

Henriëtte Neuijen

meedoen en meebeslissen

Een kloof tussen burgers en politiek? Daar is niets nieuws aan, ook al staat het onderwerp nog zo hoog op de politieke agenda. De absoluut regerende vorst had niet zoveel boodschap aan zijn burgers. Zijn zorg lag meer bij de loyaliteit van adel en geestelijkheid.

De kloof werd al wat kleiner toen de goeude burgerij een plaats voor zichzelf opeiste. Het uitsluiten van vrouwen en arbeiders, door een zeer beperkt kiesrecht, was echter praktijk tot minder dan honderd jaar geleden. Is honderd jaar veel? Misschien, maar mijn opa heeft de invoering ervan als jonge man meegemaakt en dan lijkt het toch alweer een stuk dichterbij. In andere landen zijn vrouwen als politiek participerende burger nog veel langer buiten de deur gehouden, dus in die zin is een kloof tussen (sommige) burgers en de politiek een fenomeen met een hardnekkige historie. Ook betaald werk, nu gehuldigd als de manier om maatschappelijk te participeren, is voor getrouwde vrouwen in overheidsfuncties nog niet eens vijftig jaar toegestaan¹.

Waarom we toch het gevoel hebben dat

de kloof tussen burger en politiek een actueel thema is, is dat de aard ervan zo sterk veranderd is. Ging het vroeger om groepen burgers die met morele argumenten buitengesloten werden door degenen die daarover konden beslissen, nu gaat het voor een groot deel om groepen burgers die zichzelf buitensluiten omdat de politiek hen niet boeit en ze de beslissers wantrouwen. Bijvoorbeeld omdat ze meemaken dat de resultaten van inspraak genegeerd werden. Of omdat blijkt dat beslissingen ergens op een heel ander niveau al lang genomen zijn en de politieke discussie feitelijk een farce is, zoals is aangetoond bij de Betuwelijn². Zo hebben we in vogelvlucht eerst een overheid die mondjesmaat ruimte maakt voor anderen, vervolgens een

overheid die onder invloed van de democratiseringsgolf in de jaren zeventig steeds meer het gesprek aangaat met belangenbehartigers en tegenwoordig een overheid die moeite doet om burgers te betrekken bij de beleidsvorming.

Traditionele belangenbehartigers

Inzicht in de belangen van burgers kreeg de overheid jarenlang via organisaties die als spreekbuis konden optreden. Door met hen in overleg te treden kon de overheid veel onrust vermijden en tot een zekere mate van consensus komen. Vakbonden bijvoorbeeld, kerken, werkgeversorganisaties, ouderenbonden en (sommige) vrouwenorganisaties of milieuorganisaties. Voor orga-

Noten

- ¹ Het verplichte ontslag voor huwende ambtenaressen en onderwijzeressen werd ingetrokken in respectievelijk 1957 en 1958. Pas in 1976 is een wet aangenomen die gedwongen ontslag bij huwelijk of zwangerschap voor alle vrouwen verbodt. Bron: T. Fokkema en H. van Solinge, *Loopbanen van vrouwen* steeds langer. In: NIDI, *Bulletin over Bevolking en Samenleving*, september 1998.

- ² Dit schrijft Wouter Leeuwenburgh, in het artikel *Manipulatie en belangenverstrengeling bij Betuwelijn en HSL: de beerput van de adviesfraude*. In: NRC, 07-02-04. Zijn conclusie: "Deze voorbeelden laten zien dat als een nieuw bedacht infrastructureel project eenmaal door de ambtelijke en politieke leiding van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is geacordeerd, alles erop wordt gericht om het gerealiseerd te krijgen. Ieder kritisch advies van buiten of binnen de eigen organisatie wordt als hinderlijk en bedreigend beschouwd en dienovereenkomstig afgedaan."

nisaties maakte het natuurlijk wel uit in hoeverre zij onderhandelingsgezind waren of actiegericht. De Nederlandse Vrouwen Raad trad als woordvoerder op voor de provinciale en plaatselijke vrouwenraden en kreeg als grote koppel wel gehoor. Ook de Nederlandse Vereniging van Huisvrouwen, belangenbehartiger voor de (huis)vrouw, kreeg zaken voor elkaar bij de overheid, zoals de oprichting van peuterspeelzalen en het Milieukeur voor milieuvriendelijke producten. Maar niet alles valt in overleg te realiseren. Een aantal kwesties waarover de meningen keihard botsten, waren niet bespreekbaar geworden zonder ludieke dan wel harde acties van de militantere vrouwenroepen: abortus is wel het bekendste voorbeeld. Vergelijkbaar is het verschil tussen organisaties als Natuurmonumenten en het Dierenbevrijdingsfront, of het NVIH-COC en de 'aksiegroep' Rooie Flikkers. De meer activistische bewegingen vormen een noodzakelijke voedingsbodempunt om discussies aan te zwengelen en ideeën te laten rijpen, totdat er voldoende draagvlak ontstaat en een actiepuntpunt overgenomen wordt door de 'overleggers' en het uiteindelijk -vaak

in afgezwakte vorm- beleid wordt.

De aanhang neemt af

Maar de traditionele overlegpartners van de overheid, zijn sterk aan het veranderen. Het aantal leden van de traditionele organisaties daalt gestaag. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)³ geeft cijfers over de periode tussen 1994 en 2003: politieke partijen verloren 17% van hun leden, kerken 9% en vrouwenorganisaties 33%. Over een langere periode zijn die cijfers nog ernstiger: de vier grootste vrouwenorganisaties kelderden van 259.000 leden in 1980, naar 148.000 in 2003, een afname van 43%; voor politieke partijen is dit 46% in 22 jaar.

Enzovoort herkent deze trend in het soort adviesvragen dat gesteld wordt. In de beginjaren van het bureau (vanaf 1986) kwamen er vragen over het oprichten van een vrouwenraad, over lobbyen en invloed uitoefenen. De laatste jaren gaat een aanmerkelijk deel van de ondersteuningsverzoeken over toekomststrategieën: eerst waren dat vragen over het aantrekkelijk maken van de vereniging voor jonge leden, later kwamen er verzoeken bij om begeleiding van beleidskeuzes als fuseren of opheffen. Vrouwenorganisaties, vooral de verenigingen, hebben als geen ander te maken met vergrijzing. Ontzuiling en individualisering zijn veelgenoemde oorzaken van deze gestage afname van traditionele maatschappelijke organisaties.

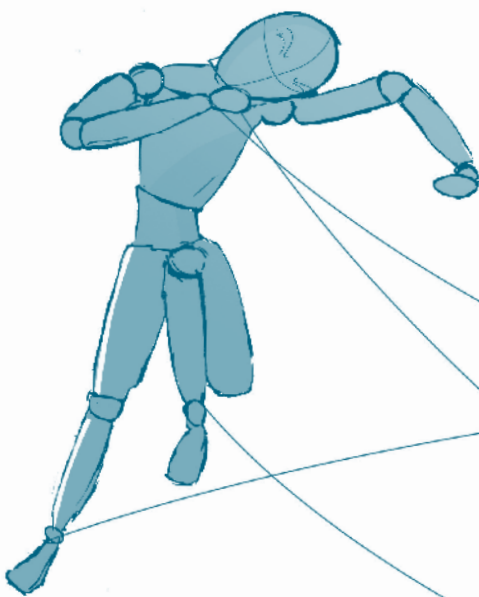
Individualisering gaat hand in hand met een verschuiving van participatie die tijd kost, naar participatie die geld kost; van actief lidmaatschap naar donateurschap. In dezelfde periode (1998 tot 2003) groeiden natuur- en milieuorganisaties met 34% en consumentenorganisaties met 22%. In het SCP onderzoek constateren zowel de krimpende als de groeiende organisaties meer passiviteit bij de achterban dan voorheen. De onderzochte maatschappelijke organisaties schatten het aantal passieve leden en donateurs op twee derde van het totaal.

Passieve consumenten

Bovenstaande roept twee vragen op. Ten

eerste: is de conclusie gerechtvaardigd dat burgers passiever worden en vooral voor hun eigen belang gaan? En ten tweede: als de traditionele belangenbehartigers nog maar een kleine achterban vertegenwoordigen, met wie moet de overheid dan in conclaaf?

Om met de eerste vraag te beginnen: de trend van individualisering en een 'makkelijke' vorm van activisme in de vorm van donaties is er. Duidelijk dus? Nee, want tegelijkertijd zijn er trends die precies het tegendeel onderbouwen. Tegenover de afkalvende organisaties - laten we de vrouwen opnieuw als voorbeeld nemen- staan tal van nieuwe initiatieven, maar dan met een andere basis. De vrouwen-netwerken zijn een goed voorbeeld van clubs die wel de verbinding zoeken op basis van sekse, maar daar een veel zakelijker gemeenschappelijk belang aan koppelen. Netwerken zijn veelal beroepsgerelateerd en gericht op deskundigheidsbevordering en uitwisseling van tips en strategieën om met belemmeringen om te gaan die samenhangen met vrouw zijn in een bepaald beroep: weerstanden van collega's, een zekere machocultuur, het glazen plafond, of -in bepaalde sectoren en functies- het buitenbeentje zijn. Elkaar soms het balletje toespelen hoort er ook bij. De vorm en de inhoud passen domweg beter bij de veranderde positie van vrouwen. Wederzijdse ondersteuning en nuttige contacten leggen is ook de basis van het Platform allochtone vrouwen Gelderland dat Enzovoort faciliteert. Daar komt als belangrijk extra bij, dat deze vrouwen als spreekbuis willen fungeren om de stem van allochtone vrouwen te laten horen en anderen willen motiveren om, net als zij, te participeren door vrijwilligerswerk, of op de arbeidsmarkt. Men zoekt dus nog wel degelijk de verbinding, alleen op een andere manier. En 'makkelijk' activisme? Passieve steun neemt inderdaad fors toe: in 1980 had het Wereld Natuur Fonds 100.000 donateurs, in 2002 waren het er 825.000. De groei van Greenpeace is zelfs spectaculair: van 18.000 naar 699.000 in dezelfde periode. Maar dat



betekent niet dat er daarnaast niet vele mensen een actievere bijdrage leveren. COS Gelderland, centrum voor internationale samenwerking heeft in 2005 de *Gelderse Wereldatlas*⁴ samengesteld, waarin maar liefst 400 organisaties in Gelderland bijeengebracht zijn die zich bezighouden met ontwikkelings-samenwerking of mondiale projecten. Het COS denkt dat deze inventarisatie nog niet volledig is.

Zorgzame samenleving

Een tweede ontwikkeling die een tegengesteld geeft aan de 'ieder-voor-zich-trend' is af te meten aan het aantal mensen dat mantelzorg biedt of vrijwilligerswerk doet. Het aantal mantelzorgers is niet afgenomen, ondanks een toenemende arbeidsparticipatie. Ondertussen neemt de vraag naar mantelzorg wel toe, zodat de informele zorg onder druk staat. De indicatie voor thuiszorg is aangescherpt wat meer mantelzorg vereist. Dit principe geldt grotendeels ook voor vrijwilligerswerk: het aantal van ruim 3 miljoen vrijwilligers is al heel lang stabiel. Het tekort aan vrijwilligers laat zich vooral voelen in bepaalde sectoren (zorg en hulpverlening) en bij het vervullen van bestuursfuncties. Ook voor vrijwilligerswerk geldt dat de vraag toeneemt, onder andere door een zich terugtrekkende overheid. Organisaties ervaren wat dit betreft een gebrek aan samenhang in (lokaal) beleid: terwijl de gemeente enerzijds een vrijwilligerscentrale of steunpunt ondersteunt, hebben organisaties anderzijds te maken met het korten op subsidies door de gemeente⁵.

De terugtrekkende overheid contrasteert met de zorgzame samenleving. Een zorgzame samenleving is qua idee heel goed te verdedigen en er is een breed draagvlak voor⁶, maar voor de

overheid betreft die zorgzaamheid beslist ook de eigen portemonnee. Nederlandse burgers verwachten in de toekomst een samenleving die harder is en meer prestatiegericht, minder sociale zekerheid biedt en minder gelijkheid garandeert in de beschikbaarheid van gezondheid en zorg dan nu het geval is. Men vreest ook meer criminaliteit en etnische spanningen. De wens gaat een heel andere richting uit, namelijk een samenleving met een grote gemeenschapszin en solidariteit. Paul Schnabel van het SCP vat het samen als de voorkeur voor een "hard-van-buiten-zacht-van-binnen-samenleving met enerzijds strenge regels en anderzijds een grote mate van gelijkheid, veel onderlinge betrokkenheid en een hoog niveau van verdelende rechtvaardigheid". Het is lastig vertrouwen hebben in een overheid die enerzijds oproept tot solidariteit en anderzijds het solidariteitsbeginsel afbreekt, bijvoorbeeld door nu een zorgstelsel in te voeren waarin marktwerking het leidende principe is.

In conclaaf

Er ligt nog een tweede vraag op antwoord te wachten, namelijk: met wie moet de overheid in conclaaf als de traditionele belangenbehartigers zo in omvang slinken? Hun achterban vertegenwoordigt een relatief kleine groep burgers en dekt bij lange na niet meer de verscheidenheid aan burgers in ons land. Natuurlijk heeft de overheid liever een koepel dan veel verschillende gesprekspartners. Men probeert al lange tijd om één inspraakorgaan voor moslims te organiseren. Maar het standpunt dat zo'n inspraakorgaan naar buiten brengt kan natuurlijk nooit de opvatting van alle moslims omvatten, zodat er ook altijd kritiek op zal komen en mensen zich alsnog

niet gehoord voelen. Om recht te doen aan de grote diversiteit in Nederland zullen allerlei vormen van burgerparticipatie ingezet moeten worden.

Op landelijk niveau is een referendum een van de manieren om de mening van burgers te vragen; ook de mening van burgers die niet zijn aangesloten bij een organisatie. Een peiling via een website is, met z'n voor- en nadelen, ook een optie. Alleen het stemhokje is wel erg beperkt voor het uitoefenen van invloed. Bovendien worden veel plannen pas tijdens een kabinetsperiode nader uitgewerkt, zodat pas veel later blijkt hoe een voornemen gaat uitpakken. De gemiddelde burger zal in 2003 niet hebben geweten wat de Wmo en het nieuwe zorgstelsel zouden gaan inhouden. Als ze al wisten dat deze maatregelen er aan kwamen. Inspraak moet wel goed gebeuren, wil het zin hebben. Allereerst met goede informatie, op een niveau dat begrijpelijk is, ook voor mensen met een beperkter taalniveau. Door een keuze voor te leggen die volstrekt helder is. En natuurlijk door de resultaten serieus te nemen.

Burgerparticipatie is een oefening in wederzijds vertrouwen: het is spannend en ingewikkeld, tijdrovend en vruchtbaar en kent vele do's en dont's. Burgerparticipatie is ook het aanboren van ongekend potentieel. Dat valt duidelijk uit deze *Visies op meedenken, meedoen en meebeslissen* te leren. ■

Noten

- 3 Joep de Hart, *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*. Den Haag (Sociaal en Cultureel Planbureau) 2005.
- 4 In opdracht van de provincie Gelderland. Te raadplegen op www.geldersewereldatlas.nl
- 5 Jeroen Devilee, *Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning*. Den Haag (Sociaal en Cultureel Planbureau) juni 2005.
- 6 Sociaal en Cultureel Planbureau, *In het zicht van de toekomst: Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag (SCP) 2004.

Henriëtte Nuijen is beleidsmedewerker bij Enzovoort