



## LANG LEVE DE SAMENLEVING! WIENS SAMENLEVING?

**C**ivil Exchange<sup>1</sup> beantwoordt de vraag naar de stilte rond de Big Society vooral met lessen die een volgende regering zou kunnen trekken uit de teloorgang van het beleidsprogramma. Deze lessen zijn interessant voor Nederland en Vlaanderen, omdat ook aan onze kant van Het Kanaal wordt gezocht naar een andere vormgeving van de samenleving – de doe-democratie, de participatiesamenleving, de transitie(s), de transformatie, vermaatschappelijking.

### Drie bewegingen en het resultaat

De Big Society-agenda van David Cameron behelsde drie bewegingen (Steyaert & Winsemius 2011; Winsemius & Steyaert 2011): versterking van de eigen kracht van lokale gemeenschappen, hervorming van de publieke dienstverlening (meer ruimte voor vrijwilligersorganisaties) en een actievere rol voor burgers in de samenleving.

Het onderzoek van Civil Exchange<sup>2</sup> beschrijft beknopt en toch zeer specifiek welke maatregelen de regering nam om deze bewegingen te stimuleren en waartoe dat heeft geleid. De onderzoekers concluderen dat de resultaten van het programma vooral negatief zijn. De uitkomsten van het onderzoek zijn choquerend.

Sinds 2001 hebben steeds minder mensen het gevoel dat ze lokale besluitvorming kunnen beïnvloeden. De teleurstelling in het politieke systeem blijft wijdverbreid. Lokale gemeenschappen zijn niet sterker geworden, ze zijn eerder verzwakt. Lokale overheden hebben niet meer verantwoordelijkheden gekregen (geen decentralisatie van bevoegdheden). De hervorming van de publieke dienstverlening heeft niet geleid tot meer eigenaarschap van burgers of van professionals. Sterker, een beperkt aantal private aanbieders domineert deze sector. Er is minder transparantie en er wordt minder verantwoording afgelegd. Belangrijke publieke diensten zoals de gezondheidszorg (National Health Service, NHS) lukt het nog steeds niet effectief de noden te lenigen van hen die hulp behoeven. Verschillen in gezondheids- en in onderwijsprestaties tussen de rijkste en armste Engelsen blijven onveranderd groot. Van de 34 OECD-landen staat het Verenigd Koninkrijk als het gaat om inkomensgelijkheid op de 28e plaats, waarbij geldt: hoe lager, hoe ongelijker.

### Ook positieve ontwikkelingen

Het is echter niet alleen kommer en kwel met de Big Society. De onderzoekers zien ook positieve ontwikkelingen. Sinds 2011 is er bijvoorbeeld tweeduizend keer een beroep gedaan



**Aan de vooravond van de verkiezingen in Groot-Brittannië afgelopen mei publiceerde de Engelse denktank Civil Exchange een evaluatie van Big Society, het beleidsprogramma waarmee David Cameron in mei 2010 zijn ambtstermijn begon. Vijf jaar later heeft niemand het meer over de Big Society. Wat is er gebeurd?**

# Leren van de teloorgang van Big Society

op Community Rights, onderdeel van de Localism Act, met name om bepaalde voorzieningen aan te merken als van belang zijnde voor de gemeenschap. Dit is de eerste stap in de richting van overname door de gemeenschap. En het aantal *community shops* is sterk gestegen: van 23 in 1993 tot 322 in 2014. Een *community shop* is eigendom van de gemeenschap, en de opbrengst ervan komt ook weer ten goede aan de gemeenschap. De onderzoekers plaatsen wel direct kanttekeningen. Het is bijvoorbeeld nauwelijks bekend dat mensen het recht hebben voorstellen te doen om publieke voorzieningen over te nemen. En de tijd die gemeenschappen krijgen om een kansrijk voorstel in te dienen, is vaak te kort. Gemeenten werpen een publieke voorziening in de schoot van de vrijwillige sector, maar die krijgt niet voldoende tijd om er een goed plan voor te maken en de benodigde financiën te vinden. Een ander positief voorbeeld is Our Place, dat lokale gemeenschappen en lokale publieke voorzieningen de mogelijkheid geeft om buurtbudgetten te beheren. Hiervan wordt inmiddels op 141 plaatsen gebruikgemaakt.

Tot slot is de publieke steun voor de vrijwillige sector onverminderd groot. Het Verenigd Koninkrijk staat op de zevende plaats van 'meest genereuze landen' als het gaat om giften. Er zijn ten minste 161.266 vrijwilligersorganisaties, en 12,7 miljoen Engelsen zeggen

dat zij ten minste een maand vrijwilligerswerk hebben gedaan.

## Ultieme doel gehaald?

Het ultieme doel van het Big Society-programma was de kloven binnen de Engelse samenleving (enigszins) te dichten – tussen arm en rijk, tussen mensen met werk en hen zonder werk, tussen al dan niet (hoog)opgeleiden, tussen zwart en wit, tussen de sociaal-economische klassen – en om de verschillen minder schrijnend te maken en het gemeenschapsgevoel te versterken.<sup>3</sup> Volgens de onderzoekers is dit niet gelukt – sterker, het Verenigd Koninkrijk is meer verdeeld dan ooit. Op verschillende terreinen zien de onderzoekers een zogenoemde Big Society Gap. Het zijn vooral de mensen die het toch al goed hebben, de meest welvarenden, die sociaal actief zijn, die profijt hebben van publieke voorzieningen, die lokaal invloed hebben. Er is een kloof tussen het zuiden en het noorden, tussen de stad en het platteland. Mensen met een beperking zijn zwaar getroffen door de bezuinigingen en ondervinden het sterkst de gevolgen van de geringere inkomsten van vrijwilligersorganisaties. Voor allochtone groepen – *BAME groups*: Black Asian Minority Ethnic – is het beeld divers. Publieke diensten zijn voor hen minder toegankelijk dan voor andere groepen. Maar ze voelen zich in het algemeen wel *empowered* en

hebben vertrouwen in het politieke systeem. Het aantal vrijwilligers in deze groepen is laag, maar dit stijgt. De conclusie is dat de Big Society er niet in is geslaagd om meer sociale samenhang te stimuleren, noch de verschillen in inkomen, welvaart, welzijn en macht te verkleinen.

### Hoe is het zo gekomen?

De onderzoekers formuleren vijf oorzaken voor het gebrek aan succes van Big Society.

Dat het niet is gelukt om publieke voorzieningen beter toegankelijk te maken, wijten de onderzoekers aan de voortdurende *dominantie van het marktmodel*. Dit stimuleert concurrentie tussen aanbieders, wat in het voordeel is van (zeer) grote aanbieders die zich welhaast een monopoliepositie hebben verworven. Zij zijn geen partij voor lokale gemeenschappen of vrijwilligersorganisaties. Het marktmodel helpt ook niet om de groepen beter te bereiken die het hardst hulp en ondersteuning nodig hebben. Integendeel. Het is volgens de onderzoekers niet voldoende om de gebruikers van publieke diensten meer informatie en meer keuzemogelijkheden te geven. Daarmee worden de voorzieningen niet automatisch beter toegankelijk, eerlijker of meer vraaggericht. Het (onvermijdelijke) machtsverschil tussen instelling en individu wordt er niet mee overbrugd, noch dat tussen de *have's* en de *have-not's*.

De *macht*, de zeggenschap over voorzieningen, is bij de *rijksoverheid* gebleven en niet overgedragen naar een lager niveau, zoals de bedoeling was. De *civil society* is niet werkelijk bij de uitvoering van het beleidsprogramma betrokken, noch bij de herinrichting van publieke voorzieningen. Individuen, gemeenschappen, de vrijwillige sector, religieuze groepen, vakbonden, (kleine) bedrijven zijn buiten spel gebleven.

Het is niet gelukt de *groepen met de grootste afstand tot de samenleving* te bereiken. Initiatieven om de vrijwillige sector te stimuleren, kwamen niet terecht bij vrijwilligersorganisaties in achterstandswijken, in gebieden waar mensen én publieke voorzieningen het hardst getroffen werden door bezuinigingen, waar het vertrouwen in overheidsvoorzieningen het laagst is en waar mensen niet zelf aan de slag gaan.

Het is sowieso slecht gelukt om een sterke *samenwerking met de vrijwillige sector* tot stand te brengen. In de uitvoering van de Big Society-agenda lag de nadruk op (dure) nieuwe initiatieven en werd nauwelijks aangesloten bij bestaande initiatieven en vrijwilligersorganisaties, zo constateerden wij ook al in 2011. De onderzoekers vinden zelfs dat de invloed van de vrijwillige sector is afgenomen in de afgelopen vijf jaar.

Ten slotte is het niet gelukt de *private sector te stimuleren* zich meer in te zetten voor de publieke zaak. Het bezuinigen op de vrijwillige sector heeft er niet toe geleid dat het bedrijfsleven meer is gaan bijdragen.

### Wat is er nodig voor een goede Big Society?

De Big Society-agenda van Cameron is dan weliswaar mislukt, het denken in termen van Big Society is bij politici en beleidsmakers zeker niet verdwenen. Daarom bieden de onderzoekers vier ingrediënten voor een goede Big Society. In de lijn der verwachting sluiten deze nauw aan bij de punten waarop het volgens de onderzoekers is misgegaan.

#### Echte samenwerking met de civil society

Bij echte samenwerking wordt de verantwoordelijkheid gedeeld. De

(rijks)overheid is facilitator, niet de manager van publieke dienstverlening. Leidend principe is de gezamenlijke inspanning om publieke doelen te realiseren (een goede gezondheid, goed onderwijs) en wordt niet gevormd door de waarden van het marktmodel (competitie en individuele keuzevrijheid).

#### Gedeelde macht en overdracht van bevoegdheden

Lokale gemeenschappen moeten daadwerkelijk zeggenschap krijgen over voorzieningen die hen rechtstreeks raken. Hierbij gaat het dus niet alleen over buurtwinkels en de inrichting van de woonomgeving, maar ook over zorg en ondersteuning. Het motto moet zijn 'lokaal voorop' (*local first*) in plaats van 'groter is beter' (*big is best*).

#### Speerpunt: gebieden waar de behoeften het grootst zijn

Voor een inclusieve en eerlijke samenleving is het noodzakelijk dat geld en menskracht wordt ingezet waar dat het hardst nodig is. Met name het vrijwilligerswerk behoeft extra ondersteuning.

#### Meer sociaal ondernemerschap

Het bedrijfsleven, evenals onder meer overheden, de maatschappelijke sector, vrijwilligersorganisaties, vakbonden moeten worden uitgedaagd om middelen ter beschikking te stellen aan het gemeenschappelijk belang. Hun activiteiten moeten (ook) bijdragen aan sociaal welbevinden (*social well-being*).

#### Betekenis voor Nederland en Vlaanderen

De uitkomsten van het onderzoek van Civil Exchange zijn geen verrassing. We herkennen een deel van onze analyse van vier jaar geleden (Steyaert & Winsemius 2011; Winsemius & Steyaert 2011). Toen vroegen we ons bijvoorbeeld af of er werkelijk een overheveling van taken naar een decentrale niveau zou gaan plaatsvinden. En of er wel voldoende werd aangesloten bij bestaande burgerinitiatieven en vrijwilligersactiviteiten. Het is natuurlijk vleidend om gelijk te krijgen, maar daar gaat het niet om. Ons artikel destijds was ook een reactie op het enthousiasme over Big Society in Nederland. Ook hier kom je de term eigenlijk niet meer tegen. Maar elementen eruit vinden wel hun weg, zoals de *Right to Challenge* uit de Localism Act. Het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners (LSA) pleit bijvoorbeeld al langere tijd voor buurtrechten.<sup>4</sup> In verschillende gemeenten wordt dit recht inmiddels opgenomen in de Wmo-verordening.

Wat kunnen we leren van de evaluatie van Big Society?

#### Doe wat je zegt

Mooie woorden zijn niet genoeg, hoe inspirerend ze ook kunnen zijn.<sup>5</sup> Overheden zijn ongelofwaardig wanneer ze enerzijds zeggen: 'meer zelf doen', en anderzijds allerlei beleidsmaatregelen nemen die het onmogelijk maken om het zelf te doen. Denk bijvoorbeeld aan de beperking van professionele ondersteuning aan huis als gevolg van de wijzigingen in de AWBZ. Er zijn inmiddels tal van voorbeelden bekend waaruit blijkt dat die beperking eerder tot minder dan tot meer maatschappelijke participatie leidt. Of denk aan de bureaucratie die een gemeente over een burgerinitiatief uitstort wanneer die om beperkte ondersteuning komt vragen. Een klein budget of wat faciliteiten (zoals vergaderruimte) kan veel betekenen in de *civil society*, maar dat is niet het geval als de bureaucratie en regels van de *civil society* daaraan verbonden zijn.



### **Neem bewoners serieus, maak ruimte en trek samen op**

De doe-democratie, de participatiesamenleving – wat het beleidsperspectief ook is, mensen nemen het heft in eigen hand en geven zelf vorm aan hun omgeving, hun buurt, hun samenleving. Het beleid sluit daarop aan, maar geeft het wel voldoende ruimte? Worden verantwoordelijkheden echt overgedragen? Wordt er voldoende gekeken naar wat buurtbewoners samen willen en kunnen? En naar wat ze nodig hebben om het zelf en samen te doen? Echte samenwerking betekent dat je elkaar respecteert, ook al ben je verschillend. Een (lokale) overheid heeft procedures nodig zoals aanbestedingen (om het spel eerlijk te spelen) en verantwoording (om te kijken of het goed uitgevoerd wordt). Daar hoort een bepaald soort bureaucratie bij, bepaalde formele regels. *Civil society*, vrijwilligers, burgerinitiatieven werken anders. Wanneer bijvoorbeeld een (lokale) overheid een bibliotheek overdraagt aan vrijwilligers, wordt het minder zinvol exact het aantal uitleningen en bezoeken te tellen, maar is het wel zo belangrijk dat er een gezellige sfeer heerst en dat de vrijwilligers onderling ook een sociaal netwerk uitbouwen. Wie ooit vergaderingen van vrijwilligers heeft voorgezeten (bijvoorbeeld van de ouderraad van een basisschool), weet hoe verschillend (lees: minder gestructureerd) die verlopen dan vergaderingen in een werkomgeving. Zijn ze daarom minder efficiënt? Helaas zien we ook in Nederland dat bij overdracht van taken van de (lokale) overheid aan burgerinitiatieven verwacht wordt dat daarmee ook de oude regels en de bureaucratie worden overgenomen. Dat werkt natuurlijk niet. Het serieus nemen van burgers houdt ook in dat bepaalde groepen niet worden weggezet als potverteerders. In Engeland zagen we dat dezelfde overheid die met Big Society burgers opriep om meer te participeren tegelijkertijd een weinig subtiele minachting liet zien voor dat deel van de bevolking waarvan veel werd verwacht. Zo liet de Britse minister van Financiën George Osborne – ook in de nieuwe regering op die post – zich in 2010 zeer negatief uit over mensen die trachten te overleven op uitkeringen: 'People who think it is a lifestyle to sit on out-of-work benefits (...) that lifestyle choice is going to come to an end. The money will not be there for that lifestyle choice.'<sup>6</sup> Alsof overleven op uitkeringen een bewuste keuze is, als ware het een luxe eventje. Owen Jones schreef hierover al in 2011 een vlijmscherpe analyse in *Chavs*, dat staat voor *council housed and violent*. Hij ergert zich eraan dat van het sociaal-economisch zwakste deel van de bevolking een karikatuur wordt gemaakt: dom, lelijk, lui en profiterend van de solidariteit in de samenleving. Zo krijgen zware bezuinigingen op uitkeringen natuurlijk snel politiek draagvlak. De gewone burger die met grote moeite het hoofd boven water tracht te houden in een snel veranderende arbeidsmarkt, komt niet in beeld. De werkgevers die met 0-uren-contracten en minimumlonen hun werknemers weinig kans geven op een normaal leven, blijven evenzeer buiten beeld.

### **Inclusief of exclusief?**

Ga er niet te gemakkelijk van uit dat iedereen (uiteindelijk) wel meegenomen wordt. Niet alleen de evaluatie van Big Society laat zien dat bepaalde groepen niet bereikt worden, ook recente publicaties in Nederland wijzen (weer) in die richting.<sup>7</sup> Burgerinitiatieven zijn niet per definitie inclusief. De vaardigheden om te participeren zijn niet gelijk verdeeld.

### **Niets nieuws**

Deze lessen zijn niet nieuw; het zijn terugkerende waarschuwingen. De evaluatie van Big Society wordt onderbouwd met

soms onthutsende cijfers. Het meest opvallende aan de evaluatie van Civil Exchange is misschien nog wel de frictie die wordt blootgelegd tussen verschillende typen beleidsdoelstellingen. Er is een breed gedragen steun voor het idee van Big Society waarneembaar, ook – nog steeds – in het Verenigd Koninkrijk. Wie is er tegen een samenleving waarin mensen meer zeggenschap krijgen over publieke voorzieningen die voor hen van belang zijn? Wie is er tegen meer sociale cohesie, meer samen vormgeven aan je omgeving, sociaal en fysiek? In de praktijk blijken deze ideeën echter een geduchte tegenstander te hebben in de vorm van het marktdenken. Ook bij ons is dit doorgedrongen tot in de haarvaten van het publieke bestel: in de (gezondheids)zorg, in het onderwijs, in de sociale zekerheid. En dit lijkt onverenigbaar met de transitie naar een samenleving waarin de menselijke maat weer meer centraal staat.

Tegen de verwachting in heeft Cameron de verkiezingen van mei 2015 gewonnen. Civil Exchange richt zich met de evaluatie op de volgende regering. Mocht die van plan zijn het concept van Big Society nieuw leven in te blazen, dan kan zij gebruikmaken van de aanbevelingen. Er zijn nog geen aanwijzingen dat Cameron plannen heeft in deze richting. Het is tekenend dat Civil Exchange het rapport de aanduiding 'final audit' meegeeft. Daarmee is echter de onderliggende politieke ontwikkeling niet ten einde. In de nieuwe regering die Cameron na de verkiezingen samenstelde, blijft Ian Duncan Smith minister, met als belangrijke opdracht nog eens 12 miljard pond te besparen op uitkeringen. Het Big Society-beleid denderd voort, al wordt de term als zodanig niet meer gebruikt.

### **Noten**

- 1 Civil Exchange is een Engelse denktank die zich richt op de versterking van de verbinding tussen *civil society* en overheid, [www.civilexchange.org.uk](http://www.civilexchange.org.uk)
- 2 *Whose society? The final Big Society audit*, januari 2015, [http://www.civilexchange.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Whose-Society-The-Final-Big-Society-Audit\\_final.pdf](http://www.civilexchange.org.uk/wp-content/uploads/2015/01/Whose-Society-The-Final-Big-Society-Audit_final.pdf)
- 3 Zie voor de analyse van *Broken Britain* het boek *Red Tory* (2010) van Phillip Blond, de aartsvader van de Big Society.
- 4 [www.isabewoners.nl/buurtrechten-en-right-challenge-nl/](http://www.isabewoners.nl/buurtrechten-en-right-challenge-nl/)
- 5 [www.socialevraagstukken.nl/site/2012/12/13/actief-burgerschap-een-wens-of-een-moetje/](http://www.socialevraagstukken.nl/site/2012/12/13/actief-burgerschap-een-wens-of-een-moetje/)
- 6 [www.theguardian.com/politics/2010/sep/09/george-osborne-cut-4bn-benef](http://www.theguardian.com/politics/2010/sep/09/george-osborne-cut-4bn-benef)
- 7 Zie Ham & Van der Meer ([2015]) en Tonkens e.a. (2015).

### **Literatuur**

- Ham, M. & J. van der Meer, *De ondernemende burger. De woelige wereld van lokale initiatieven*. Utrecht: Movisie, [2015]
- Jones, O. (Ed.), *Chavs, the demonization of the working class*. London: Verso, 2011
- Steyaert, J. & A. Winsemius, Lang leve de samenleving, de Britse 'big society' als importproduct voor Vlaanderen? *Alert*, 4, p. 8-16, 2011
- Tonkens, E., M. Trappenburg, M. Hurenkamp & J. Schmidt, *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en lokale politiek*. Amsterdam: AUP, 2015
- Winsemius, A. & J. Steyaert, Lang leve de samenleving, de Britse 'big society' als importproduct voor Nederland? *TSS - Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, november 2011

**Aletta Winsemius** is senior onderzoeker bij Movisie.

**Jan Steyaert** is redacteur van de Canon Sociaal Werk en is verbonden aan de master Sociaal Werk van de Universiteit Antwerpen en het Expertisecentrum Dementie Vlaanderen.