

Februari 2015

# RAPPORT

## Doe-democratie: niche, visie of hype?

### Auteurs

Chris Roorda  
Marieke Verhagen  
Derk Loorbach  
Frank van Steenbergen

### In opdracht van

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties



## Inhoud

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | Introductie .....   | 3  |
| a)   | Context.....  | 3  |
| b)   | Vraagstelling.....  | 3  |
| c)   | Werkwijze .....   | 4  |
| d)   | Opbouw rapport .....  | 4  |
| II.  | Veranderende verhoudingen.....  | 5  |
| a)   | Afbakening van het systeem.....                                       | 5  |
| b)   | Een historisch perspectief.....                                       | 7  |
| c)   | De huidige status-quo .....   | 8  |
| d)   | Verhoudingen onder druk: macro-ontwikkelingen .....                   | 8  |
| e)   | Indicaties voor verandering .....                                     | 9  |
| f)   | Synthese: een volgende fase dient zich aan .....                      | 9  |
| III. | De aard en potentie van de doe-democratie.....                        | 11 |
| a)   | De aard van de doe-democratie .....                                   | 11 |
| b)   | Perspectieven op de doe-democratie.....                               | 12 |
| c)   | Potentie van de doe-democratie .....                                  | 14 |
| IV.  | Mogelijke obstakels voor ontwikkeling van de doe-democratie .....     | 16 |
| a)   | Gebrekkige positionering en botsende beloftes.....                    | 16 |
| b)   | Koppeling doe-democratie aan bezuinigingen .....                      | 17 |
| c)   | Gebrekkige rekenschap van inherente spanningen.....                   | 17 |
| d)   | Groei pijn: Nederland is nog niet ingericht op de doe-democratie..... | 18 |
| V.   | Bouwstenen strategie .....  | 20 |
| a)   | Positionering van de doe-democratie.....                              | 20 |
| b)   | Gaan waar het schuurt: inzetten op de periode voorbij de hype.....    | 21 |
| c)   | Naast “ doe-repertoire” ook “denk-repertoire” op te bouwen.....       | 22 |
| d)   | Naast de doe-democratie: experimenteren met de democratie .....       | 22 |
|      | Bijlage A: Bronnen.....   | 23 |
|      | Literatuur .....  | 23 |
|      | Overige bronnen .....   | 24 |

## I. Introductie

### a) Context

Het rommelt en bruist in de verhouding tussen burgers, bedrijven en overheden. We zien nieuw maatschappelijk initiatief<sup>1</sup> op allerlei terreinen ontstaan, bijv. via de herontdekking van de coöperatie en de opkomst van het ‘sociaal ondernemerschap’. Tegelijk dichten overheden burgers een steeds meer zelf- en samenredzame rol toe als het gaat om zorg, welzijn en participatie onder de noemer van de ‘participatiesamenleving’.

Vanuit een meer historisch perspectief is de verschuiving in het denken over de rol van de overheid in de samenleving al een langere tijd gaande. Er lijkt nu echter wel een andere dynamiek te ontstaan: waar eerst vooral de markt meer en meer ruimte kreeg en innam in de maatschappelijke ordening, wordt nu de gemeenschap en het maatschappelijk middenveld ook (weer) in toenemende mate gewaardeerd. Onder andere door externe factoren (bijvoorbeeld informatietechnologie, economische crises en toenemende zorgen rond milieu en grondstoffen) en door zichzelf versterkende dynamiek krijgt deze omslag snelheid. Dat leidt tot toenemende weerstanden, spanningen en onzekerheden, bijv. hoe ver de zelfredzaamheid van burgers reikt, in hoeverre overheden in staat zijn ook met voor hen ongewenste participatie om te gaan, en vooral ook hoe in de nieuwe verhoudingen tot effectieve sturing en coördinatie te komen. Juist ook de diversiteit, waarbij afhankelijk van de problemen en opgaven de meest effectieve sturingsmechanismen gevonden moeten worden, maakt het voor overheden uitdagend om hierin positie te kiezen.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) speelt vanuit de Rijksoverheid een belangrijke rol in het zoeken hoe om te gaan met deze veranderingen. Het ‘team doe-democratie’ ondersteunt op allerlei punten overheden, ontwikkelt netwerken en bereid het beleid voor van het kabinet. Dit doet het o.a. door het zichtbaar maken van maatschappelijk initiatief, stimulering van leerprocessen en door experimenten met nieuwe werkwijzen te ondersteunen. In die zin probeert dit team vorm te geven aan meer directe democratie en de nieuwe rollen van overheden als deelnemer, facilitator en partner in dit soort processen. Tegelijkertijd vormt dit team nog een niche binnen een bredere context die nog veel meer georganiseerd is als centrale overheid gericht op regelen, regisseren en richtinggeven.

Het team doe-democratie van BZK heeft DRIFT gevraagd om deze verschuivingen te duiden vanuit een perspectief van transitie en te adviseren wat voor rol BZK kan spelen om die transitie verder te brengen.

### b) Vraagstelling

Dit rapport bevat een analyse van de maatschappelijke context, een duiding van de potentie van die zogenoemde doe-democratie en de spanningen die de (mogelijke) opkomst hiervan met zich meebrengt. We hebben hierbij de volgende vragen als uitgangspunt genomen:

- Hoe is de verschuivende verhouding tussen burgers, bedrijven en overheden te bezien vanuit transitieperspectief?
- Wat is vanuit dit perspectief de potentie van wat in de kabinetsnota ‘Doe-democratie’ als zodanig wordt aangeduid?
- Wat kan BZK doen om (verder) in te spelen op de geduide potentie?

---

<sup>1</sup> Onder maatschappelijk initiatief verstaan we activiteiten, waarbij (groepen van) burgers en/of bedrijven zich inzetten voor een taak of belang waar zij zelf en/ of anderen een publieke waarde aan toekennen; dit kan betaald of onbetaald zijn en non-profit of winstgevend mits de publieke waarde leidend is voor handelen. (losjes gebaseerd op de definitie in (Raad voor de financiële verhoudingen, 2014)).

c) *Werkwijze*

We hebben onze duiding en advies deels gebaseerd op onze eigen ervaringen met transitieprocessen op nationaal en lokaal niveau. Natuurlijk hebben we voor onze analyse ons ook verdiept in de recente literatuur rond dit thema. Om ons te voeden met inzichten uit de praktijk hebben we daarnaast een vijftal interviews afgenomen en een discussie-sessie georganiseerd met deelnemers die professioneel betrokken zijn bij de duiding en ondersteuning van maatschappelijk initiatief (zie bijlage A).

d) *Opbouw rapport*

In het tweede hoofdstuk beschrijven we de maatschappelijke verhoudingen tussen staat, markt, middenveld en gemeenschap in Nederland. We gaan in op hoe deze de afgelopen eeuw zijn veranderd en ook nu weer aan het veranderen lijken te zijn. Vervolgens introduceren we in het derde hoofdstuk het begrip doe-democratie als begrip dat vanuit overheidswege wordt gebruikt om de vermeende opkomst van maatschappelijk initiatieven te duiden. We gaan in op hoe deze duiding op zeer verschillende manieren wordt ingevuld. En geven een visie op de toekomstige potentie van de doe-democratie.

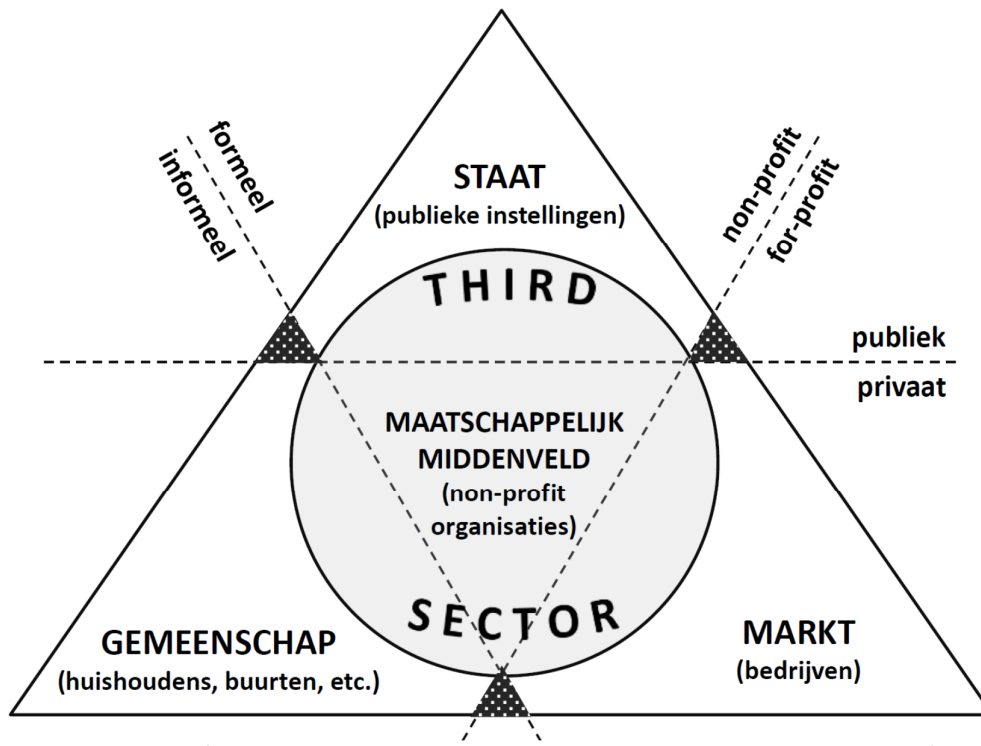
In het vierde hoofdstuk bekijken we mogelijke obstakels voor een toenemende rol van maatschappelijk initiatieven in de Nederlandse maatschappij, die achtereenvolgens te maken hebben met gebrekkige positionering, de bezuinigingsagenda, miskennis van inherente spanningen en veranderende rollen. Tot slot introduceren we een viertal punten waar, volgens ons, BZK en andere betrokken partijen de komende jaren werk van zouden moeten maken om beter in te kunnen spelen op de potentie van de doe-democratie.

## II. Veranderende verhoudingen

### a) Afbakening van het systeem

Voordat we ingaan op het begrip en de duiding van de zogenoemde ‘doe-democratie’ bekijken we eerst de maatschappelijke dynamiek in bredere termen. In dit hoofdstuk richten we ons op de verschuivingen in maatschappelijke verhoudingen tussen staat, markt, middenveld en gemeenschap in Nederland.

Binnen die verschuiving kijken we naar de ordende logica's van de diverse posities in de inrichting van onze maatschappij. Om dit te duiden, gebruiken we het recente werk van Avelino en Wittmayer (2014). Zij bouwen een multi-actor perspectief voor transitie-studies op aan de hand van vier verschillende ‘sectoren’ en hun bijbehorende logica, zie onderstaand figuur<sup>2</sup>.



Figuur 1: Ordende logica's van de diverse posities in de inrichting van onze maatschappij. Bron: (Avelino en Wittmayer 2014, gebaseerd op Evers en Laville 2004, Pestoff 1992).

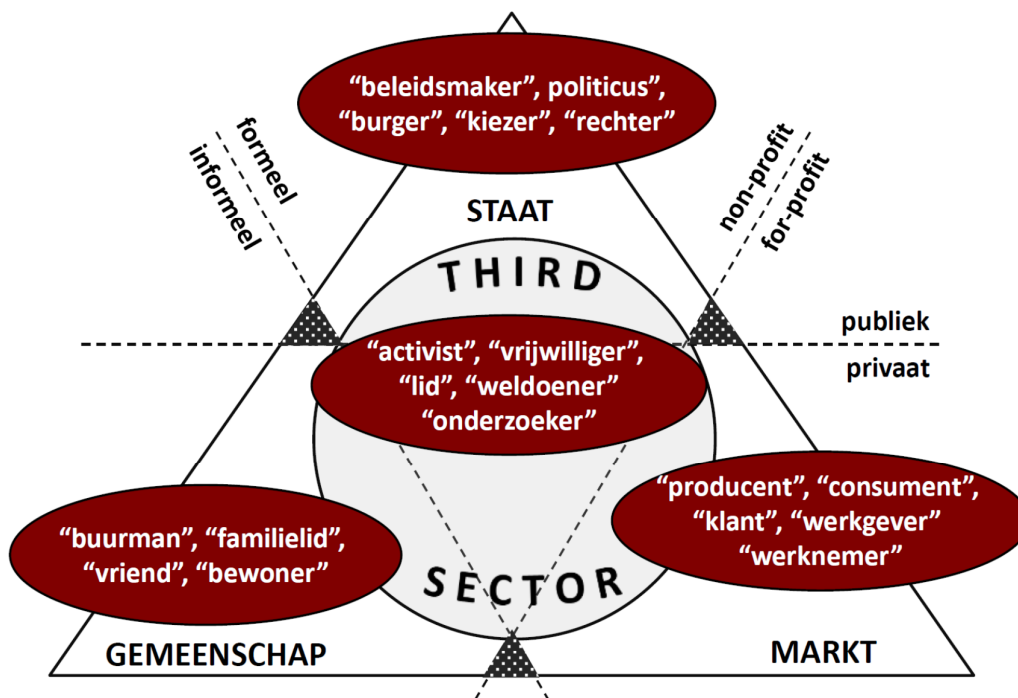
Dit perspectief onderscheid drie scheidslijnen (Avelino & Wittmayer 2014), te weten 1) informeel en formeel, 2) winstgevend en niet-winstgevend en 3) publiek en privaat. Op basis daarvan worden vier verschillende institutionele logica's onderscheiden: de staat, de markt, de gemeenschap en het maatschappelijk middenveld. De conceptualisering hiervan is weergegeven in tabel 1. Merk op dat het maatschappelijk middenveld geconceptualiseerd is als een intermediaire sector tussen de drie anderen en de non-profit sector omvat, maar ook allerlei andere organisaties die de grenzen van profit en non-profit, publiek en privaat en formeel en informeel doorbreken (zoals sociale ondernemers, universiteiten of coöperatieven).

<sup>2</sup> Zij baseren dit onderscheid in actoren op het 'Welfare Mix'-schema door Evers en Laville (2004) en Pestoff (1992).

| Sectoren                          | Conceptualisering                                       | Typering  |
|-----------------------------------|---|---|
| <b>Staat</b>                      | Formeel, publiek, non-profit                            | Onpartijdig, democratisch, inclusief, degelijk, bureaucratisch, betrouwbaar, langzaam, star, onpersoonlijk, legitiem, verantwoording. |
| <b>Markt</b>                      | Formeel, privaat, for-profit                            | Efficiënt, innovatief, korte termijn, kil, winstgedreven, onpersoonlijk, verleidelijk, flexibel.                                      |
| <b>Gemeenschap</b>                | Informeel, privaat, non-profit                          | Persoonlijk, sociaal, eigen kring, spontaan, amateuristisch, gedreven.  |
| <b>Maatschappelijk middenveld</b> | Formeel, privaat, non-profit, plus grensoverschrijdend. | Idealistisch, zowel persoonlijk als bureaucratisch, maatschappelijke waarde.  |

Tabel 1 Conceptualisering van de vier verschillende sectoren, en enkele typering.

In tabel 1 benoemen we ook enkele typische karakteristieken die aan elk van de sectoren worden toegeschreven. Staat of middenveld, gemeenschap of markt: elk heeft voor- en nadelen, die afhankelijk van de context zwaarder of minder zwaar wegen. De mate waarin deze logica's domineren is niet statisch, hier gaan we verderop nader op in. Het zijn geen losstaande bastions: één persoon kan tegelijkertijd meerdere rollen bekleden binnen de verschillende sectoren (zie figuur 2).



Figuur 2: Voorbeelden van rollen in de verschillende sectoren. Bron: (Avelino & Wittmayer 2014)

Met dit model kunnen we de setting rondom de doe-democratie beter begrijpen. Vooral door ons te richten op wat Avelino en Wittmayer 'de derde sector' noemen – naast de staat en markt. Die sector maakt een beter begrip van machtsrelaties en worstelingen tussen formele en informele entiteiten mogelijk. Ook stelt het ons in staat om een tweedeling te onderscheiden van aan de ene kant markt en staat en aan de andere kant de meer informele gemeenschappen en maatschappelijk middenveld. Waar deze laatste twee in de laatste decennia zijn uitgekled en onderschat door de dominante staat- en marktlogica, zien we momenteel juist een herwaardering van het (meer informele en netwerk) maatschappelijk initiatief dat gericht is op collectieve doelen. Participatie, burgerschap en zelforganisatie worden omarmd.

Vervolgens is het de vraag *waarom* neens het roer zouden overnemen in een wereld die decennia lang is gedraaid op die staat- en marktlogica. En zijn lokale gemeenschappen en het middenveld überhaupt in staat om aan die roep te voldoen? En worden niet slechts de initiatieven gewaardeerd die passen in de bezuinigings- en privatiseringsretoriek van een hervormende verzorgingsstaat? Dit soort politieke vragen rijzen op bij de herwaardering van het maatschappelijk initiatief.

Deze ontwikkelingen passen in de bredere trend van een opkomende netwerk-governance. Zo gaan netwerken van bewoners en ondernemers voor en met elkaar activiteiten overnemen die plaatshebben in het publieke domein, terwijl de bureaucratie een stapje terug doet. Oftewel, het wordt steeds belangrijker om deze verouderde categorieën te herdefiniëren naar het huidige tijdsbeeld. Voordat we zover zijn, plaatsen we dit model in een historisch perspectief.

#### b) Een historisch perspectief

Als context voor de huidige ontwikkelingen schetsen we in vogelvlucht de ontwikkeling van de verhoudingen tussen de eerder genoemde institutionele logica's gedurende de laatste eeuw.

##### *1900 – 1960: Van dominant middenveld naar opmars van de staat*

Begin twintigste eeuw was veel van het maatschappelijk initiatief nog lokaal en door kerkelijke instituties georganiseerd: instellingen, gemeenschappen, fabrieken en ondernemers ontfermden zich over lokale goederen, collectieve regelingen en gebieden. Zowel lokale gemeenschappen als het maatschappelijk middenveld waren sterk gesteund op religieuze inzichten. Door de toenemende industrialisering van steden en andere ontwikkelingsgebieden kwam een meer marktgerichte visie steeds meer op de voorgrond. In de aanloop naar de verzorgingsstaat waren het de inwoners van Nederland zelf die onderling zorg droegen voor elkaar en voor meest basale levensvoorwaarden. Begin 20<sup>e</sup> eeuw daagde het bij fabrikanten en gegoede burgers dat betere leefomstandigheden tot hogere productie en meer hygiëne voor iedereen zou leiden. We zien hier morele en economische motieven als beweeggrond. De sterke oriëntatie op het lokale zorgde voor veel fragmentatie en versplintering. Pogingen tot centralisering en schaalvergroting zetten begin 1900 nog niet significant zoden aan de dijk. De staat was in deze tijd nog onvoldoende in staat om grote invloed uit te oefenen op bijv. zorg en welzijn. Dit vanwege het omvangrijke machtsblok van religieuze partijen (die veelal volgens de verzuiling waren georganiseerd). Maar dit kwam ook vanwege geldgebrek bij de staat. Via een steeds omvangrijker belastingstelsel, toenemende wet- en regelgeving en bureaucratie (administratie, e.d.) werd dit echter omgebogen en kende de centralisering een opmars. Vanaf de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog ontwikkelde zich een steeds sterkere staat, maar tot in de jaren '60 bleef de lokaal-religieuze insteek dominant en waren markten ook nog lokaal gefocust.

##### *1960 – 2010: De staat centraal, de markt rukt op*

Vanaf de jaren '60 werd democratisering aan de ene kant afgedwongen (door de staat) en door internationalisering van de economie was er tegelijk meer behoefte aan liberalisering en privatisering. Zeker na jaren '80 kwam het recht van bedrijven en werkgevers en de macht van multinationals meer centraal te staan (ruimte aan de markt). Daarmee verschoof de balans richting staatsmarkt. De representatieve democratie werd meer participatief werd en de balans is steeds meer richting de markt verschoven. Vanaf de jaren '90 deed het managementdenken zijn intrede met 'new public management'. De publieke zaak leek steeds minder politiek, de focus kwam te liggen op het beheersmatige en uitvoeringsgerichte. In de afgelopen decennia zien we hier bewegingen van theorie naar praktijk en van *overheidssturing* van een netwerk naar 'de overheid' als één van de actoren in het netwerk die duidelijk haar rol aan het hervinden is. Dit heeft geleid tot het huidige dominante regime van een participatieve management overheid en een geliberaliseerde markt, die onderling nauw verweven zijn.



c) De huidige status-quo

De verhoudingen zijn dus constant in beweging. Wat is op dit moment de status-quo? Ondanks dat dit zeker niet eenduidig aan te wijzen is, kunnen we wel een indicatie geven van wat nu 'business-as-usual' is.

De dominante logica's zijn de staat en de markt, die meer en meer bepaald worden in een internationale context. Het marktmodel is krachtiger dan ooit geïnstitutionaliseerd, via o.a. nationale wetgeving en EU-beleid. Overheden zijn vooral beheersmatig en uitvoeringsgericht, en opereren binnen korte-termijn kaders gelinkt aan de verkiezingscyclus en incidentenpolitiek. De markt is sterk geliberaliseerd. De cultuur binnen beide wordt bepaald door streven naar economische groei en schaalvergroting. Structuren en praktijken zijn gebaseerd op wantrouwen en vormgegeven volgens een controlecultuur en efficiëntie-denken. Beleid wordt sterk bepaald op nationaal en Europees niveau, waarbij expert-consultatie en lobby een grote rol speelt. Een veelgehoorde kritiek is dat de menselijke schaal uit het zicht verloren is: individuen (als consument of kiezer) hebben veelal het idee dat ze amper invloed hebben in staat en markt.

In het denken binnen alle logica's is het individualisme diep doorgedrongen: als werknemer, ondernemer of als buur ben je eerder een product van je eigen keuzes dan van omstandigheden. Dat zorgt ook voor een nieuw soort 'ondernemerschap' in het maatschappelijk middenveld: nieuwe, meer diffuse organisatievormen als sociaal ondernemerschap komen op. Tegelijk neemt de organisatiegraad neemt hier af omdat mensen minder 'honkvast' zijn en is het traditionele middenveld verzwakt door bezuinigingen.

Deze status-quo is echter niet statisch: zoals het voorgaande beschreef is het flink veranderd in de loop van de tijd. En hoewel er veel zelfversterkende elementen in de huidige dominante verhoudingen zitten komt er zowel druk van 'buiten' (macro-ontwikkelingen) en zijn er duidelijke indicaties van verandering op komst.

d) Verhoudingen onder druk: macro-ontwikkelingen

Deze huidig dominante verhoudingen staan op allerlei manieren onder druk door macro-ontwikkelingen. Zeker sinds de financiële en economische crisis in 2008 vinden twijfels over het vrije markt denken (weer) meer weerklank in Nederland. Deze crises geven ook een impuls aan overheden om enerzijds te bezuinigen en anderzijds op een andere manier te gaan werken om publieke doelen te verwezenlijken.

De vijf maatschappelijke trends die het CPB in 2000 formuleerde zijn nu ook nog relevant: informalisering, individualisering, internationalisering, intensivering en informatisering (Schnabel, 2000). De internationalisering ondergraaft bijvoorbeeld de slagkracht van de rijksoverheid, die overschaduw wordt door Europese afspraken en belangen van multinationals. Daardoor erodeert ook vertrouwen in instituties. In combinatie met individualisering en informalisering ondergraaft dit de legitimiteit van en het vertrouwen in de overheden.

Informatisering, met na de ICT-revolutie ook de opkomst van sociale media, geeft individuen meer toegang tot informatie, middelen voor communicatie en de mogelijkheid zich te organiseren met gelijkgestemden. Binnen de markt betekent dit o.a. dat nieuwkomers zich gemakkelijker een positie kunnen toe-eigenen. Het versterkt ook de dynamiek op het snijvlak van het informele en formele: inspiratie en kennis verspreiden zich gemakkelijk, personen en collectieven hebben eenvoudig toegang tot productiemiddelen. De opkomst van lokale energievoorziening is hiervan een duidelijk voorbeeld<sup>3</sup>, de mogelijkheden van 3D-printers doet vermoeden dat er nog veel meer op stapel staat.

---

<sup>3</sup> Zie o.a. (Schwencke, 2012) en websites als [www.hieropgewekt.nl](http://www.hieropgewekt.nl) en [www.p-nuts.nu](http://www.p-nuts.nu)

Een andere opvallende ontwikkeling is de snelle groei van het aantal ZZP'ers. De effecten hiervan zijn meerledig. Met betrekking tot het maatschappelijk middenveld voedt dit de opkomst van sociaal ondernemerschap, omdat mensen in hun zoektocht om in hun levensonderhoud te voorzien ook meer in hun eigen omgeving en vanuit hun eigen waarden kijken. Een geheel ander effect is dat werkgevers meer macht krijgen t.a.v. hun (verkapte) werknemers, wat leidt tot meer onzekerheid en instabiliteit op gemeenschaps-niveau. Dit wordt nog verder aangewakkerd door robotisering en globalisering, die leiden tot meer 'overbodige' werknemers en lonen omlaag drukken. In potentie zit in die robotisering juist ook een mogelijkheid voor meer 'vrije' tijd, wat gemeenschap en middenveld en middenveld kan versterken, indien de verhoogde productiviteit wordt vertaald in hogere lonen, of een regeling als het basisinkomen wordt ingevoerd.

#### e) Indicaties voor verandering

Hoewel in het laatste decennium de dominantie van markt en staat institutioneel verder bevestigd is, zien we in hetzelfde tijdvlak ook een hernieuwde aandacht voor maatschappelijk initiatief en organisatievormen als de coöperatie.

Op terreinen als onze energievoorziening, sociale voorzieningen, water, grondstoffen, mobiliteit, bouwen, zorg en lokale sociale economie zijn vele maatschappelijke initiatieven ontstaan. In veel gevallen gaat het nu al om combinaties van professionals/burgers die vanuit verschillende achtergronden (overheid, bedrijfsleven, ondernemers, kennisinstellingen) nieuwe waarden produceren, vaak op lokaal niveau. Qua omvang ligt de schatting anno 2014 op 10.000 maatschappelijke initiatieven en 3.000 'social enterprises' (Logghe *et al*, 2015). Hierbij is niet het 'klassieke' vrijwilligerswerk meegeteld dat al decennia onverminderd een groot aandeel heeft in het van buurtinitiatieven en het werk van maatschappelijke organisaties.

Tegelijk dicht de overheid burgers een steeds meer zelf- en samenredzame rol toe, al dan niet onder druk van economische stagnatie. In domeinen als zorg en welzijn voert dit denken zelfs retorisch momenteel de boventoon. De vraag is of de belofte die op deze manier in gemeenschap en middenveld wordt gezien, of scherper verwoord: hieraan wordt opgedrongen, een reële is. Hierop gaan we in het volgende hoofdstuk verder in.

#### f) Synthese: een volgende fase dient zich aan

Vanuit een meer historisch perspectief is de verschuiving in maatschappelijke verhoudingen tussen gemeenschap, markt en samenleving al een langere tijd gaande. Er lijkt nu echter wel een andere dynamiek te ontstaan: waar eerst vooral de markt meer en meer ruimte kreeg en innam in de maatschappelijke ordening, wordt nu middenveld en gemeenschap ook (weer) in toenemende mate gewaardeerd.

We kunnen de herwaardering van maatschappelijk initiatief zien als reactie op de tekortkomingen van bureaucratische instituties (staat en markt), met hun zucht naar efficiëntie, schaalvergroting en het kwijtraken menselijke schaal. In veel gevallen ontstaan initiatieven doordat overheden of marktpartijen niet de oplossingen bieden waarom op lokaal niveau wordt gevraagd. Het is dan ook niet toevallig dat juist op de terreinen waarop overheid en markt de afgelopen decennia de maatschappelijke ontwikkeling op een fundamenteel onduurzaam spoor hebben gehouden en niet in staat blijken van koers te veranderen richting duurzaam, mensgericht en veerkrachtig.

Ten opzichte van het voorgaande decennium beleeft het maatschappelijk middenveld een heropleving. Met een ander karakter dan het middenveld in het verleden: niet rond de sterke identiteiten ten tijde van de verzuiling of de ideologisch gedreven 'traditionele' middenveld organisaties. De huidige golf van maatschappelijk initiatief meer gericht op het ondernemen van directe actie (dan bijvoorbeeld via inspraak en representatie) en geschiedt de collectieve actie veelal in kleinschaliger, pragmatischer en persoonlijker initiatieven (in plaats van grote, professionele

organisaties). 'Presteren in plaats van protesteren' lijkt het adagium. De scheidslijn met markt is dan ook dun: veel 'maatschappelijke' initiatieven zijn verbonden aan ZZP'ers en sociaal ondernemers, en de waarde van dit soort initiatieven wordt vaak geduid volgens marktprincipes.

Concluderend kunnen we zeggen dat maatschappelijk initiatief niets nieuws is, maar dat specifieke elementen – zoals het gemak van organisatie, de snelheid van kennisdeling en de omarming vanuit verschillende overheidslagen – er wel een nieuwe dimensie aan geven. De beschreven recente ontwikkelingen lijken een voorbode van een toenemende rol van maatschappelijk middenveld en gemeenschap ten opzichte van markt en staat. Hoe deze uit kan pakken, werken we in het volgende hoofdstuk verder uit.

### III. De aard en potentie van de doe-democratie

#### a) De aard van de doe-democratie

Overheden hebben de term 'doe-democratie'<sup>4</sup> omarmt om de herontdekte rol van maatschappelijke initiatieven te kunnen plaatsen. Er zit ambiguïteit en spanning in de wijze waarop de term gedefinieerd en gebruikt wordt, en welke betekenis ze geeft aan de maatschappelijke initiatieven.

Doe-democratie zoals het is verwoord in de Nota Doe-democratie: "Doe-democratie is een vorm van meebeslissen door simpelweg te doen. Door concrete zaken in het publieke domein zelf (als burgers en bedrijven) of samen met de publieke instanties op te pakken."<sup>5</sup> Verder laat de kabinetsnota met opzet de definitie open en ook wil het kabinet dit onderwerp nog niet 'dichtregelen'. Op deze manier blijft er ruimte om te bediscussiëren wat wie bedoelt met het begrip. Diverse zaken verdienen nog een doorlopende dialoog – zonder noodzakelijkerwijs dichtgetimmerd te hoeven worden. We zullen er hier vijf uitlichten binnen de vraagstelling: wie (en met wie) doet wat, waar, wanneer en hoe?

Ten eerste verdient de omschrijving van actoren die meedoen aanscherping: zijn dat alle inwoners van Nederland – inclusief tweeverdieners, asielzoekers, expats, zieken en kinderen etc.? Maakt het uit of je dat vanuit een persoonlijke sfeer doet of als (betaald) werkende vanuit een bedrijf, maatschappelijke organisatie of overheidsinstelling? Zodra wordt gesteld dat 'doen een vorm van meebeslissen is', is wel de vraag: meebeslissen met wie? Wat is er democratisch aan groepen die met directe solidariteit zorgen voor hun eigen sores en die van gelijkgestemden? En het brengt ons ook terug naar wie doet er mee (gehele bevolking?).

Ten tweede is het niet helder wat onder '(mee-)doen' verstaan wordt: is boodschappen doen in de super om de hoek meedoen? Zijn het onbetaalde diensten en activiteiten of kan er ook geld mee worden verdiend? En indien het laatste het geval is, hoe verschilt dan een lokale not-for-profit supermarktcoöperatie van een supermarkt - ligt het er dan aan wat uiteindelijk met de winst wordt gedaan? En wat is het onderwerp van de activiteiten: nutsvoorzieningen onderhoud fysieke wegen en/ of digitale structuren, groenvoorzieningen, veiligheid, verzekeringen, postdistributie, afvalverwerking, voedselvoorziening, medicijnenproductie en rechtspraak- en uitoefening en – om er zo een paar te noemen?

Ten derde, waar activiteiten tot een doe-democratie worden gerekend is niet helder. Is het van belang dat het activiteiten betreft in of op openbare, publieke ruimte? Als deze niet toegankelijk zijn voor iedere voorbijganger of juist stelselmatig voor bepaalde mensen, wat maken we daar dan van? Of maakt de locatie niet uit maar dienen de activiteiten in lijn te zijn met 'publieke waarden' en of 'publieke belangen' (wat dat ook moge zijn en wie deze ook mogen bepalen)?

Ten vierde is opvallend dat in gesprekken en interviews voor dit onderzoek bleek dat het activiteiten vanuit 'traditionele' vrijwilligerswerkorganisaties niet als maatschappelijke initiatieven werden gerekend. Is een (recente) actorverschuiving van belang: voorheen uitgevoerd, geïnitieerd of geleid werden door publieke instanties en nu of in de nabije toekomst niet meer? Of gaat het er om dat, ongeacht de aanwezigheid van overdracht, er geen formele regels, structuren en brancheverenigingen zijn of daar niet binnen wordt ondernomen door de 'burgerinitiatieven'?

---

<sup>4</sup> Ook de term 'participatiesamenleving' is zo'n omarming, maar wordt vooral gebruikt in de domeinen van zorg en welzijn en leunt sterker op gemeenschap dan op maatschappelijk middenveld.

<sup>5</sup> (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). De gebruikte term doe-democratie is gebaseerd op dissertatie van Ted van de Wijdeven (2012).

Ten vijfde, wat is het karakter van ‘meedoen’: is dit verplicht of vrijblijvend? Kunnen we het vergelijken met sollicitatieplicht wanneer men een bijstandsuitkering ontvangt? Of gaat het om ruimte te bieden aan een tegengeluid; of misschien aan ontwikkeling van het menselijk potentieel van ieder individu op haar/ eigen tempo en tijd? Gaat meedoen naar rato van ieders capaciteiten; en wie bepaalt die capaciteiten dan? Draait het meedoen om bijstaan naar vermogen: wie staat wie bij en wie bepaalt dat? Telt een bepaling uit de ene structuur zwaarder dan de andere (bijvoorbeeld representatieve democratie vis-a-vis doe-democratie)?

#### **Wat is democratie?**

De verwijzing *democratie* in de term ‘doe-democratie’ lijkt te suggereren dat maatschappelijk initiatief iets democratisch heeft.

Maar wat is democratie? We halen hier Grin, Hajer en Versteeg aan, die dit in brede zin zien als de organisatie van de relatie tussen burger en overheid (Grin, Hajer en Versteeg, 2006). Dezelfde auteurs noemen in 2006 ‘meervoudige democratie’ als oplossing voor de verschillende problemen (zoals leer-, legitimiteits- en implementatietekorten) waar openbaar bestuur, politiek en het Nederlandse democratische bestel mee kampen. Meervoudige democratie gaat om het democratiseren van maatschappelijke en bestuurlijke praktijken waar burgers en organisaties aan werken aan problemen die hen bezig houden. Dit leidt tot vernieuwing van een democratische samenleving en benutting van creativiteit en lokale kennis. Door medebepaling van ‘burgers’ wat er gebeurt of waarover gestemd wordt, zit de winst onder andere in de discussie; in het proces (Grin, Hajer en Versteeg, 2006).

Dit sluit mooi aan op de toch al voortdurende verandering van de invulling van democratie: dat doen we nu anders in Nederland dan 100 jaar geleden. Maar het verschil zit in wie er op welke wijze en met welke verantwoordelijkheid meedoen. Zo nemen de auteurs Dewey’s opvatting over ‘publiek’ als uitgangspunt: ‘het’ publiek bestaat niet (net zo min als ‘de burger’), een publiek vormt zich rondom een probleem (of oplossing). Vandaar dat de aard van een probleem en diversiteit van zijn publiek leidend moeten zijn voor bestuur en toegankelijke samenwerkingsvormen – naast aspecten als verantwoording, hoor- en wederhoor en betrekken van belanghebbenden. Democratie gaat daarbij ook over aanvechten en transformeren van democratische instituties en besluitvormingsprocedures, over hoe proces en inhoud in elkaar grijpen.

Vaak wordt democratie vereenzelvigd met representatieve democratie, dit is echter slechts maar één van de verschijningsvormen van democratie. In de discussies rond doe-democratie is ook veel aandacht voor een meer decentrale, gedistribueerde directe democratie. Bovendien leidt de opkomst van maatschappelijk initiatieven tot spanningen met en vragen over de legitimiteit van gevestigde systemen en structuren.

#### **b) Perspectieven op de doe-democratie**

Hoe iemand de antwoorden op de bovenstaande vragen (globaal) ingevuld, hangt nauw samen met diens perspectief op de doe-democratie. Voordat we onze visie geven op de potentie van de doe-democratie, gaan we daarom in op drie prototypische perspectieven over de verhouding tussen maatschappelijk initiatieven en overheid.

Deze drie vormen van begrip van de doe-democratie zijn:

1. Maatschappelijk initiatief als *vervanging* van de staat: naar een kleine overheid en een zelf-en samenredzame samenleving (nachtwaker-interpretatie);

2. Maatschappelijk initiatief als *uitvoeringsinstrument* van staat en markt (top-down interpretatie);
3. Maatschappelijk initiatief als *complement* van staat en markt (complementaire interpretatie).

In deze publicatie kiezen we voor deze derde interpretatie, waarvan we de potentie in de volgende paragraaf verder uit werken. Voordat we dat doen, geven we eerst een nadere invulling en argumenten waarom we niet kiezen voor de twee andere interpretaties.

#### Ad 1)

In de eerste interpretatie, doe-democratie als *vervanging* van collectieve solidariteit en organisatie, wordt geheel voorbijgegaan aan de voordelen van de laatste en de verworvenheden van de verzorgingsstaat en de bureaucratie. Is er nog ruimte om te zeggen dat je niet aan doe-democratie wil meedoen? Dat je je oude moeder niet in huis wilt nemen? Dat je liever betaalt voor afvalophalen i.p.v. het zelf organiseert?<sup>6</sup> En sterker: een deel van de samenleving *má*g meedoen, een ander deel *mó*et meedoen (eg. verplicht 'vrijwilligerswerk' door werkelozen, achter-de-deur-beleid, "repressie-democratie"). Hier klinkt een doorgeschoten maakbaarheidsgedachte in door.<sup>7</sup>

Gelinkt aan deze interpretatie is een mogelijke vergroting van ongelijkheid in Nederland, waarvan het de vraag is of dit gewenst is. Tot slot kan de voorliefde voor informaliteit en de relatieve willekeur van het oplossen in eigen kring ook ontaarden in cliëntalisme en corruptie (zie ook Kruijer en van der Zwaard, 2014).<sup>8</sup>

#### Ad 2)

Dit inkaderen van maatschappelijke initiatieven als beleidsuitvoeringsinstrument is problematisch voor de slagingskans van deze initiatieven. Er is een verschil tussen "participatie nemen" en "participatie geven" (Debruyne en Bouchautte, 2013), oftewel 'zelf doen' (waarbij mensen/groepen zelf de prioriteiten, werkwijzen en criteria voor succes bepalen en de overheid misschien in tweede instantie mag meedoen) en 'meedoen' (waarbij de overheid bepaalt wat, hoe en waarom) (Van der Zwaard & Specht, 2013). Vraag is of laatste wel mogelijk is. Feit is dat veel overheden zich wel zo uitlaten: burgers moet taken van de overheid overnemen. Er worden kaders gesteld, waarbinnen de initiatieven zich kunnen bewegen.

Er is nog een ander fundamenteel probleem met deze inkapseling. De noemer van 'doe-democratie' geeft aan het doen ook een democratische component, en juist dat staat hier onder druk. Democratie gaat over marginale stemmen en afwijkende geluiden. Je ziet dan ook dat veel van de huidige initiatieven een vorm van kritiek vormen (tegen overheid en marktpartijen). het verpakken van maatschappelijke kritiek en politieke eisen in gewone vormen van burgerparticipatie en vrijwilligerswerk (Van der Zwaard & Specht, 2013).

---

<sup>6</sup> In bepaalde zin is de overheid zoals we die nu hebben ook een soort burgerinitiatief die deze taken op zich neemt.

<sup>7</sup> Zoals Van der Lans en Hilhorst treffend schrijven: "Het verlies aan geloof in de maakbaarheid van de samenleving heeft niet heeft geleid tot politiek-bestuurlijke apathie of een diepgaande bezinning op het ideaal van maatschappelijke maakbaarheid, maar tot een radicalisering van het geloof in maakbaarheid. Zelfredzaamheid klinkt als meer vrijheid, maar is anno nu plicht geworden. "U zult zelf redzaam zijn" (Peeters en Cloin 2012, p. 23)" (Hilhorst en Van der Lans, 2014).

Bovendien creëert deze interpretatie de verwachting dat allerlei verworvenheden van onze huidige collectieve solidariteit en bureaucratie worden opgevangen door maatschappelijke initiatieven, zodat deze nu ook worden aangekeken op legitimiteit, inclusiviteit, betrouwbaarheid, etc, terwijl ze daar helemaal niet per se aan kunnen en willen voldoen. Deze aspecten worden als spanningen in volgende hoofdstuk uitgewerkt, omdat ze in mindere mate ook voor de laatstgenoemde, 'complementaire', interpretatie gelden.

#### Ad 3)

De bovengenoemde perspectieven lijken wellicht karikuraal, maar worden veelvuldig uitgedragen, zij het minder aangezet of minder expliciet. Naast deze twee plaatsen we een perspectief van maatschappelijk initiatief als complement van staat en markt.

In dit perspectief zien we maatschappelijk initiatieven als alternatieve oplossingen die het bestaande ter discussie stellen en hiermee een kritiek vormen op de wijze waarop markt en staat functioneren. Een deel van de alternatieve denk- en werkwijzen die concreet gemaakt worden in maatschappelijk initiatieven zullen in de toekomst door staat en markt worden opgenomen, waarbij bestaande instituties verdwijnen of transformeren. Zo vormen maatschappelijke initiatieven dus een soort 'early warning' en zelfs 'early learning' mechanisme.

Tegelijk kan maatschappelijk initiatief een deel van de positie van staat en markt overnemen: maatschappelijk initiatieven zijn dan beter in staat om in maatschappelijke behoeften te voorzien. Dit kan een rol van staat en markt uitsluiten, maar waarschijnlijker is een symbiose tussen de sectoren, waarbij de verschillende sterktes tot hun recht komen.

#### c) Potentie van de doe-democratie

We schetsen de potentie van de doe-democratie met een (optimistische) uitwerking van de bovengenoemde 'complementaire' perspectief.

Hiermee heeft de doe-democratie het karakter van een tegenbeweging; één die de potentie in zich draagt van een maatschappelijke ordening gericht op een economie binnen ecologische grenzen waarin sociale waarden leidend zijn en vernieuwing onderdeel van constante interactie en co-creatie tussen allerlei partijen. Vanuit een transitieperspectief kan dan zowel een absorptie van de tegenbeweging door het dominante systeem plaatsvinden, als een structurele aanpassing van het dominante systeem. Dat zou betekenen dat de doe-democratie eigenlijk zou moeten worden gezien als de maatschappelijke dynamiek die het vertrekpunt vormt voor een structurele verandering van de samenleving. Een tegenbeweging daarbij die in de kern de huidige rol van de (rijks)overheid en markt fundamenteel zal veranderen.

Tegelijk kan maatschappelijk initiatief in onze maatschappelijke ordening een veel grotere rol krijgen. Het wordt normaler dat burgerinitiatieven en sociaal ondernemers antwoord hebben op maatschappelijk vraagstukken en voorzieningen. Aanpassing van structuren hierop heeft een versterkend effect: ons juridisch systeem maakt het mogelijk, financiering komt beschikbaar, ondersteunende infrastructuur wordt opgebouwd, etc. Een andere voedingsbodem is de afname van het aantal werkuren per week vanwege robotisering van de maatschappij.

Maatschappelijk initiatief zal dan een grote rol spelen in nutsvoorzieningen, leefbaarheid op wijkniveau, in het sociale domein, het organiseren van solidariteit (vangnetten, verzekeringen), en evenzeer in diensten die nu in domein van staat (eg. onderhoud groen) of markt (eg. voedselproductie en distributie) zitten. Het middenveld kan deze rol geheel van markt en staat overnemen, maar waarschijnlijker is een symbiose tussen de sectoren, waarbij de verschillende sterktes tot hun recht komen. Zo kunnen maatschappelijke initiatieven bijvoorbeeld een vraag

collectief maken, die waarbij aanbod vervolgens volgens via marktprincipes verloopt. Of bouwt de overheid door op een in specifieke context succesvolle initiatieven om de vruchten daarvan voor iedereen toegankelijk te maken. De gemene deler van deze pluriforme systemen is dat ze het eigenaarschap van en invloed op de eigen leefruimte vergroten. Hierbij zijn de afbakening van het publiek/ belanghebbenden, de omgeving en wat het probleem is continue in beweging. Voor de relatie tussen individuen, organisaties en overheid betekent dit een aftasting in (leer)processen van voortdurende afstemming.

De nieuwe activistische energie kan eveneens een basis zijn voor nieuwe vormen van directe en getrapte democratie. Vanuit “doen” kan meer directe democratie en burgerschap opkomen: groter gevoel voor publieke zaak en meer macht direct bij burger (burgertops, burgerbegrotingen etc.). En het doen moet gekoppeld zijn aan ‘denken’: het vormen van meningen en oplossingen, en gezamenlijke opstellen van agenda’s en beleid. Deze strategische capaciteit kan worden voorzien door een interactie tussen middenveld en staat, maar evenzeer in interactie tussen gemeenschap, maatschappelijk middenveld, staat en markt.

Met een zeer optimistische blik leidt de opkomst van deze doe-democratie in potentie tot meer betrokkenheid, verantwoordelijk en zorg voor elkaar. Meer ruimte voor ontplooiing van initiatief, met tegelijk een betrouwbaar collectieve organisatie. Meer ruimte voor sociale innovatie, en tegelijk meer impact hiervan door doorwerking in andere sectoren. En al met al een samenleving die meer is ingericht op een menselijke maat. Natuurlijk is dit niet de enige mogelijke ontwikkelingsrichting. In het volgende hoofdstuk gaan we in op verschillende obstakels die zo’n ontwikkeling verhinderen of een andere richting doen opbuigen.



#### IV. Mogelijke obstakels voor ontwikkeling van de doe-democratie

Voordat we ingaan op hoe BZK en andere actoren (verder) kunnen inspelen op de bovengenoemde potentie, beschouwen we eerst de mogelijke obstakels die een verdere ontwikkeling in deze richting in de weg staan. Het gaat dan dus niet om obstakels voor continuïteit of groei van individuele initiatieven, maar om obstakels voor een toenemende rol van maatschappelijk initiatieven in de Nederlandse maatschappij. We onderscheiden vier obstakels, die achtereenvolgens te maken hebben met gebrekkige positionering, de bezuinigingsagenda, miskennen van inherente spanningen en veranderende rollen.

##### a) Gebrekkige positionering en botsende beloftes

De doe-democratie wordt van velen kanten omarmt, maar zonder expliciet aan te geven wat de motivatie voor die omarming is en welke belofte die doe-democratie dan inhoudt. Zoekend naar een duiding hiervan komen uit de literatuur en de door ons gevoerde gesprekken veelkleurige antwoorden op. Tussen en binnen deze beloftes zitten spanningen.

De sterkste spanning is die tussen de belofte van hernieuwde betrokkenheid en gemeenschapszin door meer directe solidariteit, naast of in plaats van collectieve solidariteit, (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2013) en de belofte van een ‘slankere’ overheid. Een samenleving met meer directe solidariteit kan immers evenzeer behoefte hebben aan een stevige overheid. Bovendien zit in de roep om de slankere overheid vaak ook besloten dat niemand zou moeten bedenken wat goed is voor een ander, wat weer op gespannen voet staat met die gemeenschapszin.

Tegelijk zijn er spanningen binnen de benoemde beloftes:

- Als de doe-democratie zou moeten leiden tot een herleving van burgerschap, hoe kan dit dan een plek krijgen in ‘het gangbare’ zonder aan kracht en vitaliteit in te boeten, zoals gebeurde met de ingekapselde participatie-recht beweging van jaren ‘60/’70?
- Als de doe-democratie antwoord is op vervreemding (bureaucratisering en democratisch tekort van de formele democratie), in hoeverre is ‘meer ruimte, zeggenschap en eigenaarschap’ om ‘te doen’ dan de oplossing? Dan lijkt een landelijk programma voor dialogen, aanpassing van de structuren van de huidige representatieve democratie etc. eerder soelaas bieden.
- Als doe-democratie ‘de menselijke maat’ in de samenleving terug moet brengen, waarom dan alleen kijken naar publieke en niet ook naar private instituties?
- Als de doe-democratie een antwoord is op de kosten van de verzorgingsstaat, gaat het om het verbeteren van de verzorgingsstaat, zoals bij de kritiek op de verzorgingsstaat in de jaren ‘70/’80 (vergelijk met (Debruyne en Bouchautte, 2013); (Van der Zwaard en Specht, 2013)), of om het afbreken hiervan?
- Als de doe-democratie een reactie is op de economische crisis, is dit dan het juiste antwoord? Is het dan niet eerder tijd voor een fundamentele discussie over wat (collectief) waardevol is en hoe de lasten daarvoor verdeeld worden (eg debat over hoe ver we willen gaan met aanbieden zorg; over wie de lasten moeten dragen van de crisis; over belasting in tijden van globalisering, etc.)
- Als de doe-democratie een reactie is op de verregaande specialisatie in het ‘probleem-industrieel-complex’, en daarmee op het gebrek aan vaardigheid van instituties om om te gaan met complexe vraagstukken, is het antwoord met focus ‘doen’ dan wel het meest geschikt?
- Als de doe-democratie een kritiek is op maakbaarheidsgedachte, hoe kan deze dan deze dan omgaan met een overheid die deze verregaande maakbaarheid invult (en de wurgende omarming en de repressieve invulling hiervan, zie hierboven).

Dit gebrek aan positionering staat de opkomst ervan in de weg. Alleen door deze motivaties en beloftes boven tafel te krijgen, krijgt het concept doe-democratie werkelijk lading en kan er (door BZK zelf, maar evenzeer door anderen) een effectieve strategie op worden bepaald.

#### b) Koppeling doe-democratie aan bezuinigingen

De ‘agenda doe-democratie’, en het “ruimte geven aan de burger”, wordt volop gebruikt als excuus bij en voor het rechtvaardigen van bezuinigingen. Doe-democratie wordt dan gezien als glijmiddel voor een bezuinigingsagenda, om (Debruyne en Bouchautte, 2013) te parafraseren. Deze combinatie kan nadelig uitpakken voor de ruimte die “de burger” werkelijk krijgt of neemt.

Geeft de overheid ruimte aan de “de maatschappij” of laat zij een leegte achter? Het schrappen van collectieve solidariteit of publieke diensten leidt er niet direct toe dat dit wordt opgepakt: onverschilligheid kan evenzeer leiden tot meer onverschilligheid (Van der Zwaard en Specht, 2013). Ook staat de ‘burgerkracht’ onder druk doordat het budget voor publieke voorzieningen en maatschappelijke initiatieven sterk krimpt en de fysieke infrastructuur en de institutionele ondersteuning waarmee initiatieven tot bloei kunnen komen verdwijnt. Bovendien is er een reëel risico dat ‘de burgers’, en in het bijzonder ‘de betrokken burgers’ overbelast worden met de extra last die hier op ze af komt.

Er wordt een beroep gedaan op de gemeenschapszin, terwijl op hetzelfde moment wordt betoogd dat die gemeenschapszin verloren zou zijn gegaan door de verzorgingsstaat en de individualistische consumptiemaatschappij. Volgens (Hilhorst en Van der Lans, 2014) zag de staat eerst als calculerende burger, en nu opeens als altruïstische burger. Los van de vraag of die gemeenschapszin er nu is, en of die vroeger sterker was, vraagt een verandering van rollen tijd en aandacht. Loslaten is daarom zeker niet hetzelfde als laten vallen. Het vraagt om een *andere* overheid, niet per se om een *kleinere* overheid. De koppeling (of kaping) van de agenda-doe-democratie door de bezuinigingsagenda kan dus wel eens funest zijn voor de eerste.

Bovendien pakken ook op korte-termijn bezuinigingen vaak genoeg negatief uit voor maatschappelijke initiatieven: in het geval van de decentralisaties zien we bijvoorbeeld vele gemeenten terugschieten in een controle-reflex, geconfronteerd met een risicovolle mix van nieuwe verantwoordelijkheden met minder budget.

#### c) Gebrekkige rekenschap van inherente spanningen

Er zitten vele spanningen en beperkingen aan de doe-democratie, waarvan we hier een aantal bespreken. Critici zien veelal dat de doe-democratie wordt ingezet als excuus voor een terugtrekkende overheid, en geven dan vooral kritiek op waar de doe-democratie hierin tekort schiet. Daarmee miskennen ze de potentie die wel degelijk in de doe-democratie besloten zit. Tegelijk slaan de initiatiefnemers en partijen die de doe-democratie propageren amper acht op de tegenwerpingen<sup>9</sup> uit het maatschappelijke en wetenschappelijke debat. Daardoor worden deze bezwaren nauwelijks productief gemaakt voor een beter omgaan met de doe-democratie. Tegelijk willen de mensen betrokken in maatschappelijke initiatieven ‘gewoon lekker aan de slag’, waarbij ze over het hoofd zien hoe politiek hun initiatieven zijn en tevens hoe ze politiek gebruikt worden.

Ook bij de in hoofdstuk 3 uitgewerkte ‘complementaire’ perspectief op doe-democratie spelen inherente spanningen, de belangrijkste introduceren we hieronder. Alleen door rekenschap te geven van de spanningen en beperkingen heeft het idee van doe-democratie kans om verder te komen. De

---

<sup>9</sup> Zie o.a. (Van Twist *et al.*, 2014). Een typisch voorbeeld: de introductie van de genoemde kabinetsnota bevat: “Maar, ondanks al deze tegenkrachten en tegenwerpingen gebeurt het toch!” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013).

fundamentele discussies die hiermee gepaard gaan, gaan trouwens niet alleen over de doe-democratie, maar eveneens over de invulling van representatieve democratie en de rol van collectieve solidariteit en organisatie in onze maatschappij.

#### *Ongelijkheid*

Een risico van de doe-democratie is dat het (ter dele) verschuiven van collectieve indirecte solidariteit naar directe solidariteit ongelijkheid in de hand werkt. Collectieve regelingen zijn in principe inclusief en dus toegankelijk voor iedere burger onder gelijke voorwaarden. Directe solidariteit en samenredzaamheid maakt mensen sterker afhankelijk van de draagkracht en initiatief van hun persoonlijke omgeving. Bovendien leidt het tot nog sterker idee van maakbaarheid: afgerekend worden als persoon op 'hoeveel je bijdraagt' aan de maatschappij en allergie voor mensen die (tijdelijk) niet goed meekunnen - of niet willen meedoen.

Niet alleen kan ongelijkheid tussen individuen toenemen, ook geografisch kan het repercussies hebben (sociale druk en concurrentie met andere gemeenten). Dat heeft naast morele ook praktische bezwaren: hoe zorg je dat concurrentie met andere gemeenten die samenwerking niet in de weg staat? Wat betekent dergelijke concurrentie voor identiteitsvorming, gaan we ons terugtrekken in eigen gemeenschap en daar gaan navelstaren (vergelijk (Dekker, 2014; Kruijer en van der Zwaard, 2014).

#### *'Doen' onvoldoende*

Een focus op alleen doen is te beperkt: de doe-democratie mist daarmee strategie. Risico is dat zonder groter kader gewerkt wordt aan allerlei (suboptimale) deel-oplossingen, die elkaar niet versterken en niet optellen tot een groter geheel. Als maatschappelijke initiatieven los zand blijven, kunnen ze slechts een beperkte rol spelen in onze complexe maatschappij.

En zoals al eerder genoemd: als de doe-democratie antwoord is op vervreemding (bureaucratisering en democratisch tekort van de formele democratie), dan is 'doen' onvoldoende oplossing: de afstand blijft bestaan, alleen werk je er deels omheen. Het kan de vermeende kloof tussen overheid en burger zelfs vergroten. Aanpassing van de structuren van de huidige representatieve democratie etc. zal dan eerder soelaas bieden.

#### *Miskennis voordeel van collectieve solidariteit en betrouwbare overheid*

Veel van de sterktes van de (verguisde) collectieve solidariteit en bureaucratische instituties zijn terug te vinden als zwaktes van de doe-democratie. Dan gaat het om toegankelijkheid van voorzieningen en eenduidige toepassing van voorwaarden (buurman en jij gelijke rechten). Maar ook om betrouwbaarheid en continuïteit. Bovendien om verantwoording, transparantie en legitimiteit. Zoals (Verhoeven en Tonkens, 2011) optekenen: burgers vinden het in veel gevallen wel prettig dat de overheid, en niet de buurman (met de grote bek) het voor het zeggen heeft.

Het is bovendien de vraag of de opkomst van maatschappelijk initiatief op ieder terrein de (huidige) typische overheidsterrein gaat en kan overnemen. Denk bijvoorbeeld aan de rechtspraak en veiligheid: ondergraaft deze beweging niet het vertrouwen in de rechtstaat? Aan de andere kant: waarom zouden deze terreinen ook niet door burgerkracht ontgonnen worden? Denk bijvoorbeeld aan Griekse en Russische extreemrechtse burgerinitiatieven als 'burgerbescherming' om maatschappij te ontdoen van 'onzuivere' elementen. Als we dit nog verder doordenken: ook de maffia is te zien als maatschappelijk initiatief, een alternatief op markt en staat.

#### *d) Groeipijn: Nederland is nog niet ingericht op de doe-democratie*

De dominante manier van denken, werken en organiseren is nog geheel niet gericht op het accommoderen van maatschappelijk initiatief. We zijn allemaal vooral gericht op de markt en de

staat, en onze instituties reflecteren dat. Daardoor zien we maatschappelijk initiatief niet al serieus alternatief, of *maken* we het geen serieus initiatief, omdat het bijvoorbeeld niet past bij onze financieringswijzen, HR-beleid of afreken-mechanismen. Of bij het juridisch kader: onze Europese aanbestedingsregels sluiten een voorkeur voor informeel en lokaal (die sterk voorkomen in doe-democratie) uit.

Anderzijds is de nieuwe manier van denken, werken en organiseren die in de doe-democratie besloten ligt nog niet geheel ontwikkeld. Hoe worden corruptie en vriendjespolitiek voorkomen? Hoe om te gaan met conflict? Wat voor nieuwe mechanismen moeten 'vertrouwen' garanderen (eg. peer-to-peer checks & balances?). Hoe verhoudt de doe-democratie zich tot de representatieve democratie? En wat is de rol van het bedrijfsleven in de doe-democratie - kunnen deze ook doe-democratisch zijn als winstintentie wel op de eerste plaats staat maar tegelijkertijd een publieke nood opvult?

Voor nieuwe rollen moeten ook andere capaciteiten worden opgebouwd en aangewend: het vereist van mensen dat ze begrip en inzicht hebben, houden en/ of krijgen in deze rollen en hun eigen rol op welk moment. In aanvulling op de literatuur die zich voornamelijk richten op de capaciteiten die hiervoor nodig zijn bij 'ambtenaren', geldt ook dat voor de rol van niet-ambtenaren. Hoe om te gaan met verantwoordelijkheid die bij eigenaarschap hoort of met distributie van macht bijvoorbeeld. Of de dialoog aan te gaan met personen die op dat moment andere rollen vervullen. Dit gaat niet vanzelf: er is tijd en investering vanuit alle rollen nodig om te leren en reflecteren op wat werkt.

Voor overheden, en specifiek voor BZK, kent de eigen rol veel tegenstrijdigheden. Een regimespeler die niches probeert te versterken, een centrale speler die decentrale 'wanorde' (centraal) probeert te stimuleren. Daarbij heeft het BZK een dubbele pet: enerzijds wil het een baken van stabiliteit vormen en anderzijds voedt het de verzetsbeweging tegen huidige structuur, cultuur en werkwijzen.

## V. Bouwstenen strategie

De bovengenoemde barrières worden slechts beperkt geadresseerd door BZK en andere partijen die de rol van maatschappelijk initiatief propageren. De eerste drie, met betrekking tot botsende beloftes, koppeling aan bezuiniging en inherente spanningen, worden door partijen die maatschappelijk initiatieven omarmen vaak over het hoofd gezien; en door critici van zo'n omarming juist uitvergroot tot onoverwinbare hordes. Voor de laatstgenoemde barrière, de 'groeipijn', is wel uitdrukkelijk aandacht, vooral vanuit overheden. Die aandacht is echter vanuit de *huidige* betekenis van de doe-democratie, in plaats van de potentiële (toekomstige) betekenis hiervan.

Dit hoofdstuk bevat een aantal punten waar, volgens ons, BZK en andere betrokken partijen de komende jaren werk van zouden moeten maken om beter in te kunnen spelen op de potentie van de doe-democratie.

Deze punten zijn:

- Betekenis geven: positioneren van de doe-democratie;
- Gaan waar het schuurt: inzetten op de periode na de hype;
- Naast "doe-repertoire" ook "denk-repertoire" opbouwen
- Naast de doe-democratie: experimenteren met de democratie.

De adviezen anticiperen erop dat 2015 wel eens het jaar van de teleurstelling in de doe-democratie kan worden: enerzijds vanwege een 'top-down-interpretatie' van de doe-democratie (maatschappelijk initiatief als beleidsinstrument, bijvoorbeeld bij de decentralisaties) en anderzijds vanwege de 'nachtwakerstaat-interpretatie' van de doe-democratie (een sterke koppeling met een forse bezuinigingsagenda die er mogelijk voor zorgt dat de vruchtbare grond voor maatschappelijk initiatief ontbreekt). Deze adviezen gaan dan ook vooral in op de invulling van de in paragraaf 3.3 geschetste 'complementaire interpretatie'.

We richten ons met deze adviezen op BZK, maar zien de betrokkenheid andere ministeries en lagere overheden als noodzakelijk. Dat geldt evenzeer voor het samenwerken met andere actoren in de maatschappij. De adviezen moeten landen aan de hand van concrete vraagstukken: die kunnen voortkomen uit de samenwerking met andere partijen, maar ook uit prioriteiten van BZK zelf, zoals Agenda Stad en de decentralisaties.

### a) Positionering van de doe-democratie

Maak doorheen alle specifieke thema's en initiatieven ook werk van een **positionering en betekenis van de doe-democratie**, samen met de mensen die het voortouw nemen. We betogen hier uitdrukkelijk niet dat alle activiteiten die mensen ontplooiën vastomlijnd dienen te worden. Maar door het begrip van de rol van maatschappelijk initiatief in onze samenleving verder in te vullen en uit te dragen kan beter worden omgegaan met weerstand en andere intenties. Door de sterktes van de verzorgingsstaat en bureaucratie te waarderen, en ook de zwaktes van de doe-democratie in oog te houden, kan je deze beter plaatsen.

- Niet alleen kracht van individuele initiatieven, maar ook de **belofte van de opkomst van doe-democratie naar voren brengen**. De analyse van dit rapport kan een basis vormen om dit breder tot gesprek te maken: de inzichten delen, toetsen en aanscherpen. Hierbij ook durven benoemen waar het afgelopen decennia is ontspoord (menselijke schaal weg, marktdenken overal, over-bureaucratisering, en daarmee samenhangend het afgebrokkeld vertrouwen in representatieve democratie). En de interpretaties als "maatschappelijk initiatief is goed, maar alleen binnen onze kaders" of "we gaan bezuinigen maar we noemen het participatie" problematiseren waar die aan de hand is.
- **Schaduwzijden en spanningen** van maatschappelijke initiatieven aan het doen zijn (integraal, niet los er van) te onderzoeken & **bespreekbaar maken**. Tegengeluid opzoeken en

kijken welke ambities doe-democratie wel/niet kan waarmaken en welke voorwaarden de relevantie en legitimiteit van initiatieven versterken. Daarbij ook debat aangaan: welke ondergrens moet niet gepasseerd worden, bijvoorbeeld als er mensen buiten de boot vallen of juist teveel freeriders zijn?

- **Beter begrip** krijgen van onderbelichte aspecten in de **rolverdeling** in de doe-democratie, zoals de rol van bedrijven, de verwachtingen/beeld van “ideale burger”, het plek geven van conflict, het omgaan met de (last van) verantwoordelijkheid die de keerzijde van eigenaarschap is, het uitvinden “ladder van loslaten” voor overheden (deels laten gaan, deels ondersteunen, deels richten op handhaven). Daarbij ook werken aan capaciteitsopbouw voor veranderende rollen. Door scholing van o.a. ambtenaren, maatschappelijk initiatiefnemers en wellicht breder via regulier onderwijs. En vooral ook door te leren-door-te-doen op het snijvlak van verschillende rollen. Vanuit overheid een rol opnemen als hoeder van democratische en publieke waarden: verantwoording, transparantie, legitimiteit, inclusiviteit. Soms betekent dat initiatieven bijsturen, soms juist zelf aanvullend voorzieningen treffen die een maatschappelijk initiatief complementeren.

#### b) Gaan waar het schuurt: inzetten op de periode voorbij de hype

Kies naast het ondersteunen van en experimenteren óók echt voor de weg van de meeste weerstand. **Gaan waar het schuurt** dus. Opbouw én afbraak. Hoe kunnen nieuwe manieren van werken echt verankerd worden in plaats van incidenteel blijven, en wel zonder aan kracht en vitaliteit in te boeten?

- Het **ombuigen van middelen** ten gunste van maatschappelijke initiatief. In ons huidige systeem wenden we publieke middelen aan voor publieke diensten via ofwel ambtelijke uitvoeringsinstanties ofwel bedrijven (via aanbesteding). Dit kan meer richting maatschappelijke initiatieven worden omgebogen door wetgeving aan te passen, door bijvoorbeeld aanbestedingsregels te wijzigen om aanbesteding aan maatschappelijk initiatief mogelijk te maken en ‘right to challenge’ in te voeren zodat maatschappelijke initiatieven publieke diensten kunnen overnemen als ze het aantonen dit beter te kunnen. Ook kunnen publieke middelen ten goede komen aan maatschappelijke initiatieven via een participatief budget, waarbij burgers direct stemmen wat ze willen financieren. Evenzeer kan private middelen gebundeld worden voor maatschappelijk initiatief, via een “big society fund”. Waarbij natuurlijk gewaakt moet worden dat private belangen de publieke doelstellingen niet overschaduwden, zoals bij bijvoorbeeld het ongezonde Koningsontbijt het geval leek.
- **Structuur- en cultuurverandering agenderen.** Dit kan door in te zetten op het aanpassen wet- & regelgeving, zowel incidenteel (‘experimenteerruimte’) als structureel (zoals eerder genoemde aanbestedingsregels of het aanpassen van belastingtarieven voor initiatieven met ‘maatschappelijke waarde’). Het kan ook door binnen overheden de interne organisatie te heroriënteren om maatschappelijk initiatief te waarderen en hierop in te spelen (via de aanpassing van functieomschrijvingen, aanpassing van afrekencultuur en doorbreken van ordening in silo’s). En daarbuiten ook door het propageren van infrastructuur waaronder doe-democratie tot bloei kan komen (zowel sociale als fysieke infrastructuur, zoals buurtplekken en opbouwwerk ‘nieuwe stijl’). Tot slot kan meer systematisch van vernieuwende praktijken worden geleerd: rond dit soort praktijken kan een lerend netwerk worden gevormd die lessen trekt over nieuwe rollen & kaders en tegelijkertijd systematisch barrières en zelfversterkende mechanismen in regimes in kaart brengt en adresseert.
- **Bevorderen van tegenmacht** van maatschappelijk initiatief: bijvoorbeeld via een vakbond voor ZZP’ers, een coalitie voor maatschappelijke initiatieven (zoals de koepelorganisatie voor decentrale energie), ‘De Sociale Zaak’ als tegenhanger voor VNO-NCW (net zoals De Groene

Zaak). De overheid kan dit actief bevorderen en in ieder geval plek geven in o.a. SER-discussies en inspraak bij vorming beleidsagenda's.

c) Naast “doe-repertoire” ook “denk-repertoire” op te bouwen

**Faciliteer niet alleen doen, maar ook denken.** Neem maatschappelijk initiatief veel meer serieus als het gaat om het bepalen van richting; op verschillende domeinen, samen met gemeenten en evt. relevante ministeries. Dit kan door het vormen van ‘tussenruimtes’, waar ruimte is verder te denken dan gebruikelijk en elkaar aan te steken om nieuwe richtingen op te slaan. Zodat persistente problemen worden aangepakt en ook oog is voor lange-termijn. Voorbeelden van zulke tussenruimtes zijn transitie-arena's, Pakhuis de Zwijger in Amsterdam en Stadslab2050 in Antwerpen. (Roorda en Bosman, 2014). Bijbehorende activiteiten:

- Ondersteun een **gemeenschappelijke oriëntatie op richting**, met zowel een scherpe analyse van huidige urgenties en kansen als uitwisseling van wensen en verwachtingen voor de toekomst. Investeer bijvoorbeeld met koplopers en kantelaars in een bepaald domein in het scherp benoemen van de transitie. Waar zitten de problemen in dit domein? Wat zijn veelbelovende experimenten, waarom en waar zijn ze? Wat is in potentie de transformatieve beweging? Welk systeem gaat veranderen en welke verandering zouden we willen?
- Werk aan het opbouwen van **vitale coalities** rond maatschappelijke vraagstukken. Dit zijn vernieuwingsnetwerken van doeners en denkers van zowel maatschappelijke initiatieven, bedrijven als overheden die op hun eigen(zinnige) manier werk maken van zo'n vraagstuk en elkaar versterken.
- Organiseer **niche-regime interactie** om opschaling (mainstreaming) van vernieuwende denken en werkwijzen te bevorderen. Deze interactie tussen vernieuwers en gevestigde orde moet op gelijkwaardige wijze plaatsvinden: voor overheden betekent dat ook accepteren wat je niet zelf zou doen en ook luisteren naar wat je niet wilt horen. Probeer hiermee initiatieven niet in te kapselen, maar zie ze als een voorbode van verandering waar je van kunt leren en die je de ruimte moet geven. Onderdeel hiervan is het gestructureerd leren van vernieuwende praktijken, zowel tussen vernieuwers onderling als met regime-partijen.

d) Naast de doe-democratie: experimenteren met de democratie

Door de gekozen terminologie komt tot slot de vraag op om het woord **democratie in doe-democratie meer betekenis te geven**. De opkomst van maatschappelijk initiatief is (ook) een indicatie dat het huidige democratische bestel, bureaucratie en verzorgingsstaat niet ideaal zijn. Gebruik dit voor een kritische herbezinning over de fundamenten van deze zaken. Dus juist de context die de doe-democratie omgeeft tegen het licht te houden.

- **Experimenteer** hoe de huidige structuren en fundamenten van de **democratie** anders kunnen worden ingericht en/ of gewaardeerd. Denk daarbij onder andere aan een andere wijze van representatieve democratie (waarbij mensen zich (weer) eigenaar voelen), directe democratie (e.g. G1000 of democratische inspraak door willekeurig geselecteerde burgers).
- Onderzoek samen met maatschappelijke actoren de **wisselwerking tussen representatieve democratie en directe democratie**. Hoe verhouden de verschillende vormen zich tot elkaar en hoe kunnen ze onderling de voordelen en kracht van elkaar versterken? En wat zijn de betekenis en waardering van 'democratische' waarden als solidariteit, gelijkheid, zelf- en samenredzaamheid etc?
- Onderzoek hoe (en onder welke randvoorwaarden) **doe-democratie nieuw burgerschap/democratisch 'elan' kan aanspreken**. Leidt betrokkenheid bij een specifiek initiatief ook tot een grotere maatschappelijke betrokkenheid? En wat doet het met mensen als ze afwisselend besturen en bestuurd worden?

## Bijlage A: Bronnen

### Literatuur

Avelino F. en Wittmayer J. (2014). *Shifting Power Relations in Sustainability Transitions: A Multi-actor Perspective*. Conference paper, presented at the Pressure Cooker: Role of civil society in sustainability transitions, Rotterdam, The Netherlands, November 21, 2014.

Debruyne, P. en Bouchautte B. Van (2013). "Never let a good crisis go to waste", over crisis en de participatiesamenleving, <http://www.dewereldmorgen.be/artikels/2013/09/25/never-let-good-crisis-go-waste-over-crisis-en-de-participatiesamenleving> (26/02/2015).

Dekker, P. (2014). *Pro-demos lezing: Hoe democratisch in de Doe-democratie?* <http://www.prodemos.nl/Nieuws/Hoe-democratisch-is-de-Doe-democratie> (26/02/2015).

Evers, A., & Laville, J. L. (Eds.) (2004) *The third sector in Europe*. Edward Elgar Publishing

Grin, J. Hajer, M. & Versteeg, W. (red.) *Meervoudige Democratie – Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam: Aksant, pp.7-19.

Hilhorst, P. en van der Lans, J. (2014). 'Eigen kracht ontkracht', *De Groene Amsterdammer*, 9 oktober 2014, pp. 36-39.

Kruiter, A.J. en Zwaard, W. van der (2014). *Dat is onze zaak. Over eigenaarschap in het publieke domein*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Logghe, K., Verhagen, M., Heideveld, A., Roorda, C. (2015). *Quick scan aard, omvang en impact van maatschappelijk initiatief. (nog te verschijnen)*

Loorbach, D. (2014). *To Transition! Governance Panarchy in the New Transformation*. Inaugurale rede, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013) *De doe-democratie: Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*.

Pestoff, V. (1992) Cooperative Social Services – an Alternative to Privatization, *Journal of Consumer Policy*, 15: 21–45.

Raad voor de financiële verhoudingen (2014). *Tussen betalen en bepalen, publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief*.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Rondje voor de Publieke Zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*.

Roorda, C. en Bosman, R. (2014). *Aanjagen van transitie – inspiratie uit Nederland en daarbuiten*. Essay. DRIFT, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Rotmans, J. (2014). *Verandering van Tijdperk*. Æneas, Boxtel.

Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn. In: *Trends, dilemma's en beleid. Essays over ontwikkelingen op de langere termijn*. CPB, Den Haag: 11-27.

Schwencke, A. (2012). *Energieke BottomUp in Lage Landen*

Twist, M.J.W. van, Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J. & Steen, M. van der (Eds.). (2014). *'Ja, maar...': reflecties op de participatiesamenleving*. Den Haag: NSOB.

Verhoeven, I. en Tonkens, E., Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid, *Beleid en Maatschappij*, 38 (4), p. 419-437



Wijdeven, T. van de (2012) *Doe-democratie - over actief burgerschap in stadswijken*. Eburon, Delft.

Zwaard, J. van der en Specht, M. (2013). *Betrokken bewoners, betrouwbare overheid. Conditie en competenties voor burgerkracht in de buurt*.

Zwaard, W. van der (2013). *Van rechtsgrond tot grondrecht. Sociale wetgeving en het dilemma van particulariteit (1840-1960)*.

#### Overige bronnen

Om ons te voeden met inzichten uit de praktijk hebben we een vijftal interviews afgenomen en een discussie georganiseerd met deelnemers die professioneel betrokken zijn bij de duiding en ondersteuning van maatschappelijk initiatief.

De geïnterviewden zijn Wouter Beekers (Wetenschappelijk Instituut ChristenUnie), Joost Beunderman (Zero zero), Rob van Gijzel (burgermeester Eindhoven), Joachim Meerkerk (Pakhuis de Zwijger) en Joke van der Zwaard (zelfstandig onderzoeker). Deze interviews zijn afgenomen in het laatste kwartaal van 2014.

Tijdens een discussiebijeenkomst werden eerste bevindingen besproken en verdiept. De deelnemers hebben vooraf een korte enquête beantwoord over de betekenis en potentie van de doe-democratie en barrières en katalysatoren. De bijeenkomst vond plaats op 10 november in Den Haag, met de volgende deelnemers:

| <b>Naam</b>             | <b>Organisatie</b>              |
|-------------------------|---------------------------------|
| Friso Coumou            | BZK                             |
| Bert van Delden         | BZK                             |
| Ben van Essen           | Provincie Limburg               |
| Willem-Jan de Gast      | Movisie                         |
| Mari-An Gerits          | KING                            |
| Jurgen van der Heijden  | AT Osborne                      |
| Albert Jan Kruijer      | Instituut voor Publieke Waarden |
| Rinske van Noortwijk    | Greenwish                       |
| Stefan Panhuijsen       | Social Enterprise Nederland     |
| Silvia de Ronde-Bresser | Kracht in NL                    |
| Frans Soetenbroek       | De Ruimtemaker                  |
| Jan Andries Wolthuis    | BZK                             |
| Steven Wouda            | Min I&M                         |
| Jornt van Zuylen        | BZK                             |



Dutch Research Institute for Transitions

*Erasmus*

DRIFT  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Postbus 1738  
3000 DR Rotterdam

010-4088775  
drift@fsw.eur.nl  
www.drift.eur.nl