

De verbeelding van de participatiesamenleving

Een genealogie van neoliberal communarisme



Masterscriptie Sociologie

Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid

Jeremy Sudibyo

335814



Scriptiebegeleider

Friso van Houdt

Inhoudsopgave

Inleiding

Spreken in eufemismen	4
Theoretische grondslag	5
Analytische doelstellingen	6

Theoretisch kader

Denken in verbeeldingen en subjectivering	9
Naar een nieuwe orde	10
De objectieve economie	12
Liberalisme en de burgerlijke samenleving	14
Een genealogische omslag	16
Een genealogie van de burgermaatschappij	19
Een contingent neoliberalisme	21
Een Nederlandse genealogie en hybride politiek	24

Methodiek

Bestuursmentaliteit en de analyse van discours	30
Model van analyse	33
Conceptenapparaat	36

Analyse I

Een herverdeling van verantwoordelijkheden	39
Tijd voor arbeidsparticipatie	40
Een nieuw maatschappelijk contract	44
De plicht tot participatie	47

Analyse II

De transitie naar de participatiesamenleving	50
Vorm geven aan transitie	56
De burgers aanspreken	61

Conclusie

De verbeelding van de participatiesamenleving	64
Een genealogie van liberaal communitarisme	70

Referentiekader

Beleidsdocumenten

“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.

Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel. Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen. Een land met een compacte en krachtige overheid, die ruimte geeft en kansen biedt waar het kan en beschermt als dat nodig is, zodat niemand tussen wal en schip raakt. Elke Nederlander moet de kans krijgen om de veranderingen die ons wachten, in zijn eigen leven in te passen.”

- Koning Willem-Alexander, troonrede van 2013

Inleiding

Spreeken in eufemismen

Onze koning lijkt er over uit te zijn. De participatiesamenleving is het ideaalbeeld waar we samen naartoe werken en de zelforganiserende burger is de nieuwe centrale actor binnen een gedecentraliseerde staat. Vol lof wordt gesproken over het zelforganiserende vermogen van de burger – alles wat hem in de weg staat is een woekering van bureaucratische en gecentraliseerde overheidsinstellingen. Het zou tijd zijn gebleken om het maatschappelijk landschap te ontdoen van dit onkruid, want het burgerlijk initiatief zou floreren wanneer er de ruimte voor zou worden geboden. Alles wat nodig zou zijn is het bieden van vrije toegang tot de middelen die nodig zijn om dergelijke initiatieven op te zetten; tijd dus voor een krachtige en compacte overheid. Enerzijds lijkt dat het beeld te zijn dat in het bovenstaande, expliciterende citaat van de troonrede naar voren komt. Anderzijds wordt een beeld geschetst van een samenleving in verandering, burgers die het heft in eigen handen nemen en een staat die zich op een andere manier moet gaan verhouden tot samenleving en subject. Burgers die verantwoordelijkheid dienen te nemen, een overheid die op de achtergrond blijft en beschermt wanneer dat nodig is. Opvattingen als deze impliceren een herverdeling van maatschappelijke verantwoordelijkheden. Dan is er ook de financiële noodzakelijkheid tot hervorming; in hoeverre speelt die een rol bij een veranderende verbeelding van de maatschappij? Wat bij een eerste impressie wellicht klinkt als lofprijzing van de vitaliteit van de samenleving, belooft bij nadere inspectie toch zeer problematische verhoudingen en verwachtingen met zich mee te brengen, want hoe moet een overheid zich verhouden tot een subject waar geen grip op te krijgen is en wat wordt van deze burgers in de participatiesamenleving verwacht? Wat betekenen de woorden die de troonbekleder van Oranje-Nassau twee jaar geleden op Prinsjesdag voordroeg? Het aangehaalde citaat roept meer vragen op dan dat zij duidelijkheid biedt en lijkt zo een eufemisme te zijn.

De troonrede is verzadigd met opvattingen over burger en samenleving die, ongeacht harmonisch of paradoxaal, worden verenigd in het concept van de participatiesamenleving. Met het begrip participatiesamenleving wordt geduid op een specifieke verbeelding van de maatschappij waarbij de nadruk wordt gelegd op de participatie van haar burgerlijke subjecten. Aan dit maatschappijbeeld zijn ideeën verbonden over wat een maatschappij idealiter constitueert en welke fundamenteën de sociale samenhang creëren die samenleven op een dergelijk collectief niveau mogelijk maken. De participatiesamenleving als sociaal bouwplan wordt gevormd naar een beeld over wat de samenleving is of zou moeten zijn en is daarmee een verbeelding van die samenleving, gevormd binnen een overheidsdiscours om niet alleen beeld te krijgen van de samenleving, maar vooral ook om de relatie tussen staat en subject vorm te kunnen geven. In dit licht benader ik de participatiesamenleving als de verbeelding van een bestuursmentaliteit; waarbij ik in deze scriptie bestuursmentaliteit interpreteer als de (studie naar) de mentaliteit binnen een overheidsdiscours waarmee burgers bestuurbaar worden gemaakt (Foucault, 2008; van Houdt, 2013). Wanneer wordt gesproken van de verbeelding van een bestuursmentaliteit, duid ik specifiek op de verbeelding van samenleving, economie en staat met de burger als het subject te midden van deze driedeling. Het is immers de verbeelding van de maatschappij die het kader schept waarbinnen de overheid zich tot haar subjecten kan en poogt te verhouden.

Theoretische grondslag

Een historisering van de sociale verbeelding wijst op drie domeinen waaruit de maatschappij is komen te bestaan in onze collectieve gedachten. Dit zijn het economisch stelsel, de publieke sfeer en 'het soevereine volk' (Taylor, 2004). Echter ga ik voorbij de historisch idealistische benadering van Taylor om zo meer oog te kunnen hebben voor de machtsrelaties die deze domeinen bewegen en de burger hierbinnen subjectiveren. Ik introduceer met deze intentie de foucaultiaanse genealogie en gebruik deze om het liberalisme te bespreken; daarbij duid ik op de rol die de burgermaatschappij speelt in de verhoudingen tussen subject, economie en staat. Hieruit komt de moderne politieke problematiek voort die ook in de bestuursmentaliteit van de participatiesamenleving wordt aangesproken. Het neoliberalisme geeft een antwoord op deze problematiek door de dwingende economische ratio te omarmen en deze te implementeren in domeinen die voorheen van de economie waren uitgezonderd. Deze politieke rationaliteit neemt dan

ook een belangrijke positie in bij de analyse van de participatiesamenleving als bestuursmentaliteit. Een tweede belangrijke politieke rationaliteit is het communitarisme, welke een beroep doet op het gemeenschapsverbond tussen burgers en de burgerlijke samenleving. Beide rationaliteiten zijn bovendien niet universalistisch, maar bewegen zich op spectra – het neoliberalisme kan zo radicaal individualistisch zijn of meer gericht op een gemeenschapseconomie, terwijl het communitarisme zowel uit linkse als rechtse politieke elementen worden opgemaakt. We zagen bovendien in de troonrede al dat de participatiesamenleving een afzetting is tegen de verzorgingsstaat; daarmee is het ook een verwerping van de daaraan verbonden politieke rationaliteit – ook dit is van belang voor mijn analyse van de verbeelding van de participatiesamenleving.

Te midden van verbeeldingen van staat, samenleving en economie staat het subject, wiens onvermijdelijke betrekking tot de verschillende domeinen potentieel een pluraliteit aan subjectbeelden oplevert. Deze verbeeldingen ontstaan binnen een bestuursmentaliteit, welke wordt geïnformeerd door politieke rationaliteiten en zich afzet tegen vorige politieke rationaliteit. Om de participatiesamenleving als bestuursmentaliteit te kunnen analyseren en daarmee de mogelijkheid van uiteenlopende verbeeldingen te kunnen vatten ga ik grondiger in op de genealogie als analysemodel en de inhoud van discoursanalyse vanuit deze positie. De genealogische benadering koppelt macht aan het weten, uit welke dynamiek de subjectivering voortkomt. Een waarheidsdiscours, ie. het weten, objectiveert hierbij productieve subjectbeelden – zo zijn de verbeeldingen van het subject en de maatschappij als samenleving, staat en economie verbonden aan een politiek waarheidsdiscours.

De analyse van bestuursmentaliteit koppelt genealogie – macht, weten en subjectivering - aan politieke rationaliteiten en problematiseringen. Mijn focus ligt bij de verbeelding van de participatiesamenleving en daarom bij het in kaart brengen van een waarheidsdiscours waarin de verbeelding van de participatiesamenleving wordt gelegitimeerd.

Analytische doelstellingen

De analyse van de verbeelding van de participatiesamenleving als bestuursmentaliteit zal ik modelleren naar een conceptuele driehoek bestaande uit een problematisering, politieke rationaliteit en genealogie. Genealogie kan vervolgens worden begrepen in

termen van macht, weten en subjectivering en vormt daarmee een eigen analytische driehoek. De macht en het weten kunnen vervolgens weer worden gevat met twee analytische modellen. Drie verschillende machtstechnologieën vormen een eerste driehoek. Ook het weten is op te splitsen in een tweede driehoek van de verbeelding van samenleving, staat en economie – centraal in dit model staat ten slotte het subject. Bewapend met dit analytisch model, bestaande uit vier driehoeken en een bijbehorend conceptenapparaat, doe ik een discoursanalyse van een kleine selectie overheidsdocumenten en bijbehorend wetenschappelijk advies, aangevuld met twee publieke toespraken en waarvan één slechts een overlevering van een krant is. De documenten beslaan een periode van de jaren tachtig tot de troonrede van 2013. De wetenschappelijke adviezen betreffen twee rapporten van de Wetenschappelijke Raad van Regeringsbeleid (WRR), waarop wordt gereageerd in kabinetsreacties. Daarnaast analyseer ik drie kabinetsdocumenten die een visie uitdrukken van toekomstig beleid.

Deze documenten analyseer ik aan de hand van de volgende centrale vraagstelling: **“Hoe worden burger en maatschappij als samenleving, economie en staat verbeeld in de participatiesamenleving als bestuursmentaliteit?”**. Ik beoog dus, door middel van de analyse van bestuursmentaliteit, de verbeelding te schetsen van samenleving, staat en economie, evenals de binnen deze verbeelding opererende subjectbeelden zoals deze naar voren komen in de onderzochte documenten. Hoewel ik mij dus specifiek richt op de verbeelding van de participatiesamenleving, kan mijn analyse ervan alleen betekenis krijgen in een context van genealogie. De centrale vraagstelling wordt dan ook uiteengezet in een set deelvragen die samen de mechanismen van de analyse van bestuursmentaliteit bevatten. Zo is mijn analyse op *het weten* toegespitst en poog ik tegelijkertijd een genealogische dynamiek te behouden.

Het hierop volgende hoofdstuk dient als theoretische verdieping van onze denkbeelden over gemeenschap en maatschappij en defamiliariseert deze denkbeelden om de *power struggles* die hierachter schuilgaan te introduceren. Deze verkenning zal starten bij het nationalisme; de verbeelding van eenheid op basis van de natiestaat. Vervolgens zal ik een stap terug nemen en de historische ontwikkeling van de Westerse verbeeldingen van de samenleving kort bespreken aan de hand van de aftakeling van oude culturele concepties en de opkomst van nieuwe collectieve noties over morele orde. Deze theoretische introductie zal overvloeien in een foucaultiaans denkkader. Met dit

denkkader zal ik de historisering voortzetten als geschiedenis van bestuurlijke problematiseringen. Ten slotte wordt deze theoretische verdieping van foucaultiaans denken uitgerust met een genealogisch analysemodel. Dit genealogisch analysemodel vormt de basis voor de mijn analyse.

Theoretisch kader

Denken in verbeeldingen en subjectivering

De kracht van de verbeelding wordt rijk geïllustreerd in de ontstaansgeschiedenis van nationalisme en de natiestaat als verbeelde, politieke gemeenschap zoals beschreven door Benedict Anderson in *Imagined Communities* (1983). Het exemplarisch werk lijkt me een goed theoretisch startpunt. Op deze manier hebben we direct een idee hebben van de mate waarin onze sociale omgeving een product is van ons vermogen tot collectief verbeelden. De natiestaat is een verbeelde gemeenschap omdat “...*the members of even the smallest nation will never know most of their fellow-members, meet them, or even hear of them, yet in the minds of each lives the image of their communion*” (p.6) en omdat, “*finally, it is imagined as a community, because, regardless of the actual inequality and exploitation that may prevail in each, the nation is always conceived as a deep, horizontal comradeship*” (p.7). Nationale verbintenis baseert zich niet per definitie op alledaagse sociale verhoudingen; sterker nog, de wereld zoals deze zich voordoet lijkt nationaal kameraadschap vaak tegen te spreken. Ondanks deze discrepantie kunnen we moeilijk buiten termen van nationalisme denken, de ideologie heeft letterlijk onze grenzen bepaald. Desalniettemin is nationaal verwantschap een product van ons vermogen tot verbeelding van een collectief sociaal leven, in dit geval één die universele legitimiteit geniet. *Imagined Communities* toont de potentie van de sociale verbeelding; namelijk hoe deze ons denken kan domineren en hoe wij onze omgeving naar dit beeld vormgeven. De nationale gemeenschap vindt zo haar geboorte, niet alleen in instituten of vooruitziende republikeinen, maar vooral ook in een collectief vermogen tot sociale verbeelding. Een verbeelding die werd gevoed door de opkomst van printkapitalisme, welke een uitstekend vehikel bood voor de realisatie van een wijdverspreide gedeelde (vernaculaire) identiteit. Het nationalisme dat hier langzaam uit ontstaat is een radicaal nieuwe en horizontale manier van gemeenschapsdenken.

Voordat in het betoog van Anderson (1983) de focus komt te liggen bij het printkapitalisme en haar samenkomst met de bloei van het nationalisme nemen wij echter een stap terug. Ons focuspunt ligt vooralsnog bij de sociaal-culturele

veranderingen die vooraf gingen aan het nationalisme. Het zijn vooral deze processen waarop ook Benedict Anderson wijst die mij interesseren, omdat daarmee wordt afgedaan van de verticale inbedding van het subject binnen een Groter Geheel en de mogelijkheid ontstaat tot alternatieve manieren van sociaal leven verbeelden. De gestage aftakeling van fundamentele religieus-culturele concepties die voorheen de wereld van betekenis vervulden brachten zo de opkomst van moderne noties van morele orde teweeg. Dit zijn de noties die aan de basis liggen van onze moderne sociale verbeeldingen – en daarmee aan de basis van verbeeldingen als nationalisme of de participatiesamenleving.

Naar een nieuwe orde

Met de desintegratie van oude wereldbeelden wordt in *Imagined Communities* geduid op het verval van drie axiomatische betekenisystemen. Ten eerste is dit het idee dat een scripttaal het alleenrecht had op ontologische waarheid omdat deze taal onscheidbaar van de waarheid zou zijn, ten tweede het geloof dat de samenleving natuurlijk is georganiseerd rondom en onder een verheven vorst en zijn machtsapparaat, en tot slot de ervaring van tijd als simultaan, waarbij verleden en toekomst immanent in het heden aanwezig zijn. Het waren deze axioma's die samengenomen de dagelijkse wereld van betekenis vervulden; betekenis die de mens op religieus-culturele wijze met de wereld verbond en die boven alles bemiddeling bood tussen de mens en de ervaring van het alledaagse. Deze religieuze bemiddeling – waarin de weg naar zaligheid werd bemiddeld door een scripttaal, een samenleving was gerangschikt naar de orde van God en dus een harmonisch geheel, verhalen uit de oudheid in verband stonden met het nu en het einde der tijden – is kosmologie tot uiting gebracht in ieder moment. Met het verlies van deze religieuze kaders en de ontkoppeling van wereld en kosmos komt de mens direct in de wereld van de alledaagse realiteit te staan; de relatie tussen mens en wereld wordt daarmee fundamenteel veranderd.

De ontkoppeling van wereld en kosmos transformeert niet alleen het religieuze leven van een collectieve spirituele gewaarwording tot een individuele zoektocht naar tekenen van verlossing. Het verandert daarmee ook de manier waarop mensen zich op maatschappelijk niveau tot elkaar verhouden. Het harmonische geheel van wereld en kosmos vervalt na wat Taylor (2004) de Grote Ontbedding noemt. Taylor duidt hiermee op een lange aaneenschakeling van processen van rationalisering van het westerse

monotheïsme, waaronder het voorgenoemde verval van drie axiomatische betekenissystemen kan worden geschaard en waarvan de Reformatie de laatste grote cultureel-religieuze transformatie signifieert. De Reformatie drijft een diepe kloof tussen wereld en kosmos, waardoor zij radicaal tegenover elkaar komen te staan. Dat wil niet zeggen dat er geen plaats is voor een goddelijk plan; de werkingen ervan zijn nu door een God als ontwerper ingebed in de wereld als inherente logica. De Westerse moderniteit van na de Grote Ontbedding wordt gekarakteriseerd door een moderne morele orde die deze rationele structuur van wetmatigheden onderbouwt.

De rationele structuur van de moderne morele orde groeit en biedt een groeiende staat tegenwicht. De moderne staat is een uitvloeisel van de politieke rationaliteit die vanaf de zestiende eeuw opkomt – de *raison d'Etat* (Foucault, 2007), welk doel het is om de zichzelf te bestendigen en versterken; hierbij heeft het als externe grens een context van andere staten, intern kan het ongehinderd groeien in het bestuur van haar subjecten. De potentieel ongelimiteerde groei van de staat en *raison d'Etat* als eerste moderne politieke rationaliteit wordt echter gelimiteerd door een morele orde die is afgeleid van de theorieën van het natuurlijk recht van rechtsfilosofen als Grotius en Locke (Taylor, 2004; Foucault, 2007). Het natuurlijk recht is samen te vatten als een orde van wederzijdse belangen en opgemaakt uit individuen. De belangen zijn het leven en de middelen hiertoe, al moeten deze worden verkregen door het inzetten van eigen deugden. De orde is daarom bedoeld om vrijheid te waarborgen en dit doet zij in de eerste instantie door middel van rechten. Dit alles dient bovendien in beginsel in gelijke mate beschikbaar te zijn voor iedereen; hiermee wordt de daarvóór geldende hiërarchische orde van de samenleving verworpen (Taylor, 2004, p. 21).

Het individu dat centraal komt te staan in de nieuwe orde en de daarop gestructureerde maatschappij is het subject van recht; zijn verhouding tot staat en soeverein is te vatten in het wettelijk recht. De dialectiek van het sociale contract (Foucault, 2008) stelt hoe deze verhouding wordt gerealiseerd; op basis van individuele consensus vindt een splitsing van het subject van recht plaats waarbij ten eerste dit subject de eigenaar van natuurlijke en onmiddellijke rechten is, maar waarvoor hij in de tweede instantie zijn autonomie en rechten afstaat aan de soeverein om zijn recht gewaarborgd te krijgen, waarmee het eerste subject van recht wordt gelimiteerd door de superponering van het tweede, door de staat geformuleerde subject. De *homo legalis*

accepteert zijn eigen limitatie en in deze afstand schuilt de politieke relatie tussen subject en staat.

Met deze verhouding is een fundamentele stap richting de moderne organisatie van samenleving gezet; het subject komt in beginsel los te staan van de soeverein en verhoudt zich in eerste instantie tot andere individuen binnen een samenleving van wederzijdse belangen. Daarmee wordt niet alleen het individuele subject losgekoppeld van een voorheen gegeven structuur; de orde waarvan hij deel uitmaakt berust zich op haar eigen rationele structuur en claimt zo een eigen domein. Dit heeft als gevolg dat het hele concept van samenleving nu potentieel is op te splitsen in domeinen met een inherente logica, mits deze wetmatigheden worden ontdekt.

Soevereine macht is niet langer een goddelijke aangelegenheid, maar bestaat bij het consent van een a priori sociale orde; een volk dat in fundament een *society of mutual benefit* is. De manifestatie van dit collectief van individuen berust echter nog steeds op de soeverein, wiens staatsstelsel het kader biedt voor een gedeeltelijke realisatie van rechten; de hiërarchische samenleving houdt zo stand. De soeverein is echter geen natuurlijk heerser meer, nu hij macht via consensus verkrijgt staan zijn heerschappij en politiek per definitie open voor revisie. Het staatsstelsel wordt vanaf nu in het licht gehouden van de onderliggende morele orde van de samenleving. De macht van de soeverein en het opereren van het staatsstelsel dienen aan te sluiten op de wetmatigheden die aan hen voorafgaan.

De principes van het natuurlijk recht komen zo de basis te vormen van verschillende verbeeldingen van samenleving; de moderne sociale verbeeldingen waarmee we onze maatschappelijke context inbeelden vloeien voort uit ideeën over wat het is om een samenleving van wederzijdse belangen te zijn. We kunnen volgens Taylor (2004) drie dimensies van sociale verbeelding onderscheiden die we als uitingen en opeenvolgende voortzettingen van de principes van de morele orde kunnen begrijpen; dit zijn de economie, de publieke sfeer en het soevereine volk.

De objectieve economie

De protestantse staten van na de Reformaties vereisten samenlevingen die vrediger, ordelijker en productiever waren. Ook zag de soeverein in dat economische voorspoed belangrijk is voor de instandhouding van zijn machtspositie. Aan deze twee factoren

schrijft Taylor (2004) de succesvolle opkomst van de economische sfeer als sociale verbeelding toe.

Het Smithiaanse mechanisme van *de onzichtbare hand* ontstaat spontaan als natuurlijke orde tussen eigenbelang nastrevende actoren. Een samenleving die is opgebouwd uit economische actoren wiens persoonlijke doelen convergeren in de uiteindelijke welvaart van de samenleving heeft veel weg van een grand design, maar dan één die zich niet laat kennen door een geheel. Elk streven naar of achterhalen van een collectieve orde in dit systeem is zinloos; de markteconomie is de negatie van collectieve actie (Taylor, 2004). Centraal in dit beeld staat de economische actor.

Foucault (2008) beschrijft in *The Birth of Biopolitics* middels literatuurstudie de opkomst van het concept van de *homo oeconomicus* en zijn verhouding tot de staat. *Homo oeconomicus* bestaat niet slechts in de economische sector, maar is een individu dat de wereld weet te rationaliseren middels marktdenken. Hij handelt volstrekt in eigenbelang en door dit te doen zal hij niet alleen zichzelf dienen, maar zal hij ook het welzijn van anderen vergroten. De drijfveer voor dit handelen ligt echter niet in een verbinding met het grote geheel, maar ligt geheel in het individu, welke zich verhoudt tot het geheel als aggregaat van individuele keuzes. Dit economisch geheel is verder niet te doorgronden of te beheersen en is een domein dat vrij dient te blijven van politieke interventie, wil de positieve werking ervan gewaarborgd blijven. Het opereren van de samenleving als markteconomie staat dus niet per definitie gelijk aan de staatstructuur die haar is opgelegd zoals dat voorheen was met een hiërarchische structuur van de samenleving. Sterker nog, de ondoorgrondelijke organisatie van de samenleving als economie moet spontaan blijven en vereist daarom autonomie, net als het individuele economische subject. Het mechanisme van *de onzichtbare hand* koppelt de organisatie van de samenleving dus los van politieke macht en de soeverein. Met het in de eind 18^e eeuw opkomende economisch stelsel als sociale verbeelding en superieure wetmatigheid wordt de verhouding tussen subject en staat dan ook zeer problematisch.

De *homo oeconomicus* heeft een fundamenteel andere verhouding tot politieke macht dan het subject van recht, die om zijn rechten te waarborgen deze gedeeltelijk afstaat aan de soeverein. Het economisch subject is daarentegen een eigenbelang nastrevend individu dat gehoorzaamt aan de externe wetmatigheid van de economie, welke niet in zijn totaliteit valt te bevatten en daarom niet kan worden gestuurd. Waar het eerste subject

per definitie toegeeft aan een totaliserende juridische macht, onttrekt het tweede zich aan elke machtsclaim over diens handelen of het domein waarbinnen het economisch subject opereert. Wil de soeverein enige macht behouden, dan zou het op twee manieren om kunnen gaan met deze paradox. Ten eerste kan de macht van de soeverein worden ingeperkt tot de domeinen die buiten de economische sfeer vallen en verliest de soeverein dus gedeeltelijke zeggenschap. Ten tweede kan de soeverein het economisch subject volledig los laten in zijn economisch belang en zo eenieder verplichten tot deze ratio, teneinde een meetkundige te kunnen zijn in dit economisch systeem en door middel van deze kennis het subject indirect trachten te sturen. De eerste oplossing ondermijnt echter de juridische totaliteit van de soeverein en de werking van *de onzichtbare hand* verwerpt iedere notie van kennis over de vermenigvuldiging van individuele economische subjecten. Er is een *bestuursmentaliteit* nodig die met deze problematiek overweg kan.

Liberalisme en de burgerlijke samenleving

Het liberalisme krijgt zijn moderne karakter precies door “*the essential incompatibility between the non-totalizable multiplicity of economic subjects of interest and the totalizing unity of the juridical sovereign*” (p.282). Het liberalisme zet zich af tegen het intern ongelimiteerde bestuursapparaat van de *raison d’Etat* en trekt zich terug uit het domein van de economie. Wil soevereine macht zichzelf kunnen blijven legitimeren, dan moet het de economie op een andere manier in zijn politiek kunnen integreren. Er is een nieuwe referentiekader nodig waar soeverein en subject opnieuw samen kunnen komen. Hierbij komen we uit op *civil society*, welke Foucault (2008) ziet als het domein waar de soeverein het juridisch en economisch subject kan verenigen en zijn macht kan laten gelden, en welk domein ook Taylor (2004) ziet als tegenreactie op de objectiverende en onpersoonlijke economie. Waar Foucault de burgermaatschappij als bestuurstechnologie ziet, ontstaat deze voor Taylor als manier om te ontsnappen aan de beklemmende ervaring van de onderwerping aan de economische wetmatigheden waaruit de wereld komt te bestaan. Hoewel het dus in beide gevallen de conceptie betreft van een sfeer waarbinnen de burger meer mag en kan zijn dan economisch subject en waar daarom ook meer geldt dan de regels van de markt, verschillen Foucault en Taylor over de verhouding van de burgermaatschappij tot staatsmacht.

De burgermaatschappij bestaat volgens Taylor uit sociaal verbeelde maatschappelijke sferen die een extrapolitieke status genieten en waarvan de economie

de eerste sfeer is die onafhankelijk van de soeverein kon worden verklaardⁱ. Taylor benadert deze elementen van de burgerlijke samenleving als extrapolitieke verbeeldingen van samenleving die de belangen van haar atomen en het aggregaat vertegenwoordigen; hij plaatst deze verbeeldingen daarmee in het verlengde van de onderliggende morele orde en tegenover de soeverein. De burgermaatschappij zou (rechts)filosofische theorie zijn gefuseerd met praktijkⁱⁱ. De Foucaultiaanse burgermaatschappij is daarentegen geen filosofisch concept. Dat het als bestuurstechnologie wordt gezien houdt in dat het concept bestuur mogelijk maakt dat zich verhoudt tot het aggregaat van de samenleving, waarbinnen zich zowel de economische actor als het juridisch subject zich begeven, en zich tegelijkertijd weet te limiteren tot een domein waar geen inbreuk doet op de rechten en het handelen van beide subjecten.

“And I think that civil society – which is very quickly called society, and which at the end of the eighteenth century is called the nation – makes a self-limitation possible for governmental practice and an art of government, for reflecting on this art of government and so for a governmental technology; it makes possible a self-limitation which infringes neither economic laws nor the principles of right, and which infringes neither the requirement of governmental generality nor the need for an omnipresence of government. An omnipresent government, a government which nothing escapes, a government which conforms to the rules of right, and a government which nevertheless respects the specificity of the economy, will be a government that manages civil society, the nation, society, the social.”

(Foucault, 2008; p. 296)

ⁱ De tweede sfeer die een dergelijke status kreeg zou dan de publieke sfeer zijn. Dit is een sfeer voor publiek debat welke bewust is van zijn positie buiten macht en daarom ook geen uitoefening is van macht, maar waar wel naar zou moeten worden geluisterd door macht. Het is in de ideale zin de publieke stem van de rede en zou ervoor moeten dienen dat beleid altijd in dienst staat van de rede. De derde sociale verbeelding met een extrapolitieke status is het aggregaat van burgers als soeverein volk. De opkomst van deze verbeelding illustreert Taylor aan de hand van de Franse en Amerikaanse revoluties, uit welke voorbeelden een volk naar voren komt dat zich – voorafgaand aan of binnen een context van revolutie – als soeverein komt te zien en uiteindelijk tot zelfrealisatie komt.

ⁱⁱ Theorie en sociale verbeelding zijn in het werk van Taylor steeds nauw met elkaar verbonden; de twee stuwten elkaar voort door middel van een kruisbestuiving waarbij nieuwe ideeën ontstaan binnen een discours van praktijken en pogingen om tot zelfbegrip te komen, i.e. te reflecteren op collectief handelen. Zo is ook het natuurlijk recht, beginnend als theorie, opgenomen in een maatschappelijk-religieus discours en via die context tot maatschappelijke waarde geworden, een bron geweest voor nieuw sociaal handelen en krijgt de moderniteit vorm met de morele orde die aan haar ten grondslag ligt. De moderne sociale verbeeldingen waarmee wij onze maatschappelijke context inbeelden vloeien voort uit ideeën over wat het is om een samenleving van wederzijdse belangen te zijn.

Een genealogische omslag

Waar Taylor ideaaltypisch te werk gaat en domeinen creëert vanuit waar een volk, samenleving of natie zich kan definiëren en zich op nieuwe, ideologische manieren kan verhouden tot staatsmacht, kunnen we middels de Foucaultiaanse analyse de burgermaatschappij zien als het domein waarbinnen de staat toetreedt tot, en macht kan uitoefenen in de verschillende modi operandi van de samenleving. De burgerlijke samenleving is dan de concrete en complexe realiteit waarvan de abstracte, ideaaltypische economische actor deel uitmaakt.

Ik zet hierboven Foucault af tegen Taylor omdat uit het verschil tussen beide benaderingen van de burgermaatschappij het vermogen blijkt van Foucault om de complexe dynamiek van machtsverhoudingen tussen staat en subject te benaderen. We stappen dan af van de filosofische ideeënwereld als geschiedschrijver – een historisch idealistische benadering die Taylor aanhangt – en richten ons op de Foucaultiaanse genealogie van bestuur (Foucault, 2007a). Waar idealistische interpretaties van uitgaan van erudiete, totalitaire systemen van kennis, zoekt de genealogie naar de onderwerping van lokale, specifieke vormen van kennis bij de vorming van totalitaire kennis. *“What [genealogy] really does is to entertain the claims to attention of local, discontinuous, disqualified, illegitimate knowledges against the claims of a unitary body of theory which would filter, hierarchise and order them in the name of some true knowledge and some arbitrary idea of what constitutes a science and its objects. Genealogies are therefore not positivistic returns to a more careful or exact form of science. They are precisely anti-sciences”* (Foucault, 1980a; p.83). Anti-wetenschap omdat de genealogische benadering de objectiverende tendens van de idealistische interpretatie van de geschiedenis van kennis tegenwerkt; de genealogie van kennis verzet zich tegen de macht van een discours dat als wetenschappelijk wordt bestempeld en daarmee wordt gelegitimeerd.

Waar voorheen soevereine macht gestoeld was op een religieus-kosmologische hiërarchie, kunnen de machtsrelaties die de moderne samenleving vormgeven niet bestaan zonder de productie, accumulatie, circulatie en het functioneren van een discours van waarheid (Foucault, 1980a; p.93). De genealogie analyseert discoursen van macht en specifiek de vorming van waarheid door macht, welk waarheidsdiscours macht legitimeert en bestendigt. De moderne variant van waarheid is verpakt in de vorm van wetenschap en moderne vormen van bestuur, ie. moderne machtsrelaties zijn dan ook gekoppeld aan een wetenschappelijk discours dat politieke macht reproduceert.

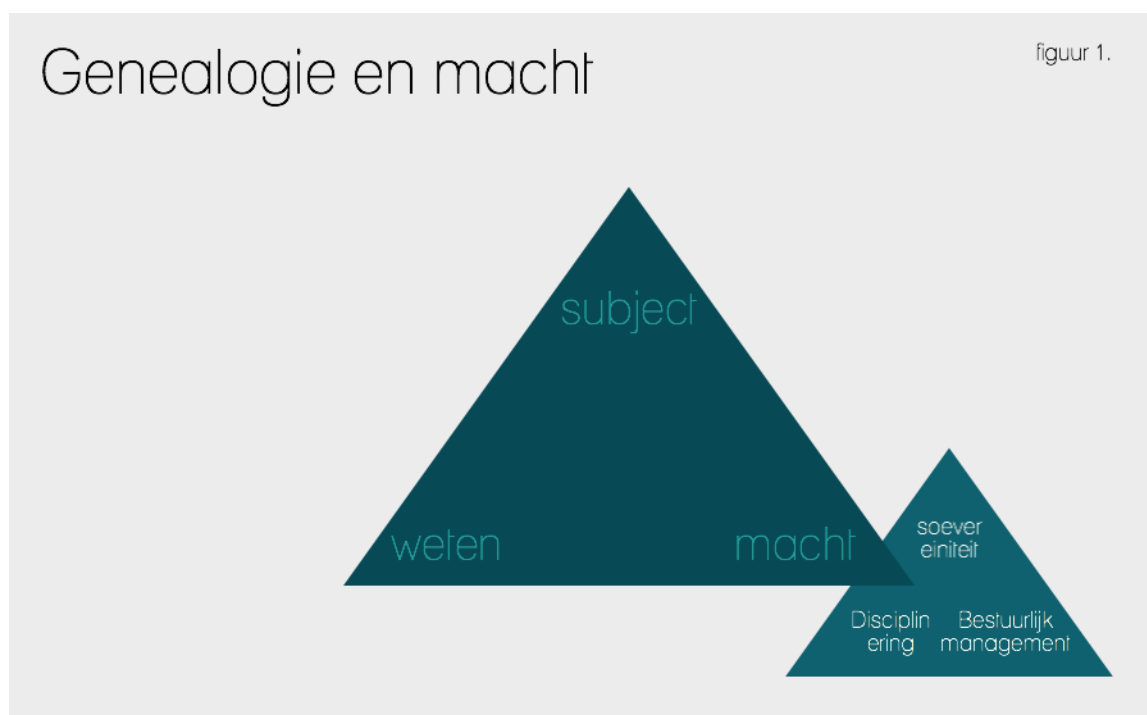
Macht verhoudt zich in Foucault's werk tot twee limieten en is zo uit te drukken in een driehoek van macht, waarheid en recht – waarbij macht enerzijds formeel wordt gelimiteerd door recht en, anderzijds, een discours van waarheid voortbrengt welke macht reproduceertⁱⁱⁱ. Recht moet in dit licht niet als fundamenteel beginsel van burgerschap worden genomen zoals Taylor (2004) dit vanuit een idealistisch kader interpreteert. Het moet daarentegen worden gezien als uitdrukking van macht; de implementatie van de wetten van recht door machtsrelaties die een bepaald waarheidsdiscours produceren.

Het is echter niet zozeer macht wat centraal wordt genomen in Foucault's genealogische analyses – maar subjectivering (Foucault, 1982; p.208). Macht moet niet begrepen worden als contractueel object dat in het iemands bezit kan zijn, de implicatie van macht zit in de uitvoering ervan. Het is daarom de uitwerking van mechanismen van macht die onze aandacht verdient. *“Let us not, therefore, ask why certain people want to dominate, what they seek, what is their overall strategy. Let us ask, instead, how things work at the level of on-going subjugation, at the level of those continuous and un- interrupted processes which subject our bodies, govern our gestures, dictate our behaviours etc. In other words, rather than ask ourselves how the sovereign appears to us in his lofty isolation, we should try to discover how it is that subjects are gradually, progressively, really and materially constituted through a multiplicity of organisms, forces, energies, materials, desires, thoughts etc.”* (Foucault, 1980a; p.98).

Het wetenschappelijk discours objectiveert bepaalde productieve subjectbeelden om het subject te kunnen analyseren, waarbij nieuwe kennis ontstaat die macht weer legitimeert en het subject rendabel of bestuurbaar maakt. Vanuit de genealogie kunnen we een analytische driehoek gebruiken om deze dynamiek te begrijpen die bestaat uit **macht, weten en het subject** of de subjectivering (Foucault, 1982; p.208). Hierbij kunnen we macht herkennen aan en opdelen in drie machtstechnologieën – recht,

ⁱⁱⁱ Foucault vertrok hiervoor vanaf twee interpretaties van macht. Enerzijds de juridische benadering van contract-oppressie en, anderzijds, die van dominantie-repressie; als politiek als een voortzetting van oorlog – *struggle, war or conflict* - met politieke middelen (Foucault, 1980a). Deze oorlogsberedenering ontleent Foucault aan de these van Clausewitz (oorlog is een voortzetting van politiek met andere middelen) welke reversie betekent dat: (1) de relaties van macht die de moderne maatschappij tekenen rusten op een relatie van krachten die historisch traceerbaar zijn tot een moment van oorlog, (2) het einde van deze oorlog en de vrede die de burgermaatschappij met zich meebrengt op geen manier het disequilibrium van krachten die de oorlog met zich meebracht significeert, maar dat politieke macht een onuitgesproken voortzetting is van oorlogsvoering, en (3) ontwikkelingen binnen het politieke systeem alleen maar kunnen begrepen worden als een voortzetting van dezelfde oorlog en dat deze politieke strijd alleen maar zou kunnen ophouden wanneer opnieuw wordt overgegaan tot een beslissende oorlog.

disciplineren en veiligheid – met bijbehorende machtstechnieken (Foucault, 2007a; p.115). Machtstechnologieën zijn de manieren van machtsuitingen, waarbij de technieken de concrete interventies zijn die in het kader van een machtstechnologie plaatsvinden. Deze machtstechnologieën kunnen ook worden begrepen als analytische driehoek van soevereiniteit, disciplineren en bestuurlijk management (*zie figuur 1.*) (Van Houdt, 2014; Foucault, 2007a; p.107). Het soevereine mechanisme refereert naar de territoriaal-rechtelijke macht die getraceerd kan worden tot de soeverein die zijn land verdedigt, veiligheid garandeert en ook het recht heeft te doden. Hierbij horen machtstechnieken als bestraffing en uitsluiting van subjecten. Het disciplinerende mechanisme is een moderne technologie van macht die gericht is op het individu en sterk corrigerend en controlerend werkt. Het is de conditionering van het individu en heeft een normaliserend effect. Technieken van disciplinerende macht zijn bijvoorbeeld heropvoedingsprogramma's. De machtstechnologie van bestuurlijk management is ten slotte gericht op de zelfregulatie van de populatie en gaat gepaard met technieken rondom vrijheid en veiligheid Foucault, 2007a; p.1-23: van Houdt, 2014, p.50). Recht bestraft en wijst zo op wat fout is, disciplineren conditioneert en informeert ons hoe we ons moeten gedragen, en veiligheid heft op; het “responds to reality in such a way that this response cancels out the reality to which it responds—nullifies it, or limits, checks, or regulates it [...] within the element of reality” (Foucault, 2007a; p.47).



Een genealogie van de burgermaatschappij

De burgermaatschappij is in termen van de genealogische benadering een *transactionele realiteit* (Foucault, 2008; p.297) zoals ook de waanzin en seksualiteit dat zijn; wat wil zeggen dat zij tot realiteit verworden in een dynamiek van machtsverhoudingen en in alles wat ontsnapt aan die oppositie tussen bestuurder en bestuurd, onderwerper en onderworpen; in de discrepantie tussen soeverein en subject.

De transactionele realiteit van de burgerlijke samenleving blijkt uit de vier karakteristieken die Foucault aan de bestuurstechiek toeschrijft.

Ten eerste is *civil society* een historisch-natuurlijke constante in dat er in de menselijke geschiedenis niets bestaat vóór civil society. De mens heeft immers altijd in groepsverband geleefd, mens zijn is onlosmakelijk verbonden met samenleving.

Ten tweede garandeert de burgerlijke samenleving een spontane synthese tussen individuen. Deze synthese vereist geen constitutie van een soeverein door een verbond van gezamenlijke subjectie. In zover er iets wordt uitgewisseld in deze synthese is dat het geluk van de individuele subjecten. Het geluk van het grotere geheel is zo afhankelijk van haar atomen, en andersom. Het individu wordt dan gedefinieerd in termen van zijn bijdrage aan het grotere geheel. Er is hier sprake van een onmiddellijke vermenigvuldiging van geluk in een geheel zoals dat ook het geval is met de multiplicatie van het natuurlijk recht of profijt zoals volgens de principes van de onzichtbare hand in de markteconomie. De burgermaatschappij biedt dezelfde vorm, maar verschilt in inhoud en subjecten. Echter omdat het zich in deze vorm presenteert, kunnen de economische principes en relaties worden geherbergd in de burgermaatschappij, zonder dat deze daardoor wordt gereduceerd tot slechts de economie.

Waar de economie puur is gebaseerd op eigenbelang, kunnen subjecten motieven in de burgermaatschappij ook niet-egoïstisch of zelfs altruïstische motieven in hun verhouding tot elkaar hebben. Daarnaast is de burgermaatschappij in essentie lokaal en scommunitaristisch; zij vindt haar bestaan in sociale sferen als die van de familie, het dorp, de corporatie en de natiestaat. Het economisch subject zal, daarentegen, inspelen op een internationale markt van vraag en aanbod om te proberen maximaal profijt te generen. De marktprincipes ondermijnen de sociale lijm van de burgerlijke samenleving door competitie en vervreemding te vragen tussen economische subjecten. “*Consequently, the more we move towards an economic state, the more, paradoxically, the constitutive bond of civil society is weakened and the more the individual is isolated by the economic bond he has with one*

and anyone” (Foucault, 2008; p.303). We kunnen dus aan de hand van deze twee punten de tweede karakteristiek van de burgerlijke samenleving opvatten als volgt: de burgerlijke samenleving is een spontane synthese waarbinnen economische relaties worden aangegaan, maar welke synthese ook constant wordt bedreigd door economische relaties.

De derde karakteristiek van de burgermaatschappij is dat het een permanente matrix van macht is. Zoals er spontaan een sociaal verband ontstaat, is er ook een spontane formatie van macht. Het verschil tussen individuen uit zich in een verdeling van arbeid, waarbij sommigen als vanuit hun natuurlijke aard orders uitdelen en anderen gehoorzamen. Macht gaat dan ook vooraf aan de institutie ervan; het bestaat alvorens de juridische vorm ervan wordt opgezet. Macht is dus inherent aan samenlevingen.

Ten vierde kan de burgermaatschappij worden gezien als de motor van de geschiedenis. Het is de beweging die ontstaat tussen, enerzijds, de burgerlijke samenleving als spontane synthese van individuen en de daaruit voortkomende communitaristische verbondenheid – waarbinnen, anderzijds, het economisch subject vrij gemakkelijk zijn plaats vindt en welk subject het primaire principe van de ontbinding van de burgermaatschappij behelst; dat van het egoïsme van economisch belangen. Deze permanente conditie – de synthese die grond is voor haar eigen ontbinding – duidt Foucault aan als *dissociatieve associatie*. De motor van de geschiedenis is de beweging waarin er constant een nieuw equilibrium tussen de twee moet worden gevestigd:

“The principle of dissociative association is also a principle of historical transformation. That which produces the unity of the social fabric is at the same time that which produces the principle of historical transformation and the constant rending of the social fabric.”
(Foucault, 2008; p.306)

De burgerlijke samenleving, gevat in termen als de natiestaat of gewoon **de samenleving**, is de sfeer waarin macht wordt uitgeoefend en politiek wordt bedreven. De burgerlijke samenleving huisvest zo een sociaal subject dat binding vindt met andere sociale subjecten op communitaristische gronden. Het liberalisme richt zich op de transactionele realiteit die de burgerlijke samenleving is en welke de multidimensionale complexiteit van de samenleving omvat. De grondtoon van de participatiesamenleving – verantwoordelijkheid nemen voor eigen (sociale) omgeving – leunt op de

communitaristische verbondenheid van de burgerlijke samenleving; het concept lijkt daarom sterk te zijn geïnformeerd door het liberalistisch gedachtengoed. Echter zagen we zojuist beargumenteerd dat de dynamiek van liberale politiek zich bevindt op het snijvlak tussen burger en economisch subject; de wijze waarop wordt getracht een equilibrium te (her)stellen tussen de principes van *community en economy*. Het liberalisme probeert om te gaan met de onmogelijkheid van een economische soeverein door het probleem in zich op te nemen, ie. in de context van samenleving te omvatten. Dat wil niet zeggen dat het probleem nu is opgelost; de transactionele realiteit van de burgermaatschappij schept een context waarbinnen het probleem kan worden aangesproken.

Moderne (neo)liberale politiek wringt zich in allerlei bochten – door middel van bestuurspraktijken, economische problemen, socialisme en de verzorgingsstaat – zodat het fundamentele onvermogen van soevereine macht om zich uit te drukken in economische termen kan worden geadresseerd. (Foucault, 2008; p.283).

Een contingent neoliberalisme

De huidige politieke rationaliteit welke zich tracht te verhouden tot dit probleem is het neoliberalisme. De neoliberale politiek stelt zich op tegen de sterk gereguleerde economie zoals die van de keynesiaanse modellen en planeconomieën, maar hanteert daarbij een fundamenteel ander begrippenkader dan het liberalisme. Waar het liberale begrippenkader stelt: “Hallo burger, hier in de burgerlijke samenleving is ruimte voor u om sociaal mens te zijn (en ruimte voor uw subjectivering)!” , stelt het neoliberalisme daarentegen: “Gegroet alomtegenwoordige *homo oeconomicus*, wij spreken dezelfde taal; drijf handel in het huis van de burger en onze (burgerlijke) samenleving.” In het liberalisme wordt de economische actor binnen een kader geplaatst waarin hij zijn eigen gang kan gaan binnen een groter domein van de natie of samenleving. Met neoliberale politiek wordt de economische actor opnieuw benaderd en worden de economische principes actief tot voertaal van de burgerlijke samenleving gemaakt door het staatsapparaat. Waar het liberalisme dus bestaat uit het creëren van een vrije ruimte voor de markt binnen een groter politiek systeem, gaat het neoliberalisme hieraan voorbij en wordt het probleem hoe politieke macht te modeleren naar de marktprincipes. Het is niet zozeer het probleem van wat wel en wat niet aan te raken – dit is volgens de neoliberalen een naïef standpunt – maar hoe het aan te raken (Foucault, 2008; p. 133). Neoliberalen

beleid past economische analyses toe op domeinen – bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs of de criminaliteit – die voorheen juist tegenover de economie werden geplaatst; het neoliberalisme zorgt dat deze sociale fenomenen volgens marktwerking moeten opereren door hen in een economisch discours te plaatsen (Foucault, 2008).

Het neoliberalisme moet niet worden gezien als bestuur dat als universele vorm bestaat en in die homogene gedaante langzaam de wereld overneemt. Het is niet simpelweg een terugkeer naar het *laissez faire* principe van het liberalisme en ook zeker geen politieke verborgen agenda van een almachtig staatsapparaat. (Foucault, 2008; p.130). Ik benader neoliberalisme dan ook niet slechts als een extern en almachtig, homogeen proces, maar wil vooral duiden op de contingentie van toegepaste vormen van neoliberalisme, welke toe te danken is aan het adaptieve vermogen van het neoliberalisme, en de drive van neoliberalisering die zowel intern als extern is (Peck & Tickell, 2002).

Foucault onderscheidt twee basisvormen van het neoliberalisme; de Duitse en Amerikaanse variant. Het is interessant om het onderscheid tussen de twee te bespreken omdat hieruit de mate van integratie van gemeenschap en economie toegelaten kan worden in neoliberaal beleid. Het Duitse *ordoliberalisme* is de ‘zachte’ variant van neoliberaal beleid. Typerend voor neoliberaal beleid is de implementatie van marktprincipes; het bestuur begint en eindigt met economie. Het ordoliberalisme stelt hierbij *the enterprise* centraal; zowel het economische als sociale landschap komt te bestaan uit ondernemingen in plaats van individuen. Hiermee krijgt enerzijds het economisch model een grotere reikwijdte, doordat het individu in relatie staat tot de wereld – tot zichzelf, tijd, familie en de gemeenschap - via onderneming. Anderzijds geeft de centraalstelling van het model van *the enterprise* een zacht karakter aan het Duitse neoliberalisme. Met deze centraalstelling wordt namelijk het competitieve en vervreemdende aspect van de markt tegengegaan; de onderneming biedt sociale ankers voor het individu in de economie. De *vitalpolitiek* houdt daarom zowel economisering van het sociale veld in., als implementatie van morele en culturele waarden in een anders koud economisch veld. Het is een samenleving die georiënteerd is op de markt en tegelijkertijd de effecten van de markt tegenwerkt op de gebieden van normen, waarden en gemeenschap (Foucault, 2008; p.242).

De Amerikaanse Chicago School opvatting van neoliberalisme is in tegenstelling tot het Duitse neoliberalisme sterk individualistisch. Waar binnen het ordoliberalisme de onderneming centraal staat, stelt de Chicago School beleid op rondom het individu als *human capital*.

Ten eerste signifieert dit een extensie van economische analyse binnen het economisch domein en een kritiek op de klassieke politieke economie opvatting van de factoren de productie van goederen – grond, kapitaal en arbeid – zonder de laatste factor verder uit te diepen dan als temporaal variabel (Fouault, 2008; p.219). Door arbeid in termen van human capital te analyseren worden individuen zichtbaar die economische overwegingen maken om te investeren in zichzelf en hun capaciteiten als kapitaal in te zetten om inkomen te genereren. Dit neoliberalisme is een terugkeer naar de *homo oeconomicus*, maar niet in de klassieke zin; waar in het liberalisme de *homo oeconomicus* een partner van handel is in een analyse van nutstheorie en een problematiek van behoeften, is de *homo oeconomicus* in de neoliberale definitie een entrepreneur, een entrepreneur van zichzelf (idem; p.225-226).

Ten tweede zorgt de centraalstelling van human capital voor een extensie van economische analyse in domeinen die voorheen als non-economisch werden beschouwd; het is immers de economische calculatie die ten grondslag ligt aan individuele keuzes die moet worden geanalyseerd. De entrepreneur is overal te vinden; als werkpersoneel, maar ook als student of crimineel. De implicaties van het individu als vorm van kapitaal zijn verregaand. Genetische zwaktes vormen risico's voor human capital en de levensloop van het individu, van ouderlijke zorg en educatie tot zorg, wordt gezien als een reeks investeringen (idem; p.229).

Het neoliberalisme van de Chicago School biedt een radicaal perspectief waarin economische overwegingen te zijn herleiden tot het individu als entrepreneur van zichzelf.

Zowel het Duitse als Amerikaanse neoliberale beleid weet economische principes te implementeren over het gehele sociale landschap en het eigen staatsapparaat; beleid begint en eindigt bij de economie. Toch verschilt het maatschappijbeeld dat voortkomt uit de Europese politieke rationaliteit sterk van de Amerikaanse formulering van neoliberalisme. 'Het' neoliberalisme is niet homogeen en ook niet per definitie een meedogenloze vorm van politiek die de samenleving volledig berooft van het communautaire verbond van de burgerlijke samenleving. De *vitalpolitik* laat zien dat er

ruimte kan overblijven voor de gemeenschap als onderneming en een staat binnen die de ongewenste effecten van competitie bestrijdt neoliberaal beleid. De toepassing van neoliberaal beleid lijkt zo sterk af te hangen van de verbeelding van wat markt en samenleving inhouden en hoe de staat zich er toe dient te verhouden, evenals de verbeelding van het subject dat deze domeinen bewoont. Vanuit het neoliberale denken wordt de verbeelding van de samenleving geïnformeerd door het economiebeeld, maar dit beeld kan verschillen. Zo wordt in het ordoliberalisme de samenleving verbeeld als bestaande uit gemeenschappen als ondernemingen en wordt de economie aangepast naar deze sociale bouwsteen om de vervreemdende effecten van competitie tegen te gaan en de interveniërende staat krijgt hierbij de belangrijke rol om de normen en waarden van gemeenschap. Het subject wordt daarbij aan zijn omgeving gerelateerd als sociaal ondernemer. Wanneer we naar het Amerikaanse neoliberale landschap kijken zien we daarentegen de verbeelding van een sociaal landschap dat bestaat uit entrepreneurs die investeren in hun eigen human capital. De economisering van de samenleving wordt hier geïnformeerd door een individualistischere verbeelding van de samenleving. Hoewel beleid begint en eindigt met economie laat het het neoliberalisme verschillende vormen van verbeeldingen en beleid toe. Als het concept van de participatiesamenleving zich ontplooft binnen een proces van neoliberalisering moeten we weten in welke lokale vorm neoliberalisme de Nederlandse politieke context informeert.

Een Nederlandse genealogie en hybride politiek

Tot voor kort heeft de Nederlandse context weinig aandacht gekregen vanuit de Foucaultiaanse genealogie. Van Houdt (2014) geeft echter een grondige geschiedenis van bestuursmentaliteit in Nederland en biedt ons zo een genealogie van neoliberalisme, vanuit welke context we de opkomst van de verbeelding van de participatiesamenleving kunnen proberen te begrijpen. Van Houdt analyseert bestuursrationaliteiten in Nederland in verschillende periodes en onderscheidt zo beleidspraktijken die worden geïnformeerd door klassiek liberalisme, welfarisme en een hybride vorm van neoliberalisme en communitarisme.

De Nederlandse politieke economie werd tot het einde van de 19^e eeuw gedomineerd door *laissez faire* liberalisme, waarbij beleid werd gebaseerd op een gelimiteerde maar rationele en effectieve staat, een vrije economie en een zelfregulerend volk primair bestaande uit economische actoren. De gelimiteerde staat hield zich daarbij

vooral bezig met het bewaren van de orde en het moraliseren van primair de arbeidersklasse tot zelfvoorzienende individuen, behorend tot een liberaal model van de samenleving. Dit beleid ging gepaard met een wetenschappelijk waarheidsdiscours, waaruit werd verondersteld dat de rationalisering van staat op basis van principes van de economie aan de basis zou staan van economische vooruitgang en vrijheid (van Houdt, 2014; p.96-99).

De hierop volgende dominante bestuursmentaliteit is het welfarisme, welke van belang is in deze analyse omdat de participatiesamenleving zich sterk afzet tegen deze bestuursmentaliteit. Het welfarisme definieert de burger als subject van behoeften en plaatst deze in een sociaal welzijnsprogramma gebaseerd op zowel kapitalisme als democratie. De verzorgingsstaat, die voortkwam uit het welfarisme en hoogtij vierde van 1950 tot 1975, was gestoeld op een sociaalwetenschappelijk discours waaruit de programma's van sociale zekerheid, sociaal werk en verzorgingspenalisme voortkwamen en welke werden uitgevoerd door wetenschappelijke professionals. Onder het welfarisme werd bijvoorbeeld de soevereine machtstechniek van belasting uitgebreid terwijl die van bestraffing werd verzacht en werd het subject gedisciplineerd tot economisch productief en politiek democratisch via sociaal werk en resocialisatie. Het welfarisme en de verzorgingsstaat werden echter met toenemende mate politiek en wetenschappelijk bekritiseerd en moest plaats maken voor neoliberale vormen van politiek (idem; p.128-129, p.235).

Het neoliberale bestuur dat het welfarisme opvolgt lijkt meer op het Duitse ordoliberalisme dan de Amerikaanse variant van neoliberalisme; in Nederland wordt liberaal beleid gecombineerd met een nadruk op gemeenschap. Dit gebeurt in de vorm van liberaal communitarisme. Deze politieke rationaliteit behelst een ogenschijnlijk paradoxale combinatie van eigen verantwoordelijkheid en de centraalstelling van gemeenschappen (van Houdt, 2014); een combinatie die al is terug te vinden in het Ordoliberalisme. Dat ogenschijnlijk tegenstrijdige principes als neoliberale marktimplementatie en gemeenschapsdenken naast elkaar kunnen bestaan binnen beleid moet ons dus niet meer verbazen – we gaan immers ook uit van een contingent en adaptief neoliberalisme. Niet alleen kunnen de twee principes naast elkaar bestaan, in de praktijk van het beleidsveld kunnen zij samen zeer productief blijken door

een veld te openen tussen twee extremen. Neoliberaal communitairisme kan dus worden gezien als de paradoxale combinatie van marktwerking, individuele verantwoordelijkheid en gemeenschapsdenken in politiek en beleidsvorming. Binnen het neoliberaal communitairisme wordt nadruk gelegd op actief burgerschap, gedefinieerd als gemeenschapsbetrokkenheid, en wanneer het hieraan ontbreekt wordt dit de burger gezien als 'risicoburger' (van Houdt & Schinkel, 2013; van Houdt, 2014). Het communitaristische discours richt zich primair op de historisch nationale gemeenschap en de normen en waarden die eraan zijn verbonden. Het verbindt burgerschap, moraliteit en reciprociteit met een nationale identiteit en schept daarmee een individuele morele verantwoordelijkheid ten opzichte van de (nationale) gemeenschap. Deze politieke 'derde weg', die voorbijgaat aan de oppositie tussen neoliberalisme en sociale democratie, reactiveert *civil society* door het een aspect van ons allemaal te maken (Rose, 2000; Giddens, 1998). Het is een populaire politieke rationaliteit in Groot-Brittannië, Amerika en delen van het Europese vasteland – al is het dan in verschillende vormen. De Nederlandse politiek laat een nationalistische variant van communitarisme zien, waarin een defensieve of conservatieve houding wordt aangenomen met betrekking tot de 'Nederlandse cultuur, gemeenschap en normen en waarden'; deze zouden moeten worden gewaarborgd en beschermd tegen het morele verval om ons heen (van Houdt, 2014). Communitarisme hoeft echter niet dergelijke conservatieve vormen aan te nemen; het heeft juist de potentie om de politieke links-rechts indeling te overstijgen.

Communitarisme beweegt zich op verschillende spectra; zo kunnen zowel linkse als rechtse elementen in de bestuursmentaliteit van een specifieke configuratie van communitarisme worden opgenomen. De politieke rationaliteit kan worden geanalyseerd op schalen van de volgende zes dimensies; conformistisch-pluralistisch, meer of minder conditioneel, conservatief- progressief, prescriptief-vrijwillig, moreel-socioeconomisch en individueel-corporatief (Driver & Martell, 1997). Conformistisch communitaristische politieke retoriek moet het hebben van één sterke gemeenschap waarvan de waarden en normen moeten worden geconfirmeerd en verdedigd tegen moreel verval. Daarentegen kan binnen het communitaristisch discours ook ruimte worden overgelaten voor pluralisme binnen de burgermaatschappij en daarmee voor individuele afwijking van dominante cultuursopvattingen. De mate waarin communitarisme conditioneel verwijst naar de eisen en plichten die worden gesteld voor het individu om recht te hebben op overheidssteun en tegoeden. Reciprociteit is een

sleutelbegrip binnen het communitarisme, maar de mate waarin er van burgers wordt verwacht zich in te zetten kan variëren. Een conservatief communitarisme heeft sterk autoritaire elementen en richt zich op traditionele normen en (gezins)waarden en het daarbij horende conservatieve standpunt ten opzichte van morele en sociale kwesties als criminaliteit en homorechten. Daarentegen kunnen er binnen het communitaristisch discours ook progressieve waarden en standpunten worden nagestreefd. Ook kan het communitarisme variëren in de mate waarin het prescriptief of vrijwillig omgaat met de morele content van het politieke discours. Zo kunnen normen en waarden door politici worden voorgeschreven als vereiste voor herstel van de sociale cohesie, waarbij de overheid als motor voor beleid dient. Wanneer de burgermaatschappij als sociale incubator voor gemeenschappelijke initiatieven en maatschappelijke vernieuwing wordt genomen gebeurt communitaristisch beleid op vrijwillige basis. Het spectrum van moralistisch – socioeconomisch communitarisme verwijst naar wat er aan de basis van (het herstel van) sociale cohesie wordt gelegd; dit kan enerzijds gedeeld moraal zijn of anderzijds een socioeconomische basis van gelijke verdeling van (toegang tot) middelen. Ten slotte kunnen vanuit het communitarisme verantwoordelijkheden en verplichtingen ten opzichte van de gemeenschap bij het individu of de corporatie worden gelegd, waarbij het eerste vooral uitkomt op een morele verplichting en het tweede op socioeconomische verantwoordelijkheid (van stakeholders).

Communitaristische politiek overstijgt een klassieke links-rechts indeling en kan elementen van beide kanten behelzen; zo kan het ook paradoxale neoliberale en communitaristische samenbrengen binnen een bestuursmentaliteit. Het ideaal van de participatiesamenleving lijkt samen te vallen met deze bestuursmentaliteit. Echter is daarmee nog geen werkelijke substantie toebedeeld aan het concept en blijft de invulling van het concept van de participatiesamenleving flexibel, bewegend op verschillende spectra. Enerzijds heeft de participatiesamenleving de potentie om burgers via (wijk)gemeenschappen de kans te geven hun leefomgeving zelf invulling te geven. Anderzijds kan de daarmee gepaarde decentralisatie uiteenlopende burgerinitiatieven voortbrengen die in competitie met elkaar kunnen raken. Bovendien kan de participatiesamenleving zo segregatie in hand werken, aangezien niet iedereen evenveel in staat is tot zelforganisatie. Lagere klassen zijn hierbij beduidend in het nadeel ten opzichte van de middenklasse (Moken, 2012). Zelforganisatie vraagt om de selectie van te ondersteunen initiatieven en brengt daardoor een Darwinistisch proces met zich mee

(Uitermark, 2012). De overheid zal gelijke verdeling moeten bewerkstelligen door zelfbestuur voor eenieder toegankelijk te maken (Schinkel, 2012), wil het de participatiesamenleving een duurzaam karakter meegeven.

Hierbij kom ik terug op de verbeelding van samenleving, economie en staat en mijn betrekking ervan tot de analyse van een bestuursmentaliteit volgens Foucault. De manier waarop deze sociale systemen worden verbeeld door een overheidswezen duidt op de specifieke invulling die bestuur en daarmee de realisering van de participatiesamenleving krijgt; de verbeelding hangt zo samen met het waarheidsdiscours (ie. de objectivering van productieve subjectbeelden) waarmee het overheidswezen zich legitimeert en waarop het machts technieken baseert en vice versa. Bij de objectivering van een bepaald subjectbeeld hoort immers ook de inbedding ervan in een productief maatschappijbeeld. Alhoewel Foucault stelt dat machtsrelaties die de moderne samenleving vormgeven niet kunnen bestaan zonder de productie, accumulatie, circulatie en het functioneren van een discours van waarheid (Foucault, 1980; p.93), stelt hij dat het de subjectivering is die centraal moet worden genomen in de genealogie en niet zozeer macht of waarheid afzonderlijk (Foucault, 1982).

Macht is immers geen statisch object, maar uit zich in de uitvoering ervan; macht subjectieveert. De genealogische benadering zoekt naar de intersectie tussen discoursen van waarheid en machtspraktijken waaruit een apparaat van macht-weten voortkomt waaraan de realiteit wordt onderworpen (Foucault, 2008). Daarom is het de subjectivering die de aandacht verdient van Foucault en richt ook van Houdt (2014) zich op subjectivering via criminaliteit, burgerschap en migratie als technieken van bestuur. In deze zin is mijn zoektocht naar de verbeelding van de participatiesamenleving geen volledige genealogische benadering; ik richt mij immers niet zozeer op de daadwerkelijke subjectivering van burgers via machtspraktijken als op de verbeelding van het subject en zijn inbedding in een systeem van machtsrelaties. Wel richt ik mij dus op de productie van een waarheidsdiscours dat de participatiesamenleving bestaansrecht moet geven.

Zo is mijn onderzoek wel degelijk in termen te vatten van bestuursmentaliteit; ik tracht de verschillende stijlen te onderscheiden waarmee wordt gedacht over hoe te besturen, de condities waaruit deze modi worden geformeerd, de politieke rationaliteiten waaraan de specifieke vormen van bestuur worden ontleend en ook weer vormen, de praktijk die

zij teweeg (zouden moeten) brengen en hoe bestuur dus zou moeten worden uitgevoerd, waar zij tegengeluid vinden en waar zij samensmelten met andere bestuursmentaliteiten (Rose et al., 2006).

Bestuursmentaliteit en de analyse van discours

Bestuursmentaliteit is ‘the conduct of conduct’ of ‘de kunst van het besturen’ en de analyse ervan tracht de manier te achterhalen waarop deze kunst – de praktijk van de pluraliteit van bestuur met zijn verschillende objecten en subjecten, alsmede de generieke en lokale regels die erbinnen worden opgesteld – is geconfigureerd om op de beste manier te kunnen worden uitgeoefend (Foucault, 2008; p.2). Wanneer overheidspraktijken worden geanalyseerd als bestuursmentaliteit liggen hier vragen aan ten grondslag als: Wie of wat moet er worden bestuurd? Waarom zouden zij moeten worden bestuurd? Hoe zouden zij moeten bestuurd? En teneinde welk doel zouden zij moeten worden bestuurd? De analyse van bestuursmentaliteiten benadrukt dat er geen eenduidig staatswezen is dat heerst over haar subjecten, maar dat een pluraliteit aan instanties op lokaal niveau verschillende objecten trachten te realiseren. Hieruit komt een tweede set van vragen voort welke ten grondslag liggen aan formuleringen over een bestuursmentaliteit: Wie bestuurt wat? Uitgaande van wat voor rationaliteit? Met welke technieken? Met welke doelen? (Rose et al., 2006;p.84-85). De analyse van een bestuursmentaliteit is, meer dan het een methode is, een manier van bevragen – daarbij oog hebbend voor de contingentie van maatschappelijke fenomenen (Kendall & Wickham, 1999). Ik zal daarom ook een set van vragen ontwikkelen waarmee ik de participatiesamenleving als bestuursmentaliteit kan benaderen, maar eerst moeten we begrijpen in wat voor discursieve context deze vragen worden gesteld.

Foucault benadrukte zelf geen specifieke onderzoeksmethode voor zijn genealogische benadering te hebben, omdat hij zelf niets wilde voorschrijven en zijn benadering open stond voor interpretatie en inventief gebruik^{iv} en schreef daarentegen liever provocatief en ontwrichtend om zo bestaande conventies tegenwicht te bieden

^{iv} Iets wat Foucault overigens zelf meende te doen met de genealogie van Nietzsche. Vanuit de werken van Nietzsche is Foucault macht (en subjectivering) centraal gaan stellen om zo van zijn eerdere archeologie van discoursen af te stappen en verder te bouwen op Nietzsche's genealogie. Zie “Foucault, M. (1977). Nietzsche, Genealogy, History. In *Language, Counter-Memory, Practice: Selected Essays and Interviews*, Edited by Bouchard, D.F. Ithaca: Cornell” voor Foucault's interpretatie van de werken van Nietzsche en zijn interesse voor de genealogie.

(Foucault, 1994; p.288). Er is dan ook geen exacte methode voor handen welke in het licht van mijn onderzoeksvraag zou moeten worden gehanteerd. Dit betekent overigens niet dat ik mij niet kan aansluiten bij een bestaand body of research; het werk van Foucault heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling en acceptatie van discours analyse als interdisciplinaire methode (Phillips & Jørgensen, 2002) en zijn werk is nog altijd exemplarisch – iedere enigszins kritische discoursanalist komt vroeg of laat in aanraking met foucaultiaanse invloeden binnen het discours van de discoursanalyse. Foucaultiaanse werkwijzen binnen discoursanalyse gaan echter vrijwel altijd gepaard met een gepaste weerzin om onderzoeksmethoden duidelijk te maken; het lijkt een ongeschreven regel te zijn voor onderzoekers om een dergelijke houding aan te nemen (Graham, 2007). Zo is ook mijn scriptie een tikkeltje onorthodox in opbouw en uitvoer en ik kan alleen hopen dat dit binnen het zeer beperkte academische veld waarin het wordt beoordeeld in goede aarde valt.

Foucault mag dan geen precieze onderzoeksmethode voorschrijven, hij gaat wel degelijk in op de inhoud en betekenis van discours. In zijn vroege archeologische werk geeft hij de term discours een directe invulling en applicatie – als gelimiteerde groep van statements binnen een discursieve formatie en van welke statements de bestaansvoorwaarden kunnen worden herkend en geïsoleerd (Foucault, 1972; p.93, p.117). De historische regels van de formatie van een discours bepalen zo wat binnen een discours gezegd kan worden en welke woorden nooit zouden worden geuit omdat zij binnen de context van het discours betekenisloos zouden zijn (Phillips & Jørgensen, 2002). Het gaat bij discours dus om een waar/onwaar regime dat in het discours zelf besloten ligt en historisch is – men kan als het ware de geschiedenis splijten om zo een ‘slice of history’ te analyseren door middel van deze benadering van discoursen. De genealogie is vervolgens de logische volgende stap in foucaultiaans denken; het relateert de lokaal-specifieke discoursen die uit archeologische analyses naar voren komen aan elkaar via het genealogische macht/weten model en laat zo zien hoe een discours subjectivert (Kendall & Wickham, 1999). Dit betekent voor de analyse van een bestuursmentaliteit dat archeologie een ruwe schets voor methode is – de genealogie beoogt het in kaart gebrachte discours te relateren aan machtspraktijken (Foucault, 1980a; p.85) en beschrijft zo productieve, subjectiverende maatschappij- en subjectbeelden.

Het archiveren van discoursen binnen een genealogie van macht-waarheidsdynamiek vereist dat we de term discours niet universalistisch of structuralistisch interpreteren; niet als totaliserend en als causale schakel in een Hegeliaans historische continuïteit maar als gefragmenteerd, pluralistisch en met nadruk op discontinuïteit (Foucault, 1980b; p.54-56). Maar hoe kunnen we, uitgaande van zulke karakteristieken, nog van een individueel discours praten? – bij de individualisering van een discours gaat het niet zozeer om eenduidigheid van het object van discours, een formele structuur, samenhang van concepten of een onderliggende filosofie; het gaat daarentegen op *niveau van formatie (1)* om de aanwezigheid van een set regels waaraan alle verschillende objecten, concepten en (soms tegenstrijdige) theoretische denkwijzen van een discours gehoorzamen; op *niveau van transformatie (2)* om het kunnen aankaarten van een set condities die zijn vervuld op een precies moment waarop de afzonderlijke objecten, operaties, concepten en theoretische opties van een discours transformeren naar een nieuwe set regels van formatie; het gaat ten slotte op *niveau van correlatie (3)* om het kunnen contextualiseren van een discours tussen andere discoursen en binnen een non-discursieve context waarbinnen het functioneert, ie. de instituties en sociale structuur welke het discours in stand houden – daarmee wordt dus ook geduid op de aan het discours gerelateerde machtspraktijken (idem; p.54). Wanneer bij discoursanalyse wordt uitgegaan van deze criteria wordt het mogelijk om discursieve verhoudingen te zien op verschillende niveaus; *intradiscursieve* verhoudingen tussen de objecten, operaties en concepten van een individuele discursieve formatie, *interdiscursieve* verhoudingen tussen verschillende discursieve formaties (zoals de relatie tussen de sociale wetenschappen en het politieke discours) en ten slotte *extradiscursieve* verhoudingen tussen discursieve transformaties en transformaties buiten discours (zoals hoe politieke discoursen samengaan met een heel scala aan sociale veranderingen) (idem; p.58).

Discoursanalyse stelt ons in staat een genealogie van discoursen op te stellen. Een genealogie van discoursen is het archiveren van statements binnen discursieve formaties om de verhoudingen binnen, tussen en buiten discoursen te kunnen interpreteren als uitingen van macht-waarheid – centraal hierin staat de subjectivering. We hebben de subjectivering al meerdere malen behandeld en het is duidelijk hoe het subject wordt geproduceerd in termen van macht-waarheid, maar waar en op welk moment uit zich de subjectivering in de termen van discours zoals deze zojuist naar voren zijn gekomen? –

De transformaties in de condities voor het bestaan en functioneren van politiek discours worden niet gereflecteerd in een transformatie van concepten, methodiek of uitingen in een formatie, maar in een transformatie van het **systeem van formatie**; wat wordt getransformeerd is het systeem dat het spectrum van mogelijke objecten bepaalt (Foucault, 1980b; p.67-68). Politiek discours geeft invulling aan burgerschap (omdat het de grenzen van de discursieve context vaststelt waarbinnen burgerschap kan worden gedefinieerd).

Bij de genealogische analyse van politiek discours wordt de vanzelfsprekendheid van concepten als burgerschap doorbroken en wordt, naast de objectivering van subjectbeelden, de non-discursieve context van machtspraktijken in kaart gebracht; samen vormen zij de subjectivering. De genealogie laat zien hoe een waarheidsdiscours en machtspraktijken de samenleving bestuurbaar maken – het is het voornaamste element van de analyse van bestuursmentaliteiten. Bestuursmentaliteit maakt deel uit van de geschiedenis van problematisering; de analyse van bestuursmentaliteit stelt de vraag waarom bepaalde fenomenen op bepaalde momenten tot probleem zijn bestempeld (Foucault, 2007b; van Houdt, 2014). Deze problematisering hangt samen met de politieke rationaliteiten die een bestuursmentaliteit informeren. Politieke rationaliteiten zijn de rationaliteiten die specifiek zijn gericht op het bestuurlijk maken van burgers en de maatschappij. De analyse van een bestuursmentaliteit is dus een genealogische analyse van macht en waarheid, gepaard met een problematisering van het subject en wordt geïnformeerd door politieke rationaliteiten (van Houdt, 2014).

Model van analyse

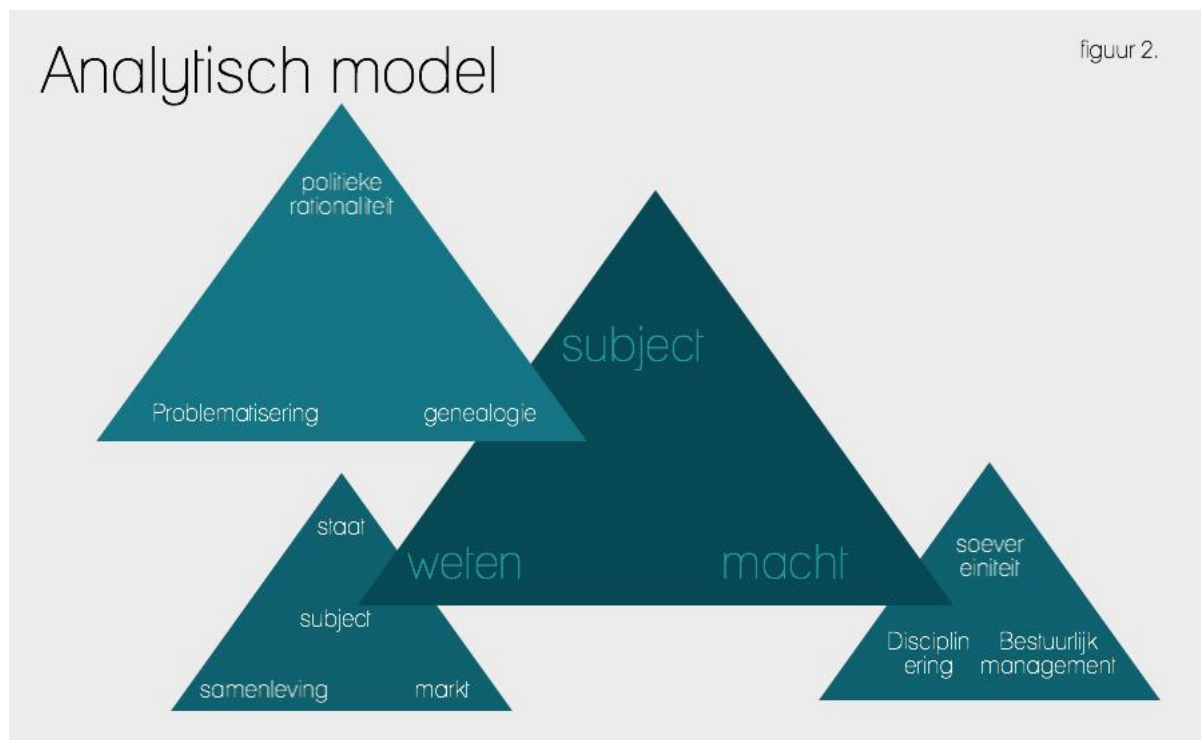
Een analyse van de bestuursmentaliteit die is gekoppeld aan het discours van de participatiesamenleving vereist het gebruik van analytische modellen en een conceptenapparaat (*zie figuur 2.*) waarmee discursieve verhoudingen en (trans)formaties kunnen worden gevat, om zo vanuit het model van macht, weten en het subject een (1) **waarheidsdiscours** te kunnen analyseren en deze aan (2) **machtstechnologieën** te kunnen koppelen; het samenspel van een wetenschappelijk waarheidsdiscours en de uitoefening van macht subjectiveren en vormen zo (3) de **genealogie** (Foucault, 1982, 2007; van Houdt, 2014) - de genealogische benadering is ten slotte onderdeel van de analyse van (4) een **bestuursmentaliteit**.

Het waarheidsdiscours objectiveert productieve subjectbeelden en het zijn deze verbeeldingen waaruit het eerste analytische model uit bestaat – de verbeelding van (a) **samenleving**, (b) **economie** en (c) **staat**, met als middelpunt de verbeelding van (d) de **burger** die zich tot de drie sferen verhoudt en andersom.

Uitingen van macht zijn te herkennen vanuit het tweede analytische model van (e) **soevereine**, (f) **disciplinerende** en (g) **bestuurlijke** machtstechnologieën.

De genealogie is het derde analytische model. Deze neemt de twee voorgaande modellen samen om zo via (h) **macht** en (i) **waarheid** tot (j) de **subjectivering** te komen.

Ten slotte maak ik gebruik van een vierde model van bestuursmentaliteit, welke de voorgenoemde (k) **genealogie** in relatie stelt tot een (l) **problematisering** en een (m) **politieke rationaliteit**.



Uit de bovenstaande analytische driehoeken komen de vragen voort die leidend zijn voor mijn scriptie en welke kunnen worden gezien als deelvragen van mijn centrale vraagstelling: “**Hoe worden burger en maatschappij als samenleving, economie en staat verbeeld in de participatiesamenleving als bestuursmentaliteit?**”. De vraag heeft betrekking tot het waarheidsdiscours van de participatiesamenleving als bestuursmentaliteit – de vraag dient dus te worden gesteld in een genealogisch kader van

de analyse van bestuursmentaliteiten. In dit licht kan de centrale vraagstelling als volgt worden uiteengezet:

- **Hoe wordt de samenleving verbeeld in de participatiesamenleving?**
- **Hoe wordt de economie verbeeld in de participatiesamenleving?**
- **Hoe wordt de staat verbeeld in de participatiesamenleving?**
- **Wat voor subjectbeelden zijn er gekoppeld aan de participatiesamenleving?**

Deze deelvragen zijn echter een incomplete reflectie van de voorgaande modellen en zouden niet volledig kunnen worden beantwoord, omdat de vragen worden gesteld in en zich verhouden tot een genealogie van macht-waarheid. Ik bevraag daarom niet alleen de inhoud van verschillende maatschappijbeelden; ik bevraag vooral ook hoe deze verbeeldingen in relatie staan tot elkaar, tot macht en tot verschillende politieke rationaliteiten – kortom, ik benader de verbeelding de participatiesamenleving op intra-, inter- en extradiscursief niveau. Daarom komen ook de volgende vragen aan bod:

- **Welke politieke rationaliteiten informeren de verbeelding van de participatiesamenleving?**
- **Welke problematiseringen zijn inherent aan de participatiesamenleving?**
- **Hoe krijgen machtstechnologieën vorm in de participatiesamenleving?**

De vragen dienen ertoe de modellen beter te begrijpen in hun werking, maar vatten zoals gezegd op zichzelf niet volledig de intra-, inter- en extradiscursieve verhoudingen die de verschillende concepten en haar interne elementen aan elkaar verbinden. Wanneer er in een vraag wordt gesproken van de verbeelding van het subject, betekent dit dus ook de verbeelding van het subject in relatie tot samenleving, economie en staat – bovendien kan dit ook in relatie worden gesteld tot een politieke rationaliteit. Bovenstaande vragen moeten daarom niet te nauw worden genomen in hun precieze vraagstelling, aangezien zij slechts afgeleiden zijn van een omvattender systeem van analytische modellen.

Het loslaten van de analytische driehoeken en afgeleide vragen op beleidsdocumenten gaat gepaard met het hieronder samengevatte conceptenapparaat, welke niet alleen de

concepten binnen de modellen en vraagstelling verheldert, maar ook het theoretische spectrum weergeeft waarin wij de vragen kunnen beantwoorden.

Conceptenapparaat

Bestuursmentaliteit

De kunst van het besturen, te begrijpen als de mentaliteit binnen een overheidsdiscours waarmee burgers bestuurbaar worden gemaakt. De analyse ervan maakt gebruik van de genealogie van macht-weten en combineert deze met politieke rationaliteiten en problematiseringen van maatschappelijke fenomenen en subjecten.

Communitarisme

Het communitaristische discours richt zich primair op de historisch nationale gemeenschap en de normen en waarden die eraan zijn verbonden. Het verbindt burgerschap, moraliteit en reciprociteit met een nationale identiteit en schept daarmee een individuele morele verantwoordelijkheid ten opzichte van de (nationale) gemeenschap. Deze politieke 'derde weg', die voorbijgaat aan de oppositie tussen neoliberalisme en sociale democratie, reactiveert civil society door het een aspect van ons allemaal te maken.

Discours

In zijn vroege archeologischewerk geeft Foucault de term discours een directe invulling en applicatie – als gelimiteerde groep van statements binnen een discursieve formatie en van welke statements de bestaansvoorwaarden kunnen worden herkend en geïsoleerd. De historische regels van de formatie van een discours bepalen zo wat binnen een discours gezegd kan worden en welke woorden nooit zouden worden geuit omdat zij binnen de context van het discours betekenisloos zouden zijn – bij discours gaat het dus om systemen van formatie.

Genealogie

Het Foucaultiaanse mechanisme van macht-waarheid-subjectivering; de genealogie zoekt naar de onderwerping van lokale, specifieke vormen van kennis bij de vorming van totalitaire kennis. Het zoekt boven alles naar de praktijken waarin subjecten worden gevormd.

Economie

Transactionele realiteit en het domein van de homo oeconomicus. Het economische domein is geobjectificeerd door de marktprijncipes en alles wat in deze sfeer opereert dient zich aan deze principes te houden.

Samenleving

De burgerlijke samenleving is een transactionele realiteit van het klassieke liberalisme. Het is het domein waarbinnen de staat toetreedt tot en macht kan uitoefenen in de verschillende modi operandi van de samenleving. De burgerlijke samenleving is dan de concrete en complexe realiteit waarvan de abstracte, ideaaltypische economische actor deel uitmaakt.

Liberalisme

Het klassieke liberalisme zet zich sterk af tegen het uitgebreide bestuurlijke apparaat van de raison d'Etat probeert om te gaan met de onmogelijkheid van een economische soeverein door het probleem in zich op te nemen, ie. in de context van samenleving te omvatten.

Machtstechniek

De interventies die in het kader passen van bepaalde machtstechnologieën.

Machtstechnologie

Driedeling van uitingen van macht – soevereiniteit, discipline en bestuur – in het kader van de genealogische macht-waarheid-subjectivering. Het soevereine mechanisme refereert naar de territoriaal-rechtelijke macht die getraceerd kan worden tot de soeverein die zijn land verdedigt, veiligheid garandeert en ook het recht heeft te doden. Het disciplinerende mechanisme is een moderne technologie van macht die gericht is op het individu en sterk corrigerend en controlerend werkt. Het is de conditionering van het

individueel en heeft een normaliserend effect. De machtstechnologie van bestuurlijk management is ten slotte gericht op de zelfregulatie van de populatie en gaat gepaard met technieken rondom vrijheid en veiligheid.

Neoliberalisme

Neoliberaal beleid past economische analyses toe op domeinen – bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs of de criminaliteit – die voorheen juist tegenover de economie werden geplaatst; het neoliberalisme zorgt dat deze sociale fenomenen volgens marktwerking moeten opereren door hen in een economisch discours te plaatsen.

Politieke rationaliteit

Politieke rationaliteiten zijn de rationaliteiten die specifiek zijn gericht op het bestuurlijk maken van burgers en de maatschappij.

Staat

De moderne staat is een uitvloeisel van de politieke rationaliteit die vanaf de zestiende eeuw opkomt – de *raison d'Etat*, welk doel het is om de zichzelf te bestendigen en versterken; hierbij heeft het als externe grens een context van andere staten, intern kan het ongehinderd groeien in het bestuur van haar subjecten. De potentieel ongelimiteerde groei van de staat en *raison d'Etat* als eerste moderne politieke rationaliteit wordt echter gelimiteerd door een morele orde die is afgeleid van de theorieën van het natuurlijk recht.

Subject

Wordt gedefinieerd en geproduceerd door een apparaat van macht-waarheid – de dynamiek van deze twee structuren subjectiviteit.

Systeem van formatie

Discoursen kunnen worden geïndividualiseerd als systemen van formatie. Het gaat hierbij om de aanwezigheid van een set regels waaraan alle verschillende objecten, concepten en (soms tegenstrijdige) theoretische denkwijzen van een discours gehoorzamen. De transformaties in de condities voor het bestaan en functioneren van politiek discours worden zo niet gereflecteerd in een transformatie van concepten, methodiek of uitingen in een formatie, maar in een transformatie van het systeem van formatie; wat wordt getransformeerd is het systeem dat het spectrum van mogelijke objecten bepaalt.

Transactionele realiteit

Realiteit die niet gegeven is, maar tot realiteit verwordt in een dynamiek van machtsverhoudingen en in alles wat ontsnapt aan die oppositie tussen bestuurder en bestuurde, onderwerper en onderworpen; in de discrepantie tussen soeverein en subject.

Verbeelding

De verbeelding verwijst naar de beelden van het subject en de maatschappij die in een politiek waarheidsdiscours zijn ingebed en worden geïnformeerd door politieke rationaliteiten.

Waarheid(sdiscours)

Bij de genealogische benadering van macht-weten-subjectivering wijst het weten op de vorming van waarheid door macht, welk waarheidsdiscours macht legitimeert en bestendigt. De machtsrelaties die de moderne samenleving vormgeven kunnen niet bestaan zonder de productie, accumulatie, circulatie en het functioneren van een discours van waarheid. De moderne variant van waarheid is verpakt in de vorm van wetenschap en moderne vormen van bestuur, i.e. moderne machtsrelaties zijn dan ook gekoppeld aan een wetenschappelijk discours dat politieke macht reproduceert.

Welfarisme

Het welfarisme definieert de burger als subject van behoeften en plaatst deze in een sociaal welzijnsprogramma gebaseerd op zowel kapitalisme als democratie. De verzorgingsstaat, het product van welfarisme, is gestoeld op een sociaalwetenschappelijk discours waaruit de programma's van sociale zekerheid, sociaal werk en verzorgingspenalisme voortkwamen en welke werden uitgevoerd door wetenschappelijke professionals.

De volgende twee hoofdstukken zijn een discoursanalyse van de verbeelding van de participatiesamenleving als bestuursmentaliteit. Het eerste hoofdstuk verkent de geboorte van het idee van de participatiesamenleving en volgt deze tot aan het huidige debat over participatie. Het tweede hoofdstuk gaat dieper in op de contemporaine verbeelding van de participatiesamenleving.

Analyse I

Een herverdeling van verantwoordelijkheden

De overheidsvisie rondom de participatiesamenleving – die van actief burgerschap en een herverdeling van verantwoordelijkheden – wordt de laatste twee jaar luidkeels verkondigd en lijkt daarmee een product van het huidige politieke klimaat zijn. De dag na de troonrede van koning Willem-Alexander luidde de voorpagina van de Volkskrant: “De verzorgingsstaat is dood, leve de participatiesamenleving!” (Volkskrant, 18 september 2013). Participatiesamenleving werd een veel besproken term; zo veel zelfs dat het tot woord van het jaar 2013 werd verkozen door van Dale. De visie van een samenleving met actieve burgers gaat echter al langere tijd mee in het politieke circuit; de term ‘participatiesamenleving’ werd zelfs al een kwart eeuw terug voor het eerst gebruikt.

Het idee van actief burgerschap als alternatief voor de verzorgingsstaat wordt in het eerste kabinet-Lubbers gevormd onder de vlag van de christendemocraten, door de van 1982 tot 1989 als minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur actieve Elco Brinkman. Brinkman zette zich in voor een ‘zorgzame samenleving’ waarin burgers voor elkaar zorgen en niet direct afhankelijk zouden zijn van de overheid. Met deze visie zette hij zich af van de verzorgingsstaat en trachtte hij de markt meer ruimte te geven (de Jong, 2014). In zijn latere jaren zette Brinkman de zorgzame samenleving om in de ‘verantwoordelijke samenleving’. Het gastcollege ‘Genoeg van de Staat’ aan de universiteit van Leiden was een beschouwing over een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheid tussen burgers, maatschappelijke instellingen en de staat (Zandbergen, 1989). Zijn pleidooien werden echter niet goed ontvangen in het politieke klimaat van de jaren tachtig; zijn zorgzame samenleving werd gezien als excuus voor bezuinigingen. Toch heeft Brinkman nog een stempel weten te drukken op de politiek; onder Brinkman en Lubbers is uiteindelijk in 1987 de welzijnswet ingevoerd – deze wet decentraliseerde welzijnszorg door meer overheidstegoeden en regie bij de gemeente te leggen en maakte een einde aan de verzuilde welzijnsinstellingen. Bovendien moest de

welzijnszorg naar markprincipes gaan werken; er ontstond concurrentie tussen aanbieders van zorg en efficiëntie ging een grotere rol spelen (Rothfusz, 2008).

Het idee van een participatiesamenleving begint pas een decennium later vat te krijgen. De naam die hierbij moet worden genoemd is H.A. Andriaansens, wie in 1990 voorzitter was van de projectgroep die het WRR-rapport 'Een werkend perspectief' (WRR,1990) uitbracht. Met dit rapport werd de politiek opnieuw gewezen op de noodzaak van een samenleving van participerende burgers, deze keer onder de noemer van 'de participatiestaat'.

De verzorgingsstaat sprak het probleem aan van een steeds meer door economische rationaliteit ingenomen sociale sfeer door de twee sferen zo ver mogelijk van elkaar te scheiden – basisinkomen, een breed aangehangen vrijetijdsideologie en ver uitgewerkt sociaal zekerheidsstelsel – om zo de maatschappij te beschermen van de onmenselijkheid van de economie. Het gevolg van deze politiek is een paradoxale verhouding tussen de economie en het sociale, waarbij het economische stelsel niet is voorbereid op alle maatschappelijke veranderingen in de aard van arbeid en huishoudensvorming, welke onder de noemer van individualisering worden geschaard. Adriaansens pleit daarom voor het dichten van de kloof tussen de sociale en economische sfeer en duid hierbij specifiek op de rol van arbeid in het totale patroon van maatschappelijke participatie (Adriaansens, 1990). Een positieve koppeling van formele arbeid en maatschappelijke integratie zou erg belangrijk worden, omdat enerzijds een toenemend aantal burgers is gericht op economische zelfstandigheid, en anderzijds de bindende kracht van allerlei traditionele integratieve verbanden aan erosie onderhevig is geraakt. Arbeidsparticipatie zou voorzien in de 'solidariteitsleemte' en is daardoor een voorwaarde voor maatschappelijke participatie, integratie en burgerschap (Adriaansens, 1990; p.25).

Tijd voor arbeidsparticipatie

Het WRR-rapport 'Een werkend perspectief' heeft eenzelfde uitgangspositie als Adriaansens voordraagt. De kwalen die de verzorgingsstaat met zich mee heeft gebracht dienen te worden tegengegaan met een neoliberal kader waarin de arbeidsparticipatie wordt verhoogd door marktmechanismen sterker te laten optreden op de arbeidsmarkt. Het burgerschap wordt in dit rapport opgesplitst tussen actieven en niet-actieven in

termen van arbeid; tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden (p.35) – de laatste categorie is buiten proporties gegroeid door de Nederlandse sociale zekerheid. Tegelijkertijd is er door een tendens van individualisering toename van via arbeid economische zelfstandigheid nastrevende burgers voor wie het economische stelsel in mindere mate toegankelijk is. Dit resulteert in een scheve verhouding tussen economie en samenleving; een economisch stelsel gekenmerkt door lage arbeidsparticipatie draagt een te grote groep arbeidsongeschikten en biedt tegelijkertijd geen optimale toegang voor een opkomende groep geïndividualiseerde werkzoekenden.

De participatiestaat is het antwoord op deze problematisering. Specifieker; een hogere arbeidsparticipatie moet dit probleem tegengaan. De manifeste economische functie van arbeidsparticipatie is het als productiefactor bijdragen aan de nationale welvaart en het arbeidsratio begunstigen, maar daarnaast wordt ook de latente functie van arbeid benadrukt van maatschappelijke integratie en participatie (p.41). Arbeid verhoogt niet alleen direct de economische draagkracht van de staat – het formele arbeidscircuit integreert individuen ook in de maatschappij, daar waar het geërodeerde maatschappelijk middenveld dat steeds minder weet te doen. De reden hiervoor is niet alleen dat het middenveld overheidsafhankelijk en pervers is geworden binnen de verzorgingsstaat, maar vooral ook omdat welzijnsbeleid aan effectiviteit verliest zonder de juiste sociaaleconomische context. Non-participatie dient dus te worden tegengaan met werk, in plaats van gepamperd met uitkeringen en zorg. Het rapport wijst hierbij op de dubbele verantwoordelijkheid die burgerschap behelst; enerzijds een voor de burger passieve garantie die vanuit de staat wordt gegeven, anderzijds een actief kansen-element van rechten en vrijheden. De verzorgingsstaat is toegespitst op een derde sociale dimensie, welke het vrijheden-element heeft ondermijnd. De participatiestaat speelt daarom nadrukkelijk in op het tweede element door middel van een koppeling van formele arbeidsparticipatie, individueel burgerschap en maatschappelijke integratie (p.43).

De primaire machtstechniek die wordt aangeraden door de WRR is verlaging van het minimumloon. De hoge loonkosten leiden tot hoge productiviteitseisen, wat ertoe leidt dat minder productieve werknemers en arbeidsintensief werk te duur zijn – opwaartse druk van loonkosten dienen er ook weer toe de non-participanten te voorzien via sociale zekerheid. Het rapport geeft hierop als antwoord: *“Als de arbeidsmarkt zou functioneren als een markt met volledige mededinging, dan zou de prijs van arbeid, het loon, zuiver*

het resultaat zijn van de ontmoeting van vraag en aanbod. Overschotten en tekorten zouden dan vanzelf leiden tot aanpassingen in de loonstructuur (p.159)." Daar dit mechanisme in het huidige systeem wordt belemmerd door overheidsinvloed op de loonstructuur, wordt het kabinet aangeraden het minimumloon te verlagen om zo werkgelegenheid te creëren. Het implementeren van marktwerking op de arbeidsmarkt gaat gepaard met preventief beleid dat moet voorkomen dat burgers niet te gemakkelijk in de sociale zekerheid belanden, maar daadwerkelijk moeten participeren. De belangrijkste hiervan zijn; het verbeteren van de kwaliteit van arbeid en het tot stand brengen van een goed sociaal beleid in bedrijven en instellingen met een goede bedrijfsgezondheidszorg, het invoeren van financiële prikkels die het beroep op de ziektewet doen ontmoedigen en waarbij ook het proces van aanspraak maken op deze wet wordt aangescherpt en gecontroleerd, en ten slotte een wet implementeren ter bevordering van de arbeidskansen voor gehandicapten (p.259-260).

De participatiestaat die wordt voorgesteld in de jaren negentig is er één die zich dan al sterk afzet tegen de verzorgingsstaat en daarvoor in de plaats een activerende staat voorstelt. Neoliberales beleidshervormingen moeten marktwerking in domeinen implementeren die binnen het welfarisme werden onthouden van de economische ratio – het voornaamste domein die wordt hervormd is de arbeidsmarkt. De non-actieve burger is daarmee het primaire object dat wordt benadert in dit rapport, waarbij enerzijds geïndividualiseerde burgers worden gehinderd de arbeidsmarkt in te stappen door een achterhaald economisch stelsel en anderzijds non-participanten als verlamt zijn geraakt door sociale zekerheid en dienen te worden geactiveerd. De bestuursmentaliteit is er één van vrijwillig, socio-economisch neoliberaal communitarisme. Bovendien is deze nog zeer individueel en houdt het rekening met een pluralistische samenleving.

De reactie van het kabinet-Lubbers III op het WRR-rapport van 1991 is enerzijds een erkenning van de beschreven problemen en anderzijds een afwijzing van de voorgestelde maatregelen. De primaire techniek, forse verlaging van het minimumloon, heeft naar inzien van het kabinet meer nadelen dan voordelen. Het belang van het verhogen van de arbeidsparticipatie – het terugdringen van arbeidsongeschiktheid, het toegankelijk maken van de arbeidsmarkt voor vrouwen en ouderen en het scheppen van laaggeschoold arbeid – wordt wel degelijk onderkend, maar het kabinet voorziet dat, alhoewel bij de voorgestelde verlaging tot zeventig procent van het minimumloon laaggeschoold arbeid

minder duur wordt, het financieel onaantrekkelijk wordt voor veel mensen om arbeid te verrichten. Vooral alleenverdieners en hoofden van eenoudergezinnen zouden onder het sociaal minimum komen te staan, waardoor zij alsnog een toeslag zouden moeten krijgen en zij, wanneer zij zouden werken onder de voorgestelde loonsverlaging, een gering uitzicht zouden krijgen op inkomensverbetering; de financiële prikkel om te werken zou zo weg worden genomen (Kabinetsreactie WRR-rapport 38, p.5). Inkomensverbetering is volgens het kabinet noodzakelijk om de overgang van uitkering naar een betaalde baan te stimuleren. Omdat ook het kabinet van mening is dat de participatiegraad omhoog moet, stelt het een nader onderzoek van het WRR-voorstel in, maar wijst het voorstel van loonsverlaging ook na dit onderzoek af in een tweede reactie. Het kabinet wijst in de reacties op het rapport op een economisch-rationele burger, een calculerende burger voor wiens werkkansen financiële overwegingen zijn. Het in het WRR-rapport toch zeer belangrijke aspect van maatschappelijke participatie wordt totaal overschaduwt door de economische overwegingen van arbeid en komt in de kabinetsreactie niet aan bod. Het kabinet lijkt daardoor nog niet onder de indruk van de participatiestaat als opgemaakt uit zowel arbeids- als maatschappelijk actieve burgers – het benadert burgers vooral vanuit het kader dat het vanuit de afkeer van een perverse verzorgingsstaat heeft leren te hanteren.

Alhoewel de boodschap van de participatiestaat – een hogere arbeidsbezetting en maatschappelijke participatie door middel van arbeid - niet in goede aarde valt bij het kabinet, resoneert de gedachte bij een PvdA dat aan vernieuwing toe is; een vernieuwing die zal worden geleid door Wim Kok, toen nog minister van financiën. In het najaar van 1991 spreekt Kok tijdens een PvdA bijeenkomst (Nederlands Dagblad, 1 oktober 1991) over het zoeken naar een nieuw evenwicht tussen de gevolgen van toenemende individualisering en de solidariteit van burgers onderling.

Ook Kok begint bij de bekende problematisering van een achterhaald sociale zekerheidsstelsel; één waarin een WAO te toegankelijk is en zo de voorzieningen in gevaar brengt voor hen die het echt nodig hebben. Het idee om flink in de WAO te snijden zou moeilijk te verkopen blijken in de PvdA kringen, maar Kok heeft een antwoord op de afbouw van de verzorgingsstaat. Het antwoord op dit stelsel is een toekomst van principiële herziening waarvoor een derde weg nodig is tussen de gevolgen van emancipatie en individualisering enerzijds, en solidariteit en saamhorigheid

anderzijds; een weg banend door de grote spanning tussen eigenbelang en sociale zin – dit antwoord is het streven naar een participatiesamenleving. De participatiesamenleving organiseert saamhorigheid op nieuwe wijze, waarbij participatie niet alleen betrekking heeft tot de arbeidsmarkt, maar ook op politieke betrokkenheid – om de achterban te enthousiasmeren daarbij doelend op betrokkenheid bij de PvdA – en een hervorming van de overheid waarbij burgers zelf worden betrokken. Wim Kok geeft zo een richting aan voor een participatiesamenleving waarin ruimte is voor denken buiten arbeidsparticipatie en luidt daarmee een toekomst in waarin wordt gezocht naar een nieuwe balans tussen economisch individualisme en een sociale samenleving. De tijd heeft Kok gelijk gegeven; de participatiesamenleving is een kwarteeuw later nog steeds een politiek streven.

Het beeld van een individuele, eigenbelang nastrevende burger die met financiële prikkels moet worden gestimuleerd en zich uitdrukt in termen van arbeidsparticipatie is in de verbeeldingen van een participatiesamenleving tussen 1980 en 1990 dominant gebleken. De gesuggereerde overheidsinterventies zijn op marktdenken gebaseerd en laten een neoliberal kader zien waarin de economische ratio toepasbaar wordt op de domeinen van arbeid en maatschappelijke betrokkenheid.. Zo wordt sinds eind jaren tachtig getracht de verstatelijkte gezondheidszorg te onderwerpen aan een economisch model en leggen ook de paarse kabinetten-Kok hun vertrouwen in marktwerking in de zorg. De verzorgingsstaat blijft politieke vijand nummer één, maar logge en kostelijke systemen als sociale zekerheid en zorg zijn tot na de millenniumwisseling economische kwesties die efficiënter en competitiever moeten worden gemaakt. Een terughoudende overheid is er in deze zin één die vooral de markt het werk laat doen (Grinten & Kasdorp, 1999); het denken in termen van de participatiesamenleving komt daarbij op de achtergrond te staan.

Een nieuw maatschappelijk contract

Onder de kabinetten van Balkenende leeft het participatiesamenleving-discours weer op en krijgt het bovendien de karakteristieken van de contemporaine verbeelding van de participatiesamenleving. Een jaar na het aantreden van Balkenende als premier publiceert het kabinet de kabinetsvisie ‘andere overheid’ (2003), waarin een nieuwe verhouding tussen de overheid en de samenleving wordt voorgesteld – deze verhouding komt tot uiting in een nieuw maatschappelijk contract. Dit contract moet een einde

maken aan een achterhaalde rolverdeling tussen burgers en overheid, waarbij de burger te hoge verwachtingen heeft van de overheid en daarbij te makkelijk en te snel aanspraak maakt op sociale overheidstegoeden, terwijl de overheid een onrealistisch, achterhaald burgerschapsconcept hanteert en zich zo vanuit de verzorgingsstaat paternalistisch opstelt ten opzichte van de burger. Goed opgeleide, zelfbewuste en mondige burgers, die bovendien goed in staat zijn zelfstandige keuzes te maken, zouden een groot vermogen tot zelforganisatie hebben en dit heeft ten gevolge gehad dat de Nederlandse civil society zeer vitaal is. Uit dit alles blijkt een goed geëmancipeerde burger – echter is hij dat nog niet in zijn verwachtingen van de overheid. Niet alleen verwacht een welvarende middenklasse publieke voorzieningen op een hoog niveau, ook delen van de civil society zijn subsidieverslaafd en geïnstitutionaliseerd. Enerzijds spreekt de kabinetsvisie dus van een groot vertrouwen in het geschetste burger- en maatschappijbeeld, anderzijds constateert het dat de balans tussen de rechten en plichten van de burger verstoord is geraakt en de civil society gedeeltelijk is losgekomen van de burgers en daardoor aan legitimatieverlies lijdt (p.7). Dit alles valt overigens ook weer te verwijten aan de verzorgingsstaat, die onvoldoende is meegegroeid met de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia. De hervormingen die de afgelopen twintig jaar hebben plaatsgevonden om deze achterhaalde staatsvorm te herorganiseren hebben dit niet kunnen veranderen en zijn vooral gekenmerkt door bestuurscentrisme en bureaucratische complexiteit – de verhouding tussen burger en overheid ontbrak in deze hervormingen (p.6).

In de kabinetsvisie wordt de rolverdeling tussen burgers en overheid daarom geherdefinieerd in *een nieuw maatschappelijk contract*. Hierbij wordt enerzijds burgerschap ingevuld door zelfredzaamheid, mondigheid en betrokkenheid, welke eigenschappen zijn gericht op maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven – en niet “in de eerste plaats op het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen”! Anderzijds tempert een eigentijdse overheid de eigen ambities, is het terughoudend en richt zich vooral op het stellen van algemene randvoorwaarden zonder daarbij de civil society naar een ideaalbeeld te vormen door directe interventie (p.7-8). Dit doet het door middel van globale kaderstelling, globale regulering en gedeeltelijke afschaffing van regels, waarbij naar eigen zeggen ruimte ontstaat voor burgers en uitvoeringsorganisaties enerzijds, en een kernachtige overheid die zich richt op orde, veiligheid en zorg voor de zwakkeren anderzijds. Het nieuw maatschappelijk contract plaatst zo meer verantwoordelijkheid bij

de burger als individu en als samenleving, waarvan de maatschappelijke organisaties “op eigen benen moeten leren staan en hun wortels in de samenleving dienen op te zoeken” (p.12). Dit alles moet leiden tot een hoge mate van zelfregulering die wordt bevorderd en gestuurd door op marktwerking gebaseerde zelfsturingsinstrumenten. Ten tijde van de publicatie van de kabinetsvisie werd er door de Stichting Economisch Onderzoek een inventarisatie gedaan naar de aanwezige zelfsturingsinstrumenten in de non-marktsector, wat getuigt van toenemende implementatie van marktmechanismen in maatschappelijke domeinen die de participatiestaat moeten vormen en dus een sterk neoliberale politieke rationaliteit. Dergelijke voor de publieke controle inzetbare instrumenten dienen een horizontale en transparante verantwoordingsstructuur te hebben en bootsen daarmee een marktstructuur na. Voorbeelden die worden genoemd zijn benchmarking, klantenpanels en kwaliteitshandvesten (p.14). Het is voor de hand liggend dat de overheid zo hoopt op een gezonde mate van rivaliteit tussen publieke instellingen die de kwaliteit van de dienstverlening ten goede zou brengen.

Overigens wordt het besef uitgedrukt dat niet alle burgers even goed kunnen meedraaien in de participatiemaatschappij zijn en dat er adequate voorzieningen moeten worden getroffen voor de kwetsbaren van de samenleving, me name ouderen en zieken. Deze voorzieningen moeten dan wel werken via vraagsturing, bijvoorbeeld met een persoonsgebonden budget. Zo stappen ook deze arrangementen van een verzorgingsmodel af en worden zij in een nieuw overheidsmodel verwerkt.

De kabinetsvisie ‘andere overheid’ verbeeldt een zelfredzame burger die zich inzet voor een krachtige burgerlijke samenleving en zo via publieke instellingen beleid uitvoert dat door de overheid via marktmechanismen wordt gestimuleerd en gestuurd. De burger dient hier vooral niet te kritisch bij te zijn, maar vooral gebruik te maken van de ruimte die hem wordt gegeven. Deze herindeling getuigt van een neoliberale rationaliteit waarbij decentrale overheid kernachtig en verticaal is gestructureerd om beleid te vormen en te sturen, terwijl de burgerlijke samenleving horizontaal en transparant de details van beleid invult en uitvoert, daarbij confirmerend aan marktmechanismen. De rolverdeling die bij het nieuw maatschappelijk contract hoort maakt duidelijk aanspraak op de burgerlijke samenleving en zet daarmee de toon voor toekomstige verbeeldingen van de participatiesamenleving.

De plicht tot participatie

Twee jaar na de kabinetsvisie ‘andere overheid’ wordt de verbeelding van een participatiemaatschappij uitgediept met een verkenning van het burgerschap dat bij deze andere overheid past. Deze ‘verkenning burgerschap en andere overheid (2005)’ sluit aan op de kabinetsvisie, maar is tegelijkertijd radicaler in verbeelding van subject en samenleving. In de kabinetsvisie van 2003 wordt, uitgaande van een verhouding van wederkerigheid tussen burger en overheid, vooral een overheidsherstructurering voorgesteld. Het spiegelbeeld hiervan is een herziening van de rol van de burger en die van de burgerlijke samenleving. De verkenning van burgerschap werkt daarom vooral de positie van de burger uit in het publieke domein bij het nieuw maatschappelijk contract.

Om te beginnen wordt het noodzakelijk geacht dat “een collectieve bezinning plaatsvindt op de wijze waarop in een cultureel en levensbeschouwelijk divers land als Nederland, de verschillende bevolkingsgroepen en individuele burgers met elkaar omgaan (p.3)”. Een versterking van normbesef zou hard nodig zijn en een zorgvuldig evenwicht tussen individuele autonomie en sociale orde staat hierbij centraal. Normbesef moet ook de nieuwe generaties worden bijgebracht; daarom moet burgerschapsvorming ter bevordering van de gemeenschappelijke waarden in het primair en voortgezet onderwijs terugkomen. Burgerschapsvorming is ook voor migranten belangrijk en dit moet dan ook worden bijgebracht in het inburgeringsproces, welke bovendien minder vrijblijvend wordt.

Ook komt kennis – wetenschappelijk, professioneel en als ervaring – meer op de voorgrond te staan bij de verbeelding van burger en samenleving. De kennissamenleving moet beter worden benut in de verschillende fases van het beleidsproces, want: “Een te groot deel van het burgerlijk en maatschappelijk kapitaal wordt namelijk nog niet of onvoldoende benut voor de publieke zaak (p.12)”. De kennis in de samenleving wordt met economische termen benaderd en dient ook op een dergelijke wijze te worden ingezet voor de publieke sector.

Onverantwoordelijkheid en onwelwillendheid worden niet getolereerd in de nieuwe verbeelding van de maatschappij. Regels en wetten moeten worden gewijzigd met de erkenning dat de verantwoordelijkheid van de burger ook moet worden ingevuld. Wanneer burgers toezeggingen maken, moeten zij daar ook aan kunnen worden gehouden. Burgers worden daarom geacht een mate van transparantie door te voeren in hun handelen in de publieke zaak, waardoor moet kunnen worden geëvalueerd of

voldoende resultaten zijn behaald bij het bereiken van beoogde doelen en worden bepaald of de burger aan zijn plicht heeft voldaan. Het toezicht dat de overheid hierbij uitoefent moet dus niet zozeer gericht zijn op de naleving van regels, maar op het controleren of burgers, maatschappelijke organisaties of bedrijven de aan hen toebedachte verantwoordelijkheid voor het in het geding zijnde publieke belang ook daadwerkelijk waarmaken (p.14). In het kader van de in de kabinetsvisie aangegeven zelfregulering van de maatschappelijke sector heeft het overheidstoezicht daarbij meer weg van monitoring of tweedelijnstoezicht – van toezicht op intern toezicht. Mochten burgers zich aan hun verantwoordelijkheid onttrekken, dan worden zij anders behandeld en bijvoorbeeld in het vervolg onder strenger toezicht geplaatst dan degenen die zich verantwoordelijk opstellen ten opzichte van de civil society en de overheid.

De culminatie van de verkenning van burgerschap in de nieuwe verhouding van wederkerigheid tussen burger en overheid is het behoorlijk burgerschap. De beginselen van behoorlijk burgerschap gelden als indicaties voor gewenst gedrag van burgers in het publieke domein – de verantwoordelijkheden die burgers hebben in de samenleving moeten door hen worden nageleefd in de geest van de beginselen van behoorlijk burgerschap. Het vertrouwensbeginsel luidt dat de burger zich bindt aan gedane toezeggingen aan de overheid en/of andere burgers, het zorgvuldigheidsbeginsel stelt dat de burger in zijn verkeer met andere (overheids)actoren tijdig laat weten wat hij van plan is, het rechtzekerheidsbeginsel stelt dat de burger zich bindt aan gemaakte afspraken met overheid en/of burgers, en het motiveringsbeginsel houdt ten slotte in dat burgers en bedrijven verantwoording afleggen over de wijze waarop zij invulling geven aan bepaalde aan hen toevertrouwde publieke verantwoordelijkheden (p.18-21). De behoorlijke burger is in deze optiek niet zozeer een sociale medemens in een burgerlijke samenleving; het is vooral een uitvoerende, verantwoordelijke en transparante actor in een maatschappelijke sector.

Ten slotte valt in de verkenning burgerschap op dat de buurt als sociaal en politiek aanspreekpunt binnen de civil society wordt gedefinieerd – de buurt als gemeenschap. Het communitarisme van de participatiesamenleving krijgt daarmee een concreet niveau van analyse. Wanneer een beroep wordt gedaan op eigen verantwoordelijkheid, zou dat niet betekenen dat burgers alleen staan. Een actieve civil society vangt de lastendruk op en dit gebeurt niet alleen via maatschappelijke organisaties, maar de wisselwerking van

de burgerlijke samenleving is terug te zien op buurtniveau; “tussen burgers, overheden, politici, buurtinstanties en dergelijke (p.7).” Een citaat uit het 2005 WRR-rapport *Een goede buur* wordt vervolgens aangehaald: “De buurt is de directe omgeving waarbinnen mensen een groot deel van hun dagelijks leven besteden en waar zij in contact en met vele anderen dat leven inkleuren”.

De verkenning ‘burgerschap en andere overheid’ uit 2005 is, twee jaar na de publicatie van de kabinetsvisie ‘andere overheid, een duidelijke voortzetting van het voorgestelde nieuw maatschappelijk contract. Met de verkenning van burgerschap worden echter een aantal nieuwe communitaristische elementen toegevoegd aan het discours; ten eerste het normatieve karakter van gemeenschappelijke waarden, normbesef en plichtsgevoel, ten tweede het gemeenschapsniveau van de buurt. Een derde toevoeging aan het discours zijn de beginselen van behoorlijk burgerschap, welke kunnen worden gezien als het burgerlijke spiegelbeeld van de in 2003 voorgestelde overheidsvisie. De communitaristisch normerende toon die wordt ingezet in relatie tot civil society – gemeenschappelijke waarden en normbesef – komt in de beginselen van behoorlijk burgerschap echter niet terug. Het behoorlijk burgerschap – verantwoordelijkheid, plicht en transparant handelen – stelt richtlijnen voor maatschappelijk ondernemerschap en relateert de burger in de eerste instantie aan de maatschappelijke sector en in de tweede instantie aan de overheid. De beginselen modelleren burgerschap binnen een samenleving waarvan de maatschappelijke sector een zelfregulerend economisch model is van transacties tussen behoorlijke burgers, maatschappelijke ondernemingen en bedrijven, en welk economisch systeem de overheid controleert en stuurt vanuit een neoliberaal besturingsmodel. Burgerschap staat dus sterk in verhouding tot een terugtrekkende overheid, wiens taken moeten worden opgepakt door de burger als maatschappelijk ondernemer die zich moet verantwoorden aan doelstellingen die door de overheid worden gesteld.

Analyse II

De transitie naar de participatiesamenleving

De afgelopen decennia van politiek discours zagen het woord participatie in verschillende samenvoegingen – participatiestaat, -maatschappij en -samenleving – steeds opnieuw gebruikt worden. In een eerste oogopzicht lijken die termen naar hetzelfde te verwijzen, de actieve burger staat er immers centraal, maar in een veranderende maatschappelijke en politieke context werd participatie van verworven vrijheid tot verplichte verantwoordelijkheid en verschoof het domein waarin betrokkenheid werd verwacht van de formele arbeidsmarkt naar de maatschappelijke sector. Met de in 2013 aangewakkerde discussie rondom participatie en burgerschap vraagt de verbeelding van de participatiesamenleving anno nu dan ook om nader inzicht. Het publieke debat rondom participatiesamenleving zag een sterke opleving na de troonrede; het discours van participatie is echter sinds het kabinet-Balkenende alweer dominant en vormt, meer dan tien jaar na de kabinetsvisie ‘andere overheid’, nog steeds de context waarin de samenleving in de politiek wordt verbeeld. Een jaar voordat koning Willem-Alexander ons wijst op onze verantwoordelijkheden publiceert de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid het 88^e rapport ‘Vertrouwen in burgers’ (2012), welke een afbreuk signifieert met vorige conceptualisering van burgerschap en de verhouding tussen overheid en burger.

Het WRR-rapport ‘vertrouwen in burgers’ onderzoekt aan de hand van een combinatie van theoretische verkenningen en uitgebreid veldwerk – interviews met burgers die (al dan niet succesvol) proberen betrokken te zijn bij beleid en in de samenleving – wat beleidsmakers kunnen doen om burgers beter te betrekken. Centraal staan “mensen die verantwoordelijkheid nemen voor een maatschappelijk belang; die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overstijgen (p.22)”. De WRR constateert dat in de afgelopen decennia de vele pogingen van beleidsmakers om burgerbetrokkenheid aantrekkelijk te maken teleurstellend zijn geweest. De hoofdoorzaak daarvan is het gebrek aan aansluiting met een veranderlijke samenleving en subject. Een samenleving die complexer wordt door ontwikkelingen van verdichting en versnelling en die is

opgemaakt uit netwerkculturen, welke een open structuur hebben en onvoorspelbaar en oncontroleerbaar zijn, is moeilijk grijpbaar voor beleid (p.147). Zo ook een burger die steeds meer op eigen initiatief maatschappelijk betrokken is, via directere kanalen en voorbijgaand aan het traditionele middenveld. (p.12, p.186). Daarbij worden informatiestromen ook nog eens ingewikkelder. In een complexe, vernetwerkte samenleving gaan burgers allerlei samenwerkingsverbanden aan op uiteenlopende manieren en blijkt het moeilijk voor beleidsmakers om burgers te betrekken bij beleid of zelf aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven. Beleidsmakers moeten daarom vertrouwen hebben in burgers en hen de ruimte geven om zich op creatieve wijzen maatschappelijk in te zetten en beleid te vernieuwen.

De belangrijkste les die door de overheid kan worden getrokken uit het rapport is dat het betrekken van burgers bij beleid denken vanuit burgers vereist. Gezien de complexe samenleving is er geen specifieke methode voor handen, wel een basis voor handelen. De beleidsmaker moet zich beseffen at er niet zoiets bestaat als de burger. Wel bestaat er een pluraliteit van burgers met verschillende behoeften en kwaliteiten, wiens sociale context – vrienden, familie, kennissen en collega's – een belangrijke factor spelen bij de beslissing al dan niet te participeren. Ook moet onderscheid worden gemaakt in de verschillende vormen van beleid waarin burgers meedoen. In de praktijk overlappen deze velden vaak en het is op deze raakvlakken dat veel gebeurt (p.12). De kunst ligt in het afstemmen van de toerusting van burgers met de uitdagingen in de maatschappij.

Belangrijk is ook de vraag waarom burgers zich inzetten voor de publieke zaak. De eerste reden hiervoor is verzet tegen verandering; burgers die gesteld zijn op een publieke voorziening of situatie zullen deze verdedigen. De tweede is die van verkenning; burgers gaan op zoek naar een betere situatie dan de oude en denken daarbij vaak innovatief en handelen met ambitie en visie (p.132).

Wanneer burgers dan betrokken zijn bij beleid of wanneer wordt ingehaakt op burgerinitiatieven, noemt de WRR drie randvoorwaarden voor succes. Ten eerste de aanwezigheid van sleutelfiguren die het verschil maken. 'Trekkers' nemen het voortouw en 'verbinders' leggen een verbinding tussen verschillende groepen en netwerken. Ten tweede dienen beleidsmakers altijd respect te hebben voor burgers door hen serieus te nemen, door zorg te dragen voor voortdurende informatie-uitwisseling en door de grenzen van handelen goed aan te geven. Ten derde gaat het om een juiste manier van help bieden aan burgers door los te laten als het kan, maar te sturen wanneer dat nodig

is. Burgers hebben de ruimte nodig om hun gang te gaan, maar veel initiatieven behoeven ook een vorm van bescherming; een steuntje in de rug bij de start en in het vervolg (p.79-103).

Is aan deze randvoorwaarden voldaan, dan garandeert dit nog geen succes. Door de schurende logica's van de leefwereld van burgers en de systeemwereld van beleidsmakers conflicteren de logica's van beide partijen. Ook belemmeren remmende structuren en systemen een goed samenwerkingsverband; bureaucratie zorgt voor logge en ontoegankelijke overheidssystemen, maar ook de structuren waarin burgers opereren zijn soms ontoegankelijk. Daarnaast zorgt kortetermijnsoriëntatie aan de kant van beleidsmakers of burgers ervoor dat de partijen niet op elkaar zijn afgestemd. Ten slotte is onzekerheid onder sleutelfiguren – trekkers en verbinders – de hoogste drempel voor succesvolle burgerbetrokkenheid; wanneer zij onvoldoende steun ervaren kan het sociale draagvlak in duigen vallen (p.107-124).

In relatie tot de netwerksamenleving en de samenwerkingsverbanden die burgers onderling aangaan op creatieve manieren en met groot leervermogen, spreekt de WRR over de roep om meer directe vormen van democratie en de bijbehorende burgerbetrokkenheid als complementair aan de representatieve democratie. De WRR pleit om een doe-democratie waarin burgers meebeslissen door mee te doen. Deze doe-democratie bouwt op een hernieuwde invulling van binding tussen en met burgers en vereist een cultuurverandering binnen het openbaar bestuur, waarbij beleidsmakers grotere stappen moeten zetten dan tot nu toe is gedaan. Om te bouwen aan de doe-democratie dient de overheid nieuwe vormen van sociale verbindingen in de samenleving te stimuleren en moet het openstaan voor maatschappelijke initiatieven die niet direct stroken met het perspectief van beleidsmakers.

Afsluitend biedt de WRR vier uitgangspunten voor het bouwen aan een doe-democratie. Ten eerste is creëren van tegenspel een bron van vernieuwing en dient het actief te worden uitgenodigd. Daarvoor is een horizontale, tweezijdige informatiestroom nodig. Technieken als crowd sourcing, web monitoring en publieke toetsing worden genoemd. Ten tweede dient de alledaagse invloedssfeer te worden vergroot; de democratie dient dichterbij de burger te komen te staan en beter te worden ingebed in de alledaagse leef sfeer. Ten derde dient het maatschappelijk verkeer te worden gestimuleerd. Burgers moeten met elkaar in contact worden gebracht; dit kan via publieke ruimten en functionele ontmoetingsplaatsen. Ook spelen frontlijnwerkers een

cruciale rol in het verbinden van (zwakke) burgers met de sociale omgeving. Ten vierde moeten steunpilaren worden gebouwd. Maatschappelijke instellingen moeten breder inzetbaar worden en functioneren als kanalen voor burgerbetrokkenheid. Het voorgeschreven concurrentiesysteem stelt deze instellingen en overheden tegen elkaar op, terwijl deze sectoren door solidariteit zouden moeten worden gedreven. Ook informele kanalen moeten worden verkend om de doe-democratie in samenleving en overheid te stimuleren (p.203-221).

Het WRR-rapport 'Vertrouwen in burgers' stelt een cultuuromslag voor in het openbaar bestuur – een omslag die denken vanuit burgers vergt. Vanuit een problematisering van de schurende logica's tussen de leefwereld van burgers en de systeemwereld van beleidsmakers, wordt van beleidsmakers gevraagd meer in te spelen op de vernetwerkte samenleving waarin burgers in informele structuren allerlei samenwerkingsverbanden aangaan. Een terugtrekkende overheid is er in deze optiek niet één die behoorlijke burgers nadrukkelijk op hun plicht tot verantwoordelijkheid wijst, maar veeleer één die de netwerkstructuren van de samenleving probeert te begrijpen en te bevorderen om zo burgerbetrokkenheid te stimuleren en 'het vliegwiel van de verandering aan te zwingelen'. Directere vormen van democratie brengen beleid dichtbij de burger, via netwerken, informatiestromen en sleutelfiguren (frontlijnwerkers). In een doe-democratie wordt de logica van de leefwereld van burgers erkend, toegelaten en gestimuleerd, ook wanneer burgerlijke initiatieven tegen overheidslogica ingaan.

Het demissionair kabinet-Rutte I reageert in een concept-kabinetsreactie op het rapport 'Vertrouwen in burgers', met de voetnoot dat het nieuwe kabinet gedetailleerder in zal moeten gaan op het rapport en de aanbevelingen. Het demissionair kabinet waardeert de bottom-up onderbouwing van het rapport en erkent de daaruit voortkomende overtuiging dat de overheid "meer moet denken vanuit mensen en zich moet aansluiten bij hun leefwereld. Het kabinet hanteert in deze reactie bewust de term 'mensen' en niet de term 'burgers', omdat 'burgers' een term is die alleen door de overheid wordt gehanteerd (p.4)". Het kabinet wijst graag op haar erkenning van de burger als sociaal wezen die in een diffuse context beweegt. Het wijst er ook op dat burgerparticipatie een beweging is in de samenleving naar meer ruimte voor mensen en maatschappelijk initiatief. Het is de samenleving zelf die vorm geeft aan deze verandering. Om meer

ruimte te bieden stelt het kabinet een rol voor van faciliterende overheid, waarbij het ‘de kracht van Nederland’ belicht en aanmoedigt, kennisstromen tussen verschillende partijen in gang zet, en ruimte biedt voor experimenten met nieuwe methoden en instrumenten. In dit kader hanteert het kabinet de volgende definitie van burgerschap: “burgerschap gaat over de kracht van de samenleving, waarin burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven actief zijn en de andere rol (niet hiërarchisch sturend) van de overheid daarbij (bijlage, p.2)”.

Het kabinet erkent de bevindingen van de WRR ten volste en sluit zich erbij aan door eenzelfde vernieuwing van verhouding tussen overheid en burger te schetsen. Ook de toon daarbij is hetzelfde; sterk overtuigd van de rol van de overheid in het faciliteren van burgerbetrokkenheid, maar algemeen in termen van implementatie – de doe-democratie vergt immers maatwerk en de juiste ondersteuning van initiatieven verschilt per geval. Om die reden onderbouwt en concretiseert de WRR de doe-democratie bottom-up door middel van interviews – en wordt de kabinetsreactie onderbouwd met voorbeelden van overheidspraktijken en samenwerkingsverbanden die een cultuuromslag moeten bewerkstelligen of al aanduiden. Het kabinet draagt enerzijds voorbeelden voor waarin lokale overheidsinstanties durven te experimenteren met nieuwe methoden van burgerbetrokkenheid. Deze voorbeelden worden geïnitieerd in een gedecentraliseerde context waarin burgers samenwerken met gemeenten (bijlage, p.4-6). Het gaat hier dus vooral om kleine decentralisatiebewegingen van bijvoorbeeld wijk- en natuurbeheer, zorg, welzijn en andere voorzieningen; voorbeelden van structurele oplossing voor decentralisatie rondom de grote thema’s als zorg en welzijn worden vrijwel niet gegeven. Anderzijds wijst het kabinet op beleid(-sverandering) vanuit centrale overheidsinstanties (bijlage, p.14-16). Deze rijksprogramma’s draaien vooral om de vergroting van zelfregulering van verschillende maatschappelijke sectoren, verbeteren van informatiestromen en burgerschapsvorming. Neem veiligheid; het sociale medium Burgernet dient bij te dragen aan het opsporingsproces van criminaliteit door de ogen en oren van burgers in te schakelen. Of het ontwikkelen van instrumenten voor de overdracht van kennis van instituties naar burgers. Het belangrijkste gecentraliseerde thema lijkt burgerschap te zijn. Verschillende programma’s dienen ertoe het element van participatie in het concept van burgerschap te integreren, met name door middel van onderwijs.

Ten slotte rapporteert het kabinet over een verkenning naar mogelijke instrumenten om actief burgerschap te bevorderen (bijlage, p.9). Het betreft hier vooral economische instrumenten die economische transacties moeten versoepelen, nieuwe vormen van financiering moeten kunnen toestaan voor burgerlijke initiatieven, en eigentijdse organisatievormen moeten toelaten; het kabinet noemt hierbij instrumenten als bewonersbudgetten, het verlagen en opheffen van administratieve lasten, het inzetten van participatiemakelaars, het organiseren van crowdfunding acties of gemeenschapsfondsen, en het introduceren van participatieve- of burgerbegrotingen. Het belangrijkste gemeenschappelijke thema dat door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt uitgewerkt is het ‘Economisch Denken’; “door het systematisch ruimte scheppen voor eigen verdienmodellen en nieuwe manieren van waardecreatie worden per saldo de leefbaarheid aantoonbaar verbeterd en de subsidieafhankelijkheid verminderd. De kunst is belanghebbenden met elkaar te verbinden die uiteindelijk profiteren van gezamenlijke waardetoevoeging (bijlage, p.9)”. De verkenning van instrumenten toont de economisch pragmatische aanpak die nog altijd ten grondslag ligt aan de bevordering van burgerbetrokkenheid.

De kabinetsreactie beschrijft de voortzetting van een trend van decentralisatie en het terugtrekken van overheidsinstanties. De wens die werd uitgesproken onder het kabinet-Balkenende – die van een zelfregulerende, horizontale civil society – lijkt zo nog steeds geldig te zijn. Het discours heeft echter een andere wending genomen; waar voorheen werd uitgegaan van een hiërarchische, sturende overheid en een disciplinerende toon ten opzichte van behoorlijke burgers, spreekt de verbeelding van de doe-democratie van vertrouwen in burgers en is een bescheiden rol weggelegd voor overheden. Deze hebben dan nog slechts een faciliterende rol en passen zich naar eigen zeggen aan op de leefwereld van de burger. De verbeelding van de samenleving als doe-democratie wordt sterk geïdealiseerd; burgers zouden onder de juiste omstandigheden zeer welwillend zijn om te participeren en alles wat nodig zou zijn is het belichten en faciliteren van initiatieven, het verbeteren van informatiestromen en het experimenteren met nieuwe vormen van beleid. Dit ideaal moet echter met enige scepsis worden bekeken. Burgerschap wordt enerzijds gedefinieerd als iets wat inherent is aan de samenleving, anderzijds is centraal beleid er sterk op gericht burgerschap te vormen. Burgerparticipatie komt vanuit de samenleving en de overheid dient de leefwereld te respecteren en te

begrijpen, maar promoot tegelijkertijd het programma van ‘Economisch denken’ in de maatschappelijke sector – en richt de civil society daarmee in voor economische transacties. Daarbij vermeldt het kabinet wel sociaal ondernemerschap te stimuleren waarvan de hele gemeenschap profiteert, maar een economisch systeem impliceert marktwerking en dus concurrentie. De faciliterende rol van de overheid speelt wel degelijk een rol in het karakter van de doe-democratie, de verbeeldingen en technieken die zij daarbij handhaaft bepalen immers wat wel en wat niet wordt belicht en gestimuleerd in de doe-democratie. Deze vorm van bestuur zou pas gestalte krijgen in de praktijk van doen en experimenteren; uit de praktijk moet nog blijken wat wel wordt belicht en wat in de schaduwen van de doe-democratie blijft. Wellicht kan het kabinet-Rutte II ons daar meer inzicht in geven.

Vorm geven aan transitie

Het demissionair kabinet-Rutte I stelt de taak aan het opvolgende kabinet om dieper in te gaan op het WRR-rapport. Het kabinet-Rutte II doet dit in de kabinetsnota ‘De doe-democratie: kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving (2013)’. De nota bouwt voort op de bevindingen van het WRR-rapport en andere gelijkgestemde adviezen (zie: ROB ‘Loslaten in vertrouwen, 2012; RMO ‘Burgerkracht: de toekomst van het sociaal werk in Nederland’, 2011). Ook de kabinetsnota ondersteunt de bevindingen van de WRR en ziet heil in de doe-democratie. Het kabinet schrijft de aanzet tot de transitie naar deze bestuursmentaliteit toe aan drie redenen; (1) de wetenschappelijke adviezen vanuit de WRR en andere instanties, (2) maatschappelijke ontwikkelingen (toenemend zelforganiserend vermogen in de samenleving, terugtrekkende overheid, stijgende behoefte aan sociale binding), en (3) de transitie naar een doe-democratie als bestuurlijk relevante tegenreactie op ontwikkelingen als schaalvergroting, decentralisaties en bezuinigingen. De onderbouwing van de eerste twee punten hebben we al grotendeels betoogd gehoord; de kabinetsnota stemt overeen met wat wordt geconstateerd als een beweging naar meer burgerinitiatieven in en vanuit de samenleving. De netwerksamenleving, de roep naar meer ruimte voor en de welwillendheid van burgers – ook in de kabinetsnota worden deze punten besproken, maar met de vermelding dat deze punten genoeg zijn onderbouwd in verschillende documenten. Verdere uitdieping van deze punten is in deze analyse dan ook redundant. Wel is het interessant om kort in te gaan op de duiding van een stijgende behoefte aan sociale binding als aanzet tot de

transitie naar een doe-democratie. Deze behoefte wordt toegeschreven aan “een gebrek aan sociale samenhang door een gefragmenteerde samenleving. Dit geeft voeding aan een diepgevoelde behoefte in de samenleving om vertrouwen – onderlig tussen burgers en met de overheid – te vergroten (p.15)”.

De kabinetsnota is vooral gericht op de derde reden tot aanzet; als tegenreactie op de problematiek rond de transitie naar een doe-democratie, en welke handelingsperspectieven voor de overheid en maatschappelijke organisaties daarbij passen. De doelgroepen van de nota zijn daarbij niet zozeer burgers, maar meer de overheden en professionele instellingen van publieke dienstverlening (p.10).

Door deze focus komen een aantal onderbelichte thema's meer aan bod. De doe-democratie wordt in de literatuur en adviezen vooral benaderd vanuit de relatie tussen burgers en overheid en burgers onderling. In de kabinetsnota wordt ook gewezen op de relatie met de markt – een domein dat niet kan worden uitgesloten en impliciet is verbonden aan de participatiesamenleving. De kabinetsnota verwijst naar de driehoeksverhouding van overheid-markt-gemeenschap, waartussen een beweging gaande is; “De grenzen tussen publiek en privaat – maar ook tussen overheid, markt en gemeenschap – worden vloeibaar (p.13)”. De klassieke scheiding tussen de drie domeinen vervaagt; marktpartijen voeren publieke diensten uit, verstatelijke maatschappelijke instellingen leven van overheidssubsidies, en in de markt komen steeds meer sociale ondernemers voor. Deze constatering verdient echter nuancering; de subsidieafhankelijkheid en staatssturing van verstatelijke maatschappelijke instelling is een fenomeen waar de overheid zich in de doe-democratie tegen afzet. In het kader van een terugtrekkende overheid zouden het dan meer de samenleving en markt zijn die versmelten, en wordt dit gefaciliteerd door terugtrekkende overheden. Deze configuratie van de driehoek lijkt meer te kloppen. Zo wordt bijvoorbeeld de subsidiariteitsgedachte voorop gesteld; “maatschappelijk initiatief is van de samenleving, totdat het niet meer zonder bijdrage of ingrijpen van de overheid kan. In economische termen: marktfalen moet blijken voordat de overheid intervenueert (p.15)”. Deze uitspraak getuigt van een infusie van het maatschappelijk veld met marktwervingen – en een overheid die daar op grotere afstand van staat. Dat het marktfalen volgens de kabinetsnota in belangrijke mate ligt bij de systemen die de overheid zelf in stand houdt, draagt bij aan deze notie. Ook de gedachte dat de zeggenschap van instellingen in de publieke sector moet worden overgedragen aan de burgers als doelgroep of ‘aandeelhouders’ (p.34) past binnen deze

verhouding. De nieuwe relatie tussen overheid en samenleving (en markt) zou er in de doe-democratie dus één moeten zijn waarbij de overheid vooral faciliteert en markt en samenleving samenwerken.

De rijksoverheid heeft in de nieuwe relatie tussen overheid en samenleving tot doel; het aansluitingsvermogen van overheden bij maatschappelijk initiatief te vergroten; en het vergroten van ruimte voor burgers voor maatschappelijk initiatief en hen in positie brengen om daar actief aan deel te nemen (p.16). Hiervoor worden allerlei ontwikkelingen vanuit de samenleving als redenen voor de transitie naar een doe-democratie aangevoerd, maar de kabinetsnota is ook duidelijk over een andere aanleiding; de overheidsontwikkeling van schaalvergroting, decentralisaties, en vooral ook bezuinigingen spelen ook een belangrijke rol in de promotie van de doe-democratie (p.18).

De doe-democratie wordt soms, mede hierdoor, met argwaan bekeken. Het kabinet is zich hier van bewust en gaat in op een aantal argumenten tegen de doe-democratie. Hierbij probeert het kabinet deze argumenten niet slechts te ontkrachten vanuit de zo vaak geprezen burgercapaciteiten en ontwikkelingen in de samenleving, maar ook vooral het overheidshandelen op deze problematiek te duiden. Een aantal hiervan wil ik graag aanstippen.

Het tegenargument dat burgers niet capabel genoeg zouden zijn, wordt verworpen op basis van het beeld van burgers als professionals. Aan de overheidskant is een transparante houding nodig naar burgers, waarbij actief wordt meegedacht over initiatieven en beleid. De kracht van eigen burgers moet worden benut, en daarvoor is loslaten nodig – deze WRR-beredenering is ons bekend. Maar wat met de continuïteit van maatschappelijk initiatief? Zijn burgers dan nog wel zo capabel? – De vluchtige netwerksamenleving zou ertoe leiden dat de bereidheid tot langdurige verbinding aan een project zou zijn afgenomen. Het kabinet acht het daarom vruchtbaar te onderzoeken welke condities bijdragen aan verdienmodellen die initiatieven stand doen houden (p.20). Ondernemingen, stichtingen of verenigingen doorstaan doorgaans de tand des tijd.

Een tweede problematiek rondom de doe-democratie is die van de waarborging van representativiteit en het gelijkheidsbeginsel. Directere vormen van democratie kunnen immers leiden tot uitsluiting van groepen, doordat niet iedereen kan of wil

meedoen. Het kabinet acht het “productief om maatschappelijk initiatief als een vorm van representatie te zien. Grote groepen burgers zouden zich vaak kunnen vinden in de resultaten van maatschappelijk initiatief, ongeacht of iedereen is geraadpleegd. Dat leidt tot output-legitimatie (p.20)”. Bovendien zou het goed zijn uit te leggen dat initiatiefnemers worden beloond ten opzichte van degenen die geen initiatief nemen. De kwestie wordt moeilijker wanneer sommigen beter in staat zijn te participeren dan anderen – en dit moet toch, gezien de etnografische en geografische verdeling van kennis en sociaal kapitaal, vaak het geval zijn? Het kabinet vraagt zich af of de overheid dan toch weer verdelende rechtvaardigheid moet toepassen. Wellicht zouden gemeenten erop kunnen toezien dat maatschappelijke initiatieven rechtvaardig en representatief zijn door vertegenwoordigers van bepaalde doelgroepen in te stellen. Of wellicht zouden overheden voorrang mogen geven, minder zware diploma-eisen kunnen stellen of iets meer kunnen betalen voor bepaalde groepen. Het kabinet geeft aan dat deze discussie nog nauwelijks is begonnen, maar dat politici het totaal van maatschappelijke meerwaarde moeten meewegen bij het stimuleren van initiatieven en sociale ondernemingen. Het kabinet geeft ook aan dat het waarborgen van gelijkheid en representativiteit enerzijds tot de basistaken van de overheid behoren, maar dat het anderzijds in de doe-democratie wellicht niet altijd de overheid is die deze beginselen moet waarborgen – wellicht zou de particuliere sector een vangnet kunnen bieden. Het kabinet sluit de kwestie af met de notie van de Raad van Maatschappelijke voor Maatschappelijke Ontwikkeling dat representativiteit bij beleidsparticipatie een fictie is en dat volgens deze raad hier ‘minder verkrampt’ op zou moeten worden gereageerd (p.21).

Een laatste tegenargument welke nadere bespreking verdient is die omtrent politieke verantwoordelijkheid. Deze problematiek weerspiegelt de verdeling van verantwoordelijkheid in de doe-democratie. De vraag die het kabinet hierbij stelt is; wie wordt ter verantwoording geroepen wanneer er zich sociale zaken voordoen – misbruik van kinderen, voortijdig overlijden van ouderen, maar ook als het groenbeheer in en door de buurt tekortschiet – die we als samenleving niet accepteren? Volstaat het wanneer een bestuurder op zulk falen antwoord dat hij dit bewust had overgelaten aan de gemeenschap? Het kabinet wijst erop dat na een incident de politiek niet moet ingrijpen door de kwestie met regels in te dammen – regels bieden slechts een schijn van zekerheid. Het loslaten van beleid en burgers moet daarom gepaard gaan met een

overdracht van verantwoordelijkheid van centrale overheden, naar de samenleving en haar directe vertegenwoordigers. Immers zou een minister of wethouder nooit ruimte kunnen vrijmaken, decentraliseren, verzelfstandigen of dereguleren wanneer deze wordt verweten wanneer het fout gaat (p.22).

De kabinetsnota legt meer nadruk op het terugtreden van de overheid. Meer nadruk komt vooral ook te liggen op de rol van markt en samenleving bij het invullen van de gaten die een terugtrekkende overheid achterlaat. Het is de samenleving die initiatieven initieert; de markt die deze initiatieven systematiseert; en de overheid die deze initiatieven en samenwerkingsverbanden faciliteert.

Ook de problematiek van de doe-democratie wordt in het licht gesteld van een terugtrekkende overheid; samenleving en markt(werking) delen ook in de traditionele overheidstaken van het waarborgen van democratische beginselen. De overheid is nog steeds bereid deze taken op zich te nemen, vooral ten tijde van de transitie, maar het kabinet vraagt zich af in hoeverre dergelijke taken in handen van centrale overheid blijven en waar zij worden opgepakt door andere actoren.

In het kader van een actieve overheidsbijdrage aan de transitie naar een doe-democratie, formuleert het kabinet ten slotte een versnellingsagenda. Tot nog toe is er op nationaal niveau geen sprake van een doordacht en breed getrokken betrokkenheidsbeleid. In deze fase van transitie zijn de overheden en koepelorganisaties nog verkennend en is geen sprake van geformaliseerd beleid. Bovendien is het maar de vraag of dit überhaupt nodig zal zijn. Wel dient de overheid de transitie te stimuleren, en dit doet het graag via een versnellingsagenda. Deze agenda dient enerzijds burgers in positie te brengen voor betrokkenheid, en anderzijds het aansluitingsvermogen van de overheid te vergroten (p.3-4). Technieken voor het in positie brengen van burgers zijn onder andere; het actief promoten van burgerschap en sociaal ondernemerschap in onderwijs, het ondersteunen van vrijwilligers en initiatiefnemers, het overdragen van zeggenschap, en het aanpassen van (financiële) regelstelsels en lokale organisatiesystemen (p.45-57). Het vergroten van het aansluitingsvermogen van de overheid wordt gestimuleerd met technieken als; het bevorderen van informatiestromen tussen en binnen (lokale) overheden, het bevorderen van kennisontwikkeling, het intensifiëren van monitoring en ex ante evaluatie van nieuw beleid, en het responsiever maken van de overheid (p.57-65).

De versnellingsagenda incorporeert technieken die enerzijds de burger dienen te activeren door middel van de objectivering van productieve vormen van burgerschap, gepaard met technieken die erop gedoeld zijn het maatschappelijk veld in te richten voor deze betrokken burger. Anderzijds wordt de (re)productie en stroom van kennis gekoppeld aan intensifiëring van monitoring en beleidsevaluatie, wat betekent dat nieuw beleid wordt afgemeten tegen een groeiend wetenschappelijk-politiek discours van (re)productieve subject- en maatschappijbeelden. Samengenomen als versnellingsagenda brengen de technieken de doe-democratie dichterbij – het zijn immers deze intersecties van kennis en macht die de samenleving bestuurlijk maken.

De burger aanspreken

De kabinetsnota laat geen twijfel bestaan over de richting die wij als samenleving inslaan; de transitie naar een doe-democratie gebeurt al vanuit de samenleving en het is aan de overheid om erop aan te sluiten. De kabinetsnota roept overheden op de transitie te faciliteren en spreekt beleidsmakers aan op hun rol in dit proces. Het document beperkt zich bij deze aansporing tot beleidsmakers en overheden – wat logisch is; als kabinetsnota is dit document bestemd voor het politieke domein. De transitie naar een participatiesamenleving is echter een beweging die een actieve bijdrage vraagt van méér dan overheden alleen. Op de eerste plaats eist de transitie een actieve bijdrage van burgers – in de troonrede worden zij dan ook opgeroepen om te participeren.

De troonrede is het uitgelezen moment om de natie als volk te adresseren en het te wijzen op haar gezamenlijke taak. Vanuit het symbolische hart van de democratie – de ridderzaal – sprak koning Willem-Alexander de troonrede van 2013 uit. De belichaming van soevereine macht en symbool van de nationale identiteit gaf in zijn toespraak met duidelijke woorden aan wat ons te doen staat als land, als volk en als eenheid.

De troonrede lijkt de burger stapsgewijs langs de bestuursmentaliteit te leiden die in het afgelopen hoofdstuk is uiteengezet. Onze koning opent zijn boodschap aan het volk met het betuigen van zijn vertrouwen in het eigen kunnen van het volk. Dit wordt vervolgens terzijde gelegd, om de aandacht te vestigen op de economische crisis, de schuldenlast van de overheid en de intentie van de regering om het groeivermogen van de Nederlandse economie te versterken – dit vraagt om hervormingen. Het

verzorgingsstelsel voldoet niet meer aan de eisen van deze tijd en moet worden aangepast. Zowel overheidstekorten als een netwerk- en informatiesamenleving zorgen ervoor dat het klassieke model van de verzorgingsstaat verandert in een participatiesamenleving. Mensen die dat kunnen, dienen verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leven en omgeving. Het lijken slogans uit beleidsdocumenten te zijn. De troonrede bestaat vrijwel geheel uit (1) ideologisch onderbouwde verbeeldingen van subject en maatschappij die zijn omringd door (2) opsommingen van economische tendensen en interventies en (3) aansporingen tot participatie.

De troonrede spreekt van een samenleving van tastbare eenheid en verbondenheid, van een onderlinge betrokkenheid die van oudsher sterk is. Om ervoor te zorgen dat dit zo blijft, moeten de publieke regelingen en voorzieningen worden aangepast. De omslag naar een participatiesamenleving is door economische noodzaak gedreven, maar in een tijd waarin “mensen hun eigen keuzes willen maken, hun eigen leven inrichten en voor elkaar kunnen zorgen”, past het om zorg en sociale voorzieningen dicht bij mensen en in samenhang te organiseren. De verzorgingsstaat sluit niet meer aan op de verwachtingen van mensen.

Uit de troonrede blijkt een overheid die zich vooral door economische kwesties laat drijven. Het terugdringen van de overheidsschuld staat hoog op de agenda en overheidsinterventies zijn er primair op gericht tot een houdbaar economisch model voor de samenleving te komen. In dit kader worden veel maatregelen getroffen om de arbeidsparticipatie te verhogen. Het bestrijden van jeugdwerkloosheid, het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en het activerend hervormen van de werkloosheidwet en het ontslagrecht – het zijn interventies die erop zijn gericht de arbeidsparticipatiegraad te verhogen. In de troonrede komt zo een tweeledig gebruik van participatie naar voren: enerzijds de moderne opvatting van een burger die een morele verantwoordelijkheid draagt tot zorg voor zijn medemens en betrokken dient te zijn in de samenleving, anderzijds de traditionelere opvatting van arbeidsparticipatie in de context van een arbeidsmarkt waarvan de bezettingsgraad moet worden verhoogd. Formele arbeidsparticipatie is impliciet aan beleid verbonden; participatie in de samenleving wordt echter tot expliciete verantwoordelijkheid gemaakt en vormt zo deel van burgerschap.

De koning vraagt van eenieder die dat kan, verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leefomgeving. De oproep die in de troonrede wordt gedaan is daarin zeer duidelijk. Daarmee staat de troonrede symbool voor een krachtige voortzetting van een bestuursmentaliteit die al meer dan drie decennia in wording is. Het concept van burgerparticipatie en de invulling van burgerschap hebben bovendien, in die jaren van politiek discours over de participatiesamenleving, op verschillende vormen van betrokkenheid geduid. De troonrede toont dat zij elkaar niet uitsluiten en dat de progressie van het discours culmineert in een bestuursmentaliteit van neoliberaal communitarisme.

Conclusie

De verbeelding van de participatiesamenleving

Het idee van de participatiestaat ontstaat in de jaren tachtig en wordt in die tijd verkondigd door CDA-lid en minister van welzijn, volksgezondheid en cultuur Brinkman. Onder de noemer ‘zorgzame samenleving’ en later de ‘verantwoordelijke samenleving’ pleitte Brinkman voor minder verzorgingsstaat, en meer verantwoordelijkheid voor burgers onder elkaar in een naar de markt gemodelleerde samenleving. Het idee kreeg toen nog geen vat op de politieke verbeelding van de maatschappij en de zorgzame samenleving werd gezien als excuus voor verregaande bezuinigingen.

In de jaren negentig werd het idee opnieuw aangebroken door Adriaansens, met aan zijn zijde een belangrijk wetenschappelijk adviesorgaan. De WRR signaleerde een discrepantie tussen een achterhaald overheids- en arbeidsmodel en een veranderende samenleving. De verzorgingsstaat was niet goed voorbereid op de trend van **modernisering en individualisering** in de samenleving en de arbeidsmarkt maakte niet voldoende gebruik van de arbeidscapaciteit die Nederland bezat. Burgerschap wordt in het rapport beoordeeld op **actief/non-actief** en de tweede categorie zou het subject van beleid moeten worden. De **participatiestaat** is erop gericht de arbeidsparticipatie te verhogen, niet alleen om de manifeste functie van economische bijdrage, maar ook omdat arbeid tot maatschappelijke betrokkenheid leidt. In dit model past een individueel burgerschap, bestaande uit een **passieve garantie** van de staat en een **actief kansen en vrijheden-element**. De participatiestaat dient te worden gerealiseerd door middel van de implementatie van **marktmechanismen in de arbeidsmarkt**, met als voornaamste techniek verlaging van het minimumloon; dit getuigt van een **neoliberaal rationaliteit**. Maatschappelijke participatie is in deze bestuursmentaliteit een uitkomst van **formele arbeidsparticipatie**. De bestuursmentaliteit is er één van vrijwillig, socio-economisch liberaal communitarisme. Bovendien is deze nog zeer individueel en houdt het rekening met een pluralistische samenleving. De mentaliteit wordt echter niet aangenomen door het kabinet-Lubbers; het verwerpt deze op basis van economische

overwegingen met oog op een economisch calculerende burger. De maatschappelijke context van arbeid blijft zo onaangeraakt en van een streven naar de participatiestaat is nog geen sprake.

Premier Kok zegt wel te streven naar een participatiesamenleving, waarin burgers participeren in arbeid en politiek en meehelpen de overheid te hervormen. De praktijk van de jaren onder het Paarse bewind toont echter een economisering van het zorgstelsel die leidt tot verdere bureaucratisering en toenemende complexiteit – burgerparticipatie is hierbij ver te zoeken.

Onder premier Balkenende wordt het discours van de participatiesamenleving hervat met een nieuw elan. Twee kabinetspublicaties zijn typerend voor de ontwikkelingen die het discours van de participatiesamenleving doormaakt. Het kabinet-Balkenende constateert enerzijds een **zelfbewuste** en **mondige** burger die onderdeel is van een vitale **civil society**. Ook constateert het een trend van **professionalisering** in de samenleving. Anderzijds constateert het kabinet de noodzaak tot **versterking van normbesef** en ziet het een scheve verhouding tussen de **rechten en plichten** van de burger. Het **nieuw maatschappelijk contract** stelt een nieuwe rolverdeling voor van wederkerigheid tussen burger en overheid, waarbij de **zelfredzame** burger zich inzet in een krachtige burgerlijke samenleving. Burgers worden subject van beleid via de tweedeling van **verantwoordelijk/onverantwoordelijk** – burgerschap krijgt daarmee een normatief karakter. De beginselen van **behoorlijk burgerschap** stellen richtlijnen op voor gewenst, verantwoordelijk gedrag van burgers in het publieke domein en modelleren burgerschap als ondernemerschap binnen een **zelfregulerende, horizontaal gestructureerde en transparante publieke sector** welke via tweedelijnstoezicht wordt gecontroleerd en via marktmechanismen **gereguleerd en gestuurd** door een **terugtrekkende, verticale en kernachtige overheid**. In deze verbeelding van de **participatiemaatschappij** wordt burgerschap enerzijds vanuit een communitaristische rationaliteit gerelateerd aan de civil society als gemeenschap met gedeelde normen en waarden, en anderzijds wordt burgerschap vanuit een neoliberale rationaliteit individueel gekoppeld aan de civil society als maatschappelijke marktsector. Het kabinet-Balkenende weet twee ogenschijnlijk tegenstrijdige politieke rationaliteiten aan elkaar te koppelen in de participatiemaatschappij als **neoliberaal communitaristische** bestuursmentaliteit.

Onder de kabinetten-Rutte wordt een omslag gemaakt in het verbeelden van een participatiesamenleving. Dit wil niet zeggen dat er radicaal afbreuk wordt gedaan met de reeds gedefinieerde elementen van de participatiesamenleving. De zelfredzame burger, arbeids- en maatschappelijke participatie, een kernachtige overheid; allen worden geïncorporeerd in de doe-democratie. De omslag in verbeelding is vooral terug te zien in de relatie van de staat ten opzichte van samenleving en markt.

Het WRR-rapport 'Vertrouwen in burgers' stelt een **cultuuromslag** voor in het openbaar bestuur – een omslag die denken vanuit burgers vergt. Een samenleving die complexer wordt door ontwikkelingen van **verdichting en versnelling** en die is opge maakt uit netwerkculturen, welke een open structuur hebben en onvoorspelbaar en oncontroleerbaar zijn, is moeilijk grijpbaar voor beleid. Vanuit een problematisering van de **schurende logica's** tussen de leefwereld van burgers en de systeemwereld van beleidsmakers, wordt van beleidsmakers gevraagd meer in te spelen op de vernetwerkte samenleving waarin **mondige, zelfbewuste burgers** in informele structuren allerlei samenwerkingsverbanden aangaan. Binnen en vanuit deze **netwerksamenleving** is een sterke beweging naar meer burgerinitiatieven en de roep om meer directe vormen van democratie met de bijbehorende burgerbetrokkenheid. Een terugtrekkende overheid moet aansluiten op deze **transitie** en deze **faciliteren**. De WRR pleit om een **doe-democratie** als complementair aan de representatieve democratie, waarin burgers meebeslissen door mee te doen. Directere vormen van democratie brengen beleid dichtbij de burger, via netwerken, informatiestromen en sleutelfiguren (frontlijnwerkers). In de doe-democratie wordt de logica van de leefwereld van burgers erkend, toegelaten en gestimuleerd, ook wanneer burgerlijke initiatieven tegen overheidslogica ingaan.

De kabinetsreactie stemt genoegzaam in met het rapport. Het kabinet wijst daarbij graag op haar erkenning van de burger als sociaal wezen die in een diffuse context beweegt. Het wijst er ook op dat burgerbetrokkenheid een beweging is in de samenleving naar meer ruimte voor mensen en maatschappelijk initiatief. Zo wordt het dominante subjectbeeld die van de **betrokken burger**. Burgers zouden onder de juiste omstandigheden zeer welwillend zijn om te participeren; alles wat nodig zou zijn is het belichten en faciliteren van initiatieven, het verbeteren van informatiestromen en het experimenteren met nieuwe vormen van beleid. Enerzijds wordt betrokken burgerschap dus gedefinieerd als iets wat inherent is aan de samenleving; maar anderzijds toont de kabinetsreactie een centraal beleid dat sterk gericht is op het vormen van burgerschap.

Dit doet het door de burgerbetrokkenheid in beleid te koppelen aan marktwerking in de maatschappelijke sector. Daarbij vermeldt het kabinet wel sociaal ondernemerschap te stimuleren waarvan de hele gemeenschap profiteert, maar een economisch systeem impliceert marktwerking en dus concurrentie.

De kabinetsnota legt meer nadruk op de **terugtrekkende overheid**. Die nadruk komt vooral ook te liggen op de rol van een samensmeltende samenleving en markt bij het invullen van de gaten die een terugtrekkende overheid achterlaat. Het is de **samenleving** die initiatieven **initieert**; de **markt** die deze initiatieven **systematiseert**; en de **overheid** die deze initiatieven en samenwerkingsverbanden **faciliteert**.

In het kader van de terugtrekkende overheid delen samenleving en markt ook in de traditionele overheidstaken van het waarborgen van democratische beginselen. De overheid is nog steeds bereid deze taken op zich te nemen, vooral ten tijde van de transitie, maar het kabinet vraagt zich af in hoeverre dergelijke taken in handen van centrale overheid blijven en waar zij worden opgepakt door andere actoren. **Verantwoordelijkheid** verschuift zo langzaam van een centrale overheid naar een **diffuus draagvlak van samenleving, markt en gemeenten**.

De **versnellingsagenda** incorporeert technieken die enerzijds de burger dienen te activeren door middel **promotie en ondersteuning van betrokken burgerschap**, gepaard met technieken die erop gedoeld zijn het **maatschappelijk veld (economisch) in te richten voor de betrokken burger**. Anderzijds wordt de **(re)productie en stroom van kennis** gekoppeld aan **intensifiëring van monitoring en beleidsevaluatie**, wat betekent dat nieuw beleid wordt afgemeten tegen een groeiend wetenschappelijk-politiek discours van (re)productieve subject- en maatschappijbeelden. Op deze manier moet de doe-democratie sneller worden gerealiseerd.

De troonrede is ten slotte een culminatie van meer dan drie decennia participatie-discours. Het verbeeld enerzijds een betrokken burger in een sterke samenleving als gemeenschap, en kondigt anderzijds hervormingen aan die het maatschappelijk veld economiseren en moeten leiden tot een hogere arbeidsparticipatiegraad. De toespraak incorporeert elementen van het gehele discours van de participatiesamenleving en staat symbool voor een **bestuursmentaliteit van neoliberaal communitarisme**.

De centrale vraagstelling in deze scriptie luidt: **“Hoe worden burger en maatschappij als samenleving, economie en staat verbeeld in de participatiesamenleving als bestuursmentaliteit?”**. De vraag heeft betrekking tot het wetenschappelijke waarheidsdiscours dat aan de bestuursmentaliteit is verbonden. De verbeelding bestaat uit productieve subject- en maatschappijbeelden die de samenleving bestuurbaar maken. Een schematische weergave vat de hoofdelementen van de verbeelding van de participatiesamenleving nog eens samen. Hierbij zijn de individuele elementen niet beperkt tot één specifieke verbeelding van de participatiesamenleving, maar kunnen zij worden meegenomen in een nieuwe verbeelding. Zo is een vitale civil society nog steeds onderdeel van de verbeelding van de samenleving in de doe-democratie; de verticale sturende staat maakt echter geen deel meer uit van die verbeelding.

<i>verbeelding van de participatiesamenleving</i>	participatiestaat	participatie maatschappij	doe-democratie
subject	de actieve/non-actieve burger	de behoorlijke burger, de verantwoordelijke/onverantwoordelijke burger	de betrokken burger
samenleving	gemoderniseerde en geïndividualiseerde samenleving	geprofessionaliseerde, vitale civil society	de netwerksamenleving
staat	de activerende staat	de verticale, sturende staat	de faciliterende staat
economie	economie vanuit de arbeidsmarkt	economie als sociaal ondernemerschap	een economie van burgerinitiatieven

De verbeelding van de participatiesamenleving is ingebed en krijgt vorm in een neoliberal communaristische bestuursmentaliteit. De analyse van bestuursmentaliteit is leidend geweest in deze scriptie en is gevat in drie complementaire deelvragen:

- **Welke politieke rationaliteiten informeren de verbeelding van de participatiesamenleving?**

- Welke problematiseringen zijn inherent aan de participatiesamenleving?
- Hoe krijgen machtstechnologieën vorm in de participatiesamenleving?

In het onderstaande schema zijn de primaire problematisering en machtstechnieken nog eens samengevat, evenals de dominante politieke rationaliteit die de bestuursmentaliteiten informeren.

	participatiestaat	participatiemaatschappij	doe-democratie
politieke rationaliteiten	neoliberaal communitarisme	neoliberaal communitarisme	neoliberaal communitarisme
problematiseringen	verzorgingsstaat, non-actieve burger	gebrek norm- en waardenbesef, achterhaalde rolverdeling, onverantwoordelijke burger	schurende logica's, remmende structuren
machtstechnieken	bestuurlijk • introduceren van marktwerking op de arbeidsmarkt • arbeidskansen verhogen • disciplinerend • controle op sociaal zorgstelsel verscherpen • gebruik van sociaal zorgstelsel ontmoedigen	bestuurlijk • nieuw maatschappelijk contract • marktwerking in maatschappelijke sector • zelfsturingsinstrumenten • tweedelijnstoezicht • disciplinerend • normeren van burgerschap • regelgeving rondom verantwoordelijkheid • inburgering • evaluatie van plichtvoldoening	Bestuurlijk • maatschappelijk verkeer verbeteren • verbeteren van informatiestromen • marktmechanismen aanpassen op sociaal verkeer • monitoring • disciplinerend • betrokken burgerschap promoten • ex ante beleidsevaluatie

Een genealogie van neoliberal communitarisme

Deze analyse van het discours van de participatiesamenleving beschrijft de opkomst van neoliberal communitarisme. Het schets deze door middel van de verbeelding van de participatiesamenleving vanaf eind jaren tachtig tot aan de troonrede van 2013. In deze analyse zien we een overheid die zich afzet tegen een achterhaalde verzorgingsstaat en met een neoliberale rationaliteit hervormingen doorvoert in het sociale zekerheidsstelsel. Daarbij constateert het zelf altijd in discrepantie te staan met ontwikkelingen in de samenleving. Na een periode van liberaal beleid waarin het zorgstelsel complexer is geworden en meer afstand heeft genomen van de samenleving, transformeert het politieke discours. Het communitaristische element van participatie wordt opgepakt en dominant in het politieke discours; een actief burgerschap heeft nu betrekking tot maatschappelijke participatie. Het maatschappelijk veld dient te worden geactiveerd door de samenleving - het overheidswezen stuwt dit proces met liberaal beleid. Daarbij krijgt het discours een conservatief en normerende toon; burgerlijke verantwoordelijkheid, plichten en behoorlijk burgerschap, en immigratieplicht tonen een prescriptieve en sterk moralistische vorm van communitarisme. Bovendien behelst het communitarisme van Balkenende een conformistisch burgerschap. Ten slotte ziet dit communitarisme de verschuiving van een individuele naar corporatieve benadering van maatschappelijke participatie. Onder Rutte krijgt het communitarisme zijn huidige vorm. Noties van burgerschap blijven een moralistische toon meedragen, maar nu in de zin van een vanzelfsprekendheid (vertrouwen) in plaats van een plicht. Het beleid wordt ook meer conditioneel en progressief – de overheid wilt aansluiten op een veranderlijke samenleving. Het corporatieve element van de doe-democratie is daardoor ook anders dan die van de participatiemaatschappij.

Deze communitaristische elementen van de bestuursmentaliteiten van de participatiesamenleving vormen echter maar één helft van een paradoxale combinatie van gemeenschapsdenken en marktsturing. Onder alle bestuursmentaliteiten wordt met stevige hand bezuinigd op en marktwerking ingevoerd in de maatschappelijke sector. Nieuw beleid wordt daarin des te harder, met de opkomst van nieuwe modellen van economische zelfsturing en monitoring. Zo lijkt het neoliberalisme een vaste grond te bieden voor de bestuursmentaliteit van de participatiesamenleving – en wordt via communitaristische politiek getracht de samenleving daarin mee te krijgen.

Deze scriptie analyseert beleidsdocumenten die de hoofdlijnen weergeven van de opkomst van een nieuwe bestuursmentaliteit van neoliberal communarisme. Daarbij ontgaat deze studie een wezenlijk component van genealogie. Het heeft alleen oog voor de dominante stem in een politiek discours. Het faalt daarbij in het accuraat navolgen van de onderwerping van lokale, specifieke vormen van kennis bij de vorming van totalitaire kennis. Bovendien mist deze studie een grondige kijk op de praktijken waarin macht en waarheid samenkomen om het subject te vormen en burgerschap in te bedden in de structuren van de maatschappij. Deze scriptie is zo onvolledig in het blootleggen van de implicaties van het politieke discours van de participatiesamenleving voor die samenleving. Deze student heeft gehoor gegeven aan een oproep (van Houdt, 2014) om via de in Nederland vrijwel niet gebruikte foucaultiaanse genealogie te hanteren bij het beschrijven van maatschappelijke tendensen. De student hoopt dan ook van harte dat de toekomst meer van deze