

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

# De poortwachterstaat als hoeder van de participatiesamenleving

*De participatiesamenleving gaat gepaard met de opkomst van een ‘poortwachterstaat’, die de toegang tot de verzorgingsstaat bewaakt en tegenover sociale rechten verplichtende tegenprestaties zet. Het is onvermijdelijk dat deze poortwachterstaat diep in het privéleven van burgers binnendringt. Achter de voordeur en aan de keukentafel wordt besloten over de toegang tot veel publieke voorzieningen. Het persoonlijke is politiek geworden. Eigen verantwoordelijkheid betekent niet dat je met rust wordt gelaten; het is een beleidsstrategie. De mogelijkheden voor burgers om de overheid op afstand te houden slinken zienderogen met de huidige transformaties in het sociale domein.*

---

door Rik Peeters

---

De auteur is onderzoeker en docent aan de Universiteit van Tilburg en adviseur bij de Kafkabrigade.

HET BEGRIP ‘PARTICIPATIESAMENLEVING’ lijkt een modewoord, een politieke vondst om de decentralisaties in het sociale domein te rechtvaardigen. Dat moge zo zijn, maar met een dergelijke interpretatie doen we het begrip ook tekort. Er verandert namelijk wel degelijk iets fundamenteels. Niet alleen in de organisatie van de verzorgingsstaat – van landelijk naar lokaal – maar vooral ook in de principes van de verzorgingsstaat. Het klassieke beeld van de verzorgingsstaat volstaat niet meer. De huidige verzorgingsstaat biedt niet alleen zorg en zekerheid voor burgers die getroffen worden door ziekte, achterstanden of werkloosheid, maar vraagt er ook een

actieve inspanning van burgers voor terug. Participatie als tegenprestatie.

Voor deze verandering kunnen allerlei goede redenen worden aangehaald. De verzorgingsstaat moet immers geen afhankelijkheid uitlokken, maar burgers in staat stellen om volledig te participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Ook moet overconsumptie van collectieve voorzieningen worden tegengegaan om de verzorgingsstaat financieel houdbaar te maken (en te houden). Maar de gevraagde ‘tegenprestatie’ van burgers komt vaak niet vanzelf tot stand. Door middel van wettelijke verplichtingen en persoonsgerichte benaderingen op de publieke werkvloer worden mechanismen geïntroduceerd om tegenover sociale rechten ook plichten te zetten – een sollicitatieplicht in ruil voor een uitkering, een vergroting van zelfredzaamheid in ruil voor bijstand, een meer verantwoorde opvoeding in ruil voor ouderschapsondersteuning.

Kortom: meer beleid, meer interventies en dus ook meer controle op na-

leving van de tegenprestaties door burgers. Hoe scoren zorgmijders op de zelfredzaamheidsmatrix? Hoe staat het met de taalvaardigheid van nieuwe Nederlanders? Hoe organiseren Wmo-aanvragers hun mantelzorg? En hoe braaf volgen jonge ouders de instructies van het Centrum voor Jeugd en Gezin? De

*Het beroep op de participatiesamenleving gaat samen met een expansie van overheidsinterventies achter de voordeur en aan de keukentafel*

voorwaarden stellende overheid corrigeert een weeffout in de klassieke verzorgingsstaat, maar de prijs is een expansie van overheidsinterventies achter de voordeur en aan de keukentafel.

#### PARTICIPATIE ALS BELEIDSDOEL

In de wetenschappelijke literatuur over de verzorgingsstaat wordt steeds vaker gesproken over een ‘social investment state’.<sup>1</sup> Deze onderscheidt zich van de klassieke verzorgingsstaat in die zin dat niet ‘bescherming’ maar ‘participatie’ de voornaamste doelstelling is. De klassieke verzorgingsstaat bood compensatie voor het noodlot – voor de ziekte, armoede of sociale achterstanden die burgers zelf niet konden dragen. Door middel van sociale rechten kon elke burger aanspraak maken op gelijke bescherming en gelijke toegang tot voorzieningen, variërend van zorg en woning tot onderwijs en sociale zekerheid.<sup>2</sup> Daarmee werd het leven een stuk minder kwetsbaar voor het noodlot.<sup>3</sup>

In het verzorgingsstatelijke paradigma is de burger een slachtoffer van externaliteiten waarover hij zelf geen controle kan uitoefenen. Dit para-

digma bleek na verloop van tijd steeds minder in staat om sociale vooruitgang te realiseren. Een eerste reden is dat overconsumptie van publieke voorzieningen permanent op de loer ligt. Dat is deels terug te voeren op de vergrijzing, maar ook op de ‘indirecte solidariteit’ die kenmerkend is voor de verzorgingsstaat: ‘solidariteit’ bestaat niet zozeer uit een gevoel van lotsverbondenheid of welbegrepen eigenbelang, maar is verworden tot een abstracte financiële constructie tussen staat en burger.<sup>4</sup> Daarbinnen zijn burgers individuele rechthebbenden of consumenten van de verzorgingsstaat geworden, die waar voor hun (belasting)geld willen.

Een tweede reden dat de verzorgingsstaat steeds minder voldoet is gelegen in de assumptie dat burgers als slachtoffer van externaliteiten worden gezien. Slachtoffers moeten beschermd worden. Deze veronderstelling ontkent echter dat burgers tegenwoordig vaak ook een zekere invloed hebben op de vraag of ze slachtoffer van armoede, achterstanden of ziekte worden. De verzorgingsstaat was vooral een passieve uitkeringsmachine: hij bood burgers bescherming, maar zette niet aan tot zelfredzaamheid of het nemen van eigen verantwoordelijkheid.<sup>5</sup> Tegenwoordig gaat het echter steeds minder om de vraag of burgers wel voldoende sociale rechten hebben, en steeds vaker om de vraag hoe burgers eigenlijk van die rechten gebruikmaken. Niet het uitbreiden van sociale zekerheid, maar het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid. Niet het uitbreiden van gezondheidszorg, maar het bevorderen van een gezonde leefstijl. Niet het uitbreiden van onderwijsrechten, maar het bevorderen van een vlot studietempo en een goede studiekeuze.

In het licht van deze kritieken op de verzorgingsstaat – die de financiële houdbaarheid en solidariteit van het stelsel van collectieve voorzieningen raken – zijn grofweg twee reacties mogelijk. Een eerste mogelijkheid is het terugschroeven van de verzorgingsstaat. Overconsumptie en gebrek aan eigen (financiële) verantwoordelijkheid worden bestreden door een terug-

*Participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt is een beleidsdoel, geen spontane resultante van een terugtrekkende overheid*

trekkende overheid en een verschrapping van voorzieningen. Dit zien we bijvoorbeeld terug in herzieningen rondom de AWBZ, in de introductie van het eigen risico in de zorg, in het afbouwen van subsidies in het welzijnsdomein, en in bewegingen die burgers zelf verantwoordelijk willen maken voor het organiseren van

voorzieningen rondom zorg en zekerheid.

Een tweede mogelijkheid is om de klassieke voorzieningen in stand te houden en daarnaast voorwaarden te stellen aan de toegang ertoe. In weer-

wil van veel politieke retoriek prevaleert vooral deze laatste beleidsreactie. Het beroep op de participatiesamenleving gaat niet zozeer samen met een radicaal terugtreden van de overheid, maar juist met inspanningen die de overheid zich getroost om burgers zelfredzaam te maken. Veel beleid is erop gericht te voorkomen dat burgers überhaupt aanspraken op collectieve voorzieningen maken, of moet bevorderen dat burgers zo snel mogelijk weer op eigen benen staan. Participatie in de samenleving en op de arbeidsmarkt is een beleidsdoel, geen spontane resultante van een terugtrekkende overheid.

#### ACHTER DE VOORDEUR EN AAN DE KEUKENTAFEL

Ter verwezenlijking van participatie wordt een sterk beroep gedaan op preventief beleid. Op allerlei terreinen zien we dat de overheid wil voorkomen dat burgers aanspraak op collectieve voorzieningen hoeven te maken.<sup>6</sup> Een gezonde leefstijl voorkomt zorgkosten en arbeidsverzuim. Een goede opleiding voorkomt werkloosheid. Een sociaal netwerk voorkomt vereenzaming. Niet in alle gevallen zal dit echter volstaan. Er blijven burgers die ondanks generieke preventieve inspanningen toch een aanspraak doen op collectieve voorzieningen. Voor hen geldt dat deze aanspraak altijd gepaard gaat met maatregelen om hen participatie en zelfredzaamheid te ‘ontlokken’. Sociale rechten blijven, maar ze zijn niet langer vrijblijvend. Ze gaan gepaard met gedragsvoorwaarden om burgers zo snel mogelijk weer op eigen benen te laten staan.

Een mechanisme waarvan de overheid daarbij veelvuldig gebruikmaakt, is reciprociteit: voor wat, hoort wat.<sup>7</sup> Tegenover een sociaal recht of een collectieve voorziening wordt een verplichting of tegenprestatie geplaatst. Wie een studiebeurs ontvangt, moet ook studieprestaties leveren. Wie een uitkering ontvangt, heeft ook een sollicitatieplicht. Wie opvoedingsondersteuning krijgt, moet gedragsverbetering laten zien. Wie verslaafdenzorg ontvangt, moet afkicken. Wie een socialehuurwoning krijgt toegewezen, moet zich aan de huisregels houden. En wie nieuwe Nederlander wordt, moet onze taal leren.

Het ‘ontlokken’ van participatie en zelfredzaamheid kent een geheel eigen interventierepertoire. De taal en metaforen die beleidsambtenaren en publieke professionals hanteren zeggen veel over de aard van dat repertoire. In het beleidsjargon zijn ‘interventies achter de voordeur’ en ‘gesprekken aan de keukentafel’ twee veelgebruikte uitdrukkingen. De eerste uitdrukking kennen we vooral uit de benadering van probleemgezinnen, risicjongeren en zorgwekkende zorgmijders (burgers die niet om hulp vragen, maar deze volgens de overheid wel nodig hebben). Hier gaan

veiligheidsbeleid en welzijnsbeleid naadloos in elkaar over. Achter de voordeur ligt de bron van gedragsproblemen en daar moeten deze burgers dan ook bereikt worden, bijvoorbeeld via gezinsondersteuning, ‘outreaching’ maatschappelijk werk of jeugdzorg.

De tweede uitdrukking – ‘aan de keukentafel’ – wordt gebezigd in het welzijnsbeleid, met name als het gaat om aanvragen van burgers in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Ook hier is het de ambitie om zo dicht mogelijk bij de thuissituatie van burgers te komen. In het kader van ‘maatwerk’ kunnen gemeenten letterlijk bij burgers thuis komen om te zien wat zij nodig hebben en wat zij zelf kunnen regelen. Daar wordt besloten aan welke gedragsvoorwaarden een probleemgezin moet voldoen om gezinsondersteuning te blijven krijgen. En daar wordt bepaald welke huisregels gelden voor mensen die aanspraak op een sociale huurwoning maken. Ook mogen gemeenten na 2015 ongevraagd achter de voordeur controleren of zorg goed geleverd wordt en of er geen fraude gepleegd wordt (onder meer door het zogenoemde ‘tandenborstels tellen’).

Alleen al in dergelijk taalgebruik komt tot uitdrukking dat de huidige verzorgingsstaat meer is dan de verwezenlijking van sociale rechten. Die rechten zijn er en blijven voor een groot deel ook intact. Maar door vroegtijdige gedragsinterventies achter de voordeur en door maatwerk aan de keukentafel wordt het repertoire van de verzorgingsstaat aangevuld om participatie van burgers te bevorderen. Risicoburgers worden preventief benaderd om hen op het rechte pad te houden of hun zelfredzaamheid te versterken. En zorgbehoevendenden worden benaderd met het doel hen zo snel mogelijk weer te laten participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

Vrijblijvend zijn dergelijke interventies niet. Er kunnen consequenties kleven aan het niet nakomen van door de overheid gestelde voorwaarden. Wie een aanspraak op sociale rechten maakt zal ook zelf een inspanning moeten leveren. Wie deze inspanningen niet kan of wil leveren kan zorg geweigerd worden, kan gekort worden op zijn uitkering, kan uit zijn sociale huurwoning worden gezet of kan uit het ouderlijk gezag worden ontheven. Ook kunnen gemeenten aanspraken op de Wmo weigeren als ze van mening zijn dat echtgenoten, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten best een handje kunnen helpen. Wie bij de gemeente aanklopt voor bijvoorbeeld ouderenvervoer moet eerst aantonen dat hij dit niet zelf kan organiseren.

#### DE POORTWACHTER VAN DE VERZORGINGSSTAAT

De transformaties in de verzorgingsstaat – onder meer in de gedaante van de decentralisaties in het sociale domein – zijn ingegeven door de ge-

dachte dat sociale vooruitgang niet langer een kwestie is van het creëren van gelijke kansen en rechten, maar van de manier waarop burgers van die kansen en rechten gebruikmaken. De verzorgingsstaat moet geen passiviteit uitlokken en moet burgers niet langer als louter slachtoffer van ziekte, armoede of achterstanden zien. Burgers hebben ook invloed op de mate waarin ze aanspraak op collectieve voorzieningen maken.

We beleven dan ook geen terugkeer naar een soort nachtwakerstaat, waarin elke burger zelf geacht werd zijn lot te dragen.<sup>8</sup> In plaats daarvan gaat het eerder om de opkomst van een ‘poortwachterstaat’, die de toegang tot de poorten van de verzorgingsstaat bewaakt en tegenover sociale rechten verplichtende tegenprestaties zet.<sup>9</sup>

Deze poortwachterstaat is de noodzakelijke hoeder van de participatiesamenleving. Vanuit het participatieperspectief heeft de klassieke verzorgingsstaat te veel perverse effecten om ongemoeid te laten: hij beschermt, maar is ook een passieve uitkeringsmachine. De klassieke verzorgingsstaat biedt weliswaar sociale rechtvaardigheid, maar doet geen beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers om aanspraken op collectieve voorzieningen te voorkomen of tot een minimum te beperken. Ook de maatschappelijke context doet weinig om toegang tot de verzorgingsstaat te beperken – de overheid heeft immers vrijwel het monopolie over het organiseren en financieren van voorzieningen voor zorg, onderwijs en welzijn. Wie niet bereid is de verzorgingsstaat grotendeels op te geven, lijkt zijn perverse effecten dus enkel te kunnen mitigeren door het eisen van tegenprestaties.

In normatieve zin is er dus veel te zeggen voor een ‘poortwachterstaat’ als correctie op een weeffout in de klassieke verzorgingsstaat. Tegelijkertijd zijn er ook enkele punten van zorg. Ten eerste is het onvermijdelijk dat de poortwachterstaat zeer diep in het privéleven van burgers binnendringt. Achter de voordeur en aan de keukentafel wordt besloten over de toegang tot veel publieke voorzieningen. Het persoonlijke is politiek

geworden. Eigen verantwoordelijkheid betekent niet dat je met rust wordt gelaten; het is een beleidsstrategie. De mogelijkheden voor burgers om de overheid op afstand te houden slinken zienderogen met de huidige transformaties in het sociale domein.

*De grens tussen ‘maatwerk’  
en ‘willekeur’ door publieke  
professionals in het  
welzijnsdomein is dun*

Ten tweede schuilt er een risico in de mantra van maatwerk, dat wordt gezien als belangrijk voordeel van een decentrale uitvoering van sociale wetgeving. In plaats van generieke voorzieningen wordt nu per geval be-

keken of en zo ja welke steun passend is. Dat lijkt redelijk, maar de grens tussen ‘maatwerk’ en ‘willekeur’ door publieke professionals in het welzijnsdomein is dun. Hoe bepaal je of het daadwerkelijk onwil en niet onvermogen is waardoor burgers niet aan hun tegenprestatie voldoen? Anders verwoord: de rechtsstatelijke eis om gelijke gevallen gelijk te behandelen is moeilijk te controleren als een inschatting van het gedrag van burgers moet worden gemaakt. Bovendien vereist maatwerk een diepgaand inzicht in iemands persoonlijke levenssituatie. De klassieke verzorgingsstaat bood universele sociale rechten zonder aanzien des persoons; de poortwachterstaat handelt juist in het volle aanzien des persoons.

En ten derde loopt de poortwachterstaat het risico juist die mensen uit te sluiten die zorg en steun het hardst nodig hebben. De verzorgingsstaat werd gekenmerkt door solidariteit van de belastingbetaler met de ongelukkige die door ziekte of armoede werd getroffen. In het zelfredzaamheidsparadigma is de burger die aanspraak wil maken op collectieve voorzieningen geen slachtoffer meer: hij dient zich juist solidair te gedragen met de belastingbetaler door geen onnodige kosten te maken.<sup>10</sup> De mantra van de zelfredzaamheid doet in veel gevallen een terecht beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maar vormt ook een uitsluitingsmechanisme: wat gebeurt er met de burgers die niet aan de tegenprestaties kunnen voldoen? De rechtvaardigheid van de poortwachterstaat is gelegen in de kunst om de eigen verantwoordelijkheid van burgers aan te spreken zonder hulpbehoevenden hun sociale rechten te ontzeggen.

#### Noten

1 Zie onder meer: A. Giddens, *The Third Way. The renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press, 1998; N. Gilbert, *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*. Oxford: Oxford University Press, 2004; R. Lister, ‘The Third Way’s social investment state’, in: J. Lewis en R. Surrender (red.), *Welfare state change. Towards a Third Way?* Oxford: Oxford University Press, 2004; P. Taylor-Gooby, ‘The New Welfare State Settlement in Europe’, *European Societies* 10 (2008), nr. 1, pp. 3-24; J. Hudson en S. Kühner, ‘Towards Productive Welfare? A Comparative Analysis of 23 OECD Countries’, *Journal of European Social Policy* 19 (2009), nr. 1, pp. 34-46; N. Morel, B. Palier en J. Palme (red.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies*

*and Challenges*. Bristol: The Policy Press, 2012; en O. Pintelon, B. Cantillon, K. van den Bosch en C.T. Whelan, ‘The social stratification of social risks: The relevance of class for social investment strategies’, *Journal of European Social Policy* 23 (2013), nr. 1, pp. 52-67.

2 B. Cantillon en W. van Lancker, ‘Solidarity and Reciprocity in the Social Investment State. What Can be Learned from the Case of Flemish School Allowances and Truancy?’, *Journal of Social Policy* 41 (2012), nr. 4, p. 658. Cf.: T.H. Marshall, *Citizenship and social class, and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950; R. Titmuss, *Commitment to Welfare*. Londen: George Allan & Unwin, 1968; en R.H. Cox, ‘The consequences of welfare reform. How conceptions of social rights are changing’, *Journal of Social Policy* 27 (1998), nr. 1, pp. 1-16.

- 
- 3 C.S. Maier (red.), *Changing Boundaries of the Political. Essays on the evolving balance between the state and society, public and private in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 14.
- 4 A.J. Kruiter, *Mild despotisme. Democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Amsterdam: Van Genneep, 2010.
- 5 Zie: G. Esping-Andersen (red.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*. Londen: Sage, 1996; en K. van Kersbergen en A. Hemerijck, 'Two Decades of Change in Europe. The Emergence of the Social Investment State', *Journal of Social Policy* 41 (2012), nr. 3, p. 475-492.
- 6 Cantillon & Van Lancker 2012, p. 660; en R. Peeters, *The Preventive Gaze. How Prevention Transforms Our Understanding of the State*. Den Haag: Eleven International Publishing, 2013.
- 7 Cantillon & Van Lancker 2012, pp. 657-675; Pintelon e.a. 2013, p. 53.
- 8 F. Ewald, 'The Return of Descartes's Malicious Demon. An Outline of a Philosophy of Precaution', in: T. Baker en J. Simon (red.) (2002), *Embracing Risk. The Changing Culture of Insurance and Responsibility*. Chicago: University of Chicago Press, p. 274.
- 9 R. Peeters en A.J. Kruiter, 'The Survival of the Fitting. Welfare State Reform and the Rise of the Gatekeeper State', paper gepresenteerd op de EGPA-conferentie, 11-13 september 2013 in Edinburgh.
- 10 R. Peeters, 'Responsibilisation on Government's Terms. New Welfare and the Governance of Responsibility and Solidarity', *Social Policy and Society* 12 (2013), nr. 4, pp. 583-595.