

Meer doen met doe-democratie

nieuwe coproducties voor een veerkrachtig lokaal bestuur

essay in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Juni 2012

Dr. Marcel Boogers

Drs. Ted van de Wijdeven

Inhoudsopgave

1.	Nieuwe coproducties in het publieke domein: droom en daad.....	2
2.	Burgerinitiatieven: een staalkaart.....	3
	Themavelden.....	3
	Organisatievormen.....	4
3.	Aandacht voor actieve burgers – wat zeggen gemeenten zelf?	6
	Motieven: quickscan van beleidsprogramma’s.....	7
	Onderzoek ProDemos	8
4.	Nederland vrijwilligersland?.....	9
	Traditie	9
	Cijfers.....	9
	Vrijwilligers en donateurs.....	10
	Bewegingen in betrokkenheid.....	11
	Meer eigen verantwoordelijkheid – wat vinden burgers ervan?.....	12
5.	Ondertussen over de grens... ..	12
	Verenigd Koninkrijk	13
	Duitsland.....	13
	Finland	14
	Zweden	14
	Europese leerervaringen	15
6.	Nieuwe praktijken en nieuwe concepten.....	15
	Doe-democratie.....	16
	Doe-democratie of diplomademocratie?.....	16
7.	Politieke en bestuurlijke reflexen: dilemma’s en lessen	17
	Beleidsinstrument of beleidsobstructie?	17
	Alleen maar brave burgers?	18
	Omarmen of verstikken?.....	18
	Lessen uit de praktijk – meer dan ‘ruimte laten’	19
8.	Besluit: naar een veerkrachtig bestuur in de doe-democratie?.....	21

1. Nieuwe coproducties in het publieke domein: droom en daad

De laatste tijd is er veel beleidsaandacht voor nieuwe coproducties in het publieke domein, die vooral op lokaal niveau worden beproefd.¹Coproducties waarbij inwoners, bedrijven en instellingen een stevige(r) rol spelen bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Soms op uitnodiging van de overheid, maar vaak ook op eigen initiatief: inwoners die samen met bedrijven en instellingen de handen ineen slaan om hun leefomgeving te verbeteren. Voorbeelden hiervan zijn zowel in stadswijken als in dorpsgemeenschappen te vinden. Mensen die samen een dorpshuis ontwikkelen, een kinderboerderij bouwen, een dansschool voor gehandicapten starten, een zorgcoöperatie voor ouderen beginnen of zelf het openbaar groen in hun wijk beheren.²Gemeenten hebben de laatste jaren steeds meer aandacht voor deze initiatieven. Naast ideële en ideologische motieven, als verwoord in het Nederlandse Thorbecke 2.0 en het Britse Big Society gedachtegoed³, spelen hierbij ook heel praktische bezuinigingsdoelstellingen. Los daarvan komen burgerinitiatieven ook 'spontaan' op, en is het voor de overheid zaak een manier te vinden om hiermee om te gaan.

Juist het passend en (co)productief inspelen op wat er allemaal aan (potentieel) burgerinitiatief blijkt notoir lastig voor (lokale) overheden. Zowel overvraging van (reeds actieve) burgers alsook 'ondervraging' van burgers door het overnemen van projecten is een terugkerende valkuil voor overheden en instanties.⁴ Terwijl met vertrouwen in burgers en hun betrokken inzet in de 'doe-democratie' – zo bepleit ook de WRR – zoveel meer kan. Zo zijn actieve burgers cruciaal voor een levendig publiek domein maar ook voor een vitale democratie.⁵ Dat laatste niet alleen omdat actieve en betrokken burgerse rol kunnen spelen bij het opbouwen en onderhouden van maatschappelijke voorzieningen, maar ook omdat ze soms tegenspel kunnen bieden aan de lokale overheid en andere instituties. Hier liggen kansen voor een lerende en coproductieve – en dus veerkrachtige - overheid.

Deze coproductie-praktijken, soms aangeduid met de termen '*samenredzaamheid*' of '*grassroots governance*', zijn al meerdere malen beschreven.⁶ Er zijn talrijke casestudies en evaluaties⁷, maar

¹ Zie: Van der Heijden, J., L. van der Mark, A. Meiresonne, J. van Zuylen (2007), *Help! een burgerinitiatief*, Den Haag: InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Dekker, P., J. de Hart & L. Faulk (2007), *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 86. Enkele beleidsvoorbeelden waarbij de (lokale) overheid energie en aandacht richt op dergelijke coproducties 'van onderop' zijn de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, en het project In Actie Met Burgers! van het ministerie van BZK in samenwerking met de VNG.

² Zie: Oude Vrielink, M., I. Verhoeven (2011), 'Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid', in: *Beleid en Maatschappij*, 38:4, pp. 377-387.

³ VNG (2010), *Thorbecke 2.0: naar een vernieuwde Nederlandse overheid*, Den Haag: VNG; Norman, J. (2010), *The Big Society: The Anatomy of The New Politics*, Buckingham: University of Buckingham Press.

⁴ Oude Vrielink, M. J., & Van de Wijdeven, T. M. F. (2011). Ondersteuning in vieren. Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 438-455; Van Ankeren, M., Tonkens, E. H., & Verhoeven, I. (2010). *Bewonersinitiatieven in de krachtwijken van Amsterdam. Een verkennende studie*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam / Universiteit van Amsterdam; Van Stokkom, B., & Toenders, N. (2010). *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁵ WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press; Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁶ Van der Heijden, J., L. van der Mark, A. Meiresonne, J. van Zuylen (2007), *Help! een burgerinitiatief*, Den Haag: InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Kleinhans, R., G. Bolt (2010), *Vertrouwen houden in de buurt: verval, opleving en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*, Den Haag: Nicis Institute; Oude Vrielink, M.J., T.M.F. van de Wijdeven (2008), 'Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken?' in: *Bestuurswetenschappen* 62:2, pp. 66-83.

⁷ Hendriks, F., P.W. Tops (2002), *Het sloeg in als een BOM: vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt, Tilburg: Universiteit van Tilburg*; Van de Wijdeven, T.M.F., C. Geurtz (2009), 'Betrokkenheid en verbonden verantwoordelijkheden in De Smederijen van Hoogeveen', in: H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort & J. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publie-*

overzichtsstudies zijn nog schaars. Dit essay geeft daarom een globaal overzicht van ervaringen met lokale coproducties in het publieke domein, om zo inzicht te kunnen verschaffen in de waarde en betekenis van deze initiatieven en de voorwaarden waaronder deze tot ontwikkeling en bloei kunnen komen. Allereerst wordt een staalkaart gegeven van lokale burgerinitiatieven, waarmee enige ordening zal worden aangebracht in de grote variëteit van al deze nieuwe coproducties in het publieke domein. Daarna gaan we in op wat gemeenten zélf zeggen over hun aandacht voor burgerinitiatief. Vervolgens gaan we in op het aanwezige maatschappelijk potentieel in Nederland; hoe is het gesteld met de vrijwillige inzet van de Nederlander? Wat vertellen de cijfers ons in dit opzicht, en wat vinden burgers zélf eigenlijk van het idee ‘eigen verantwoordelijkheid’? Daarna werpen we een blik over de grens naar het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Finland, om zo een beeld te geven van de beleidscontext waarin burgerinitiatieven kunnen opbloeien. Vervolgens worden burgerinitiatieven geduid als nieuwe democratievorm die de bestaande representatieve democratie aanvult: *dedoe-democratie*. Tot slot zal de rol van de gemeentelijke overheid – in relatie tot burgerinitiatief in de doe-democratie – worden geproblematiseerd. De opkomst van burgerinitiatieven zijn een uitdrukking van een andere verhouding tussen lokale overheid en samenleving, die door inwoners wordt verlangd of door bestuurders wordt nagestreefd. In beide gevallen stelt het grote eisen aan de gemeentelijke overheid, die verder gaan dan ‘ruimte laten’ voor burgerinitiatief, of alleen maar ‘bestuurlijk loslaten’. Na een bespreking van terugkerende overheidsreflexen zullen enkele lessen worden geschetst in het omgaan met en inspelen op de burgerinitiatieven in de doe-democratie.

2. Burgerinitiatieven: een staalkaart

Burgerinitiatieven en andere lokale coproducties in het publieke domein kennen een grote variëteit. Niet alleen organisatorisch, maar ook inhoudelijk. Het gaat om grote of kleine groepen inwoners die zich samen inzetten voor hun buurt, dorp of wijk. Zij onderhouden en verbeteren openbare ruimtes, realiseren maatschappelijke voorzieningen of initiëren omvangrijkere projecten ter verbetering van hun leefomgeving. Tijdelijk of langdurig, in losse samenwerkingsverbanden of in vaste organisaties als bewonersorganisaties, wijkplatforms of buurt- en dorpsverenigingen. Soms alleen, maar meestal samen met woningcorporaties, zorginstellingen, scholen, bedrijven en de gemeentelijke overheid. Ze combineren vaak meerdere kenmerken en kennen een grote dynamiek, waardoor het niet eenvoudig is ze te categoriseren.⁸

Themavelden

Voortbouwend op de WRR-studies van Winsemius et al. kunnen vijfthemavelden worden onderscheiden waar burgerinitiatieven betrekking op hebben: fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs, zorg en sociale infrastructuur.⁹

ke domein, Den Haag: Lemma, pp. 185-312; Oude Vrielink, M.J., T.M.F. van de Wijdeven (2008), *Met vertrouwen vooruit in de Deventer wijkaanpak*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.

⁸ Hurenkamp, M., E.H. Tonkens, J.W. Duyvendak (2006), *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Den Haag: Nicis institute.

⁹ WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press; Winsemius, P., M. Jager-Vreugdenhil, N.G.J. Boonstra (2004), ‘Democratie en de buurt’, in: E.R. Engelen & M. Sie Dhian Ho (red), *De staat van de democratie, democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 39-54.

- **FYSIEKE INRICHTING:** hierbij gaat het om projecten en initiatieven gericht op het verbeteren van het aanzicht van een wijk aan het plaatsen van bloembakken, het opfleuren of schoonmaken van groenstroken, het plaatsen van picknicktafels, bankjes en prullenbakken. Verder betreft het initiatieven om voorzieningen voor sport en spel te creëren: bewoners die zich inzetten voor het regelen van bijvoorbeeld een voetbalkooi voor de jeugd of speeltoestellen voor de wat kleinere kinderen.
- **VEILIGHEID:** deze projecten hebben betrekking op het verbeteren van de fysieke veiligheid en/of de sociale veiligheid. Onder fysieke veiligheid vallen bijvoorbeeld verkeersdrempels, een voetgangersbrug, of het plaatsen van rubberen tegels onder speeltoestellen. Bij sociale veiligheid is te denken aan het aanbrengen van verlichting in steegjes en brandgangen, of projecten zoals buurtvaders en ‘attentie buurtpreventie’ waar bewoners zelf een oogje in het zeil houden ter preventie van inbraken en vandalisme.
- **ONDERWIJS:** rondom onderwijs worden ook redelijk wat projecten gestart; vaak gericht op een specifieke *groep* of specifiek *thema*. Enkele voorbeelden: taalcursussen voor volwassenen die graag het Nederlands beter willen leren spreken of lezen, sociale vaardigheids- of emotionele weerbaarheidstrainingen voor kinderen in de buurt en sportlessen voor kinderen om kennis te maken met diverse sporten. Maar ook: danslessen voor mensen met een geestelijke beperking of muziekles voor jonge kinderen.
- **ZORG:** rondom gezondheidszorg en welzijn komen vooral de laatste jaren veel nieuwe initiatieven op. Soms gestimuleerd door de gemeentelijke overheid via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, die een grotere inzet van mantelzorgers veronderstelt; en soms ook in reactie op de schaalvergrotings- en efficiency-operaties bij zorginstellingen, waardoor maatwerkoplossingen voor zorgbehoevenden onder druk komen. Voorbeelden hiervan zijn mantelzorg-organisaties, buddy-projecten voor eenzame ouderen of lokale zorgcoöperaties die zorg inkopen en mantelzorg coördineren.¹⁰
- **SOCIALE INFRASTRUCTUUR:** Op het thema ‘sociale infrastructuur’ worden zeer veel buurtinitiatieven ontpleoid. De meeste van die initiatieven hebben een sterk *cohesie-element* in zich, zoals buurtbarbecues, multiculturele wijkfeesten of straatspeeldagen.¹¹ Daarnaast zijn ook initiatieven die niet zozeer gericht zijn op cohesie, maar meer gericht zijn op *gedragsbeïnvloeding*. Een voorbeeld hiervan is het samen ontwikkelen van gedragsregels of ‘leefregels’ over hoe met elkaar om te gaan in de (publieke ruimten in de) buurt. Een ander voorbeeld is een project gericht op buurtbemiddeling door vrijwilligers.

Veel projecten vallen overigens in meerdere categorieën. Zo hebben fysieke projecten bijna altijd ook een sociale component – een voetbalkooi of een bankje worden na plaatsing ook daadwerkelijk gebruikt als het goed is – en een verkeersdrempel is zowel ‘fysiek’ alsook bedoeld voor de verkeersveiligheid.

Organisatievormen

Burgerinitiatieven en andere zelforganisaties en coproducties in het publieke domein kennen verschillende organisatievormen. Naast informele en tijdelijke verbanden zijn er ook veel inwoners die

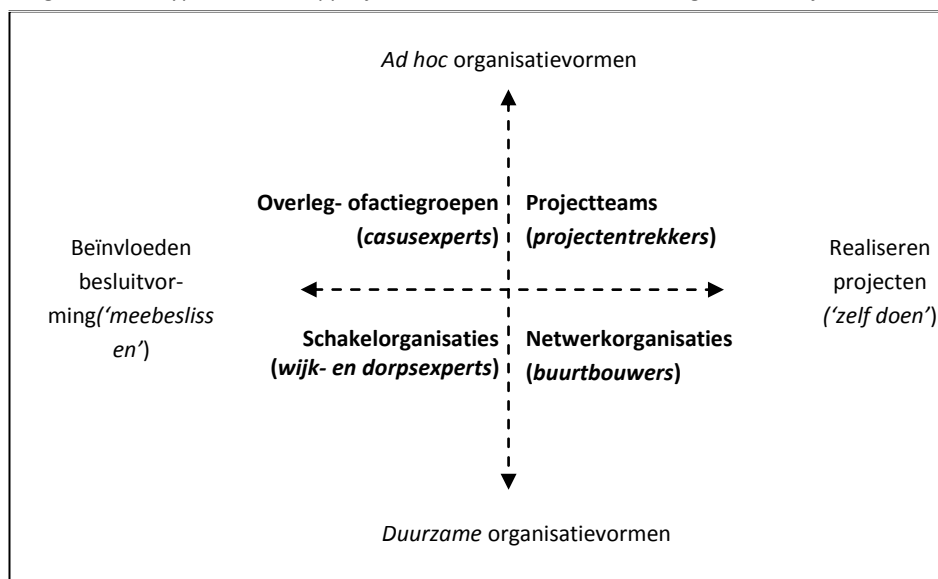
¹⁰Rijdt-Veltman, W.V.M. van, C.K. Smit (2010), *Evaluatie van de provinciale regelingen Integrale Dorpsontwikkelingsplannen (IDOP): co-creatie en co-realisatie van beleid*, Zoetermeer: EIM

¹¹Wijdeven, T.M.F. van de, E. Cornelissen, P.W. Tops, F. Hendriks (2006), *Een kwestie van doen? - vitale coalities rond leefbaarheid in steden*, Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

zich in vaste, formele(re) organisaties hebben verenigd, al dan niet met vertegenwoordigers van bedrijven, instellingen en overheden. Naar gelang de mate waarin initiatiefnemers structureel of ad-hoc georganiseerd zijn en zich richten op meedoen of meebeslissen, kunnen vier typen organisaties van actieve bewoners worden onderscheiden: overleg- en actiegroepen, schakelorganisaties, projectteams en netwerkorganisaties.¹² De eerste twee typen organisaties richten zich vooral op het beïnvloeden van de besluitvorming en beleidsuitvoering van overheden en instanties.

- **OVERLEG- EN ACTIEGROEPEN** – Nederland kent een zekere traditie in het buurtoverleg. Waar vroeger – ten tijde van de stadsvernieuwing in de jaren '70 en '80 – 'projectgroepen' van bewoners en ambtenaren vaak rondom fysieke herstructureringsprocessen overlegden, zijn er nu ook andere varianten waar in werkgroepen of themagroepen een voor de wijk belangrijk vraagstuk bij de kop wordt gepakt. Deze organisaties zijn louter gerelateerd aan één thema en de groep wordt opgeheven als een project is afgrond of als een aanpak op een thema is vlotgetrokken. Bewoners die hier actief zijn, kunnen worden gekarakteriseerd als *casusexperts*: mensen die hun expertise of ervaringskennis op een relevant terrein (van architectuur tot milieu) delen met professionals en bestuurders.
- **SCHAKELORGANISATIES** – deze organisaties vormen een min of meer officiële schakel tussen de leefwereld van de bewoners en de systeemwereld van de instituties, zoals bijvoorbeeld wijk- en dorpsraden en bewonerscommissies. Ze onderhouden op frequente basis contact met de 'institutionele partners' in en rond buurt, wijk of dorp, zoals gemeentelijke diensten, welzijnsinstellingen en woningcorporaties. Het zijn doorgaans stichtingen met een formeel vastgelegde adviesfunctie. Schakelorganisaties worden vooral bevolkt voor *wijkexperts*, een categorie langdurig actieve bewoners die de belangen van buurt, dorp of wijk onder de aandacht brengt van ambtenaren of medewerkers van de woningcorporatie en veel kennis heeft van de ontwikkelingen die er spelen.

Figuur 1: Vier typen maatschappelijke verbanden van betrokken burgers in de wijk



¹² Wijdeven, T.M.F. van de, F. Hendriks, M.J. Oude Vrielink (2010), *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: Nicis Institute.

De laatste twee typen organisaties van actieve bewoners zijn minder gericht op meebeslissen en meer op het zelf doen.

- **PROJECTTEAMS** – het betreft hier informele en tijdelijke organisaties rond één of meerdere initiatiefnemers van een project. Het gaat meestal om een betrekkelijk kleine kring van bewoners die hand- en spandiensten verlenen bij de organisatie en uitvoering van het project. De initiatiefnemers trekken meestal de kar en verzetten het meeste werk. Het projectteam wordt doorgaans opgeheven als het project gerealiseerd is. Deelnemers aan projectteams worden in de literatuur *projectentrekkers* genoemd: mensen die zich samen met buurtgenoten tijdelijk inzetten voor bepaald project, bijvoorbeeld het opknappen van een speeltuin of het organiseren van een straatspeeldag in de wijk. Wanneer het project afgerond is verschuift hun aandacht weer naar andere (privé) zaken.
- **NETWERKORGANISATIES** – deze organisaties zijn net als projectteams gericht op concreet handelen, maar kennen een meer duurzaam karakter. Vaak ontstaan ze uit projectteams, bijvoorbeeld als een project uitmondt in nieuwe projecten of als het om een grootschalig en langdurig project blijkt te gaan. Verder blijkt ook de aard van het burgerinitiatief van belang: activiteiten op het gebied van zorg, welzijn of onderwijs vragen meestal om een langduriger betrokkenheid dan het eenmalig opknappen van een buurtplein. In deze organisaties zijn daarom naast *projectentrekkers* (die zich eenmalig inzetten voor een deel-project) vooral *buurtbouwers*¹³ actief: mensen die zich langdurig inzetten voor hun buurt, dorp of wijk en de verbetering ervan regisseren en organiseren. Het netwerkarakter van netwerkorganisaties heeft een interne en externe component. Intern is het meestal een netwerk van kleinere projectorganisaties (met *buurtbouwers* als regisseurs), extern is het vaak de kern van een netwerk van instellingen, bedrijven en gemeentelijke diensten (met *buurtbouwers* als verbindingsofficieren). In de coproducties die hier ontstaan zijn vaak een groot aantal verschillende organisaties en instellingen betrokken. Uit een inventariserend onderzoek blijkt dat naast allerlei bewonersorganisaties en individuele inwoners ook vaak woningbouwcorporaties, welzijnsinstellingen, scholen en ouderenbonden betrokken zijn, en soms ook ondernemersverenigingen, banken, bibliotheken en VVV's.¹⁴ Netwerkorganisaties starten meestal als informele organisatie. Vanwege de langdurige betrokkenheid van buurtbouwers en de subsidiestromen die onvermijdelijk komen wordt om organisatorische en administratieve redenen later vaak een formele organisatie opgezet in de vorm van een vereniging of stichting.

3. Aandacht voor actieve burgers – wat zeggen gemeenten zelf?

Gemeenten hebben meer aandacht voor actieve burgers. In veel gemeentelijke beleidsnotities worden burgerinitiatieven (in woord in ieder geval) omarmd, ondersteund en vaak ook verondersteld. Men spreekt in dat verband over 'eigen verantwoordelijkheid', 'burgerkracht' en 'samenredzaamheid', waarmee de verzorgingsstaat kan worden omgevormd tot een 'participatiemaatschappij'. Op die manier hopen gemeenten 'meer met minder' te bereiken.¹⁵

¹³ Buurtbouwers kunnen overigens ook actief zijn in wijken of dorpen.

¹⁴ Rijkers, M., S.J. Cox (2011), *Effectmeting leefbaarheidbeleid provincie Noord-Brabant Rapportage 3: ontwikkelen IDOP's, uitvoeren IDOP's, wijkprojecten en ISV-projecten*, Tilburg: PON.

¹⁵ De collegeprogramma's van Den Helder, Hardenberg, Werkendam en Westerveld hebben allen als titel: 'Meer met minder'.

Motieven: quickscan van beleidsprogramma's

Een quickscan van gemeentelijke participatienota's, collegeprogramma's, WMO-nota's en andere beleidsteksten laat zien dat er drie motieven zijn om burgerinitiatieven en coproducties in het publieke domein te bevorderen.¹⁶

- **FINANCIËN:** Het eerste motief is een financiële: vanwege noodzakelijke bezuinigingen moet de gemeente zich bezinnen op haar kerntaken waarbij uitgegaan wordt van een grotere eigen verantwoordelijkheid van inwoners en hun organisaties. *“Gemeentebeleid wordt niet langer bepaald door alleen ideologische motieven en de betrokkenheid bij burgers, maar zeker ook door de beschikbare financiële middelen. Het “verheffen en verbinden” van burgers is niet langer louter een morele overheidstaak, maar kent ook een economische component.”*¹⁷ Sommige gemeenten zien ook de voordelen van deze bezuinigingsopgaaf: *“de noodzaak om te bezuinigen biedt ook kansen om tot een verdere verbetering van de dienstverlening, de kwaliteit, effectiviteit en efficiency te komen en om zo, met minder geld, maatschappelijke vraagstukken beter aan te pakken, de samenleving te stimuleren eigen verantwoordelijkheid te blijven nemen en zo uiteindelijk doelen beter te bereiken.”*¹⁸
- **IDEOLOGIE:** Het tweede motief heeft een moreel en ideologisch karakter. De wenselijkheid van burgerinitiatieven wordt hier onderbouwd met mensbeelden en maatschappijopvattingen: *“Verbondenheid betekent ook dat tweedeling in de samenleving en stigmatiseren van groepen inwoners wordt voorkomen. Samen maken we de stad. We proberen daarom de stad en de stedelijke netwerken zo in te richten dat mensen elkaar laagdrempelig ontmoeten, nieuwe contacten leggen en geïnspireerd raken om samen dingen te gaan doen.”*¹⁹. Of, redenerend vanuit andere, meer liberale beginselen: *Respect, zelfredzaamheid en medeverantwoordelijkheid lopen als een rode draad door het beleid van het college. Dit veronderstelt een houding waarin een ieder naar vermogen een actieve bijdrage levert aan de omgeving en de ontwikkeling van de stad. Het vraagt om daadwerkelijk contact.”*²⁰
- **DEMOCRATIE:** Het laatste motief is een democratische, inwoners vragen erom. *“Mensen vragen om een slanke en slagvaardige overheid. Ze willen minder regels, minder kosten en meer invloed op belangrijke beslissingen die hen raken.”*²¹ En: *“Onze inwoners zijn mondig en goed georganiseerd.”*²²

Dat gemeenten volgens hun beleidsnotities meer verantwoordelijkheden willen leggen bij hun inwoners, betekent dat het bestuur zich in zijn ambities bescheiden opstelt: *“We geven partners meer ruimte om zelf beleid te maken en oplossingen te zoeken voor problemen in de stad. Dit betekent voor ons minder beleid maken en meer loslaten. Besturen is vertrouwen hebben in de samenleving.”*²³ Dat wil niet zeggen dat gemeenten geen beleidsdoelstellingen formuleren. Sommige gemeenten hante- ren hierbij een soort subsidiariteitsgedachte: *‘eigen verantwoordelijkheid en initiatief waar het kan,*

¹⁶ Deze quickscan is voor een belangrijk deel uitgevoerd door mw. L. Theuns BA.

¹⁷ *De burgers in de benen, op weg naar samenredzaamheid: visie op participatie gemeente Hoogezand-Sappemeer 2011-2014.*

¹⁸ *Meer met Minder*, collegeprogramma gemeente Hardenberg, 2010-2014.

¹⁹ Collegeprogramma Zoetermeer: *Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer.*

²⁰ Collegeprogramma 2010-2014 Den Helder: *Meer met minder.*

²¹ Bedrijfsvoeringsnota gemeente Teylingen 2011-2014, *‘Meer bereiken, werk(t) anders!’*

²² *Collegeprogramma Stichtse Vecht 2011-2014.*

²³ Collegeakkoord 2010-2014 Almelo; *‘Het verschil maken’.*

de overheid aan zet waar het moet'.²⁴ Anderen hebben een "focus op het realiseren van maatschappelijke effecten zonder in principe alles zelf te doen"²⁵ en hopen zo met de inzet van inwoners, organisaties en instellingen hun beleidsdoelstellingen te realiseren. Over wat deze nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving betekent voor het functioneren van gemeenten, zijn de meeste beleidsnota's nog wat vaag. "De gemeente zal (...) meer en meer als regisseur van en als partner binnen maatschappelijke processen moeten optreden, waarbij individuele burgers, bedrijven en maatschappelijk middenveld als volwaardige partners worden gezien".²⁶ "Samenwerken in ketens is leidend. Hierbij staat centraal, het van buiten naar binnen denken, het focussen op de project- en procesmatige samenwerking al dan niet in ketens en de aandacht voor de inrichting en vormgeven van projecten en processen waarbij de effectiviteit, efficiency en klantgerichtheid voorop staan".²⁷

Onderzoek ProDemos

Om ook in kwantitatieve zin meer grip te krijgen op wat er zoal gaande is bij gemeenten als het gaat om aandacht voor burgerinitiatieven, helpt een recent onderzoek van ProDemos ons.²⁸ Zo geeft het onderzoek van ProDemosuit 2012 de volgende indruk:

- In 91,1% van de gemeenten is in de collegeprogramma's afgesproken dat burgerparticipatie wordt bevorderd. En met name op de terreinen leefbaarheid, ruimtelijke ordening & milieu, zorg & welzijn worden deze afspraken ook daadwerkelijk door 70% van de deelnemende gemeenten uitgevoerd (aldus de gemeenten).
- De afgelopen twee jaar zijn de volgende instrumenten voor burgerparticipatie ingezet door gemeenten: inspraakavonden (97,8% van de gemeenten), (thema)bijeenkomsten (93,3%), stads-, dorps-, of wijkgesprekken (78,5%) en de wijkschouw (66,7%). En ook het werken met bewonersbudgetten is aardig populair: van de deelnemende gemeenten werkt 51,1% met dorps- en/of wijkbudgetten.²⁹
- Een groot deel van de gemeenten (71,9%) legt beleidsproblemen voor aan bewoners(organisaties) en maakt gebruik van de expertise van bewoners(organisaties) om een aanpak te ontwikkelen.
- Bijna de helft van de gemeenten (47,4%) geeft aan bij voorgenomen activiteiten regelmatig te zoeken naar mogelijkheden om samen te werken met bewoners en bewonersorganisaties. Overigens: in 43,7% van de aan de enquête deelgenomen gemeenten zijn er dorps- of wijkraden actief.
- Plannen maken is vrij populair: wanneer gevraagd wordt waarop het accent van burgerparticipatie in de gemeente ligt, dan antwoordt 48,1% dat dit ligt op het samenwerken met burgers bij het ontwikkelen van plannen. Een minderheid van 18,5% van de gemeenten geeft aan het accent te leggen op de meest verregaande vorm van burgerparticipatie: het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers zodat zij zonder tussenkomst van de gemeente zelf aan de slag kunnen.

²⁴ Gemeente Utrecht, *Een referentiekader voor de regie- en kerntakendiscussie*, 2011.

²⁵ Coalitieakkoord 2010-2014 Aalsmeer, "Veranderen, investeren en bezuinigen; naar een nieuwe balans".

²⁶ Coalitieakkoord 2010-2014 Aalsmeer, "Veranderen, investeren en bezuinigen; naar een nieuwe balans".

²⁷ Bedrijfsvoeringsnota gemeente Teylingen 2011-2014, 'Meer bereiken, werk(t) anders!'

²⁸ Peeters, B. (2012), *Burgerparticipatie in de lokale politiek*, Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie. Amsterdam: ProDemos.

²⁹ De gemeenten met minder dan 10.000 inwoners werken echter niet met dorpsbudgetten. Verder valt op dat hoe groter het inwoneraantal is, hoe groter de kans is dat deze gemeente met een dorps- en/of wijkbudget werkt, aldus de onderzoeker.

- De manier waarop gemeenten met een informeel burgerinitiatief omgaan is divers. In bijna de helft van de deelnemende gemeenten komen informele initiatieven via wijkambtenaren bij de gemeente binnen. Daarmee is de wijkambtenaar duidelijk de populairste ingang voor burgers met een initiatief. Daarnaast komt grofweg een kwart van de informele initiatieven van burgers binnen via het gemeentelijk loket en een kwart via de griffier.

Wanneer we de eerder gepresenteerde typologie erbij pakken, is een voorlopige conclusie dat de initiatieven aan de linkerzijde van de typologie – gezien de beleidsaccenten van de gemeenten – het meeste aandacht krijgen. Het merendeel van de interacties die de overheden zelf aangaan liggen op het gebied van plannenmaken en deliberatie. Het versterken van de zelfredzaamheid van burgers geniet minder aandacht – terwijl de collegeprogramma's toch vaak wel spreken van de 'zelfredzame' en 'medeverantwoordelijke' burger. Als de 'doeners' – aan de rechterzijde van de typologie – worden aangesproken is dat vooral via bewonersbudgetten; 51% van de gemeenten hebben dergelijke 'potjes' voor initiatiefrijke burgers.

4. Nederland vrijwilligersland?

Laten we vervolgens eens kijken naar het aanwezige maatschappelijk potentieel in Nederland. Vertrouwen op de inzet van burgers is mooi, maar hoe groot is eigenlijk het maatschappelijk potentieel voor burgerinitiatieven? Hoe is het gesteld met de vrijwillige inzet van de Nederlander? Wat vertellen de cijfers ons in dit opzicht, en wat vinden burgers zélf eigenlijk van het idee 'eigen verantwoordelijkheid'?

Traditie

Nederland heeft een rijke traditie als het gaat om burgerinitiatief en een actieve *civil society*, die vooral in verzuilde netwerken was georganiseerd.³⁰ Vanaf de jaren '60 is zuilenstructuur echter langzaam afgebroken en is de Nederlandse bevolking ook enigszins 'verenigingsmoe' geworden. Traditionele ledenorganisaties kregen steeds meer concurrentie heeft gekregen van zowel plaatselijk gerichte groepen, als van organisaties die zich inzetten voor de rechten van bepaalde groepen in de maatschappij (bijvoorbeeld rechten van vrouwen of van minderheden).³¹ Maar opvallend is dat het *totaal* aantal leden en/of donateurs dat is aangesloten bij maatschappelijke organisaties al die jaren redelijk constant is gebleven.

Cijfers

Over de precieze vrijwilligerscijfers is overigens discussie. Enkele onderzoeken laten zien dat het vrijwilligerswerk – in georganiseerd verband – relatief iets terugloopt; van 45% van de Nederlanders van 18 jaar en ouder in 1980 tot 37% in 2004.³² Ook lijkt het percentage burgers dat bij geen enkele maatschappelijke organisatie is aangesloten sinds de jaren negentig steeds iets toegenomen. Daarte-

³⁰ Dekker, P., J. de Hart & L. Faulk (2007), Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 67.

³¹ Wat de grote ledenorganisaties betreft is er vanaf de jaren tachtig een grote leegloop te zien bij vooral politieke partijen (halvering), vrouwenorganisaties (-57%) en kerken (-29%). Organisaties op terreinen van natuur en milieu (+444%), internationale hulp (+83%) en consumentenorganisaties (+89%) groeien daarentegen stevig.

³² Van den Berg, E. & J. de Hart (2008), Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld, Den Haag: SCP.

genover staan ook analyses die ronduit optimistisch zijn en een toename laten zien in het georganiseerd vrijwilligerswerk van de Nederlander van 34% in 1990 tot 45% in 2008³³ of een stabiel aandeel hebben van rond de 60% (CBS).³⁴In vergelijking met vele andere westerse landen behoort Nederland wat betreft het aantal vrijwilligers en lidmaatschap van een vereniging in nagenoeg alle 'lijstjes' tot de absolute 'top': samen met de Scandinavische landen weet Nederland zich boven zich in de ranglijst van vrijwillige inzet.³⁵

Vrijwilligers en donateurs

Dat Nederlanders – relatief – massaal zijn aangesloten bij organisaties, betekent niet dat ze ook per definitie erg actief zijn in die organisaties.³⁶Naar verhouding daalt het aandeel actieve leden en vrijwilligers en stijgt het aandeel donateurs en passieve leden. En waar de traditionele verzuilde organisaties sterk waren in het verbinden van lokale en nationale initiatieven en regelmatig verschillende sociale klassen 'doorsneden', worden de nieuwe maatschappelijke organisaties juist gekenmerkt door meer anonieme vormen van betrokkenheid en worden deze doorgaans georganiseerd en gecoördineerd door professionals, zo stelt het Sociaal en Cultureel Planbureau.³⁷Uit onderzoeken bij vrijwilligersorganisaties blijkt dat twee op de vijf organisaties kampt met een tekort aan vrijwilligers, en dat gemiddeld de helft van de organisaties in allerlei sectoren problemen heeft met het werven van vrijwilligers voor bestuursfuncties.³⁸Lijkt er – onder de ogenschijnlijk stabiele oppervlakte – toch een zekere erosie van het (traditionele) vrijwilligerswerk gaande te zijn?In de Toekomstverkenning Vrijwillige Inzet van het SCP³⁹worden enkele concrete maatschappelijke ontwikkelingen genoemd die een directe kans dan wel bedreiging vormen voor vrijwillige inzet. Zo ziet het SCP ondermeer het stijgende opleidingsniveau als een duidelijke kans voor met name het vervullen van bestuursfuncties in het vrijwilligerswerk. Ook de verbreiding van het postmaterialisme⁴⁰ wordt als een kans gezien; door een hoger welstandsniveau en aanwezigheid van maatschappelijke voorzieningen verruimt de blik voor immateriële zaken en daarmee voor nieuwe vormen van maatschappelijke inzet.⁴¹Als bedreiging wordt genoemd de afname van vrije tijd in de relatief drukke leeftijdperiode van 25 tot 50 jaar, waardoor een verschuiving naar minder tijdsintensief 'giro-activisme' zal plaatsvinden. Ook is de

³³ Van Ingen, E., L. Halman & P. Dekker (2012), Een sociologische blik op het hogere, In: Van den Brink, G., De Lage landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan, Amsterdam: Amsterdam University Press. P. 219. Zij baseren zich op gegevens van European Value Studies uit 1990/1999/2008. Ook zien de auteurs dat er andere analyses over de vrijwillige inzet zijn; maar zij geven aan dat dat zich niet heel eenvoudig laat verklaren omdat de gebruikte data qua steekproef, vraagstelling, meetjaar en type onderzoek nogal uiteenlopen, en er zich vaak flinke fluctuaties bij de metingen voordoen (zie ook Dekker et al. 2007)

³⁴ Bron: CBS-Statline Permanent onderzoek naar de leefsituatie (POLS), 1997-2002: De omvang van het vrijwilligerswerk schommelt sinds 1997 rond de 60%. Dat wil zeggen dat steeds 60% op een of andere manier als vrijwilliger actief is in club, vereniging, jeugdzorg, onderwijs, verzorging en verpleging, etc. Meer specifiek, uitgesplitst naar soort vrijwilligerswerk: Jeugdorganisaties: 5%, constant; School/onderwijs: 10%, lichte stijging; Verzorging/verpleging: 10%, lichte stijging; Sport: 10%, lichte daling; Hobby: 3%, daling; Culturele vereniging: 5%, constant; Levensbeschouwelijke organisatie: 10%, constant; Arbeidsorganisatie (vakbond, beroepsver.): 2%, daling; Politieke organisatie: 1%, daling; Andere organisaties: 10%, stijging; Informele hulp: 35%, stijging.

³⁵ Dekker, P., J. de Hart & L. Faulk (2007), Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 69; Van Houwelingen, P., J. de Hart & P. Dekker (2011), Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid, in: Bijl, R., J. Boelhouwer, M. Cloin & E. Pommer (red.), De sociale staat van Nederland, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

³⁶ Van den Berg, E. & J. de Hart (2008), Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld, Den Haag: SCP, p. 11.

³⁷ Dekker, P., J. de Hart & L. Faulk (2007), Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 67.

³⁸ Dekker, P., J. de Hart & L. Faulk (2007), Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 70.

³⁹ Dekker, P., J. de Hart & L. Faulk (2007), Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 12.

⁴⁰ Zie ook Inglehart, R. (1997), Modernization and postmodernization. Cultural, economic, and political change in 43 societies. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

⁴¹ Van Ingen, E., L. Halman & P. Dekker (2012), Een sociologische blik op het hogere, In: Van den Brink, G., De Lage landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan, Amsterdam: Amsterdam University Press.

ontkerkelijking een aanslag op het vrijwilligersaanbod – velen zijn of waren in dit verband actief, maar dat aantal loopt flink terug. Bovendien komen er steeds meer andere leuke en interessante mogelijkheden van tijdverdrijf bij, er is een groeiende ‘leisuremarkt’ met vertier en vermaak voor de vrije uren.

Bewegingen in betrokkenheid

Welke ‘bewegingen in betrokkenheid’ zijn in algemene zin te zien? Hoewel er veel over te zeggen is, lichten we er met het oog op het thema van dit essay in onze ogen drie relevante bewegingen uit. Vooraleerst is de hedendaagse inzet van burgers minder gepland en minder organisatorisch ingebed. Daarnaast zijn er twee – deels samenhangende – bewegingen te zien: (1) burgers zijn steeds meer betrokken vanuit een ‘doe-het-zelf’-houding, en (2) burgers ontpoppen zich steeds vaker als ‘mondige monitoren’ van politiek en bestuur.

- TIJDELIJK EN CONCREET – Om met het eerste te beginnen: steeds vaker is politieke en maatschappelijke betrokkenheid op ad hoc basis, en aanhakend bij concrete problemen van burgers in de fysieke of sociale omgeving, zo constateert ondermeer het SCP.⁴² Burgers worden meer en meer politieke doe-het-zelvers of ‘bricoleurs’ die reageren op problemen die zij in hun nabijheid ervaren en die ze proberen op te lossen. In deze trend raken sociaal en politiek burgerschap overigens regelmatig vermengd: burgers proberen een maatschappelijk probleem aan te pakken en komen hierdoor in contact met bestuurders. In deze gemengde vormen is het vaak moeilijk om aan te geven waar sociaal burgerschap eindigt en politiek burgerschap begint.⁴³
- AFWACHTEND EN KRITISCH – Daarnaast gedragen burgers zich steeds vaker als een soort toezichthouders op politieke besluitvorming; ze houden op afstand ‘de boel in de gaten’. In de meeste gevallen bemoeien burgers zich nergens mee, maar ze grijpen in als ze het idee krijgen dat er iets gebeurt waarmee ze het niet eens zijn, of waarvan ze om een andere reden vinden dat ze moeten ingrijpen. Schudson noemt dit de ‘monitoring citizen’.⁴⁴ Verhoeven omschrijft het als de burger die op *stand by* staat, maar voegt daar wel aan toe dat ongeveer een kwart van de bevolking de politiek niet of nauwelijks lijkt te volgen, en dus eigenlijk *offline* is.⁴⁵ Deze trend van het op afstand monitoren, maar op (in de ogen van de burger) gepaste momenten ingrijpen, hangt samen met de door anderen gesignaleerde trend van de steeds mondiger wordende burger.⁴⁶ De mondige burger is geneigd om tegenspel te bieden tegen beslissingen van gezagsdragers en is hierin ook vaak heel gedreven en bedreven (niet altijd tot vreugde van het openbaar bestuur). Dit is een brede internationaal zichtbare trend, en Inglehart voorspelt dat op termijn alle geïndustrialiseerde landen hiermee te maken zullen krijgen. Burgers “[are] less amenable to doing as they are told, and more adept at telling their governments what to do”.⁴⁷

⁴² Dekker, P., De Hart, J., & Van den Berg, E. (2004). Democratie en civil society. In SCP (Ed.), In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 196.

⁴³ Zie Verhoeven, I. (2006). Alledaags politiek burgerschap en de overheid. In P. L. Meurs, E. K. Schrijvers & G. H. De Vries (Eds.), *Leren van de praktijk: gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. Den Haag: Amsterdam University Press.

⁴⁴ Schudson, M. (1999). *The good citizen: a history of American civic life*. Harvard: Harvard University Press.

⁴⁵ Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant, p. 62.

⁴⁶ Van den Brink, G. (2002). *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Den Haag: SDU Uitgevers.

⁴⁷ Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization. Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, p. 323.

Meer eigen verantwoordelijkheid – wat vinden burgers ervan?

Volgens het Continue Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP is er op hoofdlijnen steun onder de Nederlandse bevolking voor ‘eigen verantwoordelijkheid’ als principe. Dat je voor jezelf zorgt en verantwoordelijkheid neemt voor je (directe) omgeving wordt breed onderschreven. Dat betekent niet dat men het er zonder meer mee eens is dat verantwoordelijkheden van de overheid naar de burger worden verschoven. Een meerderheid van de ondervraagden vindt dat zij momenteel al veel doet en veel verantwoordelijkheden neemt. Ook is een breed gedeelde mening dat de overheid niet de meest geloofwaardige verkondiger van het idee is: zij laat zelf namelijk ook (te veel) steken vallen aldus ‘de’ Nederlander. De thema’s (ouderen)zorg en onderwijs horen zeker bij de overheid, zo is de mening. Kinderopvang zou juist meer de verantwoordelijkheid van de ouders moeten worden. Wat betreft de buurtvoorzieningen zou juist weer de gemeente moeten beslissen.⁴⁸

Kortom: Nederland heeft een flinke traditie in vrijwilligerswerk en het niveau van inzet is relatief hoog (gebleven), maar er verandert wel wat. In algemene zin verschuift de inzet van burgers meer richting een ad hoc inzet en een inzet op concrete zaken in de eigen nabijheid. Daarnaast lijkt er een trend te zijn naar een kritische houding op enige afstand van de overheid, waarbij burgers op (in hun ogen) gepaste momenten ingrijpen. Wanneer overheden een appèl willen doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers lijkt de eigen nabijheid van burgers hiervoor een relatief vruchtbare plek om daaraan invulling te geven. Overheden dienen wel op te passen burgers niet het gevoel te geven dat ze zaken over de spreekwoordelijke ‘schutting’ geworpen krijgen – zeker op dat punt kijken burgers met een kritische blik richting overheden.

5. Ondertussen over de grens...

Nieuwe coproducties in het publieke domein zijn geen exclusief Nederlands fenomeen: in andere Europese landen zijn ongeveer gelijktijdig vergelijkbare initiatieven door onderzoekers in kaart gebracht en geanalyseerd. Het ging hier vaak om stadsbewoners die in plaats van een langdurige politieke strijd te voeren om hun problemen geagendeerd te krijgen, ervoor kozen om deze problemen zelf op te gaan lossen.⁴⁹ Ook in ontwikkelingsstudies zijn burgerinitiatieven beschreven – hier aangeduid met de term *grassroots governance* – die in lokale gemeenschappen tot ontwikkeling komen bij afwezigheid van een sterke overheid en gestructureerde markt.⁵⁰ In een aantal landen is er de laatste tijd ook beleidsmatig veel aandacht voor burgerinitiatieven.⁵¹ In het Verenigd Koninkrijk heeft de coalitieregering van Tories en Liberal Democrats de ‘Big society’ als leidend thema van het regeerakkoord gekozen, dat gericht is op het versterken van lokale gemeenschappen ‘*that will take power away from politicians and give it to people*’. Duitsland kent geen landelijk beleidsprogramma dat lokale gemeenschappen beoogt te versterken, wat niet wegneemt dat hier allerlei lokale burgerinitiatie-

⁴⁸ Dekker, P. & J. den Ridder, 2011, Continu Onderzoek Burgerperspectieven, Kwartaalthema ‘Eigen verantwoordelijkheid’, p 21-40.

⁴⁹ Bang, H.P., E. Sørensen (2001), ‘The Everyday Maker: A New Challenge to Democratic Governance’, in: *Administrative Theory & Praxis*, 21:3, pp. 325-341.

⁵⁰ Ray, D.I., P.S. Reddy (2003), *Grassroots governance? – Chiefs in Africa and the Afro-Caribbean*, Calgary: University of Calgary Press; Baogang, H. (2003), ‘The Theory and Practice of Chinese Grassroots Governance: Five Models’, in: *Japanese Journal of Political Science*, 4:2, pp. 293-314.

⁵¹ Deze internationale vergelijking is mede gebaseerd op bijdragen van dr. H. Vakkala (Fi); prof. dr. J. Franzke (D), prof. dr. T. Bergstrom (S) en prof. dr. C. Copus (UK) aan het wetenschappelijke symposium ‘*Big society and small government: new partnerships at a local level*’ op 28 en 29 maart 2012 in Rovaniemi (Fi), en op latere e-mail correspondentie met de betreffende onderzoekers.

ven ontstaan die de demografische en economische krimp van het landelijk gebied het hoofd proberen te bieden. De ontvolking van landelijke regio's is ook in Finland een belangrijke reden om meer aandacht te besteden aan lokale burgerinitiatieven, al wordt er door een sterke overheidscentristische traditie vooral naar andere oplossingen voor deze problemen gezocht. Zweden is tenslotte een bijzonder geval: door de wijze waarop de verzorgingsstaatarrangements daar zijn georganiseerd krijgt het Big society-gedachtengoed er hoegenaamd geen voet aan de grond, wat ook geldt voor de ontwikkeling van burgerinitiatieven.

Verenigd Koninkrijk

Geïnspireerd op het werk van sociaal filosoof Philip Blond⁵² heeft de coalitieregering van David Cameron en Nick Clegg het *Big Society-Small Government*-credo centraal gesteld in het regeringsbeleid. Volgens het *Big Society*-denkzou de veerkracht van de samenleving drastisch zijn verminderd: verzorgingsstaat en marktwerking zou burgers passief hebben gemaakt waardoor zij niet meer actief deelnemen aan de samenleving en zich hier ook niet meer verantwoordelijk voor voelen.⁵³ Naast dit ideologische motief zijn er ook financiële redenen om de *Big Society* te omarmen. De Britse regering heeft zich gecommitteerd aan een forse bezuiniging op de overheidsuitgaven; om de maatschappelijke effecten hiervan te kunnen verzachten wordt een beroep gedaan de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van gemeenschappen. Het *Big Society*-beleidsprogramma richt zich op het versterken van lokale gemeenschappen (o.a. door decentralisatie van taken aan gemeenten) en het vermaatschappelijken van maatschappelijke dienstverlening, onder andere door het ondersteunen van maatschappelijke ondernemingen en het bevorderen van liefdadigheid en werk.⁵⁴ Hoewel het *Big Society*-beleid de veerkracht van de samenleving beoogt te versterken, kent het een sterke *top down* benadering. Er wordt er nauwelijks voortgebouwd op bestaande *bottom up* initiatieven. Of en in welke mate deze burgerinitiatieven bestaan en tot ontwikkeling komen, is eigenlijk nog onduidelijk. Om die reden is recent een *Big Society-audit* gestart dat burgerinitiatieven in kaart moet gaan brengen. *“For many years there have been initiatives by this and the previous government to increase engagement with the voluntary sector, increase philanthropic giving and open up public services. We thought it was important to understand what’s been happening in practice.”*⁵⁵

Duitsland

Anders dan het Verenigd Koninkrijk kent Duitsland geen nationaal beleidsprogramma dat burgerinitiatieven beoogt te stimuleren. Wel zijn er min of meer spontaan allerlei projecten van burgers, instellingen en bedrijven van de grond gekomen, vooral op het gebied van de stedelijke vernieuwing en plattelandsvernieuwing. Het gaat vaak om kunstenaars en kleine ondernemers⁵⁶ die het initiatief nemen om leegstaande gebouwen of industrieterreinen een nieuwe bestemming te geven, en later de wijkontwikkeling ter hand te nemen.⁵⁷ Vanwege dit pionieren in verlaten ruimtes, worden deze initia-

⁵² Blond, Ph. (2010), *Red Tory: How Left and Right have Broken Britain and How we can Fix It*, London: Faber and Faber.

⁵³ Voor empirisch tegenbewijs, zie: Hilton, M., J. McKay, N. Crowson, J.F. Mouhot (2010), *'The Big Society': civic participation and the state in modern Britain*, in: History and Policy: policy paper, <http://www.historyandpolicy.org/papers/policy-paper-103.html> (25/04/2012); zie ook: Andrews, R. (2011), 'Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital on Government Performance: Evidence from England', in: *Political Research Quarterly* 64, pp. 938-949.

⁵⁴ Lowndes, V., L. Pratchett (2012) 'Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the 'Big Society'', in: *Local Government Studies*, 38:1, pp. 21-40.

⁵⁵ Third Sector Magazine online, 18 -11-2011, <http://www.thirdsector.co.uk/go/news/article/1104891/audit-big-society-gets-way/> (20/04/2012).

⁵⁶ Mensen die zijn voortgekomen uit of nog verbonden zijn met de plaatselijke krakers-scene.

⁵⁷ Jähne, P., G.B. Christmann, K. Balgar (Hrsg) (2011) *Social Entrepreneurship: Perspektiven für die Raumentwicklung*, Hamburg: VS Verlag.

tiefnemers *Raumpioniere* genoemd: “ein Sammelbegriff für Akteure und kleine Mikro-Netze, die versuchen leer fallende oder aus älteren Nutzungsfunktionen herauskatapulierte Räume auf dem Land oder in der Stadt neu in Wert zu setzen.”⁵⁸ Ze zijn niet alleen te vinden in steden, maar in toenemende mate ook in dunbevolkte landelijke gebieden, waar door demografische én economische krimp nieuwe ruimte en mogelijkheden ontstaan voor deze pioniers.⁵⁹ *Raumpioniere* zijn vaak jonge ondernemers met een technische of creatieve achtergrond die de stad hebben verlaten om in het landelijke gebied met hun gezinnen een nieuw bestaan op te bouwen. Vooral in het landelijk gebied zijn veel voorbeelden te vinden van hun burgerinitiatieven, waarbij met inzet van vrijwilligers verdwenen publieke voorzieningen opnieuw worden opgebouwd: scholen, kinderopvang, energievoorziening en openbaar vervoer (*Bürgerbusse*). Deze initiatieven worden in de meeste gevallen ondersteund door lokale en regionale overheden. Bij de coproducties die zo ontstaan, zijn vaak ook maatschappelijke instellingen, bedrijven en vakbonden betrokken. Hiermee wordt voortgebouwd op een langdurige corporatistische traditie, waarbij vrijwilligersorganisaties (met name *Brandschutzvereine*) een belangrijke rol spelen in lokale gemeenschappen.⁶⁰

Finland

Net als het landelijke gebied in Duitsland, kampen grote delen van Finland met de gevolgen van demografische krimp. Vooral in dunbevolkte gebieden zet dit de publieke voorzieningen onder druk. Om die reden bepleit de huidige regering een grootschalige herindelingsoperatie, die het aantal gemeenten moet terugdringen van 340 naar 70. Finland kent een sterke verzorgingsstaat die vooral lokaal georganiseerd is (met taken op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, inkomensvoorziening en cultuur); de voorgestelde gemeentelijke schaalvergroting beoogt de kwaliteit en betaalbaarheid van die lokale verzorgingsstaat in stand te houden. Tegelijkertijd (en mede in reactie op deze plannen) worden de gevolgen van demografische krimp in de praktijk op een heel andere manier opgelost: niet door bestuurlijke schaalvergroting maar door vermaatschappelijking van maatschappelijke voorzieningen. Daarbij moet worden gedacht aan dorpsverenigingen die verantwoordelijkheid nemen voor culturele en recreatieve voorzieningen of kleine maatschappelijke ondernemingen die gezondheidszorgtaken voor hun rekening nemen.⁶¹ Deze vermaatschappelijking van de verzorgingsstaat begint in een aantal regio's – net als in Nederland – nu ook uitgangspunt te worden van gemeentelijk beleid. Hierbij worden de mogelijkheden onderzocht om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van verzorgingsstaatstaken te delen met dorpsverenigingen en stedelijke bewonersorganisaties.

Zweden

Dat de 'Big Society', maatschappelijk ondernemerschap en burgerinitiatieven nauwelijks een thema zijn in Zweden, heeft veel te maken met de manier waarop publieke voorzieningen hier georganiseerd zijn. Zweden kent een sterke verzorgingsstaat, die in tegenstelling tot veel andere verzorgingsstaten vooral lokaal georganiseerd is. Taken op het gebied van onderwijs, kinderopvang, welzijn en gezondheidszorg worden uitgevoerd door gemeenten, die dat in de meeste gevallen samen met in-

⁵⁸ http://web.tu-dresden.de/Darstellungslehre/_pdf/hauptstudium/bildsprache/ws0708_KerzigTanja-Raumpioniere.pdf (18/04/20012).

⁵⁹ Süske K. (2007), 'Raumpioniere im Niemandsland: lebendige Kulturpraxis für Peripherien und Zwischenlandschaften Teil I und II', in: *Nebenstrecke Februar/März*, pp. 2-4; 8-10.

⁶⁰ Laumann, E.O., F.U. Pappi (1976), *Networks of Collective Action: a perspective on community influence systems*, New York: Academic Press.

⁶¹ Pihlaja, R. (2010), *Kolmas sektori ja julkinen valta* (de macht van het maatschappelijk middenveld), Sastamala: Kirjapaino Oy; Raisio, H. (2010), *Embracing the Wickedness of Health Care: Essays on Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation*, Vaasa: Vaasan yliopisto.

woners doen.⁶² Dat is het tweede onderscheidende kenmerk van de Zweedse verzorgingsstaat: de grote inzet van vrijwilligers. Welzijns-, zorg- en andere instellingen kunnen rekenen op de inzet en betrokkenheid van inwoners. De uitvoering van verzorgingsstaat-taken is hier daarom meer maatschappelijk en minder sterk geprofessionaliseerd. Waar in Nederland en andere landen in reactie op New Public Management – hervormingen (meetbare doelstellingen, marktwerking en schaalvergroting) van onder op alternatieve zorgarrangementen tot stand zijn gekomen die meer maatwerkoplossingen mogelijk maken, is deze ontwikkeling in Zweden uitgebleven. Het idee dat een ‘Big Society’ om ‘small government’ vraagt wordt in ieder geval door de Zweedse praktijk gelogenstraft. Juist omdat de zorg voor maatschappelijke voorzieningen goed geregeld is, hebben burgers tijd om zich naast hun werk als vrijwilliger actief te zijn. Commentatoren en onderzoekers benadrukken dat de ‘Big Society’ in Zweden geen aandacht krijgt omdat ze daar in feite al bestaat.⁶³

Europese leerervaringen

Zoals deze internationale vergelijking laat zien, is de praktijk ten aanzien van burgerinitiatieven bijzonder divers. In de meeste gepresenteerde landen wordt toegewerkt naar andere verhoudingen tussen overheid en samenleving; niet alleen onder druk van overheidsbezuinigingen, maar ook als antwoord op acute maatschappelijke problemen. Dat laatste is vooral in Duitsland en in mindere mate ook in Finland het geval. In het Verenigd Koninkrijk worden burgerinitiatieven haast centraal opgelegd met een nog onduidelijk resultaat; in Zweden bestaat al een sterke lokale (vrijwilligers-) betrokkenheid bij maatschappelijke voorzieningen en zijn problemen niet van dien aard om daar veel aan te veranderen. Burgerinitiatieven blijken vooral op te bloeien in situaties waarvoor de Duitse term *Verelendunghet* beste past. Als er sprake is van een sterke *sense of urgency*, bijvoorbeeld omdat de kwaliteit van de leefomgeving verslechtert, maatschappelijke voorzieningen onder druk staan en de lokale overheid niet in staat is hier adequaat op te reageren, ontstaan er min of meer vanzelf maatschappelijke initiatieven om deze problemen aan te pakken. Een positieve visie hierop is dat de samenleving overal een grote veerkracht toont: maatschappelijke problemen worden in het vrije spel van maatschappelijke en economische krachten uiteindelijk vanzelf opgelost. Met een meer kritische blik kan daaraan worden toegevoegd dat dat niet vanzelf gaat, niet overal gebeurt, en pas als de problemen zo groot zijn dat het de vraag is of het laten voortbestaan ervan voor de overheid politiek aanvaardbaar is.

6. Nieuwe praktijken en nieuwe concepten

De praktijk van burgerinitiatieven en coproducties in het publieke domein onderscheidt zich op verschillende manieren van de klassieke vormen van politieke en maatschappelijke participatie. In feite gaat het om een combinatie van beide: binnen het verband van een organisatie of vereniging wordt lokale politiek bedreven, waarbij op een andere manier dan gebruikelijk plaatselijke belangen worden geformuleerd, behartigd en afgewogen, namelijk door in concrete projecten vorm te geven aan de ontwikkeling van de leefomgeving.⁶⁴ Door hun bijzondere kenmerken vragen burgerinitiatieven

⁶²Rothstein, B. (2001), ‘Social Capital in the Social Democratic Welfare State’, in: *Politics & Society* 29:2, pp. 207-241; Svallfors, S. (2004), ‘Class, Attitudes and the Welfare State: Sweden in Comparative Perspective’, in: *Social Policy & Administration*, 38:2, pp. 119-138.

⁶³ Fouché, G. (2010), ‘Is small government best for society? - Sweden offers a different view’, in: *The Guardian* 03-02-2010, <http://www.guardian.co.uk/society/2010/feb/03/sweden-alternative-government-view> (25-04-2012).

⁶⁴ Boogers, M. (2010), *Lokale politiek in Nederland: de logica en dynamiek van plaatselijke politiek*, Den Haag: Lemma, pp. 49.

om een nieuwe manier van kijken naar de relatie tussen burger-bestuur, die traditionele democratieopvattingen overstijgt.⁶⁵

Doe-democratie

Democratie gaat over de wijze waarop burgers hun samenleving vormgeven. Dat kan op verschillende manieren: door te stemmen, door te onderhandelen, door te discussiëren of door te doen.⁶⁶ Vaak denken we over democratie in termen van representatieve democratie, waarbij burgers vertegenwoordigers kiezen die namens hen belangen behartigen en gezaghebbende beslissingen nemen. Ook kan worden gedacht aan meer directe vormen van publieke besluitvorming, waarbij burgers via referenda keuzes kunnen maken over bepaalde thema's. Al deze vormen van democratie – gericht op het nemen van min of meer bindende en officiële beslissingen – zijn maar één kant van de zaak. Het vormgeven van de samenleving gebeurt namelijk ook op andere plaatsen en manieren, aangedreven door andere mensen. Buurtbewoners die gezamenlijk aan inbraakpreventie doen, die samen een speeltuintje opknappen, of een straatfeest organiseren; in dergelijke initiatieven wordt het publieke domein niet primair gevormd door kiezen, stemmen of inspreken – als stappen op weg naar officiële beslissingen – maar door concreet handelen en 'gewoon doen'. Burgerinitiatieven kunnen zo worden beschouwd als een vorm van democratie waarin het doen centraal staat: de doe-democratie.⁶⁷ Doen is ook een vorm van beslissen, ook al krijgt de beslissing hierbij zeker niet altijd een schriftelijke codificatie – in de vorm van een beschikking, contract of beleidsnotitie. Doeners in het publieke domein beslissen met hun acties echter wel degelijk hoe het publieke domein eruit komt te zien. Als democratie verwijst naar het volk (demos) dat regeert (kratos), dan verwijst de doe-democratie naar het volk dat regeert door 'simpelweg' te doen. Het gaat om burgers die door te doen laten zien waar ze staan. Als je een schone straat wilt, ga dan vegen; als je meer 'sociale cohesie' wilt, organiseer dan ontmoetingen; als je een verloederde speeltuin hebt, knap hem op. Dat betekent overigens niet dat er geen discussie plaatsvindt in de doe-democratie. Rondom de initiatieven wordt flink gepraat, maar het overleg is primair gericht op zaken 'praktisch' voor elkaar krijgen; en doorgaans geldt: hoe minder overleg in 'formele circuits' hoe liever.

Doe-democratie of diplomademocratie?

Het democratisch potentieel van burgerinitiatieven krijgt extra reliëf als deze doe-democratie wordt afgezet tegenover de 'diplomademocratie' van klassieke participatievormen. Omdat het discussiëren, onderhandelen en meedenken over beleid zich richten op een tamelijk abstract resultaat – een beleidsnota, een contract, een toekomstvisie – zullen mensen minder snel deelnemen als zij niet kunnen of willen omgaan met het hiervoor benodigde abstractieniveau. Er is (mede) hierdoor sprake van een 'diplomademocratie': er zijn weliswaar veel mogelijkheden tot participatie, maar omdat die slechts een kleine groep hoogopgeleiden trekken, worden hun belangen beter vertegenwoordigd dan die van laagopgeleiden.⁶⁸ De doe-democratie heeft dit nadeel niet, of in ieder geval minder.⁶⁹ Omdat het handelen zich hier richt op concrete en tastbare resultaten, blijkt het in de praktijk ook aantrek-

⁶⁵ WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁶⁶ Wijdeven, T.M.F. van de, F. Hendriks, M.J. Oude Vrielink (2010), *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: Nicis Institute.

⁶⁷ Zie hierover ook WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁶⁸ Bovens, M., A. Wille (2010), *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Van Stockum.

⁶⁹ Zie: Bakker, J., B. Denters & P.J. Klok (2011), Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie?, *Beleid en Maatschappij*, 38:4, pp. 402-418.

kelijk voor lager opgeleiden en anderen die zich bij klassieke participatievormen juist vaak afzijdig houden.⁷⁰

7. Politieke en bestuurlijke reflexen: dilemma's en lessen

Burgerinitiatieven zijn zeer gewenst, maar het is in de bestuurlijke praktijk niet altijd eenvoudig om ermee om te gaan. Ruimte geven aan initiatiefrijke inwoners die samen besluiten een probleem in hun leefomgeving op te lossen, staat soms op gespannen voet met politieke en bestuurlijke routines. Lokale politici, bestuurders en ambtenaren zijn meestal sterk geneigd om in de omgang met burgerinitiatieven gemeentelijke beleidsdoelstellingen centraal te stellen, hetgeen zich niet gemakkelijk verhoudt met het gegeven dat een burgerinitiatief een initiatief van burgers is. Initiatieven van burgers ontstaan regelmatig 'spontaan', laten zich niet afdwingen en kennen een eigen doelstelling. Bij burgerinitiatieven ligt het primaat in principe bij de burger, maar het bestuur geeft dat primaat niet altijd gemakkelijk uit handen. Dit brengt een aantal spanningen en dilemma's met zich mee.

Beleidsinstrument of beleidsobstructie?

In gemeenten heerst een sterke reflex om burgerinitiatieven instrumenteel te benaderen, waarbij de inzet van inwoners wordt gezien als een middel om beleidsdoelen te kunnen realiseren. Niet alleen het stimuleren en ondersteunen van burgerinitiatieven wordt onderdeel van het gemeentelijke beleid, maar meestal ook het burgerinitiatief zelf.⁷¹ Burgerinitiatieven worden door ambtenaren opgespoord, waar nodig gelegitimeerd, beoordeeld op beleidsrelevantie, ingepast in bestaand beleid en gereed gemaakt voor politieke besluitvorming.⁷² Burgerinitiatieven worden gezien als beleidsinstrument of als beleidsobstructie; en in beide gevallen staan de bestaande beleidskaders centraal. Afhankelijk van de vraag of een burgerinitiatief gewenst en juridisch toelaatbaar is, worden ze ondersteund, toegelaten, ontmoedigd of verboden. Meer passieve reacties zoals negeren of gedogen zijn ook mogelijk, maar hier wordt in de regel nauwelijks voor gekozen. De bestuursstijl van veel gemeenten is – anders dan hun beleidsnota's soms doen geloven – vaak meer dirigerend dan dienend.⁷³ Burgerinitiatieven worden eerder in de beleidskaders gepast dan andersom: beleidskaders worden niet snel opgerekt of heroverwogen als burgerinitiatieven daarom vragen.

⁷⁰ Wijdeven, T.M.F. van de, F. Hendriks (2009), 'A little more action, a little less conversation: real-life expressions of vital citizenship in city neighborhoods', in: J.W. Duyvendak, F. Hendriks, M van Niekerk (eds.), *City in sight: Dutch dealings with urban change*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 121-141; Hazeu, C.A. (2004), 'Nabije democratie', in: E.R. Engelen, M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie, democratie voorbij de staat*, WRR-verkenningen nr. 4, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 79-93.

⁷¹ Oude Vrielink, M., I. Verhoeven (2011), 'Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid', in: *Beleid en Maatschappij*, 38:4, pp. 377-387.

⁷² Blom, R., G. Bosdriesz, J. van der Heijden, J. van Zuyl en K. Schamp (2010), *Help een burgerinitiatief! - De faciliterende ambtenaar: werkboek met informatie, suggesties en tips voor gemeenteambtenaren die te maken hebben met initiatieven van burgers*, Den Haag: BZK.

⁷³ Drückers, M., I. Pröpper (2011), 'Zelfredzaamheid in crisistijd', in: *Openbaar Bestuur* 21:10, pp. 24-28.

Tabel 2: Bestuurlijke afwegingen ten aanzien van zelfredzaamheid⁷⁴

Bestuurlijke wenselijkheid	Wenselijk	Neutraal	Onwenselijk
<i>Juridische toelaatbaarheid</i>	(actieve rol bestuur)	(passieve rol bestuur)	(actieve rol bestuur)
<i>Conform wetten en regels</i>	Ondersteunen, aanmoedigen	Negeren, laten gebeuren	Ontmoedigen
<i>In strijd met wetten en regels</i>	Uitzonderingmaken, toestaan	Gedogen	Handhaven

Alleen maar brave burgers?

In het beleid ten aanzien van burgerinitiatieven is de neiging vaak om de schijnwerper te richten op de 'brave burgers' die vooral meedenken met beleid en een 'conformerende zelfredzaamheid' aan de dag leggen, zo is een regelmatig gehoorde kritiek.⁷⁵ Daarmee kunnen vervelende burgers die niet zozeer mee- maar vooral *tegen*denken buiten beeld blijven. In ieder geval kan er (bedoeld of onbedoeld) een discursief onderscheid ontstaan tussen de goede burger als partner van de overheid en de toch-iets-minder-goede burger als tegenwerker van de overheid. Deze beelden en ideeën werken ook door in concreet beleid, ze kunnen zorgen voor een 'morele voorsortering' op gedrag en inhoud: bepaald gedrag en bepaalde thema's krijgen meer beleidsaandacht en worden door de overheid financieel of praktisch ondersteund en gestimuleerd. Sommigen wijzen op de gevaren hiervan.⁷⁶ Net zoals concurrentie noodzakelijk is voor een vrije markt, is het voor een veerkrachtige samenleving nodig dat de 'afwijkende burger' wordt gehoord.⁷⁷

Omarmen of verstikken?

Een andere probleem van het vooropstellen van de beleidsdoeleinden van de overheid, is dat het initiatieven kan frustreren en belemmeren. De gretigheid waarmee burgerinitiatieven worden omarmd kan een heel beklemmende uitwerking hebben op deze initiatieven. Als burgerinitiatieven door bestuurders worden gestimuleerd en door ambtenaren en professionals worden ondersteund, krijgen inwoners na verloop van tijd al snel het gevoel dat hen het initiatief ontnomen wordt. Het omarmen van burgerinitiatieven kan in de praktijk soms een verstikkende omhelzing blijken. In de omgang met burgerinitiatieven is het daarom steeds de kunst om genoeg ruimte te laten voor de eigen ideeën en werkwijzen van bewoners. Het concreet en passend omgaan met de spanning tussen de logica van het beleidssysteem enerzijds en de logica van de leefwereld van burgers anderzijds is daarom een belangrijk aandachtspunt.⁷⁸

⁷⁴ Naar: Drückers, M., I.Pröpper(2011), 'Zelfredzaamheid in crisistijd', in *Openbaar bestuur*, 10-2011, pp. 24-28.

⁷⁵ Drosterij, G., R. Peters (2011), 'De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid', in: *Beleid en Maatschappij*, 38:4, pp. 456-472.

⁷⁶ Zie bijvoorbeeld: Schinkel, W. (2007), Tegen 'actief burgerschap', in: *Justitiele verkenningen*, 33(8), 20.

⁷⁷ Van Gunsteren, H.R. (2008), 'De valkuilen en misverstanden als Vadertje Staat zijn inwoners wil opvoeden tot burgerschap', in: *NRC-Handelsblad*, 15 maart; Zie ook de WRR (2012), die het heeft over burgers die de overheid 'tegenspel' bieden.

⁷⁸ Zie ook: WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Lessen uit de praktijk – meer dan ‘ruimte laten’

Verschillende casestudies naar het verloop en de uitkomsten van burgerinitiatieven laten zien dat er belangrijke bestuurlijke randvoorwaarden zijn om burgerinitiatieven en coproducties in het publieke domein tot ontwikkeling te laten komen. Hierbij is het veelgehoorde mantra ‘ruimte laten voor burgers’ een goed startpunt, maar het is niet genoeg. Het gaat om méér dan alleen ruimte laten, het gaat om daadwerkelijk ‘afstemmen op de burger’. Daarbij blijkt het in het organiseren van een veerkrachtige doe-democratie soms uit te maken of het om de kleinschalige en kortlopende projecten van de eerdergenoemde *projectentrekkers* gaat, of om meer omvangrijke en langdurige projecten van *buurtbouwers*.⁷⁹

- *Bewegingsruimte*: ruimte alleen is niet voldoende, maar het is wel een essentieel startpunt. Om zaken voor elkaar te krijgen is bewegingsruimte voor de initiatiefnemer cruciaal; laat ‘doeners’ vooral doen. Regels en procedures hebben doorgaans geen erg vitaliserende werking hebben op doeners en hun projecten. De ervaring leert dat een gevechtje met de gemeentelijke (of anderzootige) bureaucratie op zijn tijd ook energie kan geven (mits het gevecht gewonnen wordt natuurlijk), maar het moet niet te vaak voorkomen en ook niet te lang duren. Enige vorm van overleg en afstemming rondom het doen is natuurlijk prima (en ook noodzakelijk), maar een teveel aan overleg met bijvoorbeeld de gemeente en constante afstemming over procedures is uiteindelijk dodelijk voor het tempo – en vaak ook voor het humeur van de doeners.
- *Samenwerking*: Het tweede element dat wezenlijk is voor succes van de initiatieven, is samenwerking in de opzet en uitvoering van initiatieven en projecten. Zoals gezegd: doeners kunnen het doorgaans niet alleen. En: ze *willen* het vaak ook niet. Iets samen op poten zetten is praktisch – je kunt niet alles zelf, maak vooral ook gebruik van expertises van anderen (ook van professionals) – en het is ook ‘gewoon leuk’ om ergens samen voor te gaan. Dat wil overigens niet zeggen dat de bewoners in de projecten en initiatieven door professionals ook meteen als ‘collectieven’ benaderd dienen te worden. Waar veel opbouwwerk gericht is op (doel)groepen, is voor het stimuleren van ‘doeners’ een op individuen gerichte benadering vaak meer passend. De kracht en logica van doe-projecten is immers dat er één of enkele voortrekkers zijn. Deze kartrekkers zorgen voor de energie en vaart in de initiatieven en zijn voor ‘externen’ een natuurlijk aanspreekpunt. Overigens: de toewijding en motivatie van de initiatiefnemers is een kracht, maar ook een kwetsbaarheid van de doe-initiatieven. Wanneer de initiatiefnemer er bijvoorbeeld mee stopt is er een grote kans dat dit het begin van het einde van het project of initiatief inluidt.
- *Aandacht*: Een derde belangrijke element is aandacht. Aandacht is een belangrijke brandstof voor nagenoeg alle vrijwilligers – en dus ook voor de ‘doeners’. Het gaat dan om aandacht en waardering voor de initiatieven en voor de inzet. Aandacht van de (lokale) media, maar zeker ook (en dat is lichtelijk paradoxaal) van ‘de instituties’: bestuurders, politici, professionals. Een gevoel van waardering is goed voor het moreel van de betrokkenen. Het gaat dan bijvoorbeeld om relatief eenvoudige zaken als ‘je gezicht laten zien’ op betekenisvolle bijeenkomsten, of een persoon-

⁷⁹Vermeij, L., A. Steenbekkers (2011), ‘Gekweekte *grass roots*’, in: E. van den Berg, P. van Houwelingen, J. de Hart (red.) *Informele groepen: verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*, Den Haag: SCP, pp. 119-129; R. Kleinhans, G. Bolt (2010), *Vertrouwen houden in de buurt: verval, opleving en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*, Den Haag: Nicis Institute; Oude Vrielink, M.J., T.M.F. van de Wijdeven (2008), ‘Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken?’, in: *Bestuurswetenschappen* 62:2, pp. 66-83 (2008); Hendriks, F., P.W., Tops (2002), *Het sloeg in als een BOM: vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*, Tilburg: UvT.

lijk e-mailtje wanneer er een (bescheiden) succes is behaald. Gepaste aandacht – op de momenten dat het er toe doet – is hierbij de kern; in welk vorm dat is gegoten is context- en persoonsgebonden. Veel doeners zijn er overigens erg bedreven in om de aandacht zelf te regelen.

- *Sense of urgency en politiek-bestuurlijke back-up voor buurtbouwers:* Voor de meer omvangrijke en langlopende projecten van de *buurtbouwers* is het van groot belang dat er een behoorlijke mate van maatschappelijke druk cruciaal om een initiatief op te starten en aan de gang te houden. Er moet een *sense of urgency* zijn dat zaken structureel moeten veranderen – bijvoorbeeld een breed gedeeld gevoel dat de buurt snel achteruit gaat. Om er voor te zorgen dat betrokkenen ook echt de urgentie van de situatie voelen, kan een latent aanwezige urgentie opnieuw ‘geconstrueerd’ worden. Het scherp verwoorden van wat er aan de hand is en waarom het zo belangrijk is om ergens de schouders onder te zetten wil wel eens helpen. Dit kan de buurtbouwer zelf doen, maar ook iemand anders. Deze ‘maatschappelijke druk’ helpt bij het handhaven van een hoog actietempo. Om mensen te motiveren en activeren helpt het tevens als er een gedeelde visie is: een verhaal dat duidelijk maakt waarom een initiatief waardevol is en dat betekenis geeft aan de participanten. Een krachtig beeld of gedeelde visie kan dan soms sterker zijn dan (nogmaals) praten over hoe slecht het gaat in de wijk. Buurtbouwers hebben soms hulp of ‘rugdekking’ nodig van iemand in de lokale overheid met een zekere positionele macht. Deze persoon is een soort *mecenas*, een beschermer of supporter op gepaste afstand, die door- en voortgang van het proces verzekert en zorgt dat de buurtbouwer zich kan focussen op het initiatief. Zo nu en dan kan de betreffende rugdekker achter het initiatief gaan staan als het (in de politiek of in de media) onder vuur ligt, of kan hij/zij een *bypass* organiseren langs de bureaucratie heen om de vaart erin te houden (met medewerking van een wethouder kunnen procedures soms sneller gaan dan wellicht gedacht).
- *Een gedeeld idee en professionals die ‘er zijn’ voor projectentrekkers:* De kleinschaliger projecten van de projectentrekkers hebben geen sterke *sense of urgency* nodig, maar wel een gedeeld, overzichtelijk en concreet idee(tje) over hoe de leefomgeving kan worden verbeterd. Het schetsen van een beeld van het gewenste eindresultaat helpt de projectentrekker om een kleine groep bewoners te inspireren om aan het project deel te nemen; om er gezamenlijk ‘voor te gaan’ en de schouders er onder te zetten. Zoals gezegd: er hoeft niet per se een heel zwaar en serieus probleem of vraagstuk te spelen, het mogen kleine irritaties zijn of juist ook ‘gewoon leuke ideeën’. Enige extra ondersteuning van professionals kan soms van pas komen. Het gaat dan niet alleen om ambtenaren die meehelpen bij bijvoorbeeld het verkrijgen van een vergunning, maar ook om professionals op straat, zoals opbouwwerkers en buurtregisseurs. Zij kennen de logica van kleine projecten (vaak hebben ze zelf verschillende projecten getrokken) en kunnen onervaren projectentrekkers ondersteunen in de opstartfase, of ze uit de brand helpen als het project vastloopt.⁸⁰ In die ondersteuning is het vertrekpunt de belevingswereld van de initiatiefnemer: het gaat om zijn/haar idee en de manier waarop hij of zij dat idee graag wil verwezenlijken. Niet alle ideeën zijn meteen vanaf het begin even goed doordacht en uitgekristalliseerd; enige ‘bijsturing’ kan dan wenselijk zijn. Waar de initiatieven van de buurtbouwers soms directe politieke of ambtelijk rugdekking nodig hebben, is dit doorgaans niet nodig bij de wat kleinschaliger ini-

⁸⁰ Zie: Oude Vrielink, M.J., T.M.F. van de Wijdeven (2008), ‘Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken?’, in: *Bestuurswetenschappen* 62:2, pp. 66-83.

tiatieven van de projectentrekkers. Vaak volstaat een interventie van de specifieke professional die het initiatief ondersteunt. De ‘rugdekking’ van ondersteunende professionals ligt meer op het vlak van *empowerment*. Door bewoners op de juiste momenten vertrouwen te geven in het eigen kunnen en als breekijzer te fungeren wanneer bewoners niet zelf toegang kunnen krijgen tot instanties die nodig zijn voor het realiseren van het project. Op cruciale momenten kan het ook helpen dat een wijkambtenaar bijspringt.

Naast de vaak toch in eerste instantie instrumentele ondersteuning van burgerinitiatieven, is vanuit de instanties vooral ook een persoonlijke invulling van de ondersteuning belangrijk: gemeente aandacht voor en échte interesse in de bewoner en zijn initiatief; ‘er zijn’ voor burgers op een gemeente wijze.⁸¹ Deze persoonlijke betrokkenheid blijkt veel bewoners te motiveren om zich in te spannen voor hun wijk en ook op de lastige momenten hun initiatief door te zetten. En hier geldt een zekere wederkerigheid: doorgaans krijgt men er als professional ook waardering voor terug. Juist deze persoonlijke benadering is wezenlijk in een tijd waarin burgerinitiatieven vaak instrumenteel benaderd worden door overheden. Door de ondersteuning van de initiatiefnemers af te stemmen op de zaken die bij hén leven en hén bezighouden, wordt bewaakt dat zij intrinsiek gemotiveerd blijven en wordt ook voorkomen dat initiatiefnemers zich overvraagd voelen of juist het gevoel krijgen dat de professional het initiatief overneemt.

8. Besluit: naar een veerkrachtig bestuur in de doe-democratie?

In de veelkleurige praktijk van burgerinitiatieven toont de samenleving een grote mate van veerkracht. Om verschillende ideologische en praktische redenen, en omdat de samenleving er zelf om vraagt, wordt getracht aan deze initiatieven meer ruimte te geven. Daarbij zijn vooral gemeenten aan zet. Niet alleen in Nederland, maar ook in veel andere Europese landen. Het vertrouwen op en versterken van de veerkracht van de samenleving vraagt om een heel andere rol en opstelling van de overheid. Bij burgerinitiatieven in de doe-democratie ligt het primaat immers bij de burger, wat het primaat van de politiek op verschillende manieren onder druk zet. Toch is het niet zo dat een ‘Big Society’ meteen een ‘Small Government’ veronderstelt. Ervaringen in Zweden en vooral de ervaringen die zijn opgedaan verschillende burgerinitiatieven in Nederlandse stadswijken en dorpen, laten zien dat zij het niet zonder aandacht en ondersteuning van bestuurders en professionals kunnen stellen.

Een (lokale) overheid die in staat is goed af te stemmen op de initiatiefnemende – en soms dus ook eigengereide en dwarse – burgers heeft in de huidige tijd én de nabije toekomst een voorsprong in termen van bestuurlijke veerkracht. Het betekent wel dat des overheid niet moet vervallen in klassieke reflexen: ‘overnemen’, ‘inzetten voor beleidsdoelen’ en louter aandacht hebben voor ‘brave burgers’. In Nederland is een fors potentieel aan vrijwillige inzet aanwezig, maar deze burgers zijn niet ‘zomaar’ voor vanalles en nogwat ‘inzetbaar’. Wat opvalt is dat de nabije leefomgeving nog de meeste aanknopingspunten voor activering lijkt te bieden, maar tegelijkertijd is de Nederlandse burger erg kritisch over een overheid die hen wil ‘activeren’ voor met de eigen beleidsdoelen. Tracht

⁸¹ Zie: Oude Vrielink, M.J. & T.M.F. van de Wijdeven (2011), Ondersteuning in vieren. Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 438-455.

oprecht af te stemmen op de burger, waarbij het van nut kan zijn te beseffen dat buurtbouwers soms een andere benadering vragen dan projectentrekkers.

De overheid draagt bij aan *grassroots governance* projecten en participeert in nieuwe coproducties in het publieke domein, en ontwikkelt daarin – met vallen en opstaan – een nieuwe bestuursstijl in de doe-democratie, die meer behelst dan simpelweg ‘loslaten’ of ‘ruimte geven’ aan bewoners. Dit alles is zeker niet makkelijk, maar met dit essay hopen we de contouren in deze zoektocht weer wat scherper te hebben getrokken.