is: bezuinigen als doel is bijvoorbeeld heel iets anders dan de wens om een kloof tussen burgers en politiek te vermijden, maar politici en beleidsmakers maken dit onderscheid niet altijd duidelijk als zij oproepen tot meer burgerparticipatie. Ten derde, participatie is niet alleen leuk, zoals sommige ambtenaren en onderzoekers op dit moment wel heel erg benadrukken, maar vaak ook moeizaam en lastig. Ten vierde, voor sommigen is het belangrijk dat meer zelfredzame participatie ook gepaard gaat met meer

beleidsbeïnvloedende participatie. Uitsluitend de nadruk leggen op het eerste kan contraproductief werken; anderzijds is het 'doen' op zich niet zaligmakend en is er ook niets mis met mensen die alleen als politieke participant actief willen zijn.

Participatie of bezuiniging?

Critici, onder wie de meeste oppositiepartijen, wijzen op het feit dat het introduceren van het begrip participatiesamenleving door het Kabinet-Rutte II samengaat met omvangrijke bezuinigingen op de zorg en de decentralisatie van de ouderen-, jeugd- en langdurige zorg. Volgens de onderzoekers van het SCP gebruikt de overheid de brede term 'participatie', maar doelt ze vooral op 'zelf doen' en 'minder overheid' en niet zozeer op 'meebeslissen' of 'meer invloed'.

Participatie zoals door de overheid bedoeld hangt samen met 'deprofessionalisering': amateurs voeren taken uit die eerst door professionals werden uitgevoerd. Dit zien we terug in de zorg, het onderwijs, maar ook politietaken zoals wijktoezicht worden door burgers overgenomen. ICT en sociale media werken als een katalysator van dat proces door de hoogwaardige ondersteuning die ze kunnen bieden.

Deprofessionalisering stelt mensen voor een keuze: zelf doen of uitbesteden. Dat laatste kost meestal geld en is dus alleen weggelegd voor mensen met een

relatief hoog inkomen. Hieruit volgt dat deprofessionalisering druk legt op lagere inkomensgroepen, omdat zij geconfronteerd worden met meer taken in dezelfde tijd, wat dan direct ten koste gaat van de tijd die ze aan betaalde arbeid kunnen besteden. Mensen met een hoog inkomen betalen meer belasting en profiteren dus meer van de bezuinigingen die deprofessionalisering oplevert.

Onderzoek wijst bovendien uit dat lager opgeleiden een hogere zorgvraag hebben dan hoger opgeleiden. Het afstoten van zorgtaken door de overheid drukt dus zwaarder op de eerste groep dan op de laatste. Het lijkt er kortom op dat het beleid rondom participatie de verschillen tussen arm en rijk en laag en hoog opgeleiden vergroot.



Relevantie

Het is de vraag hoever bezuinigingen en deprofessionalisering zich doorzetten. Burgers (deel)taken laten uitvoeren, zelfs in sectoren met een groot publiek belang, zoals zorg en onderwijs, kan een aantrekkelijke manier zijn om op korte termijn financieel voordeel te halen. Het is logisch dat deze ontwikkeling zich eerder in de arbeidsintensieve sectoren doorzet, dan in de kapitaalintensieve sectoren (zoals de watersector). Het is niet erg waarschijnlijk dat de overheid van burgers zal vragen zelf hun drinkwater te produceren.

Drinkwaterbedrijven kunnen wel onderzoeken of ze bepaalde taken aan burgers kunnen uitbesteden. Dit gebeurt onder andere al in het 'Human Sensor Project' waaraan PWN, Vitens, Brabant Water, Oasen en Evides deelnemen. Daarin analyseren waterbedrijven o.a. twitterberichten van burgers om daaruit af te leiden of er ergens een incident heeft plaatsgevonden. Een stap verder zou zijn dat burgers via social media zelf melding maken van issues met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit.

Mogelijk kunnen burgers ook betrokken worden bij het bewaken van de bronkwaliteit. Dat gebeurt nu al door vrijwilligers die een bijdrage te leveren aan het beheer

van waterwingebieden, zoals de duinen of andere natuurgebieden.

Ook is het denkbaar dat burgers hun houding ten opzichte van het drinkwaterbedrijf veranderen. Nu gedragen zich vooral als klant en is er sprake van eenrichtingsverkeer vanuit het drinkwaterbedrijf. In de toekomst moeten drinkwaterbedrijven mogelijk rekening houden met actievere burgers die gewend zijn veel zelf te doen en invloed te oefenen op hun omgeving.

Als burgers meer gewend zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen kan dat leiden tot een kritische houding te opzichte van zichzelf (bijvoorbeeld watergebruik) en de organisaties die producten en diensten aan hen leveren. Mogelijk willen burgers inspraak in het beleid van drinkwaterbedrijven (directer dan nu via de gemeente). In het BTO-rapport 'Actief Burgerschap' laat Brouwer zien dat van ongeveer een kwart van burgers een actieve houding te verwachten is. Binnen die groep maakt hij onderscheid tussen de *ondernemende*, *deliberatieve*, *coöperatieve* en *social-mediated* burger, met elk hun eigen verwachtingen.

Bezuinigen lijken de drijvende kracht achter te participatiesamenleving. Een ander aspect is de 'versoering' van publieke diensten en het alternatief 'zelf doen' of 'uitbesteden' dat daarmee verband houdt.

Mogelijk neemt het draagvlak voor het huidige niveau van drinkwatervoorziening af en neemt met in de toekomst (noodgedwongen) genoeg met een lagere waterkwaliteit of meer OLMs als daarmee kosten kunnen worden bespaard.



Meer informatie

- Houweling, P. van, et al. (2014) *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Maart 2014
- Brouwer, Stijn et al.
<http://www.oneworld.nl/research/wereldwijde-vraagstukken/zijn-drinkwaterbedrijven-klaar-voor-de-participatiesamenleving>
- Brouwer, Stijn (2014) *Actief burgerschap, ontwikkelingen kansen en vragen* BTO-rapport 2014.026