

Aan participatie

Ervaring in Dordrecht: professionals verdringen burgers

JUDITH METZ

Burgers die meer voor elkaar gaan zorgen. Dat is een van de doelstellingen van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Maar hoe realiseer je dat? Veel gemeenten worstelen daarmee en schuiven de kwestie als een hete aardappel voor zich uit. Dordrecht probeerde het wel. Maar kwam tot de ontdekking dat professionals geen ruimte gaven aan burgerparticipatie.

Het is een paradox: de Nederlandse overheid probeert al sinds eind jaren zeventig met behulp van sociaal beleid de participatie van burgers, sinds kort omschreven als de *civil society*, te vergroten. Maar het kenmerk van die *civil society* is nu juist dat burgers het zelf doen, zónder hulp van de overheid of van professionals. Als de overheid burgers helpt om een kinderboerderij op te zetten en te beheren, blijft die overheid immers betrokken bij de zorg voor de dieren, terwijl zij juist wil bereiken dat zij minder hoeft te doen in de samenleving (Metz 2008). Deze paradox is sinds de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) heel actueel, omdat volgens deze wet het activeren van de *civil society* een kerndoel is.

De gemeente Dordrecht probeerde afgelopen jaar de paradox van de *civil society* te doorbreken. Om te vermijden dat ambtenaren zouden gaan doen wat de *civil society* zelf moet doen, gaf ze

de Wmo-adviesraad de opdracht een actieplan voor de *civil society* te maken. In deze raad zitten net als in de vele andere adviesraden alleen burgers die tot taak hebben de gemeente ongevraagd en gevraagd te adviseren. In de Dordtse Wmo-adviesraad hebben tien mensen zitting, die ieder een achterban hebben in patiënten- en gehandicaptenorganisaties, ouderenverenigingen, mantelzorgorgani-

In tegenstelling tot wat de Wmo beoogt – dat burgers meer voor elkaar gaan zorgen – komen burgers dus juist steeds meer aan de zijlijn te staan

WIE IS DE CIVIL SOCIETY?

Civil society is in de Wmo een belangrijke term voor burgerparticipatie. Het wordt gebruikt om de eigen verantwoordelijkheid van burgers en hun verbanden te benadrukken. *Civil society* verwijst naar dat deel van de samenleving waar burgers de dienst uitmaken, zelf maatschappelijke kwesties aanpakken. Zonder hulp of bemoeienis van de overheid en niet op grond van economische of privéredenen.

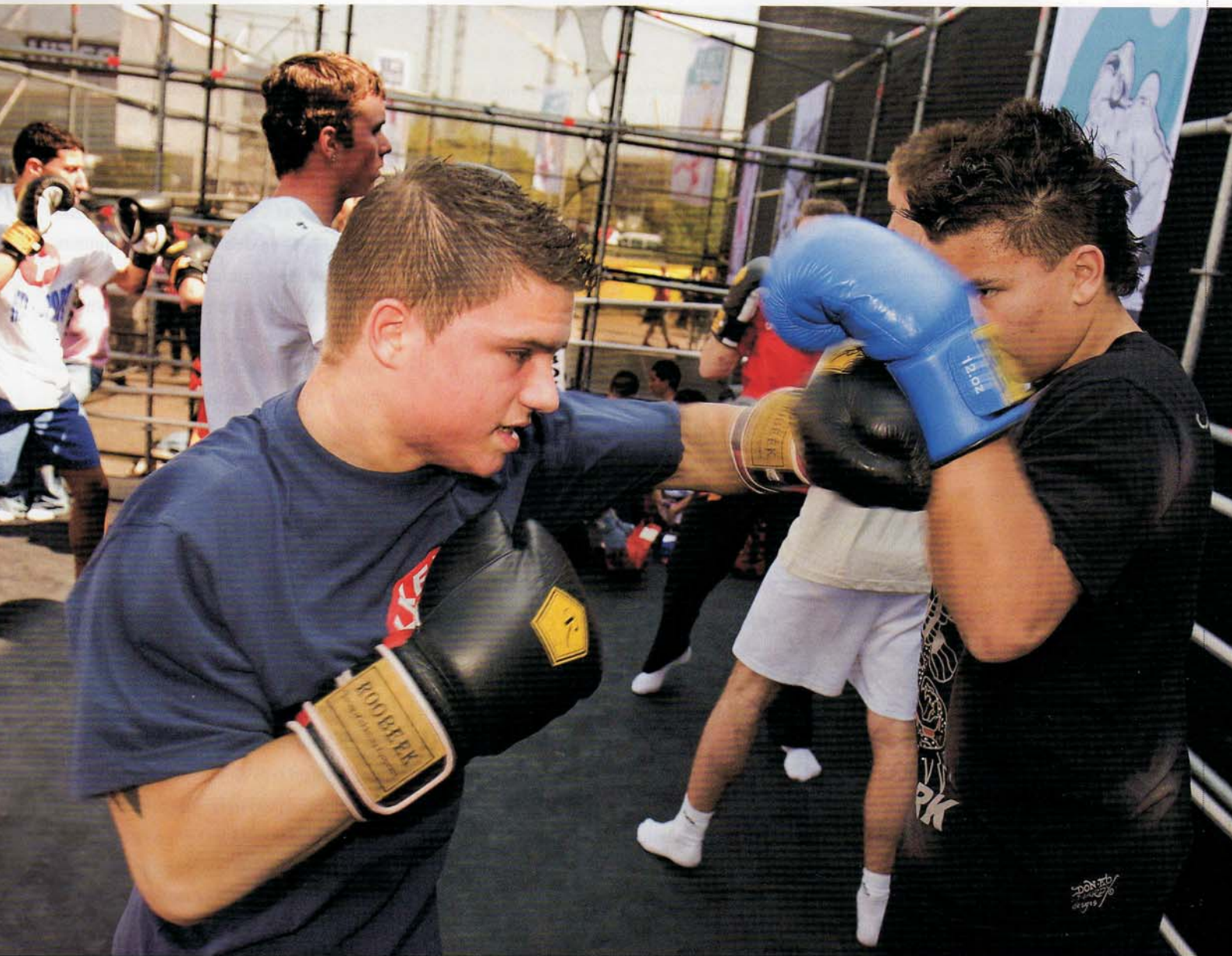
saties, het vrijwilligerswerk en migrantenorganisaties (zie ook www.wmo-adviesraadordrecht.nl/). De opdracht van de gemeente aan de adviesraad sloot goed aan bij de intentie van de raad, die zichzelf reeds de opdracht had gegeven innovatieve ideeën en initiatieven te ontwikkelen om de *civil society* te stimuleren.

Twijfel

De Wmo-adviesraad neemt de opdracht voortvarend ter hand en begint in de wijken. Ieder lid van de raad wordt ambassadeur voor een wijk en blijft op de hoogte door ter plekke het maandelijkse wijkoverleg bij te wonen. Op die manier hoopt de raad iedereen te bereiken en niemand uit te sluiten.

'Tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren', luidt een veel geciteerde dichtregel van Willem Elsschot. Het voornemen van de Wmo-adviesraad om te starten in de wijken, stuit op de nodige drempels. Bewoners en hun organisaties blijken de grote afwezig te zijn bij de wijkoverleggen. De vergaderingen zijn overdag en er zitten voornamelijk professionals aan tafel. Ook een knelpunt is dat het vervullen van de rol van wijkambassadeur andere vaardigheden vraagt dan het volgen van beleid en daarop commentaar leveren. Het ambassadeurswerk vraagt veel tijd, netwerken kunnen opbouwen en netwerken kunnen onderhouden. Ten slotte merkt de Wmo-adviesraad dat de gemeente via het wijkgerichte werken en de ondersteuning van burgerinitiatieven

geen behoefte



Evenement in Dordrecht om jeugd aan het sporten te krijgen

tot achter de voordeur aanwezig is in de wijken. Er gebeurt in de wijken al zo veel dat er geen behoefte is aan bijdragen vanuit de Wmo-adviesraad. Deze Dordtse ervaring wordt bevestigd door de literatuur. Recent onderzoek leert dat er in een willekeurige stadswijk van

10.000 inwoners zo'n 125 organisaties actief zijn die niet gericht zijn op winst maken, geen deel uitmaken van de overheid en die primaire familieverbanden overstijgen (Dekker en Lelieveldt 2008). Onderzoek naar burgerinitiatieven komt tot eenzelfde conclusie: 'Dat er een

redelijk mooi weefsel aan plannetjes en projecten door het land loopt' (Hurenkamp e.a. 2006). Is het dan eigenlijk nog wel nodig om de *civil society* verder te stimuleren? De meningen over de betekenis van deze zogenaamde organisatiedrukte

in de wijken voor burgerparticipatie lopen uiteen. Hurenkamp e.a. (2006) en Uytterlinde e.a. (2007) komen tot de conclusie dat de aanwezigheid van overheid, professionele instellingen of landelijke netwerken een voorwaarde is voor de actieve inzet van burgers. Zelf constateer ik daarentegen dat professionals en hun organisaties met hun positie, status, kennis en vaardigheden burgers verdringen (Metz 2006; 2007). In Dordrecht heeft de organisatiedrukte in de wijken tot gevolg dat de Wmo-adviesraad gaat twijfelen over de meerwaarde van zijn werkzaamheden.

Dieptepunt

Het dieptepunt wordt bereikt als de Wmo-adviesraad over het hoofd wordt gezien wanneer het idee ontstaat om in een bejaardenhuis een restaurant te openen dat ook toegankelijk is voor buurtbewoners. Het wijkgerichte werken gaat samen met enkele zorginstellingen aan de slag om een plan van aanpak uit te werken. De Wmo-adviesraad wordt niet uitgenodigd om mee te werken, terwijl dat wel logisch zou zijn geweest. De adviesraad heeft immers tot taak mee te denken over het lokale zorg- en welzijnsbeleid en bovendien spant de raad zich in in de wijken. Maar de Wmo-adviesraad hoort pas van het initiatief als het voorstel ter inspraak aan de buurtbewoners wordt aangeboden. Dat de Dordtse Wmo-adviesraad hier

door de gemeente wordt genegeerd, is niet uitzonderlijk. Sinds de invoering van de Wmo zoeken gemeenten niet méér toenadering tot organisaties uit de *civil society* dan voorheen. Ook is de capaciteit aan menskracht en financiering van

Het dieptepunt wordt bereikt als de Wmo-adviesraad over het hoofd wordt gezien

een belangrijk deel van de *civil society*-organisaties sinds de invoering van de Wmo afgenomen, terwijl dit bij de meerderheid van de professionele organisaties is toegenomen (Lub e.a. 2008).

In tegenstelling tot wat de Wmo beoogt – dat burgers meer voor elkaar gaan zorgen – komen burgers dus juist steeds meer aan de zijlijn te staan en worden professionals en maatschappelijke organisaties belangrijker. Een betrokken ambtenaar concludeert: 'Als de Wmo-adviesraad het moet opnemen tegen professionals, dan verliest die het. De raad moet dus een eigen plek opzoeken.'

Identiteitscrisis

Het wordt de Dordtse Wmo-adviesraad vervolgens te veel. Het maken van een actieplan voor de *civil society* kost erg veel moeite en levert weinig op. Komt bij dat er te weinig menskracht is. De

Wmo is breed en er gebeurt veel op al die terreinen. Het lukt de adviesraad ook niet om een taak voor de *civil society* te bedenken. Iedere keer dat de raad een taak bedenkt, ontdekt deze dat de lokale overheid of een door de overheid gefinancierde welzijnsorganisatie dit al doet. Een brainstormsessie waar 120 mensen aan meedoen, levert geen nieuwe ideeën op: alles is al ergens bedacht.

Uiteindelijk gaat de Wmo-raad om de tafel zitten om alle taken en inzet eens goed op een rij te zetten. Uit de ervaring dat er al zo veel gebeurt dat er nauwelijks meer behoefte is aan meer activiteiten, trekt de raad de les dat het weinig zinvol is om in het actieplan een lijst met nog meer initiatieven op te nemen. Het lijkt aanvankelijk nog een zinvolle taak om initiatieven te signaleren en te ondersteunen.

Maar binnen een week moet de Wmo-adviesraad ook dit perspectief laten varen. Er blijken in Dordrecht maar liefst twee professionele instellingen te zijn die al tot taak hebben *civil society*-organisaties te ondersteunen: de vrijwilligerscentrale en het sociaal-cultureel werk. Dit is de derde keer op rij dat de Wmo-adviesraad door de drukte van organisaties van de (lokale) overheid ervaart dat er geen plaats is voor de inbreng van burgers en hun verbanden. Een Dordtse ambtenaar: 'In de samenleving ontbreekt een vrijplaats zonder bemoeienis van professionals.'

Vormende bemiddeling

Het wringt: de overheid vraagt een actieve inbreng van de *civil society*, terwijl er praktisch nauwelijks ruimte is voor die inbreng. Wat betekent dit nu voor de relatie tussen professionals en burgerparticipatie?

Hurenkamp en Tonkens (2009) constateren dat het politieke burgerschap van de Nederlanders slecht is ontwikkeld. Het gevolg is dat burgers op teleurstellende ervaringen reageren met afhaken in plaats van met uitpraten. De aanwezigheid van overheid en professionals is dan noodzakelijk voor de continuïteit van burgerparticipatie. In mijn proefschrift kom ik evenwel tot de conclusie dat professionals een tweeledige uitwerking hebben op burgerparticipatie. Enerzijds functioneren zij als intermediairs tussen de – onderling botsende – burgers, tussen burgers en overheid en tussen burgers en professionals. Anderzijds, en dat sluit aan bij de ervaringen in Dordrecht, vormen deze professionals op hun beurt ook een belemmering voor de burgerparticipatie omdat ze burgers met hun professionaliteit verdringen zodra ze met hen samenwerken (Metz 2006).

Zeker, professionals kunnen individuele burgers leren democratische vaardigheden op te doen, en ze helpen nadenken over de rol van de *civil society*. Maar verder moeten zij zich zo veel mogelijk terughoudend opstellen.

'In de samenleving ontbreekt een vrijplaats zonder bemoeienis van professionals'

Judith Metz was voorheen onderzoeker van het Onderzoekcentrum Drechtsteden en is nu programmaleider van Youth Spot, Hogeschool van Amsterdam.

Dit artikel is gebaseerd op een onderzoek in opdracht van de Sector Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Dordrecht. Het onderzoek, 'Onwennigheid, vraagtekens en ruimtegebrek', is te downloaden van www.onderzoekcentrumdrechtsteden.nl/publicaties/welzijn.

Literatuur

- Dekker, K. en H. Lelieveldt, *Het middenveld in de wijk. Acht stadswijken nader bekeken*. Den Haag: Nicis, 2008
- Hurenkamp, M. en E. Tonkens, *Wat vinden burgers zelf van burgerschap? Burgers aan het woord over binding, loyaliteit en sociale cohesie*. Den Haag: Nicis, 2009
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak, *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam, 2006

- Lub, V., A. Sprinkhuizen en M. Abblas, *Trendrapport. De uitvoering van de Wmo in beeld*. Utrecht: MOVISIE, 2008
- Metz, J.W., Over burgerparticipatie, welzijnsbeleid en de Wmo. Historiografie van de werkssoort maatschappelijk activeringswerk. *Journal of Social Intervention*, 18 (2), p. 61-83, 2009
- Metz, J.W., *Anatomisch model van de civil society voor de WMO*. Dordrecht: Sociaal Geografisch Bureau, 2008
- Metz, J.W., Bureaucratische belemmeringen. Een verkenning van de betekenis van professionele vrijwilligersondersteuning voor de participatie van vrijwillige bestuurders. *Vrijwillige Inzet Onderzocht*, 4 (2), p. 26-35, 2007
- Metz, J.W., *De tweeledige werking van intermediairen voor burgerparticipatie*. Amsterdam: Humanistic University Press, 2006
- Uyterlinde, M., K. Neefjes en R. Engbersen, *Welzijn versterkt burgerschap*. Utrecht: MOVISIE, 2007