



Vertrouwen in burgers

Vertrouwen in burgers

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2012.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op lange termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2012):

prof. dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)

mw. prof. dr. ir. M.B.A. van Asselt

prof. dr. P.A.H. van Lieshout

mw. prof. mr. J.E.J. Prins

prof. dr. ir. G.H. de Vries

prof. dr. P. Winsemius

Secretaris: dr. W. Asbeek Brusse

De WRR is gevestigd:

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070-356 46 00

Telefax 070-356 46 85

E-mail info@wrr.nl

Website: www.wrr.nl

Vertrouwen in burgers

Omslagafbeelding: Brian Garson

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag

Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 978 90 8964 404 6

e-ISBN 978 90 4851 577 6 (pdf)

e-ISBN 978 90 4851 578 3 (ePub)

NUR 740

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2012

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Aan de minister-president
Voorzitter van de ministerraad
De heer drs. M. Rutte
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

ons kenmerk
2012017/AK/am

direct nummer
070 356 4691

fax
070 356 4685

onderwerp
WRR-rapport 88
Vertrouwen in burgers

e-mail
voorzitter@wrr.nl

datum
9 mei 2012

Het doet ons genoegen u hierbij het rapport *Vertrouwen in burgers* aan te bieden. In dit rapport onderzoekt de raad hoe beleidsmakers burgers meer kunnen betrekken bij het actief vormgeven van de samenleving.

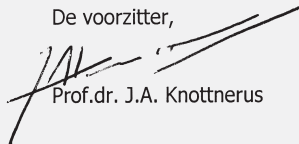
Actief betrokken burgers zijn wezenlijk voor een levende democratie. Ze houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties bij de les, vernieuwen de samenleving met hun ideeën en initiatieven en geven het beleid draagvlak. Het is daarom zorgelijk dat slechts een kleine groep burgers zich voelt aangesproken door de pogingen van beleidsmakers hen te betrekken bij de samenleving. Grote groepen ervaren deze initiatieven als ongemakkelijk of stellen zich onverschillig op.

Door middel van literatuurstudie en uitgebreid veldwerk heeft de raad de kansen en mogelijkheden om de betrokkenheid van burgers te vergroten in kaart gebracht. De raad onderscheidt drie verschillende velden van burgerparticipatie en verbindt hieraan uiteenlopende beleidsaanbevelingen. Door het *verbreden van beleidsparticipatie* kunnen de kansen voor burgerbetrokkenheid in de agendavorming, beleidsuitvoering en crisisbeheersing meer benut worden. Het *vernieuwen van maatschappelijke participatie* vraagt om het versterken van de publieke ruimte en het verbinden van beleidsmakers en kwetsbare (groepen) burgers. Maar de grootste uitdaging is gelegen in het *verwelkomen van maatschappelijke initiatieven*, ook als die niet 'passen' in het perspectief van beleidsmakers.

Uit het veldonderzoek van de raad blijkt dat veel beleidsmakers die werkzaam zijn op het rijksniveau de neiging hebben burgerbetrokkenheid te beschouwen als het domein van lagere overheden en maatschappelijke instellingen. Dat is een misvatting. Lagere overheden en maatschappelijke instellingen hebben weliswaar een belangrijke rol in de praktische invulling van veel vormen van burgerbetrokkenheid, maar zij kunnen niet zonder het nationale voorwaardenscheppende beleid.

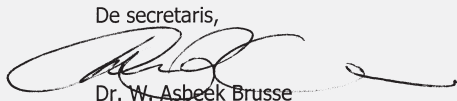
Ingevolge de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de ministerraad tegemoet.

De voorzitter,



Prof. dr. J.A. Knottnerus

De secretaris,



Dr. W. Asbeek Brusse

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	11
Ten geleide	19
Voorwoord	21

DEEL I BURGERBETROKKENHEID IN NEDERLAND: EEN INLEIDING

1	De uitdaging	27
1.1	Veelkleurig speelveld	27
1.1.1	Formeel en informeel	27
1.1.2	Voortdurend in beweging	30
1.2	Maatschappelijk onbehagen	33
1.2.1	Concentratie van onvree en passiviteit	33
1.2.2	Complexiteitsrace	37
1.2.3	Onverwachtse onderstromen	40
1.3	Doorbraak noodzakelijk	44

DEEL II BURGERBETROKKENHEID IN NEDERLAND: DE PRAKTIJK

2	Denken vanuit burgers	51
2.1	Meer dan beleidsparticipatie	51
2.1.1	Beleidsparticipatie	52
2.1.2	Maatschappelijke participatie	53
2.1.3	Maatschappelijk initiatief	57
2.1.4	Kansen waar velden overlappen	58
2.2	Burgers op het netvlies	60
2.2.1	Uiteenlopende uitdagingen	60
2.2.2	Uiteenlopende toerusting	61
2.2.3	Uiteenlopende betrokkenheidsstijlen	64
2.3	Schuivende posities en nieuwe spelers	68
2.3.1	Maatschappelijke instellingen	68
2.3.2	Ngo's	69
2.3.3	Koplopers in het bedrijfsleven	71
2.3.4	Andersbewegingen	72

3	Randvoorwaarden voor succes	79
3.1	Sleutelfiguren	79
3.1.1	Trekkers	79
3.1.2	Verbinders	81
3.1.3	Ketens en netwerken	84
3.2	Respect voor burgers	88
3.2.1	Serieus nemen	88
3.2.2	Voortdurende informatie-uitwisseling	90
3.2.3	Focus	93
3.3	Evenwicht tussen loslaten en sturen	98
3.3.1	Ruimte	99
3.3.2	Eigenaarschap	100
3.3.3	Ruggensteun	102
4	Drempels	107
4.1	Schurende logica's	107
4.1.1	Leefwereld tegenover systeemwereld	107
4.1.2	Uiteenlopende werkwijzen	109
4.2	Remmende structuren en systemen	112
4.2.1	Logge overheidsstructuren	113
4.2.2	Ontoegankelijke burgerstructuren	118
4.3	Kortetermijnoriëntatie	118
4.3.1	Gehaaste beleidsmakers	119
4.3.2	Haastige burgers	120
4.4	Onzekere sleutelhouders	121
4.4.1	Beperkte visie	122
4.4.2	Wankele rugdekking	124

DEEL III BURGERBETROKKENHEID IN NEDERLAND: DE DUIDING

5	Burgerbetrokkenheid in een complexe samenleving	131
5.1	Betrokken individuen	131
5.1.1	Aanleiding en drijfveren voor individuele betrokkenheid: de uitdaging	132
5.1.2	Voorwaarden voor individuele actie: de toerusting	133
5.1.3	Betrokkenheidsstijlen	135
5.2	Dynamische groepen	138
5.2.1	Groepsvorming en groepsprocessen	139
5.2.2	Actievaardigheid van groepen	141
5.2.3	Groepsculturen	142
5.3	Vernetwerkte samenleving	146
5.3.1	Complexiteit en veerkracht	147

5.3.2	Sleutelrol voor trekkers en verbinders	152
5.3.3	Lange staart: scheve verdeling met subculturen	154
5.3.4	Veenbrandfenomeen als uiting van dynamiek	156
6	Nieuwe generatie doe-democratie	161
6.1	Onrustig speelveld	162
6.1.1	Onbeheersbare informatiestromen	162
6.1.2	Wankel middenveld	163
6.1.3	Directere kanalen	166
6.2	Roep om directere vormen van democratie	170
6.2.1	Aggregatie: optelling van stemmen	171
6.2.2	Deliberatie: uitwisseling van argumenten	172
6.2.3	Associatie: alledaagse leefomgeving	173
6.3	Investeren in nieuwe vormen van binding	174
6.3.1	Samenbinding	175
6.3.2	Dwarsbinding	178
6.3.3	Tegenbinding	182
6.3.4	Bovenbinding	184
7	Netwerksturing: meer dan symboliek	187
7.1	Van Weber 1.0 naar Weber 2.0...	187
7.1.1	Cultuuraanpassingen	188
7.1.2	Veranderende rolopvattingen	190
7.2	... en vervolgens Weber 3.0	191
7.2.1	Institutionele intuïtie	193
7.2.2	Gelaagd netwerk	194

DEEL IV BURGERBETROKKENHEID IN NEDERLAND: AANBEVELINGEN

8	Bouwen aan Vertrouwen	203
8.1	Creëer tegenspel	204
8.1.1	Vergroot toegang tot data	204
8.1.2	Verbreed eigen informatiegaring	207
8.2	Vergroot alledaagse invloed	210
8.2.1	Deel publiek 'eigendom' in maatschappen	211
8.2.2	Versterk institutionele toerusting van collectief	213
8.3	Stimuleer maatschappelijk verkeer	216
8.3.1	Bevorder tegenbinding in gedeelde ruimte	216
8.3.2	Geef frontlijnwerkers ruimte om te verbinden	217
8.4	Bouw steunpilaren	219
8.4.1	Waarborg solidariteit tussen instellingen en overheden	220
8.4.2	Leg nieuwe verbindingen	221

Aanzwengelen vliegwiel van verandering	225
Visie	226
Rugdekking	228
Vonk	229
Bijlage A Toelichting Motivaction-onderzoek	233
Bijlage B Lijst van gesproken personen	243
Begrippenlijst	257
Literatuur	261

SAMENVATTING

Betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie. Ze houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties scherp en spelen een belangrijke rol in de inkleuring van de maatschappij; ze verschaffen het draagvlak voor het uitvoeren van beleid, vullen het in door hun alledaagse handelen, en zorgen voor maatschappelijke vernieuwing door het inbrengen van ideeën, onderwerpen en aanpakken. Burgers moeten echter wel betrokken kunnen en willen zijn.

De afgelopen decennia hebben beleidsmakers zich vele inspanningen getroost om het betrokkenheidsaanbod aantrekkelijker te maken, maar de resultaten zijn teleurstellend. Voortdurend is het een verhaal van veel projecten, weinig leren en onvoldoende structurele inbedding; vooral de aansluiting op onze samenleving is zoek. En juist die samenleving verandert, snel en onvoorspelbaar. Ook de wijze waarop burgers betrokken zijn verandert. Niet langer gebeurt dat alleen op uitnodiging van beleidsmakers, maar steeds vaker op eigen initiatief, via directere kanalen en voorbijgaand aan het traditionele middenveld.

Burgerbetrokkenheid is gaan behoren tot de categorie van de sluipende beleidsvraagstukken: hardnekkige problemen die zich voordoen bij de aanpak van wezenlijke maatschappelijke vraagstukken. In eerste instantie worden ze nauwelijks opgemerkt, totdat, schijnbaar plotseling, ideaal en werkelijkheid te ver van elkaar gescheiden blijken en een beleidsdoorbraak noodzakelijk is. Het is tegen deze achtergrond dat we ons de vraag stelden: *Hoe kunnen beleidsmakers burgers beter betrekken?* Om die vraag te kunnen beantwoorden hebben we uitgebreid gesproken met vele burgers en beleidsmakers en onze bevindingen getoetst aan wetenschappelijk onderzoek uit diverse disciplines.

Zowel het veldwerk als de theorie bevestigt dat burgers inventief zijn, veel kunnen en tot veel bereid zijn. Om de kansen en mogelijkheden die daaruit voortkomen ten volle te benutten moeten beleidsmakers burgers vertrouwen en de ruimte bieden voor betrokkenheid. Het trefwoord van een samenleving die bouwt op burgerbetrokkenheid is daarom *vertrouwen*: vertrouwen van beleidsmakers in burgers, vertrouwen van burgers in beleidsmakers en in elkaar. Geen blind vertrouwen, maar vertrouwen met een gezonde dosis wantrouwen. Dat vertrouwen is niet vanzelfsprekend, maar verlangt denken vanuit burgers, voortdurend investeren, en het scheppen van voorwaarden voor verandering: stapje voor stapje, experimenterend, lerend en waar nodig achteraf corrigerend.

Denken vanuit burgers

Een van de meest indringende lessen die uit ons onderzoek naar voren komt, is: denk vanuit burgers. Wie burgers wil betrekken moet denken vanuit hun perspec-

tief. Burgers hebben uiteenlopende behoeften en kwaliteiten. Als daar onvoldoende rekening mee wordt gehouden, zullen (te) velen afhaken. Mensen worden om verschillende redenen uitgedaagd en beschikken over verschillende toerusting om de uitdagingen op te pakken. Is de toerusting te klein ten opzichte van de uitdaging, dan dreigt overvraging. Is de uitdaging te gering ten opzichte van de toerusting, dan dreigt verveling. In beide gevallen zullen mensen onvoldoende gemotiveerd zijn om betrokken te worden. Zijn echter uitdaging en toerusting met elkaar in evenwicht, dan zijn velen tot grote inzet bereid.

Burgerbetrokkenheid biedt dan maatschappelijke kansen die op dit moment nog niet ten volle worden benut. Een dergelijke burgerbetrokkenheid bouwt op drie succesfactoren. Een eerste is de aanwezigheid van trekkers – mensen die zich inhoudelijk verbinden met een bepaald onderwerp en anderen in hun enthousiasme meenemen – en verbinders – ‘meertaligen’ die de schakel kunnen vormen tussen groepen burgers en beleidsmakers of groepen burgers onderling. Daarnaast moet er sprake zijn van respect: burgers willen serieus worden genomen. En tenslotte moeten beleidsmakers een evenwicht vinden tussen loslaten en steunen.

Burgers zijn op verschillende manieren betrokken. Woorden als ‘burgerparticipatie’ en ‘inspraak’ doen geen recht aan de verscheidenheid van de initiatieven die worden ontplooid. In dit onderzoek maken we een onderscheid tussen drie velden van burgerbetrokkenheid: beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven. Bij de eerste twee ligt het voortouw bij beleidsmakers en ‘mogen’ burgers meedoen, bijvoorbeeld door inspraak of vrijwilligerswerk. Op het derde veld ligt het initiatief bij burgers zelf. De huidige overheidsbenadering laat op alle velden kansen liggen en het is van groot belang om de bestaande, smalle kaders te vergroten. Het verbreden van beleidsparticipatie naar andere beleidsfasen betekent dat kansen voor burgerbetrokkenheid in de agendavorming, beleidsuitvoering en crisisbeheersing benut kunnen worden. Het vernieuwen van maatschappelijke participatie vraagt juist om het versterken van de openbare ruimte en de verbinding van beleidsmakers met kwetsbare (groepen) burgers. De grootste uitdaging is gelegen in het verwelkomen van maatschappelijke initiatieven, ook als die niet gladjes ‘passen’ in het beleidsperspectief van beleidsmakers.

Investeren in vertrouwen

Op verschillende, concrete manieren kunnen beleidsmakers burgerbetrokkenheid bevorderen: door het creëren van tegenspel, versterken van de alledaagse invloed, stimuleren van maatschappelijk verkeer, en bouwen van stevige steunpilaren. We bieden niet *de* oplossing, maar veeleer een bron van inspiratie om verder te denken en te handelen.

Creëren van tegenspel

Goede beleidsmakers hechten aan tegenspel. Ze geven niet alleen ruimte voor tegengeluid, maar nodigen dat ook actief uit. Goede informatie is daarvoor essentieel. Dat geldt voor alle betrokkenen: burgers moeten beschikken over goede informatie om initiatieven te starten en voor hun belangen op te kunnen komen en beleidsmakers moeten burgers kennen om hen te kunnen betrekken. Op beide terreinen zijn – aanzienlijke – verbeteringen wenselijk. Betrokkenheid begint vaak met het uitwisselen van informatie, uiteenlopend van het ‘gonzen’ aan een schoolhek en de klassieke dorpskrant tot buurtwebsites en sociale media. Beleidsmakers hebben op dit terrein een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat ze beschikken over veel data die, mits vrij toegankelijk, waardevol kunnen zijn voor burgers. Wanneer deze data openbaar zijn en volgens een standaard worden gepubliceerd, zullen burgers zelf toepassingen bedenken die nuttig zijn voor andere burgers en die beleidsmakers scherp houden.

Informatiestromen lopen niet uitsluitend via verticale verbanden, maar ook horizontaal, zowel binnen organisaties als in de wisselwerking met de buitenwereld. Indien beleidsmakers erin slagen om proactief de meest relevante netwerken aan te boren, kunnen ze de onderbouwing van hun beleid verbeteren. Goede informatie verschaft hun daarnaast een basis voor geschiloplossing. Beleidsmakers moeten daarom beschikken over goede antennes, waarbij ze gebruik kunnen maken van nieuwe vormen van informatiegaring zoals *crowd sourcing*, *webmonitoring* en *serious gaming*.

Versterken van alledaagse invloed

De alledaagse leefomgeving vormt een belangrijk aangrijpingspunt voor burgerbetrokkenheid; ons rapport biedt daarvan een staalkaart. Met trekkers uit eigen kring op kop en voldoende interne of externe verbinders in hun nabijheid blijken burgers tot veel bereid en in staat. Traditioneel ligt bij alle betrokkenheidsvelden een sterke nadruk op ‘de buurt’, maar een dergelijke eenzijdige focus doet kansen verloren gaan: de alledaagse leefomgeving wordt immers ook voor een belangrijk deel bepaald door opleiding, werk en vrijetijdsbesteding met inbegrip van internet. Ook op regionaal en nationaal niveau laten burgers hun stem horen om de kwaliteit van hun dagelijks leven te beïnvloeden. Steeds vaker geven velen bovendien mondiaal via internet inhoud aan een nieuwe vorm van nabuurschap wanneer ze volledig vreemden te hulp schieten bij het vinden van oplossingen voor een breed scala aan alledaagse vraagstukken.

Stimuleren maatschappelijk verkeer

Idealiter beschouwen burgers de maatschappelijke voorzieningen waarvan ze intensief gebruikmaken, als de hunne: de huizen waarin ze wonen, de scholen waar hun kinderen leren, de zorginstellingen waarop ze in geval van nood kunnen terugvallen, de politie die zorg draagt voor de veiligheid in hun buurten

en in het verkeer, en het openbaar groen en de sportvoorzieningen waar ze recreëren. Veel van deze voorzieningen werden, om marktwerking te stimuleren, verzelfstandigd of geprivatiseerd. Het bracht rationalisatie in het openbaar bestuur teweeg, in termen van meetbare doelen, management van productieprocessen en prestaties voor klanten. Vanuit het gezichtspunt van burgerbetrokkenheid heeft het denken in markttermen echter bezwaren. Het klantdenken dwong de burger in een passieve rol en nam zo prikkels weg voor actieve betrokkenheid. Door publiek 'eigendom' te delen in maatschappen van burgers, al dan niet samen met maatschappelijke instellingen en andere private partijen, kan het gevoel van gemeenschappelijk eigendom worden gestimuleerd. Waar nodig dient de institutionele toerusting van dergelijke collectieven te worden versterkt.

In veel gevallen komen mensen elkaar tegen als 'vertrouwde vreemden': ze hebben niets met elkaar anders dan het delen van een (fysieke of virtuele) ruimte. Beleidsmakers hebben hier een voorwaardenscheppende rol, zoals het stimuleren van een civiele omgang – tegenbinding – in de gedeelde openbare ruimte. In kwetsbare buurten gaat het bijvoorbeeld om 'het teruggeven van de openbare ruimte' via inrichting en beheer van veilige – want 'eigen' – winkelgebieden, pleinen, parken en gemeenschappelijke tuinen. Op andere plaatsen gaat het om het stimuleren van functionele ontmoetingsruimtes, zoals scholen, sport- en muziekverenigingen en sociale media.

Het is niet alle burgers gegeven om op eigen kracht volwaardig mee te doen aan de maatschappij. Met name geïsoleerde individuen zijn kwetsbaar. Ons veldwerk biedt stimulerende voorbeelden van steun in hun naaste omgeving, maar tegelijk ook deprimerende illustraties waar dat niet het geval is. Succes vereist maatwerk 'aan de voorkant': in het herstel van de kleine netwerken binnen hun alledaagse leefwereld. Alleen indien frontlijnwerkers – professionals of zeer goed toegeruste vrijwilligers – de ruimte krijgen om verbindingen te leggen, mag op positief resultaat worden gehoopt.

Indien minder toegeruste groepen burgers niet beschikken over interne verbinders die bruggen kunnen slaan naar overheidsinstanties en maatschappelijke instellingen – onderwijs- en zorginstellingen, wooncorporaties, welzijnswerk –, isoleren ze zich dikwijls in een benadering van wij tegen zij. Weer is het zaak dat frontlijnwerkers, met inbegrip van politie, brandweer en groenbeheer, de ruimte krijgen de besloten gemeenschappen te 'spikkelen' in een rol als externe verbinder. Veel burgers blijken dan goed in staat en bereid tot actieve betrokkenheid.

Bouwen van steunpilaren

Maatschappelijke verdichting en versnelling leiden tot een samenleving die 'vernetwerkt' en complexer wordt. Dergelijke ingrijpende veranderingen verlangen dat de democratie meebeweegt. Sterke onderstromen kunnen niet worden

genegeerd. De roep om meer directe vormen van democratie en de bijbehorende vormen van burgerbetrokkenheid, ter aanvulling van de representatieve democratie, neemt toe. Beleidsmakers hebben breed geëxperimenteerd met verschillende vormen van directere democratie en vooral de ‘doe-democratie’ – ook bekend als de associatieve democratie – biedt mogelijkheden om beter dan nu gebeurt open te staan voor maatschappelijke initiatieven.

De stap naar een nieuwe generatie ‘doe-democratie’ kan worden ondersteund door te investeren in andere vormen van binding tussen en met burgers. Gezien de verschillen tussen burgers en de diversiteit aan vormen van betrokkenheid, is het van belang dat daarbij alle kanalen voor burgerbetrokkenheid worden benut. Maatschappelijke instellingen moeten functioneren als kanalen voor burgerbetrokkenheid in de alledaagse leefomgeving van burgers. In plaats van de – voorgeschreven – concurrentie moet de nadruk komen te liggen op het waarborgen van solidariteit tussen maatschappelijke instellingen en overheden, bijvoorbeeld door het doorbreken van regionale patstellingen en het waarborgen van een maatschappelijke infrastructuur. De doe-democratie bouwt echter ook op informele verbindingen. Beleidsmakers zullen daarvoor passende en ondubbelzinnige kaders moeten stellen en bewaken. Meer dan tevoren zijn ze daarbij afhankelijk van de medewerking van de ‘informele hoofdrolspelers’, van oudsher de voorlieden van maatschappelijke instellingen en ngo’s en in toenemende mate ook die van de koplopers in het bedrijfsleven en de bonte verzameling andersbewegingen.

Aanzetten tot verandering

Beleidsmakers kunnen veel doen om betrokkenheid van burgers te stimuleren. Daarbij past echter een waarschuwing: de drempels voor verandering blijken hoog en vereisen gerichte aandacht. Schurende logica’s van burgers en beleidsmakers, belemmerende overheidsstructuren en -systemen, kortetermijnnoriëntatie, en onzekere rugdekking zijn uitingen van een overheidscultuur die ontoereikend is voor het omgaan met een complexe netwerksamenleving. In een democratie die zichzelf voortdurend wil aanpassen aan technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, gaat het om het besturen van het onbestuurbare. Dat is alleen mogelijk als beleidsmakers een gepaste ruimte laten voor burgers: weten wanneer ze nodig zijn en wegblijven als dat niet het geval is.

De doorbraak naar een ander betrokkenheidsbeleid vergt een aanzienlijke verandering van de overheidscultuur, een verandering op basis van visie, rugdekking en vonk. De visie die de kaders aangeeft waarbinnen frontlijnwerkers inhoud kunnen geven aan hun wisselwerking met burgers en die is vereist voor de herkenning van de kansen die maatschappelijke initiatieven bieden. De rugdekking die waarborgt dat beleidsmakers en frontlijnwerkers hun nek durven uit te steken en kunnen handelen bij onvoorziene ontwikkelingen die zich – onvermijdelijk – in de netwerksamenleving voordoen. En de vonk van inspiratie die overspringt

wanneer gedreven beleidsmakers en frontlijnwerkers de nieuwe generatie doedemocratie tot leven brengen.

De veranderingen die ons voor ogen staan zijn alleen mogelijk wanneer alle betrokkenen er serieus werk van maken: gemeenten, maatschappelijke instellingen, en bovenal beleidsmakers op nationaal niveau. Gemeenten zijn alleen in staat de benodigde ruimte aan frontlijnwerkers en burgers te geven als zij zelf ook ruimte van het Rijk krijgen. Leidend is onze oproep: betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie. Juist de nationale voorlieden dienen mede inhoud te geven aan de uitvoering door andere partijen op het speelveld van burgerbetrokkenheid.

TEN GELEIDE

Dit rapport is voorbereid door een WRR-projectgroep bestaande uit Josta de Hoog, Annemarth Idenburg (projectcoördinator), Jona Specker, Pieter Winsemius (voorzitter) en Jasper Zuure. Gedurende kortere tijd maakten ook Marijke Rem, Jornt van Zuylen en Floor Doesburg deel uit van het team, terwijl – zoals steeds – raad en staf ook voortdurend bijdroegen tot het eindresultaat.

We zijn grote dank verschuldigd aan velen die ons gedurende het onderzoek met raad en daad terzijde hebben gestaan. Voorop staan daarbij onze gesprekspartners. Hun namen zijn vermeld in Bijlage B; zij waren de inspiratiebronnen voor ons onderzoek.

Ook danken wij de wetenschappers die eerdere versies van ons rapport van kritisch maar constructief commentaar hebben voorzien: het was een voorrecht te mogen profiteren van de wijsheid van Ed Berg, Mark Bovens, Kees Breed, Alex Brenninkmeijer, Gabriël van den Brink, Herman van Gunsteren, Paul 't Hart, Philip Idenburg, Arthur Ringeling, Kees Schuyt, Monika Sie Dhian Ho, Evelien Tonkens, Pieter Tops, Roel in 't Veld en Imrat Verhoeven.

VOORWOORD

Betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie. Ze verlenen door te stemmen de volksvertegenwoordiging legitimiteit. Ze houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties scherp en zorgen dat deze zich gecontroleerd weten. Tevens spelen ze een belangrijke rol in de inkleuring van de maatschappij: ze verschaffen het draagvlak voor het uitvoeren van beleid, vullen het in door hun alledaagse handelen, en zorgen voor maatschappelijke vernieuwing door het inbrengen van ideeën, onderwerpen en aanpakken.

Om betrokken te zijn moeten burgers 'hun' democratische instituties vertrouwen, maar tegelijk kritisch willen en kunnen volgen, en bovendien bereid zijn om er voortdurend tegen te 'schoppen' om zo hun aanpassing aan de noden van de tijd te bevorderen. Ze moeten ook elkaar vertrouwen, omdat ze elkaar voor het verwerken van gedeelde doelen nodig hebben. Op hun beurt moeten beleidsmakers 'hun' burgers willen vertrouwen door hun de ruimte te bieden voor betrokkenheid.

Het trefwoord van een levende democratie die bouwt op burgerbetrokkenheid is daarom vertrouwen. Vertrouwen van beleidsmakers in burgers, vertrouwen van burgers in beleidsmakers en in elkaar. Het is echter geen blind vertrouwen. Een gepaste dosis vertrouwen is essentieel voor de representatieve democratie en onderlinge betrokkenheid, en een gepaste dosis wantrouwen voor de corrigerende tegenmacht en de maatschappelijke vernieuwing.

Laten we vooropstellen: afgezien van – tijdelijke – schommelingen zijn Nederlanders tevreden met het functioneren van de democratie. Wel merken we op dat in een steeds complexere samenleving grote groepen Nederlanders zich onvoldoende herkennen in 'hun' politiek: ze voelen zich overvraagd, hebben weinig vertrouwen in hun eigen vermogen om de politiek te beïnvloeden, geloven niet dat de politiek opkomt voor hun belangen, of denken dat hun maatschappelijke doelen beter zonder beleidsmakers zijn te realiseren. Het is geenszins uitgesloten, en ons inziens zelfs waarschijnlijk, dat de toenemende onvree onder minder toegeruste burgers overslaat naar andere groepen burgers, die ook steeds vaker worden bevraagd. Het is eveneens waarschijnlijk dat een steeds groter deel van de beter toegerusten in een mondialiserende samenleving nog meer dan vroeger 'om de overheid heen' gaat werken. Deze groepen zijn in dat geval slechts de kanariepietjes in de kolenmijn die door hun flauwvallen waarschuwen voor veel fundamentele vraagstukken.

Burgerbetrokkenheidsbeleid dat onvoldoende rekening houdt met de huidige ontwikkelingen en dynamiek van onze samenleving, is gedoemd om achter de feiten aan te hollen.

Tegen deze achtergrond stelden wij ons de vraag: *Hoe kunnen beleidsmakers burgers beter betrekken?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben wij onze onderzoeksactiviteiten ingericht op basis van vier verschillende stappen, waarvan we in de verschillende delen van dit rapport verslag doen. Na een nadere verkenning van de context waarin burgerbetrokkenheidsbeleid zich afspeelt, hebben wij ons oor te luisteren gelegd bij burgers die, met vallen en opstaan, proberen actief betrokken te zijn, soms samen met beleidsmakers en soms gericht tegen hen. We spraken ook met beleidsmakers die, eveneens met vallen en opstaan, manieren zoeken om tot een constructieve wisselwerking met burgers te komen. Ondanks de goede inzet van velen wil het vaak niet echt lukken met een burgerbetrokkenheid die van beide zijden als bevredigend wordt ervaren. Hoe kan het beter? Ons veldonderzoek leverde een breed palet van succesvolle voorbeelden van burgerbetrokkenheid en bood zo zicht op de factoren die volgens onze zegslieden de sleutel zijn voor succes.

Daarna zijn we teruggekeerd naar de studeerkamer om de bevindingen van ons veldwerk te duiden met behulp van wetenschappelijk onderzoek uit diverse disciplines. Wat beweegt burgers al dan niet tot betrokkenheid; alleen, in groepen, en – in toenemende mate – in netwerken? Verlangt burgerbetrokkenheid in een complexe samenleving wellicht een – nieuwe – mix van democratische modellen?

De lessen uit het veldonderzoek en de inzichten uit de literatuurstudie hebben we ‘vertaald’ in concrete aanbevelingen. We hebben niet de pretentie dat we daarmee ‘de’ oplossing aanreiken, dat zou ook strijdig zijn met ons eigen betoog dat een goed verhaal ruimte laat voor velen – nu en later – om een eigen inkleuring te geven aan ‘hun’ betrokkenheid. Wel bieden we een eerste aanzet, als bron van inspiratie, en definiëren de uitgangspunten voor effectief betrokkenheidsbeleid.

Voor een goed begrip van onze zoektocht is het belangrijk dat we kort toelichten wat we met het begrip ‘burgerbetrokkenheid’ bedoelen. In dit rapport staan mensen centraal die verantwoordelijkheid nemen voor een maatschappelijk belang; die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overstijgen. In veel gevallen gaat het om een ‘publiek belang’, een maatschappelijk belang waar de overheid zich de behartiging van aantrekt. De manieren waarop burgers daarbij zijn betrokken zijn even talrijk als verschillend.

Bij de aanvang van ons onderzoek hebben we ons een aantal beperkingen opgelegd. We gingen ervan uit dat de essentie van de representatieve democratie, met haar bijbehorende formele instrumentarium, onverlet moet blijven. Veel burgers vitten weliswaar op ‘hun’ overheid en ‘de’ politiek, maar weinigen pleiten voor het afschaffen van de representatieve democratie. Dat neemt niet weg dat we wel gekeken hebben naar de noodzaak om, binnen de kaders van de representatieve

democratie, de manieren waarop de wisselwerking tussen ‘de overheid’, ‘de politiek’ en burgers vorm krijgt aan te passen.

Vele beleidsinspanningen voor het versterken van burgerbetrokkenheid richtten zich de afgelopen decennia op aanpassingen van juist het beschikbare, formele instrumentarium. Hoewel daar stellig aanmerkelijke vorderingen zijn gemaakt, hebben de vele ingrepen niet geleid tot een werkelijke doorbraak. We richtten ons daarom vooral op de informele vormen van burgerbetrokkenheid en zochten naar verbeteringen die binnen de kaders van de representatieve democratie inhoud kunnen krijgen. We hebben ons verdere beperkingen opgelegd. Zo hebben we beperkt aandacht besteed aan de rol van de media als kanaal voor burgerbetrokkenheid door middel van informatieverschaffing en verdieping c.q. beïnvloeding. We hebben ook niet gepoogd oplossingen aan te dragen voor de betrokkenheid van Nederlandse burgers op het niveau van de EU of andere multilaterale fora.

In onze huidige, complexe samenleving blijken traditionele antwoorden onvoldoende. Niet langer kan worden volstaan met het toevoegen van inhoudelijke of procesmatige toeters en bellen: beleidsverfijningen en instrumenten of processen die niet het ruggenmerg raken. De complexere samenleving is in belangrijke mate onbeheersbaar geworden en dat manifesteert zich in de uitdagingen – positief of negatief – die zich aandienen. Dit rapport kan dan ook geen finaal antwoord geven op de vraag die wij in ons onderzoek stelden: *Hoe kunnen beleidsmakers burgers beter betrekken?* Wel biedt het rapport een wezenlijke basis voor handelen. Ons veldwerk leverde rijke illustraties op van de wijze waarop burgerbetrokkenheid in de praktijk vorm kan krijgen. De inzet, het doorzettingsvermogen en de creativiteit die daaraan ten grondslag liggen, zijn wellicht een inspiratiebron voor velen om steeds weer betere antwoorden te vinden op de vragen waarvoor zij zich gesteld zien.

DEEL I

BURGERBETROKKENHEID IN NEDERLAND:

EEN INLEIDING

1 DE UITDAGING

Hoe kunnen beleidsmakers burgers beter betrekken? Wat kunnen ze doen om te zorgen dat de burgerbetrokkenheid in de samenleving voldoende en voldoende divers is voor een levende democratie? Velen, niet alleen in Nederland, maken zich zorgen over die betrokkenheid en duiden het achterliggende probleem als een vertrouwenscrisis, anderen spreken van een vertrouwenskloof of van een democratisch tekort (zie bijvoorbeeld: Van Gunsteren en Andeweg 1994; Elchardus 2002; Rosanvallon 2008; Knepper en Kortenray 2008; Dekker 2008; Bovens 2010; Norris 2011; Andeweg en Thomassen 2011).

Ondanks de grote inspanningen en de veelvuldige experimenten worden weinig warme woorden gesproken of geschreven over de voortgang van het overheidsbeleid met betrekking tot burgerbetrokkenheid. Er zijn volgens Van Stokkom (2006: 10) veel evaluatiestudies waaruit blijkt dat de nieuwe vormen van samenspraak bepaald niet fungeren als wondermiddel (bijvoorbeeld Edelenbos en Monnikhof 2001; Tops et al. 1999; Tops et al. 1996; en Wilde en Van Nistelrooij 2010: 29-31). Voortdurend is het een verhaal van veel projecten, weinig leren en – met uitzondering van de ‘klassieke’ inspraak op het terrein van de ruimtelijke ordening en daarvan afgeleide benaderingen – weinig structurele inbedding. Nog te vaak gaat het mis en het instrumentarium is sleets. De aansluiting op de ontwikkelingen in onze samenleving is zoek en een geheel andere aanpak lijkt noodzakelijk.

1.1 VEELKLEURIG SPEELVELD

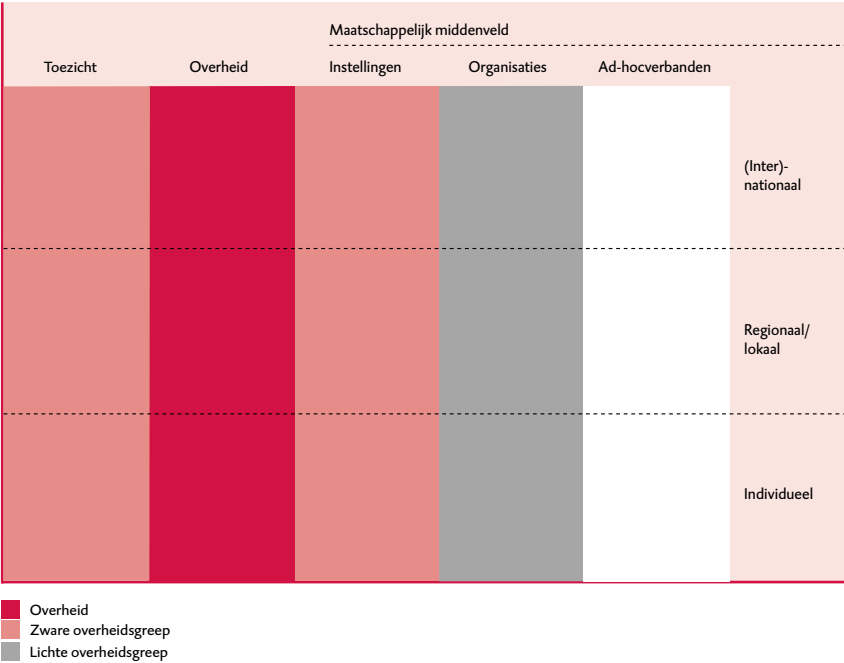
Het ‘speelveld’ van burgerbetrokkenheid kent twee dimensies: een verticale die wordt gekenmerkt door de institutionele hiërarchie van ‘de overheid’ en een horizontale die wordt bepaald door de diverse vormen van wisselwerking tussen de overheidskolom en burgers met hun uiteenlopende private samenwerkingsverbanden (figuur 1.1).

1.1.1 FORMEEL EN INFORMEEL

De verticale dimensie kent een ingewikkelde structuur met meerdere lagen. Op het hoogste (inter)nationale niveau ligt de nadruk op beleidsontwikkeling; op lagere niveaus worden uitvoering en handhaving steeds belangrijker. De verantwoordelijkheid ligt dan bij een grote en diverse groep regionale en lokale beleidsmakers, niet alleen provincies en (deel)gemeenten, maar ook waterschappen en tal van uitvoerende organisaties, die met een vaak beperkte armslag uitvoering dienen te geven aan het beleid dat wordt geformuleerd door (inter)nationale beleidsmakers. Op individueel niveau hebben we ten slotte te maken met de frontlijnwerkers: uitvoerende ambtenaren bij gemeentelijke dien-

sten bijvoorbeeld, maar ook buurtagenten, buurtconciërges, leraren, welzijns-
werkers en zorgverleners.

Figuur 1.1 Speelveld van burgerbetrokkenheid



Aan weerszijden van de overheidskolom voltrekt zich de belangenbehartiging, aan de geformaliseerde kant (in het figuur links) in de juridische en rechtstatelijke sfeer en aan de andere kant – niet of nauwelijks geformaliseerd in de vorm van wet- en regelgeving – in de overleg- en protestsfeer. De beïnvloedingskanalen van de hoofdrolspelers hebben zich de laatste halve eeuw in rap tempo ontwikkeld. De geformaliseerde kant van het speelveld vormt de thuisbasis van volksvertegenwoordigingen en door de overheid ingestelde toezichthouders. Voor burgers zijn er, naast het uitoefenen van het stemrecht, verschillende wegen voor betrokkenheid, zoals beroep bij de Raad van State, inspraak bij ruimtelijke planvorming of concrete wegebouwprojecten, toezicht via ‘klachtenlijnen’ of lidmaatschap van formele adviesraden, en agendering door een burgerinitiatief.

In ons onderzoek richten we ons op de informele kant (in het figuur rechts) van het speelveld waar zich de niet-geformaliseerde burgerbetrokkenheid afspeelt, van oudsher het werkterrein van de *civil society*. “De klassieke aanduiding van *civil society* in Nederland is (...) die van het georganiseerde particulier initiatief,” zo merkte de oud-vicevoorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Willink (2002: 28-39), op. In empirische zin wordt met het begrip *civil society* bedoeld op

het maatschappelijk middenveld dat – met dank aan de Vlaamse overheid (Vlaanderen.be 2012) – kan worden gedefinieerd als “de diversiteit aan instellingen, organisaties en sociale bewegingen waarbinnen burgers maatschappijgerichte activiteiten ondernemen. Het maatschappelijk middenveld houdt het midden tussen het privéterrein van de burger en het publieke domein van de overheid, als een intermediaire sfeer tussen individu en collectiviteit. De betrokkenheid van burgers aan dit maatschappelijke middenveld verloopt niet altijd via een formeel lidmaatschap, maar kan ook betekenen dat zij met die organisaties sympathiseren, de acties ervan volgen en hun opinies en gedrag erdoor laten beïnvloeden.”

Het dichtst bij de overheidskolom staan de *maatschappelijke instellingen* die zich richten op het verwerkelijken van gedeelde doelen die burgers individueel niet goed kunnen klaren. Ze zijn vaak ooit begonnen als particulier initiatief. Onder toezicht van, en vaak gefinancierd door de overheid vervullen ze specifieke taken op het gebied van bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg, volkshuisvesting en maatschappelijke dienstverlening. Binnen deze kolom behoren ook de maatschappijverheffende instellingen, gericht op het welbevinden van een brede achterban, waartoe met wat goede wil naast kerken ook deels ideële gedreven belangenbehartigers zoals politieke partijen, vakbonden en werkgeversorganisaties kunnen worden gerekend. Vanuit het perspectief van de burgerbetrokkenheid spelen deze instellingen een grote rol. De tevredenheid van burgers met de verzorgingsstaat wordt immers sterk bepaald door hun inbreng in zowel de beleidsvorming op sociaaleconomisch terrein, als de uitvoering in de praktijk van alledag. Deze kolom is de laatste decennia ernstig ‘vervuild’ door de toetreding van een groot aantal voormalige overheidsorganisaties die door privatisering of anderszins ‘op afstand’ van de overheid zijn geplaatst (Dijstelbloem et al. 2010). Belangrijk in het kader van burgerbetrokkenheid is de opkomst van zelfstandige bestuursorganen (ZBO’s), de privatisering van voormalige nutsbedrijven (bijvoorbeeld in de sectoren energie, spoorwegen, post en telecom), en de uithuisplaatsing van beleidsafdelingen (veelal in de vorm van kenniscentra). Veel van deze instellingen worden door burgers nog steeds als onderdeel van de overheid beschouwd, maar zijn dit formeel niet meer. Ze leveren echter nog wel publieke diensten en goederen.

Op wat grotere afstand van de overheid staan de geformaliseerde samenwerkingsverbanden van burgers. Hiertoe behoren verenigingen, bijvoorbeeld op het gebied van sport of buurtrecreatie, maar ook de vele vrijwilligersorganisaties die ons land nog altijd rijk is en de *single issue* organisaties; niet geheel correct¹ zullen we ze benoemen als niet-gouvernementele organisaties (ngo’s). Ze behartigen op het middenveld namens hun achterban de vaak postmaterieële belangen op een enkel, specifiek gebied (natuur en milieu, mensenrechten, emancipatie, ontwikkelings-samenwerking). Met enige moeite kunnen hier ook twee economisch gedreven samenwerkingsverbanden worden geplaatst, te weten de ondernemingen en de media. Op grotere afstand van de overheid, maar onderwerp van een groot aantal

spelregels en veelkleurig toezicht streven ondernemingen, ondersteund door nauwe belangen, oftewel *common interest* organisaties ('lobbyisten'), op het middenveld naar het materialistische eigenbelang van hun belanghebbenden, uiteenlopend van financiers en medewerkers tot hun klanten, toeleveranciers en 'buren'. Ondernemingen hebben weliswaar een winstoogmerk, maar vervullen ook een belangrijke intermediaire rol tussen het individu en de maatschappij. In de sfeer van het maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) is aanmerkelijke maatschappelijke 'winst' te behalen door een passende wisselwerking op het middenveld. Een speciale plaats is weggelegd voor de *media* en de *wetenschappelijke instellingen*. In navolging van De Tocqueville wordt de toezichtfunctie van de 'vrije' media breed beleden: ze zien erop toe dat machthebbers hun macht niet misbruiken (Fishkin 1995: 154-161; Van der Donk et al. 2005). Vanuit hun onderzoeksinstituten vervullen ook onafhankelijke wetenschappers als deskundige, kritische waarnemers een wezenlijke rol in het scherp houden van beleidsmakers en -uitvoerders (In 't Veld 2010, 2011).

Uiterst rechts op het speelveld krijgt burgerbetrokkenheid vorm door de rechtstreekse inzet van individuele burgers. "Initiatieven van burgers die zelf verantwoordelijkheid nemen voor dingen die zij belangrijk vinden in de maatschappij; dat niet overlaten aan anderen, zoals overheden of het bedrijfsleven" aldus Tjeenk Willink (2002: 34). Het gaat volgens hem om de bereidheid "zich in te zetten voor het 'gemeen'" (2002: 36), om de wens een eigen bestaan vorm te geven en daarin eigenbelang en algemeen belang te integreren. Dan hebben we het over de "echte *civil society* in die zin dat burgers daarin de leidende rol spelen" (2002: 34). Deze initiatieven zijn zichtbaar in vrijwel alle sectoren en kunnen op termijn overgaan in een (*non-profit*) onderneming, actiegroep of ophouden te bestaan. Onderdeel van deze groep zijn de *ad-hocverbanden van burgers*; informele, nauwelijks gestructureerde organisatievormen die oplaaien en – na al dan niet gebleken succes – weer verdwijnen. Denk bijvoorbeeld aan het scholierenprotest tegen de 1040 uren-norm. Ze staan als uiting van een toenemende individualisering en begünstigt door ICT-infrastructuur op grote afstand van de overheidskolom en gelden door hun onverwachte en onorthodoxe samenbundeling als 'ontregelend'. Dat verleent hun, met ondersteuning van de media, soms grote slagkracht, ook internationaal, waar de traditionele instellingen en organisaties kwetsbaar zijn door de vaak moeizame overkoepeling. Ze richten zich daarom niet in de eerste plaats op beleidsmakers, maar meestal direct op 'tegenstanders', zoals multinationale ondernemers.

1.1.2 VOORTDUREND IN BEWEGING

Voor al aan de niet-geformaliseerde kant van het speelveld is sprake van voortdurende beweging. Zo verschijnen er telkens nieuwe spelers op het maatschappelijk middenveld en alle spelers moeten zich voortdurend ontwikkelen om een basis-

plaats af te dwingen, c.q. te kunnen overleven. Verwijzend naar de vele literatuur op dit gebied (Verhoeven 2009; Dijstelbloem et al. 2010; Boer 2010: 37-38) beperken we ons tot een impressionistische schets op hoofdlijnen vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw.

Ontzuiling en inspraak: 1960-1980

De betrokkenheid van burgers kreeg van oudsher vorm via een sterk *verzuild* maatschappelijk middenveld dat na de Tweede Wereldoorlog werd gekenmerkt door een opmerkelijk delegeren van verantwoordelijkheden vanuit passieve burgers aan gescheiden middenklasse-elites (Lijphart 1977). Deze elites vormden zich volgens de lijnen van religieuze denominatie – katholiek, protestant – terwijl ook de ‘rode’ kerk een hoofdrol speelde. Burgers werden verondersteld te stemmen en vervolgens een volgzzaam lid te zijn van ‘hun’ zuil. De middenklasse-elites rapporteerden de zorgen van hun achterban aan hun nationale koepelorganisaties en bestuurden bovendien de steeds meer door de overheid gesubsidieerde maatschappelijke instellingen (Denters en Rose 2005: 70). De gescheiden werelden werden overkoepeld door een kleine politieke elite die er – soms wonderwel – in slaagde de verschillende belangen te verzoenen. Zij vormde ook de thuisbasis voor het – hoogontwikkelde – vrijwilligerswerk.

Pas in de jaren zestig van de vorige eeuw volgde – in Nederland relatief laat – de ontzuiling. De zuilen en de klassenstrijd vielen weg als ordenende principes. In navolging van de Verenigde Staten, met zijn *civil rights*, *flower power*, en anti-Vietnamprotesten, inspireerden ook in eigen land nieuwe sociale bewegingen – Dolle Mina’s, provo’s, kabouters, vredesactivisten en ban-de-bombers bijvoorbeeld – tot vormen van burgerbetrokkenheid en politiek activisme. De periode van ontzuiling was een zoektocht naar nieuwe structuren en nieuwe vormen van gezag. Dit leidde tot een roep om meer participatie (Kennedy 1995; Duyvendak en Krouwel: 21); de Wet op de ruimtelijke ordening (wro) uit 1965 regelde bijvoorbeeld de formele inspraak in de fysieke leefomgeving en de Wet openbaarheid bestuur (wob) uit 1975 moest bijdragen aan spreiding van kennis en macht (Kortmann 2010: 40). De democratiseringsgolf raakte ook maatschappelijke instellingen, scholen, kerken, stichtingen, verenigingen, met een veelheid van raden als gevolg (ondernemingsraden, medezeggenschapsraden, cliëntenraden) (Korsten 1979: 1; Hoed en Schouten 2010: 81). Met de eerste ervaringen kwamen echter ook de eerste teleurstellingen; slechts een beperkte groep burgers werd bereikt en de inspraak kwam als ‘mosterd na de maaltijd’ (Coenen et al. 2001; Duyvendak en Krouwel 2001: 22).

Single issue en interactief beleid: 1980-2000

Tijdens de lange periode van economische groei kregen meer mensen de ambitie, de vaardigheden en ook de communicatiemiddelen om zich op maatschappelijke vraagstukken te storten. Nederland ontwikkelde zich tot ngo-land bij uitstek:

nergens ter wereld zijn zo veel burgers lid of donateur. De organisaties verleenden 'hun' achterban de macht van het getal en de kracht van de deskundigheid, die – zeker binnen de kaders van het polderoverlegmodel – soms in staat bleek tot effectief *single issue* tegenspel *vis à vis* de overheid en het bedrijfsleven (Poldervaart 2002: 17). Multinationale ngo's, zoals Greenpeace en Amnesty International, voerden acties tegen achterblijvende overheden en multilaterale instellingen als de Wereldbank. Het was de tijd van de brede maatschappelijke discussies en de opkomst van buitenparlementaire acties.

De aandacht van de beleidsmakers ging vooral uit naar efficiënte beleidsvorming die de prestaties van de publieke dienstverlening kon verhogen. *New Public Management* deed zijn intrede in de publieke sector; de overheid moest leren van het bedrijfsleven en burgers waren vooral in zicht als consumenten. Georganiseerde burgers werden veelal weggezet als lastig en stroperigheid bevorderend; het begrip NIMBY (Not In My BackYard) deed zijn intree (Duyvendak en Krouwel 2001: 20). In het kader van deregulering werden vragen gesteld bij de duur en kosten van inspraak. Inspraak kreeg in deze periode echter een vaste plaats in de Algemene Wet Bestuursrecht (Coenen et al. 2001: 322). Ook de moderne milieuwetgeving kreeg gestalte, onder andere door het inbouwen van het voorzorgsprincipe en beroep langs de wro-lijnen.

De jaren negentig werden gekenmerkt door een tweede golf van participatie: de afstand tussen burgers en beleidsmakers zou, zo was het idee, het beste op lokaal niveau kunnen worden overbrugd. Speciaal in grote steden kreeg vanaf 1989 de sociale vernieuwing vorm, gevolgd door het grotestedenbeleid en wijkgericht werken. In 1994 werden alle gemeenten verplicht een inspraakverordening vast te stellen. Interactief beleid was het nieuwe toverwoord. Binnen de grote steden werd door een groter gewicht te geven aan stadsdelen en deelgemeenten geprobeerd om de politiek dichterbij 'de burger' te brengen. Alles optellend was er sprake van veel (lokale) projecten, maar ook van een blijvende worsteling. De effecten vielen tegen, ondanks de impuls van de wijkgerichte aanpak.

Veenbrand en bestuurlijke vernieuwing: na 2000

Aan het eind van de vorige eeuw deed zich een nieuw fenomeen voor op het maatschappelijk middenveld, dat van de tijdelijke massabewegingen waarbinnen men individueel *en masse* dezelfde keuze maakt (Duyvendak en Hurenkamp 2004). Deze bewegingen uitten zich als een veenbrand: soms niet zichtbaar aan de oppervlakte voor de zittende voorlieden, ongrijpbaar oploaiend in velerlei vormen indien mensen van velerlei achtergrond zich verenigden rond een doel. 'Informele groepen' losten op eigen kracht – zonder de overheid – hun alledaagse problemen op en gaven het publieke domein vorm, bijvoorbeeld door doe-het-zelfinzamelingen, maatschappelijke initiatieven om de leefbaarheid in stadswijken te bevorderen, zelfhulpgroepen bij verslaving, of buurtbemiddeling bij conflicten, maar ook door

particuliere zorgarrangementen en energievoorziening. Dergelijke samenwerkingsverbanden streefden geen politieke macht na en kenden geen winstootmerk.

Aan de kant van het beleid verschoof het accent naar bestuurlijke vernieuwing, waarbij de nadruk lag op institutionele aanpassingen: de gekozen burgemeester c.q. minister-president, de Kieswet, referenda, en het debat over directe democratie zijn daarvan symptomen (Verhoeven 2006: 119). Er werd een Burgerforum Kiesstelsel georganiseerd, en een Nationale Conventie. Fundamentele, maar nog steeds omstreden stappen werden gezet met de dualisering (2002). In deze jaren was er ook veel aandacht voor de mogelijkheden van internet voor directere betrokkenheid van burgers, maar de voortgang was teleurstellend. Ook was er hernieuwde aandacht voor de *civil society*. 'De burger' werd door de kabinetten-Balkenende opgeroepen om meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Tegelijkertijd was er een roep om meer aandacht van de overheid voor het eigen initiatief van burgers (Verhoeven 2006: 120). Vanaf 2007 werd het accent mede door de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) verlegd naar maatschappelijke initiatieven, vaak onder het kopje zelforganisatie.

Het eerste decennium van 2000 kenmerkte zich door voorstellen voor grote bestuurlijke vernieuwingen. Achteraf moet worden geconstateerd dat na de beperkt succesvolle aanzetten in het kader van de *Andere Overheid*, onder leiding van toenmalig minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Thom de Graaf (2003-2005), weinig institutionele veranderingen zijn doorgevoerd. In feite concentreerden de recentere inspanningen zich vooral op het tegen gaan van stagnatie ten gevolge van te langdurige en omslachtige procedures; de Crisis- en Herstelwet vormde daarvan een uiting. Nederland bleek 'institutioneel conservatief', om Andeweg (1989) te citeren.

1.2 MAATSCHAPPELIJK ONBEHAGEN

Zonder direct te spreken over een vertrouwenscrisis kunnen we – gezien de verschillende uitingen van onbehagen – wel zeggen dat het vertrouwen onder druk staat. Aan de hand van opiniepeilingen onderscheiden we verschillende stijlen van betrokkenheid en constateren dat de onvree over en desinteresse in de overheid en de politiek zich hoofdzakelijk manifesteren bij specifieke groepen burgers. De oorzaken van het onbehagen liggen in de complexer wordende samenleving die zowel burgers als beleidsmakers voortdurend voor nieuwe uitdagingen stelt.

1.2.1 CONCENTRATIE VAN ONVREE EN PASSIVITEIT

'De' burger bestaat niet en dat blijkt ook uit een segmentatie in zogenoemde betrokkenheidsstijlen: samenvattingen van te onderscheiden politieke oriëntaties en gedragingen, waarmee we de diversiteit in politieke betrokkenheid onder de

Tabel 1.1 Segmentatie door Motivaction (2011)

Burgerschapsstijlen (2011)				
<i>Bevolking 15-80 jaar (n= 1.310) Antwoorden in percentages</i>	Verantwoor- delijken	Plichts- getrouwen	Pragmatici	Structuur- zoekers
Omvang segment	29	15	24	32
Leest u wel eens iets over de politiek in ons land, bijvoorbeeld krantenverslagen? (% regelmatig)	54	34	27	14
Ik ben meer geïnteresseerd in de gemeentelijke dan de landelijke politiek	28	47	29	37
De Europese politiek boeit me zeer	47	33	30	17
Ik ben over het algemeen tevreden met wat de Nederlandse regering doet	46	39	51	32
De overheid luistert meestal goed naar wat de burger wil	31	23	30	16
Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen als ik denken	49	70	60	77
Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet	54	81	64	86
Wat de regering ook doet, voor het dagelijks leven heeft het weinig nut	26	50	40	59
Ik vind het niet nodig betrokken te zijn bij plannen van de overheid over de manier waarop wij wonen, onze leefomgeving en het milieu	19	29	32	39
Ik vind het niet nodig betrokken te zijn bij de plannen van het gemeentebestuur	24	38	44	51
Bij verkiezingen voor de Tweede Kamer ga ik altijd stemmen	90	81	69	63
Bij verkiezingen voor de Gemeenteraad ga ik altijd stemmen	84	74	61	54
Heeft zich in de afgelopen twee jaar wel eens samen met anderen actief ingespannen voor een kwestie die van belang is voor uw gemeente, voor een bepaalde groep in de gemeente of uw buurt	41	27	26	15

Bron data: Mentality 2011, in opdracht van WRR

bevolking analytisch kunnen aanduiden (Verhoeven 2009: 36). Diverse onderzoeksbureaus zijn op dit terrein actief en hun methodieken hebben ook hun weg gevonden naar de wereld van het openbaar bestuur (Wallage 2001; zie ook WRR 2005). De diverse stijlen worden doorgaans aangeduid met treffende namen als ‘gezelligheidszoekers’², ‘postmoderne hedonisten’³, ‘zorgzamen’⁴ of ‘spanningzoekers’⁵.

De resultaten van drie van dergelijke peilingen tonen, ongeacht de grote tijds-spanne, een opmerkelijke gelijkenis (tabellen 1.1, 1.2 en 1.3).

Tabel 1.2 Segmentatie door Becker en Dekker (2005)

Politieke segmenten (2004)				
<i>Bevolking ouder dan 16 jaar (n=2.300) Antwoorden in percentages</i>	Geïnvolveerd	Gezagsgetrouw	Ontevreden	Onverschillig
Omvang segment	31	16	30	23
Vindt zichzelf geïnteresseerd in politiek	69	60	63	3
Leest regelmatig over politiek in ons land	55	57	56	2
Is tevreden over het functioneren van de democratie in Nederland	87	83	53	52
Is (min of meer) tevreden met wat de Nederlandse regering doet	55	74	29	44
Heeft onbeperkt of veel vertrouwen in de Tweede Kamer	23	24	5	6
Heeft onbeperkt of veel vertrouwen in de regering	12	25	3	5
Mensen zoals ik hebben geen invloed op de regering	15	28	88	80
Kamerleden en ministers luisteren niet naar mij	11	21	88	78
Kamerleden letten te weinig op algemeen belang	38	37	93	82
Politici zijn arrogant	35	30	83	61
Inspraak van burgers moet groter	65	56	89	67
Zelf geneigd tot protest bij onrechtvaardige wet	67	43	62	25
Is vrijwilliger of nam deel aan collectieve actie	48	44	44	20

Bron data: Sociaal Cultureel Planbureau, Culturele Veranderingen 2004 (www.socialestaat.nl)

Tabel 1.3 Segmentatie door Verhoeven (2009: 37-40)

Vier stijlen van politieke betrokkenheid (1996)				
<i>Bevolking 18-74 jaar (n= 2.224) Antwoorden in percentages</i>	Actief	Af- hankelijk	Af- wachtend	Afzijdig
Omvang segment	35	17	25	23
Leest regelmatig/af en toe over politiek in Nederland	88	78	90	25
Is sterk/gewoon/matig geïnteresseerd in politiek	90	75	90	27
Denkt invloed te hebben op de regering	64	47	61	32
Denkt dat Kamerleden geven om wat hij of zij denkt	64	47	62	35
Denkt dat Kamerleden op algemeen belang letten	48	31	45	23
Ooit op een bijeenkomst gesproken	37	15	26	7
Ooit naar een krant geschreven	17	6	10	3
Laatste twee jaar deelgenomen aan inspraakprocedure	27	6	12	3
Afgelopen twee jaar ingespannen voor kwestie die landelijk of in de wereld van belang is	24	14	11	4
Afgelopen twee jaar ingespannen voor een kwestie die in de gemeente of de buurt van belang is	42	26	32	13

Bron data: Sociaal Cultureel Planbureau, Culturele Veranderingen 1975-2002
(www.socialestaat.nl)

Wat leren deze cijfers ons? Eén ding is zeker: er zijn behoorlijke verschillen tussen burgers. In alle drie de segmentaties zijn er vier groepen die verschillend scoren op vertrouwen in overheid en politiek en in de bereidheid tot actieve inzet. Wel zijn er tussen de segmentaties grote verschillen in de scores per groep. Dit komt onder andere door de wijze waarop de segmentaties tot stand zijn gekomen (zie voor toelichting Bijlage A).

Wanneer we kijken naar de relatieve verschillen binnen de segmentaties zien we steeds twee groepen die duidelijk minder tevreden zijn over de overheid en de politiek. Ook schatten deze groepen hun eigen invloed op de overheid en politiek laag in. Bij één van die twee groepen (plichtsgetrouwen/ontevreden/afhankelijk) lijkt deze houding beperkt van invloed op het feitelijke gedrag. Deze groep gaat wel stemmen en is, hoewel zeer beperkt, ook op andere manieren actief. Dit in tegenstelling tot de tweede groep, die veel minder actief is (structuurzoekers/onverschillig/afzijdig). De andere twee groepen lijken iets meer vertrouwen te

hebben in de overheid en politiek en in de eigen beïnvloedingsmogelijkheden, maar slechts één daarvan is ook (verantwoordelijken/geïnvolveerd/(actief).

Tegen deze achtergrond onderscheiden wij in ons rapport vier betrokkenheidsstijlen.

- 1 De *verantwoordelijke* stijl (ongeveer 30-35% van de bevolking). Mensen met deze stijl zijn geïnteresseerd in politiek en oordelen bovengemiddeld positief over het politieke bedrijf. Ze nemen relatief vaak deel aan informele vormen van democratische betrokkenheid: ze beschikken over zowel de wil als de toerusting om effectief betrokken te zijn.
- 2 De *volgzame* stijl (ongeveer 15%). Deze mensen zijn eveneens bovengemiddeld positief in hun oordelen over het politieke bedrijf, maar anders dan Verantwoordelijken hebben ze een beperkt geloof in hun eigen mogelijkheden en stellen ze veeleer een relatief groot vertrouwen in de gekozen politici. Zij zullen daarom in het algemeen weinig bijdragen aan het scherp houden van volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties en aan maatschappelijke vernieuwing.
- 3 De *pragmatische* stijl (ongeveer 25-30%). Mensen met deze stijl hebben weinig op met de traditionele politiek en voelen zich daarin niet gehoord. Hoewel niet zo vaak als de Verantwoordelijken roeren zij zich – wanneer ze dat noodzakelijk achten – wel in de informele politiek en achten zichzelf daartoe ook competent: ze ‘kunnen’ wel, maar ‘willen’ alleen als het hen uitkomt.
- 4 De *kritische* stijl (ongeveer 25-30%). Meer nog dan Pragmatici zijn deze mensen ontevreden en kritisch (of zelfs cynisch). Ze hebben weinig vertrouwen in de politiek en voelen zich in hun ‘we-tegen-ze verhouding’ met beleidsmakers niet gehoord. Vergelijkbaar met de Volgzamen, en anders dan de Pragmatici, hebben Critici een beperkt geloof in het ‘gewicht’ van hun eigen inbreng en staan dus veelvuldig langs de zijlijn: ze ‘willen’ niet en denken niet te ‘kunnen’.

1.2.2 COMPLEXITEITSRACE

Waarom hebben grote groepen burgers zo weinig vertrouwen in ‘hun’ beleidsmakers en in ‘hun’ eigen mogelijkheden om de politiek en het beleid te beïnvloeden? Op basis van meerjarige, internationale analyses zoekt de Amerikaanse onderzoekster Pippa Norris in haar recente boek *Democratic deficit. Critical citizens revisited* (2011) de verklaring voor het ‘democratisch tekort’ – het verschil tussen de verwachtingen ten aanzien van de democratie, en de concrete ervaring – in een stapeling van oorzaken (Norris 2011: 244-245), vooral hogere democratische verwachtingen, negatieve berichtgeving en tekortschietende overheidsprestaties (Norris 2011: 243). Die stapeling van oorzaken kan voor verschillende groepen verschillend uitwerken, wat een reden kan zijn voor het verschil in de mate van ongenoegen in de samenleving.

In onze optiek gaat het verhaal verder, want de verschillende oorzaken zijn onderling verbonden en beïnvloeden elkaar. Die samenhang komt voort uit de complexiteit van de samenleving. Complexiteit, zo laten wetenschappelijke studies zien, is een steeds belangrijker begrip geworden om de verhouding tussen beleidsmakers en burgers te begrijpen (Nowotny 2005; Klijn 2008). Tegelijkertijd is deze complexiteit lastig te definiëren en vrijwel niet te meten (Mitchell 2009: 94-114; Snodgrass 2011).

Verdichting en versnelling

Twee processen – verdichting en versnelling – leiden tot complexiteit van de samenleving. Vergelijking van een paar momentopnames van vijftig jaar geleden en vandaag wijst op een aanmerkelijke maatschappelijke *verdichting*. Bevolkingsgroei leidt wereldwijd tot grotere bevolkingsdichtheid en daarmee onvermijdelijk tot een toename van het aantal contacten, zeker ook door de concentratie in grootstedelijke gebieden. De spectaculair toegenomen mobiliteit van grote delen van de wereldbevolking, samen met het snel stijgende opleidingsniveau en de explosie van ICT-mogelijkheden, draagt bij tot een verdere groei van het aantal fysieke contacten en van virtuele informatie.

Mensen zitten zowel fysiek als virtueel dichter op elkaar. Wat elders gebeurt heeft een veel grotere doorwerking in de eigen omgeving. De van oudsher afgeschermden ‘eigen’ omgevingen worden bovendien ontregeld door grotere migratiestromen, die weer bijdragen aan een intensiever contact met grote aantallen ‘vreemden’. Mensen die vroeger ‘langs elkaar heen leefden’, in afgezonderde delen van de wereld of binnenslands in gescheiden zuilen, buurten of standen, ‘weten’ nu van elkaar en kunnen elkaar vrij eenvoudig bereiken. Ze kunnen zich bovendien veel makkelijker horizontaal organiseren, zonder een beroep te hoeven doen op ‘bovenstaande’ belangenbehartigers die het contact met ‘andersdenkenden’ onderhouden. Hun netwerken worden nog weer verder verdicht door specialisatie, zowel van bedrijven als beroepsbeoefenaren. Dat stimuleerde weliswaar de welvaart, maar zorgde ook voor een verdere toename van het aantal onderlinge verbindingen (Beinhocker 2006). Een eenvoudig rekenvoorbeeld laat dit zien: in een groep van vijf individuen zijn er tien mogelijke een-op-eeninteracties, maar in een groep van tien zijn dat er al 45 en in een groep van twintig zijn het er 190.

De sterke toename van het aantal verbindingen in de samenleving, gecombineerd met technologische ontwikkelingen, zoals op het gebied van mobiliteit en ICT, heeft geleid tot een enorme *versnelling* van maatschappelijke processen. Vijftig jaar geleden veranderde er ook veel, maar de grote lijnen van de samenleving bleven overeind. Dat is nu heel anders. Mode, denkbeelden en virussen verspreiden zich momenteel verder en sneller dan vijftig jaar geleden. Ook macro-ontwikkelingen verlopen steeds sneller. Nationale economieën, zoals de Engelse, indus-

trialiseerden in de tweede helft van de negentiende eeuw in, zeg, vijftig jaar; recent maken landen als Singapore, Korea en China vergelijkbare ontwikkelingen door in een veel kortere tijd. Vastigheden verdwijnen als sneeuw voor de zon. Internet-bedrijven zijn wereldleiders en worden tien jaar later van hun troon gestoten door nieuwkomers. Ook de halfwaardetijd van politieke en maatschappelijke bewegingen neemt drastisch af. Burgers worden minder vaak lid van een organisatie en stemmen voortdurend ‘met hun voeten’: ze kiezen uit een lange en veelkleurige menukaart van het betrokkenheidsaanbod. De veronderstelling dat de politieke agenda voor de komende vier jaar wel bekend is wanneer de politieke partijen hun verkiezingsprogramma’s schrijven en kiezers hun keuze maken, snijdt volgens Andeweg en Thomassen (2011b: 58) ook steeds minder hout. Politieke opiniepeilingen geven dagkoersen (Tiemeijer 2006), opiniemakers kunnen in de ‘dramademocratie’ (Elchardus 2002) alleen overleven als ze begaafde ‘dramaturgen’ zijn (Hajer 2009).

De complexiteit die voortkomt uit verdichting en versnelling is geen nieuw verschijnsel. Complexe systemen komen veel voor; zo is een draaikolk een complex systeem en ook een mierenhoop is een complex systeem. De onvoorspelbaarheid van mierenhopen is echter groter dan die van draaikolken, omdat mieren hun gedrag kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden en watermoleculen niet. Een dergelijk systeem wordt een complex adaptief systeem genoemd (Beinhocker 2006; Mitchell 2009: 12), wat volgens Van Ginneken (1999: 44) bepaald wordt door (a) grote aantallen vergelijkbare eenheden, (b) die zich op overeenkomstige wijze gedragen, (c) in wisselwerking met de omgeving en elkaar, (d) daarbij ‘als vanzelf’ differentiatie en samenhang voortbrengend, (e) waardoor ze gezamenlijk beter ingespeeld kunnen raken op de situatie. Mensen hebben meer mogelijkheden hun gedrag aan te passen dan mieren, waardoor hun gedrag nog onvoorspelbaarder is. Sinds het inmiddels klassieke artikel van Walter Buckley ‘Society as a complex adaptive system’ uit 1968, beschrijven steeds meer sociale wetenschappers gemeenschappen en burgerbetrokkenheid in deze termen (Dooley 1997; Wagenaar 2007).

Stapeling

Complexiteit is een mooi begrip voor wetenschappers om ontwikkelingen te beschrijven en te begrijpen, maar voor individuen die zich moeten verhouden tot de complexiteit van de samenleving biedt het weinig houvast. Ze ervaren de optelling van veel – vanuit hun perspectief ‘losstaande’ – vraagstukken als een stapeling en ontdekken al snel dat er geen eenvoudige oplossingen bestaan. Immers, hoe groter de complexiteit, des te lastiger zijn de uitkomsten te voorzien. De reactie van een complex systeem op invloeden van buiten is vaak niet-lineair; het gevolg is niet evenredig met de oorzaak (Johnson 2002). Hierdoor is het gedrag van complexe systemen onvoorspelbaar én beperkt stuurbaar. Kleine invloeden kunnen grote gevolgen hebben; een enkele muis bijvoorbeeld kan in een dichte en

complexe pakking van dominostenen vrij wat ravage aanrichten. Tegelijkertijd is het mogelijk dat grote ingrepen nauwelijks tot verandering in het systeem leiden; honderd omvallende stenen kunnen bij een gunstige plaatsing elkaars val 'blokkeren'. Zo kan nieuwe informatie het denken binnen een groep lamleggen of geen invloed hebben.

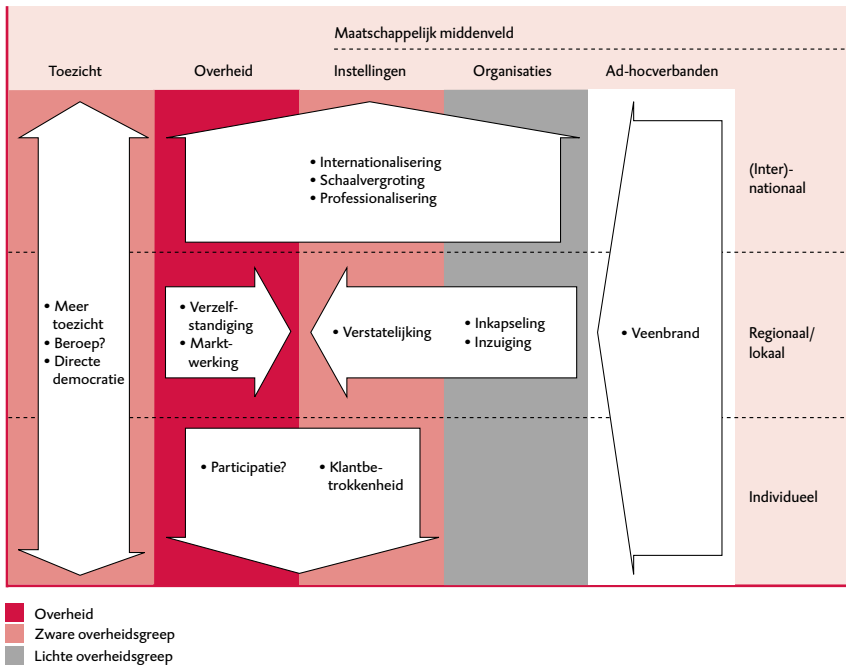
Ontoereikende benadering

Op alle vlakken trachten mensen de complexiteit van de samenleving te reduceren met behulp van wetenschappelijke, technologische en maatschappelijke innovaties. Bètawetenschappers trachten die complexiteit te ontleden met behulp van modellen. Antropologen observeren de complexiteit en proberen patronen te herkennen. Ze gingen in de leer bij de dierenwereld: mieren, bijen, spreeuwen en vissen vormen een dankbaar onderwerp van studie om het gedrag van 'de naakte aap' beter te begrijpen (Johnson 2002; Mitchell 2009; Miller 2010). Allen leren eenzelfde les: het systeem als geheel is onbeheersbaar en begrip van de onderdelen van het systeem leidt niet tot een beter begrip van het systeem als geheel, maar er gelden wel degelijk spelregels die een vorm van ordening aanbrengen in de chaos. Het eigen maken van dergelijke nieuwe spelregels blijkt in de praktijk niet mee te vallen; beleidsmakers zijn geneigd om op complexiteit te reageren door het toevoegen en verfijnen van wet- en regelgeving en het creëren van meer specialismen, die echter resulteren in nog meer interacties en dus verder toenemende complexiteit (Van der Steen et al. 2010: 16).

Deze ontwikkeling is niet uniek voor Nederland, de meeste westerse samenlevingen zijn gevangen in een dergelijke 'complexiteitsrace' (Nowotny 2005). Burgerbetrokkenheidsbeleid dat onvoldoende rekening houdt met deze complexiteitsrace, is gedoemd om achter de feiten te blijven aanhollen. Dit plaatst beleidsmakers voor een naargeestige uitdaging: er is geen directe relatie tussen een oorzaak en een gevolg en daarmee geen eenduidig handvat voor het formuleren van passend beleid.

1.2.3 ONVERWACHTSE ONDERSTROMEN

Het is een kwetsbare combinatie: een maatschappelijke complexiteitsrace met institutioneel conservatisme. De rust van een bevroren rivier is schijn, want onder het ijs bewegen zich de onderstromen die beleidsmakers de komende jaren voor flinke uitdagingen zullen stellen. Op het speelveld tekenen zich vier van dergelijke onderstromen af: sturing op afstand, verstatelijking, centralisatie en decentralisatie (figuur 1.2).

Figuur 1.2 Onderliggende bewegingen op het speelveld van burgerbetrokkenheid

Sturing op afstand

Vanuit de overheidskolom worden door privatisering en andere vormen van verzelfstandiging nieuwe spelers ‘gedropt’ op het middenveld. Het gaat om voormalige overheidsinstellingen die zich op grotere afstand van de overheid dienen te ontplooiën. De overwegingen hiervoor lopen uiteen. Zo wordt gewezen op de verwachte heilzame marktwerking, met haar nadrukkelijk streven naar effectiviteit en vooral efficiëntie. Stellig spelen soms ook andere, interne overwegingen, zoals debudgettering, een rol. Ook de komende jaren zullen geprangde departementen mogelijk weer een deel van hun personeel bezuinigingstaakstellingen realiseren door het uitplaatsen van mensen. De prijs van dergelijke bewegingen kan echter hoog zijn, zo heeft de praktijkervaring een aantal malen wrang geïllustreerd. Een aantal op afstand gezette bevoegdheden bleek te dicht bij het ruggenmerg van het publieke bedrijf; beleidsmakers werden afgerekend op verantwoordelijkheden die juist buiten de poort waren gezet, of waren onthand bij het corrigeren van misstanden. Niet alle beleidsmakers waren gelukkig met hun verminderde greep en bleven zich actief bemoeien met de ‘vrijgemaakte’ instituties. De NS (bevroren wissels, plaszakken), Schiphol en Staatsbosbeheer zijn daarvan voorbeelden. Ook de bemoeienis met ‘onafhankelijke’ toezichthouders roept vragen op; de financiële crisis getuigt daarvan. Dergelijke bewegingen hebben ook gevolgen voor de burgerbetrokkenheid, zowel voor de manier waarop burgers en

belanghebbenden worden betrokken bij verzelfstandigde en geprivatiseerde instituten, als voor de ruimte voor een onafhankelijk tegengeluid.

Verstatelijking

Beleidsmakers hebben een voortdurende neiging tot het inzuigen en inkapselen van niet-overheidsorganen. De eertijds private instellingen op het gebied van zorg, onderwijs, huisvesting, enz. werden na de ontzuiling verstatelijkt. Hun tegenspel richting beleidsmakers is daardoor beperkt: van 'strijd' is weinig sprake. Omgekeerd hebben ze als hoofdrolspelers in de verzorgingsstaat wel steeds te maken met beleidsmakers die een voornaam deel van hun financiële taakstellingen via hun beurs moeten realiseren. Hun verstatelijking uit zich ook in een curieuze bemoeienis van 'de politiek' met hun interne functioneren. Ze worden weliswaar aangestuurd door onafhankelijke colleges, maar als puntje bij paaltje komt – in geval van 'exorbitante zelfverrijking' bijvoorbeeld – grijpen beleidsmakers soms krachtig in. Kortom, burgerbetrokkenheid krijgt in deze sector vooral inhoud binnen de directe relaties van burgers, in hun rol als cliënt, met de instituties zelf.

Ook ngo's worden veelvuldig gedomesticeerd, mede door het gebruik van financiële koorden en de inzet van het 'recht' om aan bestuurlijke poldertafels aan te zitten. De oude getrouwen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking bijvoorbeeld, bijten slechts zelden meer van zich af en de van oudsher activistische organisaties als Greenpeace en Milieudefensie moeten hun positie voortdurend afwegen. Die positie wordt bovendien bedreigd door nieuwkomers die van rechts het speelveld betreden en met scherpste en nieuw elan hun *single issue* doelen nastreven. De nieuwe bewegingen – we noemen ze andersbewegingen – zullen, zeker waar overheden internationaal vaak weinig succesvol zijn, hier stellig verdere versterking van de meest rechtse subkolom leveren en daardoor het middenveld en de aanpalende overheidskolom ontregelen.

Steeds meer wordt ook het particuliere bedrijfsleven ingezogen in de richting van maatschappelijke taakstellingen. Van oudsher werden de contouren van het middenveld sterk bepaald door de wisselwerking tussen werkgevers en werknemers, maar de klassenstrijd is goeddeels gestreden en het gaat nu veelal om een 'dunnere' vorm van directe belangenbehartiging waarin veel jongere ondernemers en werknemers zich nauwelijks herkennen. Burgerbetrokkenheid kreeg tot voor kort directe inhoud in de relatie werkgever-werknemer, bijvoorbeeld via formele rechten en plichten en de ondernemingsraad. Recent zijn echter hogere verwachtingen gegroeid in de richting van bredere doelstellingen dan alleen de winstgevendheid voor aandeelhouders en de werkgelegenheid in eigen kring. En aan de horizon tekenen zich de contouren af van een verregaande inzet op maatschappelijk verantwoord ondernemen. Klanten, burens, buitenstaanders, onder wie politici, spreken vooral multinationale ondernemingen aan op hun (potentiële) rol in

de samenleving. Kan het zijn dat een nieuw ‘machtsevenwicht’ van burgers en bedrijven erin slaagt om (internationale) doelen te verwerkelijken waar het beleidsmakers aan instrumenten ontbreekt?

De verstatelijking heeft grote gevolgen voor de burgerbetrokkenheid. Door het ‘inkapselen’ van maatschappelijke organisaties en ngo’s worden tegenkrachten en activisme beperkt. Ook de tegenkracht van de media staat onder druk. Nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid zijn zichtbaar in de vorm van veenbrandinitiatieven, van andersbewegingen, publiek-private samenwerking, maatschappelijk verantwoord ondernemen en op termijn wellicht door de inzet van sociale media.

Centralisatie

Over de hele linie – binnen de overheidskolom, maar ook op het middenveld – verschuiven instituties ‘naar boven’. Hun schaalvergroting wordt gedreven door een streven naar doelmatigheid, professionalisering en internationalisering. Hun verbinding met burgers wordt daardoor kwetsbaar. Speciale aandacht zal ongetwijfeld de komende jaren uitgaan naar de internationalisering van het middenveld. Steeds meer besluiten worden genomen in ‘Brussel’ en andere internationale fora, terwijl op een groot aantal terreinen ondernemers of wetenschappers de maat slaan. Meer belangen zullen daarom in die verbanden worden ‘behartigd’, met overslaan van de lagere niveaus waaronder het nationale. Het specifiek Nederlandse poldermodel, met zijn combinatie van wederzijds vertrouwen en wellicht overmatige ‘knusheid’, zal daardoor ook van buiten onder druk komen te staan. Nederlandse burgers zullen beter bereikbaar zijn voor buitenlandse ‘veenbrandinitiatieven’ en ook bereid zijn tot meer betrokkenheid. Dat zal de traditionele hoofdrolspelers op het vaderlandse speelveld verder ontregelen en ongetwijfeld leiden tot actief ‘meestribbelen’: iedereen is, met kracht van warme woorden, vóór dergelijke nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid, maar in de praktijk zal de voet van veel bestuurders kort op de rem zitten. Voor burgerbetrokkenheid betekent deze verplaatsing naar boven dat de fysieke én mentale afstand tot de overheid en de traditionele middenveldspelers is vergroot, en het dus ingewikkelder is om te weten ‘waar aan te kloppen’ als er iets niet naar wens verloopt.

Decentralisatie

De te grote afstand tot (groepen) burgers is beleidsmakers niet ontgaan. Aan de frontlijn, dicht bij de burgers, is een aantal sociale spelers – maatschappelijke instellingen zoals wooncorporaties en scholen, maar ook de politie – in actie gekomen buiten hun primaire werkgebied. Zij slaan de handen ineen met (lagere) overheden en vaak ook met het bedrijfs- en verenigingsleven in verschillende vormen van publiek-private samenwerkingsverbanden. Die ontwikkeling is kwetsbaar en sterk afhankelijk van de rugdekking die frontlijnwerkers van hun bestuurders en – op nog grotere afstand – van beleidsmakers krijgen. De ervaring die de wooncorporaties de afgelopen jaren opdeden, mag in dat verband als een waarschuwing

gelden: hun rol bij de uitvoering van het wijkenbeleid is onzeker door de koerswisselingen van nationale beleidsmakers.

Beleidsmakers hebben stelselmatig de geformaliseerde mogelijkheden voor burgerbetrokkenheid in de linkerkolom van het speelveld vergroot door het aanspreken van formele toezichthouders. Een groot aantal burgers is bovendien mondiger en kundiger geworden in het benutten van die mogelijkheden. Dat heeft – uiteraard – een reactie opgeroepen waarbij, zonder te zwaar aan formele rechten te morrelen, de betrokkenheid weer wordt ingeperkt. Het blijft een beetje ‘wieberen’ zonder dat deze vormen van betrokkenheid aanleiding zijn voor veel warme gevoelens aan de basis. De beweging naar beneden betekent allereerst meer aandacht voor de uitvoeringspraktijk, voor de betrokken mensen zelf, voor maatschappelijke initiatieven, kleine gemeenschappen, dorpen en wijken. Dat blijkt echter niet eenvoudig.

1.3 DOORBRAAK NOODZAKELIJK

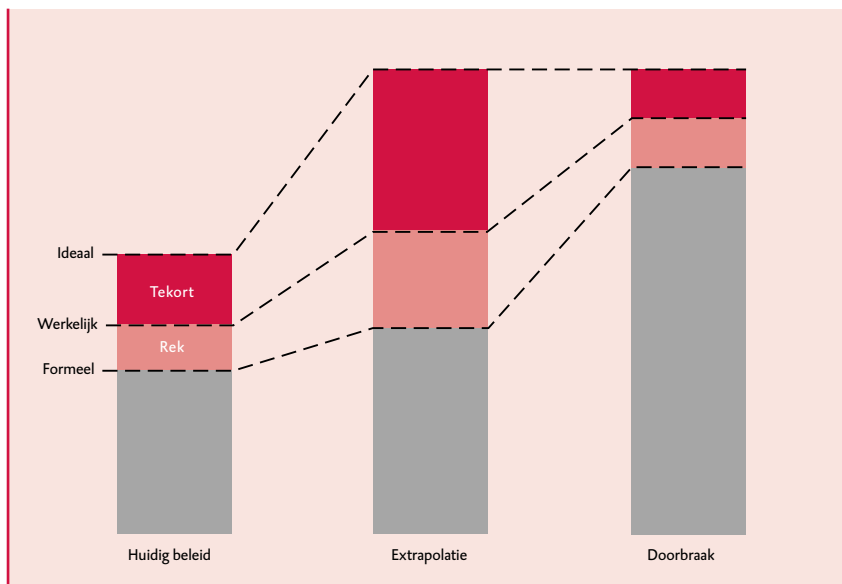
Het speelveld van burgerbetrokkenheid is voortdurend in beweging en alles wijst erop dat de bewegingen sneller, onvoorspelbaarder en daarmee ook onbeheersbaarder worden. Dat vormt een potentiële bedreiging voor burgerbetrokkenheidsbeleid, zeker wanneer we constateren dat grote groepen burgers het vertrouwen in de overheid en in hun eigen vermogen daar invloed op uit te kunnen oefenen – dreigen te – verliezen.

De gevoelde afstand tussen burgers en beleidsmakers is van beide zijden te begrijpen als het verschil tussen een ideaalsituatie en de werkelijkheid van alledag. Zoals Jacques Thomassen stelt in zijn afscheidsrede (2010): “Democratie is een ideaal dat in werkelijkheid nooit optimaal bereikt zal worden, maar altijd wel wat te wensen overlaat.” De ideaalsituatie is niet een harmonische eensgezindheid; een aantal wetenschappers benadrukt de essentie van een gepast wantrouwen. Burgerbetrokkenheid krijgt enerzijds inhoud binnen de kaders van het huidige overheidsbeleid: de officiële spelregels. Anderzijds zoeken zowel frontlijnwerkers als beleidsmakers – in en soms net buiten de geldende kaders – een ‘scharrelruimte’ voor informele aanpassing. Die zogenoemde institutionele rek camoufleert veelal de noodzaak voor fundamentele ingrepen: de beleidswerkelijkheid wordt geplooid in de richting van de ideaalsituatie. Er zijn echter grenzen aan een toelaatbare institutionele rek: als de chaos te groot wordt, weten zowel burgers als beleidsmakers niet meer waar ze zich aan hebben te houden.

Wanneer het beleid niet voldoende wordt aangepast op de nieuwe vereisten en de rekmogelijkheden niet langer volstaan, komen de tekortkomingen van het bestaande beleid aan het licht. Het ideaal loopt weg en bij extrapolatie van het huidige beleid zullen de – beperkte – beleidsaanpassingen en de toelaatbare rek

onvoldoende zijn om het tekort binnen de perken te houden. Tegen die achtergrond is een doorbraak in het formele beleid vereist die, tezamen met een aanvaardbare rek, ertoe kan bijdragen dat het tekort niet te groot wordt (figuur 1.3).

Figuur 1.3 Kier en rek



Ondanks de aanmerkelijke inspanningen van beleidsmakers groeit het gat tussen ideaal en werkelijkheid: het is de nachtmerrie van de hardloper die vreselijk zijn best doet, maar vóór zich een veel snellere loper ziet wegsnellen. Daardoor is burgerbetrokkenheid gaan behoren tot de categorie van de sluipende beleidsvraagstukken: hardnekkige problemen die zich over een periode van tijd en vaak nauwelijks opgemerkt voordoen bij de aanpak van wezenlijke maatschappelijke vraagstukken. In dit geval gaat het ook nog eens om vraagstukken die ingrijpen in de alledaagse leefomgeving van grote groepen burgers. Ze staan permanent op de agenda van alle beleidsmakers, maar – eveneens permanent – te laag om prioriteit te krijgen.

De centrale vraag, zo stellen Andeweg en Thomassen (2011b: 28), is in hoeverre de specifieke invulling die in Nederland is gegeven aan het begrip ‘democratie’ heeft geleid tot een bestel dat niet alleen past bij de maatschappelijke ontwikkelingen van toen, maar ook nog past bij de geschetste ontwikkelingen van nu. Waar het ideaal aan de horizon verdwijnt en de institutionele rek zijn grenzen nadert, kan alleen een fundamentele koerswijziging de democratie ‘levend’ houden. Het is tegen deze achtergrond dat wij bij de opzet van ons onderzoek hebben gekozen voor de aanval. Hoewel een democratisch bestel vanzelfsprekend moet bouwen op

grondvesten van zorgvuldigheid en evenwichtigheid, hebben wij ons vooral gericht op de verkenning van doorbraakmogelijkheden. Een levende democratie is nooit af en er zal altijd gezocht moeten worden naar nieuwe routes en nieuwe vormen voor burgerbetrokkenheid. Dat zoekproces zal met vallen en opstaan gaan. Er zullen pogingen slagen en pogingen onsuccesvol zijn. Maar een ding weten we zeker, oude methoden verliezen hun waarde en wie niet experimenteert, en daarbij af en toe faalt, zal ook geen nieuwe methoden vinden.

* * *

De opgave waarvoor beleidsmakers staan is aanzienlijk, maar niet onmogelijk. Het democratisch tekort – het verschil tussen de verwachtingen ten aanzien van de democratie, en de concrete ervaring – is minder afgetekend en ook minder dramatisch dan veelal wordt geschetst. Het gaat niet om twee kampen – burgers en beleidsmakers – die diametraal tegenover elkaar staan. Veeleer bestaan er verschillende betrokkenheidsstijlen die alle hun eigen eisen stellen. De complexiteit van de samenleving, inclusief de wisselwerking tussen burgers en beleidsmakers, is aanmerkelijk groter geworden. Op alle vlakken trachten burgers en beleidsmakers die complexiteit te reduceren, maar de tot dusver aangedragen remedies hebben vooral bijgedragen aan het verder vergroten van diezelfde complexiteit. Tegelijkertijd blijft het speelveld van burgerbetrokkenheid bewegen, met een ongekende snelheid en onvoorspelbaarheid. Beleid dat daar niet voldoende op inspeelt is welhaast gedoemd te mislukken. De komst van nieuwe spelers, wijzigende spelregels, en andere werkwijzen biedt echter ook kansen. Burgers blijken inventief te zijn en veel te kunnen. Ons veldwerk – zie box 1.1 – biedt daarvan een rijke illustratie.

Box 1.1 Onderzoeksopzet

Ons veldonderzoek is – in het verlengde van onze onderzoeken *Vertrouwen in de buurt* en *Vertrouwen in de school* (WRR 2005: 24; WRR 2009: 42) – verricht op basis van een groot aantal open interviews (zie Bijlage B): na een algemene introductie op de aanleiding van ons bezoek hielden wij onze mond en was onze gesprekspartner aan het woord. De uitgeschreven interviews werden geanalyseerd met behulp van standaardmethodieken voor kwalitatief onderzoek (Strauss en Corbin 1998). Naast deze interviews maakten we ook gebruik van secundaire data: geschreven documenten over initiatieven, krantenberichten, websites en in een aantal gevallen ook dvd's. Bovendien hebben we de resultaten kunnen gebruiken van een achttal workshops met in totaal circa honderdvijftig deelnemers die we in samenwerking met Socires, de Goede Doelen Loterijen en Stichting DOEN organiseerden over het thema 'Binding' (Van der Lans 2012), en van een workshop met elf hacktivistinnen.

De bevindingen zijn vervolgens getoetst in interviews met wetenschappers en analyse van de wetenschappelijke literatuur. We konden ook bouwen op onze eerdere rapporten en op het

– vergelijkbare – veldonderzoek van Van den Brink (2007, 2012), Euser (2009) en een aantal eerder gepubliceerde diepte-interviews met beleidsmakers en hun adviseurs op het gebied van burgerbetrokkenheid (Projectdirectie Sneller & Beter 2010; Actieprogramma Lokaal Bestuur 2010a; Dam et al. 2010; Van den Berg et al. 2011). Speciaal op het gebied van e-betrokkenheid is ook onderzoek verricht door onder meer Meijer et al. (2008, 2009), Frissen et al. (2008) en Sinnema en Van Duivenboden (2009).

Hebben we hiermee het speelveld van burgerbetrokkenheid voldoende in kaart weten te brengen? Strauss en Corbin zeggen er het volgende over: *“For most theory-building researchers, data collection continues ‘until theoretical saturation takes place’. This simply means (within limits of available time and money) that the researchers finds that no new data are being unearthed. Any new data would only add, in a minor way, to the many variations of major patterns”* (Strauss en Corbin 1998: 293). Het is onze overtuiging dat we dit punt hebben bereikt.

NOTEN

- 1 Naar de letter behoren ook de andere, private organisaties en instellingen onder dit vaandel.
- 2 BSR-model van MarketResponse/The Smart Agent Company.
- 3 Mentality-Model van Motivaction.
- 4 Win-Model van TNS NIPO.
- 5 Roper Consumer Model van Intomart *GfK*.

DEEL II

BURGERBETROKKENHEID IN NEDERLAND:

DE PRAKTIJK

2 DENKEN VANUIT BURGERS

Als er één les naar voren vlamt uit dit veldwerk, dan is het deze: burgerbetrokkenheid vereist denken vanuit burgers. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar de praktijk blijkt – ongeacht de vele voorbeelden die we tegenkwamen – weerbarstig. “We hebben als beleidsmakers altijd van binnen naar buiten geredeneerd”, constateert de Rotterdamse wethouder Jantine Kriens. “We beginnen bij onszelf en bij de taken die de overheid heeft om mensen gelukkig te maken of om de sociale cohesie te verbeteren. Dus alles begint en eindigt elke keer met wat de overheid zou moeten doen.” Onze gesprekspartners vertelden ons dat woorden als burgerparticipatie en inspraak ‘verkeerd’ zijn, want puur gedacht vanuit het perspectief van beleidsmakers en geen recht doend aan de verscheidenheid aan initiatieven die worden ontplooid. Zij vertelden ook hoe belangrijk het is dat beleidsmakers inspelen op de verschillen in motivatie en vaardigheden van burgers en oog houden voor de snelle veranderingen op het speelveld. In de volgende paragrafen doen wij verslag van het veld van burgerbetrokkenheid zoals wij dat tegenkwamen.

2.1 MEER DAN BELEIDSPARTICIPATIE

Tijdens onze rondgang door Nederland troffen we een groot aantal vormen van burgerbetrokkenheid: van razendsnel georganiseerde ludieke protesten tot jarenlang meedenken over de aanleg van een provinciale weg. Van vernieuwende voorbeelden van samenwerking tussen niet direct voor de hand liggende partners (zoals binnen het Publieksbureau van ADO Den Haag) tot aan initiatieven in de directe omgeving. Uiteenlopend van buurtpreventie en buurtbemiddeling via wederzijdse communicatie (bijvoorbeeld website verbeterdebuurt of mobiel alarmeringssysteem Burgernet) tot zelforganisatie rond voorzieningen (dorps- en buurthuizen, glasvezelnet, buurtwebsites), energiebesparing en groenbeheer.

Deze en vele andere voorbeelden delen we in aan de hand van drie ‘velden’ van burgerbetrokkenheid: beleidsparticipatie, die zich concentreert op trajecten van de overheid waarbij burgers gevraagd wordt om mee te praten en te denken, maatschappelijke participatie die zich richt op de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer, en maatschappelijk initiatief waarin (samenwerkingsverbanden van) burgers zelf het heft in handen nemen om een maatschappelijk doel na te streven. Vanuit de optiek en belevingswereld van burgers gaat het steeds om hetzelfde; ze maken ook geen principieel onderscheid. Vanuit het perspectief van beleidsmakers gaat het echter om geheel verschillende vraagstukken en verantwoordelijkheden.

2.1.1 BELEIDSPARTICIPATIE

De essentie van de huidige beleidsparticipatie werd kernachtig verwoord door een ervaren gemeenteamtbenaar die sprak namens velen: “Wij vertellen hoe het zit en dat noemen we inspraak.” Burgers worden uitgenodigd op een inspraakavond, mogen een wijk mee ontwerpen, of tekenen protest aan tegen het beleid van de overheid. In dit kader werd ons vaak verteld over de participatieladder (zie Arnstein 1969). Er zijn hier meerdere van in omloop. De bekendste gaat van informeren, via raadplegen, adviseren en coproduceren naar meebeslissen.¹

Veel participatietrajecten richten zich op het betrekken van mensen bij hun fysieke leefomgeving: bijvoorbeeld samen met buurtbewoners de herinrichting van een spelepleintje of een straat voorbereiden. In Groningen werken de gemeente en de wooncorporaties met wijkbudgetten die burgers kunnen besteden conform hun eigen prioriteiten; deze ‘buurtrechten’ brachten “een ‘nieuw elan’ onder burgers en organisaties” (Van de Wijdeven en De Graaf 2008: 22; Michels en De Graaf 2010: 487). Beleidsparticipatie kan zich ook rondom onderwerpen organiseren. Het toenmalig ministerie van VROM betrok via de Windraad burgers bij de discussie rond windenergie. Het ministerie van Veiligheid en Justitie legt door middel van ‘internetconsultatie wet- en regelgeving’ specifieke wetsvoorstellen voor aan burgers.

Beleidsmakers proberen met beleidsparticipatie vaak het draagvlak voor nieuw beleid te vergroten, bijvoorbeeld door een panel, een consultatiegroep, of een burgerraad op te richten, of door relevante groeperingen en organisaties aan tafel uit te nodigen. Een enkele maal roepen zij de hulp in van burgers op het moment dat een beleidstraject dreigt vast te lopen, of als er behoefte is aan een frisse blik van buiten om tot nieuwe inzichten en oplossingen te komen. We troffen ook voorbeelden van *crowd sourcing*, waarbij beleidsmakers via internet een grote groep burgers uitnodigen om mee te denken over een probleem en oplossingen aan te dragen.

In de Friese gemeente Smallerland mocht eenieder die wilde, meedenken over de bouw van een nieuwe wijk. Om ook de experts al in een vroeg stadium te betrekken werd de eis gesteld dat alleen mensen die een bijdrage hadden geleverd op de website, het uiteindelijke ontwerp van de wijk zouden kunnen maken. De ervaringen waren gemengd. Er kwamen heel originele ideeën binnen, tegelijkertijd was de vraag – ‘denk mee over een nieuwe wijk’ – te open. De ontwikkeling van een wijk vraagt een lange adem en het vasthouden van de aandacht bleek niet eenvoudig.

De meest beoefende vorm van burgerbetrokkenheid krijgt inhoud in de dagelijkse wisselwerking tussen burgers en frontlijnwerkers bij de uitvoering van regulier

beleid. Voorbeelden uit ons veldwerk zijn de ‘Klimaatstraat’ in Bolsward waar burgers hun straat milieuvriendelijker maken, of ‘verbeterdebuurt’, dat burgers in staat stelt gebreken in hun buurt *online* door te geven aan de gemeente, en verschillende welzijnsprojecten om de samenbinding in de buurt te bevorderen. Via Burgernet vergaart de politie – sowieso koploper waar het betreft experimenten met burgerbetrokkenheid (zie bijvoorbeeld Dozy en Tops 2009) – met behulp van de mobiele telefoon informatie van mensen die zich in de omgeving van een misdrijf bevinden.

Beleidsparticipatie vindt plaats tijdens alle beleidsfasen, lopend van de erkenning van een probleem via de formulering van beleid naar de uitvoering. Dat is een bron van wrijving, omdat burgers soms ‘uit fase’ lopen. Wanneer beleidsmakers hen willen betrekken bij het uitvoeren van beleid, willen ze met een goede kans eerst nog praten over welk beleid er gevoerd moet worden. Het Brabantse megastallen-debat kwam op scherp te staan toen beleid dat met betrokkenheid van burgers en ngo’s was ontwikkeld, in de praktijk werd gebracht: er kwamen nieuwe varkensstallen in de zichtlijn van woonhuizen. Uiteindelijk ondertekenden ruim 30.000 mensen een burgerinitiatief dat de provincie noopte tot het ‘terugdraaien’ van het eerdere beleid. Soms lopen burgers voor op beleidsmakers en willen ze een onderwerp op de politieke agenda zetten dat onder beleidsmakers (nog) niet de fase van de beleidsformulering heeft bereikt. Verschillende pogingen zijn gedaan om via een formeel ‘Burgerinitiatief’ een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te krijgen, met beperkt succes.

2.1.2 MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

Maatschappelijke participatie richt zich op de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer langs twee sporen: tegenbinding en vervlechting.

Tegenbinding

We noemen het ‘rotondedenken’. Vroeger stonden we ’s nachts om half een stil voor een rood verkeerslicht, omdat een ambtenaar dat zo had bepaald. Nu kijken we op een rotonde onze medeweggebruiker aan en is een handgebaar of hoofdnikje voldoende om onze voorrang te ‘regelen’. Met een betere doorstroming en minder schade als gevolg.

Een-op-eenverbindingen blijken bepalend voor de civiele omgang binnen de gedeelde ruimte. We betitelen ze – voortbouwend op Kees Schuyt (2006b) – met het begrip ‘tegenbinding’, dit ter onderscheiding van samenbinding (sociale cohesie). Tijdens onze rondreis door Nederland bestudeerden we het in de stationshallen – bij uitstek plekken zonder formele spelregels – waar grote menigten door elkaar bewegen met slechts zelden een botsing (zie ook *The Economist* 2011). Ongetwijfeld zijn er wel informele spelregels, zoals het rijden binnen een

bepaalde snelheidsmarge en het blijven kijken en op basis daarvan het voortdurend corrigeren van de voorgenomen koers.

Tegenbinding krijgt ook inhoud tussen groepen burgers. Beleidsmakers en bestuurders hanteren het – voorzichtig – als beleidsinstrument. In stiltecoupés geldt volgens een NS-woordvoerder een – kennelijke – vanzelfsprekendheid: “Reizigers hebben ook een verantwoordelijkheid elkaar aan te spreken op hoe het hoort.”² “Het is een kwestie van fatsoen,” zegt hij. Ook elders worden in de gedeelde ruimte de spelregels aangepast. Plantenbakken en speeltoestellen leiden in woonwijken tot effectievere snelheidsbeperking dan de bordjes ‘hier spelen kinderen’. Brede wegen worden versmald zonder de klassieke bordjes om duidelijk te maken welke weggebruiker voorrang heeft: ‘jullie zoeken het onder elkaar maar uit’.

“De weg moet je eigenlijk vertellen wat je als verkeersgebruiker moet doen. En dat doe je dan onbewust.” Henry Frieswijk is communicatieadviseur in de Friese gemeente Smallingerland. Onze enthousiaste gids over het ‘afwijkende’ verkeersbeleid in Drachten legt uit: “Je maakt het eigenlijk gevaarlijk. Daar hebben mensen een hekel aan, maar ze gedragen zich er wel naar. En dat is de bedoeling.” Het gaat erom de schijnveiligheid van borden, lichten en strepen op de weg – van quasi- overzichtelijkheid – te doorbreken: “Regel 1 is dat iedereen verantwoordelijk is voor zijn eigen verkeersgedrag en daar dus ook de consequenties van moet dragen als het fout gaat.” Als weggebruikers een wederzijds belang hebben bij een civiele omgang in een ongemakkelijke ruimte, zoeken ze passende oplossingen. “Men moet dus naar elkaar kijken. Men moet op elkaar vertrouwen.”

In kwetsbare buurten zoals het Rotterdamse Schiedamseveld blijken buurtwachten een gewaardeerde aanvulling op het politietoezicht. Voorwaarde is wel dat de buurtagent nabij is in geval van nood. Op de trein durven mensen medereizigers aan te spreken op hun gedrag – eerst roken, nu bellen – omdat de conducteur nabij is. En de conducteur heeft weer de zekerheid dat er in het geval van nood op het volgende station ‘hulp’ is. De gemeente Den Haag zette ‘1000 burgers’ in om de beruchte nieuwjaarsviering in goede banen te geleiden; stewards beteugelen tribunes en festivals. Ook op internet gelden informele fatsoensregels: wie zich niet gedraagt, wordt van een site verwijderd; voorttrekkers bewaken de ‘integriteit’ van hun site op straffe van een collectieve exodus van de deelnemers (Meijer et al. 2008: 60; Shirky 2010: 202).

Tegenbinding in de vorm van ‘toevallige ontmoeting’ resulteert na verloop van tijd in een verwachting van veiligheid en zelfs geborgenheid: mensen zien elkaar als ‘vertrouwde vreemden’. Diverse gemeenten maakten werk van de herinrichting van hun pleinen en voetbalstadions, traditioneel vaak een bron van gevoelde onveiligheid. Ook op andere, niet-fysieke beleidsterreinen biedt respectvolle ontmoeting handvatten voor – fundamentele – maatschappelijke participatie.

Vooral binnen het onderwijs en bij de sport geldt een eenvoudige les: “Het begint bij zelfrespect. Vanuit zelfrespect kun je een ander respecteren. Heb je geen respect voor jezelf, vergeet het dan maar.” Dat kun je wel degelijk leren. Maatjesprojecten waarbij volwassenen een leerling ‘adopterende’, bieden bijvoorbeeld een effectieve opstap naar een betere toekomst, zeggen VMBO-docenten.

Vervlechting

Maatschappelijke participatie richt zich ook op de vervlechting van moeilijk bereikbaren binnen hun dagelijkse leefomgeving. Wij kwamen daar in ons veldwerk vele voorbeelden van tegen, uiteenlopend van het ‘klassieke’ vrijwilligerswerk via kerken en organisaties als De Zonnebloem, tot nieuwere initiatieven op het gebied van inburgering en maatschappelijke ondersteuning in het kader van de WMO. Beleidsmakers doen op deze terreinen een toenemend beroep op vrijwilligers die, vaak onder leiding van professionals, zich inzetten om mensen binnen de maatschappelijke boot te houden. De collectieve voorzieningen blijven niettemin als ultiem vangnet fungeren voor de meest kwetsbare burgers.

Een goede vervlechting, leerden we, bouwt op het algemene betrokkenheidsprincipe: mensen moeten betrokken willen en kunnen zijn. Bij de moeilijk bereikbare en vaak kwetsbare burgers is een nog veel meer toegespitste aandacht – een uitgestoken hand – vereist om hen over de brug te helpen, legt Jantine Kriens uit: “Je hebt het over mensen met beperkingen en vanuit het paradigma van ‘de overheid doet alles’ begin je met de vraag: ‘Wat kun je niet?’ De bedoeling van de WMO is te vragen: Wat kun je wel?” De Rotterdamse universitair hoofddocent-annex-frontlijnwerker Henk Oosterling vult aan: “Zelfs de meest geïsoleerde mensen hebben altijd een ‘affirmatief verlangen’; een verlangen naar iets wat hen verwarmt. Door daarop te bouwen en te versterken wat er al is kun je mensen als het ware optillen en ze uit hun negativiteit trekken.”

De praktijk blijkt weerbarstig. Zowel burgers als frontlijnwerkers zijn kritisch over het huidige voorzieningenaanbod en verwijzen naar eigen initiatieven die beter inspelen op de behoeften en kwaliteiten van hun medeburgers. Inburgering, met curieuze procedures en examens en nauwelijks doorwerking in de vorm van werkelijke ‘toegang’ tot de samenleving via werk of andere actieve betrokkenheid, roept bijvoorbeeld vele vragen op. Lift mee op ons initiatief, zeggen frontlijnwerkers, dat is veel effectiever dan de ingewikkelde trajecten die nu worden aangeboden. Zo geeft Computerwijk lessen computervaardigheden – in het Nederlands – in achterstandsbuurtten, vooral aan migrantenvrouwen. In zes weken zie je mensen veranderen, zegt directeur Wilma Borgt: “Hun zelfvertrouwen wordt groter, hun wereld gaat open.”

Basisschool Bloemhof, in het hartje van een Rotterdamse Vogelaarwijk, organiseerde tijdens de Ramadan een Iftar-maaltijd voor 300 ouders. Iedereen ging voldaan naar huis, maar een week later kwamen de eerste klachten. “De Turkse dames zeiden: het eten was veel te Marokkaans. En de Marokkaanse dames vonden het eten te Turks.” De directeur legde ze uit: ik wil dat jullie kinderen zoveel mogelijk leren, maar zich ook kunnen bewegen in de wereld van restaurants en dergelijke. “Ja, zeiden ze. Kunnen wij dan meewerken in de keuken? Ja, dat kan. Vijf, tien klagende moeders kwamen er binnen en vijf werken nu – twee en een half jaar later – nog steeds in de keuken als vrijwilliger. Nu wordt hier nasi en bami, Hollandse pot, zelfs stampot, gegeten. De vrijwilligers leren Nederlands te praten, want ze moeten met elkaar communiceren en we zetten bewust verschillende nationaliteiten in teams bij elkaar. En ze moeten met de kok kunnen praten, en onze kok is heel slecht in zijn Turks. Doordat ze zo leren praten, krijgen ze een ander beeld van de samenleving. Daarnaast hebben ze een cursus ‘geven van positieve feedback’ gekregen om mbo stagiaires te begeleiden. Het is uitgekookt inburgeren in de keuken.”

Hamerend op het aambeeld van een eigen verantwoordelijkheid mikten nationale beleidsmakers bovendien steeds weer nieuwe ‘uitdagingen’ over de gemeentemuur. De meeste aandacht en kritiek – “het is een ordinaire bezuinigingsoperatie” – is gericht op de WMO, die door de grotere inzet van buurtgenoten het betere en ook goedkopere antwoord zou moeten bieden voor de zorg aan geïsoleerde, vaak kwetsbare burgers. Maatschappelijke participatie blijkt echter niet het territorium van de velen-op-eenrelaties – samenbinding (sociale cohesie) dus – maar veeleer van de een-op-eenverbindingen. Kwetsbare mensen zoeken, zo laat ons veldwerk en ook dat van anderen zien (Linders 2010; De Boer en Van der Lans 2011), hun houvast in de enge kring van familie, naaste burens en vooral andere kwetsbare mensen. Frontlijnwerkers zijn niet blij: “Als wij zouden zeggen: we gaan allemaal programma’s ter bevordering van de sociale cohesie starten, dan geloof ik er helemaal niks van dat daar iets uit voortkomt.” Een sterk persoonsgerichte aanpak is daarnaast arbeidsintensief en, waarschuwen gesprekspartners, de wetgeving plus bijbehorende financiering heeft daarin niet voorzien.

Een aantal gemeenten ging desalniettemin succesvol aan de slag. Hulpbehoevende mensen leven in een kleine wereld. Hun naasten – mantelzorgers of vrijwilligers – worden veelal overvraagd en weten, zeker als ze minder toegerust zijn, niet altijd de weg naar ‘hoger gelegen’ hulp te vinden. De sleutel voor succes is daarom gelegen in het vervlechten van die naasten met de professionals van de maatschappelijke instellingen. Frontlijnwerkers moeten daarbij denken vanuit het sociale netwerk van mensen, waarschuwt een veteraan: vrijwilligers willen betekenis ontleenen aan hun betrokkenheid. “Als je aan een buurman vraagt van: goh, er is iets aan de hand daar, wil je niet eens meekijken hoe we dat kunnen oplossen, dan zijn er maar heel weinig mensen die niet bereid zijn om dat te doen.” Als we denken vanuit burgers kan het beter en ook goedkoper. Minstens twintig procent,

zegt de een, veel meer zeggen anderen. Maar dan moet je het wel goed doen. Toegespitste netwerken, bouwend op de mensen in de alledaagse leefomgeving, vormen het recept voor een effectieve tegenbinding. Die netwerken kunnen bij gebleken succes bijdragen tot samenbinding – sociale cohesie – binnen die omgeving, maar de omgedraaide relatie geldt nauwelijks.

2.1.3 MAATSCHAPPELIJK INITIATIEF

De derde vorm van betrokkenheid is die van de maatschappelijke initiatieven. Burgers nemen zelf het heft in handen om een bepaald doel na te streven. Tot op de huidige dag is het werk van (thans 5,5 miljoen) vrijwilligers van grote betekenis voor het publieke welzijn van dit land (Rijksoverheid Vrijwilligerswerk). Zonder hun inzet is het ondenkbaar dat sportorganisaties, ziekenhuizen, het maatschappelijk werk en het culturele leven functioneren zoals zij doen. Zij geven met elkaar vorm aan het meest diverse veld, met uitwisselbare rollen voor de verschillende spelers. Soms richten ze zich op alledaagse doelen, zoals het regelen van een container op een speelplein om speelgoed voor alle kinderen in op te bergen, of het aanbieden van goedkope maaltijden door voedselbanken of een franchise-initiatief als ‘Resto Van Harte’, met 25 buurtrestaurants door heel Nederland. Weer anderen gaat het om belangenverenigingen, om lokale partijen, of zelfs om de Occupy-beweging, die uiting geven aan onvrede onder een bredere achterban. Het kan ook gaan om maatschappelijke initiatieven die zich tegen de plannen van beleidsmakers en bestuurders richten, zoals de protesten tegen het verdwijnen van een voetbalveldje, tegen het bouwen van ‘megalomane’ gemeentehuizen, of tegen een uitlaatverbod voor honden.

Multipel myeloom is een zeldzame en lastig te herkennen vorm van kanker. Er zijn ongeveer 750 nieuwe patiënten per jaar in Nederland, dus de kans dat een huisarts ermee te maken krijgt, is gering. Nieuwe medicijnen zijn vaak “hartstikke duur” en de toepassing vereist zwaar overleg met verzekeraars en ziekenhuizen. Dat noodzaakt een soort vakbond van patiënten, die vorm krijgt binnen regionale bijeenkomsten, maar ook via internet. Patiënten bundelden hun ervaring en ontdekten patronen die de individuele artsen hadden gemist. Een – prima – patiëntenboek wordt een huisarts toegestuurd zodra zij/hij een patiënt heeft. De leden worden ook individueel sterker gemaakt. Op het net staan steeds de meest recente behandelrichtlijnen en er is een tien-puntenlijstje opgesteld dat de leden helpt bij de voorbereiding van de periodieke gesprekken met hun arts. De vereniging dient ook sociale doelen. Patiënt A legt uit: “Als je, zoals ik, tien jaar ziek bent, dan krijg je naast de periodieke controle geen aandacht meer. Dan is de vereniging wel zinvol.” Patiënt B is het eens: “Dan denk je: wat kan er nog meer? Welke nieuwe mogelijkheden zijn er?” De vereniging biedt een vorm van zekerheid in een zeer onzekere situatie en dient ook als zeef. Patiënt C: “Er is heel foute informatie op internet.”)

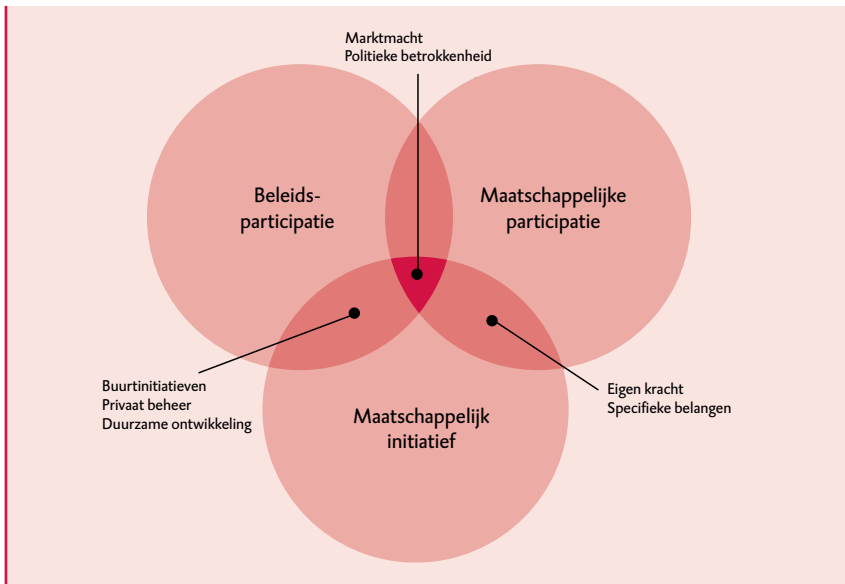
We kwamen in ons veldwerk mooie voorbeelden tegen, zoals buurtpreventieprojecten en buurtbemiddelingsprojecten waarvoor mensen zich inzetten om conflicten in de buurt zelf, zonder tussenkomst van politie of andere instanties, op te lossen. Zoals Nabuur, een website waarop dorpsbewoners in ontwikkelingslanden zonder tussenkomst van een traditionele organisatie om hulp kunnen vragen. Op het gebied van duurzaamheid liepen de initiatieven uiteen van Greenwish, een organisatie die maatschappelijke duurzame initiatieven ondersteunt, tot 'transition towns', lokale gemeenschappen die zelf op een duurzamere manier hun energie willen verkrijgen.

Toon Huizer, een van de trekkers van Buurtpreventie Bolnes, vertelt: "Uiteindelijk zijn we een vrijwilligersclub, 'Van bewoners voor bewoners'. We krijgen 100 procent medewerking van de politie, en de gemeente zegt: 'een goedkopere bewaking voor onze gemeentewijken kunnen we niet bedenken.' Want wat burgers zelf kunnen doen, krijg je als gemeente nooit voor elkaar. Bijvoorbeeld: ouderen in heel Nederland klagen veel, omdat ze de straat niet meer op durven. Wij zeggen: 'Dan ga je maar even niet de straat op, maar ga je achter je raam zitten en meld je wat er allemaal gebeurt voor het huis waar je woont.' Die ouderen hebben zo veel gemeld dat we heel veel dingen op konden lossen. Als je nu ouderen aanspreekt zeggen ze: 'Ja hoor, wij durven best over straat in Bolnes.' Dus dat gevoel is helemaal terug, dankzij de inzet van onszelf."

2.1.4 KANSSEN WAAR VELDEN OVERLAPPEN

Hoewel op 'Haags' papier de velden zijn gescheiden, met eigen terminologie, methodieken, literatuur en regelgeving, is het onderscheid in de praktijk minder helder. Juist op de snijvlakken van de velden doen zich belangwekkende ontwikkelingen voor (figuur 2.1). Beleidsmakers hanteren nog steeds het participatie-instrument, komen bijvoorbeeld met een nieuw beleidsplan, of vragen de medewerking van vrijwilligers. Burgers reageren daarop vaak door 'meedoen', maar liggen ook regelmatig dwars en protesteren. Ze komen bovendien steeds vaker met ongevraagde maatschappelijke initiatieven die soms bestaande beleidsintenties versterken, maar andere keren daarvan afwijken. Beleidsmakers reageren hier niet altijd goed op: het ontregelt immers hun 'normale' beleid. Aan de andere kant weten ze dat een vrijwillig *bottom-up* initiatief kan resulteren in meer draagvlak en inbreng van kennis en praktijkervaring. In dat spanningsveld van 'ongewenst' vraag en aanbod ligt de grootste uitdaging van burgerbetrokkenheid.

Figuur 2.1 Velden van betrokkenheid



Ons veldwerk laat zien dat maatschappelijke initiatieven een wezenlijke rol kunnen spelen op het snijvlak met beleidsparticipatie. We noemden al een groot aantal *buurtinitiatieven* die de overheid werk uit handen namen, maar ook buiten de buurt is sprake van grootschalig *privaat beheer* bij de uitvoering van beleidstaken; denk aan ontwikkelingssamenwerking en natuurbeheer waar ngo's al langer een hoofdrol spelen. Ook op het brede terrein van *duurzame ontwikkeling* vervullen ngo's bij het milieu- en mensenrechtenbeleid of de crisisopvang (Rode Kruis, Artsen zonder Grenzen) van oudsher een wezenlijke taak bij het versterken van draagvlak voor beleid, maar soms ook als tegenstander, om beleidsmakers scherp te houden. Dit thema wordt ook gekenmerkt door tal van nieuwe initiatieven die vaak zijn toegespitst op een specifiek deelterrein (HIV, honger, kinderen, soortbescherming of klimaatverandering).

Ook op het snijvlak van maatschappelijke initiatieven en maatschappelijke participatie is winst te halen onder de vlag van *eigen kracht*. Onorthodoxe trekkers bevorderen op velerlei wijzen de deelname van geïsoleerde burgers – gehandicapten, senioren, laagopgeleide allochtonen, kwetsbare jongeren – aan het maatschappelijk verkeer door het uitsteken van een hand die hen 'over de brug' helpt. Met behulp van internet kunnen burgers zich ook makkelijker organiseren en zo beter dan tevoren voor *specifieke belangen* opkomen. Beleidsmakers worden aangesproken, maar kunnen ook bouwen op de kennis en de macht die zich bundelt in bijvoorbeeld patiënten- en supportersverenigingen.

De meest uitzonderlijke beweging krijgt echter gestalte waar de drie velden overlappen. Beleidsmatig vormt het snijvlak van beleids- en maatschappelijke participatie een soort niemandsland: omdat verschillende spelers (departementen en/of maatschappelijke instellingen, ondernemingen, politieke partijen) sterk uiteenlopende beleidsfilosofieën hanteren, is er in de praktijk vaak niemand die zich verantwoordelijk weet. Dat vormt in toenemende mate een open uitnodiging voor hoger opgeleide, beter geïnformeerde en beter georganiseerde burgers die in 'het gat' springen. Ze bundelen bijvoorbeeld hun marktmacht en richten hun pijlen op zowel ondernemers als beleidsmakers. Hun vaak internationale acties zijn soms verrassend effectief: het begrip 'kopersstaking' krijgt bijvoorbeeld nieuwe inhoud. Ze werken ook steeds vaker samen met koplopers in het bedrijfsleven op beleids-terreinen waar beleidsmakers achterblijven. Daarnaast zoeken burgers nieuwe wegen voor *politieke betrokkenheid* buiten de klassieke politieke partijen om. De lokale partijen, maar ook wereldbewegingen als Occupy en grootschalige internetverbanden, vormen daarvan illustraties. Alweer weten beleidsmakers vaak niet hoe ze zich hiermee moeten verhouden: soms juichen ze de initiatieven toe, andere keren proberen ze die te blokkeren.

2.2 BURGERS OP HET NETVLIES

"Spelen mijn ambtenaren en ik wel in dezelfde film?" vroeg een licht wanhopige wethouder zich af. Ze hadden, ondanks alle goede bedoelingen, 'andere' burgers en frontlijnwerkers op hun netvlies. Dat is een bron voor problemen, want mensen komen pas in beweging als ze een werkelijke uitdaging voelen en menen daar iets aan te kunnen doen. Als een uitdaging past bij de behoeften van (een groep) burgers en hun toerusting voldoende is om naar hun verwachting zinvol actie te ondernemen, verenigen ze zich voor 'het goede doel'. Maar in de praktijk blijkt telkens weer dat de ene burger de andere niet is.

2.2.1 UITEENLOPENDE UITDAGINGEN

Waarom komen burgers in actie? Burgers reageren op twee manieren op uitdagingen waarvoor zij zich zien gesteld. De eerste reactie is een van verzet tegen veranderingen: ze willen de situatie graag houden zoals die is. Soms gaat het om een (aangekondigde) verandering die onrust brengt, zoals de plaatsing van hostels voor verslaafden, de komst van megastallen, de bouw – of juist de sloop – van een gebouw. Soms gaat het niet eens om een duidelijke verandering, maar meer om een situatie die men niet langer wil accepteren, zoals overlast in de wijk. De spreekwoordelijke druppel – een ongewoon hard treffen tussen ME en voetbal-supporters, of een onrustige nieuwjaarsnacht – vormt dan het startsein voor acties, maar ook de manier waarop besluiten worden genomen en procedures verlopen kan daartoe aanleiding geven. Dat leidt veelal tot een negatieve of grimme sfeer: in onze interviews wordt gesproken van 'weerstand', 'wantrouwen',

‘opgefokt sfeertje’, ‘emotionele impact’, ‘dreiging’ of ‘denken in onmogelijkheden’.

“Wij maakten ons echt boos en dachten: waarom zijn we daar helemaal niet in gekend? En waarom doen ze niet eerst even een enquête in de buurt, hoe staan jullie er tegenover, maar dat is allemaal niet gebeurd. Zelfs de naastwonenden, naast de school, waren niet geïnformeerd. En het is ook nog zo dat toentertijd die andere school tegen de grond ging. Dat is ook echt een hamerstuk geweest, van bam en klaar. Dus dat is ook nog oud zeer wat er zit, zeker bij de oudere bewoners.”

De tweede reactie is die van verkenning: mensen gaan op zoek naar een nieuwe situatie die beter is dan de oude. Burgers, maar ook beleidsmakers en frontlijnwerkers, raken geïnspireerd door voorbeeldprojecten uit binnen- of buitenland, willen een goed idee uitproberen, zijn op zoek naar innovatie, willen het toeval een kans geven, of iets bij wijze van grap doen. Ze spreken over een ‘droom’, hun ‘ambitie’, een ‘beeld’, een ‘goed idee’, of een ‘visie’, die leidt tot maatschappelijke initiatieven of vormen van maatschappelijke participatie.

Mensen noemen verschillende drijfveren voor hun activiteiten. Velen handelen omdat ze zich verbonden voelen met een stad, een buurt, de plek waar ze geboren zijn, hun werk, een sportclub. Ze willen een bijdrage leveren aan de veiligheid in hun leefomgeving (Bekkers et al. 2010: 155-156) of handelen vanuit bepaalde waarden en normen, een gevoel voor rechtvaardigheid of fatsoen: bijvoorbeeld protesteren tegen de mogelijke komst van een casino, strijden voor duurzame chocoladeletters of tegen de aanleg van een weg door het Naardermeer. Veel vrijwilligers willen wat ‘terugdoen’ voor kwetsbare mensen, hulpbehoevenden bijvoorbeeld of jongeren. Oud-voetballer Jean Paul de Jong, bij FC Utrecht vele jaren een bikkelaar op het middenveld, weet dat hij een rolmodel kan zijn en richtte daarom een stichting op om daar – bewonderenswaardig actief – vorm aan te geven.

Mensen beleven ook plezier aan hun activiteiten. Burgers, maar ook frontlijnwerkers kunnen genieten van het organiseren van activiteiten en de daarbij behorende dynamiek, of van het simpelweg deel uit te maken van een groep. Lachend vertellen ze over tegenslagen, tegenwerking en weerstand en hoe hun inspanningen uiteindelijk hebben geleid tot succes, ook al ziet dat er vaak anders uit dan van tevoren bedacht.

2.2.2 UITEENLOPENDE TOERUSTING

Willen is mooi, maar je moet ook kunnen. Stel dat betrokken burgers zich uitgedaagd voelen, hebben ze dan wel de toerusting – de tijd, de kwaliteiten en de instrumenten (inclusief de wettelijke mogelijkheden)? Het was een belangrijk

onderwerp in onze interviews. Betrokkenheid kost gedurende een langere periode vaak veel tijd en is niet altijd even makkelijk te combineren met andere verplichtingen: “Ik moet ook nog werken”. Mensen moeten ook wat in hun mars hebben. Aletta Winsemius van kenniscentrum Movisie leerde haar lessen in de WMO-praktijk: “Er is maar een beperkt aantal mensen die in staat zijn in zo’n formeel overlegcircuit te functioneren.”

Velen spraken over de kennis- en informatieachterstand van burgers ten opzichte van beleidsmakers, zowel waar het betreft de inhoud als de procedures en processen. Gedeeltelijk ligt dat volgens hen aan de informatievoorziening door beleidsmakers. Overheidsinformatie is soms moeilijk te vinden en vaak moeilijk te begrijpen. Niet zonder reden zijn er verschillende maatschappelijke initiatieven, zoals ikregeer.nl, die de transparantie van de overheid proberen te vergroten. Het parlement kent ook in omgekeerde richting hoge drempels, leerde Reinder Rustema, oprichter van de website *petities.nl*: “Mensen weten lang niet altijd hoe ze het probleem dat ze willen aankaarten, moeten formuleren. Mensen die niet goed kunnen formuleren, vallen af.”

Vooraf minder toegeruste burgers voelen zich vaak overvraagd. Een actievoerder werd ondersteund door ‘academisch gevormde bureaus’: zij schreef een brief die vervolgens werd ‘vertaald’, zodat de beleidsmakers het zouden begrijpen. Ook de regionaal coördinator van een patiëntenvereniging waarschuwde: contact op (inter)nationaal niveau of overleg met verzekeraars en ziekenhuizen vereist ‘academisch gevormden’: “Ik heb mulo, ik ben er niet geschikt voor. We hadden een voorzitter – een tandarts – die kon op dat niveau wel meepraten.” Het gaat echter niet alleen om het leggen van contact met officiële instanties, maar ook om het organiseren van bijeenkomsten, het werven van fondsen, het uitwisselen van kennis met vergelijkbare initiatieven, en bovenal het netwerken: mensen kennen die over vaardigheden beschikken. Er zijn grote verschillen in de mate waarin burgers over deze vaardigheden beschikken.

“Jan en ik zijn doeners, denkers, idealisten, programmeurs. Vanzelfsprekend is mijn sterkste kracht niet om een businessplan te maken, daarom heb ik andere mensen gezocht via mijn netwerk die ons hebben geholpen met de cijfers. Wij zijn sterk in lobbyen, netwerken, verhalen vertellen, mensen enthousiast maken. Anderen kunnen dat dan op papier structuur geven, ook financieel. Op deze manier weten wij ons als burger een weg te vinden.”

Toch lijkt het voornaamste probleem gelegen in de negatieve beelden die beleidsmakers hebben van burgers en hun geloof in de beperkte vaardigheden van burgers; recent onderzoek laat zien dat een kwart tot eenderde van de ondervraagde ambtenaren negatief is over de mogelijkheid tot vertrouwen in burgers (Röell 2012). Volgens veel ambtenaren zijn burgers beperkt op de hoogte van de

taken van publieke organisaties en missen ze het vermogen om publieke vraagstukken te kunnen beoordelen. Ze communiceren niet helder en zijn te zeer op eigenbelang gericht.

Pas recent wordt op sommige beleidsterreinen een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het leidt tot de wat merkwaardige constatering dat burgers tegelijkertijd onderschat en overschat worden in hun mogelijkheden voor actieve betrokkenheid. Zoals een ervaren waarnemer het uitdrukte: “Als burger word ik niet geacht tot tien te kunnen tellen en wil de gemeente mij met van allerlei helpen. Maar als ik ze echt nodig heb, voor namen of informatie over gemeentespecifieke regelingen, moet ik het zelf maar uitzoeken.”

Veel gesprekspartners spreken van een gemiste kans. Burgers en frontlijnwerkers hebben vrijwel altijd een voorsprong ten opzichte van beleidsmakers als het gaat om ervaringskennis: de ontastbare kennis die niet in woorden is uit te drukken (*tacit knowledge*). Daar wordt volgens onze gesprekspartners nog te weinig beroep op gedaan. “*It takes one to know one*,” zei de actieve voorzitter van een supportersvereniging. “Ik wil best meedenken over veiligheid, want als ik een rondje stadion loop, zie ik meer dan een ander.” Een website als www.verbeterdebuurt.nl bouwt op de lokale ervaringskennis van burgers: iedereen kan losliggende stoeptegels of andere verbeterideeën voor de buurt doorgeven, zodat gemeenten er hun voordeel mee kunnen doen. Op de website www.degrotegriepmeting.nl kan iedere internetgebruiker zijn griepverschijnselen doorgeven, waardoor sneller een beeld wordt verkregen van de verspreiding van griep en verkoudheid dan via het traditionele huisartskanaal. Ook de slachtoffers van zeldzame ziekten hebben vaak een informatievoorsprong op artsen die weinig ervaring hebben met hun probleem.

Naast ervaringskennis beschikken mensen bovendien steeds vaker over specifieke (vak)kennis of vaardigheden. Iedereen is – door opleiding, werk of een uit de hand gelopen hobby – wel goed in ‘iets’. Vaak zijn mensen bereid deze expertise in te zetten. Jaap Rutger Kos wist van het bestaan van de tijdelijke referendumwet door zijn studie rechten en maakte daar gebruik van bij het indienen van een referendum in zijn toenmalige woonplaats Huizen, ook toen de gemeente in eerste instantie zei dat zoiets niet mogelijk was. Ina Strating en Lydia Vroegindewij zetten hun expertise op het gebied van overheidscommunicatie én het uitgeversvak in voor hun website www.crisiswerkplaats.nl, die adviseert over de informatievoorziening rond een crisis, zoals de brand in Moerdijk. Dit doen ze zo goed dat het beeld ontstond dat ze dit in opdracht van de overheid doen, maar het is allemaal liefdewerk oud papier gerund van achter een keukentafel in Drenthe en een werkkamer in Leusden.

“In feite is een van de grote verworvenheden van de informatiemaatschappij dat er zo langzamerhand bij het publiek zoveel kennis aanwezig is dat je een betere oplossing kunt krijgen door te luisteren naar wat mensen hebben in te brengen.” Voormalig topambtenaar en hoofddirecteur van Natuurmonumenten Frans Evers was als procesbegeleider/ bemiddelaar betrokken bij een groot aantal ingewikkelde overlegsituaties en schreef daarover het boek ‘Het kan wel!’ (Evers en Susskind 2009). Hij leerde in de praktijk “dat er grote projecten in Nederland zijn waar de insprekers meer kennis inbrengen dan de ambtenaren die het aan het voorbereiden zijn, omdat die insprekers niet meer willekeurige bewoners zijn, maar mensen die hun eigen ingenieursbureau hebben of bij een planologieafdeling werken van een andere provincie of gemeente. Wat je krijgt is: professionals tegenover professionals.”

De grens tussen professional en amateur vervaagt, zeker door de vaak grote inspanningen die burgers zich getroosten. Bij het traject rondom de N340 waren de bewoners na de enorme tijdsinvesteringen zeer deskundig. Dergelijke deskundigheid weegt ook zwaar bij het al jarenlang spelende overleg tussen Schiphol en omwonenden. “Het draait om het hebben van voldoende kennis, anders ga je voor de bijl in een complex dossier als dat van Schiphol,” weet Kees Van Ojik door zijn achterban aangewezen als hun vertegenwoordiger (Projectdirectie Sneller & Beter 2010: 84). Een aantal omwonenden vertrouwde de officiële geluids-overlastgegevens niet. Daarom begon men in 2004 zelf met het meten en publiceren van geluidsoverlast op verschillende punten rond Schiphol (www.geluidsnet.nl).

2.2.3 UITEENLOPENDE BETROKKENHEIDSTIJLEN

Wanneer uitdaging en toerusting samengaan zijn burgers bereid en in staat tot actieve betrokkenheid. Ze verschillen echter in stijl: ze ervaren de wisselwerking met beleidsmakers op uiteenlopende wijze. In ons eerste hoofdstuk maakten we een onderscheid tussen vier typen betrokkenheidstijlen.

“Die mensen op Zuid of in die oude wijken hebben toch een veel groter acceptatievermogen. Ik weet nog wel, in Hilligersberg-Schiebroek kwam een daklozenopvang. Helemaal aan de buitenkant zou die komen, de mensen zouden met busjes vervoerd worden enzovoort. Er kwam een fakkeloptocht met verwijzingen naar concentratiekampen, behoorlijk gênant. Maar ja, dat zijn natuurlijk allemaal mensen die goed gebekt zijn en die ook niet zoveel gewend zijn. In Oud-Charlois hebben we ook een keer een laagdrempelige opvang voor psychiatrische patiënten ondergebracht. Toen zijn we gaan praten, ook met die psychiatrie erbij natuurlijk. Met z’n allen. Dat was even hard, maar op een gegeven moment spreek je af: oké, hoe gaan we het doen? Daar wordt het veel makkelijker geaccepteerd.”

Volgzamen

Een eerste groep voelt zich beperkt uitgedaagd door nationale beleidsmakers en meent ook niet over de toerusting te beschikken om met die uitdagingen om te gaan. Dat stoort deze mensen slechts beperkt, want ze zijn de grootmeesters van de kleine, hechte netwerken in dorpen en klassieke volksbuurten, met de daarbij behorende samenbinding en sociale controle. Het zijn plichtsgetrouwe burgers voor wie het woord van de autoriteiten zwaar weegt. Deze verticale cohesie heeft een positieve invloed op burgerbetrokkenheid, vooral op uitnodiging (het bezoeken van vergaderingen en het bijwonen van informatiebijeenkomsten) (Van Marissing 2008: 138). Mensen met een dergelijke betrokkenheidsstijl zijn relatief eenvoudig te betrekken wanneer het gaat om de familie of ‘buurt’. Maar hun inzet komt in gevaar als de afstand te groot wordt, door de afbouw van maatschappelijke voorzieningen, ten gevolge van bevolkingskrimp in plattelandsgebieden of van snelle ‘overname’ van hun woonbuurten door immigratie en van de schaalvergroting van instituties zoals de overheid, wooncorporaties, zorginstellingen en scholen.

In het Friese dorp Hitzum werd in tien jaar tijd de afstand tot ‘de Grote Wereld’ drastisch groter. De kaatsvereniging organiseert jaarlijks de Ald-Meiers Partij, de grootste kaatswedstrijd voor meisjes van veertien tot en met zestien jaar. Van de sponsors van het eerste uur werd het Friese nutsbedrijf opgenomen in Essent, dat weer verdween in RWE. De Rabobank in Franeker fuseerde en werd gecentraliseerd in Leeuwarden. Zuivelcorporatie Royal Friesland Foods werd Royal FrieslandCampina en haakte af nadat de nieuwe onderneming, met hoofdkantoor in Amersfoort, haar reclamebudgetten opnieuw moest overwegen. De laatste toetreders als hoofdsponsor, wooncorporatie WoonFriesland, dreigt door te fuseren. Ook de toch al opgeschaalde gemeenten worden doorgefuseerd op een nog grotere schaal.

Hoewel het verenigingsleven van dorpen hoogontwikkeld is – binnen een straal van tien kilometer onderhouden bewoners een verfijnd netwerk van dienst-en-wederdienst – is het daarbuiten ‘ontregeld’. Datzelfde geldt in stedelijke volksbuurten: een buurt is zo groot als je met een rollator of een kinderwagen kan lopen en daarbinnen bestaat vaak veel samenhang. De afstand tot ‘daarbuiten’, met name tot de grote instituties, neemt echter toe en dat werkt vervreemdend, zelfs als dat door die grote organisaties zelf niet zo wordt ervaren. Net als hiërarchie en leeftijd voel je afstand alleen ‘van anderen’. Dat heeft zijn bezwaren, zoals een ervaren frontlijnwerker in een krimpgebied opmerkte: “Ik zit met directeurs van zorginstellingen om de tafel die wel iets willen, maar ondertussen geen idee hebben van de vraag die er leeft onder de groep die het betreft.”

Die vervreemding leidt soms tot een gevoel van achterstelling, ook ten opzichte van grotere of beter toegeruste gemeenschappen: “Kijk eens naar hun winkels! Bij ons kan er zelfs geen fietspad af” (Henk en Ingrid in Spijk 2010). Men hoort er voor

het eigen gevoel niet bij en voelt zich achtergesteld. De sleutel voor hun betrokkenheid is gelegen in de nabijheid van ‘verbinders’ die van buiten af een helpende hand uitsteken. Dit zagen wij bijvoorbeeld bij de ‘meitinkers’ in het Friese dorp Terherne, maar ook in andere plaatsen en op andere werkterreinen kwamen we voortdurend frontlijnwerkers tegen die, met steun van hun bestuurders, bruggen sloegen naar buiten.

Verantwoordelijken

Een tweede betrokkenheidsstijl is die van de Verantwoordelijken. Ze zijn over het algemeen uitstekend in staat voor hun belangen en die van anderen op te komen. Ze zijn relatief makkelijk te porren voor beleidsparticipatie of maatschappelijke initiatieven, maar minder voor maatschappelijke participatie. Voorwaarde is wel dat zij voldoende ruimte krijgen om hun wensen uit te spreken en om actief deel te nemen. Dat uit zich bijvoorbeeld op verrassend positieve wijze bij de ‘privatisering’ van de woonomgeving: een groot deel van het openbaar groen in de Utrechtse voorstandsbuurt Wilhelminapark is in beheer bij de buurtbewoners.

Verantwoordelijken zijn hoogopgeleid en beschikken over brede, maar ‘dunne’ fysieke netwerken. Ze wonen vooral in voorstandsbuurtten, zijn goed bereikbaar via publieke omroep en ‘kwaliteitskranten’, en zijn lid of donateur van meerdere ngo’s. Ze leven, tegenovergesteld aan Volgzaam, in een grote wereld en zetten zich in ten behoeve van een bredere omgeving, waarbij altijd wel een aantal wil fungeren als trekker. In geval van ‘ongenoegen’ bewandelen ze directe wegen (direct via de burgemeester of wethouder) binnen hun netwerken om hun gelijk te halen, zodat een geplaagde wethouder, gevraagd naar zijn hartenwens, meldde: “Een manier om ze van me af te houden.”

In Santpoort-Zuid verspreidde een bewonersorganisatie huis aan huis een kieswijzer die de positie van alle politieke partijen in de gemeente Velsen weergeeft op vier onderwerpen, zoals de bouw van een gymzaal en van appartementen op een braakliggend terrein. Deze kieswijzer geeft inwoners van het dorp een stemadvies bij gemeenteraadsverkiezingen. Een paar kilometer verderop raakte ‘de buurt’ verwickeld in een hevige strijd met de beheerder van een klein natuurterrein dat als hondenuitlaatbosje fungeert. Het actiecomité verzamelde na vrij wat publiciteit in de lokale kranten 200 handtekeningen plus de steun van de wethouder. Met als voorlopig tussenresultaat een wapenstilstand.

Pragmatici

Pragmatici zijn veelal hoogopgeleid en in staat op te komen voor hun belangen. Ze zijn individualistischer dan Verantwoordelijken. Ze gaan niet snel langetermijnverplichtingen aan, bijvoorbeeld voor vrijwilligerswerk, en zeker niet als er weinig ‘te halen’ is. Dat halen hoeft zich overigens niet te beperken tot eigen materieel gewin. Mensen met een pragmatische betrokkenheidsstijl zijn zeer te motiveren

voor een unieke ervaring of beleving, voor de lol, of omdat het goed staat op hun cv. Ze zijn hierdoor makkelijker te porren voor maatschappelijke initiatieven en deelname aan eenmalige acties, dan voor het meedoen aan beleidsparticipatie-trajecten. Maar als ze eenmaal ‘de slag ingaan’, zijn ze daartoe vaak uitstekend toegerust en bovendien bereid tot het gaatje te gaan in het bewandelen van de formele paden, of juist het ontregelen van de autoriteiten door vormen van ludiek protest.

Op 10 juli 2009 wisten duizenden mensen de Noordermarkt in het hartje van de Jordaan om te dopen tot het grootste illegale buitenterras van Amsterdam. Gewapend met spandoeken protesteerden ze tegen het terrassenbeleid in hun stad en het verbod op ‘staand bier drinken’ in de openbare ruimte. Het protest werd georganiseerd door Ai!Amsterdam, een actiegroep bestaande uit een groep stamgasten van een aantal met sluiting bedreigde kroegen. Via hun website wist de groep binnen korte tijd meer dan 20.000 steunbetuigingen te verzamelen. De locatie van het protest werd tot het allerlaatste moment geheim gehouden; via sociale media werden mensen naar de Noordermarkt geleid. Het verhaal kent ook een andere kant. Het gemeentelijk terrassenbeleid wordt gekenmerkt door het telkens verder oprekken van sluitingstijden. In hun ‘Zwartboek Terrassen’ beschrijft de bewonersgroep HO/OJ (Horeca Overlast/Overleg Jordaan) de overlast: nachtelijk lawaai, ook ver na de formele sluitingstijden, en portieken die door kroegbezoekers worden gebruikt als urinoir. Tijdens ons gesprek lag een halve meter correspondentie op tafel met daarin vele steunbetuigingen van Jordaan-bewoners en de vele afspraken en toezeggingen van de gemeente gedurende vele jaren. Ze hadden het gevoel ‘ge-schiphold’ te zijn: keer op keer viel nieuw beleid uit in hun nadeel. En, vroegen ze ons, hoe kunnen goedwillende burgers die op zich niets hebben tegen de lokale horeca zich verzetten tegen het ludieke protest van de kroeg-gangers?

Critici

Critici vormen een typische middengroep met relatief conservatieve waarden en normen die ze combineren met een consumptieve instelling. Vanuit dit conservatisme zijn ze eerder te motiveren voor een ‘tegenbeweging’ – bijvoorbeeld een lokale partij, een petitie of een protestactie – dan voor een vernieuwend initiatief of experiment. Het zijn de grootmeesters van de maatschappelijke participatie, maar ze voelen zich vaak niet aangesproken door beleidsparticipatie en maatschappelijke initiatieven. De veldonderzoekers van het Verweij-Jonker Instituut constateerden: “Men voelt een grote innerlijke nood – niet gehoord worden, geen erkenning, weggedrukt zijn – en er is niemand die daar naar wil luisteren” (Gruijter et al. 2010: 152). Beleidsmakers zijn in hun optiek bevoorrechte mensen die geen idee hebben hoe de ‘gewone man’ leeft (Gruijter et al. 2010: 146 e.v.). Omgekeerd laten professionals van hun kant een heel ander geluid horen: burgers klagen wel, maar zijn zelf te passief. Ze (denken te) beschikken over weinig vaardigheden om zaken waarover ze ontevreden zijn positief te beïnvloeden (Gruijter et al. 2010: 45).

Ondernemers vertelden hoe hun Heistraat ooit dé winkelstraat van Helmond was, maar hoe ze in de beleidsstukken van de gemeenten lazen dat ze ‘gedoogd’ werden, dit nadat ze waren verleid tot grote investeringen. Wethouder Frans Stienen vertelde: “Zij voelden wel dat ze in het achterste karretje zaten. Dat ze losgekoppeld werden als ze niet uitkeken.” Ze waren inderdaad niet blij, om het voorzichtig uit te drukken: “Als je als ondernemer zit met je zaak en je wordt ‘gedoogd’, ik kan je niet vertellen wat dat met je doet. Je wordt ‘gedoogd’! Ja, een coffeeshop wordt gedoogd, maar een bakker op de hoek...”

2.3 SCHUIVENDE POSITIES EN NIEUWE SPELERS

In ons veldwerk kwamen we veel illustraties tegen van de dynamiek op het speelveld van burgerbetrokkenheid. Niet alleen beleidsmakers, maar ook bestuurders van maatschappelijke instellingen en ngo’s – traditioneel de ‘kanalen’ voor de betrokkenheid van actieve burgers – worden geconfronteerd met veranderende houdingen en initiatieven van burgers. Tegelijk benutten steeds meer burgers relatief nieuwe mogelijkheden voor burgerbetrokkenheid via de koplopers in het bedrijfsleven en de zogenoemde ‘andersbewegingen’.

2.3.1 MAATSCHAPPELIJKE INSTELLINGEN

Maatschappelijke instellingen zoals wooncorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen en welzijnsorganisaties, zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van publieke taken. Vanuit het perspectief van burgerbetrokkenheid tekenen zich drie uitdagingen af.

De eerste uitdaging doet zich voor op het veld van maatschappelijke participatie, waar geïsoleerde burgers nog steeds vaak ‘zoekraken’ tussen de kieren van het verkokerde aanbod van de functioneel ingerichte instellingen. Wanneer hun frontlijnwerkers zich echter begeven buiten de enge grenzen van hun kerntaken, blijken ze – vaak in samenwerking met collega’s van andere instellingen – effectieve netwerken te kunnen vlechten. Wooncorporaties spelen tezamen met gemeentes ook een hoofdrol bij de revitalisering van kwetsbare buurten, brede scholen strekken hun bereik uit tot stadsdelen, intramurale zorginstellingen verbreden hun extramurale aanbod.

De tweede uitdaging betreft een verbreding van beleidsparticipatie. Veel vrijwilligers leveren een actieve bijdrage in de uitvoering van een publieke taak. We zagen voorbeelden op het gebied van welzijn, veiligheid en buurtwerk. Maatschappelijke instellingen die vanuit hun werkveld gewend zijn om te denken in termen van burgers die hulp nodig hebben, moeten bereid zijn om te investeren in de toerusting van burgers, als waren het hun eigen medewerkers.

De derde uitdaging – de toenemende confrontatie met maatschappelijke initiatieven – stelt wellicht de hoogste eisen. Wanneer de trekkers van maatschappelijke initiatieven zich begeven op het werkveld van maatschappelijke instellingen, krijgen ze een andere positie: worden concurrent of zelfs opdrachtgever. Dergelijke maatschappelijke initiatieven voegen zich vrijwel nooit naar de regels en procedures waarmee de instellingen gewoon zijn te werken. De resultaten zijn echter soms uitstekend. Een groep bewoners was de overlast van jongeren in de wijk zat en zocht contact met het wijkbeheer, de wijkagent en de wooncorporatie om het probleem samen op te lossen. Stadsbuurten namen het groenbeheer van de gemeente over en dorpen realiseerden in goede samenwerking met de welzijnsorganisaties en wooncorporaties ouderenopvang binnen de eigen kern.

2.3.2 NGO'S

Ngo's vervullen een essentiële rol op het speelveld van burgerbetrokkenheid. Ze zijn belangenbehartigers bij beleidsparticipatie, organiseren vrijwilligersinzet bij maatschappelijke participatie en ontwikkelen in toenemende mate maatschappelijke initiatieven. Dat hun positie aan het schuiven is kwam ook in ons veldwerk indringend aan de orde.

In de eerste plaats moeten vooral de grote, landelijk werkende ngo's – ontwikkelings- en natuur- en milieuorganisaties bijvoorbeeld – hun weg vinden tussen een geïnspireerde inzet van vrijwilligers en professionalisering. Ze concurreren met elkaar om de gunst van een achterban en verliezen soms, zo lijkt het, 'de bal' uit het oog: het ging wellicht te goed en het behoud van de gewonnen positie, met inbegrip van banen, wordt een hoofddoel. Beleidsmakers constateren dat de professionalisering vooral ten koste is gegaan van de aandacht voor de eigen achterban: "Want dan kunnen ze zich nog wel beroepen op hun zogenaamde achterban, de werkelijkheid is natuurlijk toch dat het clubs zijn die zich heel sterk op de beleidswereld richten en eigenlijk ook helemaal niet meer op de burger." Een milieutrekker beaamt: "Die achterban waar we uiteindelijk ons bestaansrecht aan ontlenen, zijn we een beetje vergeten."

In de tweede plaats is de relatie met beleidsmakers aan verandering onderhevig. Beleidsmakers staan, zo lijkt het, ambivalent ten opzichte van ngo's en ook andere behartigers van publieke belangen. Nationaal maar ook lokaal worden overheids-subsidies gekort en dat dwingt de voorlieden tot het ontwikkelen van nieuwe 'vrienden'. Maar – vooral – beleidsmakers zijn moeilijk toegankelijk: "Om het maar even gewoon eerlijk en een beetje gewoon uit het hart te zeggen: het ontbreekt de overheid aan enige visie, ambitie, inspiratievermogen op het ogenblik." De meest betrokken ministeries worden niet gezien als een "natuurlijke partner", om stevig de dialoog mee aan te gaan. Ook de kleinere, lokale ngo's merken dat door de schaalvergroting bij de overheid zelf afstanden steeds groter

worden en relaties steeds meer bureaucratiseren. Een veteraan van de kerkelijke diaconie vertelde dat hij vroeger goed kon overleggen met de wethouder zelf, “maar na de gemeentelijke samenvoeging strandt ieder contact in de enorme laag beleidsambtenaren die er rondom de man staat.”

Een krantencitaat is illustratief: ‘Gisteravond zette Verhagen zich af tegen de milieubeweging die volgens hem groot is geworden door de aarde neer te zetten “als het volgende slachtoffer dat gered moest worden van een uitbuitende westerse cultuur”. Volgens de vicepremier is de milieubeweging “ongeveer tot een bedrijfstak ‘an sich’ geworden” en wordt de mensheid volgens deze groeperingen “bijna intrinsiek beschouwd als ‘indringers’ en vervuilers van de biosfeer, waarvan er vooral te veel zijn”.’³

In de derde plaats, en meer fundamenteel, dienen ngo’s zich voortdurend aan te passen op de veranderingen in de samenleving. Ton Hanselaar (tot 2011 directeur van KWF Kankerbestrijding) spreekt van de “dikke ik” van de nieuwe burger: “Alles moet toch wel ten dienste zijn op wat hem of haar inspireert en motiveert.” De communicatie met die dikke ik maakt nieuwe antwoorden noodzakelijk; Hanselaar was bijvoorbeeld blij verrast door een social community op Hyves met 48.000 KWF-aanhangers: “Daar wisten we helemaal niets van!” Mensen zoeken elkaar op en een ngo als KWF is dan een instrument: bindend in de geest maar zonder organisatorische verbinding. Dat opent nieuwe mogelijkheden: “Dat betekent dat wij wel met die social communities in gesprek willen, maar dat we ze niet oprichten. We gaan er bij aanhaken.”

Tezelfdertijd worden bestaande posities soms ondergraven, omdat onderwerpen uit de belangstelling raken, of hun Haagse relevantie verliezen omdat ze beleidsmatig zijn overgedragen naar uitvoerders, andere overheden waaronder ook de EU, of naar de samenleving. Belangenbehartiging op het nationale middenveld heeft dan weinig zin en ngo’s verliezen hun relevantie als beleidsbeïnvloeders. Tegelijk ontwikkelen multinationale ngo’s nieuwe benaderingen, met soms verrassende doorwerking.

Human Rights Watch helped to establish the International Criminal Court “by circumventing the major powers,” as foreman Kenneth Roth puts it: “We encouraged a series of medium-sized powers to take the lead. They formed themselves as a like-minded group.” During the negotiations to eliminate cluster bombs Norway was at the center: “We encouraged Norway to convene a group that circumvented the major powers. And we built up critical support among medium-size states around the world, forcing the major powers to come back to the negotiations.” Even smaller countries can play a key role, says Roth. Liechtenstein, for example, has an experienced ambassador to the un: “He has tremendous expertise and stature on the International Criminal Court. And so he has been a key in promoting that institution.”

Ook zijn bestaande posities minder vanzelfsprekend door de komst van steeds nieuwe belangenbehartigers. Elke nieuwe organisatie pakt een *issue* op dat andere organisaties in de sector laten liggen, maar moet vervolgens wel vechten voor een plek. Tegelijkertijd, zeggen onze gesprekspartners, verbinden mensen zich minder langdurig aan een organisatie, maar maken ze een keus uit een menukaart van eenmalige en concrete acties die hun op vele manieren wordt aangeboden. Zoals de Burendag en NL DOET campagnes van het Oranjefonds, of de HIER! campagne van de Samenwerkende Goede Doelen van de Nationale Postcode Loterij.

2.3.3 KOPLOPERS IN HET BEDRIJFSLEVEN

Veel burgers hechten aan directe actie. In toenemende mate lijken initiatiefnemers zich, vaak met actieve steun van de media, te concentreren op het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen zoals wooncorporaties. Hun speelveld verplaatst zich daarbij van belangenbehartiging op de ‘politieke markt’ naar andere terreinen en hun instrumentarium wordt steeds ‘kleurrijker’. In de consumentenmarkt bleken kopersstakingen bijvoorbeeld zeer effectief. In de financiële markt mengden onverwachte spelers zich in het spel; pensioenfondsen oefenden bijvoorbeeld zowel achter als voor de schermen druk uit op multinationale ondernemingen om zich op bepaalde terreinen een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid aan te meten. De overheidsvergunning – de *license to produce* – volstaat niet langer; veehouders moeten bijvoorbeeld in de ‘burenmarkt’ veeleer een *license to operate* verwerven: ‘accepteert mijn buurman dat ik hier boer ben?’ Maar de voorname beïnvloeding vindt vermoedelijk plaats op de arbeidsmarkt: “*You can’t recruit the best people if you’re seen as an insensitive company*”, as Ken Roth puts it. “*A company’s image can be very important for recruitment and employee-morale.*”

Bij de koplopers zit de vaart er in, zegt directeur Willem Lageweg van MVO Nederland: “Ik vibreer omdat ik heel vaak in dat soort kringen verkeer, en ik word er razend enthousiast van als ik zie wat die ondernemers allemaal oppakken.” De koplopers brengen ook verrassende nieuwe coalities op gang waarbij ook een deel van het peloton aanschuift; in de betonsector werken bijvoorbeeld zo’n dertig partijen aan een forse CO₂-reductie in de keten. Ondernemers moet je op kansen aanspreken, zeggen ook anderen, en dat lukt steeds beter. Toch is het ook zeker geen gespeeld spel. Voormalig actievoerder Wijnand Duivendak onderschrijft bijvoorbeeld de voortgang, maar voegt toe: “Het is altijd afhankelijk van de hoogte, of die het dekt.” Gaat een bovenbaas weg en de opvolger dekt het niet meer, dan is het voorlopig afgelopen.

Bovendien lijken beleidsmakers – ook hier – te kiezen voor een hybride opstelling. Actiegerichte ambtenaren weten dat ze niet langer ‘zaken’ moeten doen met middenveldkoepels of ngo’s, maar zich het beste direct kunnen richten tot de kop. De voorhoede in het bedrijfsleven loopt echter verder weg bij het peloton om niet

te spreken van de reactieve ‘staart’, constateren zowel *in-* als *outsiders*. De koplopers voelen zich geremd door zowel het merendeel van de beleidsmakers als door de koepelorganisaties die zich naar hun mening te veel laten leiden door achterblijvers. De meeste brancheorganisaties, vooral in het midden- en kleinbedrijf, worden bevolkt door “redelijk behoudende mensen”. Het VNO-NCW is “nog steeds georganiseerde achterhoede, gestolde belangen uit het verleden”, maar komt wakker geschud door grote koplopers in beweging, zeggen hoopvolle gesprekspartners.

Marga Hoek van De Groene Zaak legt uit: je hebt de frontrunner groep, het peloton en de achterblijvers. “De overheid zegt dan: ‘Als iedereen maar mee kan komen. We moeten zorgen dat er niemand achterblijft.’” Het heersende idee is “een soort zuigkracht van het peloton aan de achterkant.” Ze verbaast zich: “Als je een veranderingsproces in je bedrijf wilt doorvoeren, dan doe je het omgekeerde. Het eerste wat je doet is kijken: welke koplopersgroep heb ik? Wie wil er? Wie heeft de drive? Wie kan laten zien dat het kan? Wie kan laten zien dat het succesvol is? En dat is de beste lokker voor je peloton en de beste overtuigingskracht aan de achterkant. En dat doen wij als overheid bijna *au contraire*, mag je wel zeggen.”

2.3.4 ANDERSBEWEGINGEN

In de steeds complexere samenleving zien beleidsmakers zich vaker dan voorheen geconfronteerd met ‘onuitgenodigde’ maatschappelijke initiatieven van burgers die snel oplaaien, maar net zo plotseling weer afgelopen kunnen zijn. Bijna onveranderlijk reageren ze afhoudend. Dergelijke initiatieven ontregelen immers de bestaande orde en zijn in hoge mate ongrijpbaar maar vooral ook onbeheersbaar: ze overkomen je. Nieuwkomers van hun kant voelen zich omringd door een *cordon sanitaire*, zeggen ze. Helemaal zonder reden is dat niet: hun activisme zet zich vaak af tegen de bestaande grootmachten en exploreert nieuwe wegen op zoek naar maatschappelijke doorbraken. In het vervolg op de andersglobalisten – die niet langer antiglobalisten genoemd wilden worden, omdat ze een positieve verandering nastreefden – verdient het daarom de voorkeur om niet van tegen- maar van andersbewegingen te spreken. Er is iets loos in de grotere maatschappij dat mensen verenigt in een gezamenlijk streven: iets moet ‘anders’. In ons veldwerk troffen we daarvan verschillende uitingsvormen aan, namelijk lokale politieke partijen, eenmalig ‘oproer’ en massabewegingen.

Lokale politieke partijen

Lokale politieke partijen zijn de laatste jaren bezig aan een opmerkelijke opmars. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 waren ze met elkaar – met vierentwintig procent van de stemmen en 36 procent van de zetels – de grootste ‘partij’. Vrijwel alle oprichters zijn afkomstig uit de bestaande politieke partijen (zie ook Euser 2009). Zij waren vaak al actief in de lokale politiek en uit onvrede met de nationale partij of het lokale beleid richtten zij hun eigen partij op. Opvallend vaak

was een ‘megalomaan’ project de aanleiding voor de nieuwe partij: in Winterswijk, Oegstgeest en Albrandswaard was dat een nieuw gemeentehuis, in Almere Omniworld, in Nijverdal een groot winkelcentrum en in Wieringen de plannen voor het Wieringerrandmeer.

Soms speelde er ergernis over de dominantie van de nationale politiek in gemeenteraadsverkiezingen: nationale kopstukken en landelijke trends zijn te bepalend voor de uitslag. Als lokale partij kost het ook veel moeite om te worden gehoord in de provincie of bij het rijk. De lokale leiders – wij spraken met zeventien van hen – vertelden bijna zonder uitzondering dat zij de eerste keer werden buitengesloten tijdens de coalitieonderhandelingen, een lokaal *cordon sanitaire*. Het is kennelijk een kwestie van wennen: als ze hun succes bij een volgende verkiezing herhalen, komt vervolgens ongeveer tweederde in het college (Euser 2009: 99).

De lokale partijen kenmerken zich ook door een ‘praktische politiek’, zonder grote ideologieën. Zij willen met concrete problemen van burgers aan de slag: “Het gaat gewoon om de kleine dingen.” Maar al die kleine dingen bij elkaar maken een ander soort politiek: “Onze ideologie is de burger centraal en dat is het dan.” Ooststellingwerf heeft denktanks waarin mensen gevraagd wordt over een specifiek onderwerp mee te denken; Winterswijk heeft Charettes, waarbij inwoners in een vroeg stadium op plannen mogen schieten. De lokale leider van Montfoort maakt de afspraken bij mensen thuis, “buiten de gemeentebunker”. Eigenlijk is het heel simpel zeggen ze, het gaat om de 4K’s: Kerk, Kantine, Kapper en Kroeg. Als je daar komt, dan weet je wat er in de gemeente leeft.

“Toen ik wethouder werd, dacht ik: weet je wat, ik ga cafégesprekken organiseren.” Aan het woord is Frits Huis, voorman van Leefbaar Almere. “Hebben we ook gedaan. Niet het café in, lekker zuipen en niks doen. Nee: het café in, dat aankondigen, zorgen dat er ambtenaren bij waren.” Vaak ging het helemaal niet alleen om klachten, maar om vragen en suggesties van bewoners. Alle wethouders op één na waren enthousiast en deden mee. “Voordat ik het wist zat ik in een uitzending bij de VPRO uit te leggen dat het misschien toch wel een aardig idee was om mensen gewoon eens in cafés te ontmoeten.”

Eenmalig ‘oproer’

Burgers – hoger opgeleid en voorzien van betere communicatiemiddelen – kunnen zich makkelijker organiseren dan vroeger en ze doen dat ook. We wezen al op kopersstakingen en andere vormen van wisselwerking met het bedrijfsleven, maar ook elders is sprake van soms onvoorspelbare en moeilijk beheersbare vormen van ‘oproer’: correctie op voornemens van beleidsmakers. De 1040 uren-norm in het onderwijs, de acties tegen de baarmoederhals-vaccinaties en het Brabantse megastallendebat staan nog vers in het geheugen, maar ook het staand-bierdrink-protest van Ai!Amsterdam en het massale protest rond de voorgenomen uitwij-

zing van asielzoeker Mauro Manuel kunnen als voorbeelden gelden. Met steun van de lokale media weten ook veel kleinschalige initiatieven wonderlijk veel aanhang te verwerven.

Eerdere spelregels rond burgerbetrokkenheid zijn daardoor achterhaald. Waar het vroeger moeilijk was om het vereiste aantal van 40.000 handtekeningen te vergaren om een burgerinitiatief zoals Nederlandkrijgtnieuweenergie.nl in te dienen bij de Tweede Kamer, is dat zeker voor organisaties met een grote achterban relatief eenvoudig dankzij internet. Het TROS Radar Panel kan een beroep doen op 125.000 panelleden om desgewenst beleidsmakers of ondernemers 'scherp' te houden; oud-minister Eurlings benoemde een referendum onder ANWB-leden als maatgevend voor zijn beleid rond de kilometerheffing.

Het nieuwe oproer past vaak slecht binnen het systeemdenken van beleidsmakers. Toch leren de voorlieden op het maatschappelijk middenveld hun praktijklessen. Om succesvol te zijn moeten ze, zoals Ton Hanselaar van het KWF het uitdrukt, "aansluiten op wat wij zien als zijnde vitale ontwikkelingen." Dat is best een worsteling, legt hij uit, want je hebt veel soorten spelers: "De wetenschappelijke onderzoeker die in de wetenschappelijke raad zijn advies meegeeft, de persoon die de straat op gaat om te collecteren, de persoon die een gigantische mega-actie start."

"We praten over honderdduizenden mensen. Als die kracht zich verzamelt vanuit die dikke ik, dan heb je ineens een ongelooflijk potentieel." Ton Hanselaar van KWF Kankerbestrijding wijst op een pak rapporten dat zegt: ga aan de slag met dikke darmscreening. "De 1400 mensen per jaar die nu overlijden omdat er geen screening is, en de mensen die het hebben of er benauwd voor zijn het te hebben, die voelen een enorm ongenoegen. Van vele kanten in de samenleving kan ik me voorstellen dat er een gemeenschap gaat ontstaan die een absolute kracht kan gaan ontwikkelen."

Massabewegingen

Een derde opvallend blok wordt gevormd door massabewegingen van burgers die elkaar vinden in een gedeeld gevoel van een brede maatschappelijke onvrede. In de complexe samenleving voelt een groot aantal burgers zich overvraagd. Zij zoeken het antwoord in 'andere' vormen van politiek: een duidelijk leiderschap dat voor hen de complexiteit kan duiden of oplossen, of stemmen met overslaan van volksvertegenwoordigers, referenda of directe verkiezingen bijvoorbeeld.

Volendam had het hoogste percentage PVV-stemmers bij de Europese verkiezingen van 2009 (49,9 procent). Burgemeester Van Beek legt uit: "Ik vroeg aan een visser: waarom stem jij op de PVV? Hij zei letterlijk: ik wil weleens weer wat meer kunnen vissen, ik heb last van die quota. Ik zeg: dus jij hebt in dat programma van Wilders gezien dat je meer mag gaan vissen? Nee, nee,

maar als Geert Wilders komt, mag ik meer gaan vissen. Dat zat in zijn hoofd. Dat is heel typerend. Mensen hadden het gevoel: als ik stem op Pim Fortuyn, of in dit geval dan Geert Wilders, dan mag ik meer. Dan heb ik minder regels, dan heb ik minder overheid, heb ik meer vrijheid. Dat begrip vrijheid. Dat is het enige echte houvast.”

Het blok van de massabewegingen is echter verre van homogeen. Recent werd de wereld bijvoorbeeld verrast door de Occupy-protesten die, na een aanloop in New York, wereldwijd oplaaiden, in Nederland bijvoorbeeld in Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Kenmerkend is dat er nu juist géén sprake is van een centrale organisatie. Amsterdamse initiatiefnemers – “er zijn geen organisatoren” – leerden elkaar twee weken tevoren kennen via Facebook. Ze legden uit: er is geen plan, wel een soort rudimentair manifest met als openingsregel: “Wij zijn woedend, omdat ten gunste van een moreel failliet bancaire systeem onze maatschappij kapot wordt gemaakt.”

Er geldt een soort internetspelregels: elk idee is welkom en als het overleeft – aanhang verwerft – is dat een deel van de invulling van de beweging. Mensen spreken ook in netwerkjargon. Een oudere ondernemer legt uit: “Elk individu hier is een cel, en geen van die cellen weet wat het organisme straks gaat doen.”⁴ Een medeactiviste: “Mensen die ergens goed in zijn, gaan uit zichzelf aan de slag.”⁵ Door organische groei vormt zich zo waar ‘we’ naar toe willen of, zoals een jonge studente het samenvat: “Eindelijk gaat er iets gebeuren. Wat precies, weet ik nog niet. Maar dit gaat over moraliteit, en daar wil ik bij zijn.”⁶ Het is nog te vroeg voor oplossingen, zeggen de bezetters.

Het is bijna dezelfde les die Justus Uitermark (2011) trok na zijn praktijkverkenning van de *online* sociale beweging Anonymous. Het grote Anonymous netwerk – meer dan 550 berichten per minuut – wordt gekenmerkt door “coördinatie zonder ordenaar”: mensen ‘praten’ via het net met elkaar en vormen zo een identiteit. Kwaliteit ontstaat en besluiten worden genomen door collectieve selectie en aanpassing: deelnemers corrigeren werkendeweg fouten en voorstellen stijgen op de actielijst van het collectief als ze voldoende aanhang verwerven.

Dat leidde in eerste instantie tot een vorm van collectief vermaak, zoals Uitermark het stelt: soms hilarisch, vaak smakeloos, maar in de regel pretentieloos. Ter illustratie: de voorpagina van een vereniging voor epileptici werd vervangen door draaiende afbeeldingen die tot epileptische aanvallen kunnen leiden. Dat werd anders toen de in de hackerscultuur diepgewortelde weerzin tegen hiërarchie en geheimhouding als een soort onderliggend ‘geloof’ ging fungeren. De actievormen zijn door de open en decentrale structuur in hoge mate onvoorspelbaar en – belangrijk voor beleidsmakers – nauwelijks beheersbaar. Ze kunnen zich

richten *tegen* overheden – vaak een ‘uitdaging’ waar het betreft hiërarchie en geheimhouding – maar ook *voor* gedeelde goede doelen.

* * *

Een van de meest indringende lessen die wij leerden is om te denken vanuit de burger. Burgers zijn op verschillende manieren betrokken. Wij maken een onderscheid tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven. Bij de eerste twee ligt het voortouw bij beleidsmakers en ‘mogen’ burgers meedoen, bijvoorbeeld door inspraak of vrijwilligerswerk. Burgers ontplooiën echter in toenemende mate maatschappelijke initiatieven. In de praktijk blijkt dat deze ‘velden’ elkaar overlappen, en juist op die raakvlakken gebeurt veel. Dat is zeker het geval wanneer (groepen) burgers worden uitgedaagd op onderwerpen die passen bij hun behoeften en kwaliteiten. Succesvol betrokkenheidsbeleid onderkent de verschillen en weet daarop in te spelen. Bovendien houdt zulk beleid rekening met de veranderende posities van maatschappelijke instellingen en niet-gouvernementele organisaties en de komst van nieuwe spelers op het speelveld van betrokkenheid, met name de koplopers in het bedrijfsleven en een breed scala van andersbewegingen.

NOTEN

- 1 Participatieladder van het voormalig Instituut voor Publiek en Politiek, onderdeel van het Huis voor democratie en rechtsstaat: www.participatiewijzer.nl
- 2 *Metro*, 1 december 2011.
- 3 *NRC Handelsblad*, 25 augustus 2011.
- 4 *de Volkskrant*, 17 oktober 2011.
- 5 *NRC Handelsblad*, 17 oktober 2011.
- 6 *de Volkskrant*, 17 oktober 2011.

3 RANDVOORWAARDEN VOOR SUCCES

Waarom leidt burgerbetrokkenheid soms tot bevredigende resultaten en soms niet? Natuurlijk is ‘succes’ niet eenduidig te omschrijven. Burgers beschouwen hun inbreng als succesvol indien het een gewenste oplossing dichterbij brengt; minimaal willen ze serieus worden genomen. Beleidsmakers hopen draagvlak te versterken of – soms – nieuwe ideeën op te doen, maar zijn vaak ook al tevreden met een groot aantal deelnemers. “Het is heel moeilijk te zeggen wat bij dit soort dingen een succes is. Bij drie goede ideeën of als er een paar honderd omwonenden betrokken zijn of als 3.000 mensen een idee hebben ingediend?” constateerde een ervaren procesbegeleider. Dat gezegd zijnde, zijn er blijkens ons veldwerk drie randvoorwaarden van toepassing: zonder sleutelfiguren, respect voor burgers, en evenwicht tussen loslaten en sturen wordt het niks. Is echter in voldoende mate voorzien in deze randvoorwaarden, dan kan er veel waar het burgerbetrokkenheid betreft.

3.1 SLEUTELFIGUREN

Burgerbetrokkenheid begint bij mensen: sleutelfiguren die het verschil maken. Vooral maatschappelijke initiatieven bestaan bij de gratie van trekkers: mensen die de kar trekken. Op alle velden van betrokkenheid is echter een – onderschatte – hoofdrol weggelegd voor verbinders: mensen die een verbinding kunnen leggen tussen verschillende groepen en netwerken en die mensen met de juiste personen in contact kunnen brengen.

3.1.1 TREKKERS

Ieder succesvol maatschappelijk initiatief heeft minimaal één trekker die bereid is om aan een onderwerp of project te sleuren. In *Vertrouwen in de buurt* maakten we kennis met velen van hen. Ze ‘gonsden’ aan het schoolhek, gaven leiding aan buurtverenigingen, trokken ten strijde tegen naderend onrecht. Ook in deze interviewserie waren ze er weer: de trekkers van het burgerprotest tegen de megastallen, de voorlieden van een buurtwacht of straatnetwerk, de stille krachten achter een buurtwebsite, de oprichters van een ngo of van een sociale onderneming (Van den Brink 2012).

“Het zijn de reddingsboeien van de wijk,” zegt de Rotterdamse wijkcoördinator Kees Flameling. Hij maakte het vele jaren van beide kanten mee. Ook zijn Tilburgse evenknie Willem Bongaarts aarzelt niet: “Je hebt, hoe je het ook wendt of keert, een aantal mensen nodig die een beetje lef hebben. Ondernemers die risico’s durven te nemen.” Wij spraken met velen van hen, mensen met een passie voor een bepaald onderwerp of voor hun leefomgeving. Vaak liepen ze ver voor ‘de troepen’ uit in een omgeving die daar nog niet klaar voor was. De trekkersfunctie

vergt daarom vasthoudendheid, zoals een van onze zegslieden het uitdrukte: mensen die het woordje ‘nee’ niet kennen en doorgaan waar ‘verstandige’ mensen ophouden. Mensen die ook bereid zijn om zich voor vele jaren aan een onderwerp te verbinden, zoals Corry Keller, die samen met haar burens een tienjarige strijd heeft gevoerd over het behoud van een pleintje in Watergraafsmeer als ‘voetbalveld voor de jongens.’ Toen het geld voor de advocaat op was, ging ze letterlijk langs de deuren: “Dan zeiden ze: ‘Wat doet u?’ Ik zeg: ‘Nou, wij doen 100 euro.’ En dan zeiden ze: ‘Dan doen wij dat ook.’”

Ook de meeste ngo’s en sociale ondernemingen, hoe groot zij ook in de loop van de tijd zijn geworden, beginnen met een initiatief van een individu of een kleine groep mensen. Zoals de StadsSpelen die werden bedacht door Steven van de Vijver samen met twee maten, of War Child dat op een zolderkamer werd opgericht door Willemijn Verloop: “De oprichting was met toestemming van mijn toenmalige baas, Mabel Wisse Smit. Dat moest wel, want ik deed het ten slotte ook voor een groot deel in de tijd van de baas.” Altijd zijn er met naam en toenaam mensen die hun nek uitstaken: de Wagenwerkplaats in Amersfoort heeft Joke Sickman op kop, bij De Kamers zijn het Jos van Oord en Jan van der Meulen, en bij de Pendrecht Universiteit Bien Hofman.

Trekkers zijn gedreven, het veldonderzoek van Gabriël van den Brink (2011; 2012) getuigt daarvan in vele toonaarden. Ze zijn echter ook onzeker: gaat dit idee van ons werken, kunnen we ons ideaal dichterbij brengen? Nieuwe initiatieven worden vaak sceptisch ontvangen: ‘doe eens gewoon’, om het in politieke termen uit te drukken. Je neemt een bewijslast op je, zegt bijvoorbeeld Willemijn Verloop: “Is hetgeen wij in handen hebben, van toegevoegde waarde op wat er al bestaat in de markt?” Heeft onze maatschappelijke bijdrage – bij War Child psychosociale vredesopbouwprojecten middels creatieve activiteiten voor kinderen in oorlogssituaties – echt een toegevoegde waarde binnen een totaalpakket? “Want we werden uitgelachen in het begin: triangels op een slagveld, wat doen jullie in godsnaam?!”

De sleutel voor succes is gelegen in de eerste volgers die een idee omarmen. Rinske van Noortwijk liet een filmpje van een popconcert zien (YouTube 2010): “Eén jongen begint heel fanatiek te dansen op die muziek. Je ziet die jongen wel twee minuten dansen, in z’n eentje, dat is heel lang voor een filmpje. En op een gegeven ogenblik gaat er een jongen mee dansen. En dan duurt het veel minder lang totdat er een tweede en een derde volgen, en het eindigt met dat die hele helling leegstroomt en mensen joelend, hollend naar beneden rennen en dat die hele massa begint te dansen.” Om beginnende initiatiefnemers over die drempel te helpen richtte zij Greenwish op: “Omdat wij die *first believer* zijn. Wij dansen als eerste met iemand mee.” Met haar maten vergezelt ze bijvoorbeeld onzekere trekkers bij een eerste gesprek bij de gemeente. “Dat geeft meer vertrouwen.”

Dansen anderen mee, dan moet ergens plaats worden gemaakt voor de nieuwkomers en “dan wordt het ingewikkeld”, zegt Van Noortwijk. “Die initiatieven hebben geen naam of organisatie achter zich. Je kunt ze negeren, en dat wordt massaal gedaan.” De trekkers van het eerste uur staan dan vaak ook voor een moeilijke keus: doorhappen of stoppen. Je moet ook professionaliseren: *best practice* nastreven, zoals Verloop het uitdrukt, maar dan wordt het vaak bijna een voltijds baan. Na twee en een half jaar inzet constateerde een bevlogen trekker: “Ik heb er nu zoveel tijd in gestoken, mijn vrouw vindt het niet meer zo leuk, mijn baas vindt het niet meer zo leuk. Dan merk je dat je het eigenlijk niet meer kan volhouden.”

Soms doven de initiatieven dan, maar vaak blijft het vuurtje als een ondergrondse veenbrand smeulen. Siegfried Woldhek bestudeerde als initiatiefnemer van Nabuur hoe burens in geval van nood de kennis en middelen die nodig zijn, mobiliseren in een spontane projectorganisatie. “Als het dan gedaan is, zakt iedereen weer in zijn rol als buur en vijf jaar later doet zich opnieuw iets voor en dan ontstaat uit die populatie weer een nieuwe subgroep die het volgende klusje aanpakt.” Anderen, zoals Willemijn Verloop, happen door en proberen op het snijvlak met beleidsparticipatie hun initiatief door te ontwikkelen tot een ngo. Weer anderen ontpoppen zich op het snijvlak van maatschappelijke participatie als sociale ondernemers met een kleurrijk scala van zorgdiensten zoals Resto Van Harte, De Opvoedpoli, Buurtzorg. Het onderscheid met de koplopers in het ‘normale’ bedrijfsleven is soms klein, maar steeds is er die combinatie van maatschappelijke doelstelling en financiële continuïteit die de trekkers voortstuwt.

“Toen ben ik gaan kijken: kunnen we dit niet verder brengen en hoe doe je dat dan?” Na het eerste succes van Computerwijk meldde trekster Wilma Borgt zich aan bij het Oranjefonds, “want ik had eigenlijk geen benul van hoe zo’n organisatie er dan uit zou moeten zien.” Hun ‘groeicursus’ ging uit van een eenvoudige filosofie: “Kijk nou eens wat lokaal werkt en pik dat op en maak dat groter. Kies nou een aantal dingen uit die gewoon bewezen werken en stop daar je energie in.” Vooral de wisselwerking met twintig lotgenoten was buitengewoon zinvol: “Dat is een heel hechte groep geworden, die continu met elkaar uitwisselt: hoe doe jij dat nou?” Ze noemt zichzelf nu sociaal ondernemer met 35 locaties in zes steden (www.computerwijk.nl). “Het is gewoon ondernemerschap. Op een andere manier.”

3.1.2 VERBINDERS

Niet alleen bij maatschappelijke initiatieven, maar ook bij beleids- en maatschappelijke participatie is het opbloeien van burgerbetrokkenheid afhankelijk van de aanwezigheid van gerespecteerde verbinders. Verbinders zijn te vergelijken met ‘tweetaligen’; ze kunnen zich bewegen in verschillende netwerken, kunnen de brug slaan tussen groepen burgers aan de ene en beleidsmakers of bestuurders aan

de andere kant. Ze kunnen ervoor zorgen dat mensen bij de juiste personen terecht komen, dat twee groepen met verschillende achtergronden en culturen toch samen kunnen werken en dat mensen voor wie ‘de overheid’ ver weg lijkt, ‘via via’ een ingang hebben. Idealiter is er iemand in de groep zelf aanwezig die het contact met de beleidsmakers kan leggen. Als die persoon er niet is, kan een frontlijnwerker de rol van verbinder vervullen. Hieronder bespreken we twee typen verbinders: de interne en externe verbinders (zie ook Van Hulst et al. 2011).

Interne verbinders

Interne verbinders vervullen een belangrijke rol: ze zijn in staat effectief contact te onderhouden met zowel andere (groepen) burgers als beleidsmakers. Ze verdienen die positie in eigen kring door hun inzet, maar ook door hun kennis en verbindende kwaliteiten. Het zijn vaak mensen die door opleiding, werk of andere contacten iets verder kunnen kijken dan de eigen kring. Of zoals een Friese burgemeester het kernachtig uitdrukte: “Als je in een dorp maar één of twee ‘pommerranten’ [WRR: Fries voor prominenten] hebt die een brief kunnen schrijven en zo, dan kan er heel veel.”

“Nabuurship is een fenomeen van over de hele wereld,” zegt Siegfried Woldhek. Hij speelt met zijn website www.nabuur.com in op het zelforganiserende vermogen van mensen. “Als 30 of 50 of 100 mensen bij elkaar wonen en er is echt iets aan de hand, dan ontstaat er op een gegeven moment een beweging waarbij een paar mensen zeggen: hier moeten we wat aan doen. Het woont niet lekker als er zo vlakbij echt iets misgaat en bovendien, het kan ons ook overkomen. Dan zegt iemand: vrijdagavond bij mij thuis, wie heeft zin? Dan komen er uit zo’n buurtje van vijftig mensen vijf of acht, wie maar tijd of gelegenheid of zin heeft. Dan zegt de een: ik zou wel willen, maar ik weet daar niets van. De tweede kan er ook niets mee, maar de derde zegt: ik heb een zwager of ik ken iemand op mijn werk die daar mee bezig is. Langs die weg komt dan de kennis en ervaring binnen die nodig is. Dus die bureaus zelf zijn niet de experts of geldschietters, maar ze mobiliseren wat nodig is aan kennis en contacten.”

Verbinders zijn vertrouwenspersonen in eigen omgeving en de contactpersonen binnen de overheidskolom onderkennen hun kwaliteiten. De kracht van Leo Olffers, vertelt wijkmanager van het Haagse Laakkwartier Marc Prins, is gelegen in zijn netwerkkwaliteiten: “In elke straat heeft hij een paar mensen zitten die zijn oren en ogen zijn en daardoor ook onze oren en ogen. Dat werkt heel goed.” De Rotterdamse wijkcoördinator Kees Flameling verhaalt van “een motortje” in zijn Oud Charlois: galeriehoudster Jannie Hommes: “zij doet zo ontzettend veel voor en met kunstenaars, en met mensen uit de buurt.” Dat is ook zo’n dynamo. “Als je die niet hebt, kan je wel allemaal projecten de wijk in jassen, maar dan gebeurt er niks.”

Ook beleidsmakers op grotere afstand onderkennen de sleutelrol van de interne verbinders. Jacqueline Tammenoms Bakker las als directeur-generaal binnen het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat 400 verbetervoorstellen voor Schiphol. “Dat was buitengewoon zinvol,” zei ze. “De burgerinbreng bevatte belangrijke inhoudelijke informatie, maar meer nog dan dat: het was direct duidelijk wie er binnen de groep echt gepassioneerd betrokken waren en als spreekbuis fungeerden voor ‘een achterban’.” Die mensen werden uitgenodigd voor het vervolgoverleg. Voormalig Greenpeace-directeur en GroenLinks Kamerlid Liesbeth van Tongeren vertelde dat de politie de – bekende – verbinders onder de activisten bij een actie niet in een (te) vroeg stadium van de kade plukt om overmatige of onbedoelde escalatie in te perken.

Externe verbinders

In geval van afwezigheid van interne verbinders zijn externe verbinders wenselijk. Zowel onze eerdere onderzoeken (WRR 2005; WRR 2009) als nu weer een groot aantal interviews wijzen in de richting van gerespecteerde frontlijnwerkers vanuit de gemeente, het welzijnswerk, de sport, de wooncorporaties, de politie en het onderwijs. Het gaat om wijkcoördinatoren, opbouwwerkers, dorpswerkers, supporterscoördinatoren, buurtconciërges, buurtagenten en bijzondere docenten. Meer en meer stellen gemeenten participatiemakelaars of wijkmanagers aan met als speciale taak om maatschappelijk initiatief op weg te helpen (Polstra en Van Houten 2010).

Het zijn mensen die met naam en toenaam bekend zijn: in Schiedam is het wijk-agent Dirk, in Gouda participatieambtenaar John, in Bolsward milieuman Job, in Midden-Drenthe welzijnswerkster Albertje. Maar het zijn vooral herkenbare mensen. Elke boer heeft bijvoorbeeld twee of drie ‘erfbetreders’: vertrouwenspersonen, zoals de accountant of de veearts. Moeilijk bereikbare burgers behoeven ook speciale tussenpersonen: senioren voor senioren, doven die de gebarentaal machtig zijn, zwarte dochters die zwarte moeders kunnen bereiken.

Externe verbinders moeten geloofwaardig zijn aan twee kanten. Het gaat om ‘kennen en gekend worden’. Bij thuiswedstrijden van ADO Den Haag bijvoorbeeld staat de politie, herkenbaar aan felgele jacks, tussen de supporters op de tribune. Een paar jaar geleden waren ze nog in burger en weer eerder was alleen de ME, in vol tenue, duidelijk zichtbaar opgesteld. De huidige aanpak is veel minder confronterend. Agent Hans Nering Bögel, voetbalcoördinator binnen Politie Haaglanden: “Je kan ook nog eens zeggen: joh, doe dat nou niet.” De harde kern heeft vaak ook wat problemen buiten het stadion en dan helpt het soms als de politie dichtbij is: “We kunnen ook wat voor ze doen.”

De uitdaging is voor verbinders gelegen in ‘proximité’ – nabijheid – zoals een wijkwerker het uitdrukte: veel aanwezig zijn en zo de brug vormen tussen

bewoners enerzijds en corporaties, scholen, gemeente anderzijds. Naast een fysiek wmo-loket heb je volgens wethouder Jantine Kriens ook ‘een mobiel wmo-loket’ nodig: “iemand die in de wijk zit, mensen opzoekt en begrijpt hoe die informele netwerken lopen.” “Niet weer een nieuw bureautje maken, maar zorgen dat je in de wijk bent”, zegt ook oud-wijkcoördinator Kees Flaming. “Het is altijd hetzelfde verhaal: ga kijken, ga even bij die mensen langs. Het kost een kwartiertje en je bent nog even buiten ook. Dat werkt. Dan heb je tevreden mensen.”

Verbinders zijn er in alle kleuren en maten. De Klimaatstraat in Bolsward heeft gemeentebtenaar Peter die zorgt dat de buurtvereniging een concreet aanspreekpunt heeft. Hij helpt bij het aanvragen van vergunningen, regelt ‘zaken’ met de afdeling Bouwzaken en Milieu. In de Tilburgse Kruidenbuurt ervaren mensen een groter gevoel van veiligheid, zegt voormalig wijkcoördinator Willem Bongaarts. “Dat komt denk ik vooral doordat er een paar geweldige wijkagenten rondlopen.” Enige continuïteit is cruciaal, zegt ook Flaming: er wordt te snel gewisseld en goede mensen worden naar boven gezogen. Zijn antwoord op de Sinterklaasvraag spreekt boekdelen: “Maak het straatwerk aantrekkelijk. Uitdager hoeft niet, dat is het vanzelf al, maar zorg dat het beneden belangrijk is. Dat mensen daar ook kunnen blijven, als ze daar talent voor hebben. Slorp ze niet op in de papieren top.”

Wat kunnen beleidsmakers en bestuurders van de maatschappelijke instellingen – veelal de thuisbasis van de externe verbinders – doen? Weer zijn de voormalige wijkcoördinatoren het – los van elkaar – eens: “Zorg ervoor dat die mensen waardering krijgen.” Ze waarschuwen: externe verbinders ‘leven’ in twee werelden. Ze passen niet altijd goed binnen hun thuisorganisatie, marcheren soms ook dwars door de porseleinkast en niet iedereen is daar blij mee. “Dat ongewone, dat is het lastige natuurlijk. Werken in de wijk is omgaan met het ongewone. Zorg ervoor dat het in de organisatie is geborgd.” Onze zegslieden lachen. “Dus zet ook gewoon ongewone mensen in het management,” zegt de een. “Zorg voor bestuurders die dit soort rare snuiters blijven dekken, want alleen dan heb je de durf en de ruimte om buiten begane paden te treden,” zegt de ander. Hij boft, ‘zijn’ wethouder kent zijn plaats binnen het stadhuis: “Mijn rol is Willem vrij te houden.” Binnen het gemeentelijk apparaat weten ze: met Willem moet je meewerken.

3.1.3 KETENS EN NETWERKEN

Zelden is er sprake van één verbinder, maar is er een estafette van verbinders die in een keten de afstand tussen burgers en beleidsmakers (bijvoorbeeld tussen buurtbewoner en wethouder) overbruggen. In vrijwel alle praktijksituaties blijken formele én informele netwerken van groot belang. Een netwerk ontstaat op verschillende manieren. Bij toeval, omdat mensen elkaar tegenkomen in de buurt, rond een gezamenlijk belang of activiteit. Een netwerk kan ook bewust worden

ontwikkeld, door gericht mensen met verschillende achtergronden of uit verschillende organisaties een gemeenschappelijke opdracht te geven.

Het zijn vaak de maatschappelijke instellingen die de hoofdrol vervullen bij de netwerkvorming. Wooncorporatie Ymere in Amsterdam bijvoorbeeld vormt ketens van verbinders om verschillende lagen (bewoners, vertegenwoordigers van bewoners, medewerkers van de organisatie, team-/wijkmanagers en het hogere management) met elkaar te verbinden. Het bestuur van Ymere heeft contact met managers, die weer in contact staan met buurtvertegenwoordigers, die op hun beurt weer in contact staan met bewoners. Terwijl de managers een brug proberen te slaan tussen hun bazen bij Ymere en de verschillende vertegenwoordigers van buurten, dienen de buurtvertegenwoordigers een brug te slaan tussen bewoners en de managers.

In de kleine Rotterdamse achterstandsbuurt Schiemond – minder dan 5000 inwoners, 80 nationaliteiten, in 2001 derde van onderen op de veiligheidslijst van Rotterdamse buurten (Directie Veiligheid Gemeente Rotterdam 2010) – werd wooncorporatie Woonbron na een fusie ‘huisbaas’. Voormalig directeur Martien Kromwijk benoemde zes (!) buurtconciërges met de opdracht te zorgen voor ‘schoon, heel en veilig’. Er werd een buurtwacht opgericht die nog steeds actief is. Basisschool De Boog bouwde bij, een Cruyffveldje verrijkte het voorzieningenscala. De buurt heeft zichzelf bij de broekriem. Schiemond scoorde in 2009 een 8 op de veiligheidsindex en kreeg in 2010 het label ‘veilig’ (Gemeente Rotterdam 2010). Het aantal buurtconciërges kon worden teruggebracht tot vier. De corporatie werkt actief aan de wederzijdse verbinding. Zo wordt eens per kwartaal een buurtlunch georganiseerd waar een dikke veertig intern en extern betrokkenen met elkaar praten over ‘hun’ buurt. Mensen van de school, de speeltuin, de buurtwacht praten met wijkagent Omar, buurtconciërges, welzijnswerkers, én met hun bazen.

Goede verbinders kennen de informele netwerken: wie zijn hier trekkers, wie vormen de belangrijke schakels tussen de verschillende groepen, wie kent praktisch ‘iedereen’? Albertje Nienhuis, beter bekend als ‘de koningin van de Drentse dorpen’: “Je moet weten hoe groepsprocessen werken, je moet weten hoe zo’n samenleving in elkaar zit. Je moet zorgen dat de hoogste baas in het dorp gedooft dat jij daar aan het werk bent en dat je ook het middenkader meekrijgt. Dat die je gewoon steunt, want daar moet je het van hebben in de beweging, het middenkader.” Gea Lunsing, binnen de gemeente Hoogeveen ambtelijk trekster van De Smederijen, onderschrijft haar ervaring: “Als je ergens in een werkgebied begint, ga je als gebiedsregisseur eerst praten met een aantal mensen van wie je weet: dat zijn bewoners die verder kunnen kijken in de buurt. En dan ga je in gesprek: wie zouden daar nou nog meer kunnen organiseren, wie zou interesse hebben om aan de slag te gaan?”

Cees de Wit, al veertig jaar de Sinterklaas van Volendam en in zijn vrije tijd directeur van een groot seniorencentrum, gaf ons bijles: hoe functioneren netwerken binnen een hechte gemeenschap van 22.000 inwoners? “Kenniss is niet onbelangrijk in Volendam, maar kennissen zijn zeker zo belangrijk,” vertelt hij. In de hoofdstad van het vaderlandse netwerken zijn de lijnen kort en mensen direct. Het gaat dus om het vinden van een gepaste afstand. De Wit: “De directeur kan heel goed met zijn jongste werknemer in de vakantie twee weken naar Spanje of naar het Gardameer, want toevallig zijn de vrouw van de jongste bediende en de vrouw van de directeur nichtjes of woonden vroeger bij elkaar in de straat.” Uit de pas lopen in de zin van je eigen dingen doen of uitblinken mag, zolang je maar respect hebt voor het collectief, zegt De Wit, en dat wordt bevestigd door directeur Jaap Schilder van de Stichting Buurt- & Clubhuiswerk Volendam. De kracht van Volendam zit in de sterke gemeenschapszin, legt hij uit, maar tegelijkertijd kunnen mensen iets nieuws inbrengen dat het netwerk in beweging kan brengen.

Boven het netwerk van de gemeenschap vormen kopstukken een tweede netwerk; zoals corporatiedirecteur Fred de Boer het uitdrukt: “Je ziet ook overal wel veel dezelfde spelers terugkomen in die verenigingen en stichtingen.” Dat heeft een sterk ons-kent-ons karakter met strakke, informele spelregels. Die zijn wel sterk veranderd, constateert ondernemer en voetbalvoorzitter Henk Kras: “De lokale politiek, de notaris, de pastoor, de veldwachter, de arts, de wethouder en de burgemeester maakten de dienst uit in het dorp en alle anderen waren klootjesvolk, die durfden hun mond niet open te halen. Nu is het gewoon zo dat iedereen zijn mond openhaalt tegen iedereen en dat je nu niet meer zulke politiek kunt bedrijven als dertig, twintig jaar geleden.” Wil je dus wat betekenen binnen de gemeenschap, moet je zo’n positie verdienen en je hebt bovendien een voorbeeldfunctie waarnaar je je moet gedragen.

Onze gesprekken getuigden vooral van het belang van informele netwerken die voortbouwen op formele netwerken. Dan blijken veel ‘gewone burgers’ in het nadeel. Joke Sickmann, in Amersfoort de initiatiefneemster van de Wagenwerkplaats, liet geen twijfel: “Als doorsnee burger zit je niet in dat netwerk, je kent geen mensen, je weet niet hoe je er moet komen, je weet niet bij wie je moet zijn, je weet dat als je een vraag gaat stellen, je niet serieus genomen wordt.” Lennart Booy kan zich daar kwaad over maken: “De gemiddelde burger is kansloos en dat is heel erg fout. Kijk, jij en ik weten de weg, maar als je die niet kent en geen vrienden hebt op de juiste plaatsen, heb je geen schijn van kans. Dan word je zo afgeserveerd.” Met name ‘van boven’ moeten beleidsmakers en bestuurders bereid zijn hun hand uit te steken naar degenen die dat nodig hebben.

Er zijn niet veel organisaties, scholen of andere groepen in Laak waar Fatima Bouhalhoul, hoofd van de bibliotheken, niet van weet, en waarmee het haar niet lukt om gezamenlijk iets te organiseren. Ze organiseert activiteiten met ouderen, met kinderen, met Poolse vrouwen, en kreeg de mannen van het Marokkaans vadercentrum zo ver dat ze in het kader van de week van de liefde,

een brief schreven aan hun vrouw of dochter. Maar haar contact met de centrale gemeente loopt toch vaak via Leo Olffers; hij kent de mensen en weet precies wie hij moet hebben. Ook met stads-deeldirecteur Marc Prins werkt ze graag: “Als ik roep: ‘ik ga dit of dat doen’, dan zegt hij: ‘wij ondersteunen je: zet het op papier, en daar komen we wel uit.’ Hij vertrouwt mij, want ik maak waar wat ik zeg te gaan doen.” Fatima is omgekeerd ook een waardevolle verbinder voor Prins: via de avonden die zij organiseert, komt hij in contact met moeilijk bereikbare doelgroepen.

De noodzaak van een helpende hand spitst zich toe bij maatschappelijke participatie: aan de frontlijn wordt een een-op-eenverbinding gelegd en de eerste verbinder (vaak burgers, soms frontlijnwerkers) moet dan kunnen terugvallen op een tweede lijn van professionals die zo nodig weer kunnen doorverbinden met meer gespecialiseerde achtervang. Je moet, zegt de Rotterdamse filosoof Henk Oosterling, “zowel op het organisatorische als op het werkniveau voortdurend netwerken opentrekken en verbindingen maken. Mensen vallen dwars door hun kapot getrokken netwerk heen vaak te pletter op de werkelijkheid, dus om die netwerken te herstellen en van vangnetten trampolines te maken moet je zoeken naar hun positieve motivatie: waar zijn ze in geïnteresseerd?” Hij noemt een voorbeeld: “Een Congolese vrouw had goed contact met de vrouw die taalles gaf. Dat is het contact waar je dan op moet gaan zitten.”

Oosterling onderscheidt nog een derde, strategisch niveau: dat van de bestuurders en beleidsmakers die met elkaar moeten overeenkomen dat hun frontlijn zo mag werken. Alleen met die duidelijkheid en de zekerheid van rugdekking kunnen de vlechtwerkers aan de frontlijn ontkokerd met elkaar praten over hun cliënten, hun informele netwerken in kaart brengen en integraal handelen. Dat vraagt op alle drie niveaus om een wil tot samenwerken ten behoeve van het gedeelde, goede doel.

Ook *online*-initiatieven winnen aan kracht door zich met andere projecten te verbinden. BuurtBuzz is een succesvolle buurtwebsite in Gouda gericht op het versterken van de onderlinge relaties tussen bureaus. Daarvoor worden bewust verbindingen gelegd met de *offline*verbinders zoals wijkagenten, die BuurtBuzz kunnen gebruiken voor urgente oproepen. De Verbeterdebuurt-applicatie werd ingebed in de BuurtBuzz-applicatie, zodat bewoners direct op de kaart van hun eigen buurt kunnen aangeven wat er naar hun mening kan worden verbeterd. De gemeente Amsterdam lanceerde samen met een architectenbureau via LinkedIn de Braakliggende Terreinen Kaart waarop burgers en beleidsmakers ideeën inbrengen voor een passende, veelal tijdelijke invulling. De eerste moestuinen en speelplekken (met bamboebos) zijn inmiddels ingericht en dit goede voorbeeld doet elders goed volgen.¹

3.2 RESPECT VOOR BURGERS

Een ervaren procesbegeleidster constateerde het met pijn in het hart: “De algemene roloppvatting is toch nog steeds dat bestuurders weten wat ze willen, ambtenaren over alle kennis beschikken en burgers vooral denken vanuit hun eigenbelang” (Projectdirectie Sneller & Beter 2010: 42). Zonder respect voor burgers mag je geen werkelijke betrokkenheid verwachten. Ons veldwerk is daarom een bron van inspiratie voor een zorgvuldig proces: beleidsmakers kunnen betrokkenheid ondersteunen door burgers serieus te nemen, door zorg te dragen voor een voortdurende informatie-uitwisseling, en door het waarborgen van een scherpe focus: wat kan wel en wat kan niet.

3.2.1 SERIEUS NEMEN

In bijna alle interviews hoorden we het terug: mensen willen serieus worden genomen. In ons veldwerk richtte de kritiek zich op de procedures voor de formele beleidsparticipatie. Er wordt slecht geluisterd, er wordt niet gereageerd, mensen hebben het gevoel dat er over hun hoofd heen dingen worden besloten zonder dat ze daarover zijn geïnformeerd. Mensen begrijpen meestal wel dat ze hun zin niet kunnen krijgen, als hun argumenten maar wel meegenomen zijn in de besluitvorming. Eigenlijk is het een kwestie van fatsoen zei een ambtenaar: “Je kunt honderd keer ‘nee’ krijgen als je iets vraagt aan de overheid, maar dat moet wel een beargumenteerd ‘nee’ zijn.”

Aan dat fatsoen schort het vaak. Burgers getroosten zich bijvoorbeeld grote inspanningen, maar voelen zich vervolgens ‘gepiepeld’: “Als je dan met de politici ging praten, merkte je dat sommigen eigenlijk niet goed wisten waar het over ging.” Trekkers zijn soms beter op de hoogte van de wettelijke procedures dan de beleidsmakers zelf, of blijken vele malen capabeler en mondiger: “Ze vegen de vloer aan met die gemeenteraadsleden.” Ze halen informatie naar boven die niet te vinden is in ‘officiële’ rapporten: raadplegen internet, zoeken contact met experts en ervaringsdeskundigen, brengen vele uren door met het bestuderen van de dossiers.

“Het eerste jaar was heel moeilijk, want je hebt helemaal geen geld natuurlijk. En je vraagt je af hoe dat allemaal zomaar kon gebeuren. Ik heb heel wat uren doorgebracht in de leeskamer van de deelraad om dat uit te zoeken. De allereerste aanvragen voor die bouwvergunning, en wanneer dat was geweest. De Wet op ruimtelijke ordening werd net veranderd, maar de allereerste aanvraag voor die verbouwing en de toestemming daarvoor was van voor die tijd. Ik heb nog een kleine cursus gedaan om daar een beetje in thuis te geraken. Daar heb ik best nog wel wat aan gehad, want het bleek dat de deelgemeente een fout had gemaakt, en de vergunning had verleend op basis van de nieuwe wet.”

Het is dan best ingewikkeld om positief te blijven, zoals Corry Keller ondervond tijdens haar protest tegen het volbouwen van het voetbalveldje voor de school in Watergraafsmeer. De advocaat die haar actiecomité ondersteunde, zag hoe zij zich tien jaar lang inspande om constructief mee te denken over de huisvesting van de buurtscholen: “Zij was bij uitstek iemand die zei: ‘Ik ben niet alleen maar tegen.’ Zij wees ook op andere mogelijkheden en liet zien dat zij er op heel serieuze wijze inzات. Dan wil je serieus genomen worden.” Op onze vraag wat beleidsmakers beter kunnen doen, antwoordde ze: “Beter luisteren. Eerst de burgers informeren over de plannen – wat ga je doen? – en dan luisteren.” En – vooral – brieven beantwoorden: “We hebben die maanden best veel vragen gesteld, en dan zeiden ze ‘over zes weken krijgt u antwoord’. Maar ik kreeg nooit antwoord.” Haar echtgenoot vulde aan: “Ook de advocaat niet.”

Nemen beleidsmakers burgers echter serieus, dan verdienen de investeringen rondom burgerbetrokkenheid zich terug, zeggen velen. Bij ‘moeilijke’ projecten – de bouw van hostels voor dak- en thuislozen, grootschalige renovatie, wegaanleg – bijvoorbeeld door minder bezwaren. Een adviseur: “Het aardige was dat er tot op de dag van vandaag, dat is anderhalf jaar later, niemand nog een protest heeft ingediend. Ze werken er aan mee, nergens een onvertogen woord, omdat ze er bij betrokken zijn. En de gemeente zegt nu dat wat het gekost heeft om het op te zetten, zich waarschijnlijk hierin al heeft terugverdiend.” En het is goed voor het imago, voor politici een reden waarom het “per definitie een succes is geweest”.

Velen vertelden: burgerbetrokkenheid vergroot het draagvlak voor beleid. Het proces kent bovendien een leereffect: de uitingen van ongenoegen bieden inzicht in wat mensen echt belangrijk vinden, in de werkelijke redenen achter weerstand en verzet. En soms levert het positieve ideeën en oplossingen op. “Probeer mee te bewegen op punten die mensen belangrijk vinden en ze bewegen met jou mee,” leerden ook andere beleidsmakers.

“Je moet het paaltje kennen,” zei oud-wethouder, nu PVDA-voorzitter Hans Spekman. Hij ‘plaats-te’ in Utrecht acht hostels voor verslaafden, zonder bezwaren en beroep. In andere steden werden gebouwen – letterlijk – afgefaald toen de autoriteiten de aanstaande bestemming als hostel aankondigden. Wat is dat dan met dat paaltje? vroegen we. Hij legde uit. De Utrechtse prostitutie is geconcentreerd op woonboten in een kanaal. De omwonenden hadden niet veel problemen met hun vrijgevestigde buurtgenotes, maar wel met de nachtelijke overlast van hun toeterende bezoekers op de overbelaste kade. Als er nu een paaltje zou staan zodat de auto’s niet door hun buurt konden rijden, hadden ze bedacht, zou het verkeer minder luidruchtig worden afgewikkeld. De gemeente had meerdere malen ingestemd, maar nooit gehandeld. Dus toen de nieuwe wethouder zich aanmeldde met zijn verzoek tot plaatsing van een hostel, zeiden de buurtbewoners: “echt niet”. Spekman stopte de vergadering en zei: “Ik ga dat paaltje daar regelen voor jullie en pas dan kom ik terug om over het hostel te praten.” De reactie was voorspelbaar: “eerst zien en dan gelo-

ven. Het bleek een hele klus – politie, brandweer – maar uiteindelijk was het er dan toch. Toen hij zich weer meldde, zeiden de bewoners “Zet dat ding maar neer.”

3.2.2 VOORTDURENDE INFORMATIE-UITWISSELING

In het veldwerk werd voortdurend het belang van informatie benadrukt: goede informatie-uitwisseling is een voorwaarde voor burgerbetrokkenheid. Ook als er ‘geen nieuws’ is, moeten burgers op de hoogte worden gehouden; wat Gea Lunsing van de Smederijen in Hoogeveen ‘het niet laten vallen van stiltes’ noemt. Een maandelijks bericht van de wijkagent, bijvoorbeeld over recente incidenten, geeft de vrijwilligers in een buurtwacht ook het gevoel te worden vertrouwd en houdt de buurtgenoten waakzaam in hun gezamenlijk preventie-initiatief. Wanneer mensen inzicht krijgen in de mogelijkheden en onmogelijkheden waarvoor beleidsmakers zich zien gesteld, blijven zelfs in gevoelige situaties zoals rond Schiphol slechts weinigen onredelijk.

Informatie moet aansluiten bij de leefwereld van doelgroepen. Beleidsmakers maken dus gebruik van – en ‘concurreren’ soms met – de lokale media. De ‘sufferdjes’ en de nog bestaande regionale bladen en omroepen vervullen een verrassend grote rol. In Amsterdamse gesprekken werd veelvuldig verwezen naar *Het Parool* en AT5, in Den Haag naar de *Haagsche Courant* (Verhoeven 2009), in Friesland naar de *Leeuwarder Courant* en Omrop Fryslân, in Rotterdam naar Radio Rijnmond, en in Volendam natuurlijk naar het lokale blad NIVO. Dorpsverenigingen leerden dat het uitbetaalt om alle informatievoorziening binnen de eigen gemeenschap via een enkel kanaal te geleiden. Buurtwebsites bloeien op vele plaatsen en als klap op de vuurpijl bleek uit onderzoek in Amersfoort dat het lezen van huis-aan-huisbladen weliswaar afneemt, maar dat dit daar nog steeds de belangrijkste informatiebron is.

De gemeentelijke trekkers van de campagne ‘Drachten wil je meemaken’ werden blij verrast: “Tot onze stomme verbazing zagen we dat de internetsite een soort social medium werd. Honderden mensen deelden van alles wat er gebeurde in deze gemeente met elkaar. En wat ze daarvan vonden, of het nu positief of negatief was.” Ze vullen ook zelf de evenementenkalender: “Hebben we geen omkijken naar. Gaat als een tierelier.” Op het platform vormden zich ook groepen over de – een paar maal mislukte – reconstructie van een park. “Toen riep iemand: ‘het zou eigenlijk een evenementenpark moeten worden, zouden we niet eens kunnen peilen of mensen dat willen? En of de mensen die eromheen wonen, dat goed vinden?’ Dat hebben we gedaan. Ja, dus.” Een ander voorbeeld: “Als er iemand rond Oud en Nieuw roept: ‘er liggen hier weer stapels kerstbomen’, is dat een soort melding. Een telefoontje naar Wijkbeheer: hebben jullie ‘em al gehad? Nee? Nou, graag erheen. En dat zie je dus tot je stomme verbazing terug: ‘de gemeente heeft snel gereageerd.’ Dat zeggen mensen dan ook even op deze manier, vertellen ze de wereld. Dat is natuurlijk prettig.”

Doelgroepen zijn zelden homogeen en dat stelt bijzondere eisen aan de informatievoorziening. Bij participatietrajecten zoals rond de N340 bleek een vertaalslag nodig: “Het moet allemaal korter, duidelijker en ook in een hele andere taal. Dat kost veel moeite, daar steek je heel veel tijd in.” Om een brede groep te bereiken zijn bovendien meerdere kanalen nodig. Zo werd er bij het bouwen van een wijk in Smallerland gekozen om dat én via de website te doen én via traditionele inspraakavonden en plaatselijke kranten.

Goede informatie-uitwisseling betekent tweerichtingsverkeer: niet alleen informatie geven, maar die ook verwelkomen. Er is op dat terrein een heel vocabulaire ontstaan. De aloude waterput en het leugenbankje waar mensen informatie uitwisselden, kregen gezelschap van de 4 K's van de lokale partijen en het schoolhek waar de bewoners van het Drentse Wijster 'gonzen'. Het zijn de plekken waar je kan horen hoe het echt binnen een gemeenschap gaat. Beleidsmakers hebben op dit terrein nog een lange weg te gaan, zeggen diverse gesprekspartners, zeker als het gaat om de inzet van ICT. Zij wijzen bijvoorbeeld op de mogelijkheden van *crowd sourcing*: het voorleggen van een vraag aan een breed publiek. Door middel van de hashtag durfgevragen krijgen mensen via Twitter uit de meest onverwachte hoek antwoord op hun vragen. Nabuur weet mensen wereldwijd te verbinden bij het oplossen van praktijkproblemen.

Het televisieprogramma TROS Radar beschikt over een e-panel waaraan 125.000 mensen meewerken. Die zijn verrassend actief: “Als we een vraag voorleggen, reageert zo'n 60 tot 80 procent,” vertelt presentatrice en beheerder Antoinette Hertsberg. De resultaten zijn soms bijzonder. De redactie kreeg klachten van eigenaars van een bepaald type auto: het linkerachterraam “klapte naar beneden”, met telkens een paar honderd euro schade. Een beroep op het panel leverde een groot aantal dezelfde klachten bij auto's van twee bouwjaar. Technisch onderzoek wees uit dat een metalen onderdeel was vervangen door een van plastic. Hiermee geconfronteerd vergoedde de importeur alle schade, ook met terugwerkende kracht.

Nog minder op het netvlies van beleidsmakers staan de mogelijkheden van *serious gaming*, vaak simpele *games* die een aanzet kunnen geven voor het activeren van (groepen) burgers. In Utrecht is bijvoorbeeld een *game* ontwikkeld die mensen met diabetes informeert over juiste eetgewoonten (Agis Diabetesdagboek op uw mobiel). *World without oil* is een simulatiespel waarin verschillende scenario's voor gedrag in een olie-loze wereld zijn uitgewerkt. Hoewel velen dit beschouwen als het domein van jongeren, blijken in de praktijk ook senioren gevoelig voor het spelelement. Ook de politie onderzoekt hoe de eigen opleiding langs deze interactieve weg kan worden verbeterd. Op het terrein van beleidsparticipatie wordt inmiddels naar Braziliaans voorbeeld in een aantal gemeenten geëxperimenteerd met de Oasis Game, die bewoners en frontlijnwerkers op een laagdrempelige en speelse manier betreft bij het vormgeven aan hun gedroomde leefomgeving.

De gemeente Amsterdam organiseerde samen met Hackdeoverheid AppsforAmsterdam. Hierbij werden data beschikbaar gesteld en tegelijkertijd een wedstrijd georganiseerd voor de beste applicatie op basis van deze data. De winnaar was de energielabel app (<http://energielabelapp.nl/>). Op basis van data van Agentschap NL over energielabels van huizen in Amsterdam kun je zien welk energielabel je eigen huis heeft en hoe dat zich verhoudt tot het gemiddelde in de wijk. Tegelijkertijd wordt er informatie over subsidieregelingen voor energiebesparing gegeven. De publieksprijs ging echter naar Hoge Nood, die het dichtstbijzijnde openbaar toilet laat zien.²

Tegelijk staan beleidsmakers onder toenemende druk, omdat burgers hun informatie niet vertrouwen of onvoldoende vinden en daarom hun eigen ICT-systemen opzetten. Eerder noemden we al Geluidsnet, maar ook www.watstemtmijnraad.nl, een website die het stemgedrag van gemeenteraden bijhoudt, en www.politix.nl, die hetzelfde deed voor het stemgedrag van de Tweede Kamer, werden door burgers gestart, omdat zij de informatievoorziening van de overheid onvoldoende vonden. De Sinterklaasvraag van veel gesprekspartners uit de ICT-hoek richt zich daarom op open data. Als zij één wens mochten doen, dan zouden zij veel meer overheidsdata – minimaal 51 procent van de databestanden per ministerie zoals één van hen zei – openbaar gemaakt willen zien. Het gaat daarbij niet alleen om de toegankelijkheid van informatie, maar ook om het op een gestandaardiseerde manier aanbieden van die data, waardoor deze gemakkelijk door software kan worden gelezen. Nederlandse beleidsmakers zijn tot nu toe zeer terughoudend op dit gebied, maar de ervaring die in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is opgedaan met respectievelijk data.gov en data.gov.uk, duidt op grote mogelijkheden voor nieuwe vormen van actieve burgerbetrokkenheid.

Veelvuldig onderschat is de terugkoppeling van resultaten. Betrokkenen hebben vaak geen idee wat er wordt gedaan met de discussie en hun inbreng daarin. Ze verwachten misschien te veel en raken dan teleurgesteld. Ervaren frontlijnwerkers dreunen het erin: betrokkenheid mag niet verdwijnen in een zwart gat. Als je mensen eenmaal betrokken hebt, moet er met die betrokkenheid ook 'iets gebeuren'. Carl Lens van Verbeterdebuurt spoort gemeenten aan om altijd te laten weten wat zij hebben gedaan met de meldingen. Ook bij Burgernet wordt een melding alleen afgesloten wanneer de deelnemers een afloopbericht hebben gehad, al was het maar 'we hebben met 358 deelnemers uitgekeken, maar de inbreker niet getroffen'.

Een goede informatie-uitwisseling is van levensbelang voor externe verbinders die door burgers immers als 'aanspeelpunt' van hun organisaties worden gezien. Het niet kunnen antwoorden op vragen over vertragingen ondermijnt bijvoorbeeld de positie van spoorwegpersoneel: wat heb je nu aan die figuren? Als ze weten wat er aan de hand is, biedt dat de frontlijnwerkers zelfvertrouwen,

zeggen zowel politiemensen als zorgverleners: “Je stapt al heel anders bij iemand binnen.” Speciaal bij maatschappelijke participatie, met de kwetsbare netwerken rond geïsoleerde burgers, moeten de onderlinge communicatielijnen kort zijn: “Je moet zorgen dat je de ruimte hebt om het even met elkaar snel te kunnen regelen.”

Jos de Blok, de oprichter van Buurtzorg, gaf een voorbeeld: “De wijkverpleegkundigen hebben allemaal een-tweetjes met de huisartsen. Als ’s avonds de wijkverpleegkundige is geweest, dan stuurt ie even een sms’je naar de huisarts van: de pijn was wel redelijk op orde, en geen bijzondere dingen. De volgende dag gaat de huisarts er naar toe en die doet hetzelfde. Dus er ontstaan allemaal kleine verbindinkjes tussen mensen die iets voor cliënten betekenen: dat ze snel effe dit op deze manier regelen. Gaat een hoop via internet.” Dat gaat dus niet naar een hoofdkantoor met een rapport en dan terug? “Nee, nee, dat moet je allemaal doen in het gebied zelf.” En het werkt: “Cliënten geven ons het hoogste tevredenheidscijfer, we hebben de hoogste medewerkertevredenheid en we hebben de laagste kosten.”

3.2.3 FOCUS

Burgerbetrokkenheid is gebaat bij een scherpe focus: veel dingen niet doen en wat je wel doet, heel goed doen. Het is ‘gaan of thuis blijven’: ga je ervoor, dan moet je bouwen op een concrete motivatie, op een concreet onderwerp, en op concrete kaders: wie heeft op welk moment welke beïnvloedingsmogelijkheden?

Gerard van Weerd, ambtenaar van de provincie Overijssel en begeleider van de consultatiegroepen rondom de aanleg van de N340, beschrijft de voorwaarden voor samenwerking met burgers: “Er moet sprake zijn van een gemeenschappelijk probleem, er moet ruimte zijn voor resultaten, en politiek en ambtelijk moet je het echt willen. Als je het voor de schijn doet, val je binnen de kortste keren door de mand. Je moet ook helder afbakenen: waar gaat het over, welke rol hebben wij en welke rol hebben de mensen in het gebied en in de consultatiegroep? En je komt er niet zonder dat je enige kennis hebt over hoe je omgaat met groepen, hoe je ze erbij betreft. Dat kost inzet, capaciteit en geld.”

Concreet onderwerp

Het belang van een concreet onderwerp geldt zowel intern, binnen de eigen organisatie, als extern, in de wisselwerking met burgers. Het lukte bijvoorbeeld burgemeester Guus Swillens van Wijk bij Duurstede in eerste instantie niet om de gemeentelijke organisatie te kantelen naar een nieuwe manier van werken waarbij burgers meer centraal kwamen te staan. Pas toen hij twee onderwerpen koos – hangjongeren en een nieuw te bouwen wijk – slaagde de nieuwe aanpak.

De gemeente wilde een groene gemeente worden en tegelijkertijd burgers meer bij het beleid betrekken. De wooncorporatie wilde een aantal woningen op den duur renoveren om ze energiezuiniger te maken. De HIER! klimaatcampagne, een initiatief van dertig ngo's, richtte zich op energiebesparing in de alledaagse leefomgeving. Een ambtenaar zag de kans en legde de verbindingen. De campagne begon met het uitdelen van groene truien, opdat mensen hun thermostaat een graadje lager zouden zetten. Mensen raakten nieuwsgierig en gingen in actie, begeleid vanuit de drie 'moeders'. Nu is de tevredenheid groot: twee Bolswardse straten zijn inmiddels om de beurt uitgeroepen tot Klimaatstraat van Friesland.

Beleidsmakers moeten burgers niet overvragen: te moeilijke vragen en een te groot tijdsbeslag werken contraproductief. In complexe situaties is het soms verstandig te kiezen voor een thematische benadering waarbij burgers wordt gevraagd om inbreng op deelterreinen. Oud-minister Hans Alders experimenteerde bijvoorbeeld als voorzitter van het Schipholoverleg met een hoofdtafel met 'besluitvormers', die werd gevoed vanuit thematische overlegtafels waar onder andere bewoners hun inbreng konden leveren. Dergelijke kleine 'overwinningen' op deelgebieden kunnen bijdragen aan een serieuze cultuuromslag: burgers, frontlijnwerkers maar ook bestuurders en beleidsmakers krijgen de smaak te pakken, omdat de inbreng als waardevol wordt ervaren.

Bij een concreet onderwerp past ook een concrete en directe vraag. Op dit punt kunnen de veelal afwachtende beleidsmakers bijleren van de trekkers van maatschappelijke initiatieven. Steeds weer blijkt dat de meeste mensen pas actief worden als vrijwilliger als zij daar voor zijn gevraagd. Ze krijgen een uitnodiging voor een bijeenkomst of een virtuele activiteit die hen aanspreekt, waarna ze zichzelf in de etalage zetten. Elders worden vrijwilligers 'aangewezen' of, zoals in Volendam, 'gewoon benaderd' voor een bestuursfunctie: "En de eerste de beste zei: dat doe ik, dat vind ik leuk."

Wanneer beleidsmakers of initiatiefnemers een beroep doen op specifieke deskundigheid, steken soms verrassend veel vrijwilligers hun hand op. Buurtbemiddeling Amsterdam heeft al jaren meer vrijwilligers dan ze kunnen plaatsen. In de Overijsselse gemeente Losser werkte een uit tien vrijwilligers bestaande denktank 'bezuinigingen' een halfjaar lang, een avond per week *pro deo* aan een adviesrapport. De ambtenaren waren volgens griffier Ben Pikula eerst sceptisch en afwachtend, maar dat werd snel beter. "Nou mag ik mijn deskundigheid eindelijk met mensen delen!" zei een collega" (Actieprogramma Lokaal Bestuur 2010b: 20-23).

“De initiatiefgroep belde huis aan huis aan: hier heb je een ideeënformulier en over een week kom ik het weer ophalen. Dat werkt als een trein, want na een week belden ze inderdaad weer aan: ‘Ik kom het formulier ophalen.’ ‘Ja, maar ik heb het nog niet ingevuld.’ ‘Hier heb je een nieuwe en over drie dagen kom ik weer terug.’ En over drie dagen, dan wisten ze wel, over drie dagen komt ie echt terug – laat ik maar wat invullen! Op die manier worden die mensen actief.”

Concreet betekent ook simpel. Vooral een lage instap is cruciaal: om op internet een *community* te bouwen moet de eerste drempel zo laag mogelijk zijn. Ook *offline* zagen we de lage instapdrempel terug. ROC-leerlingen leren senioren met computers omgaan. Als eerste kennismaking laten ze hen eerst een uur patiënten, dat vinden ze zo leuk dat ze daarna openstaan om ook andere computervaardigheden te leren. Je moet mensen verleiden met een ‘korte klap’, leerden ze ook in Hoogeveen: iets doen waardoor ze meteen merken: hé, ‘ze’ zijn serieus. Kleine dorpen liggen te ver van ziekenhuizen en hartproblemen kunnen dan fataal zijn. Als je nu defibrillatoren beschikbaar stelt in de dorpen die door vrijwilligers bediend kunnen worden, snappen mensen dat. En als je ze dan anderhalf jaar later vraagt mee te denken over een dorpsvisie, haken ze aan.

Bob Overbeeke van Oxfam-Novib: “Bij elke actie proberen we een zo laag mogelijke insteek te hebben. Iedereen kan meedoen, ook al ben je nog zo passief. Vaak is de neiging om te actieve opdrachten te geven. Dat word je meegegeven door de kritiek in de organisatie zelf. Als je een campagne neerzet waarbij mensen bijna niks hoeven te doen, dan wordt gezegd: ‘Ja, maar wat is die handtekening of die deelname dan waard?’ Maar op internet werkt het gewoon zo dat je eerst gaat voor de massa en dat je uit die massa mensen filtert die meer voor je willen gaan doen. En dus hebben wij ook echt gekozen voor het laagst mogelijke instapmoment, namelijk passief entertainment.”

Ervaringsdeskundige burgers geven advies. Als je blijft geen dikke procedures en moeilijke woorden: “Als de gemeente en de woningstichting contact proberen te krijgen, dan willen ze dat vaak doen door moeilijke papieren op te sturen met woorden waarvan mensen zoiets hebben van: het zal wel geld kosten, ik doe er niet aan mee. En die deponeren dat gelijk in de container.” Ook niet meteen vragen om een hele dag of een schriftelijke inbreng, maar om een toegankelijke stap als de mogelijkheid om commentaar te leveren op een video of *online* in te spreken. Betaalde organisaties – overheden, instellingen maar ook belangenbehartigers – “vergeten nog wel eens dat wij drukke vrijwilligers zijn. Je kunt niet zomaar een bus vrijwilligers opentrekken.” Denk ook mee met de ‘pyjama-activisten’: veel mensen hebben weinig tijd, maar een halfuurtje voor het slapen gaan lukt nog wel.

Toen Steven van de Vijver met twee vrienden de StadsSpelen (spelen van buurtjongeren tegen elkaar) opzette in Amsterdam, wilden zijn net afgestudeerde vrienden nauwelijks meedoen: druk-druk-druk. Maar als je er een vroeg: jij doet toch aan koken, kan je niet een paar koks regelen? stapten ze in. Vervolgens ging hij als tropenarts voor Artsen Zonder Grenzen naar Congo. Vroeger was zijn doel het redden van apen, nu gebeurt dat indirect. Als je over apen begint in een omgeving van bittere armoede en totale onzekerheid, heb je geen poot om op te staan. Dus je moet eerst wat doen met een ziekenhuis en een schoolje en als je dan na een halfjaar zegt: die apen aan de overkant van de rivier, dat gaat niet goed, zijn de mensen best bereid om je een handje te helpen.

Kies ook voor de hand liggende locaties, zegt Wilma Borgt, die met Computerwijk vooral allochtone vrouwen in Vogelaarwijken weet te bereiken met computercursussen: “’t Is altijd op plekken waar mensen gewoon komen, buurthuizen, scholen, moskeeën, *wherever*, maar wel op diverse plekken en zo laagdrempelig mogelijk in de wijk, zodat je wel de hele wijk binnenhaalt.” Bouw ook voort op bestaande infrastructuur van externe verbinders: “Wij zoeken gewoon een partner en dat is vaak een welzijnsorganisatie. We gaan ervan uit: zij zitten in de wijk, zij kennen de juiste bewoners, zij weten het beste hoe ze dat moeten doen. Dan coachen wij een van hun medewerkers en wij leveren hun lesmateriaal.”

Een allochtone bewoner werd ‘ingehuurd’ door een wooncorporatie bij de renovatie van zijn multi-cultibuurt. “Ik vond dat echt de moeite waard, want dat is de eerste keer dat ik meedoe,” vertelde hij. Hij was ook behoorlijk onzeker, maar uiteindelijk zei hij: “Oké, ik ga dat één keer doen en als het niet lukt, dan...” De corporatie organiseerde een dagcursus: hoe moet je de bewoners benaderen: “Je hebt te maken met verschillende culturen, bij sommigen moet je bijvoorbeeld eerst bij binnenkomst vragen of je je schoenen uit moet doen.” Dat hielp, maar desondanks was het best spannend: “In het begin durf je dat niet, want je weet niet hoe de bewoners zouden reageren. Na de eerste ging het goed, tweede ging goed, derde, vierde, vijfde, geen problemen. Ik moest vijftien bewoners benaderen, maar omdat het heel goed ging, ging ik door tot 50.” Hij was blij verrast: “Je merkt ook dat je vanzelf bekender wordt en dan komen ze zelf naar jou toe met vragen: hoe is de stand van zaken? Ook omdat ik een baan heb, komen ze naar mij toe: kan je mijn kind helpen, ik zoek werk voor mijn kind, dus met allerlei vragen.”

Heb je mensen aan boord, dan kan je ze verder ‘brengen’. Mensen willen zich niet voor langere tijd binden aan een vereniging of een buurtorganisatie, maar wel aan bepaalde activiteiten. Raken ze eenmaal gegrepen door zo’n activiteit, dan is dat echter vaak zeer intensief en langdurig. De grote groep mensen die instapt, moet je dus een volgende vorm van betrokkenheid bieden die iets verdergaat. Uiteindelijk wordt er dan een brede groep gebouwd met een actieve kern.

Concrete kaders

Focus betekent het stellen van heldere kaders: is voor alle deelnemers duidelijk waar het project over gaat, welk probleem op tafel ligt of welk doel wordt gesteld, wat binnen het proces de rol van burgers zal zijn en welke ruimte frontlijnwerkers hebben. Vooral het proces moet duidelijk zijn. In welke fase bevindt het beleidsproces zich? Worden er ideeën verzameld om beleidsmakers op nieuwe gedachten te brengen (de ‘agenda’s ophalen’, noemde een Haagse ambtenaar dat), wordt besluitvorming voorbereid en is meedenken van burgers gewenst, of is het besluit al genomen en gaat het om de uitvoering van beleid waar de gemeente burgers vraagt om mee te denken en vooral mee te doen?

Bij de tracékeuze van de provinciale weg N340 in Overijssel sloot de politieke besluitvorming niet aan op het voorafgaande traject van burgerparticipatie. Burgers dachten maandenlang, ondersteund door ambtenaren, mee over de tracékeuze. Ze groeven zich in in het dossier. De burgers uit het gebied en in de consultatiegroepen waren – net als later de politiek – verdeeld over de beste oplossing. Uiteindelijk lagen er drie alternatieven op tafel, met een voorkeur van het dagelijkse bestuur, de Gedeputeerde Staten, voor één van deze drie. Het algemeen bestuur, de Provinciale Staten, nam in 2009 een besluit tijdens een statenvergadering, waarvan de duur van de schorsingen langer was dan de echte vergadertijd. Mede hierdoor werd onvoldoende duidelijk op welke inhoudelijke of politieke gronden (de partijen in) Provinciale Staten hun keuze maakten. “Dat was voor de burgers in het gebied onbegrijpelijk.” Door het besluit leek alle voorafgaande inhoudelijke beleidsparticipatie zinloos, constateerde een deelnemer: “Dat zeggen de statenleden ook gewoon: ‘jullie komen wel met je argumenten, maar wij beslissen vanuit onze visie.’”

Binnen die kaders moet er meer maatwerk worden geleverd dan nu meestal het geval is. Te vaak wordt ten onrechte gedacht dat wat op de ene plek werkt, ook wel op een andere plek zal werken, zegt Gea Lunsing. Collega’s uit andere gemeenten komen op bezoek: “In Hoogeveen hebben ze een *format*, blijkbaar werkt het daar.” Maar zo eenvoudig is dat niet: “Het is heel duidelijk een groeiproces geweest van een aantal jaren. En daar komen ze heel snel achter. Dit is niet iets wat je kunt kopiëren, omdat je inderdaad een ontwikkeling hebt doorgemaakt.”

Niet iedereen kan ook op dezelfde manier worden bereikt; burgerschapsstijlen verschillen. Een aanpak moet passen bij de doelgroep en er moet aansluiting worden gezocht bij al bestaande informele netwerken. De grenzen van een gemeenschap worden niet bepaald door de toevallige verdeling van de postcodes, maar door wat bewoners als ‘hun’ buurt herkennen: “Wat zijn de door jullie beleefde sociale grenzen van deze buurt?” Benader mensen niet als individu, maar kijk naar de verbanden binnen een gemeenschap. Daarbinnen moet je de trekkers kennen, zegt Albertje Nienhuis: “Het is er nooit één, het zijn er altijd meerdere. Die moeten je steunen.”³ Ze moet lachen om haar netwerklees:

“Het is heel makkelijk. Want via een simpele sneeuwbalmethode zoek je één goeie en je zegt: wie moet ik nog meer spreken en je hebt er vijf. En dan weet je het ongeveer.”

Maatwerk, bouwend op kennis van de situatie en de informele netwerken, is cruciaal. Frontlijnwerkers moeten achter hun bureau vandaan komen om mensen direct aan te spreken en ze moeten vooral ook zelf aanspreekbaar zijn. Dat is niet een zaak van een leuk praatje: het is een vak dat je moet beheersen. Als je in Schiedmond wijkagent Dirk alarmeerde, deed hij altijd meteen de goede dingen, zeiden de bewoners met respect, en zijn collega's bevestigden het. Als beleidsmakers willen bouwen op informele netwerken, moeten ze niet alles willen formaliseren. De welzijnswerkers in IJsselmonde vlechten met elkaar een informeel netwerk rond kwetsbare burgers. Ook aan de kant van de burgers wordt bij het oplossen van problemen aansluiting gezocht bij het informele netwerk van een persoon: is er een buurvrouw die kan helpen, een familielid?

Bij ADO Den Haag groeide een informeel netwerk tussen vertegenwoordigers van bestuurders, supporters, politie en gemeente. Supporterscoördinator Koos Roeg vertelt: “We zaten daar met z'n zessen dag in dag uit op elkaars lip. En op een gegeven moment merk je dat je de dingen die je elkaar misschien niet kan zeggen in een vergaderstructuur, wel zegt tegen die agent naast je bij het halen van een bakkie koffie uit de Senseo: ‘heb je er wel rekening mee gehouden dat er donderdagavond misschien wat kan gebeuren met de wedstrijd tegen Feyenoord voor de boeg?’”

Geef mensen een concreet onderwerp en concrete kaders en dan is er veel mogelijk, ook binnen overheidsapparaten. “Ik mag heel veel zelf doen. Ik hoef niet voor elk wisselwasje naar het afdelingshoofd en zeker niet naar het college,” constateerde een verheugde ambtenaar. “Dan krijg je een sfeer waarin er gewoon heel veel kan binnen zo'n overheid en dat je ook vrij kunt denken.”

3.3 EVENWICHT TUSSEN LOSLATEN EN STUREN

Wat is jullie Sinterklaasvraag? vroegen we een paar trekkers in de gemeente Midden Drenthe. “Meer Bart-en de Vries,” antwoordde de eerste. De tweede knikte: “Eigenlijk zie je hem niet zo veel.” “Nee,” zei de eerste weer, “je zag hem als je hem nodig had, of hij was net geweest.” We bezochten oud-wethouder De Vries en vroegen hem: wat is nou je geheim? Hij aarzelde geen moment: “Niet-helpen!” Op andere plaatsen werd zijn bestuurlijke levensles bevestigd: bestuurders moeten niet alles zelf willen doen, maar ook niet van grote afstand toekijken: “gewoon er zijn, net op dat moment dat je even nodig bent.”

De kunst van burgerbetrokkenheid is gelegen in het op de juiste wijze uitsteken van een helpende hand: loslaten als 't kan, maar sturen wanneer dat nodig is. Er

zijn immers grenzen aan de ruimte die beleidsmakers – en ook bestuurders van maatschappelijke instellingen – kunnen bieden. De drie trefwoorden voor een evenwichtige betrokkenheid zijn dan ook: ruimte, eigenaarschap, en ruggeleuning.

3.3.1 RUIMTE

“Dus mijn moraal: ruimte, ruimte, ruimte, open plekken, ook voor de ambtenaren, dat je mee mag denken, mee mag doen. Dan krijg je vertrouwen in burgers en de burger ook in jou. Als er ruimte is – om te spelen, om te denken, om te brainstormen, om te dromen – in plaats van alles vast te leggen.”

Burgers zoeken de ruimte om hun eigen ding te doen; frontlijnwerkers bewegen met hen mee. De klassieke ‘beleidsparticipatie’ heeft op dat punt een slecht imago. De gemeente heeft een plan, ‘doet’ nog even een inspraakavond omdat dat zo hoort of moet, maar het beleid staat allang vast en iedereen gaat met een ontevreden gevoel naar huis. Het is niet ongebruikelijk dat beleidsmakers een wetsvoorstel helemaal dichttimmeren en dan pas naar buiten treden, of dat ze zich vastbijten in hun eenmaal ingenomen standpunt. Ook bij de maatschappelijke participatie blijken slechts weinig beleidsmakers de kunst van het loslaten te beheersen, vertellen veel gesprekspartners. Zoals een gemeenteambtenaar het uitdrukte: “We zitten natuurlijk in een bepaalde modus, en vragen meteen: ‘die meneer wil gaan vrijwilligen, maar kan die dat wel?’”

Als we in zalen vragen “Wie heeft er wel eens aan inspraak gedaan?”, steekt onveranderlijk een- tot tweederde van de mensen een hand op. Als we vervolgens vragen “Vond je het een bevredigende ervaring?”, blijven er maar een paar handen naar boven. In de Amsterdamse grachtengordel scoorden we een perfecte nul – alleen op het platteland zijn burgers positiever. Het mooiste was Amsterdam-Zuidoost, waar tot algemene hilariteit precies één hand overeind bleef. Het bleek die van de stadsdeelwethouder te zijn.

Er zijn natuurlijk ook positieve voorbeelden van beleidsmakers en bestuurders die wel openstonden voor ideeën ‘van onder af’. Wooncorporaties lieten (aanstaande) bewoners beslissen over de inrichting van hun buurt. Bij ADO Den Haag kreeg een aantal Haagse stewards de ruimte om bij uitwedstrijden – in plaats van de politie – de eigen Haagse supporters te fouilleren. De gemeente Smallerland besloot na hevige discussie geen randvoorwaarden te stellen voor de burgerinbreng bij wijbouwenewijk, “omdat we de fantasie zo veel mogelijk wilden prikkelen en mensen de gelegenheid wilden geven om zonder beklemmende randvoorwaarden na te denken over hun dromen en wensen.”

Als frontlijnwerkers voor iedere vraag terug moeten naar hun bazen, kunnen ze niet het vertrouwen opbouwen dat nodig is en wordt het lastig voortgang te maken. Bovendien moet er ruimte zijn om te experimenteren, wat vereist dat beleidsmakers accepteren dat er af en toe ook wel eens iets misgaat. Nieuwe zorgverleners op het terrein van de maatschappelijke participatie zetten hun beste mensen in ‘aan de voorkant’, net als de voorlopers onder de gemeenten dat doen bij de beleidsparticipatie: “Die frontlijn mensen, daar moet je je kwaliteit neerzetten. Daar moeten de mensen zijn die goed kunnen communiceren met bewoners.” Dat betekent wel dat je die professionals “de ruimte moet geven om gewoon hun dingen daar te regelen.” Bij die ruimte hoort het geven van rugdekking: “Jouw directie moet je afdekken als jij je kwetsbaar opstelt.” VROM-ambtenaar Anke Stapels – verantwoordelijk voor de Windraad, het project waarbij mensen meedachten over de plaatsing van windmolens – wist dat zij, als het programma zou stranden in ambtelijke molens, desnoods bovenlangs kon gaan: haar ‘bazen’ stonden achter haar en waren bereid het project te verdedigen, ook als het lastig zou worden.

“Waar wij hier op drijven, is vertrouwen in elkaar. Er zitten ook hier en daar zwakke schakels in, maar je moet vertrouwen hebben in elkaars inlevingsvermogen, en elkaars kunde en kennis en ervaringen. Daar kom je heel erg ver mee. Dat zou Den Haag ook eens richting ons moeten doen. Vertrouw maar op de lokale overheden. Daar zit voldoende slagkracht. Als je het maar wilt zien.”

3.3.2 EIGENAARSCHAP

Bente Thé leerde als directeur van het Amsterdamse buurtbemiddelingsproject Beterburen: “Het gaat erom dat ze zelf oplossingen bedenken. Het voordeel daarvan is weer dat mensen alleen oplossingen noemen die ze ook zelf waar kunnen maken.” Vanzelfsprekend speelt het mentale eigenaarschap het meest natuurlijk bij maatschappelijke initiatieven, maar een zorgvuldige beleidsparticipatie resulteert ook in een sterker draagvlak voor overheidsplannen. Amersfoort krijgt bijvoorbeeld een nieuw ziekenhuis, waardoor de huidige locatie op de Lichtenberg vrijkomt. Normaal zou het stadhuis van alles gaan bedenken en beslissen het College en de Raad, maar toenmalig raadslid Mirjam Barendregt legde het eigenaarschap bij burgers: “Wat zouden jullie ervan vinden als we zelf een plan gaan maken? En daar bedoel ik mee: jullie!”

Het bijna traditionele slopen van stoeltjes was een dure grap, vertelde voorzitter Dennis de Bruijn van de supportersvereniging van ADO Den Haag, en het stadion zag er na een behoorlijke wedstrijd niet uit. Het kon anders: “Met de supportersvereniging hadden ze nieuwe stoeltjes gevonden die wel goed waren. Hebben wij een paar rijen helemaal vervangen. Die oude stoeltjes weg en ik geloof negenhonderd nieuwe stoeltjes. En nu, na al die wedstrijden, zijn er maar twee stoeltjes van kapot.

Ligt ook aan de stoeltjes natuurlijk.” Hij wijst misprijzend op een ‘oude’ tribune: “Kijk hier, een klein zuchtje en hij ligt eraf. Dat vind ik dan ook nog wel leuk om te zien, dat zoiets gewoon de oplossing is. En dat je het dan gezamenlijk doet, we waren dagenlang bezig.”

Toch is de grootste winst te behalen bij de maatschappelijke participatie. Onderzoekster Aletta Winsemius bevestigt de leerervaring van de WMO: “Je zorgt ervoor dat mensen met een probleem zich probleemeigenaar voelen. Maar dat niet alleen, ook hun sociale omgeving voelt zich betrokken bij de oplossing.” In de jeugdzorg kan het aantal officiële interventies in gezinnen bijvoorbeeld aanmerkelijk worden beperkt door beter in te spelen op de oplossingen die mensen zelf verzinnen. Verwanten en bekenden spannen zich tot het uiterste in om het weghalen van kinderen te voorkomen en komen met tal van praktische oplossingen.⁴ Ook frontlijnwerkers werken bij de WMO vaak niet meer vanuit de oplossingen die op de plank liggen – ‘u kunt een scootmobiel krijgen of iemand die uw huis schoonmaakt’ –, maar proberen de werkelijke vraag naar boven te krijgen om vervolgens te zoeken naar oplossingen in de eigen omgeving. Een mevrouw meldde bij het WMO-loket dat ze graag naar een dorp wilde verhuizen. Bij doorvragen bleek de vrouw de erkenning voor haar bijdrage aan de maatschappij te missen die ze vroeger in een dorp wel had gekregen. Nu is ze vrijwilliger in het buurtcentrum en wil ze nooit meer weg.

Vanzelf gaat de overdracht van het eigenaarschap aan burgers niet. Beleidsmakers en bestuurders moeten het durven, maar ook burgers en frontlijnwerkers moeten het kunnen en willen. Directeur Carole Thate van de Johan Cruyff Foundation leerde, ter illustratie, de les: je moet fors aan de voorkant investeren in de relatie met de ‘buren’ voordat een veldje als ‘eigen’ wordt geaccepteerd. Maar dan heb je ook wel wat, zegt ze: de veldjes worden zelden gesaboteerd en de criminaliteits- en overlastcijfers zijn rond het veldje een stuk lager dan elders in de omgeving.

Een schooldirecteur vertelt een “bizar” verhaal: “Op een gegeven moment sta ik na een avondvergadering de school af te sluiten. En er staan drie Marokkanen achter me van een jaar of zestien, zeventien, en die zeggen: nee, dat moet je niet doen. Ik zeg: wat moet ik niet doen? Je moet daar niet plassen. Ik zeg: maar ik plas hier niet, ik sluit af, ik werk hier. O, dan is het goed. Ik zeg: waarom zeggen jullie dat? Ja, we vinden het zo vies, er staan vaak mannen op dat plein te plassen en die spreken we aan. En ik zeg: wat goed van jullie. En die jongens zeggen: ja, maar het is onze buurt. En dan heb je ze! Het is hun buurt! Ze hebben gezien dat die school iets doet voor de kinderen.”

3.3.3 RUGGENSTEUN

Ruimte met de bijbehorende rugdekking en eigenaarschap zijn belangrijk, maar veel initiatieven behoeven ook een vorm van ‘bescherming’: een steuntje in de rug bij de start en tijdens het vervolg.

Bij opstart

Tijdens de kwetsbare opstartfase is vaak tijdelijk een beperkte ondersteuning nodig om een project op gang te brengen. Een mooi voorbeeld bieden de buurtbudgetten in Groningen, waar geld beschikbaar werd gemaakt door de gemeente en de wooncorporaties gezamenlijk, tot volle tevredenheid van de bewoners. Buurtgericht werken en buurtbudgetten blijken veruit de belangrijkste instrumenten op het snijvlak van beleidsparticipatie en maatschappelijke initiatieven (Polstra en Van Houten 2010).

Praktische steun moet volgens wethouder Jacob Bruintjes van het Drentse Borger-Odoorn aansluiten bij wat burgers zelf doen: “Het dorp zei: onze deskundigen – in het dorp zit heel veel deskundigheid – hebben uitgerekend dat wij de komende tien jaar ongeveer twee ton nodig hebben voor onderhoud. Als jullie ons een ton meegeven, nemen wij het over. Die andere ton die krijgen wij wel bij elkaar met z’n allen. Een ander dorp zei: wel leuk dat je subsidie geeft, maar dat hebben we eigenlijk helemaal niet nodig. We hebben een goed dorps huis staan, we hebben 250 inwoners en we redden het zelf. Maar als we dat geld waar we recht op hebben toch krijgen, mogen we dan ook een jeugdsoosje tegen het dorps huis aanbouwen? Nou, ‘tuurlijk, hier krijg je het geld.”

Niet alle projecten hebben dezelfde steun nodig. Soms is het geven van informatie over subsidiemogelijkheden, een tip of contact, of het bieden van een overleg-ruimte, voldoende. Andere keren moet er wat ruimte zijn voor financiële prikkels. Studenten betalen bijvoorbeeld een lagere huur indien ze bijles geven aan achterstandsleerlingen of zich inzetten voor de buurt. Huurders verdienen een huurschuld terug door het verrichten van onderhoudsklussen of krijgen op basis van vrijwilligerswerk voorrang bij het zoeken naar een nieuwe woning. Omdat kleine bedragen vaak grote dingen op gang kunnen helpen, pleiten velen voor een vorm van bestuurlijk wisselgeld. Zoals Hans Spekman het uitdrukt: “Wat rommelbudget om een beetje tegemoet te kunnen komen aan de terechte wensen van de buurt.” En, benadrukken zij, alsjeblieft niet voor alles een bonnetje. Een gemeente als Gouda wordt geprezen, omdat bij kleine bedragen zoals honderd euro voor een buurtbarbecue, een foto van het evenement of een bezoekje van de participatie-ambtenaar voldoende is.

Beleidsmakers financieren soms ook hun eigen tegenstand. Bij het referendum in Huizen kreeg het actiecomité tegen de komst van een casino 5.000 euro van de gemeente om een campagne te voeren. Dat was voor hen veel geld “want we

hebben daarvan allerlei folders in *full color* kunnen printen en laten bezorgen.” De advocaat in Watergraafsmeer werd aanvankelijk betaald uit een potje van buurtbeheer. In Den Bosch sponsorde de gemeente een informatiebord bij de protesten tegen de hostels. In Groningen ontvingen burgers geld voor een contra-expertise over een bestemmingsplan. Uiteindelijk resulteerde dat in een tevreden actiecomité plus tevreden beleidsmakers.

Niet alleen geld, maar ook tijd blijkt een schaars en weinig flexibel middel. De taken van ambtenaren liggen wettelijk vast. Dan is er weinig ruimte voor activiteiten die niet binnen die wettelijke omschrijving passen. Er is soms geen ruimte voor zich plotseling aandienende projecten, omdat een organisatie al ‘volledig is volgeboekt’. Jean Paul de Jong: “Dan zetten wij een fantastisch traject weg, en dan zeggen wij tegen Welzijn: ‘willen jullie in de wijk iets voor ons betekenen?’ En dan zeggen ze: ‘wij hebben geen uren meer’.”

Tijdens vervolg

Veel maatschappelijke initiatieven blijven afhankelijk van een vorm van structurele ‘bescherming’. Dat vereist gericht, voorwaardenscheppend beleid, bijvoorbeeld als het gaat om tegenbinding te stimuleren in de fysieke (leef)omgeving. Eerder wezen we al op het belang van de fysieke inrichting van bijvoorbeeld pleinen en wegen en van drukbezochte winkels om civiele omgangsvormen te bevorderen. Slecht verlichte parkeergarages, donkere kantoorwijken, kale pleinen, dode garageboxen: ze roepen een gevoel op van onveiligheid en zijn daarom de ‘vijanden’ van tegenbinding. Vinex-wijken zijn traditioneel ingericht als 3B-buurtten: bruiden, buiken, babies. Maar de kleintjes worden ouder en wipkippen moeten worden vervangen door ‘aangename’ hangplekken en door podia waarop jongeren de blits kunnen maken. Wanneer sportbestuurders minder toestanden op hun tribunes willen, moeten ze de aanhang van hun tegenstanders niet ontvangen als te kooien dieren, maar hen fatsoenlijk welkom bieden.

Ons eerdere onderzoek (WRR 2005) benadrukte ook het belang van herkenbare ‘iconen’ die eigenheid verschaffen in een leefomgeving: kunst op straat, voetbalpleintjes, scholen en sportveldjes, zoals de Cruyff Courts, die ‘net iets te mooi zijn’ voor een buurt, maar wel ‘van ons’ zijn en dus geen doelwit zijn van graffitispuiters en vandalen. We leerden ook het belang te onderkennen van maatschappelijk vastgoed, bijvoorbeeld van dorpshuizen en sportkantines en de moderne waterputten, uiteenlopend van schoolhekken tot hondenuitlaatbosjes en ‘fatsoenlijke’ websites.

De structurele bescherming gaat verder dan alleen de fysieke inrichting. We noemden al de (externe) verbinders die netwerken vormen en de professionele infrastructuur waarborgen waarop burgers in geval van nood kunnen terugvallen. Op VMBO-scholen bieden zorgadviesteams (ZAT’s) op vergelijkbare wijze achtervang plus een doorgeefluik naar – zo nodig – gespecialiseerde ondersteuning.

Soms zijn volgens onze zegslieden ook aangepaste, formele spelregels wenselijk om een maatschappelijk initiatief in de benen te houden. In Hoorn vroegen ondernemers de gemeente om te helpen met het probleem van zwartrijders bij het gezamenlijk versterken van de inrichting en veiligheid van het stadscentrum. Wanneer niet alle belanghebbenden meedoen, moeten trekkers de (financiële) last voor het geheel dragen. Indien een dergelijk plan op een ruime meerderheid van de belanghebbenden kan rekenen, zouden allen verplicht dienen te worden om bij te dragen. Andere gesprekspartners wezen op de constructie van het *business improvement district* (BID) dat in het nabije buitenland serieus wordt toegepast, maar hier slechts op experimentele belangstelling van beleidsmakers mag rekenen.

Tegelijkertijd vertelden veel beleidsmakers ons over hun dilemma: wat mag je wel of juist niet overlaten aan burgers? Soms werden ze overlopen door maatschappelijke initiatieven die ongewenste vormen aannamen; we noemden bijvoorbeeld de staande-bierdrinkers in hartje Amsterdam en de internetactivisten van Anonymous die recent een aantal Amerikaanse overheidssites platlegden. Soms wilden ze initiatieven steunen, maar liepen ze aan tegen de grenzen van de bestaande regelgeving die hen te weinig mogelijkheid voor legitieme rek boden. Hoe ook moeten ze omgaan met de ongelijke kansen waar het betreft de beleidsparticipatie door minder toegeruste burgers, vooral Critici en Volgzamen? Wat is de waarde van een maatschappelijk initiatief dat steunt op een elite? Onomstreden – ook in onze interviews – is er binnen de representatieve democratie een blijvende rol weggelegd voor beleidsmakers als formele spelregelbepalers en -bewakers en als ultieme conflictbeslechtsers. Maar in een samenleving die wordt gekenmerkt door hoger opgeleide, beter geïnformeerde en georganiseerde burgers, is het wel een ‘ingewikkelder’ rol.

* * *

In ons veldwerk kwamen we veel geslaagde initiatieven tegen; grote en kleine, langdurige en eenmalige, lokale en internationale. Ondanks de verschillen signaleerden wij ook overeenkomsten; alle voldeden ze aan drie randvoorwaarden voor succes. Allereerst het belang van mensen: trekkers – mensen die zich inhoudelijk verbinden met een bepaald onderwerp en anderen in hun enthousiasme meeneemen – en verbinders – ‘meertaligen’ die de schakel kunnen vormen tussen groepen burgers en beleidsmakers of groepen burgers onderling. Daarnaast moet er sprake zijn van respect: burgers willen serieus worden genomen, hebben behoefte aan wederzijdse communicatie, en vragen om een concreet onderwerp en concrete kaders. En ten slotte moeten beleidsmakers een evenwicht vinden tussen loslaten en steunen. Dat betekent nadenken over een passende benadering die ruimte biedt aan mensen die eigen initiatief ontplooiën en die steun geeft als dat nodig is.

NOTEN

- 1 *NRC Handelsblad*, 27 februari 2012.
- 2 *NRC Handelsblad*, 27 februari 2012.
- 3 *Trouw*, 11 mei 2011.
- 4 Eigen kracht-manifest. *Weg met Frankenstein, leve de Wikistad*. <http://stadinbeweging.nl/downloads/wikistad.pdf>, geraadpleegd op 4 april 2012.

4 DREMPELS

Hoe kan het dat, wanneer zoveel goede mensen zich inzetten voor een gedeeld goed doel, er toch zo vaak weinig voortgang wordt gemaakt? Tijdens ons veldwerk zagen we dat de succesvolle aanpakken niet vanzelf tot stand zijn gekomen; er moesten drempels overwonnen worden. De hoogste drempels, zo blijkt uit onze interviews, liggen bij beleidsmakers en bestuurders. Dat wordt niet alleen zo ervaren door burgers, maar ook door henzelf. Degenen die zich inzetten voor burgerinbreng voeren de grootste strijd binnenshuis. Ze hebben grote moeite hun organisatie mee te krijgen. De drempels voor burgerbetrokkenheid die wij in het veldwerk tegenkwamen, zijn samen te vatten in vier blokjes: schurende logica's, remmende structuren en systemen, kortetermijnoriëntatie, en onzekere sleutelhouders.

4.1 SCHURENDE LOGICA'S

Burgers en beleidsmakers praten langs elkaar heen, zo kregen we op veel plaatsen te horen. De logica van burgers – hun manier van denken, spreken en handelen – verschilt van de (interne) logica van beleidsmakers en bestuurders. De schurende logica's tussen burgers en beleidsmakers – veel woorden zijn dezelfde maar ze betekenen aan beide zijden iets anders – laten zich kennen in de vorm van uiteenlopende wereldbeelden en werkwijzen.

4.1.1 LEEFWERELD TEGENOVER SYSTEEMWERELD

Tegenover de leefwereld van burgers staat de systeemwereld van beleidsmakers. De kennis van burgers schuurt vaak met de kennis van beleidsmakers. Het past lang niet altijd binnen het wereldbeeld van de beleidsmakers dat burgers ook experts kunnen zijn. Ambtenaren voelen zich bedreigd in hun positie als ambtelijk expert, adviseurs beschouwen zich als vaklui, en wetenschappers hebben moeite 'ervaringskennis' op waarde te schatten. Velen vrezen hun informatiemonopolie te verliezen. De strijd om wie het meeste aanspraak op de positie van deskundige kan maken, leidt dikwijls tot stevige botsingen.

De ontwerper van een pleintje was onaangenaam verrast door het verzet van omwonenden tegen zijn ontwerp. De ontwerper stelde: "Dat moet je aan ons vaklui overlaten." Hij wees op de prachtige pleintjes die 'wij' elders ontwierpen en de prijzen die zijn bureau daarmee had gewonnen. Hij stelde dat het bewoners ontbrak aan die kennis en dat de langetermijnblik en het bredere perspectief dat 'wij' kunnen bieden doorslaggevend moesten zijn. De bewoners zagen dat – met kracht – anders: "Maar wij wonen hier. Je moet hier eens komen kijken." Een licht wanhopige ontwerper – "Ik doe dit vak al veertien jaar" – gevolgd door een oudere bewoonster – "Maar ik woon hier al twintig jaar!"

Beleidsmakers durven niet in burgers te vertrouwen. Een maatschappelijk ondernemer in spe kreeg een koude douche bij zijn ambtelijke kennismaking: “Jij wilt gewoon een leuke baan en ik ben gemeenteambtenaar, ik ben hier voor het grotere geheel. Ik ben hier niet voor jouw leuke baan, dus, bam: deur dicht.” Een ander wilde met bewoners dertigduizend bloembollen planten, maar zijn gespreksgenoten waren bang dat mensen deze in hun eigen tuintje zouden poten. Hij zag dat minder somber in, zoveel bloembollen zouden helemaal niet in eigen tuintjes passen. “Dan zeg ik: stel je nou voor dat het wel goed gaat. O, waren ze helemaal van hun apropos.” Beleidsmakers denken het beste te weten wat goed is en burgers handelen enkel uit eigenbelang, vertelde een advocaat die veel boze burgers had begeleid bij hun gang naar de rechter of de Raad van State. Een bestuurskundige corrigeert zichzelf tijdens ons gesprek: “NIMBY, ik heb het woord proberen te vermijden, omdat het een heel makkelijk excuus is voor ambtenaren: o, het is gewoon NIMBY. Dus we hoeven er niks mee. Daarmee creëer je wel wat wantrouwen, dat is zo diskwalificerend voor burgers. ‘Het is gewoon NIMBY.’”

Burgers kunnen ook niet overweg met de papieren werkelijkheid van beleidsmakers. Ondernemers in Helmond bijvoorbeeld: “Er wordt binnen de gemeente gewerkt vanuit ruimtelijke ontwikkelingsplannen. Allemaal papier. Dat er toeval-ig ook ondernemers in die straat zitten interesseert ze, wat gechargeerd, niets.” Papier blijkt daarnaast weliswaar gewillig, maar niet voor eenieder toegankelijk, en frontlijnwerkers hebben daardoor het gevoel dat ze aan het bemiddelen zijn tussen burgers en beleidsmakers: “Heel veel burgers doen niets met overheidsdiensten, omdat ze niet begrijpen hoe het werkt. En onze ervaring, zeker met de landelijke overheid, is dat zij het heel moeilijk vinden om burgers op dit niveau te begrijpen, om die taal te begrijpen, om die taal te spreken.”

Wanneer professionals niet in staat zijn de praktische kennis van burgers te zien en wel vasthouden aan hun eigen, exclusieve – want professionele – kennis, blijft daarmee niet alleen belangrijke kennis onbenut, het werpt ook een hoge drempel op voor succesvolle samenwerking. Het kan ertoe leiden dat men zich boven burgers stelt. Mensen voelen zich tijdens inspraaktrajecten niet als gesprekspartner, maar als tegenstander benaderd. Dat effect wordt vergroot door de uiteenlopende doelstellingen van burgerbetrokkenheid. Beleidsmakers richten zich traditioneel op beleidsparticipatie en in toenemende mate ook op maatschappelijke participatie: ze proberen burgers te verleiden tot actieve inzet bij de voorbereiding en uitvoering van hun plannen. Burgers daarentegen handelen vanuit hun behoeften en mogelijkheden en ontwikkelen maatschappelijke initiatieven wanneer een onderwerp hun na aan het hart ligt en ze denken een bepaald doel te kunnen verwezenlijken.

Ook de verwachtingen lopen uiteen. Terwijl burgers hopen dat beleidsmakers hun voorstellen zullen overnemen, streven speciaal politici in de eerste plaats naar een

groter draagvlak voor hun beleid. Met de huidige bezuinigingen komt daar nog een doelstelling bij: meer aan de samenleving overlaten. Velen vrezen dat zelforganisatie van betrokken burgers wordt 'vertroebeld' door het 'dumpen' van overheidstaten op de samenleving. Maatschappelijke initiatieven worden verondersteld de gaten te vullen die terugtrekkende overheden laten vallen. Maatschappelijke participatie, bouwend op sociale cohesie, vormt een fundament voor de WMO, maar burgers kennen hun beperkingen bij de zorg voor de zwakkeren in de samenleving: "Wij zijn geen welzijnswerkers." 'Zelfsturing' komt dan snel te staan tegenover 'overheid', wat samenwerking in de weg kan staan.

Ambtenaren worden op hun beurt ook argwanend benaderd door burgers, vertelde een wethouder: "Of het nou een verkeersdeskundige is, een ambtenaar die bestemmingsplannen moet maken, of de nieuwe programmamanager, constant dat spanningsveld van: ja, dat zeg jij wel, maar we zien de resultaten niet." Het grote probleem van onze organisatie is, zegt hij, dat dik de helft van de medewerkers niet in de stad zelf woont. " 's Morgens om half negen achter de tafel en om vijf uur naar huis toe. Maar niet de beleving en de problemen van de stad kennen."

Het kan anders, leerden we. In Amersfoort bijvoorbeeld gaf de gemeente veel ruimte aan een bewonersinitiatief om een buurtcentrum te bouwen. "Dat is wel moeilijk hoor. Want in ons hele instituut, onze hele organisatie, hebben we ambtenaren die doorgeleerd hebben voor sociaal-cultureel werk. Die hebben doorgeleerd over hoe je een gebouw neerzet. Dus die hebben de behoefte om zich daarmee te bemoeien." Ook in Smallerland en Wijk bij Duurstede was er een duidelijke interventie van de gemeente nodig om ervoor te zorgen dat de partners die meewerkten aan het ontwerpen van een wijk, de burger centraal zouden zetten.

4.1.2 UITEENLOPENDE WERKWIJZEN

Burgers en beleidsmakers kennen hun eigen wijzen van werken. Beleidsmakers stellen in contact met burgers vaak hun eigen processen centraal en houden vast aan formele procedures, beleidsplannen en organisatievormen. Daardoor is er geen tijd en geen flexibiliteit om de samenwerking met andere partijen aan te gaan. Het gebruik van websites is illustratief. Informatie wordt op de eigen website gezet, zonder dat er aansluiting wordt gezocht bij bestaande gemeenschappen op internet. Bij de HPV-vaccinatie bleef het RIVM bijvoorbeeld lang via zijn eigen site communiceren, terwijl die meisjes op heel andere plekken op internet met elkaar discussieerden. Ten tijde van de petitie voor het vervroegen van het borstkankeronderzoek wilde het ministerie niet reageren via de website www.petities.nl, dit ondanks de 350.000 handtekeningen die de petitie daar in korte tijd wist te verzamelen.

Al dan niet bedrijfsmatig denken

Processen overgenomen uit het bedrijfsleven spelen de laatste decennia een grote rol binnen de overheid. Dit bedrijfsmatig denken kan in botsing komen met de betrokkenheid van burgers. In verschillende interviews werden wij gewaarschuwd voor het te ver meegaan door de overheid in het marktdenken. Wanneer burgers steeds consumenten worden genoemd en alle publieke taken een product, worden ze in een passieve rol gedrukt en krijgen ze niet de ruimte om zelf dingen te ondernemen. Ook dienstverleners worden op het verkeerde been gezet: een sociale ondernemer vindt het “absoluut onethisch” als hij frontlijnwerkers hoort praten over hoe ze “nieuwe markten” kunnen creëren: “Dan denk ik: hoe kun je nu de vertrouwensrelatie met je cliënten gebruiken om nieuwe activiteiten te starten.”

Bij de bedrijfsmatige blik hoort ook een sterke focus op het zichtbaar maken van resultaten. Dat blijkt zich soms lastig te verhouden met burgerbetrokkenheid. Zaken rondom betrokkenheid en het mee kunnen komen in het maatschappelijke verkeer zijn lastig te meten. Bij de Smederijen in Hoogeveen zit achter buurtbarbecues bijvoorbeeld een heel proces van bewoners die voor het eerst bij hun burenkoffie gaan drinken om voorbereidingen voor de buurtbarbecue te treffen. Maar op de begroting van de gemeente staat alleen de buurtbarbecue, niet alle waardevolle processen die daaromheen in gang zijn gezet. ‘Domme’ prestatiemeting doet geen recht aan de geleverde inspanning: “Over een jaar zien ze aan de buitenkant alleen maar van: hé, ze hebben een barbecue georganiseerd.” Ook elders staan quota in de weg van nieuwe initiatieven: “De mensen die hier zitten zeggen: ik moet wel m’n productie draaien, ik moet wel klanten hebben. Daar worden zij op afgerekend. Dus zolang je hier geen andere parameters neerzet, kunnen zij niet anders dan traditioneel blijven werken.”

Ook in Engeland wordt soms gewerkt met contraproductieve prestatie-indicatoren, vertelde Mike Hagen, Deputy Chief Fire Officer van de Merseyside Fire & Rescue Service. Traditioneel werd het brandweerkorps in Liverpool beoordeeld op opkomsttijd: ‘ze’ moeten in geval van een brandalarm binnen zes minuten ter plaatse zijn. Een jaar of tien geleden bedacht de korpsleiding dat dit eigenlijk fors onbevredigend was. In bijna alle gevallen waren de slachtoffers al bezwiken voordat de melding plaats had. Herbezinning leidde tot een overgang van repressie (in het geval van de brandweer: vuren doven en mensen redden) naar preventie (vuren voorkomen). Het – gratis – installeren van brandmelders in kwetsbare buurten bleek bijvoorbeeld een enorm rendement te hebben. Het korps heeft de afgelopen tien jaar huisbezoeken verricht bij 400.000 huishoudens en dit krijgt inmiddels ook in Nederland navolging.

De verantwoordingsdruk die hoort bij bedrijfsmatig werken, wordt ook door trekkers als zwaar ervaren. Bien Hofman van Vitaal Pendrecht bijvoorbeeld is bedreven in het binnenhalen van geld voor een van de vele projecten die ze trekt of

ondersteunt. Toch beleeft ze slapeloze nachten, omdat ze bang is niet alles tot op de laatste stuiver – “met bonnetjes” – te kunnen verantwoorden. “Natuurlijk is het belangrijk dat alles goed wordt verantwoord, en dat kunnen we ook wel,” zegt ze, “maar accountancy is een vak en nou net niet mijn sterkste punt.”

Formeel versus informeel denken

Juridische processen spelen een belangrijke rol bij de overheid. Dat is ook essentieel in een democratische rechtsstaat. Maar de gerichtheid van beleidsmakers op formele processen stemt niet altijd overeen met de manier waarop burgers tegen de zaken aankijken. Ook laat hun juridische opstelling burgers soms geen andere keus dan een juridische tegenactie met – bijna onvermijdelijk – een toenemende afstand als gevolg. Vanuit burgers gezien is er vaak meer behoefte aan een persoonlijk gesprek en een persoonlijke reactie in plaats van een formele beschikking met handtekeningen van de wethouders.

Frank Jacobs, die als advocaat de bewoners in Watergraafsmeer bijstond in de strijd om behoud van het speelpleintje, is van mening dat juridisering vaak niet de meest bevredigende oplossing biedt. “Zodra ik meedoe, is het al fout gegaan, want vanaf dat moment gaat het niet meer om de belangrijke vragen, maar om wie er juridisch gelijk krijgt.” Er zijn heel wat rechtszaken gevoerd rond het speelpleintje. Als de rechtbank weer aan zet was geweest met een vernietiging van een besluit, moest het bestuur reageren op die uitspraak. In plaats van contact te zoeken met de initiatiefgroep, kwam er weer een formeel besluit van het bestuur. Waarop de bewoners dan weer moesten reageren met bezwaar en beroep. Zijn conclusie: “Dat zou veel terughoudender moeten worden ingezet.”

Niet alleen procedures, maar ook bekende en belangrijke principes uit het openbaar bestuur staan soms in de weg van burgerbetrokkenheid. De Rotterdamse wethouder Jantine Kriens waarschuwt bijvoorbeeld voor een onvoldoende door-dachte toepassing van het principe van gelijke behandeling. Beleidsmakers, zegt ze, moeten afleren om te denken in termen van “een individuele voorziening is een juridisch geborgd recht dat je hebt”. In de Wet Voorziening Gehandicapten werd bijvoorbeeld het recht van burgers heel precies gedefinieerd, met als gevolg een heel beroepstraject voor de individuele burger: bestuursrechter, enz., enz. Kriens: “Daarmee laat je de samenleving doodlopen. Want op het moment dat je verschillen die er tussen mensen zijn juridisch probeert te borgen, krijg je zulke dikke boeken en verliezen we nu juist het zicht op individualiteit en verschillen tussen mensen.”

Er worden ook vraagtekens gezet bij het principe van de representativiteit van de betrokken burgers, een voor veel beleidsmakers geheiligde hoeksteen van burgerbetrokkenheid. Het veldwerk laat op dit punt geen twijfel: bij beleidsparticipatie is representativiteit een fictie. Dat geldt bij inspraak; bij het speelpleintje in de

Amsterdamse Watergraafsmeer kwamen van de 1700 schriftelijk uitgenodigde bewoners er twaalf. Dat geldt ook bij de *top-downsamenstelling* van wijkraden, schoolbesturen of WMO-raden. Wooncorporatie Woonstad Rotterdam heeft om ruimte te maken voor een nieuwe aanpak, met instemming van de zittende leden, de oude bewonersraden ontbonden: te veel het gestaalde witte kader, zoals dat heet in het bestuurlijke buurtjargon.

De nieuwe aanpak van Woonstad Rotterdam is samen met bewoners tot stand gekomen. In plaats van een vertegenwoordigende aanpak wordt zoveel mogelijk gesproken met de mensen om wie het gaat; verschillende groepen, belangen en perspectieven worden daarbij bewust opgezocht. Insteek is niet dat de deelnemers 'namens' een bepaalde groep een standpunt inbrengen, maar dat verschillende perspectieven aan tafel zijn vertegenwoordigd. De werving voor de nieuwe klantenraad heeft aangetoond dat het in elk geval in de Rotterdamse context mogelijk is: er waren meer dan voldoende geschikte kandidaten waaruit een sterke en gemêleerde klantenraad is samengesteld.

Maatschappelijk initiatieven – zowel fysiek als virtueel – hebben zelden een representatieve achterban. Zeker door het nieuwe gemak waarmee mensen via internet een protestactie kunnen starten en steun kunnen verwerven, kan er een vertekend beeld van het draagvlak ontstaan, dat onvoorbereide beleidsmakers ontregelt. In de fysieke protestwereld was bijvoorbeeld 'duidelijk' wat 300.000 deelnemers aan een demonstratie betekenden voor het publieke draagvlak. Er was een ervaringsbasis en, rekening houdend met de voorgeschiedenis van de organisatoren, een soort 'koers' om de hevigheid van de burgerbetrokkenheid te wegen. Maar hoe we het aantal van ruim 350.000 ondertekenaars van de *online*petitie voor het vervroegen van de *screening* op borstkanker moeten interpreteren, is een vraag die zich nog niet eerder voordeed. Er zijn ook curieuze leerervaringen die vooralsnog geen plaatshebben binnen de bestuurlijke raamwerken. Een steekgroep van deelnemers kan na afloop van een betrokkenheidstraject niet meer als representatief voor 'gewone burgers' worden beschouwd, omdat ze gedurende het participatieproces hebben bijgeleerd en hun mening verder hebben ontwikkeld.

Dat plaatst beleidsmakers voor lastige vragen. Bij de opzet van een betrokkenheidstraject, waarschuwen de ervaringsdeskundigen, dienen ze goed na te denken over wie belanghebbenden zijn en hoe die bereikt kunnen worden. Komt het initiatief van burgers, dan moet wellicht minder verkrampd worden gereageerd. Uiteindelijk kan 'de politiek', in de vorm van de volksvertegenwoordiging, op dat punt grenzen stellen of andere geluiden bewust uitnodigen.

4.2 REMMENDE STRUCTUREN EN SYSTEMEN

Overheden en maatschappelijke instellingen zijn ingewikkelde organisaties en burgers lopen vaak vast op de bestaande structuren en systemen: 'de bureaucratie'.

Andersom wordt de wisselwerking met steeds hoger opgeleide, beter geïnformeerde en ongrijpbaarder burgers er ook niet eenvoudiger op. Hun informele structuren en systemen – vaak slecht passend binnen de formele kaders – kunnen remmend werken voor beleidsmakers die zich publiekelijk moeten verantwoorden voor hun handelen. Een bloemlezing uit de vele illustraties die we in ons veldwerk tegenkwamen, biedt zicht op de hoge drempels voor verandering ten gevolge van de logge structuren en systemen van overheden en instellingen, maar ook van onduidelijke burgerstructuren.

4.2.1 LOGGE OVERHEIDSSTRUCTUREN

De structuur van de overheid is er een van verschillende afdelingen met afgebakende taken. De burger kent deze indeling niet en loopt aan tegen de afzonderlijke ‘koninkrijkes’. Er wordt gesteggeld over de vraag onder welke afdeling een initiatief past en in welke vorm het gegoten moet worden, terwijl medewerkers gewoon aan de slag willen. Het Huis van Thorbecke kent bovendien verschillende verdiepingen: rijk, provincie, gemeente met daarbij soms nog onderkelderingen in de vorm van deelgemeenten en een steeds zwaarder Europese bovenbouw. En dan hebben we het niet over erkers zoals waterschappen en verzelfstandigde instanties, om niet te spreken over de vele maatschappelijke instellingen die vanuit het perspectief van veel burgers ook onderdeel uitmaken van ‘de overheid’. Dat bestuurlijke bouwwerk veroorzaakt tal van problemen.

Overmatige taakgerichtheid

De onaardige woorden zijn ‘interne gerichtheid’ en ‘verkokering’. De prijs hiervan kan hoog zijn: verkokering maakt dat het overlaten van zelfs de meeste simpele dingen aan burgers tot ingewikkelde processen kan leiden. Creativiteit wordt weggedrukt, want door te verfijnde structuren en systemen “is alles opgesplitst in deelactiviteiten en dan zijn er 20, 30 mensen bij zo’n situatie betrokken en niemand bouwt een relatie op.”

Buurtbewoners vonden de gemeentelijke bloembakken nogal saai en wilden daar wat aan doen. Die saaiheid werd op het stadhuis niet ontkend, het was een bewuste keuze geweest: het beheer moest niet te veel werk zijn. Een meedenkende ambtenaar stelde voor dat de gemeente de aanschaf van mooie bloemen zou betalen, op voorwaarde dat de buurt de bloemen zou planten en de bakken onderhouden. Mensen enthousiast, willen aan de slag. Maar vervolgens moesten andere gemeentebtenaren weten hoe dat dan precies wordt geregeld, onder welke afdeling dat valt, hoe de afstemming verloopt met de afdeling Beheer. Driekwart jaar later was er nog steeds niets gebeurd.

Niet alleen burgers lopen soms tegen de strikte taakverdeling tussen afdelingen en lagen op, ook beleidsmakers zelf kunnen er last van hebben. De voorbeelden zijn soms ‘grappig’. Een griffier: “Ik deed grotestedenbeleid, en ik vond het leuk om me

er ook echt in de wijken rechtstreeks mee te bemoeien. Nou, ik heb een tegenwerking gehad vanuit de organisatie, want het was toch niet de bedoeling dat iemand van de concernstaf op straat bezig was.” Een publieke organisatie ontwikkelde een website waarop burgers publieke diensten kunnen beoordelen, zoals restaurantbezoekers dat kunnen op iens.nl en boekenliefhebbers op Amazon. Zij besloten scholen als eerste onderwerp te nemen, maar moesten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap officiële excuses maken: het was afgebakend terrein.

De illustraties worden veel minder leuk wanneer overheidsafdelingen of maatschappelijke instellingen verantwoordelijkheid delen. Onze eerdere onderzoeken *Vertrouwen in de buurt* en *Vertrouwen in de school* getuigen daarvan in vele toonaarden. De maatschappelijke participatie van geïsoleerde mensen, zoals gehandicapten en senioren, wordt belemmerd door het bestuurlijke niemandsland tussen de vele gespecialiseerde instellingen; kwetsbare jongeren ontspreiden tussen de kieren van grote instituties. Ook op andere plaatsen raken hulpbehoevende burgers zoek. Bij de schuldhulpverlening was de eerste stap – het uitzoeken van de rekeningen – bij geen enkele afdeling belegd: “Daar loop je dan op stuk. Want mensen kunnen het niet zelf, want anders hadden ze het wel gedaan. En de schuldhulpverlening zegt: u moet wel aanleveren. Waar zijn die schulden allemaal? En hoe hoog zijn ze dan?” Scherpe taakverdelingen zijn niet alleen binnen een overheid lastig, maar ook tussen overheden onderling. Bij de brand in Moerdijk was meteen de vraag: “Bij welke regio hoort deze rookpluim?”

De oplossing, zeggen velen, ligt bij organisaties die breder kunnen (en willen) kijken. Te vaak blijkt dat echter lastig door een strikt vasthouden aan een bepaalde taak: wij zijn een gespecialiseerde afdeling, school of wooncorporatie, geen welzijnsorganisatie en zeker geen politie. Die discussie wordt extra gevoed door de lopende bezuinigingen, met inbegrip van de overdracht van taken naar burgers. In corporatieland woedt een fervente strijd, welzijnsorganisaties strijden om overleving, scholen weten zich ‘afgeknepen’. Zich terugtrekkende nationale beleidsmakers kijken naar andere partijen om de ‘gaten’ te vullen. Decentralisatie naar lagere overheden – onveranderd met een ‘efficiencykorting’ – heeft magische vormen aangenomen. Buurten hebben een hoofdrol verkregen in de WMO, sportverenigingen dienen maatschappelijke initiatieven te ontplooiën, van bedrijven wordt een extra inzet verwacht bij de aanpak van duurzaamheidsvraagstukken. Hun aller beperkte toerusting voor die extra uitdagingen lijkt daarbij een onderschat vraagstuk: problemen worden, zeggen vele gesprekspartners, veeleer zonder veel afstemming ‘over de muur gegooid’.

Bij de taakverdeling hoort ook een verdeling van de budgetten, vanuit het perspectief van burgers in hoge mate ‘broekzak-vestzak-gedoe’ van een soms twijfelachtig gehalte, vooral op het veld van de maatschappelijke participatie. Bij de begeleiding

van probleemjeugd gaat “80 procent van de energie in vier procent van de gevallen zitten, en de rest, ja, daar is geen geld voor.” Dit komt volgens de betrokken ambtenaar door de fixatie op probleemjongeren: “Als je geen overlast geeft, ben je ook geen aandachtsgebied. Daar zit natuurlijk een vorm van onredelijkheid, onbillijkheid in.” Hij deed een – vergeefse – poging tot het verleggen van de aandacht naar de preventie: “Dat is een logica waar iedereen ‘ja’ tegen zegt, en vervolgens doet iedereen toch weer zijn eigen ding wat ie al jaren aan het doen is.”

Ook maatschappelijke initiatieven kunnen aanlopen tegen de verdeling van middelen. Zo was een Rotterdamse trekster op een nieuwe manier bezig met de re-integratie van werklozen. Zij organiseert met vrouwen een modeshow, geeft ze eigenwaarde, waardoor veel vrouwen daarna een baan vinden. Zo’n project wordt een keer gesubsidieerd en nog een keer, maar daarna moet een keuze worden gemaakt. Vinden we dit zo belangrijk dat we een gedeelte van de bestaande gelden voor re-integratie daaraan besteden of niet?

Ontoegankelijkheid

Burgers hebben vaak geen inzicht in de manier waarop de afdelingen van overheidsorganisaties in elkaar zitten. Initiatiefnemers vertellen dat ze pas goed konden samenwerken met gemeenten en maatschappelijke instellingen toen ze begrepen hoe ontzettend verkokerd die organisaties waren. Het is in Nederland ook niet altijd duidelijk wie waarover gaat.

De muren rond het overheidsfort zijn voor veel burgers hoog; zelfs de beter toegerusten gaan soms ten onder tijdens de bestorming. Ze ontwikkelen bijvoorbeeld een eigen initiatief rond de herinrichting van een druk uitgaanscentrum. “Toen begon het gezeur. Het GVB wilde niet een halte terugleggen, de politie voorzag grote problemen als je de taxi’s ging verplaatsen...” Het was een en al “kan niet” en “moeilijk”. Er zijn kant-en-klare regelingen voor burgerinitiatieven die de mogelijkheden om flexibel om te gaan met zich aandienende initiatieven beperken, zeggen anderen. Door een strak stramien aan te houden voor burgerbetrokkenheid kom je niet tot werkelijke maatschappelijke initiatieven.

Vaak is inspraak wettelijk verplicht en vervolgens tot formaliteit verheven: “Zij denken klaar te zijn door een informatiebijeenkomst te houden en vervolgens een brief te sturen – check, check.” Er komt een apart organisatieonderdeel ‘participatie’, er wordt een projectje voor opgezet waaraan de uiteindelijke beslissers niet meedoen. Beleidsparticipatie, zeggen ze, wordt op die manier een wassen neus: “Daar moet je dan ook helemaal niet aan beginnen, want dan raken die mensen alleen maar heel erg teleurgesteld. En een teleurgestelde burger is erger nog dan een burger die niets doet.”

“Het burgerinitiatief, daar ben ik zelf een groot criticus van. Omdat het een manier is van het bevoegd gezag om petitie tegen te houden, om ze eisen op te leggen. Zoals: het mag de afgelopen twee jaar niet besproken zijn in het parlement, het moet minimaal veertigduizend handtekeningen hebben, die handtekeningen moeten ook nog allemaal op een of andere manier gecheckt worden. Hartstikke bureaucratisch. Een enorme ontmoediging. En vaak ook een enorme deceptie als mensen denken aan de eisen te voldoen, en er gebeurt uiteindelijk niks. En het is ook alleen maar dat het dan op de agenda komt. Dat kan dan nog steeds besproken worden in een hamerslag. Zoiets als een Kamervraag: ‘en vindt u ook niet dit?’ en ‘vindt u ook niet dat?’. En dan zegt de minister: ‘nou, nee, ik zie geen reden om mijn beleid te wijzigen. Next!’ Dat doet niet echt recht aan wat die veertigduizend mensen er aan energie hebben ingestopt om het op de agenda te krijgen.”

Overheden en instellingen blijken ook anderszins weinig toegankelijk voor burgerbetrokkenheid. Dominante politici – “met zeer veel bekwaamheden, maar ook met een zeer ijzeren wil” – laten weinig ruimte. Er wordt een betrokkenheid geveinsd, “maar *in the end* gebeurt er gewoon wat één wethouder wil en wat het college vervolgens wil.” Vanuit hun dominante posities stellen beleidsmakers en bestuurders bovendien vaak (te) hoge eisen aan de organisatie van burgers. Omdat de wooncorporaties fuseerden, moesten ook alle huurdersorganisaties fuseren. De verbinders vertelden over de werkbelasting, “met zo’n 40 bestuursleden van vijf verschillende huurdersorganisaties.” Het duurde een paar jaar voordat er een huurderskoepel was, met daaronder de lokale huurdersorganisaties die gewoon hun werk bleven doen. “Kortom, er was behoorlijk wat werk voor nodig, want het zijn vrijwilligers, om dat op de rails te krijgen.”

Behoudzucht

Een oude wijsheid werd veelkleurig geïllustreerd door ons veldwerk: het hoogste doel van organisaties is hun eigen behoud. Overheidsorganisaties en maatschappelijke instellingen zijn in hoge mate beleidsresistent, een aardig woord voor onveranderbaar. Welzijns- of onderwijsinstellingen pasten zich soepel aan op nieuw overheidsbeleid: ‘hoe moet het nu heten? oké, dan heet het nu ...’ Het ‘meestribbelen’ is vooral door het middenkader tot een kunst verheven. In onze gesprekken stapelden de voorbeelden zich op: “De gemeente, daar hebben we wel heel makkelijk toegang op het hogere niveau maar daar beneden, de mensen die het uitvoeren, die zeggen heel snel: die lui krijgen al zoveel.”

Bestaande structuren en systemen zijn bovendien weinig gastvrij jegens nieuwe ideeën en organisaties. Ter illustratie: nieuwe initiatieven op het gebied van digitale communicatie met burgers bevinden zich vooral aan de ‘randen’ van bestuurlijke organisaties, bijvoorbeeld bij de afdeling communicatie (Bekkers et al. 2010: 157-158). Dat geeft ze wellicht meer ruimte om te floreren, maar houdt ook

een beperking in. Ze kunnen ook gemakkelijk weer worden afgestoten en nieuwe werkwijzen hebben moeite hun weg te vinden naar het hart van de organisatie.

“Er is een aantal instellingen die over het algemeen meer dan 100 jaar bestaan en die ooit bevolgen zijn begonnen, maar nu gewoon subsidie krijgen, onderling de poet verdelen, regioafspraken maken. En die zien ons natuurlijk niet met heel veel plezier komen.” Een maatschappelijk ondernemer constateerde het met nuchterheid: zo is kennelijk het leven van nieuwkomers. “We waren ook niet welkom bij de ambtenaren. Want die hebben het al moeilijk genoeg om met die instellingen te proberen om de samenwerking te krijgen, dat doen ze met convenanten, overlegstructuren. En dan weer zo’n clubje erbij, dat is ook niet iets waar ze blij mee waren.”

Anderen werden er opstandig van – “Uiteindelijk dachten we: we willen het stelsel kraken” – of ze zochten de rust van de “blauwe oceaan”. Onze zegsvrouw legt uit: “Je hebt de rooie oceaan en daar heb je allemaal haaien en die vechten elkaar de tent uit, dat zie je in alle sectoren. Er zit een hoop strijd tussen die instellingen, wie krijgt het meeste geld en dat soort dingen. Het zijn grote, massieve clubs met vijf- tot tienduizend medewerkers en die zitten allemaal in die rooie oceaan tegen elkaar aan te vechten. Wij zoeken de blauwe oceaan op waar niemand is.” Omdat grote instituties verandering afhouden, leven ze in een verouderde wereld, terwijl nieuwkomers de kansen grijpen die de nieuwe wereld biedt.

Bij deze remmende structuren en systemen past wel een kanttekening, waarschuwen ervaringsdeskundigen: er is veel meer ruimte dan meestal wordt voorgesteld of gedacht en de structuren gelden vaak als excuus voor passiviteit. Filosoof annex buurtwerker Henk Oosterling verhaalt van de informele “contra-instituties” die ontstaan in het vacuüm tussen gemeentelijke diensten en burgers: een extra laag van samenwerkende frontlijnwerkers. Gemeentelijke diensten zijn hier bevreesd voor, maar jonge ambtenaren willen er graag werken. Dat creëert soms problemen binnen de diensten. Zonder stevige rugdekking van de bovenbazen is het carrièreperspectief van de vrijbuiters wankel, leerden we in de praktijk.

Vernieuwers binnen de gemeentelijke top moeten veel scepsis overwinnen. Ronald Vis pakte het indertijd als raadslid bij de gemeente Amersfoort groots aan. Hij zat in een werkgroep bestuurlijke vernieuwing die kwam met tachtig aanbevelingen voor een nieuwe werkwijze. En tot verbazing van het College nam de gemeenteraad de aanbevelingen van de eigen werkgroep unaniem aan. “Ik heb nog één wethouder een week lang moeten overtuigen dat het echt geen coup was.” Dat de gemeenteraad zich echt liet gelden zorgde voor andere posities en een andere manier van werken.

4.2.2 ONTOEGANKELIJKE BURGERSTRUCTUREN

De drempels voor verandering ten gevolge van remmende structuren en systemen zijn weliswaar voornamelijk gelegen binnen overheden en instellingen, maar ook onder beleidsmakers en bestuurders bestaat wel enige reden tot beklag. Beleidsmakers worden vaak uitgemaakt voor een elite, maar ook initiatiefnemers vormen soms weer een elite die de poorten voor nieuwkomers gesloten houdt. Bewonersorganisaties vormen een soort ‘schaduwdemocratie’: het gestaalde, witte kader waar voortdurend naar werd verwezen tijdens onze gesprekken over beleidsparticipatie. Ook moeten de trekkers van maatschappelijke initiatieven op hun beurt geholpen worden met het weer loslaten van hun initiatief om zo ruimte te maken voor nieuwe mensen en initiatieven. De oude garde heeft bovendien vaak weinig verbinding met de kleinschalige netwerken die essentieel zijn voor maatschappelijke participatie.

De professionaliteit van maatschappelijke initiatieven schrikt bovendien andere mensen af: burgerbetrokkenheid is bijna een vak geworden en dat beoefenen velen liever niet in hun vrije tijd. Lukt het wel om fris talent aan tafel te krijgen, dan blijkt ook de zittende ‘burgerelite’ te hechten aan het behoud van positie, leerden veraste bestuurders van wooncorporaties die experimenteerden met nieuwe vormen van burgerbetrokkenheid: “De grootste drempels waren eigenlijk de bewonerscommissies, want die dachten: “Ho, wat krijgen we nu, er worden ineens allemaal leuke, vrolijke mensen aan tafel gevraagd, terwijl wij hier al 30 jaar op zo’n tas met stukken hebben zitten studeren en precies weten hoe erg het allemaal is.”

Toch is zo’n instroom noodzakelijk, omdat de vaak kleine en dus dun bezette maatschappelijke initiatieven en ngo’s gemakkelijk overvraagd kunnen geraken in de wisselwerking met beleidsmakers. Hun achterban is vaak lokaal ‘georganiseerd’ in nauwelijks geformaliseerde groepen en vormt een moeizame gesprekspartner voor gemeentelijke beleidsmakers: met wie moeten ze nu praten? Vroeger speelde bijvoorbeeld Milieudefensie de rol van verbinder van de lokale vertakkingen, maar door de bezuinigingen – de rijkssubsidie verdween – kan dat niet meer. Veel provinciale milieufederaties staan op omvallen, zeggen onze zegslieden, en dat laat in het lokale tegenspel een leemte achter.

4.3 KORTETERMIJNORIËNTATIE

Het is een wederzijds verwijt: ‘jullie’ zijn te langzaam. Zowel beleidsmakers als burgers hebben haast rond concrete initiatieven als het hun uitkomt. In andere gevallen hechten ze juist aan ‘zorgvuldigheid’, als kennelijke tegenhanger van snelheid van handelen. Maar tijd heeft een tweede betekenis: burgerbetrokkenheid heeft behoefte aan een lange adem, en dat blijkt een lastige zaak. De kortetermijnoriëntatie van gehaaste beleidsmakers, of juist haastige burgers, veroorzaakt hoge drempels voor burgerbetrokkenheid.

4.3.1 GEHAASTE BELEIDSMAKERS

Tijd is een schaars goed onder politici en de vierjaarscyclus is dominant aanwezig, ook in het veld van de burgerbetrokkenheid. Verkiezingen vormen een speciaal aandachtspunt in de politieke prioriteitstelling en dat geldt dus ook voor initiatieven van binnen of van buiten het ambtelijk apparaat. ‘Nieuwe’ bewindslieden of wethouders hebben een aanlooptijd van, zeg, een jaar nodig om hun ideeën om te zetten in praktische beleidsmaatregelen. Na hun aantreden ligt er ook voor de ambtelijke en externe trekkers een taak om de nieuwe lichterling te overtuigen van het nut van hun lopende initiatieven. Iedereen moet opnieuw wegwijs gemaakt worden, het vertrouwen moet opnieuw gewonnen worden. Politieke eindverantwoordelijken hebben dus een betrekkelijk korte periode om hun lijnen uit te zetten en te ‘scoren’. Dat leidt tot gehaastheid, zeker als ze het stuur onvast in handen hebben en terugvallen op ad-hocbeleid met machotrekjes. Dat geldt ook voor volksvertegenwoordigers; Tweede Kamerleden hebben bijvoorbeeld een gemiddelde ervaring van vier en een half jaar, historisch gezien kort (Steepp 2011).

Burgerbetrokkenheid wordt niet ervaren als een urgent probleem, zoals de economische crisis of de stijgende ziektekosten dat zijn. Er is steeds een ‘belangrijker’ probleem dat om de aandacht vraagt. Maar, waarschuwen deskundigen, het vormgeven aan zinvolle burgerbetrokkenheid, met haar basis van wederzijds vertrouwen, behoeft een proces van vele jaren. Beleidsmakers kiezen daarom soms voor relatief makkelijke want haalbare doelstellingen. ‘Lastige’ vraagstukken worden dan vooruitgeschoven, moeilijk te bereiken doelgroepen worden buiten haakjes geplaatst. Zo richt Wilma Borgt zich met Computerwijk primair op allochtone vrouwen in achterstandsbuurtten: “De groep die wij bedienen is toch een beetje een vergeten groep. Een groep waarvan men denkt: dat levert niet zo snel resultaat op; ze is bewerklijker, moeilijk bereikbaar, intensief. Want we werken altijd met twee docenten op acht cursisten. Persoonlijk. En dat kost meer tijd en moeite.”

Beleidsmakers zijn ongeduldig: ze hebben haast en beleidsparticipatie, met lange procedures, kost tijd. Politici bedenken vandaag iets en dan moet het morgen worden ingevoerd of opgelost, ze staan onder druk om te scoren. Ambtenaren ervaren dat als een gehaastheid en laken het gebrek aan continuïteit en doordachtetheit. De Utrechtse oud-wethouder Hans Spekman merkte het in de praktijk: “De overheid en woningbouwcorporaties hebben snel de neiging om de deur te sluiten en te zeggen: ‘Besluit is besluit.’ En om dan ook niet meer te luisteren naar wat die mensen zeggen.” Dat is vaak niet verstandig. “Je kan plusjes opbouwen door dat juist wél te doen. Het is eigenlijk helemaal niet ingewikkeld om daar te gaan staan en te luisteren.”

Het bezwaar van het tijdsverlies door betrokkenheidsprocedures moet niet worden weggewuifd, maar tegelijk constateren ervaren ambtenaren: “Het maakt

eigenlijk niet zo heel veel uit in de tijd gezien.” Inspraak en advies zijn onveranderlijk aan termijnen gebonden die zelden meer dan vier maanden bedragen. En beleidsmakers moeten ook niet overdrijven met de vertraging door beroepen. Ter illustratie: de Raad van State heeft in de afgelopen tien jaar een kleine dertig rechtszaken over wegbesluiten behandeld. Van die besluiten is slechts een klein deel vernietigd (Projectdirectie Sneller & Beter 2010: 103). De werkelijke vertraging is dan ook bijna altijd een direct gevolg van moeizaam bestuurlijk overleg door beleidsmakers zelf. “Als je kijkt naar procedures die lang geduurd hebben,” concludeert een in beroepsprocedures ervaren advocaat, “dan is er maar één partij die altijd de meeste tijd neemt en dat is de overheid. Daar is een hoop tijdwinst te halen” (Projectdirectie Sneller & Beter 2010: 49).

Toch klagen veel ambtenaren wanneer het om burgerbetrokkenheid gaat over het gebrek aan tijd. Ze hebben vaak te maken met een *deadline*, voor de Tweede Kamer, voor de minister, gemeenteraad of wethouders. Dan denken beleidsmakers: die burgerdialoog doen we daarna wel. Zeker in een tijd van bezuinigingen zien zij het als een extra ballast. Burgers worden betrokken omdat het ‘moet’, vaak op een laat moment als een plan bijna in brons is gegoten. De trekkers van lokale partijen zetten zich daar tegen af en zweren bij een voortdurende betrokkenheid: “een actieve vorm van democratie, een vorm die het tegendeel is van de huidige praktijk van inspraak achteraf op bestuurlijke plannen die feitelijk al zijn vastgesteld” (Euser 2009: 24).

4.3.2 HAASTIGE BURGERS

Beleidsmakers hebben veelal haast en klagen over vertragingen door beleidsparticipatie. Burgers ervaren dat van hun kant anders: ze klagen vooral over de overmatige traagheid van ‘de bureaucraten’. Soms geven ze de strijd op, zoals een waarnemer constateerde: “In het dorp hoor ik ook mensen zeggen: ‘Ram die weg er maar doorheen, dan weten we waar we aan toe zijn.’” Veel trekkers hebben een heel repertoire ontwikkeld om te ontsnappen aan de wurggreep van de procedures. Als je kan zonder de overheid, doe het dan, zeggen sommige ngo-voorlieden. Ook de trekkers van maatschappelijke initiatieven bevestigen: zorg ervoor niet te belanden in beleidsplannen en -trajecten. De betere trekkers komen met ‘alternatieve’ benaderingen die beleidsmakers ten zeerste kunnen ontregelen, zoals bij het – effectieve – en zeer snel georganiseerde staand-bierdrinkprotest van Ai!Amsterdam.

Sommige projecten, zoals het bouwen van een wijk of de aanleg van een weg, duren gewoon lang. Het is lastig om rondom zulke lange trajecten continue betrokkenheid te organiseren. Evelien Oosterbaan, een van de ambtenaren achter wijbouweenenwijk.nl, vertelde: “Ik kan me heel goed voorstellen dat mensen denken: ‘We zijn twee jaar verder en ik ben best wel teleurgesteld, want er is nog

steeds geen concreet plan'." Ook wooncorporatie Ymere leerde dat er een andere tijdsbeleving bestaat bij de burgers en de eigen organisatie. Burgers hadden meege-dacht, hun ideeën gegeven en verwachtten snel resultaat. "Wij merken dat het lastig uit te leggen is. Waar zijn jullie dan al die tijd mee bezig? Wij hebben toch gezegd wat er nu moet komen, en waarom hebben jullie zolang nodig om daar een plan voor te maken?"

Huurder Achmed werd door zijn wooncorporatie bij een herstructurering aangetrokken als verbind-der in de richting van zijn medebewoners: "In het begin waren ze blij. Maar na anderhalf jaar zie je dat wel veranderen: 'ze zitten alleen maar verhalen te verkopen.' Vandaar dat ik tegen de corporatie gezegd heb: ik ga ermee stoppen, want als ik naar een bewoner ga en die zegt: ik weet al genoeg en die doet niet open voor jou, dan heb ik daar geen zin in."

Neem je tijd, weet dat een lange adem vereist is, en bewaak de spanningsboog. Dat is een vak apart, leerden andere begeleiders in de harde praktijk rond de megastal-len: "We hebben ons die jaren suf gecommuniceerd." De wethouder van Heeze-Leende bijvoorbeeld wilde het goed doen en liet een folder bezorgen in elke brie-venbus, organiseerde wijkavonden, enz. Toen het protest oplaaide, werd er toch gezegd: "We hebben nooit wat gezien." Niemand maakte bezwaar tegen een plan, maar op het moment dat er sprake was van bouw werd er gesproken over een over-val: "Er worden andere krachten wakker." En volgens onze lijsten hadden ze bij de originele afspraak gezeten, zeiden de ambtenaren wat beteuterd.

Burgers hebben sowieso weinig begrip voor de perikelen waarmee beleidsmakers soms te maken hebben, zeker in tijden van bezuinigingen. "De tijden zijn veran-derd," merkte de Helmondse wethouder Stienen, "dus er liepen heel veel project-ontwikkelaars bij mij binnen van: goh, Frans, het kan niet meer, kunnen we nog eens praten over het contract, kunnen we eens praten over de opzet, kunnen we niet faseren? Kan de gemeente niet wat met grondprijzen doen?" Het is dan lastig om de vaart erin te houden, maar de 'bewoners' van de herstructureringsbuurten hadden haast: "Want dat was vooral waar de burgers en de winkeliers ons bij alle bijeenkomsten steeds naar vroegen: wanneer dit, wanneer dat, wanneer dit?"

4.4 ONZEKERE SLEUTELHOUDERS

Een van de hoogste drempels voor verandering wordt gevormd door de onzeker-hed onder sleutelhouders. Elk veranderingsproces is geheel afhankelijk van de inzet van een klein aantal mensen die fungeren als trekker of verbind-der voor ande-ren. Hun positie staat of valt echter weer bij het houvast dat zij kunnen ontleen aan anderen. Voor burgers zijn het meestal hun mede-initiatiefnemers, voor front-lijnwerkers hun superieuren. Schetsen die niet een visie van een toekomst die zij wenselijk achten, dan weten de sleutelhouders niet waar hun grenzen liggen.

Bewijzen ze in de praktijk ook niet onvoorwaardelijk achter ‘hun’ sleutelhouders te staan, dan worden reputatie- en carrièrerisico’s te groot en zullen velen passen.

4.4.1 BEPERKTE VISIE

Als het betrekken van burgers geen prioriteit heeft bij de politiek, dan sneuvelen projecten of wordt er niet aan begonnen. In sommige gemeenten en op departementen gebeurt veel op het gebied van burgerbetrokkenheid, in andere nauwelijks. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met hoeveel gewicht de politieke top er achter zet. Maar gewicht alleen is niet voldoende, waarschuwen onze gesprekspartners. De prioriteit moet worden vertaald in een robuuste visie en in een voldoende toerusting; zonder dat hebben de sleutelhouders in het veranderingsproces te weinig houvast. Daar nu schuilt een probleem: er is, zeker nationaal, geen sprake van een doordacht en breed gedragen betrokkenheidsbeleid.

Het gebrek aan een langetermijnvisie uit zich in een onoverzichtelijke en kwetsbare projectencarrousel, dit ongeacht de warme taal van vele beleidsmakers en de herhaalde oproepen uit het veld. Indien beleidsmakers een wezenlijke plaats inruimen voor vormen van betrokkenheid, dan gebeurt dat veelal te laat of ‘onhandig’. Een overmatige projectgerichtheid, in combinatie met korte financiering, draagt ook niet bij. Sommige processen behoeven domweg continuïteit, maar burgers en frontlijnwerkers klagen over “incidentele middelen” die een keer ophouden “dus ben je een beetje afhankelijk van de grillen van bestuurders.” Ondernemers klagen over “grote investeringonzekerheid”: kies één richting, zeggen ze, en hou daar dan aan vast. Projecten worden niet afgemaakt, er is sprake van een voortdurend wisselen van projectleiders, verantwoordelijke ambtenaren en politiek verantwoordelijken.

Wisselende beleidsprioriteiten kunnen tot frustratie onder burgers en frontlijnwerkers leiden. Vooral de maatschappelijke participatie is kwetsbaar. Het welzijns-werk is het voortdurende slachtoffer van jobbeleid: dan is er wel en dan weer geen geld. Ook in het onderwijs en de zorg worden succesvolle projecten afgekapt en draait de projectencarrousel op (te) volle toeren. ‘Voetbalagenten’ en ‘schoolagenten’ werden teruggetrokken: er moest ‘meer blauw op straat’, of juist naar de centrale recherche. Maar ook bij beleidsparticipatie op nationaal niveau wreekt zich het gebrek aan een consistente visie; de ervaring met burgemeestersreferenda kan daarvoor als illustratie dienen.

“Ik denk dat je met sport veel kunt bereiken in de samenleving.” Het is een kans voor open doel, zegt Jean Paul de Jong, maar we lijken die te missen door “een overkill aan allerlei initiatieven, activiteiten, ideeën.” En de koers wisselt ook snel. “De laatste vijf jaar is eerst alles ingericht met het oog op het welzijn. Daarna was het weer heel veel samenwerken met sportverenigingen. Nu

komen de scholen er heel erg bij.” Maar hoe meer, hoe complexer het eigenlijk allemaal wordt, zegt hij. “Want iedereen gaat de scholen benaderen, dus die scholen weten op een gegeven moment niet meer: moeten we nu dit volgen, of moeten we nu dat volgen? Op een gegeven moment overzie je dat in die wijken niet meer.”

Speciaal sleutelhouders hebben behoefte aan een duidelijk verhaal dat hun ruimte laat voor inkleuring binnen hun eigen ‘territoire’. Dat verhaal moet altijd beginnen bij mensen, en dat blijkt in de bestuurspraktijk vaak niet het geval. Bij de verslaafdenhostels in Den Bosch waren beleidsmakers in eerste instantie slecht op de hoogte van de buurten en het gesprek dat daar plaatsvond. Maar ook bij het protest tegen de megastallen werden politici overvallen door de vele tegenstanders. De politici dachten dat zij alle belanghebbenden hadden uitgenodigd en toch vormde zich voor hen onverwacht de actiegroep Megastallen Nee! “En wij maar uitleggen dat bedrijfsverplaatsing slechts een onderdeel was van een veel grootschaliger proces van plattelandsvernieuwing,” herinnerden de ambtenaren zich.

Bij de megastallen konden beleidsmakers geen sluitende visie voorleggen: waar komen we vandaan, waar staan we, waar gaan we naar toe? De stallenbouw op het platteland werd door verontruste burgers gekoppeld aan de gezondheidsproblematiek: Q-koorts en mrsa. Ook elders prikten burgers door ‘verkeerde’ verhalen heen. Bij de bestrijding van overlast door voetbalhooligans wordt Engeland door veel beleidsmakers genoemd als het “perfecte voorbeeld: daar gebeurt nooit meer wat.” Maar geoeffende voetbalsupporters en frontlijnwerkers – politiemensen bijvoorbeeld of welzijnswerkers – weten dat door heel streng op de veiligheid rondom stadions te zijn, het geweld zich verplaatst naar andere plaatsen: “Ze zoeken elkaar gewoon in de stad op, ieder weekend is het daar ellende.” Je verplaatst de locatie en ook de dag; nu gaan ze de avond van tevoren of zelfs twee dagen van tevoren op pad. “Dat is een probleem en dat kennen wij.”

Een goede visie bouwt op de inbreng van belanghebbenden, als bron van ervaringsdeskundigheid en om draagvlak te verwerven. Het klinkt logisch, maar blijkt dat niet altijd te zijn. De manier waarop in verschillende steden met de aanpak van de Vogelaarwijken werd omgegaan vormt een illustratie van hoe het niet moet: vanuit het toenmalige ministerie van Wonen Werken en Integratie (WWI) kwam de vereiste dat binnen een paar maanden een compleet plan op tafel moest liggen. Niet alle gemeenten zagen vervolgens kans verder te gaan dan “doe maar een lint om de bestaande 73 plannen”, of het stadhuis zadelde wijkraden, wooncorporaties en winkeliersverenigingen op met een kant-en-klaar plan.

4.4.2 WANKELE RUGDEKKING

We hoorden terugkerende geluiden over gebrek aan rugdekking. Burgers worden onzeker wanneer beleidsmakers hen, ondanks hun soms persoonlijk riskante inzet, laten ‘vallen’. Frontlijnmedewerkers verliezen hun geloofwaardigheid bij hun doelgroepen als zij steeds zonder concreet resultaat terugkomen, voor ieder detail naar hun bazen moeten voor toestemming, of eerder gemaakte afspraken moeten herzien. Weer zijn de drempels vooral gelegen binnen de verticale kolommen van overheden en maatschappelijke instellingen, waar mensen worden geconfronteerd met onspeelbare kaarten en zwakke schakels in ketens.

Exemplarisch is het boek *Help! Een burgerinitiatief* (Van Zuylen 2007). De doelgroep van dit boek wordt gevormd door de lokale ambtenaren die zich in een spagaat bevinden tussen het aan de ene kant doodknuffelen en het aan de andere kant negeren van – of je geen raad weten met – maatschappelijke initiatieven. Werk ik als ambtenaar voor de stad, of voor de bestuurder?

Vooraf rond maatschappelijke initiatieven ontstaan problemen: ze passen immers vaak slecht binnen de structuren en de bestaande routines van beleidsmakers en bestuurders. De betrokken frontlijnwerkers zoeken al improviserend naar de meest passende manieren om een ongevraagd initiatief te laten slagen. Dan is het extra belangrijk dat zij van bovenaf worden gesteund. Maar er heerst vaak achterdocht tussen College, Raad en ambtenaren, zeggen onze gesprekspartners, en een overenthousiaste frontlijn wordt met scheve ogen aangekeken. De eerste reactie op een frontlijninitiatief is daarom veelal defensief en afwijzend. Ook de nieuwe generatie ambtenaren vormt een aandachtspunt. Als zij net binnenkomt en andere ideeën heeft over samenwerking met de buitenwereld, wordt zij langs de bestaande hiërarchische kaders snel teruggefloten. Dat wil men niet, daar is men onzeker over.

De onzekerheid van beleidsmakers speelt ook op bij maatschappelijke participatie, denk aan de uitvoering van de WMO. De politiek heeft volgens de Rotterdamse wethouder Jantine Kriens de frontlijnwerkers zo onzeker gemaakt en zo overvraagd met allerlei bureaucratische procedures dat ze niet kunnen functioneren: “Als je de professionals niet serieus neemt, kun je niet verwachten dat de professionals de mensen serieus nemen.” Wie vertrouwen wil geven, moet zelf over vertrouwen beschikken.

Onspeelbare kaarten

Mogen beleidsmakers wel zoveel – meestal gratis – inzet verwachten van ‘normale’ burgers? Actieve betrokkenheid kost veel tijd; niet zonder reden waren veel van de mensen die we in ons veldwerk tegenkwamen, gepensioneerd of tijdelijk zonder werk. Voor velen is het tijdelijk wel op te brengen om veel tijd te inves-

teren in een project, maar op de lange duur is het lastig vol te houden, naast een baan of andere verplichtingen. Zoals een Helmondse wijnhandelaar het voor velen samenvatte: “We doen het er allemaal bij en we moeten opboksen tegen lieden die er de hele dag mee bezig zijn.” Mensen haken af of – en dat zagen we een aantal keren bij maatschappelijke initiatieven – zetten hun initiatief voort als maatschappelijk ondernemer of ngo met betaalde krachten.

Maar ook ambtenaren krijgen opdrachten waarvan zij, evenals hun bazen, weten dat het gaat om een *mission impossible*. Vaak zijn het relatief kleine dingen, maar met een grote doorwerking op de burgerbetrokkenheid. Trajecten op het gebied van beleidsparticipatie zijn arbeidsintensief, terwijl ze er meestal ‘even bij gedaan’ moeten worden. Daarmee zadel je mensen soms op met een welhaast onmogelijke taak: zij moeten beschikken over zendingscapaciteiten en een zware rugdekker die hen ook steunt op het moment dat andere afdelingen van de gemeente zich gaan roeren.

Bij het n340-project kregen de betrokken burgers bij de politieke besluitvorming een koude douche. De provinciale projectleider had – denkend vanuit het perspectief van de teleurgestelde bewoners – daarna vragen over zijn eigen positie: “Nu overheerst het gevoel: waarom zou ik nog met die man praten? Hij heeft zijn werk wel goed gedaan, we hebben geen ruzie met hem en het vertrouwen is er ook wel, maar daarna wordt er toch iets besloten waar ik geen zicht of invloed op heb.” Hij legde ons uit: dat vertrouwen moet de provincie weer zien terug te winnen. “Transparantie gaat niet alleen over de inhoud van het besluit, maar vooral over de manier van besluitvorming. Het zó kunnen uitleggen dat iedereen denkt van: ja, nou goed, ze hebben dat besluit genomen, ik ben het er niet mee eens, maar het is wel op een goeie manier gedaan. Dat gevoel is er bij veel burgers dus niet en daar heb ik als projectleider last van. Burgers willen serieus genomen worden en als ze dat gevoel niet hebben, dan hindert dat.”

Onzekere schakels in ketens

Juist bij maatschappelijke participatie moeten ketens worden gevormd, beginnend bij de kwetsbare burgers die hulp behoeven. Die meest alledaagse hulp wordt in toenemende mate verleend door mantelzorgers en vrijwilligers, maar die moeten kunnen terugvallen op een eerste lijn van frontlijnwerkers en die weer op een tweede lijn van specialisten en een derde lijn vanuit de intramurale voorzieningen. Al die lijnen behoeven weer de rugdekking van bestuurders en beleidsmakers. Dat luistert nauw, want zonder die zekerheid kunnen burgers en frontlijnwerkers niet naar beste inzicht handelen.

Zekerheid begint dus altijd vóór in de keten, wanneer burgers weten rugdekking te krijgen. Mensen moeten continu het gevoel hebben dat ze kunnen bellen als er iets is; dat gaat nooit over. Die steun moet er zijn, ook voor de lange termijn, zodat de vertrouwensrelaties kunnen groeien. De onzekerheid van sleutelhouders wordt

gevoed door de permanente onduidelijkheid over de continuïteit van financiering en door de voortdurend wisselende ambtelijke aanspreekpunten. We beschreven het belang van deze verbinders in het vorige hoofdstuk. Als ze verdwijnen of op grotere afstand komen te staan door een fusie van gemeenten of instellingen, verliezen ze de vastigheid onder hun voeten.

In de relatie tussen trekkers en verbinders aan de ene kant en beleidsmakers aan de andere schort veel, vertelden verschillende trekkers. Kom je met een mooi plan, zegt de ene initiatiefnemer, dan krijg ik te horen: “Ammenooitniet. Gebeurt niet.” Ben je weer een tijd bezig om ze alsnog met steun van een corporatie door de bocht te krijgen. “Ze denken nooit mee,” zegt een ander. “Ik moet mijn energie halen bij de mensen uit mijn wijk, die zeggen: ‘Je moet doorgaan.’” “Ze willen overal de regie over hebben,” klaagt een Rotterdamse welzijnswerker over de beleidsmakers: “Ik denk echt dat het onzekerheid is bij de mensen zelf. Kijk, er wordt in Rotterdam natuurlijk gesproken over het afschaffen van de deelgemeentes.”

Ze kunnen gelijk hebben: een open houding tegenover burgers moet bouwen op zekerheid over de eigen positie. Alleen dan durven beleidsmakers te zeggen ‘Dit weten wij nog niet, wat vindt u er van?’ Daartoe is het allereerst nodig dat het binnen de organisatie zelf geoorloofd is om zoiets te zeggen. Als ambtenaren binnen hun organisatie niet met vragen mogen komen, dan zullen ze ook niet met vragen naar buiten treden, zegt de een. Onzekere beleidsmakers ervaren inspraak als een bedreiging voor de eigen deskundigheid en invloed, zegt een ander. Heb je eindelijk een goed wetsvoorstel ‘af’, dan wil je het liever niet aan kritiek blootstellen, illustreert een derde. Een uitgestoken vinger is immers gauw de hele hand. Zonder zelfvertrouwen durf je ook geen ‘nee’ te zeggen. Burgerbetrokkenheid wordt dan onnodig wankel, waarschuwen ervaringsdeskundige beleidsmakers en bestuurders, want als je dat ‘nee’ toelicht, bestaat daar vaak begrip voor. Het hoort bovendien bij het vak van besturen, of zoals zorgdirecteur De Wit uit Volendam het formuleert: “Niet vanuit: ik doe alles wat je zegt, want dan zijn we ordinaire koopmannen. Ook kunnen zeggen: nee, dit doen we niet. Je wordt ook betaald om lelijk of onaangenaam genoemd te worden.”

Het samenwerken in rugdekkingsketens luistert nauw en wordt bemoeilijkt omdat de ketens vaak ingewikkeld zijn. Bij maatschappelijke instellingen – bijna altijd georganiseerd op regionaal niveau met daaronder districten en locaties – waren bijvoorbeeld de verbinders vanuit ‘de basis’ soms weinig op hun gemak met hun vertegenwoordigende taak: in hoeverre beschouwt hun achterban hen als legitieme woordvoerder rond een gedeeld belang? Maar ook de vertegenwoordigers van de verticale kolommen hebben te maken met een hiërarchie. Districts-hoofden – bij wooncorporaties de regiomanager, bij politie de districtscommandant, binnen het onderwijs de locatiedirecteur, binnen de gemeente de wijkmanager – behoeven de steun van hun superieuren, frontlijnwerkers weer van

districtshoofden. Hebben ze die niet, dan verliezen ze hun belang als verbinders met de burgers.

Die samenwerking wordt verder gecompliceerd door de horizontale wisselwerking met burgers via internet. Davied van Berlo, trekker van het initiatief Ambte-naar 2.0, weet: “Afstemmen ‘in de lijn’ is niet altijd mogelijk, terwijl je als ambte-naar staatkundig gezien wel de mening van de minister verkondigt.” Dat vereist nieuwe spelregels die spanning opleveren met geheiligde principes als het primaat van de politiek en de ambtelijke parafencultuur. Van Berlo zegt het mooi: “De organisatie dient duidelijkheid te geven over de professionele ruimte voor de ambtenaar om maatschappelijk betrokken en in alle openbaarheid samen te werken, te experimenteren en interactief op te treden” (Van Berlo 2009: 40).

Degenen die de rugdekkingsketen moeten zekeren, zoals bestuurders en toezicht-houders van maatschappelijke instellingen, zijn door de ongewisheid van het overheidsbeleid zelf vaak verre van zeker. Ze zijn passief: passen op de tent, waar-bij ze zich veelal concentreren op ‘de financiën’, fusies en gebouwen, maar zich nauwelijks bezighouden met de kwaliteit van hun diensten en de zorgen van de frontlijn of hun cliënten. Of – soms – ze doen dat wel, maar schieten door in hun bevlogenheid. De praktijk leerde ons een harde les: voorwaarden voor bestuurlijk succes binnen maatschappelijke instellingen zijn een bevlogen leider, een sterke financiële man, en een raad van commissarissen c.q. toezicht die ‘iets begrijpt’ van de problematiek van zowel cliënten als frontlijnwerkers. Dat aan alle drie voor-waarden gelijktijdig wordt voldaan blijkt zeldzaam. En de rugdekking die bestuur-ders in geval van nood moeten hebben van hun toezichthouders en van beleids-makers blijkt dan nog zeldzamer.

Ook zekerheid bij de politieke top is geen vanzelfsprekendheid, zo werd ons veel-vuldig voorgehouden. Het is een meer onzekere tijd, ontwikkelingen gaan snel en de manier waarop partijen zich tot elkaar verhouden verschuift. De politiek is veranderd, de afrekening is harder geworden, veel wethouders halen bijvoorbeeld het einde van de vier jaar niet. Dat maakt politici onzeker en met die onzekerheid is het lastig rugdekking geven aan de frontlijn. Ook topambtenaren die niet gedekt worden door bewindslieden of wethouders kunnen niet goed functioneren. Dat werkt in het samenspel tussen frontlijnwerkers en burgers en ondergraaft zo de burgerbetrokkenheid.

* * *

Ook al is aan de succesvoorwaarden voldaan, dan nog valt het dikwijls niet mee om een initiatief van de grond te krijgen. De drempels voor verandering blijken hoog. Burgers en beleidsmakers spreken vaak een andere taal, handelen vanuit verschillende perspectieven en koesteren veelal andere verwachtingen omtrent

aard en doel van een project. De overheidsorganisaties zijn te complex en procedures te zwaar om tijdig mee te kunnen bewegen met betrokken burgers. Maar ook de ontregelde ‘burgerstructuren’ bemoeilijken het leven van beleidsmakers meer dan tevoren. Zowel burgers als beleidsmakers blijken behept met een kortetermijnnoriëntatie en waar de een haast heeft, heeft de ander het vaak juist niet. Ieder betrokkenheidsinitiatief staat of valt daarnaast met de inzet van een klein aantal mensen die fungeren als trekker of verbinder. Hun positie wordt echter bepaald door het houvast dat zij kunnen ontleen aan anderen. Blijkt dat houvast in de vorm van visie en rugdekking er niet of niet voldoende te zijn, dan is een initiatief bijna gedoemd te mislukken. De drempels die wij signaleerden bieden, evenals de andere lessen uit ons veldwerk, praktische handvatten voor verbetering die samen met de verkregen inzichten uit de literatuur de opmaat waren voor concrete en resultaatgerichte aanbevelingen.

DEEL III

BURGERBETROKKENHEID IN NEDERLAND:

DE DUIDING

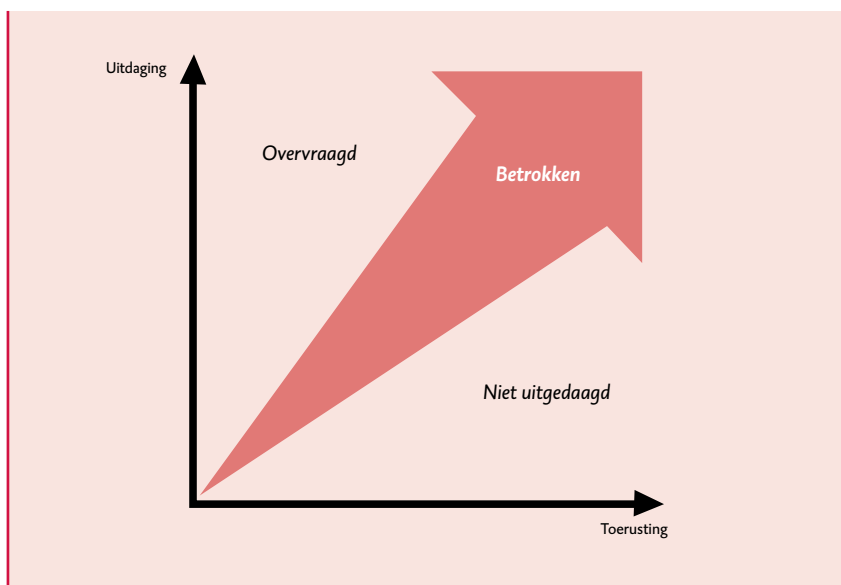
5 BURGERBETROKKENHEID IN EEN COMPLEXE SAMENLEVING

Wat vertelt de theorie ons over burgerbetrokkenheid? Waarom komen sommige mensen in actie, terwijl anderen – in schijnbaar gelijke omstandigheden – zich moedeloos, boos of ongeïnteresseerd afwenden? Hoe vinden burgers elkaar en hoe komen ze als groep in actie? En wat betekent dat voor beleidsmakers? De literatuur biedt verschillende aanknopingspunten om onze bevindingen beter te begrijpen en om die te plaatsen tegen de bredere context van een snel veranderende, complexe samenleving.

5.1 BETROKKEN INDIVIDUEN

Het veldwerk laat er geen twijfel over bestaan: mensen willen en kunnen betrokken zijn indien de uitdaging op hun weg past bij hun behoeften – ‘wezenlijk’ is – en ze denken te beschikken over de toerusting die vereist is om passende antwoorden te vinden. Het begrip toerusting omvat meer dan alleen vaardigheden; zoals een goede timmerman weinig kan zonder zijn gereedschap, dienen burgers ook te beschikken over de instrumenten en de slagkracht om invloed uit te kunnen oefenen. Dit beeld aangevuld met inzichten uit de psychologie vormt ons basismodel (figuur 5.1).¹

Figuur 5.1 Basismodel van burgerbetrokkenheid



Indien uitdaging en toerusting voor de desbetreffende persoon met elkaar in evenwicht zijn, zal die persoon actief betrokken worden. Indien naar zijn gevoel de toerusting tekortschiet en/of de uitdaging te groot is, voelt hij zich overvraagd. Als, omgekeerd, een uitdaging hem niet interesseert of niet aantrekkelijk genoeg is, is hij niet uitgedaagd. In beide gevallen is de kans op actieve betrokkenheid klein.

5.1.1 AANLEIDING EN DRIJFVEREN VOOR INDIVIDUELE BETROKKENHEID: DE UITDAGING

Mensen handelen omdat ze iets willen veranderen: een in hun ogen ‘foute’ ontwikkeling willen tegengaan of juist een gewenste ontwikkeling willen bevorderen. Ons veldwerk levert talloze illustraties van onvree met de huidige situatie als drijfveer voor actie. Mensen worden dan gedreven door een gevoel van distributieve rechtvaardigheid: ze krijgen niet waar ze denken ‘recht’ op te hebben (Van den Bos 2009: 91; Gurr 1970). We troffen ook mensen met een droom, een visie over wat er mogelijk moet zijn: een duurzame energievoorziening, het behoud van industrieel erfgoed voor de stad, een plek voor ontmoeting en cultuur, en een dagopvang voor ouderen in de eigen dorpskern.

Lang niet altijd is de aanleiding inhoudelijk van aard. Mensen komen ook in actie omdat ze het niet eens zijn met de wijze van besluitvorming. Hun behoefte aan procedurele rechtvaardigheid wordt stelselmatig onderschat: mensen willen serieus worden genomen. Ze snappen dat ze niet altijd hun zin kunnen krijgen en zijn bovendien vaak beter in staat de procedure te beoordelen dan de inhoud (Van den Bos 2011). Een duidelijke communicatie voor en tijdens een betrokkenheidproces is daarom van belang om onnodige onvree te voorkomen.

Een derde aanleiding voor betrokkenheid is voor de hand liggend, maar niet te onderschatten: mensen worden gevraagd. Veel burgers worden actief op uitnodiging, of het nu gaat om vrijwilligerswerk of om deelname aan een panel, discussieforum of protestactie.

Mensen worden actief door een van deze aanleidingen, maar die zijn niet voldoende om ook actief te blijven. Verschillende drijfveren voeden hun doorzettingsvermogen (bijvoorbeeld Van Stekelenburg et al. 2011). In sommige gevallen maken ze een min of meer instrumentele kosten-batenanalyse: wat is de kans dat ze hun sociale of politieke doelen kunnen realiseren door deel te nemen aan een collectieve actie, en wat zijn daarvan de kosten (Klandermans 1997)? Zeker in geval van grootschalige acties wordt hun afweging mede bepaald door de verwachting van wat anderen gaan doen. Een verwachte lage deelname leidt tot een afname in de bereidheid om zelf mee te doen, terwijl een verwachte hoge deelname de eigen motivatie doet toenemen: de kans op slagen wordt immers groter.

Die rationele afweging speelt minder zwaar als mensen geraakt zijn door een gevoel van maatschappelijke onrechtvaardigheid, als het gaat om een aantasting van voor hen wezenlijke waarden en normen die hun eigenbelang overstijgen. Veel maatschappelijke bewegingen – denk aan mensenrechten- of ontwikkelingsorganisaties – worden gedreven door een gedeelde ideologie (Van Stekelenburg 2006). Hun aanhangers willen vooral uiting geven aan hun persoonlijke waarden- en-normensysteem.

Een derde drijfveer, die in de literatuur steeds meer aandacht krijgt, is de intrinsieke motivatie om mee te doen. Niet het te verwachten resultaat van een actie of de ideologie achter de actie is dan doorslaggevend voor een blijvende betrokkenheid, maar de persoonlijke voldoening die iemand ontleent aan het leveren van een bijdrage aan een gemeenschappelijk doel (Benkler 2006). Ook de erkenning en waardering die mensen daarvoor krijgen van anderen spelen daarbij een belangrijke rol (Malone et al. 2010; Ostrom 2000). In ons veldwerk kwam het belang van de intrinsieke motivatie in vele toonaarden en in zeer verschillende situaties terug; in het vrijwilligerswerk van de WMO, in het beheer van de dorpshuizen, het zelfbeheer van de groenvoorzieningen.

Tegelijkertijd leren literatuur en praktijk ons dat die intrinsieke motivatie kwetsbaar is. Als betrokkenheid wordt gestimuleerd met externe prikkels (bijvoorbeeld met financiële beloning of door middel van verplichtingen) neemt de *animo* af (Benkler 2006). Wanneer externe factoren de overhand krijgen, gaan eigenwaarde en eigenaarschap verloren: ook wel ‘*crowding out*’ genoemd (Frey 1994; Ostrom 2000). Vrijwilligers willen vaak geen geld; ze beschouwen dat bijna als een belediging. Financiële vergoedingen voor vrijwilligerswerk geven bovendien een verkeerd signaal aan de ‘ontvangers’ van de vrijwillige diensten. Ze zien de vrijwilliger niet meer als een medeburger die een dienst verleent, maar als de leverancier van een goedkoop product (zie ook Shirky 2010: 133).

5.1.2 VOORWAARDEN VOOR INDIVIDUELE ACTIE: DE TOERUSTING

Wanneer de uitdaging past bij hun behoeften willen veel burgers zich inzetten voor de publieke zaak. Maar kunnen ze dat ook? De uitdaging moet immers in verhouding staan tot de toerusting. Verschillende, onderling samenhangende factoren zijn bepalend voor die toerusting (Ajzen 1987).

Belangrijk is dat mensen een positieve *houding* hebben ten aanzien van de vorm van burgerbetrokkenheid en het mogelijke resultaat ervan (Eagly en Chaiken 1993). Wie zich met zin inzet is tot veel in staat; tegenzin daarentegen vermindert de prestatie. Sommige burgers zullen zichzelf vooral in staat achten een bijdrage te leveren aan traditionele vormen van inspraak, zoals een wijkvergadering in

een zaaltje, andere burgers zien meer in betrokkenheid via de nieuwe media op momenten dat het hun uitkomt. Die houding beïnvloedt ook de manier waarop mensen informatie over hun sociale omgeving waarnemen, bewerken en verwerken. Als burgers een negatieve houding hebben ten opzichte van beleidsmakers zullen ze meer aandacht schenken aan negatieve informatie over beleidsmakers, informatie vaker negatief interpreteren en negatieve informatie ook beter onthouden. Burgers met een negatieve houding ten opzichte van overheidsbeleid, maar een positieve houding ten opzichte van actiegroepen en protest, zullen eerder deelnemen aan demonstraties dan aan participatietrajecten.

Ook speelt de sociale omgeving een belangrijke rol. Veel burgers laten hun inzet afhangen van de deelname van vrienden, familie, kennissen en collega's: als die het kunnen, kan ik het ook. *Sociale normen*, de opvattingen van anderen, vormen zo een sociale leidraad voor het keuzegedrag van individuen (Postmes et al. 2009). Mensen beschouwen gedrag als 'correct' als ze 'mensen zoals zichzelf' zich in een vergelijkbare situatie ook zo zien gedragen (Cialdini 2001). Sociale normen fungeren daardoor als vereenvoudigde beslisregels voor het al dan niet kopiëren van gedrag. Zeker als mensen onzeker zijn, is de invloed van sociale normen op hun eigen gedrag groot (Deutsch en Gerard 1995). Vervolgens zijn deze beïnvloedbare volgers weer bepalend voor het collectieve gedrag van een groep of het ontstaan van een hype (Watts 2011).

Daarnaast is de *resultaatverwachting* van belang: de realistische verwachtingen die mensen hebben over het resultaat dat ze kunnen bereiken (Bandura 1977). Wanneer ze het gevoel hebben te worden overvraagd, haken ze af. Beschikbaarheid van tijd, expertise, interesse en zelfs financiën is daarom een belangrijke factor (Warren 1996). De individuele inschatting verschilt bovendien van taak tot taak. Mensen kunnen zichzelf goed in staat achten om deel te nemen aan een protest, maar niet om een brief aan een wethouder of minister te sturen. De persoonlijke resultaatverwachting wordt mede bepaald door de verwachting van wat anderen zullen doen. Immers, hoe groter het aantal en hoe beter de samenstelling van de deelnemers aan een actie, des te effectiever de actie en des te minder afhankelijk van eigen inzet en capaciteit.

De inschatting van het eigen kunnen varieert. Een succesvol initiatief leidt tot groeiend zelfvertrouwen en vervolgens weer tot een hogere resultaatverwachting. Een groep mensen die samen in actie zijn gekomen, hebben zich naar elkaar 'bewezen' en zullen elkaar een volgende keer snel vinden. Door in termen van ons basismodel voortdurend uitdaging en toerusting op elkaar af te stemmen en geleidelijk op te voeren, kunnen en willen mensen steeds meer en kunnen ze volgens Csikszentmihalyi (1990; 1996: 74) een topprestatie leveren. Als uitdagingen te groot zijn, raken ze echter gefrustreerd, ongerust, en uiteindelijk angstig. Als uitdagingen te klein zijn, raken ze ontspannen of zelfs verveeld. Als zowel uitda-

ging als toerusting te laag is, leidt dat tot apathie: de mensen haken af of fungeren ‘van negen tot vijf’, zonder inzet, zonder plezier.

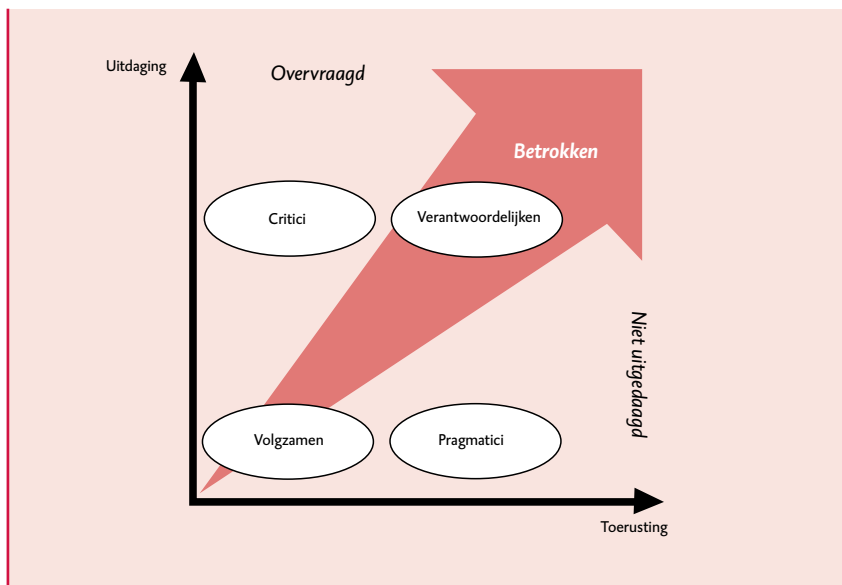
Maar we haasten ons eraan toe te voegen: niet iedere burger wil en kan altijd worden betrokken bij alle maatschappelijke vraagstukken. Dat zou ook onwenselijk zijn: het is eenvoudigweg niet mogelijk dat (a) elke burger meepraat over een specifiek vraagstuk, en (b) dat een specifieke burger meepraat over alle vraagstukken (Van Stokkom 2006: 16). Daarnaast zijn er goede redenen waarom burgers zo nu en dan ‘*rationally ignorant*’ zijn: als je maar één stem hebt op een miljoen stemgerechtigden, waarom zou je dan veel tijd en energie stoppen in een goede voorbereiding van een eigen standpunt, of in het afwegen van de standpunten van politici (Downs 1956)? Dan is het makkelijker en wellicht zinvoller om afzijdig te blijven (Schram en Sonnemans 1996; Munsey 2008). Het is dus maar de vraag of burgers geïnteresseerd zijn in het betrokkenheidsaanbod van beleidsmakers.

5.1.3 BETROKKENHEIDSTIJLEN

De ruimte die burgers krijgen en ervaren om uiting te geven aan hun betrokkenheid wordt bepaald door de wisselwerking met beleidsmakers: wat past bij hun wederzijdse behoeften en kwaliteiten? Op basis van die wisselwerking ontwikkelen burgers in de loop van de tijd verschillende ‘repertoires’: manieren van (collectief) handelen om hun belangen na te streven (Tilly en Tarrow 2007: 11). Het huidige betrokkenheidsaanbod lijkt maar voor een beperkt aantal burgers een goede balans te bieden tussen uitdagingen en benodigde toerusting. En dat gaat zeker op voor het betrokkenheidsaanbod op nationaal niveau. In hoofdstuk 1 spraken we over vier burgerschapsstijlen.² Combineren we deze vier betrokkenheidsstijlen met ons basismodel dan krijgen we de volgende figuur (figuur 5.2).

In de afgelopen dertig jaar zijn vele pogingen gedaan om de maatschappelijke betrokkenheid van burgers te vergroten. Daarbij is een betrokkenheidsaanbod ontstaan dat zich (te) eenzijdig richt op een bepaald type burger: de Verantwoordelijken (zie ook Bovens en Wille 2010). Verantwoordelijken zijn in het algemeen bereid en in staat tot betrokkenheid. De uitdagingen op hun pad ‘passen’ bij hun toerusting. Verantwoordelijken zijn relatief makkelijk te porren voor maatschappelijke betrokkenheid. Ze kennen ook de weg; als het nodig is, bewandelen ze sluiptwegen ‘bovenlangs’ en slaan daarbij alle formele procedures over. Ze bevolken de besturen van het middenveld, met inbegrip van de grote maatschappelijke organisaties, en oefenen zo invloed uit op beleidsmakers. Ze zijn ook relatief makkelijk te benaderen door beleidsmakers; de systemen zijn als het ware toegesneden op hun behoeften en kwaliteiten. Toch zouden beleidsmakers meer gebruik kunnen maken van hun bereidheid om mee te denken. De drempels voor verandering blijken hoog en liggen waar het deze groepering betreft vooral bij beleidsmakers zelf. Daarom hebben we in ons model ook voor Verantwoordelijken

Figuur 5.2 De vier betrokkenheidsstijlen als functie van uitdaging en toerusting op nationaal niveau



een 'ruimte voor verbetering' opengelaten: door het huidige aanbod worden ook zij vaak niet verleid.

Het huidige betrokkenheidsaanbod vindt vooral te weinig aansluiting bij de drie andere betrokkenheidsstijlen, waardoor regelmatig kortsluiting ontstaat tussen wat burgers willen en kunnen enerzijds, en wat beleidsmakers van hen verwachten en toelaten anderzijds. Pragmatici voelen zich vaak niet uitgedaagd door de Haagse vraagstukken; ze zouden het wel kunnen, maar willen niet meedenken en meedoen. 'Het systeem' vraagt van hen – vanuit hun perspectief – onnatuurlijk gedrag. Ze menen 'de overheid' beperkt nodig te hebben, kunnen hun eigen boontjes doppen. Het niet gebruikmaken van democratische rechten, zoals stemmen of inspreken, is in feite dan ook een vorm van politieke uiting die door politiek filosoof Rosanvallón wordt betiteld als 'zwakke' of 'passieve' democratie (Rosanvallón 2008: 186-190). In extreme vorm doorgetrokken, leidt dit tot een gruwelbeeld voor democraten van de oude stempel: "the exercise of popular sovereignty by an absent people" (Rosanvallón 2008: 190).

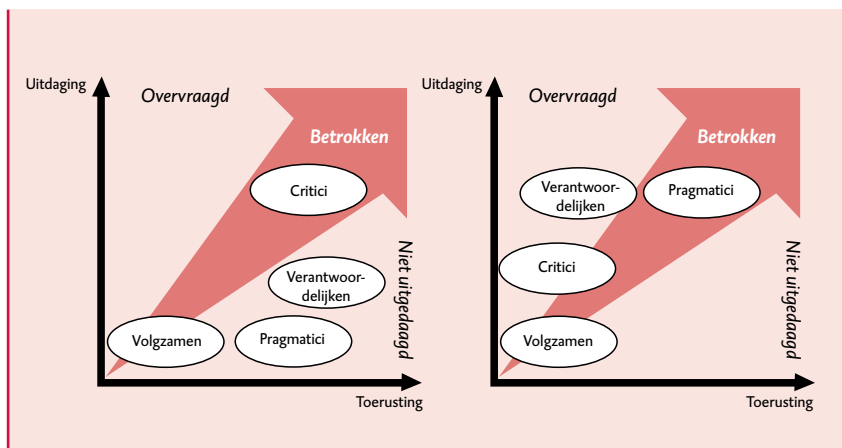
Ook bij Volgzaam vindt het huidige betrokkenheidsaanbod te weinig aansluiting. Ze kenmerken zich in hun relatie tot beleidsmakers door hun volgzzaamheid: ze doen mee, maar weten zich beperkt door hun kennis en kennissen. In ons veldonderzoek concludeerden we dat Volgzaam wellicht te weinig actiebereidheid

hebben richting beleidsmakers en/of een te beperkte toerusting voor het ontwikkelen van hun externe relaties. Veel Volgzamen onderschatten hun eigen mogelijkheden. Ze zien hun afstand tot de 'Grote Instituten', waaronder de democratische instituten, snel toenemen, met isolatie als mogelijk gevolg. Dit kan op termijn leiden tot vervreemding en een gevoel van hulpeloosheid.

Critici hebben een gespannen verhouding met beleidsmakers, hebben het gevoel dat er van alles van hen wordt gevraagd, maar weten niet hoe ze daar aan kunnen voldoen. Vanuit het perspectief van democratische betrokkenheid is de grootste uitdaging ongetwijfeld gelegen in de dreiging van destructieve onvree. 'Vroeger' was alles beter, gezelliger en persoonlijker. Die destructieve onvree uit zich dan in klagen en boosheid. En, niet onbelangrijk, soms vormen Critici zich tot besloten gemeenschappen die volharden in een wij-zijopstelling, waardoor ze voor beleidsmakers moeilijk bereikbaar worden.

De sterke gerichtheid van het huidige betrokkenheidsbeleid op Verantwoordelijken is, met alle kanttekeningen die daarbij geplaatst kunnen worden, verontwaardigend en weinig democratisch. In hoofdstuk 1 gaven we op basis van opiniepeilingen een ruwe kwantitatieve inschatting van het belang van elke groepering binnen de Nederlandse samenleving. Maar een derde van de bevolking hoort thuis bij de Verantwoordelijken, terwijl 25 tot 30 procent tot de Pragmatici, 25 tot 30 procent tot de Critici en de resterende vijftien procent tot de groep Volgzamen behoort.

Het is verleidelijk om deze democratische onweersijding te overdrijven, maar ons veldonderzoek laat zien dat er sprake is van een breed palet van betrokkenheidsvormen die vooral op lokaal niveau en rond specifieke thema's inhoud krijgen. Waar de zorgen op nationaal niveau gegrond zijn, hoeft dat niet het geval te zijn op dat 'lagere' niveau, dichterbij de alledaagse leefomgeving en/of de uitgesproken interesses van veel burgers. Mensen die nationaal gezien tot de categorie Critici of Volgzamen behoren, blijken in hun alledaagse leefomgeving vaak bereid en in staat tot intensieve burgerbetrokkenheid – mits er sprake is van een uitdaging die past bij hun toerusting. De sleutel voor hun betrokkenheid is in dat geval dikwijls gelegen in de nabijheid van interne of externe verbinders die een helpende hand uitsteken. Er is mogelijk wel een prijs te betalen: Verantwoordelijken raken met een goede kans hun interesse kwijt, omdat deze vorm van betrokkenheid hun weinig uitdaging biedt (figuur 5.3, links).

Figuur 5.3 Basismodel toegespitst op Critici (links) en Pragmatici (rechts)

Zelfs Pragmatici zijn te betrekken, ons veldwerk bood daarvan kleurrijke illustraties. Ze nemen initiatief op onderwerpen die hun persoonlijk raken, of zijn te verleiden zich aan te sluiten bij – ludieke – acties van anderen. En als ze het nodig vinden, ontwikkelen ze onverwachte benaderingen die de betrokken beleidsmakers op het verkeerde been zetten. Willen beleidsmakers hen betrekken, dan dienen ze een aantrekkelijk aanbod te formuleren met waarschijnlijk meer dan een vleugje ‘e-betrokkenheid’. Maar hoe geef je ruimte aan vormen van betrokkenheid die aantrekkelijk zijn voor Pragmatici zonder dat je daarmee voorbijgaat aan de behoeften van andere burgers? Indien hun vormen van betrokkenheid tot de norm worden verheven, moeten de meeste beleidsmakers tezamen met het overgrote deel van de Nederlandse bevolking vooralsnog als overvraagd worden gekwalificeerd (figuur 5.3, rechts).

Vanuit het perspectief van burgerbetrokkenheid is de beleidsconclusie evident, maar daarom niet minder belangrijk. Omdat mensen zich over verschillende dingen druk maken en daarnaast over verschillende vaardigheden beschikken, ligt de ‘oplossing’ voor beleids- en maatschappelijke participatie in differentiatie in zowel onderwerpen als mogelijkheden voor betrokkenheid.

5.2 DYNAMISCHE GROEPEN

Individuele burgers komen voor verschillende onderwerpen in actie, op verschillende manieren en om verschillende redenen. Burgers handelen echter zelden alleen. Groepen van betrokken burgers vormen zich op verschillende manieren en net als individuele burgers verschillen ze in hun mogelijkheden om hun interesse om te zetten in een actieve betrokkenheid. De bedrevenheid van een groep om in actie te komen hangt af van uiteenlopende factoren en de wijze waarop een groep

in actie komt wordt in sterke mate bepaald door de dominante cultuur binnen de groep.

5.2.1 GROEPSVORMING EN GROEPSPROCESSEN

Globaal zijn er twee manieren waarop een aantal individuen kan uitgroeien tot een groep, ‘soort zoekt soort’ en ‘waar je mee omgaat, word je mee besmet’. ‘Soort zoekt soort’ is gebaseerd op het feit dat mensen het prettig vinden te verkeren in het gezelschap van anderen zoals zij. Het bijbehorende mechanisme wordt *homofilie* genoemd (Yuan en Gay 2006) en de groepsvorming op basis hiervan bundeling of *convergence*. Boze mensen zoeken gelijkgestemden op voor emotionele steun en om gezamenlijk hun onvrede te uiten (*group based anger*) (Van Zomeren et al. 2004). In ons veldwerk hoorden wij over de grote oplopen als het bierdrinkprotest, de 1040 uur-norm, het Occupy-protest, de virtuele Groene Sint-acties en de internetacties van Anonymous. Overigens is bij de vorming van groepen niet alleen de *homofilie* van belang, maar ook het spiegelmechanisme, *heterofobie*, waarbij andersoortige deelnemers elkaar afstoten (Flache en Macy 2006; zie ook Wubbels 2006). Voetbalsupporters vormen daarvan levendige illustraties, maar ook in sommige wijken leven burgers met verschillende etnische achtergronden strikt gescheiden van elkaar. Zeker binnen grotere groepen kan dat leiden tot afsplitsing, waardoor uit een bestaande groep verschillende kleinere homogenere subgroepen ontstaan.

De groepsvorming ‘waar je mee omgaat, word je mee besmet’ is gebaseerd op het feit dat individuen door onderling contact vergelijkbaar gedrag gaan vertonen. Ideeën en gedragingen verspreiden zich – vergelijkbaar met een virus – in de samenleving of ontstaan spontaan als gevolg van interacties tussen individuen (Turner en Kilian 1957). Gedrag is dan nauwelijks meer een vrijwillige keuze en individuen kunnen niet anders dan het gedrag van anderen overnemen: het is, om het zomaar te zeggen, meevluchten of vertrapt worden. In een groep of massa kan aanvankelijk een grote verscheidenheid bestaan, maar doordat zowel buitenstaanders als groepsleden het gedrag van een deel van de massa beschouwen als het gedrag van de hele massa, ontstaat een illusie van unanimiteit. Afwijkingen worden niet waargenomen, of afgedaan als irrelevant. Het gedrag of de normen van aanvankelijk slechts een deel van de groep wordt daardoor normgevend voor de hele groep (Turner en Kilian 1957).

Vaak lijkt het alsof deelnemers aan een collectieve actie handelen vanuit dezelfde motieven. Dit is echter lang niet altijd het geval. Zo kan bij een demonstratie de een deelnemen, omdat hij tegen de plaatsing van een umts-mast is, de ander omdat hij tegen de huidige gemeenteraad is, weer iemand anders omdat hij zijn burens wil steunen in hun actie, en een vierde omdat hij houdt van onrust stoken en rellen. Dit kan ook verklaren waarom het makkelijker is een tegenbeweging te beginnen dan een voorbeweging (Rosanvallon 2008: 15). Er is immers altijd wel een reden te bedenken waarom je ergens tegen zou kunnen zijn.

Individueen die eenmaal tot een groep behoren, hebben de neiging zich verder aan te passen en zich zelfs te conformeren aan de meerderheid (Verhaeghen 2002). Voor de burgerbetrokkenheid kan dat verstrekken gevolgen hebben: negatief in de vorm van doorschietend kuddegedrag, positief door onderlinge versterking.

Doorschietend kuddegedrag

Binnen relatief besloten gemeenschappen ontstaan logica's: gedeelde definities van de werkelijkheid. Dat heeft zijn voordelen: mensen verstaan elkaar met een half woord, waarden en normen behoeven nauwelijks uitleg en 'onderhouden' zichzelf. Er zijn echter ook nadelen. Conformistisch gedrag wordt beloond, niet-conformistisch gedrag veelal afgestraft. 'Bazen' worden omgeven door ja-zeggende en grijs geldt als een mooie kleur (Verhaeghen 2002). Dat leidt bijvoorbeeld aan de toppen van de samenleving tot overmatige behoudzucht: "Je steekt je nek niet te ver uit, want dan weet je dat je kop eraf gaat. Dit levert de paradox op dat de hoogste leiders dikwijls het minst systeemdoorbrekend leiderschap laten zien" (Aardema 2010: 90).

Vanuit het perspectief van burgerbetrokkenheid wegen de nadelen van een overmatig conformisme zwaar wanneer de groepslogica geen tegenspel meer duldt en bovendien conflicteert met de logica's van andere groepen. In dat geval kunnen patstellingen ontstaan: partijen laten geen ruimte voor alternatieve beelden van de werkelijkheid. Ze mijden elkaar, bijvoorbeeld omdat 'het toch niet zinvol is met hen in gesprek te gaan', of omdat 'we beter af zijn zonder hen'. Meningsverschillen worden vervormd tot objectieve en onveranderbare feiten. Dergelijk conformisme wordt risicovol wanneer een groep de eigen logica versterkt. De – brede – literatuur op dit gebied onderscheidt informatiewatervallen, echokamers, groepsdenken of groepsopolarisatie, en meervoudige ontkenning. Voor elk van deze valkuilen geldt het adagium 'dat wat ons bindt, maakt ons blind'. In de relatie tussen burgers en beleidsmakers manifesteren ze zich in de drempels voor verandering die we 'schurende logica's' noemden; het zijn wezenlijke drempels voor een betere burgerbetrokkenheid (Termeer 2009).

Een selectieve omgang met informatie speelt op verschillende manieren een rol in het verharderen van de groepslogica (Sunstein 2003: 10-14). Soms onderdrukken mensen hun eigen mening of houden ze informatie of kennis en inzichten achter uit onzekerheid, en baseren ze zich vervolgens op basis van de in de groep algemeen beschikbare en aanvaarde informatie. Daardoor ontstaat een groep volgers, waarbinnen individuen beschikken over kennis die niet wordt verwerkt in het gedrag van de groep als geheel. In andere gevallen vergaart een groep mensen bewust of onbewust alleen informatie die de eigen standpunten bevestigt en vormt zich een *echokamer*. De eigen standpunten 'echoën' en bij gebrek aan tegenargumenten vindt er geen correctie plaats. Ook kunnen groepen zich isoleren door zich af te schermen van de gedachten van 'anderen': gelijkgestemden volgen elkaar

op Twitter of zoeken elkaar op Facebook, supporters van een voetbalclub en aanhangers van een politieke partij gaan bij afwezigheid van ‘andersdenkenden’ soms geloven in de onfeilbaarheid van het eigen gelijk. In de onderlinge wisselwerking worden de standpunten steeds scherper neergezet, waardoor het collectief vaak een extremer standpunt inneemt dan elk van de individuen afzonderlijk (Sunstein 2003: 112). Wanneer twee van dergelijke groepen tegenover elkaar komen te staan, verdwijnt de basis voor zinvol overleg, laat staan voor samenwerking. Ze groeien veeleer uit elkaar, in de warmte van het eigen gelijk.

Onderlinge versterking

Groepsgedrag is echter niet alleen negatief. Groepen behartigen belangen en nemen deel aan besluitvormingsprocessen. In een complexe democratische maatschappij is dat nodig om tot afgewogen besluiten te komen. Het publieksbureau van ADO Den Haag, waarin supporters, de club, politie en welzijn plaats nemen, verenigt groepen die rondom wedstrijden vaak lijnrecht tegenover elkaar staan. Ook politieke partijen zijn prominente voorbeelden van zulke belangengroepen. “Een breed scala aan scherpe standpunten kan de betrokkenheid bij de politiek vergroten en grote groepen in de bevolking een stem geven. Polarisatie in de politiek betekent bovendien dat onprettige waarheden gezegd kunnen worden” (RMO 2009: 36).

Deelname aan besluitvormingsprocessen vereist volgens de RMO een zeker vertrouwen in de kracht van de eigen groep (RMO 2009: 42; Lewicki et al. 2006). Winkeliers in de Heistraat in Helmond traden de gemeente met hernieuwd zelfvertrouwen tegemoet, nadat de winkeliersvereniging nieuw leven was ingeblazen. Gedeelde emoties kunnen een bindende werking hebben binnen een groep, omdat mensen nu eenmaal een diep verlangen koesteren om ergens bij te horen. Daardoor kan polariseren helpen gevoelens te kanaliseren. Een vergelijkbaar geluid klinkt door in het werk van Swierstra en Tonkens (2009: 120-138). Zij concluderen dat polarisatie soms het antwoord is op een gebrek aan zelfrespect, orde en zingeving.

5.2.2 ACTIEVAARDIGHEID VAN GROEPEN

Onze rondgang door Nederland leerde een steeds terugkerende les: gedreven mensen kunnen elkaar opjatten, zodat het totaal meer is dan de som der delen. Positief geredeneerd vormt groepsdenken een extreme vorm van inleving: mensen denken hetzelfde en handelen vanuit een gedeelde gedachte. Eerder stelden we dat resultaatverwachting een drijfveer vormt voor het presteren van individuen. Oud-volleybalcoach Joop Alberda, met zijn team winnaar van de Olympische Spelen van 1996 in Atlanta, overtuigde ons dat dit ook voor groepen geldt. Zijn spelers hadden vier jaar nodig gehad voordat ze wilden geloven dat ze als team in staat zouden zijn om “twaalf oerlelijke Italianen” – wij citeren – te

verslaan in een Olympische finale. Die vier jaar hadden ze gebruikt om zowel hun wil als hun toerusting te slijpen.

Toerusting en ‘gepaste’ uitdaging zijn geen statische grootheden, stelt Alberda. Ze veranderen in de loop van de tijd en worden bij uitstek bepaald door omgevingsfactoren zoals groepsvorming. Net als volleybalteams moeten ook groepen burgers ‘leren’ te presteren, deels door het aanleren van nieuwe vaardigheden, deels door het versterken van hun gezamenlijke resultaatverwachting. De positieve versterking binnen groepen draagt hieraan bij. Indien die positieve versterking onvoldoende aanwezig is binnen een groep is een coach nodig. In ons veldwerk zagen we beleidsmakers, professionals van maatschappelijke instellingen, maar ook trekkers van maatschappelijke initiatieven die deze rol op zich namen. Ze kunnen onder andere burgers lage instapmogelijkheden bieden, evenals verschillende momenten waarop zij actief kunnen worden. Beginnend met een beperkte uitdaging waarvoor ook een beperkte toerusting is vereist (linksonder in ons raamwerk), worden ze zo op basis van een toegenomen resultaatverwachting ‘gebracht’ naar verdergaande vormen van betrokkenheid (rechtsboven). Dat geldt uitdrukkelijk niet alleen voor minder toegeruste burgers, maar ook voor Pragmatici die ‘druk-druk-druk’ zijn en niets voelen voor ‘gedoe’. De initiatiefnemers van de Amsterdamse Stadspelen wisten bijvoorbeeld hun vrienden over te halen door ze voor kleinere dingen te vragen (‘je doet toch aan koken?’). Met ‘korte klappen’ is het zaak het vertrouwen onder burgers te herwinnen als opmaat naar een grotere inzet en verantwoordelijkheid.

Voor de actievaardigheid van een groep is ook de mate waarin mensen zich met een actie of groep identificeren van belang. Hoe sterker de identificatie, des te groter de kans is dat mensen namens deze groep zullen deelnemen aan een collectieve actie (Van Stekelenburg 2006). Hierdoor zijn de volgers binnen een groep afhankelijk van de kunst van de trekkers om doel en/of uitdaging zo uit te dragen dat ze zich ermee kunnen verbinden. Hun gedrag wordt immers mede bepaald door de wijze waarop de voorlieden betekenis verlenen aan vraagstukken en oplossingen, in het bestuurskundig jargon veelal betiteld als *framing* (De Bruijn 2011). Trekkers, maar ook beleidsmakers en andere publieke figuren, proberen met behulp van *framing* mensen te overtuigen van bepaalde standpunten. Het gaat daarbij om het verbinden van verschillende voorstellingen of interpretaties, ook wel *frame alignment* – op een lijn komen – genoemd.

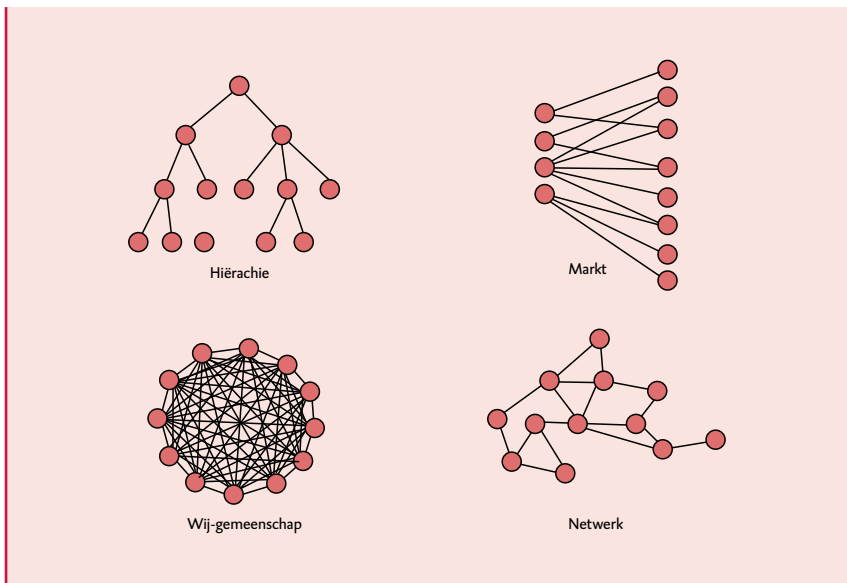
5.2.3 GROEPS CULTUREN

Verschillende individuen worden aangetrokken tot verschillende vormen van betrokkenheid, afhankelijk van hun betrokkenheidsstijl. Bepalend voor groepen is de groeps cultuur: de “door groepen gedeelde overtuigingen, waarden en normen, die zich via regels, routines, rituelen en symbolen uiten, en die gedrag voor groe-

pen betekenisvol maken” (Bovens et al. 2006: 26), door ons vrij vertaald als ‘de manier waarop we hier dingen doen’. Cultuur bestaat dus uit een combinatie van zowel de *zachtere* informele kant van organisaties en groepen, als de *harde* structurele formele kant. Beide kanten zijn verantwoordelijk voor de ingesleten manieren van denken en doen.

In sterk vereenvoudigde termen kunnen we vier basisculturen onderscheiden: de hiërarchie, de markt, de wij-gemeenschap en het netwerk (figuur 5.4). In de dagelijkse praktijk is vrijwel nooit sprake van zuivere culturen, maar veeleer van een mix van deze basisculturen waarbij een van de geschetste vormen dominant is. Het functioneren van individuen binnen een groep en daarmee ook het functioneren van de groep als geheel wordt sterk bepaald door de dominante cultuur.

Figuur 5.4 Vier basisculturen



Iedere cultuur heeft zijn eigen karakteristieken, zijn eigen kracht en zwaktes. Voor burgerbetrokkenheid is veerkracht een essentiële eigenschap. Veerkracht is het vermogen zich aan te passen aan veranderende omstandigheden (Stockholm Resilience Centre 2007). Afkomstig uit de ecologie wordt het begrip ‘veerkracht’ inmiddels breed gebruikt bij het bestuderen van het gedrag van een divers scala van systemen (Folke 2006), bijvoorbeeld waar het gaat om de stabiliteit en het aanpassingsvermogen van instituties (Edelenbos et al. 2009), het vermogen om met verrassingen om te gaan zodanig dat kernwaarden van de politieke democratie behouden blijven (Van Gunsteren 2003), of het herstelvermogen van een gemeenschap na een ramp (Sapirstein 2006).

In een hiërarchie domineren de verticale *command-and-control*-lijnen; het voordeel is gelegen in duidelijkheid en effectiviteit, het nadeel in starheid. Informatie-uitwisseling tussen de onderdelen van een hiërarchie is op een ‘*need to know*’-basis. Daardoor kunnen de onderdelen zich op hun specialistische taakuitvoering richten. Er is sprake van een duidelijke taakafbakening, een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en verantwoordingsplicht. Hiërarchieën zijn over het algemeen niet erg vergevingsgezind; fouten worden gestraft, flexibiliteit en creativiteit zijn beperkt. De kracht van een hiërarchie ligt in de centraal geregisseerde samenwerking, die vooral goed werkt als zowel het doel van de organisatie als de weg daarnaar toe helder is. Maar veerkracht en starheid gaan niet samen en de veerkracht van een hiërarchie is dan ook beperkt.

Een markt wordt gevormd door het samenstel van individuele en onafhankelijke verbindingen tussen aanbieders en afnemers; markten hebben als voordeel dat ze zich flexibel kunnen aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Die flexibiliteit vormt echter tegelijkertijd een risico, omdat zij markten instabiel kan maken. Als ordeningsmechanisme is een markt wellicht veerkrachtig, maar dit gaat ten koste van de veerkracht van de individuen die maar beperkt de mogelijkheid krijgen om zich aan te passen aan nieuwe omstandigheden. Ondernemerschap, innovatie en het nemen van risico’s worden in een markt gewaardeerd. Wie mis gokt, heeft pech en zal het in de toekomst opnieuw moeten proberen. Informatie-uitwisseling beperkt zich tot de informatie die op dat moment van belang is om tot een transactie te komen. Solisme, eigenbelang en kortetermijnrendement worden in een markt gestimuleerd. Loyaliteit en langetermijnontwikkelingen zijn daarentegen minder van belang.

De cultuur van de wij-gemeenschappen kenmerkt zich door de vele, gelijkwaardige interne verbindingen. Wij-gemeenschappen kennen de positieve kracht van die gelijkwaardigheid, met als bijbehorend bezwaar een neiging tot interne gerichtheid. In zijn meest extreme vorm heeft een wij-gemeenschap de kenmerken van een commune. In een wij-gemeenschap staat het resultaat van het collectief voorop. Besluiten worden bij voorkeur in consensus genomen. Informatie en kennis worden breed gedeeld. Dit betekent dat er binnen een wij-gemeenschap maar beperkt ruimte is voor ‘eigenheimers’ en afwijkende meningen. Vernieuwing is hierdoor niet de sterkste kant van een wij-gemeenschap, traditie, waarden en normen zijn belangrijker. Daar tegenover staat een grote onderlinge zorg, vergevingsgezindheid en opofferingsgezindheid. Dit betekent dan ook dat deze wij-gemeenschappen goed in staat zijn om externe verstoringen voor individuen in de groep op te vangen, maar dat de veerkracht van de groep als geheel kleiner is. Het is een cultuur die we vooral aantreffen op het veld van de maatschappelijke participatie, binnen het meer ‘traditionele’ vrijwilligerswerk en bij projecten op buurt- en dorpsniveau, maar ook binnen groepen van internetactivisten die een voornamelijk virtueel bestaan leiden.

In een netwerk ontbreken de duidelijke *command-and-control*-lijnen, maar in vergelijking tot een markt bevat een netwerk duidelijk meer samenhang. De cultuur in een netwerk is die van niets ‘hoeven’, maar wellicht wel willen. Het is de cultuur van de professionele maatschap: ieder is verantwoordelijk voor het eigen resultaat, maar als onderdeel van de groep ook verantwoordelijk voor de gezamenlijkheid. Uitgangspunt in een netwerk is een gemeenschappelijk gevoel ‘eigendom’ – een gedeeld belang, een gedeelde visie of verantwoordelijkheid – en het besef dat ieders individuele en unieke bijdrage daaraan van belang is. Er is een grote acceptatie van afwijkend gedrag zolang dat maar bijdraagt aan het gemeenschappelijk doel. Loyaliteit aan een netwerk duurt zolang men zich kan vinden in het gemeenschappelijke doel. Informatie in een netwerk wordt breed gedeeld, maar of er iets met die informatie wordt gedaan is afhankelijk van ieders eigen oordeel.

De groeiende complexiteit in de samenleving maakt het voor het voortbestaan van een groep steeds belangrijker om zich voortdurend aan te passen aan wijzigende omstandigheden (zie bijvoorbeeld Van Dijk 1991; Castells 1996; Benkler 2006). Netwerkculturen zijn daar beter toe in staat dan de andere culturen, ze vallen niet direct uiteen indien er verbindingen wegvallen. Door hun open karakter zijn nieuwe verbindingen bovendien eenvoudig te leggen, waardoor het lerende vermogen groter is dan dat van de andere culturen. In ons veldwerk kwam die veerkracht tot uiting in veel maatschappelijke initiatieven. De protestgroep Stop Hostels Den Bosch wist bijvoorbeeld zeer snel relevante kennis en informatie te ontsluiten en de activisten van Anonymous stemden voortdurend hun strategie af op nieuwe omstandigheden.

Die eigenschap vergroot echter de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van de netwerkcultuur. Dat maakt het er voor beleidsmakers niet makkelijker op. Waar het voor buitenstaanders vaak relatief eenvoudig is te begrijpen hoe een hiërarchie, een markt of een wij-gemeenschap werkt, is dat bij een netwerk veel lastiger. Het is onduidelijk wie de leiding heeft, wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe en wanneer besluiten tot stand komen. Ook de grens van een netwerk is nauwelijks vast te stellen. Netwerken kunnen alleen worden gezien vanuit een punt *in* een netwerk, op een bepaalde plaats en tijd – wie een netwerk wil zien, moet zich ermee verbinden (Van der Arend 2007: 293).

De verbondenheid van burgers met netwerken vormt voor beleidsmakers dikwijls een barrière doordat ze zelf voornamelijk functioneren binnen hiërarchieën. Tot hun troost mag gelden dat – op het eerste gezicht nauwelijks zichtbaar – ook binnen netwerkculturen vormen van hiërarchie gelden. Ten dele gaat dat vanzelf: zelfs binnen virtuele netwerkculturen met anonieme deelnemers zijn er wel degelijk ‘kernspelers’. Veel webclusters bestaan bijvoorbeeld bij de gratie van een relatief klein aantal spelers die een nieuwe visie ontwikkelen en de structuur en de

gedragsregels bewaken (Farrell 2003); internetgoeroes Tapscott en Williams spreken zelfs van ‘*benevolent dictatorship*’ (2008: 296).

5.3 VERNETWERKTE SAMENLEVING

Maatschappelijke verdichting en versnelling leiden tot een sterke toename van het aantal verbindingen tussen min of meer gescheiden gemeenschappen, ook wel aangeduid met de term ‘vernetwerking’. In dit vernetwerkingsproces onderscheiden we drie fasen, telkens met bijzondere gevolgen voor zowel beleidsmakers als (samenwerkingsverbanden van) burgers.

In de eerste fase van vernetwerking worden hiërarchische instituties voor hun eigen besluitvorming steeds afhankelijker van de besluitvorming binnen andere organisaties. Door persoonlijke contacten, maar ook via andere vormen van informatie-uitwisseling ontstaan tussen de ‘toppen van hiërarchieën’ steeds grotere (internationale) netwerken (Castells 1996). Ook ‘lager’ in de hiërarchische verbanden komt steeds meer nadruk te liggen op horizontale samenwerking binnen netwerken, die vaak echter qua omvang en toegang beperkt blijven tot ‘deskundigen’ of de fameuze ‘*old boys*’ (Hoppe 2011: 139).

Tijdens de tweede fase verliezen de verticale verbanden op het maatschappelijk middenveld steeds meer gewicht en komt een extra nadruk te liggen op marktwerking (WRR 2004). De verminderde hiërarchische sturing wordt in het geval van maatschappelijke instellingen en ngo’s soms opgevangen door een sturing via de ‘gouden koorden’ van financiële stromen. Dat leidt tot een sterke vervlechting tussen maatschappelijk middenveldorganisaties en de overheid, maar de representatie van belangen van onder naar boven is minder eenvoudig te vervangen. Verenigingen en wij-gemeenschappen worden verzakelijkt in de vorm van stichtingen, coöperaties en ondernemingen, en dreigen daardoor het contact met hun traditionele ‘achterban’ te verliezen. Aan de bovenkant dreigt tegelijkertijd de elite losgezongen te raken van de maatschappij. Minder bevoorraad en bij de les gehouden langs verticale lijnen weten zij soms onvoldoende wat er zich elders afspeelt.

In de derde en laatste fase zijn, helemaal onder aan de verticale structuren, de individuele burgers door hun hogere opleiding en de toegankelijkheid van internet steeds beter in staat om netwerken te vormen met een behoorlijke reikwijdte. Ze zijn nog altijd lid van een aantal ‘vaste’ instituties – familie, werk of opleiding, club – maar organiseren zich daarnaast in horizontale samenwerkingsverbanden rond een bepaald belang of doel. Velen zijn daardoor deelnemer aan meerdere, veelal informele en tijdelijke structuren. Dit is precies de beschrijving van een netwerk: “een netwerk is een relatief open systeem dat een aantal relatief gesloten systemen verbindt” (Van Dijk 2001). De verbindingen resulteren in *networked individualism* (Stalder 2008; Wellman 2001; Castells 2001): mondiger burgers

willen een directere invloed zonder tussenkomst van bestuurders op het maatschappelijk middenveld. Vaker dan tevoren worden overkoepelende mechanismen ‘overgeslagen’. Op deze manier ontstaat een samenleving van deelsystemen (informele groepen, formele instituties en bedrijven) met relatief veel onderlinge relaties, die op verschillende manieren met elkaar verbonden zijn. Die deelsystemen, die we in het vervolg zullen aanduiden met het begrip ‘cluster’, kunnen een netwerkcultuur als dominante cultuur hebben, maar evengoed een van de andere culturen: hiërarchie, markt of wij-gemeenschap.

Bovenstaande ontwikkelingen leveren uitdagingen op voor beleidsmakers, maar hier concentreren we ons op de uitdagingen voor burgers. Voorop staat dat hun netwerksamenleving wordt gekenmerkt door complexiteit, maar – bij een goede invulling – ook door een grote veerkracht. Daarnaast zullen we in deze paragraaf nog ingaan op drie andere kenmerken van de netwerksamenleving die van specifiek belang zijn voor burgerbetrokkenheid: de sleutelrol van trekkers en verbinders binnen de netwerksamenleving, het belang van de lange staart voor het bereiken van minderheden, en de veenbrand als uiting van dynamiek.

5.3.1 COMPLEXITEIT EN VEERKRACHT

De complexe samenleving en de netwerksamenleving zijn synoniemen voor eenzelfde ontwikkeling: verdichting en versnelling leiden tot vernetwerking van de samenleving. De hamvraag is niet of het gaat gebeuren, maar hoe ‘we’ op de best mogelijke wijze kunnen omgaan met deze onvermijdelijke uitdaging. Twee aspecten – verwarrende verbindingen en onduidelijke clusters – vragen daarbij onze bijzondere aandacht.

Verwarrende verbindingen

Het ontbreken van heldere, eenduidige structuren maakt de samenleving onoverzichtelijk. De verticale, hiërarchische relaties, de dichte wij-gemeenschappen en de losse marktrelaties zijn niet verdwenen, maar wel minder zichtbaar. Daardoor is het voor buitenstaander vaak nog wel te zien dat individuen en clusters al dan niet met andere burgers verbonden zijn, maar is het niet direct duidelijk wat de betekenis van de verbinding is. Bij de analyse van ons veldwerk leerden we een onderscheid te maken tussen vier vormen van binding. We spreken van *samenbinding* (sociale cohesie) als het gaat om de hechte – ‘dikke’ – banden binnen een cluster; ze bieden geborgenheid, maar herbergen ook het risico van verstikking door overmatige sociale controle. *Dwarsbinding* staat voor de lossere, ‘dunne’, banden tussen individuen die deel uitmaken van verschillende clusters; ze zijn van speciaal belang, omdat ze mensen in contact brengen met grotere netwerken (Granovetter 1973) en zijn daarom een bron van vernieuwing. Sociale netwerken die bestaan uit losse banden tussen een groot aantal individuen bieden bovendien een grotere kans op een brede burgerbetrokkenheid dan kleine netwerken met sterke banden

(Van Rossem en Baerveldt 2005; Verhoeven 2009: 87). *Bovenbinding* doelt op de hiërarchische verbanden die in de verzuilde samenleving de overbrugging (*bridging*) van 'onderliggende' gemeenschappen vormden (Putnam 2000), maar die ook – in een sterk gewijzigde vorm – in de netwerksamenleving vereist zijn om tot evenwichtige besluitvorming binnen en tussen clusters te kunnen komen. En ten slotte is er de *tegenbinding* tussen burgers die niets met elkaar hebben anders dan een belang bij een civiele, 'fatsoenlijke', invulling van hun samenleving: het zijn toevallige banden waarbij vooral de meest geïsoleerde burgers soms een helpende hand moet worden geboden (zie ook Brandsen et al. 2010).

In de netwerksamenleving is voor de meeste burgers het aantal samenbindende verbanden afgenomen ten opzichte van het aantal dwarsverbindingen. Door de vernetwerking is ook het relatieve belang van de hiërarchische bovenbinding afgenomen: naast betrokkenheid via het overheidskanaal of de meer geformaliseerde belangenbehartigers, staat een steeds groter aantal alternatieve wegen open om eigen doelen na te streven. Voor individuele of groepen burgers is het daarom minder duidelijk hoe zij hun belangen kunnen behartigen of uiting kunnen geven aan hun betrokkenheid.

In een verdichte samenleving is ook het aantal toevallige banden groter. Mede door het afnemende belang van samenbinding, met de daarbij behorende sociale controle, is de kans op niet-civiele botsingen groter; onfatsoen in de openbare ruimte vormt op dit moment een terugkerende klacht van burgers. Dit is niet op te lossen met het stimuleren van meer samenbinding, maar juist door een betere invulling van de tegenbinding. Anders dan veelal wordt aangenomen hoeft de toenemende complexiteit niet noodzakelijkerwijs te leiden tot maatschappelijke instabiliteit en spelverruwing. Uit de wisselwerking tussen individuen ontwikkelen zich in het algemeen nieuwe spelregels – zogenoemde emergente normen (Fowler en Christakis 2009: 26) – die elk van de spelers beheerst. Spelers veranderen hun gedrag zodanig dat hun kansen op overleven of succes worden vergroot – door leren of evolutie (Mitchell 2009: 12). Iedere gemeenschap kent vaak ongeschreven omgangsregels die pas echt duidelijk worden als men zich er niet aan houdt. Wie in de netwerksamenleving wil overleven zal zich de nieuwe spelregels eigen moeten maken.

De nieuwe omgangsvormen tekenen zich het meest zichtbaar af op internet, de sociale en mobiele media (RMO 2011). Net als in de fysieke wereld verschilt het van *community* tot *community* wat acceptabel gedrag is en wat niet, maar er zijn wel degelijk beleefdheidsnormen waar men zich aan dient te houden. De grootste zonde binnen een *online community* is bijvoorbeeld niet de schending van eigendomsrechten, maar van normen over het geven van 'credit': mensen willen erkend worden vanwege hun bijdrage (Shirky 2010: 91). Een typische internetregel: je mag je wel voordoen onder een andere naam, maar je mag je niet op hetzelfde

forum verschillende namen aanmeten. Onderzoek toont een groot ‘zelfreinigend’ vermogen aan op Nederlandse discussiefora (Meijer et al. 2008; Meijer et al. 2009). Veel fora hebben bijvoorbeeld duidelijke spelregels over welke bijdragen wel of niet worden geaccepteerd. Mensen fungeren vrijwillig als moderator en plaatsen reacties waarin ze aangeven dat een bepaalde opmerking niet gepast is, of ze participeren niet langer waardoor een ontsporende discussie met een goede kans doodbloedt. De nieuwe omgangsvormen stellen ook nieuwe eisen aan grote instituties zoals de overheid die hun positie vis à vis gebruikers moeten herbepalen. Beleidsmakers kunnen daarvoor in de les gaan bij de kampioenen onder de internetondernemers. Beter dan hun concurrenten blijken zij immers in staat om in te spelen op zowel het technische ICT-aanbod als de behoeften en kwaliteiten van gebruikers. Hun ‘formules’ zijn van een grote eenvoud, maar bevatten ook een waarschuwing: wat gisteren *state of the art* was, is dat morgen met een goede kans niet meer (box 5.1).

Box 5.1 Omgaan met netwerken

De nieuwe omgangsvormen van internet hebben hun weerslag op vraag en aanbod van commerciële producten en diensten. In een omgeving die wordt gekenmerkt door snelle technologische ontwikkeling volgen succesvolle bedrijven elkaar binnen enkele jaren op, omdat de ‘winnaars’ van het eerste uur niet snel genoeg bijleerden. De traditionele pc-makers lieten de tablets links liggen, omdat ze niet meer konden concurreren met het goedkope aanbod van onder andere Amazon. Nokia verloor als kampioen van de mobieltjes in rap tempo marktaandeel aan de iPhone van Apple. Yahoo, Ilse en andere zoekmachines werden verdrongen door Google.

Wat kunnen beleidsmakers leren van de winnaars? Uit de snelgroeijende managementliteratuur op dit gebied komen vier lessen naar voren: beweeg mee, vertrouw het publiek als producent, probeer en corrigeer, en houd het eenvoudig.

Beweeg mee. Succesvolle ondernemers bieden hun klanten een platform waarop zij zelf inhoud geven aan hun eigen behoeftes. Zonder bezoekers zouden Facebook en Hyves lege websites zijn. Iedereen kan apps maken voor de iPhone. Op de vraag “Hoe kunnen we een community als die van jou starten?” antwoordde de oprichter van Facebook, Mark Zuckerberg: “You can’t.” Je kunt geen community starten, communities ontstaan en daar moet je je bij aansluiten (Jarvis 2009).

Niet alle beleidsmakers zijn goed in het meebewegen. Op de site van het RIVM stond begin 2009 keurig uitgelegd waarom de inenting tegen baarmoederhalskanker voor tienermeisjes belangrijk was. Adviseur sociale media Erwin Blom besluit zijn boek over communities met een hartenkreet hierover: “Maar komt die doelgroep op die site? Nee, natuurlijk niet. Zo kon op Hyves het verhaal over de gevaren van inenting zich als een lopend vuur verspreiden. Het RIVM mengde zich niet in het gesprek op de plaats waar het gevoerd werd. Met als gevolg een lage opkomst van tieners” (Blom 2009: 172).

Vertrouw het publiek als producent. Succesvolle internetbedrijven laten gebruikers meeproduceren (Schäfer 2008). Google bedenkt niet zelf wat de belangrijkste zoekresultaten zijn, maar vertrouwt voor het bepalen van de volgorde van de zoekresultaten op andere websites en op gebruikers. Amazon nodigt klanten uit om boeken te beoordelen. Grote groepen mensen kunnen via het net samenwerken aan een enkel product; internetencyclopedie Wikipedia en besturingssysteem Linux zijn daarvan voorbeelden (Tapscott en Williams 2008; Tapscott en Williams 2010: 27).

Internet biedt langs deze weg nieuwe kansen voor burgerbetrokkenheid (Noveck 2009). Kleine of verspreide 'doelgroepen' kunnen door crowdsourcing wel worden bereikt. Maar vooral burgers kunnen worden geactiveerd, omdat ze dat zelf willen. Steeds meer mensen vullen hun vrije tijd met sociaal e-contact (Shirky 2010; Benkler 2006: 60). Dat beperkt zich niet tot het delen van filmpjes met amusementswaarde: e-vrijwilligers dragen ook bij aan het oplossen van wetenschappelijke en technische problemen via sites als InnoCentive, Polymath, en foldit (Nielsen 2012). Als beleidsmakers een miniem deel van die inzet kunnen aftappen (Shirky 2010: 97), kan een enorme opbloei van het vrijwilligerswerk worden verwacht.

Probeer en corrigeer, zo nodig, achteraf. In plaats van vooraf alles uit te denken en te controleren gaan koplopers als World of Warcraft, LinkedIn en Marktplaats aan de slag en corrigeren continu op basis van gebruikersinbreng. Onlineproducten en -diensten zijn dus nooit 'af'; een onvoltooid product nodigt ook uit tot meer betrokkenheid van het publiek dan een 'finaal' ontwerp (Blom 2009: 114). De meeste experimenten mislukken, maar juist dat is de kracht van internet: de kosten van mislukkingen zijn immers laag en in een snel veranderende omgeving kunnen 'fouten' ook snel worden hersteld (zie bijvoorbeeld Tapscott en Williams 2008; Shirky 2008: 233). Het is dus voordeliger om duizend bloemen te laten bloeien en na afloop de successen extra pokon te geven dan om van tevoren een keuze te maken en daarop te wedden. Nieuwe initiatieven leren daarbij van eigen mislukkingen en van de mislukkingen van anderen (Brafman en Beckstrom 2006: 59-63). Internetbedrijven kennen daardoor een steile leerkromme: wie niet meedoet, loopt al snel een enorme leerachterstand op (Shirky 2008).

Het achteraf corrigeren in plaats van vooraf controleren staat haaks op de logica van veel traditionele organisaties, waaronder de overheid. Beleidsmakers zijn veelal bevreesd voor de verruwing op het net. De ervaring leert echter dat gebruikers zelf waarschuwen voor misstanden. Op YouTube bijvoorbeeld kan eenieder een video uploaden, maar die video heeft wel een knop waarmee kijkers hem als ongepast kunnen markeren. Pas na zo'n alarm gaat iemand namens YouTube er naar kijken en wordt het eventueel offline gehaald. Blijvende verruwing leidt tot de versnelde aftocht van 'normale' gebruikers en wordt daarom meestal ook door de initiatiefnemers met kracht tegengegaan.

Houd het eenvoudig. De gebruikers staan voorop en maak – met hun behoeften en kwaliteiten in je hoofd – de dingen niet ingewikkelder dan nodig, vereenvoudig zoveel mogelijk (Jarvis 2009: 20). Hoewel Google veel geld zou kunnen verdienen met het verkopen van advertenties op de homepage, is de eerste pagina bijna helemaal wit en bevat alleen de noodzakelijke informatie.

Innovatieve doorbraken zijn bijna onveranderlijk het gevolg van vereenvoudiging vanuit het gebruikersperspectief (Christensen et al. 2006; Christensen et al. 2008). Producten werden zo ingewikkeld dat ze als het ware door hun hoeven zakten. Ontwerpers bedachten steeds nieuwe toeters en bellen die in de dagelijkse praktijk voor slechts enkele gebruikers van nut waren. De overgrote meerderheid was technisch overvraagd en betaalde te veel. Dat ging goed totdat 'iemand' – vaak een nieuwkomer die geen positie te verdedigen had – een aanmerkelijk goedkoper alternatief in de markt zette. Doordat dit product massaal werd aangeschaft, stortten miljoenen grijze cellen zich op de uitdaging en passeerden ze de originele kampioenen.

Onduidelijke clusters

Niet alleen zijn de relaties tussen individuen en groepen minder helder, de clusters zelf zijn ook minder herkenbaar. Beleidsmakers zijn vrij snel geneigd te denken in termen van de woonomgeving van mensen; zo kenmerken activiteiten op de velden van beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie zich voornamelijk door een buurt- of dorpsgerelateerde aanpak. Maar andere omgevingen worden steeds belangrijker, bijvoorbeeld vanwege sterk toegenomen internetgebruik, langduriger opleidingen, meer vrije tijd en – zwaar onderschat – door de massale toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt. De buurt is voor veel mensen simpelweg niet de omgeving waar ze zich het meest mee verbonden voelen (Linders 2010: 44-48). Door hun veelheid en ook door de beperkte aansluiting bij de traditionele geografische opzet van het openbaar bestuur, zijn clusters minder makkelijk te herkennen dan voorheen.

De clusters zijn ook dynamischer dan voorheen. Zeker als de gemeenschappelijkheid op basis waarvan een cluster zich heeft geformeerd van 'tijdelijke' aard is, zoals het ongenoegen over een bepaalde ontwikkeling, kunnen er grote schommelingen ontstaan in de omvang en dichtheid van een cluster. Politiek actieve jongeren zijn bijvoorbeeld betrokken bij een onderwerp, maar verbinden zich minder makkelijk voor langere tijd aan een specifieke cluster. Ze wisselen makkelijk van favoriete organisatie, waardoor een voorheen zeer actieve cluster plotseling 'droog' kan vallen (Olsson 2008).

Dit alles leidt tot een samenleving van deels overlappende clusters die voortdurend veranderen van samenstelling en omvang. Dat maakt het voor individuele burgers weliswaar onoverzichtelijker, maar vergroot tegelijk de collectieve veerkracht die wordt bepaald door de aanwezigheid van een veelheid aan mogelijke betrokkenheidsroutes. Beleidsmakers, maar ook burgers, zien zich niet zo snel voor één gat gevangen, omdat er aanzienlijk meer wegen zijn 'die naar Rome leiden': *"There is more than one system of coping – when one system is impacted the other systems help with continued functioning. The greater the redundancy [WRR: through overlapping social networks], the more resilient the system"*

(Sapirstein 2006). Indien echter al die routes tegelijk worden gebruikt, kan dit ten gevolge van conflicterende signalen binnen een systeem leiden tot zogenoemde *complexity catastrophes* (Beinhocker 2006). Een voorbeeld is de patstelling die kan ontstaan tussen de uitkomsten van een interactief beleidsproces tussen ambtenaren en burgers en het formele besluitvormingsproces.

Weer zijn de kansen niet gelijk verdeeld binnen de samenleving. De toerusting van burgers verschilt; het maakt uit of je als betrokken burger iemand kent die een ‘brief kan schrijven’, of iemand kent binnen de gemeenteraad. Als minder toegeruste burgers bovendien onderdeel zijn van hechte clusters met weinig dwarsverbindingen naar grotere netwerken, zullen zij minder goed voor hun belangen kunnen opkomen. Ze zijn dan sterk afhankelijk van goede externe verbinders voor hun toegang tot relevante netwerken. In termen van onze betrokkenheidsstijlen: de kans dat clusters van Volgzaam en Critici overlappen met invloedrijke clusters is kleiner dan bij clusters waar hoofdzakelijk Pragmatici en Verantwoordelijken deel van uit maken.

5.3.2 SLEUTELROL VOOR TREKKERS EN VERBINDERS

Cruciaal voor het functioneren van netwerken zijn de dwarsbindingen tussen verschillende clusters. De knooppunten die deze verbindingen tussen verschillende clusters leggen, zijn zowel de kracht als de zwakte van netwerken. In ons veldwerk kwamen we vele mensen tegen die deze belangrijke functies vervulden: de trekkers en de verbinders.

Trekkers

In ons veldwerk kwam voortdurend het belang aan de orde van trekkers die clusters kunnen bewegen in de richting van grotere burgerbetrokkenheid. Ze nemen vele vormen en gedaanten aan, uiteenlopend van de alledaagse doeners met eenmalige buurtinitiatieven tot de oprichters van ngo's en sociale ondernemingen. Ze zijn ook de klokkenluiders die aan de bel trekken indien in hun ogen zaken fout gaan of onrecht te groot wordt. En in bijzondere gevallen – ons veldwerk biedt daarvan illustraties en ook Sunstein (2003: 46 e.v.) wijst erop – zijn dergelijke trekkers zelfs bereid om maatschappelijke normen en wetten te overtreden (zelfs als ze weten daarvoor te worden gestraft) indien een ‘afwijkende subcultuur’ hen daarvoor hogelijk belooft (bewondering, status). Trekkers steken een grote hoeveelheid tijd en energie in een onderwerp, doel of missie. Ze creëren de structuren en processen en bewaken de integriteit van hun cluster: de spelregels die binnen clusters altijd nodig zijn. Hun onderscheidende kracht ligt in hun volharding: het zijn monomanen met een missie, zoals managementgoeroe Peter Drucker het ooit uitdrukte. Hun attitude en resultaatverwachting kunnen een hele groep op een ‘hoger plan’ brengen. Niet alleen hun volharding, maar ook de aantrekkingskracht die deze trekkers hebben op anderen, maakt hen waardevol

voor de groep. “Popularity breeds popularity” (Koch en Lockwood 2010: 187). Wie veel contacten heeft, heeft een grotere kans op nog meer waardevolle contacten. Het is de ‘centrality premium’: geld, respect en contacten (Fowler en Christakis 2009: 299).

Trekkers steken hun nek uit en velen, vooral spelers op internet, betalen daarvoor de prijs. Ze begonnen met een belofte van communicatie: door het wegvallen van het onderscheid tussen communicatietechnologie (één op één) en uitzendtechnologie (*broadcast*: één op velen) was wederzijdse communicatie van velen met velen mogelijk. Maar in plaats van technologische grenzen zijn sociale grenzen nu een beperking geworden. Hierdoor krijgen de supertrekkers op Facebook, Twitter, Hyves, blogs en websites, voornamelijk een uitzendfunctie en kunnen zij de tweerichtingsfunctie niet voldoende waarmaken. Het is de kritiek die politici met een Hyvespagina of een Twitteraccount krijgen. Het gevaar hiervan is dat er geen terugkoppeling meer plaatsheeft tussen de zender en de ontvanger, en de zender losgezongen raakt van zijn eigen achterban. Opeens haken alle volgers af, er valt niets meer te trekken.

Ook in fysieke netwerken zien we dat de sleutelpositie die dergelijke trekkers innemen van kracht om kan slaan naar zwakte: de geweldige wethouders, bestuurders of procesmanagers die zoveel ‘ballen in de lucht’ moeten houden dat zij nergens meer tijd voor hebben. Hun enthousiasme gaat met hen op de loop en ze nemen soms onverantwoorde risico’s, vullen bijvoorbeeld – deels gedwongen door de onzekerheid van de projectencarrousel – het ene financiële gat met het andere. Hun gedrevenheid en kennis dulden soms ook weinig tegenspraak. En uiteindelijk gaan ze, tot verdriet van velen en opluchting van enkelen, aan hun eigen succes ten onder.

Verbinders

Verbinders vormen de brug tussen de dichtere clusters en het grote open netwerk. Zij hebben een belangrijke functie bij wat netwerktheoretici het fenomeen van de ‘kleine wereld’ noemen: mensen uit verschillende netwerken zijn verbonden via een beperkt aantal contacten van kennissen en kennissen van kennissen. Hoewel in eerste instantie verondersteld werd dat het vooral mensen met veel contacten waren die een brug vormden, blijkt uit recenter onderzoek dat het fenomeen van de ‘kleine wereld’ even goed werkt via ‘gewone’ mensen met een gemiddeld aantal contacten (Watts 2011: 82-91).

Het bestaan van verbindingen tussen verschillende clusters is een normaal verschijnsel: eenieder is op enigerlei wijze actief in meerdere clusters, uiteenlopend van familie of buurt via opleiding en werk naar recreatie, al dan niet virtueel. De kracht van de verbinders ligt in hun ‘meertaligheid’: ze voelen zich op hun gemak in meerdere clusters en kunnen die met elkaar in contact brengen. Daarmee

wordt de potentiële bron van hulptroepen zowel in omvang als in diversiteit vergroot. Willen mensen iets nieuws leren, dan moeten ze het vaak ‘op afstand’ van het eigen, vaak naar binnen gerichte cluster zoeken. We zagen in ons veldwerk dat de trekkers van een burgerinitiatief of protestactie hun kennis over een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld industrieel erfgoed in Amersfoort of hostels in Utrecht of Den Bosch, wisten te vergroten door zich te verbinden met clusters waar die kennis aanwezig was.

Via verbinders zijn ook minder toegeruste of achterblijvende clusters eenvoudiger te bereiken. Wie de verbinder weet te bereiken, bereikt indirect de veel grotere achterliggende groep: beleidsmakers gaan niet rechtstreeks op zoek naar bijvoorbeeld moskeebezoekers in een buurt en benaderen niet alle voetbalsupporters of dorpsbewoners individueel, maar benaderen een moskeebestuurder, een supporterscoördinator of de voorzitter van het dorpsoverleg, die sneller en met meer overtuigingskracht zijn of haar ‘achterban’ kan bereiken.

De sleutelpositie van de verbinders is zowel een kracht als een zwakte van netwerken. Volgens Peeters et al. (2010) is de ‘tussenfunctie’ die verbinders vervullen per definitie spanningsvol, omdat ze botst met de verschillende logica’s van de te verbinden clusters: zoals de logica van beleidsmakers en de logica van (groepen) burgers. Verbinders die te veel ‘ingezogen’ worden door de overheid (geïnstitutionaliseerd worden) verliezen de aansluiting met hun natuurlijke achterban. Verbinders die te los komen te staan van beleidsmakers, krijgen niets meer voor elkaar. Dit geldt voor externe verbinders (wijkmanagers, wijkagenten, buurtconciërges die vanuit een gemeente, de politie, of een wooncorporatie het contact onderhouden met burgers), maar ook voor interne verbinders: de vertegenwoordigers van een groep burgers die vanuit die groep het contact onderhoudt met beleidsmakers en bestuurders. Als zij te weinig begrip tonen voor de beleidslogica, is de kans op een constructieve samenwerking klein. De verbinders die wij in ons veldwerk tegenkwamen, waren zich zeer bewust van deze spanning. Als een verbinder of een rugdekker wegvalt, wordt de verbinding tussen de clusters kwetsbaar. Rugdekking voor hun ‘ongepaste’ gedrag is daarom een absolute noodzaak.

5.3.3 LANGE STAART: SCHEVE VERDELING MET SUBCULTUREN

Weinigen participeren veel en velen participeren weinig. Deze conclusie van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB 2004) werd steeds weer bevestigd in ons veldwerk. Een klein aantal actievelingen trekt de kar, velen zijn bereid om af en toe de handen uit de mouwen te steken, maar de meesten zijn passieve deelnemers. De voetbalsupporters van ADO Den Haag omvatten bijvoorbeeld een ‘harde kern’ van zo’n 400 man die nog fanatiekere inzet betoont dan de paar duizend ‘normale’ tribuneclanten, de thuiszitters nog buiten beschouwing gelaten. Ook de aanhang van politieke partijen en veel ngo’s wordt gekenmerkt door een kleine binnencir-

kel met daaromheen regionale ‘baronnen’ en op nog grotere afstand de loyale, maar niet erg actieve achterban.

Dit patroon is nog veel zichtbaarder in de wereld ‘online’. Een klein aantal clusters doet ertoe en veel clusters doen er niet toe (Barabási en Albert 1999; zie ook Koch en Lockwood 2010: 183-184). De meeste bijdragen aan Wikipedia worden bijvoorbeeld geleverd door een klein deel van de bezoekers; slechts twee procent van alle bezoekers draagt bij (Shirky 2008: 125; Anderson 2006). De meeste websites, blogs of YouTube-filmpjes worden niet of nauwelijks bekeken, een klein aantal krijgt veel bezoekers. De meeste Twitterberichten gaan onopgemerkt voorbij, een klein aantal genereert aandacht en tumult.

Dat zet beleidsmakers veelal op het verkeerde been. Over het algemeen zijn ze, als het gaat om grote aantallen, geneigd te denken in normale verdelingen, waarbij ongeveer evenveel waarnemingen groter of kleiner zijn dan het gemiddelde. Een beperkte steekproef uit zo’n normaal verdeelde groep is voldoende om het gemiddelde van de groep te bepalen. Echter, verdelingen in netwerken kunnen beter beschreven worden met een machtsfunctie: de meeste bijdragen zijn kleiner dan het gemiddelde. Dat betekent dat een kleine groep mensen de grootste betrokkenheid aan de dag legt en de rest weinig doet. Hoe groter het netwerk, des te groter het verschil tussen de uitersten: hoe groter de vereniging, des te groter ook het verschil tussen de bijdrage die geleverd wordt door het meest fanatieke lid en de bijdrage die geleverd wordt door het minst zichtbare lid. Die scheve verdeling gaat niet alleen op voor wat mensen doen, maar ook voor wat mensen denken, vinden, en hoe zij hun belangen nastreven. En hoe groter het netwerk, des te groter de verscheidenheid aan meningen en belangen. Dit betekent bijvoorbeeld dat de meest geventileerde mening nog steeds de mening is die door een minderheid wordt gedeeld. De meerderheid heeft echter géén eenduidige mening. Zo kan het zijn dat de partij die bij de verkiezingen de grootste wordt, geen meerderheid van de stemmen heeft gekregen. Die meerderheid heeft niet op de grootste partij gestemd, maar op verschillende andere partijen. Het is een illusie te verwachten dat iedereen op dezelfde manier meedenkt en meedoet.

Ditzelfde principe gaat ook op voor de netwerken zelf; hoe groter het netwerk, des te meer kleine deelnetswerken, in onze terminologie clusters, er in een netwerk aanwezig zijn. Het kleine Friese dorp Hitzum, met ongeveer 250 inwoners, kent een bloeiend verenigingsleven met een goede twintig verenigingen. Het veel grotere, maar eveneens vrij besloten Volendam, met zo’n 22.000 inwoners, telt echter – vanzelfsprekend – veel meer verenigingen met een veel grotere variëteit. Het makkelijk te onderzoeken internet biedt een nog kleurrijkere staalkaart van diversiteit van clusters. De combinatie van de scheve verdeling binnen netwerken en hun fragmentatie wordt in internetjargon de lange staart (*long tail*) genoemd. Als een cluster voldoende schaal bereikt, vormen zich in de lange staart kleinere

subgroepen met specifieke gemeenschappelijke belangstelling of belangen. Traditioneel waren de transactie- en productiekosten van informatie om deze miniclusters te 'bedienen' hoog en de kans dat mensen elkaar vonden bovendien klein. Via internet zijn die drempels scherp teruggebracht.

In de schaduw van de supertrekkers (*superstars*) hebben veel relatief kleine minitrekkers in die lange staart voldoende aantrekkingskracht om iets te kunnen betekenen. In de commerciële markt vormen hun clusters door hun 'vindbaarheid' commercieel interessante doelgroepen. Hetzelfde principe gaat ook op voor 'kleine' onderwerpen waar mensen zich voor willen inzetten. Zo zijn de mogelijkheden voor patiëntenverenigingen rond zeldzame ziektes, zoals in ons veldwerk Metakids en de CMWP³ sterk toegenomen. En ook petitie.nl maakt gebruik van de lange staart onder zijn ruwweg twee miljoen potentiële 'ondertekenaars'. Een zeer divers scala aan petitie rond relatief kleine belangen of standpunten weet via het grote, los samenhangende internet meer en gemakkelijker steunbetuigingen te verzamelen.

5.3.4 VEENBRANDFENOMEEN ALS UITING VAN DYNAMIEK

De verspreiding van ideeën en gedrag gaat in een netwerksamenleving een stuk sneller, via de bovengenoemde verbinders, dan in een samenleving die bestaat uit geïsoleerde clusters. Een netwerk ontwikkelt zich soms snel en onvoorspelbaar. Beleidsmakers kunnen verrast worden door een opblazende discussie uit een bekend netwerk, maar ook door een geheel nieuw of 'ondergronds' cluster. Netwerken worden bovendien gedreven door conformisme. Eerder verwezen we al naar de mislukte vaccinatiecampagne en de opwellingen van collectief stemgedrag zoals in Volendam, denk ook aan het EU-referendum. Ook de grootschalige manifestaties van collectieve rouw- of vreugdeverwerking en mediahypes vormen voortdurende illustraties.

Dit zijn we het 'veenbrandfenomeen' gaan noemen: het schijnbaar plotseling opblazen of doven van een hype, een protest of actie. Achteraf is meestal vrij 'eenvoudig' te benoemen waar de onvrede of de crisis vandaan kwam, maar dit betekent niet dat het moment, de vorm, de plaats en de heftigheid van de brand te voorspellen was (Watts 2011). Het verwijt aan beleidsmakers – 'dat hadden jullie kunnen weten' – is begrijpelijk, maar onterecht. Het 'olievlekmodel' – één bron van langzaam uitdijende 'vervuiling' – gaat voor veel opblazende protesten en sociale bewegingen eenvoudig weg niet op. Sociale bewegingen zijn volgens Justus Uitermark (2011: 165) samenklontering – clusters – van actoren met verschillende kenmerken en achtergronden. Ook de burgerrechtenbeweging, de feministen en de neonazi's hebben geen formele leiders, toegangseisen of lidmaatschap. Al deze bewegingen kunnen worden begrepen als complexe systemen van met elkaar verbonden, maar relatief autonome elementen waarvan de dynamiek

geen uitgestippeld plan volgt. Zo kenmerkt de internetactiebeweging Anonymous zich doordat (a) de beweging geheel bestaat uit open en collaboratieve netwerken, en (b) groepsbelang en ideologische positie die alle deelnemers verbindt afwezig zijn. Voor zover zich ideologische en organisatorische lijnen aftekenen, komen die voort uit een evolutionaire dynamiek.

Hoe doven dergelijke veenbranden uit om – soms – later en op een andere plaats en manier weer op te laaien? De theorie is eenvoudig: een lopend vuurtje kan worden gedoofd, maar ondergronds kan het vuur voortbestaan en plotseling weer opblaaien. Vuur dooft als de brandstof op is, door koeling of als zuurstof ontbreekt. Zo kunnen ook onze veenbranden doven. De eerste en meest voor de hand liggende daarvan is vermoeidheid. Na een veenbrandprotest of -actie heeft men er ‘even geen zin meer in’. Mensen moeten weer aan het werk, hebben tijd nodig om zich weer op te laden voordat ze aan een nieuwe actie kunnen beginnen. De ondergrondse netwerkstructuur is nog wel aanwezig, maar de energie om het netwerk te mobiliseren is even op. Het is ook denkbaar dat een mode dooft wanneer ‘iedereen’ meedoet en een uitingsvorm niet meer onderscheidend is (Gladwell 2000). Deelnemers van Anonymous haakten ook af vanwege irritatie over de toestroom van *newfags* en *morfags* zonder technische kennis: een beetje *hacker* wil niet verkeren in het gezelschap van ‘amateurs’ (Uitermark 2011: 165).

Een andere analogie voor onze veenbrand is die van het virus. Een epidemie, maar ook een pandemie – een epidemie op wereldwijde schaal – komt tot stilstand wanneer er in de bevolking genoeg antistof is gevormd zodat een ziekte geen nieuwe ‘slachtoffers’ vindt (Lilienfeld en Stolley 1994; Barker et al. 1997). Vooral wanneer onder de bevolking in een bepaalde omgeving in het geheel geen antistoffen aanwezig zijn, is de ingebouwde bescherming gering en kan de schade groot zijn. De vergelijking met maatschappelijke cascades dringt zich op. Relatief homogene gemeenschappen – bijvoorbeeld sterk ideologisch gedreven of beperkt toegeruste groepen – zijn op bepaalde terreinen nauwelijks blootgesteld aan externe invloeden. Daardoor kan zich een sterke groepsidentiteit ontwikkelen die makkelijk is aan te boren voor vormen van actiegerichtheid. Is het ook zo dat een dergelijke sociale cascade dooft wanneer er genoeg maatschappelijke antistof ontstaat? Veenbranden creëren soms nu al hun eigen tegenbeweging, zoals #riotcleanup (burgers die zich via twitter organiseerden om de straten schoon te maken na de rellen in het Verenigd Koninkrijk).

Valt ook te begrijpen hoe een veenbrand op een later tijdstip weer opblaait? Om in onze brandmetafoor te blijven: een brand kan weer opblaaien indien door veranderende omstandigheden brandstof, zuurstof en hitte weer beschikbaar komen. En een virus kan weer tot ziekte leiden indien het door mutatie resistent is geworden voor bestaande antistoffen en dus om nieuwe antistoffen vraagt. Vanzelfsprekend gaat onze vergelijking mank waar het betreft de smeulende vuurtjes en de antistof-

fen: we bestudeerden immers geen fysieke, maar veeleer sociale grootheden. Maar de metafoor maakt wel begrijpelijk waarom activisme leidt tot meer activisme. Mensen vormen banden in een netwerk en wanneer een veenbrandinitiatief wegzakt, dan *“those same people find ways to work together to form the next wave of social activism around new causes, often creating new organizations and new coalitions”* (Alexander Kunz 2009: 25).

* * *

We speurden naar de drijfveren en voorwaarden voor individuele betrokkenheid: uitdaging en toerusting. Indien de twee samengaan, kan betrokkenheid opbloeien. Is de toerusting te klein, dan dreigt overvraging; is de uitdaging te gering, dan dreigt verveling. Burgers handelen zelden alleen, maar maken deel uit van een of meerdere groepen. Groepen kennen een geheel eigen dynamiek waar beleidsmakers effectief mee om moeten – leren – gaan. In de complexe, vernetwerkte samenleving worden de uitdagingen rondom burgerbetrokkenheid nog groter. Het sterk groeiende aantal verbindingen, het ontbreken van heldere structuren en hiërarchie, onheldere en soms onherkenbare relaties tussen burgers maken dat beleidsmakers niet langer kunnen voortbouwen op bewezen methodes. Een andere aanpak is wenselijk; een aanpak die slim inspeelt op de onzekerheden, maar ook de veerkracht en de kansen weet te benutten.

NOTEN

- 1 Wij lieten ons inspireren door verschillende modellen uit de psychologie zoals het *flow-model* van Csikszentmihalyi (1990, 1996) en het *ecological model* van Lawton (1986, 1973) en Nahemow (2000). In vervolg op Kurt Lewin, een van de grondleggers van de sociale psychologie, gaan deze modellen ervan uit dat het gedrag van mensen voornamelijk kan worden verklaard met twee typen factoren: persoonlijke en omgevingsfactoren. De persoonlijke factoren gaan over behoeften en de toerusting om in deze behoeften te kunnen voorzien. De omgevingsfactoren gaan over de uitdagingen die de sociale omgeving stelt aan het individu.
- 2 Voor een meer gedetailleerde toelichting van de onderzoeksgegevens van Motivac-tion zie bijlage A.
- 3 Contactgroep Myeloom en Waldenström Patiënten, voor patiënten met de ziekte van Kahler.

6 NIEUWE GENERATIE DOE-DEMOCRATIE

Burgerbetrokkenheid vereist een geloof in de veerkracht van een vernetwerkte samenleving, met de bijbehorende ruimte voor burgers – trekkers en verbinders voorop – die elkaar vinden in steeds effectievere samenwerkingsverbanden. Juist de veelheid en overlap van dergelijke initiatieven en kanalen voor betrokkenheid resulteert in een ‘energieke samenleving’, zoals Maarten Hajer (2011: 9) die noemt: een samenleving van mondige burgers en met een ongekende reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit.

Het is een mooi ideaal, maar ook een ontregelend perspectief voor beleidsmakers. In een chaotischer omgeving weten ze zich binnen de kaders van de representatieve democratie belast met blijvende verantwoordelijkheden als formele spelregelbepaler en -bewaker en ultieme conflictbeslechter. ‘Wat burgers belangrijk vinden’ is bovendien, zeker in de netwerksamenleving, niet eenduidig en in sommige gevallen zelfs conflicterend (WRR 2006: 30). Politieke besluitvormingsprocessen moeten – bouwend op verschillende waarden en visies over de samenleving – resulteren in een evenwichtige afweging van belangen, bescherming van de meest kwetsbare mensen en waarden, en stimulering dan wel afremming van specifieke maatschappelijke ontwikkelingen. Het is een formidabele uitdaging om de resulterende spanningen, conflicten en groepstegenstellingen zodanig te reguleren dat destructieve en gewelddadige krachten worden afgeremd (Schuyt 2009: 45).

Over een periode van vele jaren hebben beleidsmakers de handschoen van die ‘overkoepelende verantwoordelijkheid’ met inzet opgepakt (WRR 2012: 137-139). Toch overheerst onder burgers een gevoel van onbehagen waar het betreft burgerbetrokkenheid – de ultieme bouwsteen van de levende democratie. Ook beleidsmakers ervaren een ongemak: ondanks de inspanningen wordt de afstand tussen ideaal en werkelijkheid groter. En waar het ideaal aan de horizon verdwijnt en de institutionele rek zijn grenzen nadert, kan alleen een fundamentele koerswijziging de democratie ‘levend’ houden.

In kort bestek gaan we nader in op de doorwerking van enkele ontwikkelingen op het speelveld van burgerbetrokkenheid en op de beperkt succesvolle aanzetten om door middel van directere vormen van democratie, als aanvulling op de representatieve hoofdvorm, meer ruimte te maken voor burgerbetrokkenheid. Om de vereiste koerswijziging te kunnen maken, is een nieuwe generatie doe-democratie vereist die bouwt op een hernieuwde invulling van binding tussen en met burgers.

6.1 ONRUSTIG SPEELVELD

Informatiestromen die snel veranderen, een middenveld waarop de posities van maatschappelijke instellingen en ngo's sterk in beweging zijn, en nieuwe vormen van betrokkenheid via koplopers in het bedrijfsleven en andersbewegingen: het is een beeld dat weinig beleidsmakers een gerust gevoel geeft.

6.1.1 ONBEHEERSBARE INFORMATIESTROMEN

Veldwerk en literatuur duiden in dezelfde richting: een levende democratie is gebaat bij een gezond tegengeluid. De eerste voorwaarde daartoe is open informatie. De traditionele informatieleveranciers, waarmee beleidsmakers intensieve relaties onderhouden, komen steeds meer onder druk te staan. 'Kwaliteitskranten' en publieke omroep moeten hun hoofdrol delen met nieuwkomers binnen de *social media* (RMO 2011). Lokale media – nog steeds van groot belang bij de informatievoorziening in de alledaagse leefomgeving (Verhoeven 2009; Van Marissing 2008: 170) – krijgen van doen met buurtwebsites en andere op de directe omgeving gerichte *online* platforms.

Het meest ontregelend is echter het toenemend belang van “*mass self-communication*” zoals Castells (2007: 248) het noemt: “*self-generated in content, self-directed in emission, and self-selected in reception by many that communicate with many.*” Kleine groepen zijn in staat om binnen de lange staart effectief informatie uit te wisselen als basis voor gezamenlijke actie. Op grote schaal kunnen zich via grensoverschrijdende netwerken echter ook massabewegingen vormen: “*The emergence of mass-self communication offers an extraordinary medium for social movements and rebellious individuals to build their autonomy and confront the institutions of society in their own terms and around their own projects*” (2007: 249).

Burgers dringen aan op de informatie die een actieve burgerbetrokkenheid kunnen voeden. Ze vragen om ‘open data’: niet alleen toegankelijk maar ook aangeboden op een gestandaardiseerde manier die gemakkelijk door software kan worden gelezen. In het algemeen stellen beleidsmakers zich behoudend op, vanuit de zorg om privacy en veiligheid (WRR 2011). Het openbaar maken van slechte cijfers over bijvoorbeeld een buurt, kan ook leiden tot verdere verloederings: ‘wie wil daar nu nog wonen?’ Beleidsmakers zijn bovendien bevreesd voor de dreiging van overvallen of cascades. Ook dat heeft zijn gronden. Op basis van zijn virtuele veldwerk verwijst Uitermark (2011) bijvoorbeeld naar de impliciete drijfveer achter Anonymous: een gedeelde aversie tegen hiërarchie en geheimhouding, in het perspectief van de ‘hacktivisten’ bij uitstek het terrein waarop overheidsinstituties uitblinken. In die zin vormt het verwante Wikileaks wellicht een voorbode van de nieuwe vormen van mediacontrole waarmee ook beleidsmakers te maken zullen hebben (zie ook Keane 2009).

“The battle standard that Anonymous follows, however, is the freedom of information. Without information, one cannot fight for any other cause. Children will remain abused if their plight remains unknown. Nations will rage wars against their own people if cloaked in secrecy. Crimes will go unpunished, victims will go uncomforted, and walls will remain undefended. As Thomas Jefferson put it, ‘Information is the currency of democracy.’ But we would go further and say that information is the life-blood of society” (AnonNews 2010).

Toch moeten beleidsmakers en bestuurders, ook in het bedrijfsleven, ervan uitgaan dat hun huidige houding ten opzichte van data en informatie in de netwerkwerksamenleving bijstelling behoeft. Ten eerste zijn er steeds meer voorbeelden die illustreren dat juist het delen van data en gegevens leidt tot creatieve oplossingen met vaak positieve economische doorwerking (Tapscott en Williams 2008). Ten tweede verdampt hun nog steeds grote informatievoorsprong op burgers op veel terreinen en slaat zelfs om in een achterstand. Een groot aantal verspreide bronnen levert, bijvoorbeeld via *crowd sourcing*, informatie die door *hackers* wordt gekoppeld. Het aantal vragers wordt zeer veel groter en kan zich effectief organiseren in gebundelde initiatieven. Het ongemak onder beleidsmakers wordt zo gevoed: traditionele informatiekanaalen stagneren, en veel informatiestromen zijn in de praktijk van een netwerksamenleving onbeheersbaar.

6.1.2 WANKEL MIDDENVELD

Het maatschappelijk middenveld wordt gekenmerkt door “een bonte verzameling van organisaties en verenigingen, instituties en verbanden waar overheidsmacht als het ware doorheen moest gaan voordat de individuele burger kon worden bereikt” (Zijdeveld 1983: 205). Sterke instituties vormden namens een achterban de ‘tegenpartij’ in het polderoverleg met beleidsmakers. Getuige ons veldonderzoek zijn hun posities onderhevig aan snelle veranderingen. Het kompas dat ze zoekende burgers van oudsher boden is minder zuiver; het kanaal voor de mobilisatie van tegengeluid is vaak verstopt.

Maatschappelijke instellingen

Burgerbetrokkenheid bij maatschappelijke instellingen kent verschillende doelen: het verbeteren van dienstverlening, creëren van draagvlak voor beleid, beïnvloeden van beleid en dienstverlening, en versterken van controle (Roetering en Verschelling 2010). Onder invloed van het *New Public Management* werd het accent sinds de jaren negentig gelegd op technocratische dienstverlening: afrekenbare doelen, *top down* managementsturing. Burgers werden aangesproken als hulpbehoevende en hulpvragende klanten en gingen zich ook zo gedragen. Door voortdurende schaalvergroting groeide ook de afstand van burgers en bestuurders/beleidsmakers. Waar de beter toegeruste burgers de weg nog vaak

weten te vinden, tasten vooral de minder toegeruste burgers in het duister. ‘Ze’ – de hoge heren van de grote instituties – zien ons niet. “Van de weeromstuit is de publieke afrekening groot, iedere keer als er een zeker ongenoegen is over de kwaliteit van het onderwijs, de toestand in verzorgingstehuizen of de leefbaarheid van de woonomgeving” (Dijstelbloem 2010).

Beleidsmakers gaan er te gemakkelijk van uit dat mensen zelf actief op zoek gaan naar ondersteuning, maar juist de meest geïsoleerde burgers beschikken niet over de kwaliteiten noch de verbinders in hun directe omgeving om de brug te slaan naar passende voorzieningen (Van Houten en Winsemius 2010: 218). Mensen, ook de meest kwetsbare, willen bovendien niet graag afhankelijk zijn van anderen, zeker niet als er geen sprake is van sterke banden of de mogelijkheid van wederdienst. Daardoor worden mantelzorgers en vrijwilligers soms overmatig belast. Veelal zoeken kwetsbare mensen hulp bij elkaar en ook dan dreigt overbelasting (Linders 2010). Zorgverlenende burgers hebben daarom behoefte aan een vorm van infrastructuur voor als het te moeilijk – zwaar, ingewikkeld – wordt.

Juist bij de dienstverleningsprocessen die het meest onder druk staan – zorg, ouderenzorg, jeugdzorg, schoolverlatersbeleid – is onvoldoende aansluiting gezocht bij burgers zelf (Geerlof 2011). Beleidsmakers en bestuurders probeerden dat recent te corrigeren. De WMO bijvoorbeeld benoemde als eerste prestatieveld sociale cohesie, met het welzijnswerk op kop om burgers te noden tot maatschappelijke participatie; de gezondheidszorg lijkt te volgen. Soms lukt dat, getuige de succesvolle maatschappelijke initiatieven op de terreinen waar maatschappelijke instellingen zich verantwoordelijk voor voelen: scholing, welzijn, zorg, veiligheid, energie en de fysieke lokale leefomgeving.

Bestuurders en beleidsmakers staan echter lang niet altijd open voor nieuwe initiatieven en er zijn vele onvolkomenheden. Zo is tegengeluid gebaat bij onafhankelijkheid, en die is, zoals bij patiëntenverenigingen met hun financiële koor-den naar de farmaceutische industrie, onvolmaakt. Ook is er te vaak sprake van een ongelijke behandeling van splintergroepen; in ons veldonderzoek maakten we kennis met schrijnende voorbeelden van ‘kleine ziekten’ die niet op het radarscherm van bestuurders en beleidsmakers verschijnen. En er is voortdurend sprake van een onderschatting van de deskundigheid van (samenwerkingsverbanden van) burgers, in de vorm van patiëntenverenigingen, bewonersgroepen, etc. Ook dat is een gemiste kans, zeker gegeven de netwerksamenleving waarin kleine groepen burgers zich steeds beter kunnen organiseren en hun potentieel ook eenvoudiger is aan te boren.

Een zinvolle beleidsparticipatie wordt blijkens ons veldwerk bovendien ondergraven door een wankele regionale samenwerking. Al ten tijde van de invoering van de WMO werd hiervoor gewaarschuwd: er is een *mismatch* tussen het toenemende

accent op gemeentelijke democratie en de regionale schaal waarop de meeste maatschappelijke voorzieningen zijn georganiseerd (Peters 2006). Een regionaal opleidingscentrum (ROC), met vijftig procent van de leerlingen van buiten de kerngemeente, kwam in financiële problemen, maar de beleidsmakers in de randgemeenten gaven niet thuis toen hun om hulp werd gevraagd. Een ander voorbeeld: de kansrijke VMBO-leerlingen in een stad werden weggezogen door naburige scholen, hierin gefaciliteerd door ijverig bouwende gemeenten. Ondanks veelvuldig overleg bleek in de praktijk weinig sprake van enige solidariteit. Dat knelt des te meer omdat in grote delen van ons land sprake zal zijn van bevolkingskrimp. Verstandige beleidsmakers – we ontmoetten ze tijdens ons veldwerk – namen het initiatief voor een hernieuwde spreiding en daarmee betere bereikbaarheid van schaarsere voorzieningen binnen een regio. Een ‘goede’ krimp kan echter niet zonder de medewerking van maatschappelijke instellingen (zie bijvoorbeeld STAMM CMO 2011).

Ngo's

In geen enkel land zijn zoveel burgers lid of donateur van ngo's als in Nederland, en hun voorlieden spreken dus met het gewicht van velen (Van Koolwijk en Pluijter 2009: 102-125); vrijwel nergens zijn ook zoveel vrijwilligers actief betrokken bij 'hun' samenleving. Op elk beleidsterrein drukt een andere 'verzameling' spelers een veelal stevig stempel op concrete beslissingen (Peters 1999). In ons veldwerk worden daarbij van verschillende zijden kanttekeningen geplaatst: ngo's zijn te afhankelijk van overheidsfinanciering of willen te graag aanschuiven aan overlegtafels op het middenveld. Daardoor dreigt voortdurend het gevaar van 'domesticering': de inkapseling van initiatief. Door hun voortgaande professionalisering verworden ze soms tot een soort ingenieursbureaus, of ze menen geen achterban meer nodig te hebben: 'alleen maar lastig'. Ten slotte draagt schaalvergroting bij tot een grotere afstand tussen voorlieden en achterban.

Ook hun democratische legitimatie vormt een blijvend discussiepunt. Het zijn vaak stichtingen zonder leden en vaak is er sprake van gecoöpteerde of benoemde bestuurders die worden gerekruteerd uit een kleine binnencirkel. Hun aanhang wordt bovendien gevormd door de lezers van de 'kwaliteitskranten', de kijkers naar de publieke omroep, de doctorandussen van Bovens c.s. (2010). Dat vertaalt zich in een aanzienlijke lacune in het 'betrokkenheidspakket' voor minder toegeruste burgers, dat sowieso onevenwichtig is ingevuld. Het ngo-veld is breed ontwikkeld waar het betreft natuur en milieu, ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten, maar de traditionele 'werkterreinen' van kerken en vakbonden op sociaal maatschappelijk gebied zijn vlekkelig heringevuld. Dat laat een aantal gaten vallen in de maatschappelijke participatie.

Er tekenen zich nieuwe actiepaden af. Mensen zijn niet langer vanzelfsprekend 'lid voor het leven', maar kiezen uit een eigentijdse menukaart van betrokkenheids-

mogelijkheden. Zeker de jongste generatie ngo's breekt daarbij met lopende tradities. Ze richt zich op eenmalige acties, vaak met grote vrijwilligersinzet en een direct beroep op 'grass roots'. Haar aanbod van maatschappelijke initiatieven vraagt om 'zelf doen' door een actieve, kortstondige inzet. De rol van de ngo-trekkers is in toenemende mate die van *organizer*: achterbannen faciliteren in het doen van hun 'ding'. De begrenzing van *civil society* vervaagt ook: in de marges is sprake van een groot aantal nieuwe activiteiten met sterke verwantschap, maar met eigen kenmerken zoals sociale ondernemingen en maatschappelijk verantwoord ondernemen, eenmalige maatschappelijke initiatieven en veenbranden, of zelforganisatie en internetactivisme (Dekker 2010).

Veel klassieke ngo's lijken zich daardoor in een spagaat te bevinden: ze moeten hun koers opnieuw uitzetten. Dat wordt er door de toenemende afstand tot beleidsmakers niet makkelijker op. Voorlieden aan beide zijden zijn weinig duidelijk over de meest wenselijke onderlinge relatie. De ngo's richten zich steeds vaker direct op de koplopers in het bedrijfsleven of op 'Brussel', en in de praktijk geldt hetzelfde onder beleidsmakers: beide partijen hebben elkaar kennelijk minder te bieden. De traditionele verbindingen op het middenveld verliezen hun waarde.

6.1.3 DIRECTERE KANALEN

Terwijl de klassieke kanalen op het maatschappelijk middenveld lijken dicht te slibben, openen zich nieuwe kanalen voor *networked individualism* (Stalder 2010): mondigere en moeilijker burgers willen een directere invloed zonder tussenkomst van bestuurders op het maatschappelijk middenveld. Twee daarvan springen in ons veldwerk en de literatuur in het oog: koplopers in het bedrijfsleven en andersbewegingen.

Koplopers in het bedrijfsleven

Maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) wordt in toenemende mate 'normaal'. De kans is groot dat Europa – en niet Amerika met zijn nadruk op *corporate social responsibility* als een kwetsbare vorm van charitatief handelen – hier de leiding zal nemen. Multinationale ondernemingen (mno's) met Nederlandse hoofdkantoren nemen mondiaal gezien een koppositie in. Ze staan hoog op beoordelingslijstjes zoals de Dow Sustainability Index. Belangrijker: hun voorlieden onderscheiden zich van hun concurrenten door een consistente koers. Ze 'overleefden' drie of vier wisselingen aan de top zonder een zichtbare verslapping van de benadering van duurzaamheid/ maatschappelijke verantwoordelijkheid. Juist die consistentie vormt een sterk signaal van de verinnerlijking van nieuwe waarden (zie ook Collins en Porras 1994).

Speciaal in de wisselwerking met mno's zijn burgers in staat om hun macht te bundelen. 'Via de band' van niet minder dan vijf markten (productenmarkt,

arbeidsmarkt, kapitaalmarkt, buurtmarkt en beleidsmarkt) zijn ze actief in hun rol als consument, werknemer, belegger, buur en betrokken burger. Aan de overzijde van de tafel zitten ondernemers: de aanbieders van producten, banen en aandelen. In de buurtmarkt dingen ze naar de gunst van hun directe omgeving die hun de *license to operate* verschaft: de *goodwill* die het verschil kan maken als er onverhoopt iets fout gaat of als er een nieuwe vergunning nodig is. Van de vijf markten wordt alleen de beleidsmarkt gedomineerd door andere spelers: kerken bijvoorbeeld en de 'sociale partners' of ngo's, maar ook politieke partijen die met hun inzet op het gebied van maatschappelijke zingeving dingen naar de gunst van burgers. Zowel ondernemers als burgers oefenen daarin direct of via belangenbehartigers invloed uit.

In de netwerksamenleving vervloeien deze vijf markten in toenemende mate. Vervuiling, kinderarbeid, 'foute' investeringen in niet-democratische landen worden afgestraft met een kopersstaking. Werknemers verwachten van hun 'bazen' goed gedrag op het gebied van mensenrechten: gelijke kansen voor vrouwen en allochtonen. Ze willen ook ruimte om – deels in de baas z'n tijd – als vrijwilliger actief te zijn ten behoeve van een 'goed doel'. Kapitaalkrachtige burgers willen groen beleggen en pensioenfondsen stellen op aandeelhoudersvergaderingen scherpe vragen over te hoge beloningen. Omwonenden protesteren tegen de bouw van megastallen, zelfs als beleidsmakers de weg daartoe hebben vrijgemaakt. Van de politiek verwachten 'we' dat die ingrijpt bij investeringen in ondemocratische landen of 'asociale' strategische ondernemingskeuzes, zoals de sluiting van een groot laboratorium. Burgers zijn in hun vervlochten en laagdrempelige netwerken zoveel wendbaarder dat ze – wanneer ze in de ene markt hun gelijk niet kunnen 'halen' – hun doelen proberen te realiseren door marktmacht te organiseren in één of meer van de andere markten (Shirky 2010: 94). Mvo wordt daardoor een concurrentiefactor: goede ondernemingen willen elkaar overtroeven, niemand wil bovenaan staan op de verkeerde lijstjes (Alexander Kunz 2009: 24).

In toenemende mate zoeken ngo's en sociale ondernemingen toenadering tot private partnerschappen die vorm kunnen geven aan een effectieve, thema-gebonden burgerbetrokkenheid. Op lokaal niveau werken 'normale' ondernemingen bijvoorbeeld samen met sociale initiatiefnemers zoals Resto van Harte of bieden zij hun medewerkers de ruimte om zich in te zetten voor 'goede doelen'. Op internationaal niveau zijn de *Forest Stewardship Council* (bosbouw), de Ronde Tafel voor Duurzame Palmolie en de *Marine Stewardship Council* (visvangst) voorbeelden van mondiale samenwerkingsverbanden. Nederland heeft zich op dit gebied ontwikkeld tot een soort mondiale proeffabriek voor de samenwerking van ngo's, mvo's en overheden. Onze milieuconvenanten genieten bijvoorbeeld brede erkenning.

Ons veldwerk illustreert wederom het ongemak onder beleidsmakers en traditionele belangenbehartigers. In woorden wordt het belang van mvo voortdurend onderschreven en worden koplopers toegejuicht, maar in de praktijk ligt hun nadruk veelal op het ‘bij elkaar houden’ van het peloton volgers en het opjatten van achterblijvers en zwartrijders. De nieuwe netwerken worden zo vanuit beleidsperspectief vrijwel zeker onderbenut.

Andersbewegingen

Beleidsmakers zien zich vaker dan tevoren geconfronteerd met andersbewegingen: lokale partijen, *single issue*-bewegingen, en massabewegingen. Het zijn de producten van de huidige complexiteitsrace: onbeheersbare maar adaptieve systemen. ‘Horizontale’ netwerken van kleine clusters ontwikkelen slagkracht door de aanhang die ze per keer voor eenmalige (*single event*) manifestaties weten te werven (zie bijvoorbeeld Rischard 2002). Ogenschijnlijk apolitieke burgers worden activist, vaak zonder enige waarschuwing in peilingen of reuring binnen bestaande middenveldorganisaties. Het zijn ‘burgers in de wachtstand’ zoals Schudson (1998: 311) hen noemt: voortdurend latent aanwezig en zich massaal en spontaan – goeddeels nauwelijks zichtbaar – organiserend indien dit nodig is (Poldervaart 2002: 17; Marres 2005; De Hart 2005). Ze stemmen – zonder tussenkomst van ngo’s en zonder overheidsbemoeienis – met hun voeten en laten zich zo gelden bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken die ze belangrijk achten, of ondersteunen trekkers die uiting kunnen geven aan hun brede onvree met macro-ontwikkelingen (In ’t Veld 2010: 63).

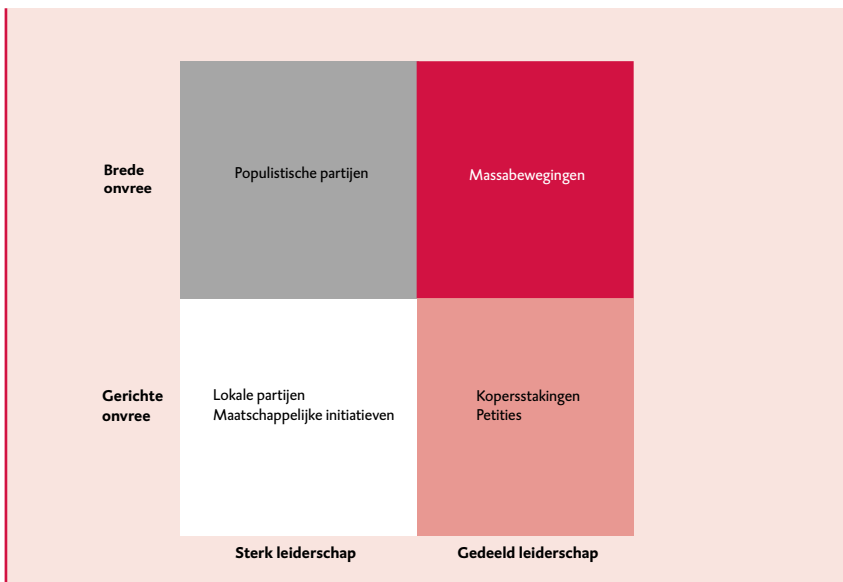
De vraag voor beleidsmakers is: kunnen ‘we’ het maatschappelijk initiatief van andersbewegingen begrijpen en hoe kunnen ‘we’ er mee omgaan? Ons veldwerk biedt een handvat. We zagen dat acties over het algemeen gedreven worden door óf een gerichte onvree rond een specifiek onderwerp (*single issue*) óf juist een brede onvree. In het eerste geval is de aanleiding concreet aan te wijzen: de bouw van ‘een megalomaan gemeentehuis’ of klimaatverandering. Na behaald succes of flop dooft de actie soms, maar er bestaat ook een kans op het beklijven van het initiatief en de uitrol naar een bredere agenda. De actievoerders van het eerste uur

Occupy is ontstaan als een klassieke veenbrand: een oproep in een tijdschrift (Yardley 2011) en een eerste tentenkamp nabij Wall Street kreeg spontaan en voor velen onverwacht navolging in vele steden wereldwijd. De beweging heeft wortels in eerdere protesten. In New York verscheen Noreena Hertz, voortrekster van de andersglobalisten ten tonele; in Amsterdam gaf oud-Kabouter en Provo-voorman Roel van Duyn acte de présence. Ook de weer opgeleefde krakersgroep was vertegenwoordigd; bestaande of sluimerende netwerken werden geactiveerd maar domineerden niet. Sommige waarnemers menen dat het hier gaat om een metamovement, een wereldwijde veenbrand die zowel de Arabische lente als de Occupy-beweging omvat (Haque 2011). Op het Beursplein herkende niet iedereen dat beeld, maar het maakte hun ook niet echt uit.

weten elkaar bij een volgende aanleiding bovendien vaak weer makkelijk te vinden en komen dan als geoefende veenbrandactivisten opnieuw in beweging. In het geval van brede onvree zijn daarentegen zowel de aanleiding als de achtergrond van de betrokkenen aanvankelijk relatief ‘abstract’, maar daarom niet minder ‘echt’. Ook nu bestaat de kans dat de veenbrand dooft (om mogelijk later in andere vorm op andere plaatsen weer op te duiken) of uitgroeit naar een concrete agenda.

In ons veldwerk onderscheidde we groepen ‘activisten’: mensen met een behoefte aan sterk leiderschap en anderen die juist veeleer een voorkeur hebben voor gedeeld leiderschap. De twee dimensies samenvoegend ontstaat een matrix van twee bij twee waarin de vier verschillende uitingsvormen die we in ons veldwerk aantreffen, herkenbaar worden. De combinatie van gerichte onvree en sterk leiderschap krijgt bijvoorbeeld gestalte in de lokale partijen, maar ook veel maatschappelijke initiatieven mogen met hun gedreven trekkers als voorbeeld gelden. De combinatie van een brede onvree en sterk leiderschap uit zich ook in ons land in de opkomst van opeenvolgende populistische partijen die in staat blijken het ongemak van een grote achterban te verwoorden en ook gewicht te geven in de maatschappelijke besluitvorming. Gerichte onvree plus gedeeld leiderschap resulteerde in kopersstakingen en petities; wij troffen daarvan een aantal in ons veldwerk aan. Brede onvree tezamen met gedeeld leiderschap lag aan de basis van de recente Occupy-bezettingen en het internetactivisme onder het label Anonymous.

Figuur 6.1 Uitingsvormen van andersbewegingen



Niet alleen de vier uitingsvormen van andersbewegingen zijn herkenbaar, ook de ‘vaste’ reactie van veel beleidsmakers: het gaat veelal om een ‘zootje ongeregeld’, dat nauwelijks serieus te nemen is en daarom vervolgens wordt omgeven door een *cordon sanitaire*. Dat plaatst grote delen van de bevolking verder op afstand. Niet zonder reden zijn dat juist de groepen die weinig op hebben met de huidige mogelijkheden: de overvraagde Critici en Volgzamen en de nauwelijks geïnteresseerde Pragmatici, samen goed voor zo’n driekwart van de bevolking.

De veerkracht van een ‘energieke samenleving’ bouwt echter op het andere geluid dat (nog) niet naadloos past binnen de eigen raamwerken. Filosoof Hans Achterhuis verwijst naar Albert Camus, het onderwerp van zijn proefschrift: “De mens die zich opricht met het gevoel ‘dit pik ik niet’ zegt nee. In dit nee-zeggen zit ook altijd een positieve waarde verborgen: je zegt nee in naam van die waarde, die je gerespecteerd wil zien” (Steenhuis 2011). Dat benadrukt, stelt Achterhuis, de nog vage, maar onmiskenbare positieve waarde van het gezamenlijk verzet. Pas later herkristalliseert het tegen-zijn zich vaak in vormen van vóór-zijn en constructieve samenwerking (zie ook Fung et al. 2003).

6.2 ROEP OM DIRECTERE VORMEN VAN DEMOCRATIE

De klassieke, representatieve democratie – gericht op het organiseren van vertrouwen in volksvertegenwoordigers en bestuurders – vormt een verworvenheid waar weinigen aan tornen. Zoals Andeweg en Thomassen (2011b: 16) in de samenvatting van hun democratische *audit* – de momentopname van de stand van de democratie door de verzamelde Nederlandse politicologen – concluderen: de democratie als beginsel is in Nederland onomstreden. Het spreken over een puur representatieve democratie in Nederland doet echter geen recht aan de huidige democratische en bestuurlijke werkelijkheid. In de praktijk is – onvermijdelijk – sprake van mengvormen, waarin verschillende vormen van democratie – indirect en direct – naast elkaar bestaan (Hendriks 2006; Grin et al. 2006).

Hannah Arendt (Pitkin 2004: 340) meende dat het gecentraliseerde, grootschalige en noodzakelijkerwijs abstracte representatieve systeem idealiter gegrond is in een levendige, betrokken (*‘participatory’*) en directe democratie op het lokale niveau. Ook burgerschap wordt gekenmerkt door de dubbelrol van regeren en geregeerd worden, en het zoeken naar een juist evenwicht tussen die twee (Van Gunsteren 1992: 19). Tegelijk hebben volksvertegenwoordigers de opdracht een juiste balans te bewaren tussen loslaten en sturen, tussen spreken voor en spreken namens (zie Pitkin 1967).

De meeste raamwerken voor de representatieve democratie gaan ervan uit dat burgers niet voldoende zijn toegerust voor een directe betrokkenheid bij politieke besluitvorming (Kriesi 2005; Budge 1996: 69). Representatie wordt ook wel

gezien als een manier om het volk op afstand te houden: “(..) de beperking tot een klein en gekozen lichaam van burgers moest dienen als een grote zuiveringsinstallatie voor zowel belangen als opinies, en om ‘voor de verwarring van de massa’ te waken” (Arendt 2004: 269). Enige afstand tussen kiezers en gekozenen is volgens Frank Ankersmit (2008: 9) inderdaad essentieel voor het goed functioneren van de politiek: “Politieke realiteit wordt uitsluitend geschapen dankzij het vertegenwoordigd worden. Alleen dankzij politieke vertegenwoordigers hebben wij een (politieke) natie en niet slechts een verzameling van a-politieke individuen.” Echter, niet alleen een gepaste mate van vertrouwen, maar ook gezond wantrouwen vormt een fundament van de representatieve democratie (Rosanvallon 2008). In de woorden van Pels (2008: 123): “De functionele elitevorming aan de top moet als het ware worden gecompenseerd door een strengere democratische dijkbewaking van onderaf.”

Binnen dit democratische kader hebben beleidsmakers op vele manieren geprobeerd de ontwikkelingen op het speelveld van betrokkenheid een plaats te geven. Ze experimenteerden met meer directe vormen van democratie, ter aanvulling van de representatieve democratie.

6.2.1 AGGREGATIE: OPTELLING VAN STEMMEN

Het ideaal van de aggregatieve democratie is om door optelling van stemmen zoveel mogelijk mensen te betrekken in de besluitvorming (Goodin 2005: 12). De burger staat centraal en wel in zijn rol als kiezer (Hendriks 2006: 102-103). De sturende impuls in het dagelijks bestuur komt daardoor niet van bovenaf, maar zoveel en zo vaak mogelijk van onderop; vanuit een burgerij die niet als een reделoos en hulpeloos organisch geheel wordt gezien, maar als een verzameling individuen die hun (eigen)belang scherp voor ogen hebben (Hendriks 2006: 107). Aanhangers van de aggregatieve democratie hebben dan ook een groot vertrouwen in de rationaliteit van de kiezer, of verwachten dat de collectieve uitkomst ‘intelligent’ zal zijn, ook al zijn de individuele bijdragen dat wellicht niet.

Dergelijke directe vormen van democratie stimuleren burgerbetrokkenheid (Van Stokkom 2006: 130). Alleen al het dreigen met een initiatief noopt beleidsmakers tot actie en maakt een initiatief vaak overbodig (Gerber 1999). Volgens sommigen zou, bouwend op ICT, uiteindelijk zelfs de ‘middle man’ – lees: volksvertegenwoordiger – uit de politiek kunnen verdwijnen, waardoor burgers zelf tot besluitvorming komen (Tsagarousianou 1998; zie ook Reedy en Wells 2009). Anderen vrezen juist voor de negatieve doorwerkingen van deze ‘muisklikdemocratie’ en voor het gevaar van publieke onbezonnenheid, cynisme en consumentisme (Hardin 1968; Hendriks 2006: 120; Van Stokkom 2006: 129). Minderheidsbelangen zouden ook minder goed voor het voetlicht komen.

De ervaringen met het instrumentarium van de aggregatieve democratie zijn gemengd. Politieke partijen duiken weg, referenda laten geen ruimte voor nuances, wie ontevreden is – over wat dan ook – stemt tegen (Lunsing 2008). Referenda worden vaker ingezet om machtsconflicten in de indirecte democratie te forceren, dan als werkelijk direct democratisch instrument. Aanhangers zien het referendum echter onder voorwaarden als een goed instrument om vooral de lokale democratie te verlevendigen: “Het startpunt daarbij moet zijn dat het gemeentebestuur niet alleen vertrouwen *vraagt* van de bevolking – het kiezersmandaat – maar dat het de eigen inwoners ook vertrouwen *schenkt*, wanneer zij de behoefte daaraan kenbaar maken” (NCIS Instituut 2009: 26-29).

6.2.2 DELIBERATIE: UITWISSELING VAN ARGUMENTEN

Uitgangspunt van het deliberatieve democratische model is dat democratie meer behelst dan enkel onderhandelen en optellen van ieders voorkeuren (Cohen en Fung: 24). Betrokkenheid vraagt dat burgers met elkaar in discussie gaan (Hindman 2009: 7). De machtsvrije uitwisseling van argumenten leidt – idealiter – tot consensus (Van der Arend 2007: 10). Volgens de Duitse filosoof Jürgen Habermas (1996) kan een beraad waarin de deelnemers op vrijwillige basis argumenten uitwisselen, de meest steekhoudende inzichten uitfilteren. De kern van dat gezamenlijk eren bestaat uit het uitwisselen en kritisch onderzoeken van argumenten, onder voorwaarden van openheid en gelijkheid: iedere deelnemer heeft een gelijke kans om het verloop van de discussie op grond van eigen inzichten te beïnvloeden (Van Stokkom 2006: 14).

Online deliberatieve fora bieden de mogelijkheid voor een debat van ‘iedereen met iedereen’ en kennen een grote toegankelijkheid, omdat men niet gebonden is aan een specifieke tijd of plaats. Deliberatie vormt een terugkerend onderdeel van het beleidsrepertoire bij planvorming en ontwikkeling van beleid. Met inspraakavonden, participatietrajecten en interactieve beleidsvorming proberen gemeenten, en op bescheidener schaal het rijk, de meningen en wensen van burgers mee te laten wegen in de beleidsvorming. Juist rond deze vorm van democratie zijn in ons polderland grote inspanningen gepleegd en is ook veel vooruitgang geboekt. Vaak blijkt de overdracht van beslistmacht echter beperkt. Vanuit het perspectief van de betrokken burgers ondermijnt dat hun inzet: het heeft geen ‘zin’ om inbreng te leveren.

De verwachtingen ten aanzien van de mogelijkheden die internet zou bieden waren hooggespannen. Het net zou ‘de moderne waterput’ vormen, waar mensen samenkomen om informatie uit te wisselen en te discussiëren. In de praktijk zijn die verwachtingen maar zeer beperkt ingelost. Sociale grenzen bleken minstens zo beperkend als fysieke grenzen: het is eenvoudig niet mogelijk om met iedereen te spreken (Shirky 2008). Aan de positieve kant leidde het tot deelname van voor-

heen niet-actieve groepen mensen, maar aan de negatieve kant werden nieuwe vormen van uitsluiting en groeps- en elitevorming zichtbaar, soms zelfs in de vorm van onbeheersbare cascades (Hindman 2009; Sunstein 2003). Daarbij spelen ook praktische bezwaren. Hoeveel van dit soort ingewikkelde en tijdrovende processen kunnen beleidsmakers gelijktijdig in de lucht houden zonder zichzelf en vooral burgers te verliezen?

Ook de *offline* praktijk van deliberatieve democratie is vaak ver verwijderd van het ideaal. De vele verschillende vormen van betrokkenheidsorganen – wijkraden bijvoorbeeld of advies- en medezeggenschapsraden bij maatschappelijke instellingen – appelleren weinig aan de eigen deskundigheid van burgers: de theorie is prima, maar de uitvoering is te instrumenteel en vertoont vermoeidheidsverschijnselen (Tonkens 2009a: 133). Vaak is er sprake van “rituelen van beraadslaging” (Van Stokkom 2006). Maar van ‘de andere kant’ spreken bestuurders en professionals van “ontbrekende deskundigheid, gebrekkige representatie en onduidelijke belangen” (Tonkens 2009a: 131). ‘Normale’ burgers worden daarom verdrongen door professionals (Metz 2009) of door ‘het gestaalde witte kader’: senior beroepsvertegenwoordigers met een (te) lange staat van dienst, waardoor vraagtekens kunnen worden gezet bij hun representativiteit.

6.2.3 ASSOCIATIE: ALLEDAGSE LEEFOMGEVING

Recent is er steeds meer aandacht voor de democratische aspecten in de uitvoering van publieke taken en wordt de vernieuwing gezocht in de apolitieke en informele democratie van de alledaagse leefomgeving: de associatieve democratie of – met een mooier woord – doe-democratie (Van de Wijdeven en Hendriks 2010). Ewald Engelen (2004: 308) vat de essentie daarvan samen: “Juist in het niet-politieke bestaan van burgers gaan grote mogelijkheden voor effectieve participatie schuil, omdat het juist daar gaat om zaken die hen aangaan en waar zij over onvervangbare kennis beschikken, namelijk de lokale kennis van de gebruiker/werknemer/ouder/patiënt.” Mensen vullen hun eigen buurten en hun verenigingen in en zijn betrokken bij hun maatschappelijke instellingen: welke ‘publieke’ doelen kunnen we samen – door associatie – beter verwerkelijken dan alleen?

Discussies over de kansen voor de doe-democratie lijken zich vooral te richten op toepassingen in de lokale democratie, op buurt- en wijkniveau. Dat is een spijtige inperking, want het aantal voorbeelden van door internet gemedieerde samenwerking op een breed scala van terreinen groeit in ras tempo en burgers dragen via het net steeds vaker bij aan de uitvoering van publieke taken (Nielsen 2012; Shirk 2010; Noveck 2009). Aan de andere kant kreeg de doe-democratie een extra politieke dimensie door de idee van de *Big Society* die een van de belangrijkste bouwstenen van het regeerprogramma van het huidige Britse kabinet vormt. Phillip Blond (2010) legde daarvoor in zijn fameuze boek *Red Tory* de basis. De kern van

zijn ideeën is gelegen in “*a bottom-up process. Governing authority should be derogated from the local council to areas, towns or even streets*” (Blond 2010: 69). Een overdracht van wezenlijke delen van de beleidsvorming en –uitvoering naar (groepen) burgers, zo geldt als uitgangspunt, leidt niet alleen tot kostenbesparing, maar kan op termijn ook resulteren in een ‘andere overheid’.

Net als bij de andere democratische modellen zijn er ook bij de associatieve aanpak kritische kanttekeningen te plaatsen. Die betreffen vooral de representativiteit van de burgers die deelnemen (Bakker et al. 2011; Verhoeven en Tonkens 2011): “*The voice of the people as expressed through participation comes from a limited and unrepresentative set of citizens*” (Verba et al. 1995: 2). Beleidsmakers ontwikkelden een haat-liefdeverhouding met dergelijk *bottom up*-initiatief: ze juichten het aan de ene kant toe en openden nieuwe wegen zoals die van het burgerinitiatief, dat het groepen burgers mogelijk maakt een onderwerp op de agenda van de volksvertegenwoordiging te zetten. Ze steunden ook de opbloei van een scala van eigenkrachtactiviteiten uiteenlopend van buurtpreventies en gezamenlijk groenbeheer tot het bieden van maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare medeburgers. Tegelijk bleken ze voortdurend de boot af te houden: hoeveel kunnen ze overlaten aan particulier initiatief, wanneer dreigt overmatige ongelijkheid, hoe kan continuïteit worden gewaarborgd wanneer de trekkers verdwijnen?

6.3 INVESTEREN IN NIEUWE VORMEN VAN BINDING

Ondanks alle goede inspanningen van goede mensen om binnen de kaders van de representatieve democratie inhoud te geven aan directere vormen van betrokkenheid, blijken de drempels voor verandering zeer hoog en loopt de ideaalsituatie weg bij de werkelijkheid; ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB 2010) concludeert dat in het recente advies *Vertrouwen op democratie*. Frontlijnwerkers en burgers benutten de maximale rek binnen hun institutionele kaders, maar ook dat mag te weinig baten. Het beleidspakket nadert ondanks de vele vernieuwingen zijn limiet.

In de steeds complexere samenleving moet de noodzakelijke doorbraak in de eerste plaats worden gezocht in de samenwerking van mensen die elkaar zoeken om gezamenlijke doelen na te streven. Burgers zijn bereid en in staat tot actieve betrokkenheid bij hun samenleving, indien de uitdaging past bij hun behoeften en ze denken te beschikken over de toerusting die vereist is om passende antwoorden te vinden. Beleidsmakers moeten daarom burgers op het netvlies hebben, met hun kwaliteiten en behoeften. Ze dienen open te staan voor de maatschappelijke initiatieven van (groepen) burgers en ruimte te maken voor differentiatie naar betrokkenheidsstijl en situatie. Als ‘tegenprestatie’ kunnen ze bij het nastreven van hun beleidsdoelen ‘profiteren’ van vrijwillige betrokkenheid. Bovendien geldt dergelijke betrokkenheid als leerschool in het ‘niet-politieke bestaan’ van burgers

(zie ook RMO 2007). “Een samenleving ontleent zijn verbazingwekkende veerkracht niet aan normaliteit, maar aan de manier waarop daarin met conflict wordt omgegaan” (Van Gunsteren 2011: 75). Civiele tegenbinding is een stap op weg naar conflictvoorkoming, niet alleen tussen burgers onderling, maar ook in hun relatie met beleidsmakers. Dwarsbinding kan resulteren in nieuwe verbindingen over scheidslijnen heen; mensen met zeer uiteenlopende burgerschapstijlen vinden elkaar bijvoorbeeld in wederzijds bevredigende samenwerking.

Binnen de kaders van de representatieve democratie hebben beleidsmakers een overkoepelende verantwoordelijkheid voor het vinden van een nieuwe democratische balans tussen het publieke debat, de publieke besluitvorming en de uitvoering van publieke taken. Die krijgt idealiter vorm, zullen we betogen, binnen een nieuwe generatie doe-democratie, waarin ook elementen van aggregatie en deliberatie zijn verwerkt.

De bouwstenen zijn gelegen in een hernieuwde inkleuring van de vier vormen van binding: (a) samenbinding die het draagvlak kan vormen voor een overdracht van verantwoordelijkheden aan burgers in hun alledaagse leefomgeving, (b) dwarsbinding die zorg draagt voor de inbreng van nieuwe ideeën, (c) tegenbinding die een civiele omgang – fatsoen – bevordert wanneer mensen elkaars concurrent zijn in een gedeelde ruimte, en (d) bovenbinding die stimuleert, maar ook een evenwichtige belangenafweging waarborgt en, zo nodig, ‘foute’ ontwikkelingen corrigeert.

6.3.1 SAMENBINDING

Onder invloed van het mechanisme van soort-zoekt-soort (homofilie, zie 5.2.1) ontstaat samenbinding binnen min of meer homogene clusters met een wij-gemeenschapscultuur. Een dergelijke cultuur heeft, naast het risico van doorschieten of overmatige beslotenheid, vele positieve kanten. Sociale cohesie, zo stellen communitaristen zoals Etzioni, Putnam en Galbraith bijvoorbeeld, leidt tot zelfvertrouwen, weerbaarheid en veerkracht en daarmee tot een betere toerusting voor burgerschap. Sterke bindingen versterken het draagvlak voor de overdracht van verantwoordelijkheden in de alledaagse leefomgeving. Tegen deze achtergrond hebben beleidsmakers hoog ingezet op het bevorderen van samenbinding, vooral door het herstellen van traditionele sociale verbanden en het benadrukken van waarden en normen.

Daarvoor bestaat ook een solide wetenschappelijke basis. Op basis van breed onderzoek concludeert Nobelprijswinnares Elinor Ostrom (1990) dat groepen mensen in staat zijn om zonder overheidsinmenging gemeenschappelijke reserves te onderhouden, mits hun wij-gemeenschappen voldoen aan zes interne randvoorwaarden. Er moet sprake zijn van (a) duidelijk afgebakende grenzen: wat zijn de kaders van het gemeenschapsgoed en wie worden als belanghebbenden erkend;

(b) regels van levering en van gebruik die zijn afgestemd op lokale omstandigheden en op de inzet die van belanghebbenden wordt verwacht; (c) belanghebbenden hebben een stem in het wijzigen van deze regels; (d) toezichthouders en uitvoerders zijn ter verantwoording te roepen door belanghebbenden; (e) belanghebbenden die de regels overtreden kunnen op gepaste wijze worden gecorrigeerd; (f) eenvoudige regeling voor onderlinge conflictbeslechting.

Nederland kent van oudsher treffende voorbeelden van een dergelijk duurzaam beheer van goederen; denk aan de gebruiksregelingen voor de traditionele meent (de gemene weide die alle boeren van een dorp konden gebruiken), visgronden en bossen, maar ook arrangementen ter bevordering van de sociale veiligheid in steden en stellig ook onze dijk aanleg en dijkbewaking, ver voorafgaand aan het instituut Staat. Hoewel het daarbij niet gaat om publieke goederen, hebben ook de vele coöperaties in de land- en tuinbouw en ‘onderlingen’, bijvoorbeeld op verzeeringsgebied, zich langs verwante lijnen ontwikkeld: mensen waren bereid een deel van hun individuele vrijheid in te leveren om daar in gezamenlijkheid voordeel van te hebben. Ook de maatschap van professionele organisaties voldoet aan ruwweg deze randvoorwaarden.

Dankzij Ostrom c.s. zijn de vele mogelijkheden die ‘we’ op dit terrein ongebruikt laten, zichtbaar geworden (zie ook WRR 2012). Toch rijst de vraag of de wij-gemeenschapscultuur het ideale antwoord biedt op de vereisten van burgerbetrokkenheid in een netwerksamenleving. Hoewel er in de praktijk op verschillende wijzen invulling mogelijk is, wordt de cultuur gekenmerkt door een vorm van beslotenheid die tot uitsluiting van buitenstaanders kan leiden. Speciaal de interne gerichtheid en de rem op vernieuwing wegen zwaar: de ontwikkeling van dwarsverbanden wordt belemmerd, volgzzaam gedrag bevorderd door zware sociale controle. De besluitvorming is moeizaam, het risico van elitevorming en cliëntelisme aanzienlijk.

Ondanks de vele positieve beloften – of misschien wel juist daardoor – lijkt het alsof het op samenbinding gerichte beleid is doorgeschoten: “In feite is het niet duidelijk wat men met het bevorderen van sociale cohesie nu eigenlijk bedoelt – los van de vage notie dat menselijke betrekkingen belangrijk zijn” (Van den Brink 2010: 222). In navolging van Putnam werd een achterhaalde vorm van *civil society* – alleen geformaliseerd verenigingsleven – bijkans heilig verklaard. Rond 2005 werd sociale cohesie gelijkgesteld met buurtwerk (Tonkens 2009b). Het begrip ‘buurt’ biedt weliswaar een uitstekend aangrijpingspunt voor beleidsparticipatie op het gebied van veiligheid, fysieke inrichting, onderwijs en sociale infrastructuur (zie bijvoorbeeld WRR 2005; Van den Brink 2007), maar op andere terreinen is dat veel minder het geval. Het op kwetsbare jongeren gerichte beleid bijvoorbeeld is bijna steeds buurtgericht en te weinig schoolgebonden: na hun twaalfde jaar waaieren jongeren meestal uit buiten hun buurt (WRR 2009). En zeker na de

massale toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt speelt ook voor veel anderen een groot deel van hun dagelijkse leven – werk, recreatie, opleiding, internet – zich nauwelijks in de buurt af.

Ook de WMO vereist herbezinning. De memorie van toelichting (2005: 6-7) van het wetsontwerp geeft het doel van de wet kernachtig weer: “Meedoen. Dat is de kortst mogelijke samenvatting van het maatschappelijk doel van de WMO.” Reeds nu – kort na de invoering in 2007 – worden vanuit praktijk en wetenschap vele kanttekeningen geplaatst (zie bijvoorbeeld Kwekkeboom en Jager-Vreugdenhil 2009; Putters et al 2010; Van Houten en Winsemius 2010). Bij de overdracht van verantwoordelijkheden aan gemeenten bood de kaderwet – met een grote ruimte voor ‘eigen’ invulling – weinig handvat voor de omgang met de – nieuwe – aanpak waarbij hoog wordt ingezet op een toenemende rol voor mantelzorgers en informele hulpverleners (Linders 2010: 18). Hoewel die vorm van maatschappelijke participatie al experimenterend in sommige gemeenten inhoud krijgt, wees de wet op andere plaatsen een ‘verkeerde’ weg. Als eerste prestatieveld noemt de WMO het bevorderen van de sociale samenhang en leefbaarheid van buurten, vanuit de veronderstelling dat een betere samenbinding de maatschappelijke participatie bevordert. Buurtbindingen blijken echter eenvoudigweg niet de sterke bindingen te zijn waarvoor beleidsmakers ze houden (Linders 2010: 18; Van Houten en Winsemius 2010; De Boer en Van der Lans 2011). Linders (2010: 235) besluit niet zonder reden haar proefschrift met een oproep: “Het beleid om informele zorg te stimuleren of te ondersteunen zal kansrijker zijn als nabijheid losgekoppeld wordt van associaties met ‘de buurt’ als gemeenschap.”

Samenbinding levert binnen de buurt nauwelijks een meerwaarde voor informele zorg. Ten eerste wordt zorg verleend binnen sterke een-op-eenrelaties die ‘losstaan’ van de buurt. Ten tweede is de bereidheid om informele hulp te ontvangen minder groot dan om die te geven. De klassieke veronderstelling dat sterke mensen de zwakken in de samenleving (behoren te) ondersteunen, strookt niet met de praktijk. Veeleer blijken mensen met verwante psychische en sociale klachten elkaar te helpen: soort zoekt ook hier soort. Er is weliswaar een breed aanbod van professionele ondersteuning, maar dat bereikt de hulpbehoevenden en hun informele zorgverleners nauwelijks. Ten derde blijken buurtprojecten en sociale activiteiten – zoals de beroemde buurtbarbecues – via de band van samenbinding nauwelijks tot een toename van informele zorg te leiden. Deze activiteiten bereiken met name mensen die iets met de buurt willen hebben en niet de meest kwetsbaren of sociaal geïsoleerden.

Wat moet er wél gebeuren voor een nieuwe inkleuring van samenbinding? In feite weinig. Samenbinding biedt vooral binnen wij-gemeenschappen prima handvaten voor burgerbetrokkenheid, en kan leiden tot maatschappelijke initiatieven. Beleidsmakers moeten meer loslaten: meer ruimte geven aan (samenwerkingsverbanden van) burgers, en ze serieus nemen, zodat ze invulling kunnen geven aan

zaken die hun na aan het hart liggen. Indien Verantwoordelijken in de Utrechtse voorstandsbuurt Wilhelminapark het openbaar groen willen onderhouden: sluit een convenant en bewaak het. Schiet niet in een kramp wanneer Pragmatici buiten staand bier willen drinken of over parkeervergunningen willen praten, maar denk mee. Ook Critici blijken in het algemeen prima in staat om via hun sterke bindingen inhoud te geven aan maatschappelijke initiatieven.

Gericht beleid lijkt alleen nodig waar het betreft Volgzamen: de stille meerderheid van het platteland, de traditionele volkswijken en de eerstegeneratiemigranten. Hun kracht is van oudsher gelegen in de sterke binding binnen authentieke wij-gemeenschappen, in het buurt- en verenigingsleven, in kerken en moskeën, of rond de school. Waar die wankelen, kan het zinvol zijn een helpende hand uit te steken. Maar ook dan is het ‘beleid-op-de-handrem’: niet helpen door het overnemen van verantwoordelijkheden, maar door te faciliteren en, zo nodig, het inbrengen van externe verbinders.

6.3.2 DWARSBINDING

Hechte clusters ontlenen hun kracht aan samenbinding. Mensen moeten actief willen en kunnen deelnemen, maar het intensieve ‘onderhoud’ kost tijd en energie (Fowler en Christakis 2009). Dat verkleint hun wereld en beperkt de instroom van nieuwe ideeën. Willen ze iets nieuws leren, dan moeten ze hun kennis en inspiratie vaak ‘op afstand’ van het eigen cluster zoeken: daarbinnen kennen ze immers de ‘juiste’ antwoorden (te) goed. Anderen, in andere clusters waarmee ze zwakke banden onderhouden, beschikken over kennis en kennissen waar ze met een goede kans zelf geen toegang tot hebben.

Vooraf verbinders spelen een sleutelrol bij het overbruggen van de afstand tussen clusters. Ze zijn de grootmeesters van de dwarsbinding: de dwarse inbreng via horizontale banden die kan zorgen voor de aanvoer van nieuwe ideeën (Granovetter 1973). Verbinders zijn thuis binnen het eigen cluster en spreken ook minimaal de taal van het andere cluster. De beide clusters zijn dan samen onderdeel van één netwerk. Ze kennen hun ‘vrienden’ nauwelijks of niet, maar blijken binnen een netwerkcultuur – voortdurend en verrassend – bereid tot grote inzet als ze daarmee vrienden-van-vrienden-van-vrienden verder kunnen helpen. Door die kennis en kennissen buiten het eigen cluster vormen de dwarsbindingen het kanaal bij uitstek voor de inbreng van nieuwe ideeën en daarmee ook voor maatschappelijke vernieuwing.

Wat geldt voor clusters van ‘normale’ burgers, geldt ook voor de beroepsgroep van beleidsmakers en hun entourage van adviseurs en belangenbehartigers. Ze vormen beleidsclusters met vele kenmerken van een hoge mate van beslotenheid: rituelen en jargon bijvoorbeeld en een sterke ons-kent-onsmentaliteit. Dat heeft een

kracht, maar brengt zeker in een netwerksamenleving ook gevaren met zich mee. Vooral het vermogen tot vernieuwen – van wezenlijk belang voor een levende democratie – wordt erdoor bedreigd. Ook beleidsmakers moeten kiezen voor dwarsbinding: nieuwe ideeën niet opleggen, maar aanreiken aan (groepen) burgers, en vooral ook openstaan voor nieuwe ideeën van die burgers.

Om het maatschappelijk kennisreservoir aan te boren moeten beleidsmakers daarom in Facebook-terminen ‘vriend’ willen en kunnen worden van juist de verbinders binnen clusters: ze moeten ‘netwerken’ (Bekkers et al. 2010: 155). Daarbij past bescheidenheid: ze bevinden zich in een afhankelijke positie. Ze kunnen de condities creëren die beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie of maatschappelijk initiatief stimuleren, maar ze kunnen de creatieve inbreng niet afdwingen. Ze kunnen democratisch besluiten om sommige overheidstaken af te stoten, maar ze kunnen niet eisen dat en hoe die vervolgens door maatschappelijk initiatief worden overgenomen. Slagen ze er echter in om de verbindingen te leggen, dan is vanuit democratisch perspectief grote winst te behalen door dwarsbinding met (a) homogene, minder toegeruste gemeenschappen met als doel lokale vernieuwing, en (b) goed toegeruste burgers, speciaal Pragmatici, met het oog op themagerichte vernieuwing.

Dwarsbinding met het oog op lokale vernieuwing

Lokale vernieuwing is gebaat bij dwarsbinding. Daarbij is een gedifferentieerde aanpak geboden: niet alle burgers zijn op eenzelfde wijze te betrekken. Verantwoordelijken zijn relatief eenvoudig te bereiken; ze kennen de wegen en spreken de taal van beleidsmakers (zie ook Cuperus 2009; Bovens 2010). Ook Pragmatici hebben nauwelijks een helpende hand nodig; toch is het aantal verbinders met beleidsclusters aanmerkelijk beperkter. Dat ligt anders bij homogene, minder toegeruste gemeenschappen, die worden gekenmerkt door een vaak besloten karakter en een naar eigen gevoel beperkte reikwijdte. Binnen het eigen cluster organiseren ze zich effectief bij het nastreven van gedeelde belangen, maar daarbuiten voelen ze zich onthand. Speciaal waar het Volgzamen betreft gaat het vaak om veel kleinere buurt- en dorpsgemeenschappen. Bij de eveneens minder toegeruste Critici is de gemeenschap groter, maar knelt toch al vlug het tekort aan kennis en kennissen. In homogene clusters sluiten ze bovendien in een wij-tegen-zijbenadering vaak de poort voor ‘klassieke’ beleidsmakers.

Juist verbinders kunnen ervoor zorgen dat naar beslotenheid neigende gemeenschappen onderdeel blijven van relevante netwerken (Koch en Lockwood 2010: 40). De clusters blijven zich daardoor vernieuwen, maar kunnen met hun frontlijn kennis ook bijdragen aan beleids- en maatschappelijke participatie. Interne verbinders slaan de bruggen naar buiten. Wij gingen spreken van ‘gespikkelde’ gemeenschappen waar voldoende interne verbinders huizen om, zo nodig, effectief voor collectieve belangen op te komen. Alleen wanneer er onvoldoende

interne verbinders zijn en het risico van isolement en verharding dreigt, is er een taak weggelegd voor beleidsmakers: ze moeten actief 'spikkelen' door het inbrengen van externe verbinders. Dit zijn vaak de frontlijnwerkers van maatschappelijke instellingen die dicht bij huis de toegang tot andere clusters faciliteren. Ook besloten clusters openen zich dan, laat ons veldwerk zien.

Het ene beleidsterrein biedt meer mogelijkheden voor lokale vernieuwing dan het andere. De veiligheid en fysieke inrichting van de eigen buurt vormen voor vrijwel alle burgers een uitdaging waarover ze graag meedenken. Zij beschikken dikwijls ook over een relevante ervaringskennis. Beleidsmakers hebben hier ook veelvuldig op gebouwd voor beleidsparticipatie. Wijkagenten hebben als externe verbinders bijvoorbeeld behoorlijk veel ruimte om hun beroep naar eigen inzicht in te vullen (Van den Brink 2010).

Uit ons veldonderzoek blijkt dat de – essentiële – rol van de maatschappelijke instellingen verbeterde invulling behoeft. Door een verkokerd aanbod van voorzieningen zijn zowel de signalering als de opvang van zorgbehoevende en geïsoleerde burgers kwetsbaar: naargeestige beelden van slachtoffers, met meer dan tien hulpverleners in hun omgeving, halen regelmatig de media. Dat zal zo blijven wanneer de frontlijnwerkers niet het recht krijgen om buiten 'hun' territorium elkaars hand en vooral die van de kwetsbare burger en zijn naasten te zoeken. Niettemin woedt de discussie over het verbreden van kerntaken voort. Daardoor blijven frontlijnwerkers onzeker over de mate waarin ze als verbinder de vereiste bruggen mogen slaan in hun dagelijkse wisselwerking met minder toegeruste en zich naar binnen kerende burgers: wat is hun ruimte, wat hun rugdekking van bestuurders? Van dwarsbinding vanuit de lokale gemeenschappen is bovendien nauwelijks sprake: (groepen) burgers hebben weinig mogelijkheden om hun eigen belang te behartigen door bij instellingen aan de bel te trekken.

Dwarsbinding vereist bestuurlijk handwerk. Beleidsmakers moeten 'het paaltje kennen': weten en begrijpen wat (groepen) burgers drijft. Ze moeten beschikken over een 'rommelbudget' om wat beweging in een vastlopend dossier te krijgen, maar vooral moeten ze burgers op het netvlies hebben. Critici – met hun specifieke behoeften en kwaliteiten – willen worden 'herkend', Volgzamen waarderen de aandacht van maatschappelijk hooggeplaatsten. Het is een wezenlijke taak van met name politici aan die behoefte tegemoet te komen door 'aanwezigheid' (Van de Wijdeven en Hendriks 2010: 48). De trekkers van de lokale partijen geven daarvoor het goede voorbeeld met hun 4 K's voor 'normale' ontmoeting: Kerk, Kantine, Kapper en Kroeg. Goede beleidsmakers beheersen ook de kunst van het 'niet-helpen'. Het initiatief moet liggen bij burgers, hun zelfs worden opgedrongen, maar waar nodig moet de baan worden geveegd en de gevaarlijkste wakken gemarkeerd.

Dwarsbinding met het oog op themagerichte vernieuwing

Burgers kunnen effectief bijdragen aan maatschappelijke vernieuwing rond specifieke thema's. Speciaal Pragmatici onderhouden veelal een groot aantal dwarsbanden die moeilijk toegankelijk zijn voor beleidsmakers. Ons onderzoek *Vertrouwen in de buurt* bracht hen in beeld: de hoogopgeleiden die zich opstellen als individualist, maar nauwlettend volgen wat er nodig is om 'erbij te horen'. Ze vormen dichte netwerken in een beperkte fysieke en ook virtuele ruimte, de vrienden-van-vrienden tellen op naar een omvangrijk cluster van dwarsverbanden die echter ook – sociaal en vaak professioneel – weer in verbinding staan met veel andere clusters.

Onderzoekers waarschuwen voortdurend: vooral jonge mensen stoppen veel tijd en energie in hun netwerken. Hun gedrag verplaatst zich van passieve consumptie (tv) naar actieve deelname (*social media*) (Shirky 2010: 11). Hun vrije tijd is in feite een '*shared global resource*': ze kunnen die vrije tijd via het net wereldwijd poolen voor gezamenlijke doelen (Shirky 2010: 27). Hun sociale netwerken zijn publieke goederen: niemand is 'de baas' en iedereen heeft er baat bij (Fowler en Christakis 2009: 293). Ze waarschuwen beleidsmakers ook: dit is een kans voor open doel. Als 'we' erin zouden slagen zelfs maar een klein percentage van al die tijd, energie en kennis af te tappen voor maatschappelijke vernieuwing, zijn we goudhaantjes.

Het aanboren van netwerken vraagt wel een inspanning. Beleidsmakers kunnen het versplinterde vrijetijdsreservoir het best benutten door zich te richten op vaak kleine, deskundige en gemotiveerde clusters die zich vormen binnen de lange staart (Shirky 2010: 97). Het vereist bovendien dat hun inhoudelijke uitdaging past bij de behoeften van de Pragmatici en – vooral – dat ze openstaan voor hun maatschappelijke initiatieven. Pragmatici 'hoeven' immers niks en er wordt wel gevraagd om de – meestal gratis – inzet van hun kennis, energie en tijd. De terugkerende les van internet werd verwoord door internetonderzoeker Shirky (2010: 17): "People want to do something to make the world a better place." Ze doen dat onder hun eigen voorwaarden: dingen doen die ze toch al wilden doen en dan het liefst met mensen zoals zichzelf (Shirky 2010: 89). Als 'tegenprestatie' vragen ze, net als 'normale' vrijwilligers, erkenning en vrijheid (Shirky 2010: 95).

Procesmatig zijn de eisen hoog en voor beleidsmakers bovendien ongebruikelijk. Ze moeten 'meebewegen': aanhaken bij wat er al gaande is. Dat verschilt wezenlijk van het huidige betrokkenheidsaanbod van beleidsmakers, constateert Shirky (2008: 51-53; 2010: 171-176). Hij onderscheidt drie ontwikkelingsfasen in dergelijke clusters: delen, samenwerken en actievoeren (Shirky 2008: 49). Het gros van de internetactiviteiten wordt gekenmerkt door het vrijblijvend delen van informatie via YouTube, sociale netwerken of blogs. Vanuit het perspectief van burgerbetrokkenheid is de waarde vooral gelegen in het toegankelijk maken van informatie; denk aan websites als 'wat stemt mijn raad' en de sites van actiegroepen die hun

ervaringen delen. Samenwerken is lastiger, omdat deelnemers hun gedrag op elkaar moeten afstemmen, bijvoorbeeld via commentaren op YouTube en recensies over boeken en hotels, maar ook op sites als 'verbeter mijn buurt' en 'petities online'. Actievoeren ten slotte vereist het nemen van gezamenlijke besluiten. Dat is ingewikkeld, maar de herkomst vanuit uiteenlopende hoeken stimuleert dwarsbindingen binnen veerkrachtige netwerken; denk aan Anonymous. Vanuit betrokkenheidsperspectief heeft deze fase dus de grootste toegevoegde waarde (Shirky 2010: 171-176). Wanneer beleidsmakers dergelijke acties kunnen stimuleren, is dat bevorderlijk voor de maatschappelijke vernieuwing. Als hun medewerkers bovendien actief kunnen meebewegen, is dat ook bevorderlijk voor het leren binnen de overheidskolom. Maar dan moeten die medewerkers dat wel kunnen en mogen.

6.3.3 TEGENBINDING

Volgens de historicus Johan Huizinga (1952) is spel – de tot wedkamp gereguleerde strijd – de bron van cultuur. Al spelend maken en handhaven spelers hun eigen regels. Die zijn bindend voor allen die willen meedoen (Van Gunsteren en Habbema 2009: 44). Hun verbinding hebben wij eerder betiteld met het begrip 'tegenbinding'. Bij zowel samen- als dwarsbinding overheerst een gezamenlijk doel dat mensen bindt: ze kennen elkaar, al is het maar via via, en zijn bereid om wat extra te doen om de ander te helpen. In de dagelijkse praktijk zijn er echter zeer velen – alle anderen op de wereld, om het zo maar uit te drukken – waar ze weinig mee hebben. Veeleer zijn het, zeker in de eigen leefomgeving, concurrenten in een gedeelde ruimte. Het heeft binnen deze marktcultuur voor alle betrokkenen zin om – formeel of informeel – spelregels overeen te komen die het onderlinge verkeer 'civiel' houden, noem het burgerlijk fatsoen. Een civiele omgang maakt het leven een stuk prettiger, een onciviele leidt tot spanningen (Sennett 2012).

Tegenbinding krijgt op velerlei manieren vorm (zie ook Brandsen et al. 2010). Op nationaal niveau bijvoorbeeld in de wisselwerking tussen volksvertegenwoordigers: civiele omgangsvormen voorkomen dat mensen elkaar zien als vijanden, maar veeleer als tegenstanders waarmee ze wellicht gezamenlijke oplossingen kunnen bedenken. Op internationaal niveau ligt tegenbinding aan de basis van verdragen die landen met uiteenlopende belangen 'binden'; de diplomatie is bij uitstek de kunst van de tegenbinding. Op collectief niveau vormt de handel tussen ondernemingen het ultieme voorbeeld van de marktcultuur; verstandige onderhandelaars laten altijd iets 'op de tafel' voor de ander. Maar ook de alledaagse samenleving binnen 'gemengde' buurten en de confrontatie van sportteams kunnen als illustraties dienen.

Vanuit het perspectief van burgerbetrokkenheid is de winst van een goede tegenbinding in de eerste plaats gelegen in maatschappelijke participatie: de vrijwillige civiele omgang van burgers in de gedeelde ruimte. Ook op individueel niveau zijn

mensen immers elkaars concurrent in de gedeelde ruimte, zoals op straat of in het verkeer. Ongeschreven regels schrijven de buurtgenoten gewenst gedrag voor. Je groet elkaar en dient je tuin netjes te onderhouden. Oudere burens hebben ‘recht’ op meer rust en vaker hulp; jongere worden eerder uitgenodigd voor een tuinfeest. Er zijn ook regels om ongewenst gedrag tegen te gaan. Je dient bijvoorbeeld geen vuilnis in het trappenhuis te zetten, of wasgoed voor het balkon van de benedenburens te hangen. In het verkeer is het niet wezenlijk anders. Bij het passeren van fietsende moeders met kinderen houden we meer afstand dan wettelijk voorgeschreven; spelende kinderen vertaalt zich in langzamer rijden. Ook het internetverkeer getuigt van een aanmerkelijk zelfreïnigend vermogen.

Juist dit soort tegenbinding in de vorm van alledaagse en terloopse ontmoetingen is van groot belang voor een gezamenlijk sociaal welbevinden (Van Marissing 2008: 149). Mensen beschikken daardoor over voldoende informatie om andere bewoners te herkennen en te plaatsen (VROM-Raad 2006: 67). Het gaat om de toevallige ontmoeting: ‘vertrouwde vreemden’ (Jacobs 1961: 66-67) hebben kennis van elkaar zonder elkaar persoonlijk te kennen (Blokland-Potters 2006; Gruijter et al. 2010: 15). “Publieke familiariteit komt voort uit herhaalde ontmoetingen van dezelfde mensen in de publieke ruimte op basis waarvan we gemakkelijker kunnen inschatten wie we kunnen vertrouwen en wie niet” (Adriaanse 2006: 18). Wanneer mensen elkaar niet uit het oog verliezen en zich bewust zijn van elkaars aanwezigheid, vervreemden ze niet van elkaar en voelen ze zich meer geborgen in elkaars gezelschap (Engbersen 2008). Op den duur kan door herhaald ‘prettig’ contact tegenbinding zich omvormen tot samenbinding (Van Marissing 2008: 43). Wie eenmaal is uitgeroepen tot een gewaardeerd tegenstander, hoort ‘erbij’ en mag in geval van nood rekenen op enige clementie.

Is het een taak van ‘de overheid’ om tegenbinding te bevorderen? Is dit nu juist niet bij uitstek het niemandsland dat burgers zelf dienen in te vullen? Velen plaatsten vraagtekens bij de (overheids)campagnes over fatsoen-dat-je-moet-doen en korte lontjes die juist onwenselijk zijn. Tegelijk duiden de 21minuten.nl enquête en andere peilingen erop dat een gebrek aan civiele omgang een van de grootste zorgpunten van de Nederlandse burger vormt. Bovendien mag redelijkerwijs worden verwacht dat de noodzaak tot tegenbinding in de nabije toekomst groter wordt door de verdere stijging van de ruimtelijke en sociale mobiliteit, de grotere verschillen in cultuur en levensstijl, en de grotere haast van de deelnemers aan het maatschappelijk verkeer die daardoor minder bereid of in staat zijn om rekening te houden met anderen. De kans op conflicten of spanningen neemt daardoor toe (Van den Brink 2010: 251).

Beleidsmakers hebben speciaal een voorwaardenscheppende taak waar het het afbakenen en waarborgen van de kwaliteit van de institutionele ruimte betreft: de instituties aan de linkerkant van het speelveld van burgerbetrokkenheid. Zowel

Schuyt (2006b) als Rosanvallon (2008: 8) spreekt van de steunberen van de democratie, die – zoals in Middeleeuwse kerken – het gebouw overeind houden en daarvoor een ruimte voor civiele omgang waarborgen. Beleidsmakers kunnen echter de fysieke omgeving zodanig vormgeven dat een civiele ontmoeting wordt bevorderd (Sennett 2012: 78 e.v.). Onaangename ruimtes – donkere steegjes, kale pleinen, ‘griezelige’ kantoorparken of parkeergarages – roepen een gevoel op van ongemak waardoor mensen geneigd zijn elkaar te ontlopen. Kunst op straat daarentegen draagt bij tot een gezamenlijke eigenheid, zoals ook een tikje te mooie scholen of speelveldjes en gastvrije parken dat doen.

Beleidsmakers hebben bovendien een taak bij het in goede banen leiden van maatschappelijke initiatieven in de alledaagse leefomgeving. Ons veldwerk biedt vele illustraties van plaatselijke opwellingen; de oprichting en opbloei van grote lokale partijen, of de aanhang voor Megastallen-Née. Dat kan tot scherpe tegenstellingen leiden. Burgers komen te staan tegenover andere burgers en veelal ook tegenover beleidsmakers die in hun ogen hebben gefaald. Wanneer echter potentiële ‘vijanden’ worden omgevormd tot gewaardeerde tegenstanders, raakt dat de essentie van de levende democratie (Mouffe 2000; Mouffe 2005; Schuyt 2006a; Schuyt 2006b). Mensen hebben tegenstanders nodig om hun gemeenschap voortdurend te vernieuwen. In de sport willen ze winnen; daarom vinden ze voortdurend nieuwe trucs, materialen en speelsystemen uit. In de politiek geldt hetzelfde en daarom tasten politieke leiders voortdurend af waaraan hun achterban in een veranderende samenleving behoefte heeft en proberen ze daaraan tegemoet te komen om zo hun andersdenkende tegenstanders te overtroeven. In sport en politiek trekken ze zich bovendien op aan hun gewaardeerde tegenstanders en weten ze idealiter dwarsbinding vorm te geven. Spel wordt zo, in de woorden van Huizinga (1952), de bron van cultuur.

6.3.4 BOVENBINDING

Beleidsmakers, politici voorop, weten zich binnen de kaders van de representatieve democratie belast met blijvende verantwoordelijkheden als formele spelregelpaler en -bewaker en als ultieme conflictbeslechter. Die kaders blijven ook in ons denken onverlet; we openden er dit hoofdstuk mee. Aanpassing, maar ook handhaving van de normatieve kaders binnen de rechtsstaat of een noodzakelijke conflictbeslechting die onmogelijk blijkt via de informele benadering, blijft in ons perspectief het domein van de representatieve democratie. Uiteindelijk hebben gekozen volksvertegenwoordigers, tezamen met de bijbehorende geformaliseerde instituties, het laatste woord. Dat die taak in de complexere samenleving wordt bemoeilijkt door de over elkaar heen buitende maatschappelijke ontwikkelingen, behoeft geen nader betoog.

Beleidsmakers gaven door bovenbinding traditioneel de richting aan, in wisselwerking met de verticale instituties die het maatschappelijk middenveld domineerden. In de netwerksamenleving organiseren mensen zich makkelijker, goedkoper en sneller binnen horizontale clusters: 'organiseren zonder organisaties'. De behoefte aan bovenbinding blijft echter bestaan, zij het in gewijzigde vormen. In de wij-gemeenschapscultuur van Volendam hebben de klassieke waardigheidsbekleders plaatsgemaakt voor informele 'trendsetters'. Binnen grotere systemen, benadrukt Ostrom, worden op meerdere lagen zogenoemde genestelde instituties gevormd. Ze spreekt van een polycentrische organisatievorm: een groot aantal kernen die gezamenlijk – eventueel via getrapte tussenlagen – een geheel vormen (Ostrom 2009). Zelfs succesvolle e-netwerken zijn minder 'plat' dan vaak wordt aangenomen, maar kennen vormen van hiërarchie.

Vanuit beleidsperspectief vormen de onbeheersbaarheid en onvoorspelbaarheid van netwerken zowel een kracht als een zwakte. Duizend bloemen kunnen bloeien, maar daar kan – om het zo maar te zeggen – ook onwelkom onkruid tussen zitten. Beleidsmakers kunnen dus niet volstaan met het stellen en bewaken van kaders. Burgerbetrokkenheid vereist dat beleidsmakers ontwikkelingen stimuleren c.q. afremmen binnen een hiërarchische cultuur door richting te geven aan hun medewerkers, maar ook aan 'de samenleving'. Ze moeten daarbij meer dan tevoren openstaan voor inbreng van anderen af. Zowel voor het optimaal benutten van de mogelijkheden voor institutionele rek en het doorontwikkelen van bestaand beleid, als voor het genereren van nieuw beleid is het wenselijk (groepen) burgers en frontlijnwerkers uit te nodigen tot het aftasten van grenzen. Dat beroep op de wijsheid van de al dan niet georganiseerde massa mag niet vrijblijvend zijn: een brede burgerbetrokkenheid vormt een randvoorwaarde voor een levende democratie. Er bestaat bovendien een groeiende urgentie. Steeds vaker 'dwingen' burgers overheden, maatschappelijke instellingen en ondernemingen ertoe hun aanbod aan te passen. Ze blijken echter ook in staat zichzelf te organiseren wanneer beleidsmakers en bestuurders achterblijven met een 'passende' aanpak.

Een grotere nadruk op *bottom-up* initiatief is geen vanzelfsprekende of eenvoudige zaak en heeft een keerzijde. Beleidsmakers kunnen ook niet zomaar het stuur geheel loslaten. Als burgers bijvoorbeeld zelf hun buurt schoonhouden of opvang van ouderen en zieken organiseren, dienen beleidsmakers de vrije ruimte te bepalen, omdat dit normaliter taken zijn die op hun bordje liggen. Ook als burgers wetten overtreden, rijst de vraag welke ruimte beleidsmakers daarvoor laten, een grotere ruimte aan de frontlijn kan immers ontaarden in onfatsoen. 'De overheid' is minder aanwezig en burgers moeten, in wisselwerking met minder autoritair optredende frontlijnwerkers, de gedeelde ruimte op een civiele wijze invullen.

De samenleving verandert, snel en onvoorspelbaar. Informatiestromen worden steeds minder beheersbaar. De effectiviteit van de traditionele middenveldkanalen voor burgerbetrokkenheid – zoals de maatschappelijke instellingen en ngo's – staat onder druk. Ook de wijze waarop burgers betrokken zijn, verandert. Niet langer gebeurt dat alleen op uitnodiging van beleidsmakers, maar steeds vaker op eigen initiatief, via directere kanalen voor betrokkenheid – denk aan de koplopers in het bedrijfsleven en 'andersbewegingen'. Dergelijke ingrijpende veranderingen verlangen dat de democratie meebeweegt. De roep om meer directe vormen van democratie en de bijbehorende vormen van burgerbetrokkenheid, ter aanvulling van de representatieve democratie is toegenomen. Beleidsmakers hebben breed geëxperimenteerd met verschillende vormen van directere democratie en vooral de 'doe-democratie' biedt mogelijkheden om beter dan nu gebeurt in te spelen op maatschappelijke initiatieven. De stap naar een nieuwe generatie 'doe-democratie' kan worden ondersteund door te investeren in nieuwe vormen van binding tussen en met burgers.

7 NETWERKSTURING: MEER DAN SYMBOLIEK

Dat er 'iets' mis is met de bestaande betrokkenheidsaanpak van de overheid is vrijwel niemand ontgaan. Binnen de overheidskolom zijn vele aanzetten gedaan voor verbetering; er werden bestuurlijke hervormingen doorgevoerd en lagen toegevoegd. Beleidsmakers, maar ook frontlijnwerkers, moesten meer klantgericht denken en op prestaties worden afgerekend. Inmenging van buitenaf in de op zich al ingewikkelde structuren – met hun vele kokers en (tussen-)lagen – 'ontregelde' de bestaande orde en werd om die reden vaak als ongewenst gezien. Dat maakte het voor beleidsmakers lastig iets voor elkaar te krijgen (Idenburg 1999). Bestuurlijke hervormingen richtten zich bijna onveranderlijk op organisatorische structuren en systemen: formele verantwoordelijkheden en bevoegdheden van mensen. Slechts zelden werd gericht aandacht besteed aan de cultuur binnen de overheidskolom: 'de manier waarop we hier dingen doen'. De literatuur bevestigt echter de indruk die ook ons veldwerk laat zien: institutionele arrangementen hebben nauwelijks invloed op de grootte van het democratisch tekort (Norris 2011: 244-245).

De stappen die zijn gezet om de bestaande hiërarchische cultuur aan te passen aan de vereisten van de veranderende samenleving zijn in de goede richting, maar niet toereikend. De doorbraak naar een effectieve burgerbetrokkenheid behoeft een andere overheidscultuur: Weber 3.o.

7.1 VAN WEBER 1.0 NAAR WEBER 2.0...

Binnen groepen burgers onderscheidden we vier basisculturen – de hiërarchie, de markt, de wij-gemeenschap en het netwerk – en we benadrukten dat in de dagelijkse praktijk vrijwel altijd sprake is van een mix van basisculturen, waarbij één van de vier vormen dominant is. Het functioneren van individuen binnen een groep, en daarmee ook het functioneren van de groep als geheel, is sterk afhankelijk van de dominante cultuur.

Deze basisculturen zijn ook herkenbaar binnen de overheidskolom. De klassieke overheidscultuur kreeg in hoge mate vorm langs de lijnen van de socioloog Max Weber. Weber gruwde destijds van de hiërarchische, grillige en ook ineffectieve systemen en organisatievormen, op basis van erebaantjes voor welgestelden. Daartegenover stelde hij de bureaucratie: benoemde ambtenaren, ondergeschikt aan politici, maar wel werkend met algemene regels vooral bedoeld om rationeel te besturen en de gelijkheid tussen burgers te bevorderen. Niet de persoonlijke willekeur van machthebbers, maar regels zijn doorslaggevend.

Bureaucratie is vanuit dat perspectief positief en behoudt ook nu zijn waarde, met als kenmerken (zie voor een uitgebreidere beschrijving bijvoorbeeld Rainey 1997: 23-31; Kickert 1993: 251):

- er is een eenduidige hiërarchie van autoriteit;
- de organisatie wordt geleid door regels die de procedures en de verantwoordelijkheden van de verschillende onderdelen bepalen;
- de posities zijn betaalde banen die worden vervuld op basis van kennis en kunde (experts) en niet op basis van gunst of afkomst.

Het klassieke model – we noemen het Weber 1.0 – verschaftte helderheid. Beleidsontwikkeling en het bepalen van doelstellingen behoorden tot de politieke arena, terwijl de uitvoering tot de taken van ambtenaren behoorde (Brans et al. 2003: 85-90). Dat bood het voordeel van een grote duidelijkheid: burgers kozen volksvertegenwoordigers die wisten wie ze moesten aanspreken, politieke eindverantwoordelijken wisten wat er van hen werd verwacht en ambtenaren kenden hun plichten van loyaliteit en onpartijdigheid (Aberback et al. 1981). Deze manier van organiseren sloot ook in de naoorlogse jaren nog goed aan op de verzuilde samenleving. Burgers en hun private samenwerkingsverbanden waren – enigszins karikaturaal geschetst – keurig ‘geordend’ in verticale kolommen die op lokaal en (inter)nationaal niveau werden aangestuurd door een kleine elite. Iedere zuil had als het ware zijn eigen hiërarchie, waarbij de kracht van dat systeem was gelegen in de verzoening die aan de top plaatsvond.

De zuiver weberiaanse aanpak kwam echter onder toenemende druk te staan. Bureaucratie kreeg, mede door de verdichting en versnelling van de samenleving, steeds meer het imago van omslachtige stroperigheid. Politici en media vonden elkaar in een soms hijgerige mediocratie waar uitzonderingen vaak de regel vormen, precies het tegenovergestelde van wat Weber beoogde. Ook de doedemocratie stelt nieuwe eisen – loslaten en ruimte maken bijvoorbeeld – die op gespannen voet staan met de klassieke parafencultuur van de overheidshiërarchie. Het plaatst beleidsmakers voor een dilemma: ‘we’ willen van de nadelen van de hedendaagse bureaucratie af, maar wat mogen we loslaten van de weberiaanse staatsleer en wat moeten we behouden?

7.1.1 CULTUURAANPASSINGEN

De groeiende complexiteit maakt dat de samenleving steeds lastiger hiërarchisch is aan te sturen. Het antwoord hierop zochten beleidsmaker in de jaren tachtig van de vorige eeuw in marktwerking (WRR 2012: 25-28). Overheidsorganisaties werden verzelfstandigd of geprivatiseerd, er werden contracten afgesloten tussen overheidsorganisaties onderling en concurrentie werd op diverse beleidsvelden geïntroduceerd. Het New Public Management (NPM) maakte gebruik van sturingsmechanismen die bij markten horen (Klijn 2008; Pollitt en Bouckaert 2011: 247). Dat

bracht een ander soort rationalisatie in het openbaar bestuur teweeg, in termen van meetbare doelen, management van productieprocessen en prestaties voor klanten. De hooggespannen verwachtingen van de NPM-hervormingen werden in de daarop volgende periode echter niet waargemaakt (Hoogwout 2010: 305). Vanuit het gezichtspunt van burgerbetrokkenheid had het denken in markttermen ook bezwaren. Het 'gedoe' van beleidsparticipatie past bijvoorbeeld slecht binnen de rationele managementcultuur (De Heer 2010). Maatschappelijke participatie werd ondergraven door toepassing van verkeerde prestatie-indicatoren, zoals het aantal wijkbezoeken per wethouder, of het aantal minuten per steunkous.

Het klantdenken dwarde de burger in een passieve rol en nam zo de prikkels voor maatschappelijke initiatieven weg (Van der Veen 2010). NPM beschouwt de burger primair als een rationeel mens die uit eigenbelang handelt (Hoogwout 2010: 158-159). Economen als Olson (1965: 48) waarschuwen al in de jaren zestig: mensen die in hun eigenbelang handelen, zullen niet in actie komen als anderen dat ook kunnen doen. In de vroege jaren van het milieubeleid wees ook Garrett Hardin (1986) op de zogenoemde *tragedy of the commons*, de tragedie van de gedeelde belangen. Veel boerendorpen vormden zich vroeger om de gedeelde eng, de ruimte waar elk zijn schapen hield. Iedere individuele boer wilde zoveel mogelijk schapen houden om zo het maximale inkomen te verwerven, maar daardoor werd de eng kaalgevreten, tot schade van het algemeen belang.

Nieuwe beleidsinspanningen legden daarom een grotere nadruk op de wij-gemeenschapscultuur. In Nederland bouwden bijvoorbeeld de kabinetten-Balkenende op het gedachtegoed van de communitaristen met hun nadruk op *civil society*. In het vorige hoofdstuk plaatsten we daar al kanttekeningen bij en wezen op het belangrijke werk van Ostrom. Haar boek *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action* (1990) was vooral een reactie op de voorspelbare kaalslag van Hardin. Groepen mensen, toonde zij aan, zijn onder de juiste voorwaarden in staat tot zelfbeheer van gedeeld bezit. De wetenschappelijke discussie verkreeg politieke scherpste toen de huidige regering van het Verenigd Koninkrijk (Cabinet Office 2010) zich schaarde achter het gedachtegoed van Phillip Blond (2010: 131). Niet de markt, niet de overheid, maar de samenleving moet in de Big Society de grootste rol innemen.

Nieuwe wegen werden beproefd en vanaf de jaren negentig kreeg de netwerkcultuur toenemende aandacht. Beleidsmakers, zo was de redenering, hebben baat bij dwarsbinding met (groepen) burgers die niets 'hoeven', zoals in een wij-gemeenschap, maar wellicht wel zouden willen. In recenter werk boden Ostrom c.s. (zie bijvoorbeeld Poteete et al. 2010) daarvoor een empirisch gefundeerde grondslag: bouwend op informatie over het gedrag van anderen zijn informele groepen mensen zonder overheidsbemoeienis in staat om veel grootschaliger vraagstukken rond publieke doelen op te pakken. Nieuwe, sociale, media bieden daarvoor mogelijkheden

(Shirky 2008; Benkler 2006). Vanuit het perspectief van beleidsmakers kwam het accent te liggen op netwerksturing: de manier waarop beleidsmakers met netwerken om kunnen gaan. De politiek behield zijn klassieke, functionele rol (*government*), maar gedecentraliseerde sturingsprocessen (*governance*) kwamen meer tegemoet aan de veranderingen in de samenleving (WRR2012).

7.1.2 VERANDERENDE ROLOPVATTINGEN

De cultuuraanpassingen hadden consequenties voor de rolopvatting van ambtenaren. In de strikte hiërarchie van Weber 1.0 is hun rol duidelijk; politici bepalen het beleid en ambtenaren beperken zich tot de beleidsuitvoering. In de praktijk werden ambtenaren steeds actiever betrokken in de politieke arena. Al in 1969 lanceerde Crinice le Roy zijn fameuze begrip ‘de Vierde Macht’, dat suggereert dat de bureaucratie zonder veel inmenging van politici, laat staan burgers, vormgeeft aan beleid. Een mengvorm van de politiek-ambtelijke betrekkingen stemt het meest overeen met de bestaande werkelijkheid, concludeerde Nieuwenkamp (2001). Op Europees niveau wijst ook Steunenbergh (2011; Andeweg en Thomassen 2011b: 79-80) op de grote rol van ambtenaren.

Die directe bemoeienis van ambtenaren heeft stellig een aantal voordelen, ook waar het burgerbetrokkenheid betreft. Ambtenaren beschikken over expertise en ervaring die politici dikwijls ontberen (Noordegraaf en Van Lierop 2006/2007). Topambtenaren anticiperen op de politieke strijd, adviseren hun ministers en houden hen uit de wind. In het overleg tussen de overheidskokers en met andere bestuurslagen of belangengroeperingen nemen ze beslissingen die weliswaar de goedkeuring van ‘hun’ bewindslieden behoeven, maar in de praktijk vaak moeilijk zijn terug te draaien. Ook frontlijnwerkers zijn, gewild of ongewild, politiek betrokken. Wet- en regelgeving hebben nooit alle details van de uitvoering voorzien, wat betekent dat uitvoerders in hun dagelijkse werk veel kleine, politieke beslissingen nemen (zie bijvoorbeeld Wildavsky en Pressman 1973). Ons veldwerk getuigt van de grote inbreng van – vaak enigszins vrijgevochten – frontlijnwerkers.

De laatste twee decennia is er dan ook een aanzienlijke institutionele rek ontstaan (zie bijvoorbeeld De Vries 2008; Niessen 2008); de bureaucratie van de klassieke Weber (1.0) werd opgerekt naar die van Weber 2.0 (Breed en Hopman 2009). Alleen met meer ruimte kunnen ambtenaren bruggen slaan naar hun beoogde partners, zowel binnen de overheidskolom, als met (samenwerkingsverbanden van) burgers. Omdat deze verruiming gelijktijdig op vele plaatsen vorm krijgt, spreken Van Montfort en Van Twist (2009) van ‘ontgrenzing’. Steeds vaker wordt teruggegrepen op gedelegeerde bevoegdheden binnen koker- c.q. laagdoorsnijdende mechanismen (programmaministerie of -directie). Ook aan de frontlijn worden nieuwe verbanden gelegd door een verbreding van de ‘weberiaanse’ kerntaken; ons veldwerk

biedt vele voorbeelden van de grote rol die verbinders spelen bij maatschappelijke participatie en initiatieven.

Geheel zonder strijd voltrekt de verandering zich niet. Voortdurend is er sprake van ‘tegenacties’ die als doel hebben de ruimte voor ambtenaren te beperken. In de mediocratie bestaat weinig ruimte voor ambtelijke inbreng. Politici staan in de schijnwerpers en in hun schaduw rest weinig meer van de overzichtelijke beleidsarena’s waarbinnen de topambtenaren heersten over kennis en kennissen. De adviesraden werden hun ‘ontnomen’, beleidsafdelingen omgevormd tot zogenoemde kenniscentra, onder de vlag van NPM werden vele activiteiten op afstand van de overheid geplaatst. En dan was er ook nog de verplaatsing van beleid naar Europa. Hoe konden ministeries relevant blijven als ze dat in de ogen van hun ministers niet meer waren?

Het wederzijdse ongemak ondermijnt de speling die ambtenaren hebben binnen de cultuur van Weber 2.0 (Nieuwenkamp 2001; Noordegraaf en Van Lierop 2006/2007; Niessen 2008; Korsten 2005). Het idee van het primaat van de politiek leeft nauwelijks meer onder topambtenaren, concludeert Kees Breed. Ze gaan eerder uit van een gelijkwaardige contractrelatie: politici zijn opdrachtgevers, ambtenaren opdrachtnemers. Maar, voegt hij er aan toe: “Zolang er geen alternatief opdoemt voor deze traditionele rolverdeling is het onvermijdelijk dat topambtenaren blijven worstelen met hun eigen rolopvatting” (Breed 2007: 144). De uitdaging door de politieke voorlieden past niet meer bij de behoeften en toerusting van de ambtenaren en dat leidt op termijn onvermijdelijk tot teloorgang van kwaliteit en motivatie. Niet de organisatiestructuur, maar de cultuur van samenwerking is bepalend: wederzijds vertrouwen en loyaliteit vormen de wachtwoorden voor succes (Nieuwenkamp 2001: 48 e.v.).

7.2 ... EN VERVOLGENS WEBER 3.0

De stap naar de cultuur van Weber 2.0 is weliswaar zinvol, maar stellig niet voldoende: nog steeds is de hiërarchische cultuur dominant binnen de overheidskolom. Waarnemers constateren sceptisch dat er binnen en rond het openbaar bestuur weliswaar veel wordt gesproken over netwerksturing, maar dat betreft vooral symboliek: beleidsprocessen die beginnen met een netwerkbenadering, eindigen vaak met een *top-down* benadering die de vertrouwensrelaties tenietdoet (Meuleman 2008: 30-31). De wisselwerking is van alles een beetje, maar nooit doorhappend naar een vorm van duidelijkheid. En tegelijk, zeggen sommigen, wordt de urgentie van een overdracht van verantwoordelijkheden aan burgers groter: “het kan niet anders”, zoals Van der Steen et al. (2010: 22) concluderen, eenvoudigweg omdat het geld op is voor een zwaar overheidsapparaat en alles dekkende maatschappelijke voorzieningen.

De doe-democratie behoeft een netwerksturing die meer is dan symboliek. “Leidinggeven in complexe samenlevingen is even onmogelijk (pessimistisch uitgedrukt) als uitdagend (optimistisch uitgedrukt)”, stelt Geert Teisman (2005: 167). Het stelt niet alleen hoge eisen aan de competenties van beleidsmakers, maar ook aan bestuurlijke en politieke processen en systemen. Beleidsmakers moeten de kunst van het loslaten beheersen: weten wanneer je nodig bent en wegblijven als dat niet het geval is. Beleidsmakers kunnen de condities creëren die beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie of maatschappelijke initiatieven stimuleren, maar ze kunnen creatieve inbreng niet afdwingen. Ze kunnen democratisch besluiten om sommige overheidstaken af te stoten, maar ze kunnen niet eisen dat en hoe die vervolgens door burgers worden opgepakt.

De dominante dimensie van de overheidscultuur moet worden verlegd van de verticale lijn van de hiërarchie naar de horizontale lijn van het netwerk (zie ook ROB 2010). We onderscheiden daarom een derde overheidscultuur: Weber 3.0, die is gebaseerd op het vertrouwen dat miljoenen burgers willen meedenken en -doen, en die bovendien ambtenaren en frontlijnwerkers de handelingsruimte biedt om daar recht aan te doen. Die cultuuromslag vereist een majeure aanpassing van beleidsmakers – politici en ambtenaren – die zijn opgegroeid binnen een stramme ‘verticale traditie’ (figuur 7.1).

Figuur 7.1 Cultuuromslag van Weber 1.0 naar Weber 3.0

	Weber 1.0	Weber 3.0
Strategie	Efficiëntie	Zelfverantwoordelijkheid
Structuur	Verticaal	Horizontaal
Systemen	<i>Top down</i>	<i>Bottom up</i>
Sleutelvaardigheden	Uitvoerders	Verbinders
Staf	Specialisten	Oplossingsmakelaars
Stijl	Geen fouten	Correctie achteraf
Samenbindende waarden	Vertrouwen in elite	Vertrouwen in burgers

De verandering in zeven elementen die gezamenlijk een ‘gezicht’ geven aan het begrip ‘organisatiecultuur’, schetsen de omvang van de uitdaging. Drie ‘harde’ S-en – strategie, structuur en systemen – zijn onmiddellijk herkenbaar uit de voorgaande tekst. De strategie van beleidsmakers gaat van een nadruk op efficiëntie naar zelfverantwoordelijkheid; structuren van een nadruk op verticale lijnen naar een accent op horizontale verbindingen; en systemen van interne communicatie van *top-down* naar *bottom-up*. Ze vormen het relatief ‘makkelijke’ deel van de

omslag. De ‘zachte’ S’en – sleutelvaardigheden, staf, stijl en samenbindende waarden – zijn het moeilijkst, want het minst grijpbaar. Weber 1.0-organisaties moesten zich onderscheiden door superieure uitvoerders, maar de sleutelvaardigheid binnen Weber 3.0-instituten is gelegen bij verbinders. De staf bestaat niet langer uit functionele specialisten, maar uit oplossingsmakelaars. De stijl springt van een nadruk op het voorkomen van fouten met de bijbehorende risicoafwijzing, naar correctie achteraf met de eveneens bijbehorende acceptatie van het risico van – snel te corrigeren – fouten. En de samenbindende waarde van een vertrouwen in een elite van beleidsmakers – zowel politici als ambtenaren – dient te worden vervangen door een vertrouwen in burgers.

Speciaal die laatste sprong vraagt om een mentale ommeezwaai: niet alle beleidsmakers denken vanuit burgers. Niet zonder reden gaf James Scott zijn bekende boek de titel *Seeing like a state* (1998). Hij concludeerde dat het falen van beleid vooral bij beleidsmakers is gelegen: *“If I were asked to condense the reasons behind these failures into a single sentence, I would say that the progenitors of such plans regarded themselves as far smarter and farseeing than they really were and, at the same time, regarded their subjects as far more stupid and incompetent than they really were”* (Scott 1998: 343). Ook onze gesprekspartners hebben het over ‘angst’ voor burgers, over ambtenaren die zich in hun deskundigheid aangetast voelen en over volksvertegenwoordigers die het laatste woord willen hebben.

7.2.1 INSTITUTIONELE INTUÏTIE

Beleidsmakers zien zich geconfronteerd met wat Ronald Heifetz et al. (2009: 70) een *adaptive challenge* noemen: een uitdaging waarvoor een instrumentele oplossing, zoals een nieuwe procedure of een nieuwe organisatiestructuur, niet voldoende zal zijn. In een complexe, snel veranderende omgeving ‘overleven’ alleen adaptieve instituten: instituten die meer doen dan instrumenteel bijschaven en die ook de onderliggende aspecten durven aan te pakken. Dit kunnen systemen zijn waarbinnen grote aantallen mensen ‘als vanzelf’ differentiatie en samenhang voortbrengen, waardoor ze zich gezamenlijk voortdurend aanpassen aan veranderende omstandigheden. De grondslag voor dat collectieve gedrag is gelegen in institutionele intuïtie: een intuïtie die gedeeld wordt door allen binnen de gemeenschap en die elk van hen in staat stelt om zonder formele opdracht aanpassingen te kunnen maken.

Een metafoor kan helpen om de essentie van die intuïtie te begrijpen. Velen van ons blijken voortreffelijke evenwichtskunstenaars: bijna iedereen kan een hockeystick balanceren op een vingertop. Het is een evenwichtskunst die is gebaseerd op drie principes. Ten eerste: houd je ogen open. Wanneer we twee seconden onze ogen sluiten, valt de stick onverbiddelijk. Ten tweede: schakel het ‘hoofdkantoor’ uit. Elk signaal dat onze ogen registreren – bijvoorbeeld een stick die langzaam overhelt – moet onmiddellijk resulteren in een passende correctie. We hebben eenvoud-

digweg niet genoeg tijd en kennis om de noodzakelijke berekeningen te maken, en – vooral – we hebben weinig idee wat de toekomst ons gaat brengen. En ten derde: besef dat iets wat permanent ‘fout’ is, altijd ‘goed’ is indien de afwijkingen van het streefbeeld voortdurend worden gecorrigeerd. De stick dreigt permanent te vallen, maar omdat we voortdurend corrigeren valt hij nooit. In theorie moet er een ideale positie zijn waarbij de stick, zonder invloeden van buiten, rustig in een eeuwig evenwicht is, maar wij, met onze beperkte vaardigheden, slagen er nooit in die positie te vinden. Toch krijgen we het voor elkaar om met diezelfde beperkte toerusting door duizenden kleine correcties te voorkomen dat de stick valt.

Instituten die koploper willen zijn bij ‘het sturen van het onbestuurbare’ (Klijn 2008: 313) moeten uitgaan van een cultuur met die drie basiselementen: houd je ogen open en beweeg mee met wat je ziet gebeuren; vertrouw burgers en frontlijnwerkers en geef ze meer ruimte; en probeer niet alles van tevoren aan te sturen, maar corrigeer achteraf. Het zijn nagenoeg dezelfde punten waarop de koplopers in het internetbedrijfsleven zich onderscheiden: beweeg mee, vertrouw het publiek als producent, probeer en corrigeer, en houd het eenvoudig.

7.2.2 GELAAGD NETWERK

Weber 3.0 betekent niet een terugtrekkende overheid, maar veeleer een voorwaardenscheppende en corrigerende overheid die faciliteert dat burgers en frontlijnwerkers initiatief nemen. Er is niets ‘zachts’ aan die overheid. Veel frontlijnwerkers hebben geleerd zich afwachtend op te stellen, als uitvoerders van opgelegd beleid. De doe-democratie heeft daar weinig plaats voor: niet alleen burgers maar ook frontlijnwerkers moeten dóen. Beleidsmakers moeten de omstandigheden creëren die het frontlijninitiatief ‘afdwingen’: mensen moeten zich verantwoordelijk willen voelen voor de uitdagingen binnen hun werkgebied. Weer gaat het om ‘niet-helpen’: dit is jouw probleem, je kent de spelregels dus los het maar op. En alleen als je echt vastloopt, kom je maar langs.

Het vereist bestuurlijke moed en inzicht om de benodigde cultuurveranderingen naar Weber 3.0 in gang te zetten. Voor veel beleidsmakers roept het woord ‘cultuurverandering’ een beeld op van weer een bijeenkomst in de hal van het ministerie met de secretaris-generaal op de zeepkist om de aftrap te geven te midden van kleurrijke ballonnen. Om vervolgens te verzanden in goede voornemens. Het is een glibberig terrein dat omgeven is met zo veel mislukkingen – het programma Andere Overheid was nog geen tien jaar geleden een speerpunt van het kabinet-Balkenende II – dat velen er de voorkeur aan geven hun handen niet te branden.

De overgang naar een Weber 3.0-cultuur heeft alleen een kans van slagen indien de drempels voor verandering worden geslecht. Door de schurende logica's van burgers en beleidsmakers missen beleidsmakers kansen voor dwarsbinding en de

mogelijkheid om toegang te krijgen tot de specifieke praktijkkennis die burgers vaak hebben. Ook de bestaande structuren en systemen zitten een cultuuromslag in de weg. De scheiding tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering bijvoorbeeld staat haaks op de vereiste van het voortdurend proberen en corrigeren: ze moeten juist dicht op elkaar zitten en verweven zijn. De cultuuromslag die we nodig achten wordt idealiter geschraagd door aanpassingen in overheidsstructuren, zoals minder hiërarchie en meer netwerk, zonder voorbij te gaan aan een mate van gelaagdheid die altijd nodig zal blijven.

Blijvende gelaagdheid

De overheidskolom en de private samenleving moeten elkaar kunnen vinden. Dat was ten tijde van Weber 1.0 relatief makkelijk: de private kant van het speelveld voor burgerbetrokkenheid was toen ook gekenmerkt door een sterke gelaagdheid. Telkens was daar sprake van een nieuw overlegcircuit: gemeentelijk, regionaal, provinciaal, nationaal, internationaal, en zo vormde zich een vertegenwoordigingspiramide.

In de netwerksamenleving wordt die private piramide ‘platgeslagen’, maar geheel zonder bovenbinding kunnen ook de nieuwe instituties niet. Het merendeel van de contacten tussen burgers en beleidsmakers en bestuurders verloopt niet meer langs de formele bovenlijnen, maar via verbinders die zich staande kunnen houden in meerdere clusters. Ook de verbinders hebben, om effectief op te kunnen komen voor de belangen van hun clusters, belang bij gelaagde verbindingen met de verticale kolommen van overheden en maatschappelijke instellingen. Indien ze bij het ontwikkelen van maatschappelijke initiatieven voortdurend stuiten op een dichte deur of de openingen naar de juiste plaatsen op het juiste niveau niet weten te vinden, is hun inzet veelal gedoemd te mislukken.

Bij beleids- en maatschappelijke participatie kunnen beleidsmakers en frontliniewerkers alleen effectief zijn als ze zijn verbonden met hun beoogde samenwerkingspartners. Ze moeten daarom weten wie de belangrijkste personen in het netwerk zijn, om ze vervolgens te activeren en te verbinden. Aan de frontlijn gaat dat om verbinders, maar hogerop gaat het om – vaak informele – bovenbinders. Een werkelijke dwarsbinding vereist bovendien dat beleidsmakers en frontliniewerkers zelf fungeren als verbinders die thuis zijn binnen het eigen overheidscluster, en dat ze daarnaast de taal spreken van het burgercluster. De beide clusters zijn dan samen onderdeel van één netwerk.

De behoefte aan horizontale verbinding en herkenbare structuur komt van beide kanten, en de Weber 3.0-cultuur dient daarvoor de openingen te creëren. Nieuwe verbindingen en initiatieven worden van geval tot geval ingevuld, waarbij de overheidscultuur moet kunnen inspelen op de variëteit van culturen ‘in het veld’, met inbegrip van die van de vaak afwijkend georganiseerde maatschappelijke initiatie-

ven en andersbewegingen. Dat vraagt om het verweven van nog steeds noodzakelijke vormen van hiërarchie met horizontale, maatschappelijke netwerken: van positionele macht met creatieve macht. Veel meer dan voorheen ligt het accent op de horizontale dimensie, maar de verticale blijft op essentiële punten van groot belang: beleidsmakers behouden een overkoepelende verantwoordelijkheid (zie ook WRR 2012: 140-145).

Drie niveaus

Weber 3.0 manifesteert zich in organisatorische termen als een gelaagd netwerk, waarbinnen drie niveaus zijn te onderscheiden (zie ook Oosterling 2009). Opbouw vanuit het perspectief van burgers is dat in de eerste plaats het operationele niveau van de frontlijn waar (groepen) burgers vooral in alledaags contact staan met frontlijnwerkers van overheden en instellingen. Om in de praktijk grotere slagen te kunnen maken en ook de rugdekking van de frontlijnwerkers zeker te stellen is er een tactisch niveau vereist: een overleglaag waar trekkers en verbinders vanuit de verschillende clusters contacten onderhouden met het uitvoerende middenkader, districtsmanagers bijvoorbeeld. Ten slotte is er een strategisch niveau: een toplaag waar – minder frequent – de wisselwerking tussen kopstukken in hun rol van bovenbinder aan de ene kant en beleidsmakers en bestuurders aan de andere inhoud krijgt (box 7.1).

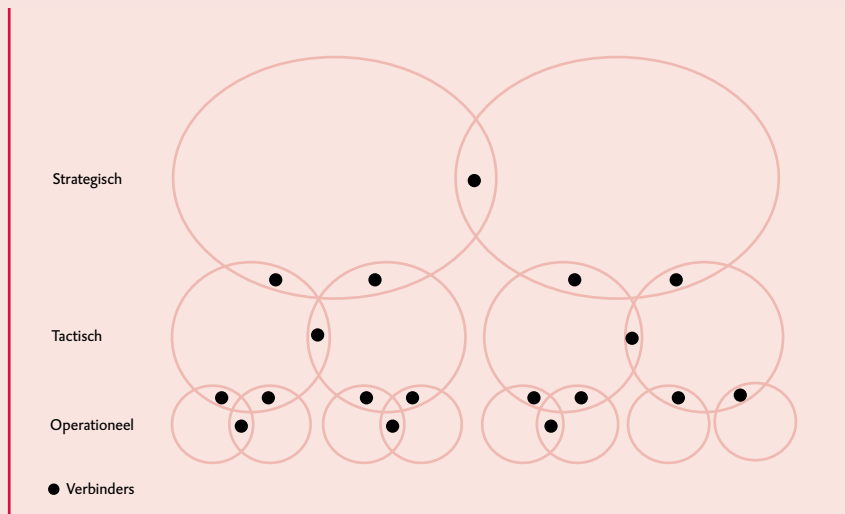
Dit wekt de indruk van hiërarchie tussen de drie niveaus, maar drie aspecten maken een fundamenteel verschil. In de eerste plaats zijn de hogere lagen in belangrijke mate dienend aan de onderlaag. Burgers doen meer ‘zaken’ met frontlijnwerkers die daartoe beschikken over meer ruimte om hun takenpakket inhoud te geven. In de tweede plaats zijn het vaak niet de formele instituties van het huidige middenveld die de maat slaan, maar individuele burgers of informele, vaak eenmalige samenwerkingsverbanden die inbreng leveren. En in de derde plaats is er ten gevolge van voortdurend proberen en, zo nodig, achteraf corrigeren sprake van “georganiseerde anarchie” (Pierre en Peters 2005: 54-58): voorkeuren worden werkenderweg bepaald, methodieken en spelers wisselen. Instituties passen zich aan op basis van onvolledige informatie, beslissingen zijn meestal het resultaat van een samenloop van kansen, mensen en ideeën (Pierre en Peters 2005: 52).

Velen van de huidige beleidsmakers en bestuurders beschouwen zo’n organisatorische omslag stellig als bedreigend: in hun ogen wordt het een rommeltje. Het is echter goed te beseffen dat ook de huidige wisselwerking tussen burgers en beleidsmakers sluipenderweg al veel van dergelijke kenmerken heeft: ‘bovenlagen’ zijn in de praktijk ook nu al in hoge mate afhankelijk van de medewerking van ‘onderlagen’. Zonder draagvlak onder burgers wordt beleid onuitvoerbaar, met draagvlak is er nauwelijks behoefte aan handhaving. Een meestribbelende frontlijn brengt een machinerie tot stilstand. Met een ‘leemlaag’ als middenkader lopen beleidsmakers en bestuurders vast, met een trots middenkader aan boord kunnen

Box 7.1 Een gelaagde netwerkstructuur in werking

Een gelaagde netwerkstructuur wordt bepaald door cirkels, die de reikwijdte van de invloedssferen van de hoofdrolspelers op elk niveau beschrijven. Op het operationele niveau overlappen de clusters van frontlijnwerkers en burgers idealiter elkaar; verbinders zorgen voor de dwarsbinding die kan leiden tot overdracht van ideeën. Indien zich desondanks spanningen voordoen, kan de verbinding op het tactische niveau tussen het middenkader van de overheid en maatschappelijke instellingen en trekkers en verbinders van burgerverbanden veelal leiden tot verzoening en soms tot conflictbeslechting. Op dit niveau worden de kaders bepaald die operationeel houvast bieden. Op het strategische niveau overlappen de cirkels horizontaal met elkaar, maar ook verticaal met die op het tactische niveau, met beleidsmakers en bestuurders aan de ene kant en bovenbinders aan de andere in een hoofdrol.

Figuur 7.2 De drie niveaus van een gelaagde netwerkstructuur



Indien we de cirkels beschouwen als in elkaar grijpende tandwielen, komt de essentie van de gelaagde netwerkstructuur in beeld. Als de kleine wielletjes aan de basis een slag draaien, gebeurt er boven vrijwel niets. Als de grote wielen op strategisch niveau echter een tandje draaien, ratelen de radertjes onderin. Behalve als er onderin zand in de radertjes wordt gegooid. Dan komt alles tot stilstand. Als, omgedraaid, de kleine tandwielletjes allemaal in dezelfde richting draaien, verandert 'de maatschappij'. Dat is de essentie van burgerbetrokkenheid: de motivatie en uitwisseling aan de basis die op de hogere niveaus wordt verwerkt in tactiek en strategie.

ze meters maken. Eenieder onderkent die wederzijdse afhankelijkheid, maar in de praktijk van de Weber 1.0/2.0-cultuur wordt dat te veel gezien als een beperkende factor voor een efficiënte organisatie. De Weber 3.0-cultuur beschouwt het

samenspel tussen operationeel, tactisch en strategisch niveau juist als een essentieel onderdeel voor een effectieve organisatie.

Tweerichtingsverkeer

Gelaagde netwerken worden gekenmerkt door een intensieve interactie, niet alleen tussen de niveaus binnen de overheidsorganisaties en maatschappelijke instellingen, maar ook tussen die organisaties en de samenleving, via verschillende kanalen van verbinding.

Op het operationele niveau bevorderen de informele spelregels van de tegenbinding dat alle burgers op een civiele wijze kunnen deelnemen aan hun samenleving. Beleidsmakers verblijven daar niet, maar hun frontlijnwerkers wel degelijk, en zo nodig moeten ze misstanden voorkomen en/of corrigeren. Ook de toegevoegde waarde van de dwarsbinding door trekkers en verbinders aan de frontlijn wordt in hoge mate bepaald door spelregels die hun ruimte en ondersteuning verschaffen. Beleidsparticipatie op terreinen als veiligheid en fysieke inrichting vaart er wel bij, en dat geldt in nog sterkere mate ook voor maatschappelijke participatie en initiatieven. Beleidsmakers hebben dus belang bij een goede invulling en worden door burgers daar ook op aangekeken.

Op het tactische niveau treffen de verbinders vanuit de frontlijn – burgers en/of frontlijnwerkers – het middenkader van de maatschappelijke en overheidsinstellingen. De vertegenwoordigers van beide zijden moeten zeker zijn van de rugdekking van respectievelijk hun achterban en hun bazen. Beleidsmakers en bestuurders vormen daartoe in hun rol als ‘baas’ – wat Tops (2007) “vitale coalities” noemt. Binnen de grenzen van nationaal beleid krijgen met name de uitvoeringskaders van de maatschappelijke participatie vorm op regionaal niveau; maatschappelijke voorzieningen als onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, jeugd- en seniorenzorg, en openbaar vervoer hebben een hoog ‘streekgehalte’. Burgers ontwikkelen ook steeds vaker maatschappelijke initiatieven die binnen deze laag hun rugdekking moeten krijgen. Het is aan beleidsmakers, zowel regionaal als nationaal, om de voorwaarden daartoe te bevorderen.

Op het strategische niveau ten slotte, ‘ontmoeten’ burgers politici. Het is op dit moment een wat eenzijdige relatie: burgers kennen de kopstukken wel (of denken dat te doen), maar andersom is het een anoniem gebeuren, waarbij opiniepeilingen en via-viaverhalen veel van de inkleuring bieden. Burgers legitimeren hun volksvertegenwoordigers en als deze er in de praktijk niks van maken, stemmen ze bij een volgende verkiezing op een andere partij. Zo houden ze elke vier jaar het afsprakenpakket met ‘hun’ beleidsmakers opnieuw tegen het licht. De uitkomst van die heronderhandeling wordt sterk bepaald door hun ervaring op de twee lagere niveaus. Beleidsmakers in de bovenlaag hebben dus een direct belang bij een als zinvol ervaren burgerbetrokkenheid, maar ze doen zichzelf en de samenleving

tekort door het beperkte beroep op actieve beleidsparticipatie en vooral door de rem op maatschappelijke initiatieven.

Dit tweerichtingsverkeer – op operationeel, tactisch en strategisch niveau – tussen beleidsmakers en (samenwerkingsverbanden van) burgers houdt alle spelers scherp en bij de les. Of zoals Pieter Tops het uitdrukt: “Burgers spreken het bestuur aan en het bestuur spreekt burgers aan. Burgers voeden het bestuur op en het bestuur voedt burgers op” (Tops 2009: 57-58). In dat tweerichtingsverkeer moeten beleidsmakers en bestuurders vaker dan tevoren het stuur uit handen geven en durven terugvallen op strategische herkenning (Burgelman en Sayles 1988): het in blijde verwachting uitzien naar de initiatieven waarmee ‘het veld’ komt.

Die omslag van sturen op inhoud in Weber 1.0/2.0 naar sturen op proces in Weber 3.0 stelt hoge eisen aan beleidsmakers, constateert oud-topambtenaar Roel Bekker (2009): “Het beeld van een overheid en van overheidsdienaren als onderdeel van grotere en kleinere netwerken verdraagt zich slecht met een politiek systeem dat zelf weliswaar naar zijn aard zeer chaotisch is, maar in zijn verhouding met het ambtelijke systeem tot dusver geheel gericht is op de orde van verkokering en hiërarchie.” De Weber 3.0-overheidscultuur moet kunnen inspelen op de variëteit aan culturen van spelers op het burgerbetrokkenheidsveld, met inbegrip van die van maatschappelijke initiatieven en de andersbewegingen, en vooral een open oog hebben voor de uiteenlopende behoeften en kwaliteiten van burgers.

* * *

In een democratie die zichzelf voortdurend wil aanpassen aan technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, is het beleid nooit volledig correct toegesneden. Miljoenen mensen moeten steeds miljoenen kleine correcties maken: het formele beleid inkleuren en uitdagen. De kunst van het openbaar bestuur is in hoge mate het laten van een gepaste ruimte aan burgers: weet wanneer je nodig bent en blijf weg als dat niet het geval is. Netwerksturing is daarvoor essentieel en beleidsmakers moeten grotere stappen in die richting zetten dan tot nu toe is gedaan. De stap van Weber 1.0 naar Weber 2.0 met meer ruimte voor ambtenaren en nieuwe instrumenten voor burgerparticipatie is niet voldoende; de stap naar Weber 3.0 kan niet langer worden uitgesteld. De huidige samenleving vergt het besturen van het onbestuurbare. Dat betekent een grote uitdaging voor beleidsmakers die uithoudingsvermogen vergt. In het vierde en laatste deel van ons rapport doen wij suggesties die deze oplossing dichterbij kunnen brengen.

DEEL IV

BURGERBETROKKENHEID IN NEDERLAND:

AANBEVELINGEN

8 BOUWEN AAN VERTROUWEN

Wat kunnen beleidsmakers – politici en ambtenaren – *doen*? We hebben niet de pretentie dat we hun ‘de’ oplossing kunnen aanreiken. Het zou ook strijdig zijn met ons eigen betoog dat een goed verhaal ruimte laat voor velen – nu en later – om een eigen inkleuring te geven aan ‘hun’ betrokkenheid. We willen wel een eerste aanzet bieden, als bron van inspiratie om verder te denken en te handelen. Daarbij gelden twee uitgangspunten: denk vanuit burgers en vergroot de kaders.

Denk vanuit burgers. Wie burgers wil betrekken, moet denken vanuit hun perspectief. Burgers hebben uiteenlopende behoeften en kwaliteiten en het is zaak daar in een netwerksamenleving rekening mee te houden. Als dat onvoldoende gebeurt, zullen (te) velen afhaken. In ons onderzoek onderscheidde we vier betrokkenheidsstijlen die de verhouding van burgers ten opzichte van beleidsmakers omschrijven. Verantwoordelijken – 30 tot 35 procent van de stemgerechtigde bevolking – zijn veelal bereid om de uitdagingen die beleidsmakers hun voorleggen, op te pakken. Een deel van de bevolking, zo’n 15 procent, kan worden gekenmerkt als Volgzaam: ze weten zich minder toegerust om effectief invloed uit te oefenen op beleid, maar ze zijn gezagsgetrouw. Ruim een kwart, 25 tot 30 procent, van de bevolking betitelden we als Pragmatici: ze zijn, zo nodig, goed in staat om voor hun belangen op te komen maar voelen zich nauwelijks aangesproken door de uitdagingen van nationale beleidsmakers. Critici ten slotte voelen zich door datzelfde aanbod overvraagd en dreigen te vervallen in een houding van wij-tegen-zij: kritisch, op het randje van afhaken. Deze vier stijlen bieden een goed uitgangspunt voor het verbreden én verfijnen van het betrokkenheidsaanbod. Onder voorwaarden blijken *alle* groepen burgers te bereiken en goeddeels te activeren. Dat vereist wel een gedifferentieerde bewegingsruimte die tegemoetkomt aan hun specifieke behoeften en kwaliteiten.

Vergroot de kaders. Wie burgers wil betrekken moet drie verschillende velden van betrokkenheid onderscheiden. Beleidsparticipatie is nog te eenzijdig gericht op de planningsfase van beleid en gaat vooral uit van het perspectief van beleidsmakers: burgers ‘mogen’ meepraten over plannen van de overheid. Het *verbreden van beleidsparticipatie* naar andere beleidsfasen betekent dat burgers ook bij de agendavorming, beleidsuitvoering en crisisbeheersing betrokken worden. In het huidige beleid gericht op maatschappelijke participatie staat samenbinding nog te veel centraal. Het *vernieuwen van maatschappelijke participatie* vraagt juist om het versterken van tegenbinding in de openbare ruimte en de dwarsverbinding naar kwetsbare (groepen) burgers. De grootste uitdaging is echter gelegen in het *verwelkomen van maatschappelijk initiatieven* die niet altijd gladjes ‘passen’ in het beleidsperspectief van beleidsmakers. Zeker als deze initiatieven zich begeven op de velden van beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie, kunnen ze zeer

ontregelend maar ook van grote toegevoegde waarde zijn voor beleidsmakers: ze kunnen verstarde denkkaders doorbreken.

Deze uitgangspunten vragen om ruimdenkende beleidsmakers die bereid zijn te bouwen aan vertrouwen en de grondvesten te leggen voor een nieuwe generatie doe-democratie: stapje voor stapje, experimenterend, lerend en waar nodig achteraf corrigerend. We schetsen vier verschillende manieren om daar concrete invulling aan te geven: creëer voldoende en adequaat tegenspel, vergroot de alledaagse invloed, stimuleer het maatschappelijk verkeer, en bouw stevige steunpilaren.

8.1 CREËER TEGENSPEL

Goede beleidsmakers hechten aan tegenspel. Ze geven niet alleen ruimte voor tegengeluid, maar nodigen dat ook actief uit (zie ook Hajer 2011: 51). Informatie is daarvoor essentieel. Dat geldt voor alle betrokkenen: burgers moeten beschikken over goede informatie om initiatieven te starten en voor hun belangen op te kunnen komen en beleidsmakers moeten hun burgers kennen om hen te kunnen betrekken. Op beide terreinen zijn – aanzienlijke – verbeteringen wenselijk.

8.1.1 VERGROOT TOEGANG TOT DATA

Clusters kristalliseren veelal uit rond een informatie-uitwisseling die uiteenloopt van het ‘gonzen’ aan een schoolhek en de klassieke dorpskrant tot buurtwebsites en sociale media waar voetbalsupporters of andere gelijkgestemden elkaar ‘treffen’. Voor een adequaat tegengeluid is het van belang dat dit gonzen gebaseerd is op correcte informatie. Beleidsmakers hebben op dit terrein een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat ze beschikken over veel data die, mits vrij toegankelijk, waardevol kunnen zijn voor burgers. Wanneer deze data openbaar zijn en volgens een standaard worden gepubliceerd, zullen e-burgers zelf toepassingen bedenken die nuttig zijn voor andere burgers en die – zoals het initiatief ‘hack de overheid’ (www.hackdeoverheid.nl) – beogen om beleidsmakers scherp te houden.

Toegang tot informatie is zeker gewenst als beleidsmakers besluiten om bepaalde verantwoordelijkheden over te dragen aan (groepen) burgers. Burgers kunnen dan immers niet meer terugvallen op de overheid als hun belangenbehartiger. Traditioneel stellen beleidsmakers eisen aan derden voor informatievoorziening aan burgers, denk aan labels, bijsluiters, keurmerken, om burgers te ondersteunen in het maken van verantwoorde keuzes, maar als de achterliggende data openbaar worden gemaakt, kunnen ook anderen zich inzetten voor de informatievoorziening. Meer openheid en toegankelijkheid van data kunnen stimulerend werken; burgers maken toepassingen die niet van tevoren te verzinnen zijn. Zo zijn er nu

twee app's met informatie ter ondersteuning van een verantwoorde voedingskeuze in de supermarkt (Boodschapapp en Eet-wijzerapp). Vergelijkbare initiatieven zijn denkbaar voor het toegankelijker maken van informatie over maatschappelijke instellingen, ter ondersteuning van de keuze voor bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen of wooncorporaties.

Indien kiezers de gelegenheid krijgen om op basis van open data een oordeel te geven over het presteren van 'hun' politici, zal dat hun inbreng stellig een groter gewicht verschaffen bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering door 'hun' politici. Ter inspiratie: we vroegen elf jonge mensen met veel ervaring met internetinitiatieven, hoe een Open Tweede Kamer hun inzet zinvoller kan maken.

Aanbevelingen voor een Open Tweede Kamer¹

- 1 Publiceer alle parlementaire documenten (inclusief handelingen) op zo'n manier dat ze geschikt zijn voor geautomatiseerd hergebruik.
- 2 Publiceer niet alleen informatie over het primaire proces, maar ook alle informatie over secundaire processen die (mogelijk) relevant zijn voor de beïnvloeding van volksvertegenwoordigers.
- 3 Zorg dat het proces van wetgeving duidelijk te volgen is op de website van de Tweede Kamer, inclusief alle documenten die bij het voorstel van wet horen. Zorg dat op ieder moment te zien is op welk punt in het proces de wetgeving staat, welke documenten er al over zijn verschenen, wat de toezeggingen zijn van de minister aan de Tweede Kamer en welke organisaties er advies over hebben gegeven.
- 4 Kom met een unieke manier om de diverse dossiers ook buiten de Tweede Kamer te kunnen volgen. Bijvoorbeeld door zelf met hashtags te komen als #TK31221 (Tweede Kamer dossier 31.221). Dan is voor anderen makkelijk om de discussie te volgen en is het voor Tweede Kamerleden gemakkelijker om te vinden waar buiten de Tweede Kamer over het dossier gediscussieerd wordt.
- 5 Neem burgerinitiatieven serieus. Zorg dat deze minimaal een inhoudelijk antwoord krijgen en stel als Tweede Kamer jezelf een doel over het minimaal aantal burgerinitiatieven dat per jaar behandeld dient te worden.

Een publieke beoordeling van de activiteiten van politici op specifieke onderwerpen zal ongetwijfeld de democratie verlevendigen, evenals 'intelligente' referenda op terreinen waar burgers beschikken over zowel belangstelling als deskundigheid. Een directe stemming over de toewijzing van omroeptijden zou bijvoorbeeld een eind maken aan de gekunstelde koppeling aan het lidmaatschap van publieke omroepen. De laatste tien jaar is succesvol geëxperimenteerd met directe sturing met behulp van rechten: aandelen, vouchers, buurtrechten. Het collectief van individuele burgers komt zo op soms zeer effectieve wijze tot een gezamenlijk besluit: dit willen we wel, dit niet.

Burgers wordt gevraagd mee te praten over plannen van beleidsmakers die vervolgens de uiteindelijke keus maken. Waarom dat niet omgekeerd? Gemeentelijke of provinciale beleidsmakers ontwikkelen, zeg, drie plannen voor de herinrichting van een woongebied of een natuurterrein. Alle plannen voldoen aan inhoudelijke kwaliteitscriteria en zijn voorzien van een sluitende financiële paragraaf waaruit duidelijk blijkt wat de kosten zijn en hoe in de dekking wordt voorzien. Ze leggen de plannen ter goedkeuring voor aan de volksvertegenwoordiging. Indien ook die zich na een marginale toetsing kan vinden in de haalbaarheid van de drie plannen, worden de drie aldus goedgekeurde alternatieven in de vorm van een bindend referendum voorgelegd aan de omwonenden. Politieke partijen en burgeractivisten hebben hierbij de vrije hand om de kiezers te beïnvloeden in hun keuzebepaling.

Kan een vergelijkbare benadering ook werken op nationaal niveau? Het kabinet ontwikkelt drie alternatieve plannen en verdedigt hun aanvaardbaarheid (met alle plussen en minnen, ook financieel) in de Tweede Kamer. Na marginale toetsing door de Tweede Kamer worden alle drie in de vorm van een referendum voorgelegd aan (een relevant deel van) de bevolking. Of een stap verder: politieke partijen worden uitgenodigd een dergelijk plan te ontwikkelen. Na inhoudelijke en financiële toetsing door de betrokken vakministeries en de Algemene Rekenkamer bepaalt de Tweede Kamer door stemming welke drie worden voorgelegd aan de kiezers.

Burgers liggen bij beleidsmakers op achterstand bij de beoordeling van marktpartijen. Mede om die reden hebben beleidsmakers van oudsher een sterke nadruk gelegd op de bescherming van hun positie; een groot aantal toezichthouders bewaakt inmiddels hun belangen in de markten voor producten en diensten, arbeid, kapitaal, burenomgang, en beleid. In de netwerksamenleving kunnen burgers echter veel meer, onder voorwaarde dat hun informatieachterstand zodanig wordt beperkt dat ze effectief tegenspel kunnen bieden. Met een betere informatievoorziening kunnen beleidsmakers de achterstand bij burgers verkleinen en maatschappelijke initiatieven faciliteren, zelfs als die geen terreinen van directe overheidsbemoeienis betreffen. Ter illustratie; de koplopers in het bedrijfsleven geven invulling aan maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo). *Naming and shaming* kan het peloton en de achterblijvers doen versnellen, zeker als het gaat om schadelijk, maar niet illegaal gedrag: denk aan explosiegevaar, uitstoot van gevaarlijke stoffen, 'fout' vlees.

De Nederlandse corporate governance code – de spelregels voor de ondernemingsbestuurders – vereist dat informatie over voor de onderneming relevante maatschappelijke aspecten van ondernemen wordt verstrekt aan de raad van commissarissen. Geëist zou mogen worden dat deze informatie publiek toegankelijk is en dat niet beperkt wordt tot de “voor de onderneming relevante maatschappelijke aspecten van ondernemen”, maar ook de voor de samenleving relevante aspecten beslaat. Weer dienen beleidsmakers de kaders te bepalen: wat valt wel of niet onder relevante maatschappelijke aspecten en welke informatie is vereist om pres-

taties te beoordelen? Goedwillende ondernemingen varen wel bij zo'n koers; ze kunnen zich immers ook in de 'andere', nu vaak nauwelijks transparante markten onderscheiden van hun concurrenten. Ook het aantal toezichthouders en hun takenpakket kan worden beperkt.

Mensen zijn meer bereid tot actie indien ze weten wat ze kunnen 'verdienen' met eigen handelen (Poteete et al. 2010: 277). Een specifieke, én voor burgerbetrokkenheid wezenlijke prikkel is dan ook gelegen in terugkoppeling (*feedback*). Wanneer de bewoners van woonerfwijken bijvoorbeeld weten hoeveel de waarde van hun huizen stijgt door een goed beheer van de gedeelde openbare ruimte, is er veel winst te behalen; het gaat om circa een miljoen huishoudens (Wassenberg en Lupi 2011: 33-35). Is ook een kwantumsprong mogelijk bij energiebesparing indien vergelijkbare gebruikscijfers per huishouden beschikbaar zijn? Stichting Natuur en Milieu hoopt huizenbezitters bewuster te maken van hun energieverbruik door meters aan de muur te hangen die het verbruik rechtstreeks laten zien. Verbruiken ze minder energie, dan krijgen ze spaarpunten waarmee ze met korting hun huis van duurzame voorzieningen, zoals dubbel glas, kunnen voorzien. Doet de hele buurt mee, dan gaat de korting verder omhoog.

8.1.2 VERBREED EIGEN INFORMATIEGARING

Informatiestromen lopen in de netwerksamenleving niet uitsluitend meer van boven naar beneden, maar ook horizontaal, zowel binnen de organisatie als naar de buitenwereld. Indien beleidsmakers erin slagen om proactief de meest relevante netwerken aan te boren, kunnen ze de onderbouwing van hun beleid verbeteren. Ze moeten dan wel kunnen beschikken over creatieve en passende instrumenten. Zonder pretentie van volledigheid willen we bij wijze van illustratie – en ter inspiratie – een aantal daarvan noemen.

Steeds vaker doen beleidsmakers een beroep op burgers om hun beleid beter te onderbouwen en uit te voeren. Het is een van de opvallende bevindingen van ons veldonderzoek: de meeste vrijwilligers werden actief omdat hun dat was gevraagd. Burgernet vormt een voorbeeld, evenals de mogelijkheid die de Voedsel- en Warenautoriteit biedt om op internet te waarschuwen voor de hygiënische situatie in een bepaald restaurant. Toch is juist op het terrein van *crowd sourcing* sprake van een nog goeddeels onbenutte kans voor open doel. Wanneer beleidsmakers een beroep doen op bijstand, die (groepen) burgers als 'werkelijk' en bij voorkeur ook nog eens als 'leuk' ervaren en waarvoor ze zich ook voldoende toegerust achten, zijn velen bereid tot inzet. Vanuit de grote groep geïnteresseerden kan dan een kleinere groep doeners ontstaan die veel tijd en energie steekt in het project; het fenomeen van de 'lange staart'. Beleidsmakers kunnen zich bijvoorbeeld laten inspireren op twitter, waar door middel van de toevoeging #durftevragen in een tweet, aan honderdduizenden tegelijkertijd een vraag kan worden gesteld. Indien

bovendien goedwillende – in het jargon: ‘ethische’ – hackers van overheidssites (die ‘falen’ melden) onder voorwaarden klokkenkluidersstatus verkrijgen, mag worden aangenomen dat beleidsmakers niet alleen scherp worden gehouden, maar ook beter beschermd zullen zijn.

Stel dat de Tweede Kamer aan het begin van een zittingsperiode drie tot vijf onderwerpen selecteert die zich onderscheiden door een breed politiek draagvlak en grote maatschappelijke reikwijdte. Op deze onderwerpen wordt dwars door de partijen en de Kamercommissies heen samengewerkt. Denk bijvoorbeeld aan het verbeteren van de kwetsbare positie van de steeds grotere groep senioren of – aan de positieve kant – het verzachten van de overgang van werkzaam naar gepensioneerd. Denk ook aan energiebesparing, of de positie van werkende moeders. Stel dat de Tweede Kamer vervolgens een prijsvraag uitschrijft over die onderwerpen en daarbij uitdrukkelijk ‘de burgers’ uitnodigt om mee te denken en met suggesties te komen. De ‘winnaars’ wordt gevraagd hun voorstel toe te lichten in de Kamer, waarna het op de Kameragenda wordt geplaatst.

Door middel van *webmonitoring* is het mogelijk om veel eerder dan vroeger bepaalde patronen en ideeën op te pikken. Het continu (digitaal) aftasten van internet op belangrijke onderwerpen biedt de kans om een beginnende veenbrand op te pakken op het moment dat er nog een kans is om er constructief mee om te gaan, zoals de protesten tegen de stemcomputers, of de discussie rond de HPV-vaccinatie. Dat hierbij waarborgen van zorgvuldigheid in acht moeten worden genomen behoeft na ons recente rapport *iOverheid* (WRR 2011) geen nader betoog. De uitdaging is dan vooral om dergelijke instrumenten niet alleen ‘defensief’ te gebruiken (hoe weet ik eerder dan alle anderen dat er een crisis/protest/veenbrand aan zit te komen?), maar zo’n geavanceerde krachtenveldanalyse veeleer als een essentieel onderdeel van elk beleid te zien: waar zit de kennis, wie zijn betrokken bij dit onderwerp, wat is hun kennis en welke inbreng zouden ze kunnen en willen leveren?

‘*Serious gaming*’ biedt beleidsmakers goede kansen om mensen op een creatieve en speelse manier te laten meedenken over ingewikkelde uitdagingen. Veel mensen – jongeren én minder jongeren – beleven plezier aan de uitdagingen van zogenaamde *strategy games*, veelal in mythische virtuele werelden. Wie uitdagingen weet te vangen in aantrekkelijke spellen, kan gebruikmaken van de vrijwillige inzet van ‘de spelende mens’ – de ‘*homo ludens*’ van Johan Huizinga (1952). De potentiële vrijwilligersinzet is fenomenaal en de kunst is weer die van het meebewegen: niet zelf doen, maar opstaan voor de bestaande activiteiten van bevolgen ‘amateurs’.

Beleidsmakers zijn gebaat met een *directe inbreng* van ‘hun’ frontlijnwerkers, vooral de verbinders naar moeilijk bereikbare (groepen) burgers. Het blijft een wonderlijke constatering dat het openbaar bestuur zeer veel enquêtes kent, maar

dat de frontlijnwerkers – wijkagenten, leraren, zorgverleners, welzijnswerkers – zelden naar hun ervaring of mening wordt gevraagd. Beter dan beleidsambtenaren zijn ze door hun nabijheid tot burgers in staat om de inbreng vanuit een alledaagse leefomgeving te verwoorden. Ze zijn bovendien bij uitstek deskundig waar het gaat om de effectiviteit en efficiëntie van de beleidsuitvoering.

Beleidsmakers kunnen burgers bereiken door middel van een *gerichte uitnodiging* tot actieve betrokkenheid. Via e-alert ontvangen burgers bijvoorbeeld een mail als in hun buurt een vergunning wordt aangevraagd. Ondernemingen als Amazon bouwden hun succes op patroonherkenning. Waarom worden burgers niet gericht geactiveerd: ‘U leverde eerder inbreng op onderwerp A, misschien bent u ook wel geïnteresseerd dat te doen bij het verwante onderwerp B.’ Een ander voorbeeld is activerend enquêteren: bewoners bevragen elkaar over hun toekomstwensen en zijn vervolgens veelal bereid tot actieve betrokkenheid bij de aanpak van de ‘eigen’ prioriteiten. Verbinders kunnen op deze manier een belangrijke rol spelen bij het bereiken van kwetsbare burgers.

Het verdient aanbeveling om alle grotere dossiers waarvoor beleidsmakers (mede)verantwoordelijkheid vragen van burgers, te onderwerpen aan een *publieke toetsing*. Het proces kan eenvoudig zijn: een nieuw project of beleidsvoornemen wordt voorgedragen met inbegrip van een betrokkenheidsaanpak. Vervolgens vragen de initiatiefnemers om dat voorstel van een second opinion te voorzien en, zo nodig, aanbevelingen te doen voor aanpassing. Beleidsmakers kunnen daarvan gemotiveerd afwijken, maar het zal hun positie bij een eventueel later beroep geen goed doen als de motivering zwak is onderbouwd. Na afronding kan de ‘insprekers’ bovendien een oordeel worden gevraagd over de kwaliteit van de procesuitvoering.

Denktanks van betrokken burgers maken al langere tijd en op veel terreinen onderdeel uit van de beleidsvorming. Reguliere ‘polls’, luidt de kritiek, peilen vooral onberedeneerde voorkeuren of ingevingen van het moment (Van Stokkom 2006: 116-117). De grootschalige experimenten met *deliberatieve opiniepeilingen* van bijvoorbeeld Fishkin (2009) bieden een alternatief voor deze ‘domme’ peilingen. Door een groep mensen van relevante informatie te voorzien (bijvoorbeeld via interactieve voorlichting door experts) en ze vervolgens een paar dagen met elkaar te laten praten en naar elkaar te laten luisteren, komen ze als groep onveranderlijk tot andere, meer genuanceerde oordelen. In Nederland experimenteerde het Openbaar Ministerie met zogenaamde ‘burgerfora’: burgers werden uitgenodigd om mee te praten en denken over de richtlijnen voor strafvordering. Het bleek dat de deelnemers aan de fora na discussie en informatievergaring op ongeveer dezelfde strafmaat uitkwamen als het OM, terwijl ze zonder discussie vaak voor een hogere straf pleitten. Soms leidde hun dwarsbinding ook tot nieuwe inzichten. Ter illustratie: de wet maakt op dit moment geen onderscheid tussen

geplande en ongeplande openlijke geweldpleging. Veel deelnemers ervoeren dit als tegenintuïtief: het maakt uit of je in een dronken bui ruzie krijgt en gewelddadig wordt, of dat je een week tevoren al plannen maakte en het wapen meebrengt naar de kroeg.² Burgers fungeren op deze manier als een goedgeïnformeerd en gemotiveerd adviesorgaan (Cohen en Fung 2004).

De leden van een Burgerkamer (Van Stokkom 2006: 134) stemmen over meerdere dimensies van een wetsvoorstel waardoor de plebiscitaire logica – de reductie van het debat tot ‘voor’ of ‘tegen’ – kan worden uitgeschakeld. In de praktijk zou bijvoorbeeld een bepaald aantal burgers (zeg: 40.000) een volksinitiatief fiatleren: een wetsvoorstel dat zowel agendabepalend kan zijn als amenderend op reeds bestaande wetgeving. Of beleidsmakers willen een uitspraak van het volk over een wetsvoorstel. Die voorstellen worden voorgelegd aan de Burgerkamer die er bindende beslissingen over neemt. Iedere stemgerechtigde is potentieel kandidaat voor de Burgerkamer. Ongeveer 500 burgers trekken zich twee dagen terug voor beraad. Ze ondervragen deskundigen en de ‘getuigen’ die worden aangedragen door de voor- en tegenstanders van het voorstel, en ze bespreken onderling de gevolgen van hun inbreng. Ten slotte stemmen ze over een veelheid van aspecten van het wetsvoorstel.

8.2 VERGROOT ALLEDAAGSE INVLOED

De alledaagse leefomgeving vormt een belangrijk aangrijpingspunt voor burgerbetrokkenheid; ons veldwerk biedt daarvan een staalkaart. Traditioneel ligt een sterke nadruk op ‘de buurt’, maar een dergelijk eenzijdige focus doet kansen verloren gaan: de alledaagse leefomgeving wordt immers ook voor een belangrijk deel bepaald door opleidingen, werk en vrijetijdsbesteding met inbegrip van internet. Ook op regionaal en nationaal niveau laten burgers hun stem horen om de kwaliteit van hun dagelijks leven te beïnvloeden; denk bijvoorbeeld aan het debat over Brabantse megastallen en de scholierenprotesten tegen de 1040 uren-norm. Steeds vaker geven velen ook mondiaal via internet inhoud aan een nieuwe vorm van nabuurschap wanneer ze volledig vreemden te hulp schieten bij het oplossen van een breed scala aan alledaagse vraagstukken; de naamgeving van website Nabuur is daarvoor kenmerkend.

Op alle drie velden van burgerbetrokkenheid, met name daar waar de velden overlappen, zijn verbeteringen om de alledaagse leefomgeving te vergroten mogelijk. De grootste winst is te behalen langs de weg van maatschappelijke initiatieven. Die zijn vanuit beleidsperspectief ‘lastig’: ze passen vaak niet in de beleidsagenda en zijn soms zelfs strijdig met het bestaande beleid. Aan de andere kant is dat juist hun kracht: de dwarsbinding zorgt voor nieuwe ideeën die de levende democratie kunnen verrijken. Ze kunnen bovendien bouwen op de samenbinding onder de betrokken burgers; hun slaagkans is daarom groter. Wat kan, behalve niet in de weg lopen en verbeterde informatievoorziening, de rol zijn van beleidsmakers?

Ons onderzoek kan dienen als inspiratiebron voor verdere inkleuring van de beleidspraktijk.

8.2.1 DEEL PUBLIEK 'EIGENDOM' IN MAATSCHAPPEN

Idealiter beschouwen burgers de maatschappelijke voorzieningen waarvan ze intensief gebruikmaken, als de hunne. Denk aan de huizen waarin ze wonen, de scholen waar hun kinderen leren, de zorginstellingen waarop ze in geval van nood kunnen terugvallen, de politie die zorg draagt voor de veiligheid in hun buurten en in het verkeer, maar ook het openbaar groen en de sportvoorzieningen waar ze recreëren.

Dat inspireerde ons om te gaan denken in termen van maatschappen, gebouwd rond het begrip *vrijheid in gebondenheid* (zie ook WRR 2005: 201-213). Betrokken burgers en bestuurders van maatschappelijke instellingen reiken elkaar de hand en ontwikkelen samenwerkingsvormen zoals die van oudsher ook ten grondslag lagen aan de coöperaties in de land- en tuinbouw. Ze zijn bereid een stukje van hun vrijheid in te leveren om zo de voordelen van de gebondenheid te kunnen realiseren. Immers, wie rechten wil moet ook plichten aanvaarden. En wie plichten aanvaardt kan daar rechten aan ontlelen.

Nationale beleidsmakers stellen op het gebied van ruimtelijke ordening en natuurbeheer een toenemend vertrouwen in lagere overheden. Daar is veel voor te zeggen: het publieke belang wordt dichterbij burgers gebracht. De dagelijkse bestuurspraktijk blijkt voor veel gemeenten echter een zware belasting: de benodigde middelen (kennis, tijd) ontbreken vaak en beleidsmakers plegen bij hun afwegingen soms te 'vallen' voor financiële argumenten van in het bijzonder projectontwikkelaars. Groene streekmaatschappen, samengesteld uit grondeigenaren en omwonenden en vormgegeven langs de lijnen van Ostrom, kunnen een wenselijk tegenwicht bieden bij het beheer van de open ruimte of natuur. Ze kunnen zich vanuit hun eenduidige doelstelling effectief verweren tegen 'oneigenlijke' voorstellen.

De sleutel tot succes van dergelijke maatschappen is gelegen in de verbinding van bestuurders aan de ene en 'maten' – burgers en frontlijnwerkers – aan de andere kant. Wat burgers in te brengen hebben is hun kennis en kennissen: niet beleidsdeskundigheid, maar veeleer ervaringsdeskundigheid (Tonkens 2009a; Stivers 2010). Idealiter denken bestuurders en burgers binnen een maatschap in termen van een gedeeld eigendom van 'hun' instelling. Dat vereist een 'ontbundeling' van grote, verticale instituties in kleinere clusters die dicht bij de burgers en frontlijnwerkers staan: scholengemeenschappen en wooncorporaties worden als het ware opgedeeld in kleinschalige eenheden met een eigen maatschapsbestuur. Het beleggen van het 'eigendom' binnen lokale clusters biedt het voordeel van nabijheid. De clusters spelen in op de behoeften en kwaliteiten van hun 'maten'.

Het werken vanuit clusters sluit goed aan bij de dynamiek van de netwerksamenleving. Activiteiten moeten zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden en clusters kunnen worden opgeheven, samengevoegd of verder uitgesplitst (Geerlof 2011: 310). Lokale bestuurders dienen daarom jaarlijks verantwoording af te leggen tegenover een matenvergadering die, als was het een aandeelhoudersbijeenkomst, goedkeuring verleent of een voordracht tot ontslag doet. Bovenlokale bestuurders moeten zorg dragen voor een passende overkoepling van de cellen, waarbij ze voortdurend de bewijslast van een toegevoegde waarde op zich nemen. Ook zij dienen zich te verantwoorden tegenover een bovenlokale ledenraad. In plaats van raden van commissarissen of toezicht van dergelijke koepels samen te stellen via coöptatie binnen een beperkte elite kan worden overwogen een meerderheid te laten verkiezen door ‘maten’.

De mogelijkheden daarvoor zijn door de regering-Cameron-Clegg, geïnspireerd door Phillip Blond in zijn boek *Red Tory* (2010), expliciet aangegeven. Het heeft er zelfs toe geleid dat een ‘*right to challenge*’ is opgenomen in wetgeving. Samenwerkingsverbanden van burgers die menen een lokale maatschappelijke voorziening ‘beter’ te kunnen leveren, hebben het recht om een bod uit te brengen dat door beleidsmakers serieus moet worden afgewogen (Department for Communities and Local Government 2011). Het is een regeling die ook voor Nederland interessant is (De Boer en Van der Lans 2011; Van der Lans 2012). We troffen in ons veldwerk positieve voorbeelden: het *kán* werken. Vooral als er sprake is van gedeeld eigendom met fysieke of andere ‘vastigheid’; denk aan een vereniging van eigenaren, of een buurtveiligheidscollectief. Maar we pleiten voor maatwerk. Er bestaat geen garantie voor een (blijvende) succesvolle samenwerking (Poteete et al. 2010: 218), bijvoorbeeld als er minder dwingende redenen zijn voor het in stand houden van gedeelde voorzieningen zoals bij een school, een buurthuis, een sportkantine of bij groenbeheer. Vooral wanneer de samenwerking drijft op enthousiasme van een ‘gestaald wit kader’ – ouderen met grote verdiensten die zichzelf echter onmisbaar maken en achten – is opvolging vaak problematisch en is de kans op buitensluiting van ‘nieuwkomers’ relatief groot. Ook de dwarsverbanden met ‘de buitenwereld’ zijn dan vaak wankel en – zeker in een minder toegeruste omgeving – zijn de personele en financiële middelen vaak ontoereikend (Sennett 2012: 252).

Ons veldwerk liet ook zien dat het dan beter is om professionals te betrekken die zeer nabij zijn. Wanneer ze de verbindingen met beleidsmakers en maatschappelijke instellingen onderhouden en de vrijwilligers waar nodig infrastructureel ondersteunen, is er veel mogelijk. Sociale ondernemingen zoals Buurtzorg en Opvoedpoli behalen met een minimum aan overhead en een maximum aan zelfverantwoordelijkheid van hun frontlijnwerkers in directe wisselwerking met ‘hun’ kwetsbare burgers mooie resultaten. Coöperatieve maatschappen met aandelenbezit, deels ook binnen een samenwerkingsverband van burgers, kunnen

wellicht voor doorbraken zorgen op weg naar een inhoudelijke burgerbetrokkenheid. De soms overmatige vrijblijvendheid van de vrijwillige inzet van burgers krijgt dan meer structurele inhoud.

Het eigendom van maatschappelijke voorzieningen dient volgens Phillip Blond (2010) te berusten bij maatschappelijke ondernemingen (*social enterprises*), gebaseerd op een gedeeld eigenaarschap van frontlijnwerkers en ‘gebruikers’. Alle aandelen blijven binnen de maatschap; bij verandering van baan of verhuizing worden de aandelen overgedragen aan de actieve maten. Individuele maten zouden wel kunnen delen in de behaalde financiële resultaten (Blond 2010: 241 e.v.). Elke groep professionals, maar ook elke gemeenschap, moet het recht hebben om zich te organiseren in zo’n maatschap en kan dan een beroep doen op de overdracht van operationele budgetten. Indien ook het gebruik van vaste activa – gebouwen, apparaten – wordt overgedragen, blijft het eigendom daarvan berusten bij de overheid of een bestaande maatschappelijke instelling (Blond 2010: 273). Gebruikersbetrokkenheid is volgens Blond cruciaal om macht te legitimeren en controleren en om dwarsbinding te waarborgen. Gebruikers moeten als collectief (of via een representatief model) voorgestelde geldstromen kunnen goed- of afkeuren (Blond 2010: 276).

Geerlof (2011: 255, 312) spreekt van “maatschappelijk aanbesteden”, waarbij groepen burgers, eventueel in samenwerking met private ondernemers, het recht krijgen om voor een aantal jaren een maatschappelijk vraagstuk aan te pakken. Dat luistert nauw, maar bestuurskundig biedt het werk van Elinor Ostrom c.s. tezamen met de – brede – praktijkervaring van coöperaties en professionele maatschappen een handvat. Burgers blijken onder de juiste omstandigheden en met de juiste toerusting zeer goed in staat gemeenschappelijke bronnen te onderhouden zonder tussenkomst van beleidsmakers (WRR 2012). De ontwerpprincipes van Ostrom indachtig moeten beleidsmakers zich vooral richten op de omvattende kaders die het oprichten van maatschappen mogelijk maken.

8.2.2 VERSTERK INSTITUTIONELE TOERUSTING VAN COLLECTIEF

Soms behoeven burgers de steun van beleidsmakers om een collectief tot stand te brengen. Onorthodoxe prikkels kunnen hen in die gevallen over de brug helpen. Het ‘betere buurtwerk’ kan worden gestimuleerd door burgers een grotere beslissruimte toe te kennen, bijvoorbeeld met behulp van buurtrechten (WRR 2005: 221-222). Beleidsmakers kunnen nog verder gaan door bijvoorbeeld een lagere onroerendezaakbelasting (OZB) te heffen in buurten met actieve buurtpreventie; burgers hebben daar immers politietaken ‘overgenomen’.

Alternatieve spelregels kunnen uitnodigen tot actieve betrokkenheid. Bij een ‘omwisselbesluit’ geven beleidsmakers aan welk besluit ze voornemens zijn te nemen. Vervolgens geven ze (samenwerkingsverbanden van) burgers de mogelijkheid om met een alternatieve oplossing te komen,

binnen helder geformuleerde randvoorwaarden. Het principe is succesvol toegepast in het programma Ruimte voor de Rivier: het heeft de aanvankelijke weerstand weten om te zetten in private-particuliere initiatieven voor creatieve alternatieve oplossingen (Hajer 2011; De Kort 2009). In andere gevallen legden beleidsmakers drie – voor hen aanvaardbare – voorstellen voor aan betrokken burgers die in een vorm van referendum de uiteindelijke keus bepaalden. Bij de groot-schalige herstructurering van Hoogvliet, onder de rook van Rotterdam, had de deelgemeente een voorkeur voor plan A, de wooncorporatie voor B, maar het werd C, omdat de bewoners dat verkozen. Ook hier werd de aanvankelijke weerstand omgezet in samenwerking.

Ook met andere prikkels kunnen beleidsmakers het vrijwilligerswerk een extra dimensie verlenen, bijvoorbeeld door werkloze vrijwilligers met een bewezen staat van dienst (zoals één jaar actieve en serieuze betrokkenheid) vanuit een vrijwilligerspool voorrang te geven bij sollicitatie. De meest geschikte banen zitten onveranderlijk in de hoek met hoge doorstroming; het kost de gemeenten en instellingen niets, maar biedt de vrijwilligers perspectief en stimuleert het vrijwilligerswerk, zeker wanneer daar met ROC's een scholingstraject aan wordt verbonden.

Kan de overgang van voltijdswerk naar pensioen 'zachter' worden gemaakt? Senioren vormen een van de weinige grote groepen in de samenleving, en beschikken over tijd, vaardigheden en ervaring. Ze mogen nu als vrijwilliger maximaal 1500 euro per jaar 'verdienen'. Stel dat een speciale overgangsregeling het mogelijk maakt dat ze over een periode van jaren hun voltijdswerk met het bijbehorende 'normale' salaris afbouwen en gelijktijdig een redelijke vrijwilligersvergoeding opbouwen. Stel ook dat ze kunnen 'tijdbankieren': een saldo van vrijwilligersuren opbouwen dat ze kunnen inzetten als ze zelf iets nodig hebben of kunnen weggeven als ze dat willen. Omdat ze ook iets terug kunnen doen, maakt het hun gemakkelijker om hulp te vragen. Het zou hun betrokkenheid ongetwijfeld verhogen en bovendien tegemoetkomen in de voorziene behoefte aan 'extra handen'.

Een enkele keer zijn verdergaande maatregelen wenselijk. Burgers beschikken veelal niet over de toerusting om weigerachtige enkelingen te betrekken in een vorm van zelforganisatie. Maatschappelijke initiatieven die zich richten op het verbeteren van de fysieke inrichting, of de veiligheid van de alledaagse leefomgeving, of op energiebesparing waarbij een minimumschaal geldt, komen daardoor moeizaam of in het geheel niet tot stand. Het verdient aanbeveling om, met de noodzakelijke randvoorwaarden van zorgvuldigheid (WRR 2012: 169-172), beleidsmakers dit soort samenwerkingsverbanden te laten initiëren of afdwingen met publiekrechtelijke middelen. In het laatste geval ligt het voortouw in eerste instantie bij beleidsmakers op nationaal niveau: er is immers een formele basis vereist om dergelijke verplichtingen te kunnen opleggen.

Soms moet een collectief extra kosten maken om een bepaald doel te bereiken; denk aan beveiliging of fysieke inrichting. Indien bijvoorbeeld zeventig procent van de ondernemers binnen een bepaald gebied instemt met de instelling van een *business improvement district* (BID), zouden de overigen onder bepaalde voorwaarden verplicht moeten worden tot deelname. De vergelijkbare vorm binnen woonbuurten is te betitelen als een *buurtverbeteringszone* (BVZ). Er zijn situaties waarin iedereen mee moet doen om optimaal effect te sorteren (en minimale irritatie te veroorzaken: zwartrijders zijn weinig geliefd); denk bijvoorbeeld aan buurtverenigingen die een particuliere beveiligingsdienst inhuren of vrijwilligers belonen om de veiligheid te vergroten. Maar er zijn ook andere situaties waar een verplichte deelname-onder-democratische-voorwaarden aanbeveling verdient; denk aan energiebesparing door middel van collectieve voorzieningen, of de overname van bepaalde buurtvoorzieningen. Indien hun status wordt verzwaaard, is het denkbaar dat dergelijke zelforganisaties de huidige, veelal tandeloze wijkraden vervangen en fungeren als gesprekspartner van beleidsmakers over veiligheid of fysieke inrichting. Het zou de burgerbetrokkenheid goed doen en potentiële trekkers en verbinders binnen de cluster een inhoudelijke stimulans verschaffen.

Veel maatschappelijke initiatieven kunnen alleen van de grond komen indien er voldoende deelnemers zijn. Vaak regelt dat zichzelf, zoals bij de aanleg van glasvezel. In buurten met zowel corporatie als particuliere woningen kunnen – vergelijkbaar met de verenigingen van eigenaren in particuliere complexen – onderhoudscoöperaties worden opgezet. Wanneer iedere bewoner maandelijks een vast bedrag betaalt, kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd en kan worden voorkomen dat er grote onderhoudsverschillen ontstaan (*Aedes-Magazine*: 33). In andere gevallen zijn ondersteunende spelregels nodig. Dorpsgemeenschappen nemen in situaties van bevolkingskrimp en bezuinigende overheden, soms het opdrachtgeverschap en beheer van voorzieningen over. In die situaties zijn dergelijke initiatieven geholpen met een passend juridisch arrangement.

Het idee van een verplichte collectiviteit is niet nieuw. De land- en tuinbouw liep voorop met de publieksrechtelijke bedrijfsorganisaties (pbo's). Binnen de wildbeheereenheden (wbe's) hebben beleidsmakers taken zoals het op peil houden van de wildstand overgedragen aan 'gebruikers': boeren, natuurbeheerders, jagers. Maar ook in de 'normale' woonomgeving is al een zogenoemde 70 procent-regeling van toepassing bij renovatie/sloop (Vereniging Huurdersbelangen 2011). Indien binnen een complex of wijk minstens 70 procent van de huurders instemmen met een voorstel tot renovatie van de verhuurder, hebben de huurders die niet akkoord gaan acht weken de tijd om de rechter in te schakelen.

8.3 STIMULEER MAATSCHAPPELIJK VERKEER

Maatschappelijke participatie concentreert zich op de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer. Beleidsmakers hebben hier een voorwaardenscheppende rol die echter verregaand onderbelicht is. Twee onderwerpen verdienen, zeker in de gehaaste en complexe netwerksamenleving, extra aandacht.

8.3.1 BEVORDER TEGENBINDING IN GEDEELDE RUIMTE

Voorwaardenscheppend beleid kan ‘vertrouwde vreemden’ – burgers die niets met elkaar hebben anders dan het delen van een ruimte – verleiden tot wederzijds fatsoen. Tegenbinding behoeft vooral ruimte voor toevallige ontmoeting waar (groepen) burgers de formele spelregels aan de hand van de praktijksituatie zelf (leren) invullen. Die ruimtes moeten ‘veilig’ zijn: mensen zijn vaak bereid eigen verantwoordelijkheid te nemen wanneer ze zeker zijn dat in geval van nood ondersteuning van officiële instanties (politie, treinconducteurs, stewards) nabij is.

Winkelgebieden, pleinen, scholen en bibliotheken kunnen zo worden ingericht dat de kans op ‘toevallige ontmoetingen’ wordt vergroot. Niet zonder reden leggen steden een hernieuwd accent op de invulling van grote pleinen, nu vaak enigszins bedreigende gaten in de stad. Speciaal in kwetsbare buurten gaat het om ‘het teruggeven van de openbare ruimte’, zoals het Sociaal Platform Rotterdam (SPR 2008) het noemde. Het SPR pleitte voor levende pleinen (Engbersen en Voogd 2008), zoals ook andere onderzoekers dat deden (Reijndorp 2004; Karsten 2002; Boonstra et al. 2009). Gedeelde ruimten moeten mensen aantrekken, vertier bieden, bijvoorbeeld podia waarop jongeren hun kunsten kunnen demonstreren (skaten, rappen, graffiti, *free-style* voetbal), maar ook de geborgenheid geven waar ouderen om vragen. De gemeente Den Haag maakte een concrete afspraak met Ahold: in elke Vogelaarwijk die op de schop gaat, wordt een supermarkt geopend die de loop terugbrengt in de buurt. Er gebeurt veel, maar er kan nog veel meer.

Sporten en uitgaan vormen belangrijke vrijetijdsbestedingen en creëren functionele ontmoetingsplaatsen. De gemeente Den Haag heeft daarom besloten niet te bezuinigen op sport, maar de bestaande sportvoorzieningen uit te bouwen tot een alternatief voor wijkcentra die nu te vaak een te wankel bestaan leiden en door aanstaande bezuinigingen verder onder druk komen te staan. In een aantal dorpen wordt, ook vanwege de bevolkingskrimp, extra geïnvesteerd in het multifunctionele gebruik van dorpshuizen, waardoor ze geschikt worden als dagopvang voor ouderen, ruimte bieden aan het verenigingsleven, aan de bibliotheek én aan activiteiten van de basisschool. Ook scholen en sport- en muziekverenigingen vormen de natuurlijke ontmoetingsplaatsen voor grote delen van de jeugd, en daardoor uitgelezen oefenplekken voor tegenbinding. Ook de *social media* bieden een

gedeelde ruimte bij uitstek voor maatschappelijk zinvolle tegenbinding: sociale netwerken, YouTube, games en *online* fora. Internet is onbeheersbaar, maar er bestaan wel degelijk spelregels. Beleidsmakers moeten ook niet terugdeinzen voor het gebruik van *social media*, maar zich de spelregels eigen maken, zodat ze kunnen meebewegen met deze maatschappelijke ontwikkeling.

Tegenbinding kan ook worden bevorderd langs deliberatieve weg, bijvoorbeeld bij het doorbreken van ‘grote’ patstellingen. In de netwerksamenleving kent ieder wezenlijk maatschappelijk onderwerp een informele vertooggemeenschap waarin betrokkenen (*stakeholders*) direct of indirect kennis uitwisselen (Van Dieren 2010: 70-72). Door de actieve rol van verbinders is zo’n gemeenschap relatief beperkt van omvang, volgens praktijkdeskundigen typisch zo’n tweehonderd personen (Van Dieren 2010: 70), onafhankelijk van het schaalniveau waarop het onderwerp zich in onze samenleving afspeelt. Dat maakt een gespreksronde mogelijk en door gezamenlijk overleg kunnen inzichten worden geïnventariseerd als opstap naar de oplossing van een probleem. De vereiste voor succes is wel dat alle betrokkenen bereid zijn ook het perspectief van ‘de ander’ serieus te nemen (Evers en Susskind 2009).

Juridisering van procedures resulteert in hoge kosten, langdurige procedures en verharding van standpunten. In geval van een dreigend conflict, met het bijbehorende risico van een aanstaande patstelling, verdient het daarom aanbeveling om te de-escaleren, bijvoorbeeld door het ingelasten van een pauzemoment: ‘eerst bellen of langsgaan in plaats van een formele brief te schrijven’. Beleidsmakers kunnen een civiele oplossing, gebaseerd op tegenbinding, bevorderen door in geval van een oplopend conflict binnen een alledaagse leefomgeving per definitie eerst een bemiddelaar in te (laten) schakelen alvorens beroep toe te staan (zie ook Sennett 2012: 227 e.v.). Die bemiddeling kan bovendien worden gestimuleerd door een aangepaste regelgeving. Indien een horecaondernemer of veehouder bijvoorbeeld overeenstemming met omwonenden bereikt, kan een lichter vergunningsregime van toepassing worden verklaard; indien dit niet het geval is, zou het ‘normale’, zwaardere regime gelden.

8.3.2 GEEF FRONTLIJNWERKERS RUIMTE OM TE VERBINDEN

Het is niet alle burgers gegeven om op eigen kracht volwaardig mee te doen aan de maatschappij en maatschappelijke participatie richt zich daarom ook – leunend op de inzet van veel vrijwilligers – op de vervlechting van moeilijk bereikbaren binnen hun dagelijkse leefomgeving. Frontlijnwerkers kunnen hier als verbinders een sleutelrol vervullen. Maar alleen wanneer verschillende partijen samenwerken en hun frontlijnwerkers de ruimte bieden om elkaars hand te zoeken buiten de grenzen van de traditionele taakafbakeningen, kunnen frontlijnwerkers de meest geïsoleerde (groepen) burgers bereiken. Maatschappelijke instellingen en lokale

overheden kunnen geen ruimte bieden aan hun frontlijnwerkers en burgers, indien zij daar zelf geen ruimte voor krijgen in de Haagse wet- en regelgeving. Het verdient daarom aanbeveling dat beleidsmakers – het kabinet voorop – op de meest relevante beleidsterreinen tot concrete afspraken komen met de betrokken bestuurders over de wijze waarop zij aan een bredere taakstelling inhoud kunnen geven. Dit is een onderwerp dat zeker aandacht behoeft bij de huidige decentralisatie van vele overheidstaken naar gemeentelijk niveau. Een inhaalslag op dit terrein is hard nodig: ‘we’ hebben op veel terreinen door overmatige verzelfstandiging kansen onderbenut. Twee mogelijkheden om geïsoleerde (groepen) burgers beter te bereiken vragen om gerichte aandacht.

‘Spikkel’ minder toegeruste clusters

Bij afwezigheid van interne verbinders – mensen die een groep kunnen verbinden met ‘de buitenwereld’ – zijn minder toegeruste clusters gebaat bij externe verbinders: welzijnswerkers, wijkagenten, huismeesters, wijk- of dorpscoördinatoren. In een netwerksamenleving gaat het om de combinatie van kennis en kennissen. Verbinders weten – soms via meerdere schakels – een brug te slaan naar andere clusters. Gebeurt dat, dan kan er veel, zeker wanneer frontlijnwerkers de mogelijkheid krijgen om fijn vertakte netwerken te ontwikkelen.

Spikkelen verlangt dat beleidsmakers, en in hun gevolg bestuurders van maatschappelijke instellingen, ruimte creëren binnen het takenpakket van de frontlijnwerkers. De huidige aansturing via prestatie-indicatoren is te beperkend en houdt te weinig rekening met diversiteit en in sommige gevallen met onvoldoende toerusting van burgers. De verschillende maatschappelijke instellingen moeten bovendien onderling samenwerken en de burger, cliënt of probleem als uitgangspunt nemen, en niet de eigen afgebakende taak of verantwoordelijkheid. Spikkelen vereist ook meedenken van beleidsmakers. Te vaak worden succesvolle projecten, zelfs als ze in het totaalplaatje (maatschappelijk) kostenbesparend zijn, stopgezet, omdat de schotten tussen de verschillende geoormerkte financiële potjes te hoog zijn. Te veel projecten sterven ook als slachtoffer van een projectencarrousel een te vroege dood, met de bijbehorende demotivatatie van alle betrokkenen. Het verdient daarom aanbeveling te denken in termen van meerjarige programma’s die de noodzakelijke continuïteit bieden.

Bereik ‘onbereikbaren’

Veel kwetsbare mensen zijn in de dagelijkse praktijk moeilijk bereikbaar voor ‘de autoriteiten’, denk aan daklozen, ontwrichte gezinnen, alleenstaande senioren, allochtone inburgeraars, kwetsbare jongeren en gehandicapten. Zonder een uitgestoken hand kunnen ze veelal niet op een ‘civiele’ wijze deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Hun problematiek is breed onderkend en is op veel plaatsen onderwerp geweest van grote inzet vanuit de welzijnshoek. Op dit moment tekent zich ten gevolge van de (gemeentelijke) bezuinigingen en soms ook bevolkings-

krimp een afbraak af van die inzet. Juist het welzijnswerk, met zijn vele kleinere instellingen en korte projectfinanciering, wordt 'afgeknepen'. Steeds vaker wordt een beroep gedaan op vrijwilligers.

Een beleidsbijstelling op nationaal niveau is wenselijk. Samenbinding – het eerste prestatieveld van de WMO – biedt maar in beperkte mate een handvat voor het bereiken van de 'onbereikbaren' en 'de buurt' is niet de oplossing voor alle maatschappelijke problemen; zoals de school dat niet is voor overbelaste jongeren (WRR 2009). Frontlijnwerkers in hun rol van externe verbinders moeten veeleer informele zorg 'organiseren' door een nieuw netwerk te vlechten dat idealiter bouwt op de eigen kracht binnen de directe leefomgeving van een geïsoleerde burger (Linders 2010: 211; De Boer en Van der Lans 2011). Dat is een arbeidsintensief en dus kostbaar traject. Onbereikbaren moeten worden geïdentificeerd en bereikt, voordat hun nood onnodig hoog is gestegen. Dat vereist maatwerk; welzijnswerkers behoeven bijvoorbeeld de actieve ondersteuning van andere frontlijnwerkers die – eerder dan zichzelf – via hun netwerken de signalen kunnen oppikken dat er achter een voordeur 'iets' niet goed zit. De zorgadviesteams (ZAT's) op VMBO-scholen vormen daarvan een goed voorbeeld.

Welzijnsorganisaties en sociale ondernemingen moeten zich bij uitstek dienend opstellen. Ze vormen niet alleen de thuisbasis voor veel frontlijnwerkers, maar zijn ook het anker voor de vrijwilligersnetwerken. Zonder een dergelijke infrastructuur is veel vrijwilligerswerk kwetsbaar: hoogbelaste en kwetsbare mantelzorgers moeten kunnen terugvallen op professionele ondersteuning die ook toegang heeft tot de netwerken van meer gespecialiseerde instellingen. Beschikbare middelen kunnen om die reden beter worden besteed aan de persoonlijke werving en begeleiding van de noodzakelijke mantelzorgers en vrijwilligers (Linders 2010: 229). Het is de frontlijn die daarvoor de ruimte moet krijgen. Dat vormt een majeure uitdaging: de uitvoeringspraktijk is nu te vaak 'in beton gegoten' (Geerlof 2011: 192). Zeker wanneer beleidsmakers begrippen als 'preventie' en 'zelfredzaamheid' hoog in het vaandel hebben, moeten ook andere maatschappelijke instellingen – wooncorporaties, onderwijsinstellingen, politie – hun eerste lijn verder verleggen naar de burger toe en een groter beroep doen op de inzet van vrijwilligers. Hun positie verdient daarom hernieuwde aandacht.

8.4 BOUW STEUNPILAREN

De doe-democratie behoeft – net als de representatieve democratie – institutionele stutten, de steunberen van Schuyt (2006a) en Rosanvallon (2008: 8) die het huis van de democratie overeind houden. Deels krijgen die steunberen vorm aan de formele zijde van het speelveld van burgerbetrokkenheid door middel van wet- en regelgeving. De snelle maatschappelijke ontwikkelingen noodzaken aanpassingen om te voorkomen dat de institutionele rek geen ongewenste vormen aanneemt;

denk aan frequente evaluatie van wetgeving om zo de praktijkervaring te codificeren of te corrigeren. De doe-democratie bouwt echter ook op informele verbanden via diverse kanalen. Beleidsmakers zullen daarvoor passende en ondubbelzinnige kaders moeten stellen en bewaken. Meer dan tevoren zijn ze daarbij afhankelijk van de medewerking van hoofdrolspelers op de rechterzijde van het speelveld, van oudsher de voorlieden van maatschappelijke instellingen en ngo's en in toenemende mate ook die van de koplopers in het bedrijfsleven en de bonte verzameling andersbewegingen.

8.4.1 WAARBORG SOLIDARITEIT TUSSEN INSTELLINGEN EN OVERHEDEN

Maatschappelijke instellingen zullen zich breder moeten gaan inzetten, bijvoorbeeld voor een beter sluitende dienstverlening aan geïsoleerde mensen, in kwetsbare buurten of in krimpregio's, voor vergaande samenwerking bij de opvang van bevolkingskrimp, en voor het optimaal borgen van voorzieningen voor burgers. Hun bestuurders moeten daartoe buiten hun comfortzones treden en contraproductieve maatschappelijke verkokering tegengaan.

Naast vele positieve voorbeelden troffen we, evenals in ons eerdere veldwerk (WRR 2005; WRR 2009), schrijnende illustraties aan van een gebrek aan solidariteit tussen 'onafhankelijke' instellingen en/of gemeenten. Er is wel veel overleg, maar dat is wederzijds te vrijblijvend. Wooncorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen zijn niet alleen geprivatiseerd of op afstand van de overheid gezet. De – voorgeschreven – concurrentie leidt ertoe dat instellingen vaak met de ruggen naar elkaar staan in plaats van samenwerken. De afrekencultuur richting zorg, welzijn en politie staat haaks op de meer bescheiden en aanjagende rol die voor burgerbetrokkenheid noodzakelijk is.

Burgers zijn niet in een positie om de bestuurders van onwillige instellingen of beleidsmakers van onwillige gemeenten aan te spreken op de noodzakelijke samenwerking: hun betrokkenheid is beperkt tot hun 'eigen' instellingen en gemeenten. Maar ook betrokken bestuurders kunnen namens hen geen vuist maken en beleidsmakers zijn niet gerechtigd knopen door te hakken. Hierdoor is het voor beleidsmakers lastig de democratische controle op maatschappelijke instellingen uit te oefenen die nodig is voor de invulling van de 'overkoepelende verantwoordelijkheid' van de overheid.

Samenwerking en solidariteit kunnen worden gestimuleerd als beleidsmakers en bestuurders op regionaal niveau goede werkafspraken maken in de vorm van convenanten. Indien echter zorgvuldig overleg heeft gefaald, verdient het aanbeveling dat alle betrokkenen beschikken over een alarmeringsmogelijkheid, op basis waarvan Haagse beleidsmakers kunnen en moeten ingrijpen. Ook burgers in hun rol als gebruikers moeten in dat kader binnen een regio aan de bel kunnen

trekken, zelfs buiten ‘hun’ gemeente. Dat vereist nieuwe wetgeving, deels met terugdraaien van een doorgeschoten autonomie van zowel gemeenten als instellingen.

Daarnaast is het zinvol wanneer kleine, regionale maatschappelijke instellingen (welzijn, mantelzorg, vrijwilligerswerk) bescherming genieten van grote (wooncorporaties, zorginstellingen, onderwijsinstellingen). Als een kuiken moeten ze in geval van zwaar weer kunnen schuilen bij een Moeder Kloek. In ons veldwerk maakten we kennis met voorbeelden van grote instellingen die zo ruggengraat verschaffen aan kwetsbare vrijwilligers- en welzijnsinitiatieven. Zelfs rijst de vraag of het vaak wankel en kleinschalig welzijnswerk moet worden uitgesplitst door het onderbrengen van (a) jeugd- en opbouwwerk bij scholen (in een soort koepel met een deel van het verenigingsleven, denk aan schoolsport), en (b) zorg voor hulpbehoevenden (in brede zin: maatschappelijk werk) bij wooncorporaties en grote (intramurale) zorginstellingen.

8.4.2 LEG NIEUWE VERBINDINGEN

Sinds de ontzuiling nemen niet-gouvernementele organisaties (ngo's) een belangrijke plaats in op het speelveld voor burgerbetrokkenheid. Hun positie is echter aan verandering onderhevig. Meer dan tevoren passeren andersbewegingen beleidsmakers en richten zich direct – op de vijf ineenvloeiende ‘markten’ – op specifieke doelwitten, waaronder overheden maar vooral multinationale ondernemingen (mno's). Ze zijn onvoorspelbaar, in belangrijke mate onbeheersbaar, en uiten zich in vele vormen, uiteenlopend van formele burgerinitiatieven tot en met kopersstakingen en massale betogingen. Hun doelen zijn soms concreet, soms vaag: ze zijn ‘tegen’ zonder ‘voor’ te zijn. Beleidsmakers weten zich veelal onthand in de omgang met ‘het zootje ongeregeld’, met hun dreiging van onstuitbare en ongenueanceerde maatschappelijke cascades. De ad-hocinitiatieven met hun veenbrandkarakter – zo zijn ze er wel, dan weer niet – passen ook niet in het reguliere overleg van het maatschappelijk middenveld. Hun ‘doelloosheid’ is strijdig met de behoefte aan een gestructureerde agenda. Het is ongetwijfeld wennen, maar een doe-democratie is gebaat bij een actieve dwarsbinding tussen beleidsmakers en ‘andersdenkenden’. Nieuwe verbindingen kunnen bovendien de basis vormen voor nieuwe vormen van mondiale beleidsbeïnvloeding, in aanvulling op de traditionele diplomatie. We volstaan hier met het noemen van twee opties.

Versterk vestigingsklimaat voor andersbewegingen

Mondiale netwerken behoeven voeding en daarbij is een sleutelrol weggelegd voor verbinders die coalities smeden, of door dwarsbinding nieuwe ideeën introduceren. Die verbinders moeten beter dan anderen kunnen volgen hoe de netwerken zich ontwikkelen en aanvoelen waaraan behoefte bestaat. Ze vormen – zoals eertijds kunstenaars, wetenschappers en andere creatieven – ‘scholen’ van denken.

Die scholen worden beïnvloed door hun omgeving, zoals ze die zelf ook beïnvloeden. Keer op keer illustreerde ons veldwerk dat bij een sterk groeiende rol van ICT, de fysieke uitingen en vooral de fysieke nabijheid van gelijkdenkenden van primair belang blijven. Wanneer maatschappelijke bewegingen zich vestigen in Nederland, of hier hun belangrijke ontmoetingsplaatsen – hun ‘waterputten’ – hebben, zullen ze zich laten inspireren door het Nederlandse gedachtegoed en dat uitdragen binnen hun netwerken. Ze zullen ook het gedachtegoed uit hun mondiale netwerken laten doorwerken onder Nederlandse beleidsmakers. Dwarsbinding krijgt zo ook in eigen land meer inhoud.

Sommige omgevingen zijn ongastvrij en staan weinig ‘vrijdenken’ toe. Andere hebben meer te bieden en zuigen als een magneet de voortrekkers naar zich toe. Nederland is ngo-land bij uitstek; nergens is hun draagvlak zo groot. Steden als Amsterdam en Den Haag huisvesten ook nu al een aantal vooraanstaande instituties op het gebied van respectievelijk milieu en internationale rechtsorde. Beleidsmakers kunnen deze unieke basis gebruiken als springplank voor een effectief internationaal beleid door het vormgeven aan een favoriete thuishaven voor internationale bewegingen en vergaderfora (WRR 2010a: 69). Dat kan vorm krijgen door een gerichte acquisitie van buitenlandse ngo’s, of het faciliteren van thema-conferenties. De gemeente Den Haag geeft op beperkte schaal het voorbeeld; het is zinvol die lijn door te trekken.

Sluit aan bij koplopers in bedrijfsleven en ngo’s

Ons land huisvest de hoofdkantoren van een aantal vooraanstaande multinationale ondernemingen (mno’s), die als mondiale koplopers in toenemende mate kiezen voor bredere doelstellingen dan alleen financieel-economische. Maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) wordt in toenemende mate ‘normaal’. Dat biedt beleidsmakers kansen om ‘via de band’ burgerbetrokkenheid te stimuleren en zo maatschappelijke doelen die langs traditionele wegen onhaalbaar zijn, toch dichterbij te brengen (zie ook WRR 2010a; WRR 2010b).

Zeker in een netwerksamenleving kan een krachtenbundeling met ngo’s en ‘Nederlandse’ mno’s internationaal effectief zijn. Door te fungeren als proactieve verbinders binnen mondiale netwerken kunnen Nederlandse beleidsmakers effectieve kanalen voor internationale burgerbetrokkenheid openen. ‘Grote’ landen hebben op gevoelige terreinen vaak de behoefte aan de ondersteuning van ‘onverachte’ partners die – in een vorm van symbiose – diplomatieke hand- en span-diensten kunnen vervullen, of als mondiale voortrekker van nieuwe initiatieven willen en kunnen fungeren. Kleinere, minder bedreigende landen zijn daardoor in internationale gremia beter in staat tot het leggen van ‘onverwachte’ verbindingen. Ze kunnen zo via de band onevenredig grote invloed uitoefenen op mondiale besluitvorming.

Kunnen maatschappelijke bewegingen tezamen met mno's het gat (deels) vullen dat nationale overheden en hun multilaterale organisaties internationaal laten vallen bij de aanpak van mondiale thema's (zie ook Van Seters 2008)? Het is niet uitgesloten dat de ambivalente verhouding tussen ngo's en beleidsmakers de opmaat is naar een nieuwe 'driehoek': trekkers aan beide zijden zien meer in de koplopers onder de mno's. Zo'n driehoeksverhouding vereist wel een omslag onder Nederlandse beleidsmakers en bestuurders: niet langer mag de nadruk liggen op het bijtrekken van de achterblijvers, maar veeleer op het voortrekken van de koplopers.

* * *

De titel van ons rapport, *Vertrouwen in burgers*, is vooral een oproep om burgers tegemoet te komen in de rol die ze willen en kunnen spelen in de samenleving. Als uitgangspunten voor beleidsmakers geldt: denk vanuit burgers met hun uiteenlopende behoeften en toerusting, en vergroot de kaders van alleen beleids- en maatschappelijke participatie naar maatschappelijke initiatieven. Op basis van deze uitgangspunten formuleren we enkele concrete en praktische aanbevelingen, vooral ter nadere invulling en inspiratie. De aanbevelingen richten zich tot gemeenten en een enkele maal tot provincies. Ze richten zich ook tot de maatschappelijke instellingen: formeel vallen ze als veelal zelfstandige instituties 'buiten' ons adviesterritoir, maar zonder hun constructieve inzet wordt het niks met wezenlijke delen van de burgerbetrokkenheid. Bovenal richten onze aanbevelingen zich tot beleidsmakers op nationaal niveau. De veranderingen die ons voor ogen staan, zijn alleen mogelijk wanneer ook het Rijk er serieus werk van maakt. Gemeenten zijn immers alleen in staat de benodigde ruimte aan frontlijnwerkers en burgers te geven als ze zelf ook ruimte van het Rijk krijgen. Vooropstaat de oproep waarmee we ons rapport begonnen: betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie. Juist de nationale voorlieden dienen mede inhoud te geven aan de uitvoering door andere partijen op het speelveld van burgerbetrokkenheid.

NOTEN

- 1 Wij danken Tijs van den Broek (TNO), Tobias Dekkers (Open State Foundation), Stef van Grieken (Open State Foundation), Mieke van Heesewijk (Netwerk Democratie), Tom Kronenburg (Zenc), Maarten Marx (UvA), Stephan Okhuijsen (Sargasso), Josien Pieterse (Netwerk Democratie), Dimitri Tokmetzis (Sargasso), Lex Slaghuis (Hack de Overheid) en Samira Zafar (RMO) voor hun creatieve inbreng tijdens de workshop op 6 februari 2012 (voor meer informatie zie www.netdem.nl/tweedekamer).
- 2 Naar aanleiding van een gesprek met mevrouw P. van der Valk.

AANZWENGELN VLEGWIEL VAN VERANDERING

“Betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie. Ze verlenen door te stemmen de volksvertegenwoordiging legitimiteit. Ze houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties scherp en zorgen dat deze zich gecontroleerd weten. En ze hebben een belangrijke rol in de inkleuring van de maatschappij: ze verschaffen het draagvlak voor het uitvoeren van beleid, maar vullen het ook in door hun alledaagse handelen en zorgen voor maatschappelijke vernieuwing door het inbrengen van ideeën, onderwerpen en aanpakken.”

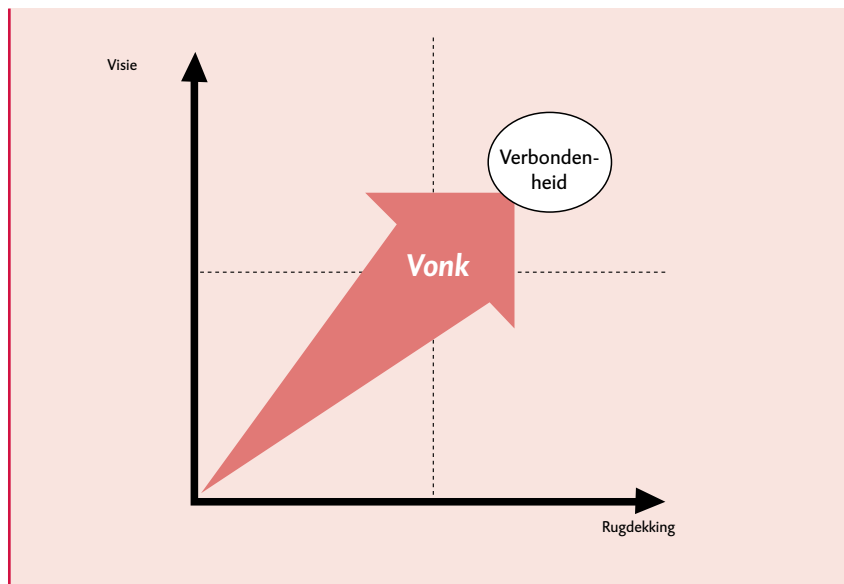
We citeren onszelf, het is de eerste alinea van ons rapport. We leerden: burgerbetrokkenheid is een zaak van willen en kunnen. Mensen *willen* betrokken zijn, omdat het hun eigenbelang dient of wellicht een maatschappelijk doel waarin ze zich herkennen. Ze moeten geloven dat hun inbreng een verschil maakt, dat hun inspanning hun doelen dichterbij brengt, of dat ze tenminste hebben kunnen bijdragen aan een eerlijker en rechtvaardiger proces. Burgers moeten daartoe ‘hun’ democratische instituties willen vertrouwen: bestuurd willen worden. Tegelijkertijd moeten ze beleidsmakers kritisch willen en kunnen volgen en bovendien bereid zijn om voortdurend te ‘schoppen’ tegen de instituties om zo hun aanpassing aan de noden van de tijd te bevorderen. En ze moeten elkaar vertrouwen, omdat ze elkaar voor het verwerklijken van gedeelde doelen nodig hebben. Dat vereist een tegenbinding die ruimte laat voor anderen en een instelling die verder gaat dan de ‘dikke ik’.

Burgers moeten ook betrokken *kunnen* zijn. Beleidsmakers moeten hun daartoe de ruimte bieden op een manier die past bij hun toerusting. Ze moeten zich niet overvraagd voelen, of worden opgeroepen op een moment en een manier die voor hen ‘oneigenlijk’ is. Hun toerusting omvat naast de vaardigheden ook de instrumenten: zelfs een goede timmerman kan niets zonder hamer. De toerusting omvat ook de mentale ruimte om zelf te kunnen bijdragen. Beleidsmakers moeten ook daarin burgers serieus nemen: afstand nemen, overlaten, en vertrouwen.

In ons rapport doen we daartoe een aantal aanbevelingen: dingen die beleidsmakers concreet kunnen doen om burgerbetrokkenheid te stimuleren. De aanbevelingen bieden veel ruimte voor eigen inkleuring en zijn vooral een bron van inspiratie. Het omvormen van de Weber 2.0-hiërarchie tot een gelaagd netwerk duldt echter geen uitstel, want juist die netwerkstructuur ondersteunt beleidsmakers bij hun veranderingsinspanningen. Ze kunnen zich zo beter concentreren op de verbinders binnen hun ‘eigen’ verticale kolommen, die op hun beurt grote groepen burgers kunnen bereiken door zich te richten op de verbinders binnen de clusters. Deze transformatie vormt een aanzienlijke uitdaging die over een langere periode inhoud moet krijgen: eerder tien jaren dan het ‘gewone’ ritme van vier jaren.

Drie factoren kunnen tezamen de overheidskolom inspireren tot een zinvolle burgerbetrokkenheid: visie, rugdekking en vonk. Het bijbehorende raamwerk is de bestuurlijke spiegel van het basismodel voor betrokkenheid (figuur hieronder).

Bestuurlijk basismodel



Indien visie en rugdekking laagontwikkeld zijn (linksonder), vertoont de wisselwerking tussen beleidsmakers en verbinders de kenmerken van los zand: ‘twee keer blazen, alles weg’. Gebrek aan rugdekking (linksboven) is illustratief voor visie zonder vertrouwen: een ‘leider’ zonder volgelingen. Indien de rugdekking perfect is, maar de visie ontbreekt (rechtsonder), heerst grote, maar doelloze gezelligheid: amateurisme, om het zo uit te drukken. Wanneer de twee echter samengaan (rechtsboven) en beleidsmakers er bovendien in slagen om een vonk van inspiratie te laten overspringen op hun verbinders, groeit de verbondenheid die mooie dingen mogelijk maakt: ‘we’ gaan ervoor.

Visie

Dit verhaal over burgerbetrokkenheid is een nieuw verhaal en moet al langer bestaande verhalen verdringen. Dat gaat niet zonder strijd. Het ultieme doel van elke institutie is het behoud van die institutie. Velen hebben ook carrière gemaakt op basis van het ‘oude’ verhaal. Waarmee moet je stoppen om verandering mogelijk te maken? Hoe geef je vorm aan creatieve destructie? Hoe ‘ontleren’ mensen de lessen die hen eens begeisterten maar die sleets zijn geworden en hun greep hebben verloren (Soros 2000: 42)? Het nieuwe verhaal moet verwarmen: beter zijn dan het oude, geloofwaardiger. Het moet aangeven waar ‘we’ – beleidsmakers

plus verbinders – vandaan komen en vooral waar we naartoe kunnen gaan (Gardner en Laskin 1995: 14, 43). Het is persoonsgericht: het richt zich tot de individuele ontvanger met de bedoeling te informeren (wat is het probleem en waarom is het ernstig, ook voor jou?), te communiceren (denk eens mee: wat zouden ‘we’ eraan kunnen doen?) en uit te dagen (wat zou jij kunnen doen en hoe kan ik je daarbij de hand reiken?). Het verhaal laat bovendien ruimte tot inkleuring (Wagenaar 1997; Van Stokkom 2006: 92).

Een ‘goed’ verhaal heeft een vaste, dragende kernboodschap, wordt toegespitst op elke doelgroep in elke specifieke situatie, en is vertelbaar op verschillende niveaus van toerusting (Gardner en Laskin 1995: 292). Een goed verhaal bouwt ook op een beperkt aantal niet-onderhandelbare uitgangspunten, die in de dagelijkse praktijk een handvat bieden (Zook en Allen 2011: 7). De boodschap moet herkenbaar zijn en beleidsmakers moeten bereid zijn dezelfde boodschap duizend keer uit te dragen (zie ook Peters en Waterman 2004). Of, zoals Richard Nixon het plastisch uitdrukte: “About the time you are writing a line you have written so often that you almost want to throw up, that is the time the American people will hear it” (Gardner en Laskin 1995: 12).

Dat vraagt veel van beleidsmakers. Ze moeten willen geloven in de 15/70/15 vuistregel uit de praktijk van het veranderingsmanagement. Aan elk kampvuur waar een verhalenverteller probeert zijn publiek te begeisteren, is vijftien procent van het gehoor ‘tegen’, dit vrijwel ongeacht het verhaal. Zeventig procent luistert aandachtig en vertelt ‘thuis’ met warmte over de wijze lessen, maar doet er vervolgens weinig mee: te druk met andere besognes, komt later wel. . . De laatste vijftien procent echter zegt: ik weet niet precies wat je zegt, maar ik heb het gevoel dat het is wat ikzelf ook bedoel, dus teken mij maar in. Het is bij ieder grootschalig veranderingsproces die groep die het verschil maakt.

“De kunst van politiek bedrijven in een fluïde situatie (...) is het scheppen van nieuwe vertrouwdheden, van een ‘wij’” (Van Gunsteren en Habbema 2009: 113). Op het moment dat verhalen uitkristalliseren in krachtige ‘wij-beelden’, komen de kernideeën van het verhaal tot leven. De verbinders kunnen het verhaal van de beleidsmakers ‘raden’ maar – belangrijker – het is hun verhaal geworden; het verhaal dat ze zelf in woord en daad uitdragen aan andere kampvuren. Ze snijden het telkens toe op hun publiek en laten ruimte voor eigen invulling. Wanneer dat proces zich vele malen heeft herhaald en de eerste vertellers het terug horen, herkennen ze alleen de centrale boodschap. Het is een ander verhaal geworden: het verhaal van een levende democratie dat wordt ingekleurd door vele eigenaars aan vele kampvuren. Die inkleuring is niet alleen een kwestie van woorden. Verbinders aan de frontlijn moeten in hun dagelijks handelen ruimte hebben om door hun handelen, hun experimenteren en leren het verhaal vorm te geven. Ze kennen als geen ander de dagelijkse praktijk en hebben zo het beste zicht op de concrete

veranderingen. En alleen wanneer ze zelf ruimte krijgen, kunnen ze burgers de ruimte bieden die nodig is voor succesvolle burgerbetrokkenheid.

Rugdekking

Misschien wel de belangrijkste kwaliteit van beleidsmakers binnen een netwerk-samenleving is het bieden van rugdekking. Op het scharnierpunt van de verticale en horizontale dimensies van de gelaagde netwerkstructuur zijn de overheidsverbinders bijna per definitie onzeker: ze weten wel waar ze aan beginnen, maar niet waar ze eindigen. Op alle niveaus behoeven ze een warme ontvangst voor de inbreng die ze vanuit hun netwerken opdoen, zelfs als dat onwelgevallige ideeën oplevert. Ze moeten daar kunnen onderhandelen en – zeker aan de frontlijn – kunnen handelen. Frontlijnwerkers hebben bijvoorbeeld een financiële armslag nodig: geen groot geld maar een ‘rommelbudget’ om beweging te faciliteren. Uitvoerders binnen de middenlaag worden verondersteld mee vorm te geven aan een gedeelde visie, maar weten vaak nog onvoldoende welke kant de ‘bovenbazen’ op willen.

Beleidsmakers op het hoogste niveau moeten hun betrokkenheidsvisie uitdragen en – voortdurend – bijstellen op basis van signalen uit de praktijk of uit de wetenschap. Ze kunnen niet alles van tevoren regelen, moeten dat ook niet willen. Veel meer dan voorheen moeten ze volstaan met correctie achteraf wanneer dat noodzakelijk mocht blijken. Het vaste recept voor dergelijk coachend leiderschap is dan: ‘we’ doen dingen goed en ‘ik’ doe dingen fout. Dat dwingt loyaliteit af, zeker indien de voorlieden hun verbinders vragen om hun nek uit te steken met de daarbij behorende kans op falen.

Ze moeten niet alleen de horizontale dimensie van de gelaagde netwerkstructuur aansturen, maar ook inhoud geven aan de verticale dimensie. Ze behouden de overkoepelende verantwoordelijkheid om een evenwichtige afweging van belangen te waarborgen en conflicten op een democratische wijze te beslechten. Ze zijn ook blijvend belast met het uitoefenen van normatieve controle (spelregelhandhaving), het beschermen van de zwaksten die ‘overvraagd’ geraken, en – zo mogelijk – het stimuleren c.q. afremmen van ‘bepaalde’ ontwikkelingen. Regelmatig worden ze beproefd door praktijksituaties waarbij de twee dimensies ‘botsen’. De overheidsverbinders weten dat en kijken toe met arendsogen: het zijn de momenten van de waarheid. Indien verstandige mensen niet de bijna-zekerheid hebben van rugdekking als het – ondanks een loyale inzet – toch ‘fout’ gaat, zullen ze een volgende keer het veilige thuisblijven prefereren.

De sleutel voor de Weber 3.0-cultuur is gelegen in de sociale driehoek: verticaal respect, horizontaal vertrouwen, en veerkracht in geval van crisis (Sennett 2012: 148 e.v.). Beleidsmakers doen er daarom goed aan om in eerste instantie hun aandacht en hun financiële en personele middelen te concentreren op de verbin-

ders op de operationele en tactische niveaus. De lagere niveaus moeten hun handelingsruimte verdienen, en de hogere niveaus moeten het respect verdienen van hun beoogde volgers. Horizontaal moeten mensen elkaar willen en kunnen vertrouwen om – niet verkokerd – inhoud te geven aan burgerbetrokkenheid op de terreinen waar ze voor staan. En in geval van crisis – de enige keer dat een overheidsapparaat op zijn merites wordt beproefd – moet het collectief beschikken over veerkracht: het vermogen tot reageren, zelf-organiseren, leren en aanpassen van gedrag.

In een onzekere omgeving geldt tegelijkertijd een vuistregel: succes voedt succes. De overgang naar een Weber 3.0-cultuur verloopt daarom idealiter via een drie-golvenbenadering. In een eerste veranderingsgolf gaat het om het ‘verlokken’ van de eerste vijftien procent verbinders en hen succesvol te maken. Het is per definitie een relatief kleine groep en is dus zowel qua aansturing als kosten behapbaar. Om hen heen verwerken andere frontlijnwerkers en burgers zo’n signaal feilloos in hun resultaatverwachting. Mensen leren snel en weten na een paar keer welke inzet zinvol is. Indien beleidsmakers hun gewicht achter een aanpak zetten, zal de boeg-golf van de zeventig procent volgers intekenen in een tweede veranderingsgolf: kennelijk is dit het nieuwe ‘recept voor succes’. In een tweede golf volstaat een beperktere ondersteuning: ze gaan mee ‘voor half geld’, de rest moeten ze zelf betalen. De derde golf ten slotte wordt gevormd door de massa van de zeventig procent. De nieuwe aanpak is nu standaard en de verdere verankering bespaart vermoedelijk zelfs kosten door de brede betrokkenheid van burgers. Zo wordt over een periode van tijd een cultuuromslag bewerkstelligd binnen een overheidskolom.

Vonk

Het verschil tussen een ‘normale’ en een bevlogen overheid is gelegen in de vonk die leiders laten overspringen. Dat is het handwerk van politici die burgers bezielen met hun ideeën. De confrontatie van hun maatschappelijke perspectieven zorgt idealiter voor beweging en minimaal voor amusement. Speciaal de nationale voorlieden richten zich op de media: wie daar ‘scoort’ is de waarschijnlijke winnaar (Hajer 2009). Burgerbetrokkenheid mist echter de urgentie van een goede ramp die om een onmiddellijke respons vraagt. Het is veeleer een zaak van een lange adem. Een succesvolle cultuur is ook niet gebouwd rond de persoon van een enkele leider of coalitie, maar ‘overleeft’ de overdracht van de ene op de andere generatie en van de ene op de andere coalitie.

De nationale kopstukken moeten daarom werken via de band en bestuurlijk Nederland begeistere(n): hun beleidsambtenaren en frontlijnwerkers, maar ook hun medepolitici. In een omgeving die wordt gekenmerkt door hoge drempels voor verandering en – paradoxaal – voortdurende structurele ingrepen, zoals de schaalvergroting bij de gemeenten en instellingen, is dat niet vanzelfsprekend. Wie zich bedreigd voelt, heeft veelal niet de moed – en zeker niet het vertrouwen

in zichzelf en anderen – om de ingrijpende veranderingen in attitudes en gewoonten waar dit rapport om vraagt, door te voeren. De omslag naar een Weber 3.0-cultuur vereist de ijzeren discipline van het ‘rechte pad’ met het bijbehorende, brede politieke draagvlak: goed doen waarvoor ‘we’ hebben gekozen en dat over een periode van vele jaren (Collins 2005: 31).

Tevens moeten ze geloven, en dat uitstralen, in de veerkracht van de netwerk-samenleving, met haar zelfcorrigerende en lerende vermogens. Hun geloof zal regelmatig worden beproefd door onvoorziene en onbeheersbare ontwikkelingen, waarvoor de Weber 3.0-cultuur niet langer eenduidige kaders biedt: wat past wel, wat niet binnen de grenzen die de wet stelt. Meer dan voorheen dienen ze te vertrouwen op de *checks and balances* die de vier vormen van binding bieden in een sterk vernetwerkte samenleving, indachtig de slotles van het hockeystick-management: een stick die altijd valt, valt nooit als je maar snel genoeg corrigeert. Met miljoenen mensen die handelen binnen de marges van de institutionele rek, gebeuren er geen grote, onherstelbare ongelukken. Het is wel zaak de spelregels voortdurend te herzien en, zo nodig, aan te passen, anders wordt de afstand tussen ideaal en werkelijkheid te groot.

In de vele gesprekken die we met beleidsmakers hebben gevoerd, bleek steeds weer dat nationale beleidsmakers de neiging hebben om burgerbetrokkenheid te beschouwen als het territoire van lagere overheden en – deels – maatschappelijke instellingen. Dat nu is een fundamentele misvatting. Lagere overheden en maatschappelijke instellingen kunnen niet zonder voorwaardenscheppend beleid. Andersom is de nationale overheid voor een succesvolle doorbraak ook afhankelijk van de inzet van lagere overheden en de andere hoofdrolspelers op het speelveld van burgerbetrokkenheid, zoals de maatschappelijke instellingen. Nationale politici hebben er dus alle belang bij om waar mogelijk de voorwaarden voor zo’n succes te scheppen. Net als de bouwmeesters van middeleeuwse kerken dienen ze de institutionele steunberen te zekeren die het huis van de democratie overeind kunnen houden.

De omslag die we in dit rapport bepleiten is geen luxe maar een noodzaak. In onze huidige, complexe samenleving zijn traditionele antwoorden onvoldoende. Niet langer kan worden volstaan met het toevoegen van inhoudelijke of procesmatige toeters en bellen: beleidsverfijningen en instrumenten of processen die niet het ruggenmerg raken. Pogingen om de complexiteit te reduceren of te negeren werken averechts. Bovendien is een levende democratie nooit af, er zal altijd gezocht moeten worden naar nieuwe routes en nieuwe vormen voor burgerbetrokkenheid. Dat zoekproces zal met vallen en opstaan gaan. Er zullen pogingen slagen en pogingen onsuccesvol zijn. Maar één ding weten we zeker: oude methoden verliezen hun waarde en wie niet experimenteert, en daarbij af en toe faalt, zal geen nieuwe methoden vinden.

Vertrouwen in burgers vraagt veel van beleidsmakers. De sleutel voor een levende democratie die bouwt op burgerbetrokkenheid is gelegen in dat eerste woord: vertrouwen. Vertrouwen van beleidsmakers in burgers, vertrouwen van burgers in beleidsmakers en in elkaar. Het is geen blind vertrouwen. Een gepaste dosis vertrouwen is essentieel voor onderlinge betrokkenheid, een gepaste dosis wantrouwen evenwel voor de corrigerende tegenmacht en de maatschappelijke vernieuwing. De kunst is om telkens weer het juiste evenwicht te vinden.

BIJLAGE A: TOELICHTING MOTIVATION-ONDERZOEK

Verschillende onderzoekers proberen de verschillen in interesse, houding en gedrag tussen burgers ten aanzien van de overheid en politiek te verklaren. Voor dat doel ontwikkelen ze segmentaties waarvan we er in paragraaf 1.2.1 drie presenteren. Deze drie segmentaties vertonen een grote overeenkomst in de stijlen van betrokkenheid die ze onderscheiden, maar verschillen wel in scores op specifieke vragen. De segmentaties van Verhoeven (2009: 37-40) en Becker en Dekker (2005: 349-452) wekken meer de indruk dat het gaat om sterk onderscheiden groepen dan de segmentatie van Motivation. Dat komt omdat de eerste twee differentiëren naar een selectie van de gemeten politieke interesse, houding en gedrag. De verschillen tussen de groepen in deze segmentaties zijn zo groot, omdat het juist die verschillen zijn op basis waarvan de groepen zijn ingedeeld. De segmentatie van Motivation is gebaseerd op basis van een sociaal-economische status (gemeten aan de hand van opleidingsniveau en inkomen) en een algemene waardenoriëntatie. Deze waardenoriëntatie is gemeten met behulp van zestig vragen (zie ook www.motivation.nl voor toelichting op het Mentality-model). Het Mentality-model maakt onderscheid in acht verschillende sociale milieus. Pas daarna wordt de houding ten opzichte van overheid en politiek gemeten en zijn de acht algemene sociale milieus teruggebracht tot vier burgerschapstijlen, in onze terminologie betrokkenheidstijlen. Hierdoor zijn de onderlinge verschillen binnen de Motivation segmentatie kleiner dan in de andere twee segmentaties.

In september-oktober 2011 is op verzoek van de WRR een aantal stellingen over maatschappelijke en politieke betrokkenheid opgenomen in de jaarlijkse Mentality-meting van Motivation. Hieronder gaan we nader in op de onderzoeksresultaten en vallen daarbij soms terug op eerdere Mentality-metingen uit de periode 2007-2010 die in het kader van de 21 minuten-enquête (www.21minuten.nl) werden verricht. Het is van belang te benadrukken dat de absolute scores hierbij minder interessant – want lastig te beoordelen – zijn. Al jaren wordt getracht de ontwikkeling in het vertrouwen van Nederlanders in de democratie en in de overheid en politiek te meten en internationaal te vergelijken. Net als in andere landen is dat vertrouwen aan sterke schommelingen onderhevig. Nederland blijkt hier relatief hoog te scoren (Bovens en Wille 2011: 21-43); zo schommelt het percentage Nederlanders dat zegt tevreden te zijn met de manier waarop de democratie in Nederland werkt sinds 1977 tussen de 50 en 80 procent (Bovens en Wille 2011: 29). Maar wat betekent dat? Hoe tevreden zouden burgers moeten zijn met de democratie? En in welke mate wordt die tevredenheid bepaald door de werking van de democratie zelf, door de tevredenheid met de prestaties van de overheid, of door de tevredenheid met omstandigheden waar de democratie en de overheid minder invloed op hebben, zoals economische ontwikkelingen? Allemaal redenen

waarom we niet naar de absolute scores, maar naar de verschillen tussen segmentaties kijken. We kijken dan vooral naar de verschillen in interesse, inschatting van de mogelijkheden om de politiek te beïnvloeden, bereidheid tot actieve bijdrage aan politiek, en het vertrouwen in de politiek.

Tabel A.1 laat zien dat Volgzaam en Critici hun beïnvloedingsmogelijkheden lager inschatten dan Pragmatici en Verantwoordelijken. Ze zijn, volgens de Mentality-meting van 2011, minder tevreden met wat de regering doet. De overheid luistert meestal slecht en Kamerleden hebben weinig begrip van wat er onder de mensen leeft. Ze hebben vooral sterker het gevoel 'machteloos' te zijn: weinig invloed te hebben op het bestuur van gemeente en provincie, om maar niet te spreken van de regering. Er is naar hun gevoel ook geen politieke partij die zich inzet voor hun belangen. Speciaal de landelijke politiek zint hen niet: de gemeentelijke politiek is interessanter dan de landelijke, en het is beter om de minister-president direct te kiezen.

Tabel A.1 Lagere verwachting onder Volgamen en Critici (2011)
(instemmers in % van totale respons)

Bevolking 15-80 jaar	Betrokkenheidsstijl ^a				Gem. NL
	Volgzamen	Critici	Pragmatici	Verantwoordelijken	
Omvang segment (n=1.310)	15%	32%	24%	29%	
Ik ben over het algemeen tevreden met wat de Nederlandse regering doet	39	32 ^b	51	46	42
De overheid luistert meestal goed naar wat de burger wil	23	16	30	31	25
Kamerleden in ons land hebben weinig begrip van wat er onder de mensen leeft	72	77	55	54	64
De inspraak van burgers op het bestuur van gemeente en provincie moet groter worden	91	86	67	73	78
Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet	81	86	64	54	71
Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen als ik denken	70	77	60	49	64
Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen, in plaats van op het algemeen belang	81	85	72	67	76
Is er naar uw mening in ons land een politieke partij die zich echt inzet voor uw belangen? Ja:	30	26	34	46	35
Ik ben meer geïnteresseerd in de gemeentelijke politiek dan in de landelijke politiek	47	37	29	28	34
De minister-president moet rechtstreeks door de kiezer gekozen worden	74	84	64	57	70

^a Motivaction heeft het over burgerschapsstijlen met de namen: plichtsgetrouwen; structuurzoekers, pragmatici en verantwoordelijken.

^b Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde van de overige betrokkenheidsstijlen (95%-betrouwbaarheidsniveau).

Bron: Motivaction (2011).

Bij de vragen over het eigen gedrag valt op dat vooral Critici en Pragmatici het laten afweten (tabel A.2). Ze gaan minder vaak dan Verantwoordelijken en Volgzamen stemmen en vooral niet voor de Provinciale Staten en het Europese Parlement. Ze geven aan, net als Volgzamen en Pragmatici, zich minder samen met anderen in te spannen voor een landelijke of lokale kwestie en zijn, zoals bleek uit de 21minuten-enquête 2007, minder vaak lid van een politieke partij.¹ En 'goede burgers' hoeven zich wat hun betreft niet verplicht te voelen tot inzet voor de samenleving of buurt, om hulpvaardig te zijn voor anderen, of – zoals Volgzamen – zich te bekommeren om sociaal zwakkeren of bureu. Volgzamen voelen meer een noodzaak om eigen verantwoordelijkheid te nemen en minder een beroep te doen op de overheid. Ze voelen zich nauwelijks verplicht om mee te denken over de inrichting van de maatschappij. Opvallend is dat Pragmatici relatief tevreden zijn en wel vertrouwen hebben in hun eigen beïnvloedingsmogelijkheden, maar toch nauwelijks geïnteresseerd zijn die te benutten.

Tabel A.2 Passieve houding van Pragmatici en Critici (2011/2007)
(instemmers in % van totale respons)

Bevolking 15-80 jaar	Betrokkenheidsstijl ^a				Gem. NL
	Volgzamen	Critici	Pragmatici	Verantwoor- delijken	
Omvang segment (n=1.310)	15%	32%	24%	29%	
Bij verkiezingen voor de Tweede Kamer ga ik altijd stemmen	81^b	63	69	90	75
Bij verkiezingen voor de Gemeenteraad ga ik altijd stemmen	74	54	61	84	67
Bij verkiezingen voor de Provinciale Staten ga ik altijd stemmen	63	42	53	75	57
Bij verkiezingen voor het Europese Parlement ga ik altijd stemmen	61	39	50	70	54
Heeft u zich in de afgelopen twee jaar wel eens samen met anderen actief ingespannen voor een kwestie					
• die landelijk of nationaal van belang is of die betrekking heeft op wereldproblemen als vrede en armoede?	7	7	13	25	14
• die van belang is voor uw gemeente, voor een bepaalde groep in de gemeente of voor uw buurt?	27	15	26	41	27
Een Goede Nederlandse burger moet zich bekommeren om sociaal zwakkeren ^c	67	36	43	60	49
Een burger dient de buren te helpen ^c	76	45	35	52	50
Burgers moeten meer eigen verantwoordelijkheid nemen en minder een beroep doen op de overheid ^c	40	18	15	22	22
Een Goede Nederlandse burger moet meedenken over de inrichting van de maatschappij ^c	39	26	34	42	35

^a Motivaction heeft het over burgerschapsstijlen met de namen: plichtsetrouwen; structuurzoekers, pragmatici en verantwoordelijken.

^b Voor vetgedrukte getallen gelden statistische significante afwijkingen van het gemiddelde van de overige betrokkenheidsstijlen (95%-betrouwbaarheidsniveau).

^c Mentality-meting 2007 (bevolking 16-70 jaar, n=5.619) Niet aangegeven zijn de al dan niet significante afwijkingen.

Bron: Motivaction (2011).

Bij Critici gaat passiviteit samen met een relatief sterk gevoeld wantrouwen (tabel A.3). Ze hebben minder vertrouwen in de overheid en vinden dat je niet voorzichtig genoeg kan zijn in de omgang met andere mensen. Ze reageren sceptischer op een aantal stellingen. Het maakt in feite weinig uit voor het leven van alledag wat de regering doet en het heeft geen zin om betrokken te zijn bij beslissingen of plannen van het Rijk en de gemeente. Ze voelen zich overvraagd, lezen weinig over politiek en zijn nauwelijks geïnteresseerd in 'Europa'. De 21minuten-enquête uit 2007 voegt kleur toe: waar circa 70 procent binnen de overige segmenten zich kan vinden in stellingen als *Democratie kent meer voor- dan nadelen* en *Democratie is de beste bestuursvorm die ik ken*, is dat slechts bij de helft van de Critici het geval.² Ze zijn minder tevreden met het functioneren van de democratie en volgen de landelijke politiek in het geheel niet, of alleen bij speciale gebeurtenissen.

Tabel A.3 Wantrouwen bij Critici (2011)
(instemmers in % van totale respons)

Bevolking 15-80 jaar	Betrokkenheidsstijl ^a				Gem. NL
	Volgzamen	Critici	Pragmatici	Verantwoordelijken	
Omvang segment (n=1.310)	15%	32%	24%	29%	
Ik heb vertrouwen in de overheid	45	34^b	53	59	48
Ik vind dat je niet voorzichtig genoeg kunt zijn in de omgang met andere mensen	68	71	48	46	58
Wat de regering ook doet, voor het dagelijks leven heeft het weinig nut	50	58	39	26	43
Ik vind het niet nodig betrokken te zijn bij plannen van de overheid die van invloed zijn op de manier waarop wij wonen, op onze leefomgeving en het milieu	29	39	32	19	30
Ik vind het niet nodig betrokken te zijn bij beslissingen/plannen van het gemeentebestuur die van invloed zijn op het leven in mijn gemeente	38	51	44	24	40
Leest u wel eens iets over de politiek in ons land, bijv. krantenverslagen? (% regelmatig)	34	14	27	54	31
De Europese politiek boeit me zeer	33	17	30	48	31
De Europese politiek moet meer democratisch worden	71	59	67	75	67
De burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente	77	85	77	70	78

^a Motivation heeft het over burgerschapsstijlen met de namen: plichtsgetrouwen; structuurzoekers, pragmatici en verantwoordelijken.

^b Voor vetgedrukte getallen gelden statistisch significante afwijkingen van het gemiddelde van de overige betrokkenheidsstijlen (95%-betrouwbaarheidsniveau).

Bron: Motivation (2011).

Critici zoeken blijkens de 21minuten-enquête uit 2007 en de eerdere Mentality-metingen nieuwe wegen om hun betrokkenheid vorm te geven. Van de mogelijkheden die andere burgers benutten om de politiek te beïnvloeden maken ze relatief weinig gebruik; ze zijn bijvoorbeeld nauwelijks lid van een maatschappelijke organisatie, een soort thuisveld voor Verantwoordelijken. Ze zijn ook minder vaak lid van een kerk of geloofsgemeenschap of van de publieke omroepen, in tegenstelling tot Volgzamen en Verantwoordelijken. Het ligt voor de hand te wijzen op de 'opening' die eerder de LPF en nu de PVV hun biedt, maar enige voorzichtigheid is geboden. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van juni 2010 was volgens de Mentality-meting de PVV-aanhang gespreid over Critici (17 procent), Volgzamen (10 procent) en Pragmatici (4 procent) plus Verantwoordelijken (4 procent). De VVD-, PVDA- en SP-stemmers waren veel gelijkmatiger gespreid met telkens een piekje bij de Verantwoordelijken; zowel VVD als PVDA haalde echter nog een 'marktaandeel' van respectievelijk 12 en 11 procent onder de Critici. De aanhang van D66 en GroenLinks concentreerde zich zelfs sterk onder de Verantwoordelijken met een te verwaarlozen steun onder Critici en Volgzamen. Opvallend is het sterke accent van zowel CDA als SGP onder Volgzamen.

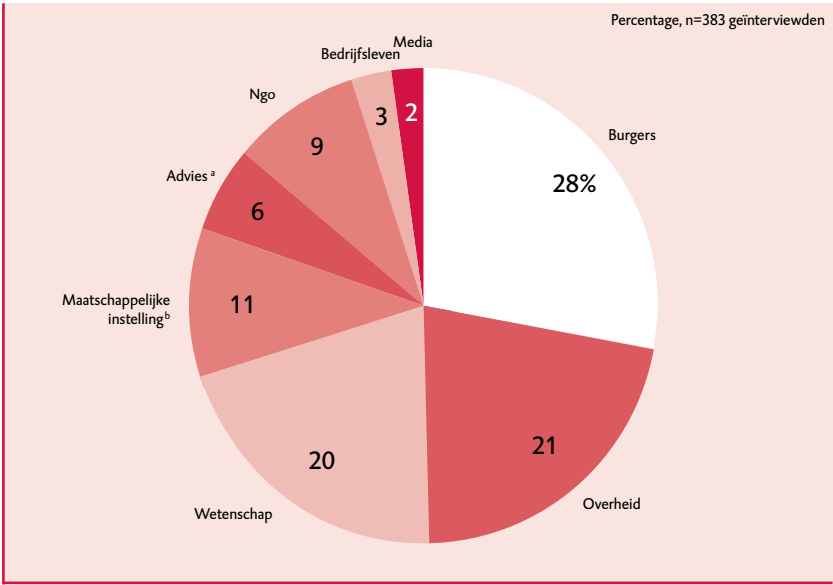
NOTEN

- 1 *21minuten.nl* Editie 2007, blz. 71, www.21minuten.nl/21minuten/images/21minuten_2007_rapport.pdf, geraadpleegd op 1 mei 2012.
- 2 *21minuten.nl* Editie 2007, blz. 22, www.21minuten.nl/21minuten/images/21minuten_2007_rapport.pdf, geraadpleegd op 1 mei 2012.

BIJLAGE B: LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN

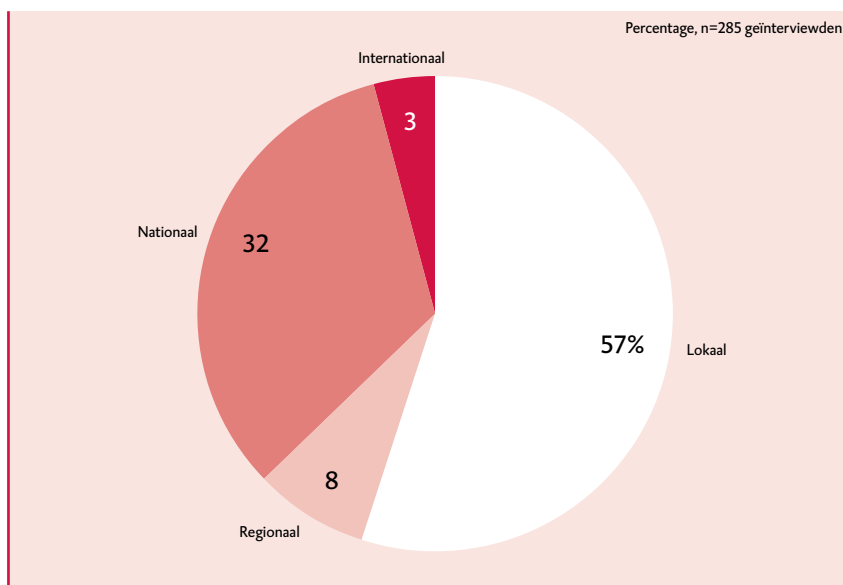
In het kader van ons onderzoek hebben we gesproken met 383 mensen in 240 bijeenkomsten. In de meeste gevallen betrof het interviews met één tot drie personen. In enkele andere gevallen voerden we rondetafelgesprekken met meer dan tien personen. Van 187 bijeenkomsten werden geluidopnames gemaakt die vervolgens letterlijk zijn uitgewerkt en geanalyseerd (zie ook box 1.1). De overige interviews en bijeenkomsten zijn verwerkt op basis van aantekeningen.

Figuur B.1 Geïnterviewden per sector



^a Onder advies vallen zowel publieke als private adviesorganisaties.
^b Tot maatschappelijke instellingen worden ook brandweer en politie gerekend.

Een kwart van de geïnterviewden leerde ons meer over de theoretische kanten van burgerbetrokkenheid, maar in de meeste gevallen ging het ons om inzicht te krijgen in de ervaringen van mensen uit de praktijk (zie figuur B.2 voor achtergrond praktijkinterviews).

Figuur B.2 **Praktijkinterviews naar schaalniveau**

Het ging om mensen – burgers, beleidsmakers en frontlijnwerkers – die met vallen en opstaan een constructieve invulling probeerden te geven aan burgerbetrokkenheid. We kwamen op verschillende manieren met hen in contact. Een aantal gesprekspartners meldde zichzelf omdat ze via, via gehoord hadden van het project en hun ervaringen wilden delen. In het merendeel van de gevallen zochten we gericht contact, nadat we via de media of tijdens congressen kennis hadden genomen van ‘bijzondere’ activiteiten. Ook werden we door onze gesprekspartners dikwijls doorverwezen. We hebben rekening gehouden met een geografische spreiding over Nederland en diversiteit naar sector en onderwerp.

LIJST VAN GESPROKEN PERSONEN

Functieaanduidingen ten tijde van het interview

Dhr. C.E. Aalberts, docent en onderzoeker politieke communicatie, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dhr. H. Abrahams, gemeente Amersfoort

Dhr. M. el Achkar, TNT Post

Dhr. J. Alberda, voormalig bondscoach heren volleybalteam

Dhr. F.R. Ankersmit, emeritus hoogleraar Intellectuele en theoretische geschiedenis, Rijksuniversiteit Groningen

Dhr. J.A.M. van Arendonk, hoogleraar Fokkerij en genetica, Wageningen University & Research Centre

Mevr. C. Arens, projectmanager Nationale Denktank

Dhr. J.K. van Baardewijk, grondlegger Burgernet

Dhr. G. Baars, hoofd productie TROS Radar

Mevr. I.M. Bakker, algemeen directeur Jeugd, Onderwijs en Samenleving, gemeente Rotterdam

Mevr. M. Barendregt, voormalig lid gemeenteraad Amersfoort

Dhr. B. van Beek, directeur Buurtlink

Dhr. K.W.H. van Beek, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Dhr. W.J.F.M. van Beek, burgemeester gemeente Volendam

Dhr. W. van Beek, initiatiefnemer BuurtBuzz

Dhr. R. Bekker, secretaris-generaal Verandering Rijksdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dhr. V.J.J.M. Bekkers, hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dhr. R. Benoni, eigenaar Café Finch, Noordermarkt Amsterdam

Mevr. E.M. van der Berg, Sociaal Cultureel Planbureau

Mevr. F. van den Berg, ondernemersvereniging Heistraat, Helmond

Dhr. J. van Bergen, algemeen directeur GeefGratis en GeefSamen

Mevr. A. Bergwerff, senior projectleider beleidsprojecten Woonstad Rotterdam

Dhr. V. Berk, deelprojectleider N340 Vlot en veilig door de Vechtstreek, Provincie Overijssel

Dhr. D. Berkers, medewerker Stichting Welzijn Helmond

Dhr. R. Berkhout, knowledge officer Civil Society Building, HIVOS

Dhr. H. Berkhuizen, Milieudefensie

Dhr. D. van Berlo, initiatiefnemer Ambtenaar 2.0

Mevr. A. Bertram, gemeentesecretaris gemeente Den Haag

Mevr. L. Beukema, De Onderlinge

Mevr. L. Bijl, directeur De Opvoedpoli

Mevr. L.J.M. Birza-Donckers, Rijksvoorlichtingsdienst, Ministerie van Algemene Zaken

Mevr. B. Blanksma, Hitzum

Dhr. S. Blauw, student TU Delft
 Dhr. J. de Blok, directeur Buurtzorg Nederland
 Dhr. E. Blom, The Crowds
 Dhr. A.F.C. de Boer, directeur woningcorporatie De Volharding, Volendam
 Mevr. A. de Boer, klant vrijwilligerspool Terherne
 Mevr. J. Boesjes, hoofd communicatie en fondsen, Oranjefonds
 Dhr. W. van Bolhuis, werkbezoek wijkaanpak Groningen
 Dhr. B. Boluijt, promovendus School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg
 Dhr. W. Bongaarts, Raadslid PVDA, Tilburg
 Dhr. N.W.A.W. van den Boogaard, researchkundige in opleiding, korps Gelderland-Zuid
 Dhr. H. Booij, brandweer Amersfoort
 Dhr. L. Booij, Reclame- en adviesbureau BKB
 Dhr. M. Boons, promovendus Department of decision and information sciences, Erasmus
 Universiteit Rotterdam
 Dhr. G. van den Boorn, De Moderne Vereniging
 Dhr. R. Boot, voormalig projectleider Ministerie van Economische Zaken
 Mevr. W. Borgt, directeur Computerwijk
 Dhr. C. van den Bos, hoogleraar Sociale Psychologie, Universiteit Utrecht
 Mevr. F. Bouhalhoul, hoofd bibliotheken Spoorwijk en Laakkwartier, Den Haag
 Dhr. J. Bouwmeester, gebiedsregisseur De Smederijen, Hoogeveen
 Mevr. A. Bovendeert, bewoner, deelnemer consultatiegroep N340 Vlot en veilig door de
 Vechtstreek, Provincie Overijssel
 Dhr. M.A.P. Bovens, hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Utrecht
 Dhr. A.F.M. Brenninkmeijer, Nationale Ombudsman
 Dhr. T. van den Broek, onderzoeker TNO
 Dhr. E. Bruggink, gebiedscoördinator Boven-Dommel
 Mevr. A. de Bruijn, zorgbemiddelaar Stichting Humanitas, IJsselmonde
 Dhr. D. de Bruijn, voorzitter supportersvereniging ADO Den Haag
 Dhr. J. Brintjes, wethouder Borger-Odoorn
 Dhr. L. Brussaard, hoogleraar Bodemkwaliteit, Wageningen University & Research Centre
 Mevr. C. Buis, hoofd public relations Nederlandse Vereniging Kritisch Prikken
 Mevr. A. Burger, directeur-generaal, Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij
 Dhr. J. Cassee, oprichter BuurtR
 Dhr. A. Castelein, werkbezoek wijkaanpak Groningen
 Mevr. T. Christophersen, directeur Stichting Welzijn Helmond
 Dhr. A. Clement, Haagse Hogeschool
 Dhr. W. van der Coelen, regisseur zelfsturing, gemeente Peel en Maas
 Mevr. M. Cox, professional Brede School, Beringe
 Mevr. J. de la Croix, gemeente Amersfoort
 Dhr. J. Custers, gemeente Peel en Maas
 Dhr. A. van Daal, bestuursdienst gemeente Den Haag
 Dhr. P. van Dalen, straatvertegenwoordiger Laak & Wijkberaad Laak, Den Haag
 Dhr. R. Dalstra, werkbezoek wijkaanpak Groningen

Dhr. D. van Dam, bewonersgroep Horeca Overlast/Overleg Jordaan (HO/OJ), Amsterdam
 Mevr. E. van Dam, consultant IJsselwijs
 Dhr. W. Deetman, lid Raad van State
 Dhr. P. Dekker, hoogleraar Civil Society, Universiteit van Tilburg & afdelingshoofd Participatie en Bestuur, SCP
 Dhr. B. Dekkers, gemeente Den Haag
 Dhr. T. Dekkers, treasurer Open State Foundation
 Dhr. P. Delissen, voorzitter dorpsoverleg Egchel
 Dhr. S.A.H. Denters, hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit Twente
 Dhr. A.J.A.M. van Deursen, universitair docent Gedragswetenschappen, Universiteit Twente
 Dhr. W. van Dieren, lid Club van Rome, directeur Imsa
 Dhr. J.A.G.M. van Dijk, hoogleraar Sociologie van de informatiemaatschappij, Universiteit Twente
 Dhr. J. van Dijk, programmacoördinator Gouda Ontmoet
 Dhr. M. van Dijk, hoogleraar Applied Design, TU Delft
 Mevr. T. Dijkstra, klant vrijwilligerspool Terherne
 Dhr. P. Dijkstra, beleids- en communicatiemedewerker milieu gemeente Bolsward (nu gemeente Súdwest Fryslân)
 Dhr. W. van Dommelen, beheerder Gemeenschapshuis Koningslust
 Dhr. en mevr. Draaisma, Klimaatstraat Bolsward
 Mevr. D. Driessen, Nieuwe Maan Adviseurs Maatschappelijke Ontwikkeling
 Dhr. G. Drissen, vrijwilliger dagopvang, Grashoek
 Dhr. H.P.M. van Duivenboden, b&a consulting & Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam
 Dhr. W. Duivendak, Tweede Kamerlid, voormalig Milieudefensie
 Dhr. W. Ebbers, principal researcher Novay
 Dhr. B. van Eyck, ondernemersvereniging Heistraat, Helmond
 Dhr. D. Erasmus, The Digital Thinking Network
 Mevr. A. van Es, directeur-generaal, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
 Mevr. C. van Es, projectleider Stichting Nederland Kennisland
 Dhr. B. Euser, wethouder Burger en Bestuur, gemeente Albrandswaard
 Dhr. F. Evers, oud-directeur Natuurmonumenten
 Mevr. A. Feldbrugge, bandwever, gemeente Ridderkerk
 Dhr. H.J.M. Fenger, universitair hoofddocent Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
 Dhr. K. Flameling, wijkcoördinator Charlois, Rotterdam
 Dhr. E. Fokkema, Leppeshiem, Friesland
 Dhr. H. Frieswijk, communicatieadviseur gemeente Smallerland
 Dhr. J. Frissen, manager Advies en Innovatie Ymere, Amsterdam
 Dhr. P.H.A. Frissen, hoogleraar School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg & Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB)

- Mevr. V.A.J. Frissen, bijzonder hoogleraar ICT en Sociale verandering, Erasmus Universiteit Rotterdam & principal scientist at TNO
- Mevr. W. van Geffen, hoofd stadsdeelcoördinatie, gemeente Groningen
- Dhr. R. Genders, regisseur Wonen, Welzijn en Zorg, Gemeente Peel en Maas
- Dhr. T. van Gestel, strategisch adviseur bestuursdienst gemeente Den Haag
- Dhr. P. Geurts, vrijwilliger dagopvang, Koningslust
- Dhr. J.C.H.C. Geurtz, promovendus School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg
- Dhr. R. van der Giessen, directeur Oranjefonds
- Dhr. J. de Glas, voorzitter FNV Jong
- Dhr. H. Gommans, voorzitter gemeenschappelijk huis, Koningslust
- Dhr. R. Gonggrijp, hacker en internetondernemer
- Dhr. L.J. de Graaf, onderzoeker School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg
- Dhr. J.J. de Graeff, directeur Natuurmonumenten
- Dhr. H.G.J. Gremmen, directeur META – Methodical Ethics and Technology Assessment, Wageningen University & Research Centre
- Dhr. S. van Grieken, Voorzitter Stichting het Nieuwe Stemmen
- Mevr. M. Groenendijk, patiëntenvereniging Metakids
- Mevr. M. de Groot, New Synthesis
- Dhr. B. Gul, Brandweer Amersfoort
- Dhr. B. ter Haar, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Dhr. K. Haga, algemeen projectleider WMO IJsselmonde, gemeente Rotterdam
- Dhr. J. Hage, senior projectleider Nationale Denktank
- Dhr. M. Hagen, Deputy Chief Fire Officer, Merseyside Fire & Rescue Service, Verenigd Koninkrijk
- Dhr. T. Hanselaar, oud-directeur KWF Kankerbestrijding
- Dhr. G. ter Hart, strategisch adviseur Provincie Noord Brabant
- Dhr. L.A. den Hartog, professor in Farm Management & Animal Production, Wageningen University & Research Centre
- Mevr. M. van Heesewijk, beleidsadviseur e-participatie Burgerlink, mede-oprichter Netwerk Democratie
- Dhr. G.M.A. van der Heijden, Universiteit van Amsterdam & AT Osborne
- Dhr. L.J. Hellebrekers, voorzitter Koninklijke Nederlandse Maatschappij voor Diergeneeskunde & hoogleraar Diergeneeskunde, Universiteit Utrecht
- Dhr. F. Hendriks, hoogleraar Comparative governance, Universiteit van Tilburg
- Dhr. W.H. Hendriks, hoogleraar Diervoeding, Wageningen University & Research Centre
- Mevr. J. Hendrikx, bewoner Gaardenbuurt, Gouda
- Dhr. J. Hermans, Leefbaar Oegstgeest
- Mevr. A. Hertsenbergh, TROS Radar
- Dhr. R. van Heugten, lid Provinciale Staten Noord Brabant
- Dhr. F.A. Hirzalla, promovendus Communicatiewetenschap, Universiteit van Amsterdam
- Mevr. M. Hoek, directeur De Groene Zaak

- Mevr. C. Hoekendijk, adviseur en interim projectleider opleiding gaming, Hogeschool van Amsterdam
- Dhr. M. Hoeks, bewoner Gaardenbuurt, Gouda
- Mevr. B. Hofman, projectleider Vitaal Pendrecht, Rotterdam
- Dhr. J. Hoogland, gemeente Amersfoort
- Dhr. S. van Horen, vrijwilliger Brede School, Beringe
- Dhr. F. Houterman, Commissaris & Bestuurder
- Mevr. V. Huijgens, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
- Dhr. T. Huizer, buurtpreventie Bolnes
- Dhr. M.J. van Hulst, universitair docent School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg
- Dhr. F.J. Jacobs, Advocatenkantoor Seegers & Lebouille, Amsterdam
- Mevr. M. Jager-Vreugdenhil, onderzoeker Gereformeerde Hogeschool Zwolle
- Dhr. Q. James, Ai!Amsterdam
- Dhr. H.W.A. Jans, arts/chemicus, bureau gezondheid en Milieu & Veiligheid GGD Brabant en Zeeland & lid Brabants Kennisnetwerk Zoönosen
- Mevr. F. Jansen, junior programme officer ICT and Media, HIVOS
- Dhr. T. Jansen, Stichting Bewoners Netwerken Amersfoort
- Dhr. J. Jansz, bijzonder hoogleraar Communication and media, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Dhr. J.P. de Jong, oprichter Stichting Klein Galgenwaard, Utrecht
- Dhr. J. de Jong, research fellow, John F. Kennedy School of Government, Harvard University
- Dhr. M.C.M. de Jong, hoogleraar Kwantitatieve veterinaire epidemiologie, Wageningen University & Research Centre
- Dhr. R. Jongedijk, raadsgriffier gemeente Enschede
- Mevr. L. Joosten, vrijwilliger dagopvang, Koningslust
- Mevr. J. Kampen, Hitzum
- Dhr. N. Karsten, promovendus School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg
- Mevr. C.M. Keller-van Lunsen, bewoner Watergraafsmeer, Amsterdam
- Dhr. M. Keller, bewoner Watergraafsmeer, Amsterdam
- Dhr. B. Kemp, hoogleraar Adaptiefysiologie, Wageningen University & Research Centre
- Dhr. B. Kievitsbosch, werkbezoek wijkaanpak Groningen
- Mevr. E. der Kinderen, ondernemersvereniging Heistraat, Helmond
- Dhr. P.G. Klandermans, hoogleraar Toegepaste Sociale Psychologie, Vrije Universiteit Amsterdam
- Dhr. F. Klingeman, bewonersgroep Horeca Overlast/Overleg Jordaan (HO/OJ), Amsterdam
- Dhr. J. van Knippenberg, voorzitter dorpsoverleg Kessel
- Dhr. B. Kokshoorn, voorzitter dorpsoverleg Kessel-Eik
- Mevr. K. Kolen, teamleider binnenstad Stichting Welzijn Helmond
- Dhr. M.J.J.A.A. Korthals, hoogleraar Toegepaste filosofie, Wageningen University & Research Centre

- Dhr. J.R. Kos, initiatiefnemer referendum Huizen
- Dhr. E. de Kovel, medewerker Service & Veiligheid, NS
- Dhr. R. van Kralingen (Robert), Ai!Amsterdam
- Dhr. R. van Kralingen (Rogier), Ai!Amsterdam
- Dhr. C. Kramer, Hitzum
- Dhr. H. Kras, inwoner Volendam
- Dhr. J. Kriek, hoofdredacteur EenVandaag
- Mevr. J. Kriens, wethouder financiën, bestuur, organisatie en volksgezondheid, gemeente Rotterdam
- Dhr. M.C. Krol, universitair hoofddocent Meteorologie en luchtkwaliteit, Wageningen University & Research Centre
- Dhr. M. Kromwijk, voorzitter Raad van Bestuur Woonbron, Rotterdam
- Dhr. T. Kronenburg, consultant Zenc
- Dhr. C. Kuijpers, directeur-generaal Ruimte, Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Mevr. J. Kuiper, programmadirectie wijken, Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Dhr. P. Kurvers, voorzitter Dorpsoverleg Helden-Dorp
- Dhr. T. Kwakkelstein, Bureau Verkenningen en Onderzoek, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Mevr. L. van de Lagemaat, adviseur Advies en Innovatie Ymere, Amsterdam
- Dhr. W. Lageweg, directeur MVO Nederland
- Dhr. P. Lautenbach, huurdersvereniging Ymere, Amsterdam
- Dhr. H. van der Leest, werkbezoek wijkaanpak Groningen
- Dhr. R. de Leeuw, Natuurmonumenten
- Dhr. C. Leeuwis, hoogleraar Communicatiewetenschap, Wageningen University & Research Centre
- Dhr. H. Lelieveldt, associate professor political science, Roosevelt Academy
- Dhr. J. Lemmen, vrijwilliger natuurpark, Koningslust
- Dhr. Lemstra, bewoner Klimaatstraat Bolsward
- Mevr. H. Lemstra-Aukema, bewoner Klimaatstraat Bolsward
- Dhr. C. Lens, oprichter CreativeCrowds en Verbeterdebuurt
- Dhr. E. Liddiard, Ai!Amsterdam
- Dhr. D.A. Loorbach, directeur Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT), Erasmus Universiteit Rotterdam
- Dhr. W. Louman, procesmanager Ymere, Amsterdam
- Mevr. K. Louwes, wethouder arbeidsmarkt, hoger onderwijs, innovatie en participatie, gemeente Rotterdam
- Mevr. G.H. Lunsing, projectmanager De Smederijen, Hoogeveen
- Dhr. K. Machielse, lector Gebiedsontwikkeling & Transitie management, Hogeschool van Rotterdam
- Dhr. L.J.G. van der Maessen, European Foundation on Social Quality
- Dhr. S. Mahabier, kansenmakelaar Coolhaven, Woonbron Rotterdam

Mevr. T. Manders, vrijwilliger dagopvang, Grashoek
 Dhr. R. Mans, Social Media Strategist, Capgemini
 Dhr. M.J. Marx, Instituut voor Informatica, Universiteit van Amsterdam
 Dhr. F. Mechielsen, lobbyist private sector/csr Oxfam Novib
 Mevr. M. van der Meer, klant vrijwilligerspool Terherne
 Dhr. B. Meerstadt, president-directeur NS
 Dhr. A.J. Meijer, universitair hoofddocent Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO),
 Universiteit Utrecht
 Dhr. C.P.M. Meijs, bijzonder hoogleraar Vrijwilligerswerk, Civil Society en
 ondernemingen en Strategische filantropie, Erasmus Universiteit Rotterdam & lid Raad
 Maatschappelijke Ontwikkeling
 Dhr. M. Melenhorst, researcher Novay
 Mevr. S.A.P.J. van Melis, Ministerie van Justitie
 Mevr. J.W. Metz, programmaleider Youth Spot, onderzoek- en praktijkcentrum
 jongerenwerk, Hogeschool van Amsterdam
 Dhr. J. van der Meulen, Kamerheer De Kamers, Amersfoort
 Dhr. J.K. Meyboom, hoofd ouderenwerk Stichting Maatschappelijke Dienstverlening
 Delfshaven (SMDD), Rotterdam
 Dhr. T. van Mil, TwoMinds
 Mevr. L. Molenkamp, hoofd eenheid Wegen en Kanalen, Provincie Overijssel
 Dhr. P. Moosdorff, coördinator organizing FNV Bondgenoten
 Dhr. A. Mullié, projectleider Woonbron, Rotterdam
 Dhr. H. Nering Bögel, Politie Haaglanden
 Mevr. J.L.D. Neys, promovendus Media & Communication, Erasmus Universiteit
 Rotterdam
 Mevr. A. Nienhuis, gepensioneerd welzijnswerker Odoornerveen
 Dhr. H. Nijhuis, gemeente Den Haag
 Mevr. M. Noorman, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
 Dhr. M. van Noort, contactpersoon regio Utrecht, Contactgroep Myeloom en
 Waldenström Patiënten (CMWP)
 Mevr. R. van Noortwijk, directeur Greenwish
 Dhr. M. Oele, bewoner Schothorst, Amersfoort
 Dhr. S. Okhuijsen, redacteur/ bestuurder Sargasso
 Dhr. L. Olffers, straatvertegenwoordiger Laak & voorzitter Wijkberaad Laak, Den Haag
 Dhr. L. Olthoorn, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
 Mevr. J. Onderdijk, bewoner, deelnemer consultatiegroep N340 Vlot en veilig door de
 Vechtstreek, Provincie Overijssel
 Dhr. R. Onverzaagt, vestigingsdirecteur Ymere, Amsterdam
 Dhr. C. Oomen, Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij
 Dhr. J. van Oord, Kamerheer De Kamers, Amersfoort
 Mevr. W. Oostenveld, gebiedsbeheer Ymere, Amsterdam
 Mevr. E. Oosterbaan, communicatieadviseur gemeente Smallerland
 Dhr. H.A.F. Oosterling, universitair hoofddocent Dialectische filosofie en

- differentiedenken, filosofie en kunst, Erasmus Universiteit Rotterdam & directeur Rotterdam Vakmanstad/ Skillcity
- Dhr. J.J.C. van Ostaaijen, onderzoeker School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van Tilburg
- Dhr. C. Ottenheijm, vrijwilliger herinrichting kern, Koningslust
- Dhr. A.G.J.M. Oude Lansink, hoogleraar Bedrijfseconomie, Wageningen University & Research Centre
- Dhr. J. van der Outenaar, bewonersgroep Horeca Overlast/Overleg Jordaan (HO/OJ), Amsterdam
- Dhr. B. Overbeeke, interactive campaigner Oxfam Novib
- Dhr. W. Pak, directeur basisschool Bloemhof, Rotterdam
- Dhr. M. Pastors, B&A Consulting
- Dhr. M. Peelen, gebiedsregisseur De Smederijen, gemeente Hoogeveen
- Dhr. S. Peeters, teammanager Jeugd, Maatschappelijke Ontwikkeling en Dienstverlening, Helmond
- Dhr. S. Peeters, vrijwilliger Brede school, Beringe
- Dhr. T. Piersma, burgemeester gemeente Wûnseradiel
- Mevr. J. Pieterse, mede-initiatiefnemer Netwerk Democratie
- Mevr. A. Plas, medewerker Stichting Metakids, onderzoek naar stofwisselingsziekten
- Dhr. J.D. van der Ploeg, hoogleraar Rurale sociologie, Wageningen University & Research Centre
- Dhr. T. Podt, werkbezoek wijkaanpak Groningen
- Dhr. A. Ponsioen, medewerker Politiek Online
- Dhr. F. Post, provincie Noord Brabant
- Dhr. G. Post, bewoner Bentveld
- Mevr. M. Post, bewoner Bentveld
- Mevr. A. Pot, senior sustainability manager APG Asset Management
- Mevr. H. van Praag, Gouden initiatieven, Gouda
- Mevr. H. Pranger, Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu
- Dhr. I. de Pree, The Crowds
- Dhr. M. Prins, stadsdeeldirecteur Laak, Den Haag
- Dhr. W. Prinsse, bewoner, deelnemer consultatiegroep N340 Vlot en veilig door de Vechtstreek, Provincie Overijssel
- Mevr. A. Punter, De Opvoedpoli
- Dhr. R. Rabbinge, universiteitshoogleraar Duurzame ontwikkeling en voedselzekerheid & adviseur Raad van Bestuur, Wageningen University & Research Centre
- Dhr. G. Rademakers, EenVandaag Opiniepanel
- Dhr. P. Rehwinkel, burgemeester gemeente Groningen
- Dhr. H. Reus, bewonersvereniging Santpoort Zuid
- Dhr. A.B. Ringeling, emeritus hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Dhr. K. Roeg, supporterscoördinator ADO Den Haag
- Dhr. K. Roth, directeur Human Rights Watch
- Dhr. F. Rottenberg, programmamaker, oud-politicus

Dhr. M. Ruijten, bewoner Gaardenbuurt, Gouda
 Dhr. R. Rustema, docent Nieuwe media, Universiteit van Amsterdam
 Dhr. T. Rutten, voorzitter Gemeenschapshuis “De Wieksjlaag”, Beringe
 Mevr. A. Samson, student Media and Journalism, Erasmus Universiteit Rotterdam
 Mevr. M.L.J. van Santvoort, beleidsadviseur Provinciale Raad voor de Volksgezondheid en
 Maatschappelijke Zorg in Noord-Brabant
 Dhr. van der Schaaf, bewoner Klimaatstraat Bolsward
 Mevr. van der Schaaf, bewoner Klimaatstraat Bolsward
 Dhr. L. Schaap, universitair hoofddocent School voor Politiek en Bestuur, Universiteit van
 Tilburg
 Dhr. M.T. Schäfer, universitair docent Information Technologies in Science and Society,
 Universiteit Utrecht
 Mevr. E. Schieven, werkbezoek wijkaanpak Groningen
 Dhr. J. Schilder, directeur Stichting Club en Buurthuis werk Volendam
 Dhr. R. Schleijsen, medeoprichter Nieuwe Maan Netwerk
 Dhr. G. Schmitz, strateeg gemeente Peel en Maas
 Dhr. M.C.T. Scholten, Animal Sciences Group, Wageningen University & Research Centre
 Dhr. S. Schöne, programmamanager Klimaatbureau HIER
 Mevr. H. Schreuders, programmamedewerker Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
 (SEV)
 Mevr. E. Scheurs, vrijwilliger jongeren, Koningslust
 Dhr. C.J.M. Schuyt, lid van de Raad van State
 Mevr. J. Sickmann, initiatiefnemer Siësta Stichting Industrieel erfgoed
 Dhr. C. Sigaloff, vicevoorzitter Stichting Nederland Kennisland
 Mevr. F.E. Six, universitair docent Bestuurswetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam
 Dhr. L. Slaghuis, Hack de Overheid
 Mevr. M. Slot, onderzoeker TNO & promovendus Erasmus Universiteit Rotterdam
 Dhr. K. Smid, wethouder gemeente Hoogeveen
 Dhr. R. Spaaij, research fellow, La Trobe University, Australië
 Mevr. P. Spaninks, coördinator EenVandaag panel
 Dhr. H. Spekman, Tweede Kamerlid, voormalig wethouder gemeente Utrecht
 Dhr. K.S. Spoelstra, initiator Station Fryslân 2018
 Dhr. D. Stam, Assistant Professor of Innovation Management, Erasmus University
 Rotterdam
 Mevr. J. Stans, managing partner en communicatieadviseur Politiek Online
 Mevr. A.M. Stapels, senior beleidsmedewerker educatie en participatie, Ministerie van
 Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu
 Dhr. J. Stemkens, voorzitter Stichting Dorpsoverleg Meijel
 Dhr. F.P.C.J.G. Stienen, wethouder Stedelijke Ontwikkeling, Volkshuisvesting en
 Grondzaken, gemeente Helmond
 Mevr. Y. Stoeltje, De Moderne Vereniging
 Mevr. L. Stol, werkbezoek wijkaanpak gemeente Groningen
 Mevr. I. Strating, initiatiefnemer De Crisiswerkplaats

- Mevr. J. Stremmelaar, coördinator HIVOS kennisprogramma
- Dhr. Y. Strikwerda, projectleider leefbaarheid Elkien
- Dhr. E. de Swart, manager Nationaal Stimuleringsprogramma Maatschappelijk betrokken ondernemen, MVO Nederland
- Dhr. G.K. Swillens, burgemeester gemeente Wijk bij Duurstede
- Mevr. N. Talstra, Doarpswurk Terherne
- Mevr. J.A. Tammenoms Bakker, oud directeur-generaal, Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Dhr. G.R. Teisman, hoogleraar Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Mevr. N. Tellegen, directeur stichting DOEN
- Mevr. C.J.A.M. Termeer, hoogleraar Bestuurskunde, Wageningen University & Research Centre
- Dhr. O. Terpstra, procesmanager Ymere, Amsterdam
- Mevr. C. Thate, directeur Johan Cruyff Foundation
- Mevr. B. Thé, directeur stichting Beterburen, Amsterdam
- Mevr. I. Thijssen, directievoorzitter NS reizigers
- Dhr. J.J.A. Thomassen, emeritus hoogleraar Politieke wetenschappen, Universiteit Twente
- Dhr. H. Tiesing, woordvoerder actiecomité Stop Hostels Den Bosch
- Mevr. P. Timmer, communicatieadviseur N340 Vlot en veilig door de Vechtstreek, Provincie Overijssel
- Dhr. D. Tokmetzis, redacteur Sargasso
- Mevr. L. van Tongeren, Tweede Kamerlid, voormalig directeur Greenpeace
- Dhr. A.W. Udo, oud-voorzitter Koninklijke Maatschappij voor Diergeneeskunde
- Dhr. H. Uiterwijk, projectsecretaris N340 Vlot en veilig door de Vechtstreek, Provincie Overijssel
- Mevr. P. van der Valk, Officier van Justitie, Almelo
- Dhr. W. de Valk, The Crowds
- Dhr. M. van der Veen, onderzoeker Biotechnologie en samenleving, Technische Universiteit Delft
- Mevr. J.A. Vega, universitair docent Sociale en Politieke Filosofie, Rijksuniversiteit Groningen
- Dhr. R.J. in 't Veld, hoogleraar Governance and sustainability, Universiteit van Tilburg
- Dhr. G.O. van Veldhuizen, burgemeester gemeente Hoorn
- Dhr. C. van der Ven, directeur stichting Hope XXL
- Dhr. J.A.M. van de Ven, gebiedscoördinator Kempenland
- Dhr. R. Venrooij, woordvoerder actiecomité Stop Hostels Den Bosch
- Mevr. J. Vergragt, senior projectleider beleidsprojecten Woonstad Rotterdam
- Dhr. P. Verheugd, student rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden
- Mevr. W. Verloop, oprichter War Child
- Dhr. S. van de Vijver, directeur African Population and Health Research Center, Kenia
- Dhr. W. van de Vijver, student International Management, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dhr. R. Vis, oud-gemeenteraadslid gemeente Amersfoort
 Mevr. H. Visser, Nederlandse Vereniging Kritisch Prikken
 Dhr. H. van der Vlist, oud secretaris-generaal, Ministerie van Volksgezondheid,
 Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
 Dhr. P. Vogelzang, Voorzitter Eredivisie CV
 Mevr. M. Vonk, meitinker Terherne, stichting Mienskipsssoarch
 Dhr. G. de Vor, Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
 Dhr. F.P.I.M. van Vree, hoogleraar Journalistiek en cultuur, Universiteit van Amsterdam
 Dhr. F. de Vries, werkbezoek wijkaanpak Groningen
 Dhr. T. Vrijenhoek, projectleider Oxfam Novib
 Mevr. L. Vroegindeweyj, initiatiefnemer De Crisiswerkplaats
 Dhr. S.P.M. de Waal, Public SPACE Foundation
 Dhr. T. Wagenaar, directeur Stichting Natuur en Milieu
 Dhr. G. van Weerd, projectleider N340 Vlot en veilig door de Vechtstreek, Provincie
 Overijssel
 Dhr. P.J. Werkhoven, managing director Technical Sciences, TNO & hoogleraar
 Multimodale Interactie in Virtuele Omgevingen, Universiteit Utrecht
 Mevr. M.G.J. van Wessel, universitair docent Communicatiewetenschap, Wageningen
 University & Research Centre
 Dhr. J. Westbroek, wijkregisseur Laak Noord, Den Haag
 Dhr. A. Wevers, bewoner, deelnemer consultatiegroep N340 Vlot en veilig door de
 Vechtstreek, Provincie Overijssel
 Dhr. J. Wiersinga, oprichter SilverFit
 Dhr. E. Wijnberg, oud-voorzitter van de Belangenvereniging Marktondernemers
 Dappermarkt
 Dhr. H. Wijninga, vice-voorzitter Contactgroep Myeloom en Waldenström Patiënten
 (CMWP)
 Dhr. A.C.J.M. Wilthagen, hoogleraar Institutionele en juridische aspecten van de
 arbeidsmarkt, Universiteit van Tilburg
 Mevr. A. Winsemius, senior onderzoeker trends en onderzoek, Movisie
 Dhr. J.S.C. Wiskerke, hoogleraar Rurale sociologie, Wageningen University & Research
 Centre
 Dhr. C. de Wit, De Zorgcirkel, Volendam
 Dhr. M. Witschge, directeur Stichting Nederland Krijgt Nieuwe Energie
 Dhr. S. Woldhek, initiatiefnemer Nabuur.com
 Dhr. F. Wüthrich, bewonersinitiatief Zielhorst op Glasvezel, Amersfoort
 Mevr. S. Zafar, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
 Mevr. A. Zierleyn, manager Fondsenwerving en Activiteiten Mileudefensie
 Dhr. M. Zijlstra, griffiemedewerker gemeente Groningen

BEGRIPPENLIJST

Andersbewegingen

Maatschappelijke bewegingen waarin mensen zich verenigen in een gezamenlijk streven: iets moet ‘anders’.

Beleidsmakers

Politici in hun rol als volksvertegenwoordigers, wethouders, gedeputeerden en ministers en (top)beleidsambtenaren.

Beleidsparticipatie

Trajecten van de overheid waarbij de burger gevraagd wordt om mee te praten en te denken.

Bestuurders

Leidinggevend van maatschappelijke instellingen.

Betrokkenheidsaanbod

De formele en informele eisen die overheden en maatschappelijke instellingen stellen aan de betrokkenheid van burgers.

Betrokkenheidsstijl

Samenvatting van te onderscheiden politieke oriëntaties en gedragingen, waarmee we de diversiteit in politieke betrokkenheid onder de bevolking analytisch kunnen duiden (volgens Verhoeven 2009: 36).

Bovenbinding

De hiërarchische verbanden die in een verzuilde samenleving de overbrugging (bridging) van ‘onderliggende’ gemeenschappen vormden (Putnam 2000), maar die ook – in een sterk gewijzigde vorm – in de netwerksamenleving vereist zijn om tot evenwichtige besluitvorming binnen en tussen clusters te komen.

Burgers

De politieke en publieke identiteit van personen.

Burgerbetrokkenheid

De wijze waarop personen invulling geven aan hun politieke en publieke identiteit.

Cluster

Een relatief gesloten deelsysteem van een netwerk.

Complexiteitsrace

Manieren waarop getracht wordt de complexiteit van de samenleving te beperken dragen juist bij aan het vergroten van die complexiteit.

Crowd sourcing

Het mechanisme waarmee organisaties (overheid, bedrijven, instituten) of personen gebruikmaken van een grote groep niet vooraf geselecteerde individuen (professionals, vrijwilligers, geïnteresseerden) voor het uitvoeren van diverse taken.

Cultuur

De door groepen gedeelde overtuigingen, waarden en normen, die zich via regels, routines, rituelen en symbolen uiten, en die gedrag voor groepen betekenisvol maken. Een combinatie van zowel de *zachte* informele als de *harde* structurele formele kant van organisaties en groepen.

Dwarshbinding

De lossere – ‘dunne’ – banden tussen individuen die deel uitmaken van verschillende clusters.

Frontlijnwerkers

Mensen die vanuit hun functie in direct contact staan met burgers: de wijkagenten, de wijkcoördinatoren en buurtconciërges, de welzijnswerkers, de brandweerlieden, de participatieambtenaren, enz.

Korte klap

Een eerste, vaak relatief eenvoudig voor elkaar te krijgen, verandering, waarmee je aangeeft dat je de belangen, wensen en inbreng van mensen serieus neemt.

Lage instap

Het zo eenvoudig mogelijk maken voor mensen om een (eerste) bijdrage te leveren.

Lange staart

De scheve verdeling in netwerken: een kleine groep is verantwoordelijk voor de meeste bijdragen, een grote groep levert weinig tot geen bijdragen.

Maatschappelijk initiatief

Burgers die zelf het heft in handen nemen en daarbij een publiek doel nastreven.

Maatschappelijke participatie

Deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer. Het gaat hier zowel om de maatschappelijke participatie van burgers die dagelijks zelfstandig deelnemen aan

het maatschappelijk verkeer, om burgers voor wie extra ondersteuning nodig is, als de vrijwilligers die de ondersteuning bieden.

Meestribbelen

Als men, met kracht van warme woorden, voor een bepaalde ontwikkeling is maar in de praktijk de voet op de rem zet.

Samenbinding

De hechte banden binnen een cluster.

Sinterklaasvraag

De laatste vraag van een interview: “Stel u mag de Goedheiligman voor één keer alles vragen wat u wenst, wat is dan uw vraag?”

Spikkelen

Het inbrengen van externe verbinders bij homogene gemeenschappen.

Tegenbinding

De binding tussen burgers die niets met elkaar hebben anders dan een belang bij een civiele – ‘fatsoenlijke’ – invulling van hun samenleving; een oppervlakkige omgang met anderen tijdens toevallige ontmoetingen.

Trekkers

Mensen die een initiatief trekken, zich aan een bepaald onderwerp hebben verbonden, daar voluit voor gaan en zich niet door de eerste tegenslag uit het veld laten slaan.

Veerkracht

Het vermogen zich aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Verbinders

Mensen die een verbinding kunnen leggen tussen verschillende groepen, tussen verschillende netwerken, tussen burgers en beleidsmakers. Ze zijn ‘meertalig’ en kunnen zich in verschillende soorten groepen gemakkelijk bewegen.

Veenbrand/Veenbrandfenomeen

Het schijnbaar plotseling oplaaien of doven van een hype, protest of actie.

LITERATUUR

- Aardema, H. (2010) *Voorbij de hypocratie. Innovatiekansen voor volksvertegenwoordigers en mensen om hen heen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Aberbach, J.D., R.D. Putnam en B.A. Rockman (1981) *Bureaucrats and politicians in Western democracies*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Actieprogramma Lokaal Bestuur (2010a) *Een jaar leren en experimenteren. Samenwerken met burgers*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Actieprogramma Lokaal Bestuur (2010b) *Naar buiten. Spoorboekje burgerparticipatie voor raad en college*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Adriaanse, C.M.M. (2006) 'Publieke familiariteit bindt in Buitenveldert', *City Journal* 1, 12: 14-19.
- Aedes-Magazine (2011) 'Lonken naar beproefd boerenmodel', *Aedes Magazine* 23: 30-33.
- Ajzen, I. (1987) 'Attitudes, traits, and actions. Dispositional prediction of behavior in personality and social psychology', *Advances in Experimental Social Psychology* 1, 20: 1-63.
- Alexander Kunz, M. (2009) 'Professor Sarah Soule explains effective social movements', *Stanford Graduate School of Business Alumni Magazine*, www.gsb.stanford.edu/news/bmag/sbsm0909/kn-effective-social-movements.html.
- Alonso, S., J. Keane en W. Merkel (2011) *The future of representative democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Anderson, C. (2006) *The long tail*, New York: Hyperion.
- Andeweg, R.B. (1989) 'Institutional conservatism in the Netherlands: proposals for and resistance to change', *West European Politics* 1, 12: 42-60.
- Andeweg, R.B. en J. Thomassen (red.) (2011a) *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press.
- Andeweg, R.B. en J. Thomassen (red.) (2011b) *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse Democratie*, Leiden: Leiden University Press.
- Ankersmit, F.R. (2008) 'On the future of representative democracy: comments on the future of representative democracy project', *The future of representative democracy*, www.thefutureofrepresentativedemocracy.org/, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Arend, S. van der (2007) *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*, Delft: Eburon.
- Arendt, H. (2004) *Over revolutie*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- Arnstein, S.R. (1969) 'A ladder of citizen participation', *Journal of the American Planning Association* 35, 4: 216-224.
- Bakker, J., B. Denters en P.-J. Klok (2011) 'Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie?', *Beleid en Maatschappij* 4, 38: 402-418.
- Bandura, A. (1977) *Self-efficacy. The exercise of control*, Cranbury, NJ: W.H. Freeman & Co.

- Barabási, A.L. en R. Albert (1999) 'Emergence of scaling in random networks', *Science* 5439, 286: 509-512.
- Barker, D.J.P., C. Cooper, G. Rose (1998) *Epidemiology in medical practice* 5th ed., Edinburgh: Churchill Livingstone.
- Becker, J. en P. Dekker (2005) 'Beeld van publiek en beleid', blz. 349-452 in SCP (red.) *De sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Beinhocker, E.D. (2006) *The origin of wealth. The radical remaking of economics and what it means for business and society*, Cambridge, MA: Harvard Business School Press.
- Bekker, R. (2009) *Een grenzeloze overheid vraagt grenzeloze ambtenaren*. Toespraak tijdens de buluitreiking Public Sector MBA van Nyenrode Business Universiteit op 17 december, www.caop.nl/fileadmin/caop/data/Leerstoelen/Albeda_Leerstoel/Publicaties/Bekker/Speech_buluitreiking_Nijenrode_20091217.pdf, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Bekkers, V.J.J.M., A.J. Meijer en N. Burger (2010) *Cocreatie in de publieke sector. Een verkennend onderzoek naar nieuwe, digitale verbindingen tussen overheid en burger*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Benkler, Y. (2006) *The wealth of networks. How social production transforms markets and freedom*, New Haven, NJ: Yale University Press.
- Berg, J. van den, Y. Deelstra, G.R. Teisman en W. Kessler (red.) (2011) *Kwartiermakers van de toekomst*, Deventer: Uitgeverij Mastercircle.
- Berlo, D. van (2009) *Ambtenaar 2.0. Nieuwe ideeën en praktische tips om te werken in overheid 2.0*, Den Haag: Den Haag Media Groep.
- Blokland-Potters, T.V. (2006) *Het sociale weefsel van de stad. Cohesie, netwerken en korte contacten*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Blom, E. (2009) *Handboek communities. De kracht van sociale netwerken*, Utrecht: Bruna.
- Blond, P. (2010) *Red Tory. How the left and right have broken Britain and how we can fix it*, London: Faber and Faber.
- Boer, N. de (2010) 'Samen buurten. Participatie in steden en dorpen', blz. 29-42 in M. van Houten en A. Winsemius (red.) *Participatie ontward. Vormen van participatie uitgelicht*, Utrecht: Movisie.
- Boer, N. de, en J. van der Lans (2011) *Burgerkracht. De toekomst van sociaal werk in Nederland*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Boonstra, N., J. Mak en R. van Wonderen (2009) *Respect op het plein. Werken aan gedragsverandering in de buurt*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bos, K. van den (2009) 'Rechtvaardigheid en onzekerheid', blz. 89-114 in W. Tiemeijer, C. Thomas en H. Prast (red.) *De menselijke beslisser*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bos, K. van den (2011) *Vertrouwen in de overheid. Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boss, E.-M. (2010) 'Met vereende krachten. Georganiseerd vrijwilligerswerk', blz. 43-54 in M. van Houten en A. Winsemius (red.) *Participatie ontward. Vormen van participatie uitgelicht*, Utrecht: Movisie.

- Bovens, M.A.P., M. Noordegraaf, G.K. Pikker, J. Vermeulen en K. Van Lierop (2006) *Culturen rond besturen. Vierde jaarbericht van de Begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie*, Den Haag: Sdu.
- Bovens, M.A.P. (2010) *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Prometheus-Bert Bakker.
- Bovens, M.A.P. en A.C. Wille (2011) 'Politiek vertrouwen in Nederland: tijdelijke dip of definitieve daling?', blz. 21-43 in R. Andeweg en J. Thomassen (2011) *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden/Enschede: Leiden University Press.
- Brafman, O. en R.A. Beckstrom (2006) *The starfish and the spider. The unstoppable power of leaderless organizations*, New York: Portfolio Books.
- Brandsen, T., P. Dekker en A. Evers (2010) *Civicness in the governance and delivery of social services*, Baden-Baden: Nomos.
- Brans, M., P. Facon en D. Hoet (2003) *Beleidsvoorbereiding in een lerende overheid. Stand van zaken in en uitdagingen voor de Belgische federale overheid*, Gent: Academia Press.
- Breed, C.J.M. (2007) *Bestuurscultuur en strategie. Een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren*, Den Haag: Sdu.
- Breed, C.J.M. en N. Hopman (2009) 'Samen voorbij Weber?', blz. 239-252 in H.P.M. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort en J. Vermaas (red.) *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Den Haag: Lemma.
- Brink, G.J.M. van den (2007) *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Brink, G.J.M. van den (2010) *Empathie & handhaving*, Apeldoorn: Politieacademie.
- Brink, G.J.M. van den (2011) *Eigentijds idealisme. Een afrekening met het cynisme in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Brink, G.J.M. van den (2012) *De lage landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bruijn, H. de (2011) *Framing. Over de macht van taal in de politiek*, Amsterdam: Atlas.
- Buckley, W. (1968) 'Society as a complex adaptive system' in W. Buckley (red.) *Modern systems research for the behavioral scientist*, Chicago: Aldine Publishing Company.
- Budge, I. (1996) *The new challenge of direct democracy*, Cambridge, MA: Polity Press.
- Burgelman, R.A. en L.R. Sayles (1988) *Inside corporate innovation. Strategy, structure, and managerial skills*, New York: Free Press.
- Cabinet Office (2010) *Building the big society*, www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/building-big-society_o.pdf, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Castells, M. (1996) *The rise of the network society. The information age: economy, society and culture*, Malden, MA: Blackwell.
- Castells, M. (2001) *The Internet galaxy. Reflections on the Internet, business and society*, Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M. (2007) 'Communication, power and counter-power in the network society', *International Journal of Communication* 1, 1: 238-266.
- Christensen, C.M., H. Baumann, R. Ruggles en T.M. Sadtler (2006) 'Disruptive innovation for social change', *Harvard Business Review* 84: 94-101.

- Christensen, C.M., M.B. Horn en C.W. Johnson (2008) *Disrupting class. How disruptive innovation will change the way the world learns*, New York: McGraw-Hill.
- Cialdini, R.B. (2001) *Influence. Science and practice*, Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Coenen, F., R.V.D. Peppel en J. Woltjer (2001) 'De evolutie van inspraak in de Nederlandse planning', *Beleidswetenschap* 4, 15: 321-327.
- Cohen, J. en A. Fung (2004) 'Radical democracy', *Swiss Political Science Review* 4, 10: 23-34.
- Coleman, S. en J.G. Blumler (2009) *The Internet and democratic citizenship. Theory, practice and policy*, New York: Cambridge University Press.
- Collins, J.C. en J.I. Porras (1994) *Built to last*, New York: HarperCollins.
- Collins, J.C. (2005) *Good to great and the social sectors. Why business thinking is not the answer*, Boulder, CO: Jim Collins.
- Crinice le Roy, R. (1969) *De vierde macht*, Oratie Universiteit Utrecht
- Csikszentmihalyi, M. (1990) *Flow. The psychology of optimal experience*, New York: Harper and Row.
- Csikszentmihalyi, M. (1996) *Creativity. Flow and the psychology of discovery and invention*, New York: HarperCollins.
- Cuperus, R. (2009) *De wereldburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Dalton, R.J. (2004) *Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During (2010) *Strategieën van burgerinitiatieven. Burgers en landschap*, Wageningen/Den Haag: Wageningen Universiteit en Alterra, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Dekker, P. (2008) 'Onvrede: problemen bij een diagnose', *Socialisme en Democratie* 10: 23-31.
- Dekker, P. (2010) 'Civiness: from civil society to civic services', blz. 19-39 in T. Brandsen, P. Dekker en A. Evers (red.) *Civiness in the governance and delivery of social services*, Baden-Baden: Nomos.
- Denters, S.A.H. en L.E. Rose (2005) 'Towards local governance?', blz. 246-262 in S.A.H. Denters en L.E. Rose, *Comparing local governance. Trends and developments*, New York: Palgrave Macmillan.
- Department for Communities and Local Government (2011) *Community right to challenge*, www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/1986977.pdf, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Deutsch, M. en H.B. Gerard (1955) 'A study of normative and informational social influences upon individual judgment', *Journal of Abnormal and Social Psychology* 3, 51: 629-636.
- Dieren, W. van (2010) 'De vertooggemeenschap als basis voor participatie', blz. 68-73 in Projectdirectie Sneller & Beter (red.), *Open*, Den Haag: Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Dijk, J.A.G.M. van (1991) *De netwerkmaatschappij: sociale aspecten van nieuwe media*, Houten/Zaventem: Bohn Stafleu.

- Dijk, J.A.G.M. van (2001) *Netwerken, het zenuwstelsel van onze maatschappij*. Inaugurele rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van Hoogleraar Toegepaste Communicatiewetenschap aan de Universiteit Twente.
- Dijstelbloem, H. (2010) 'De verlaten staat. Over de mars van het publiek uit de instituties', *De Gids* 3.
- Dijstelbloem, H., P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (2010) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Directie Veiligheid Gemeente Rotterdam (2010) *Veiligheidsindex 2010. Meting van de veiligheid in Rotterdam*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Donk, W.B.H.J. van de, D.W.J. Broeders en F.J.P.M. Hoefnagel (2005) *Trends in het media-landschap*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dooley, K.J. (1997) 'A complex adaptive systems model of organization change. Nonlinear dynamics', *Psychology and Life Sciences* 1, 1: 69-97.
- Doorn, J.J.A. van (1978) 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk', blz. 17-46 in J.J.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.) *De stagnerende verzorgingsstaat*, Amsterdam: Boom.
- Downs, A. (1956) *An economic theory of economy*, New York: Harper and Row.
- Dozy, M. en P.W. Tops (2009) *Leren van experimenten. Een overzicht en analyse van 55 experimenten in politie-innovatie*, Apeldoorn: Politieacademie.
- Duyvendak, J.W. en A. Krouwel (2001) 'Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie?', blz. 17-32 in J. Edelenbos en R. Monnikhof (red.) *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma.
- Duyvendak, W.G.J. en M. Hurenkamp (2004) *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Eagly, A. en S. Chaiken (1993) *The psychology of attitudes*, New York: Harcourt, Brace.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001) *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., I. van Meerkerk en Y. Batenburg (2009) 'Burgerinitiatief Vlaardingen en de veerkracht van instituties', *Bestuurskunde* 1, 81-91.
- Edwards, A.R. (2002) 'The moderator as an emerging democratic intermediary: the role of the moderator in internet discussions about public issues', *Information Polity* 7: 3-20 <http://hdl.handle.net/1765/451>, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Edwards, A.R. (2004) 'Internet en democratische intermediairen. Een nieuwe benadering van 'digitale democratie'', *Bestuurskunde* 13, 4: 154-162.
- Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*, Tiel, België: Lannoo Uitgeverij.
- Engbersen, G. (2008) 'Sociale uitsluiting en sociale herovering in Rotterdam', blz. 37-44 in T. Notten (red.) *De lerende stad. Het laboratorium Rotterdam*, Apeldoorn: Garant.
- Engbersen, R. en K. Voogd (2008) *Het levende plein. Een pleidooi voor het introduceren van een Rotterdamse pleinaanpak*, Rotterdam: Sociaal Platform Rotterdam.

- Engelen, E.R. (2004) 'Associatief-democratische dromen over verplaatste politiek', blz. 307-337 in E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie: democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (2004) *De staat van de democratie: democratie voorbij de staat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Euser, B. (2009) *Lokale leiders. De opkomst van de geuzendemocratie*, Amsterdam: Augustus.
- Evers, F. en L. Susskind (2009) *Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat*, Haarlem: MGMC.
- Farrell, M.P. (2003) *Collaborative circles. Friendship dynamics and creative work*, New York: New York University Press.
- Fishkin, J.S. (1995) *The voice of the people. Public opinion and democracy*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Fishkin, J.S. (2009) *When the people speak. Deliberative democracy and public consultation*, New York NY: Oxford University Press.
- Flache, A. en M.W. Macy (2006) 'Why more contact may increase cultural polarization', *101st Annual Meeting of the American Sociological Association*, Montreal, Canada, 11-14 augustus.
- Folke, C. (2006) 'Resilience. The emergence of a perspective for social-ecological systems analyses', *Global Environmental Change* 3, 16: 253-267.
- Fowler, J.H. en N.A. Christakis (2009) *Connected. The surprising power of our social networks and how they shape our lives*, New York: Little, Brown and Company.
- Frey, B.S. (1994) 'How intrinsic motivation is crowded out and in', *Rationality and Society* 3, 6: 334-352.
- Frissen, V., M. van Staden, N. Huijboom, B. Kotterink, S. Huveneers, M. Kuipers en G. Bodea (2008) *Naar een 'user generated state'? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur*. TNO rapport 34466, Delft: TNO.
- Fung, A., E.O. Wright en R. Abers (2003) *Deepening democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*, London: Verso.
- Fung, A. (2006) 'Varieties of participation in complex governance', *Public Administration Review*, special issue December: 66-75.
- Gardner, H. en E. Laskin (1995) *Leading minds. An anatomy of leadership*, New York: Basic-Books.
- Geerlof, J. (2011) *De 60%-maatschappij. Einde aan de talentverspilling*, Amsterdam: Thoe-ris.
- Gemeente Rotterdam (2010) 'Score Veiligheidsindex 2005-2009', blz. 44-45 in *Veiligheidsindex: meting van de veiligheid in Rotterdam*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam, www.rotterdam.nl/Directie%20Veilig/PDF/Nieuwsflits/Veiligheidsindex2010LR.pdf.
- Gerber, E.R. (1999) *The populist paradox. Interest group influence and the promise of direct legislation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ginneken, J. van (1999) *Brein-bevingen. Snelle omslagen in opinie en communicatie*, Amsterdam: Boom.

- Gladwell, M. (2000) *The tipping point. How little things can make a big difference*, New York: Black Bay Books.
- Goodin, R.E. (2005) *Reflective democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Granovetter, M.S. (1973) 'The strength of weak ties', *American Journal of Sociology* 6, 78: 1360-1380.
- Grin, J., M.A. Hajer en W. Versteeg (2006) *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam: Aksant.
- Gruijter, M.J. de, E. Smits van Waesberghe, J.C.J. Boutellier, L. Drost, R. Slagmolen en M. Pikuli (2010) *Een vreemde in eigen land. Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*, Utrecht/Amsterdam: FORUM/Aksant.
- Gunsteren, H.R. van (1992) *Eigentijds burgerschap*, Den Haag: Sdu.
- Gunsteren, H.R. van en R. Andeweg (1994) *Het grote ongenoegen: over de kloof tussen burgers en politiek*, Haarlem: Aramith.
- Gunsteren, H.R. van (2003) *Veerkracht*. Rede uitgesproken bij het neerleggen van het ambt van hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie Universiteit Leiden.
- Gunsteren, H.R. van, en C. Habbema (2009) *PersPectief op het politiek-publicitair complex in 2009*, Amsterdam: Gennep.
- Gunsteren, H.R. van (2011) 'Een sober dieet van conflicten', *Socialisme & Democratie* 68, 11-12: 72-75.
- Gurr, T.R. (1970) *Why men rebel*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1996) *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Hajer, M.A. (2009) *Authoritative governance. Policy-making in the age of mediatization*, Oxford: Oxford University Press, vs.
- Hajer, M.A. (2011) *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hardin, G. (1968) 'The tragedy of the commons', *Science* 3859, 162: 1243-1248.
- Hart, J. de (2005) *Voorbeelden en nabebelden. Historische vergelijkingen naar aanleiding van de dood van Fortuyn en Hazes*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hart, P. 't, A.C. Wille en A. Boin (2002) *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Haque, U. (2011) *The protests and the metamovement*, http://blogs.hbr.org/haque/2011/10/the_protests_and_the_metamovem.html, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Heer, J. de (2010) 'Besluitvorming als expressie van politics of culture', blz. 143-144 in Projectdirectie Sneller & Beter (red.) *Open*, Den Haag: Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Heifetz, R.A., A. Grashow en M. Linsky (2009) *The practice of adaptive leadership. Tools and tactics for changing your organization and the world*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Hendriks, F. (2006) *Vitale Democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Hindman, M.S. (2009) *The myth of digital democracy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hoed, P. den en S. Schouten (2010) 'De publieke zaak wil publiek worden behandeld: een blik op de ontwikkeling van het openbaar bestuur in Nederland sinds 1848', blz. 55-104 in H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoogwout, M. (2010) *De rationaliteit van de klantgerichte overheid. Een onderzoek naar de spanningen die de invoering van het klantdenken bij gemeenten veroorzaakt en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan*, Nieuwegein: Réunion.
- Hoppe, R. (2011) *The governance of problems. Puzzling, powering and participation*, Bristol: Policy Press.
- Houten, M. van, en A. Winsemius (2010) 'Participatie ontward. Slotbeschouwing', blz. 211-227 in M. van Houten en A. Winsemius (red.) *Participatie ontward. Vormen van participatie uitgelicht*, Utrecht: Movisie.
- Huizinga, J. (1952) *Homo ludens. Proeve ener bepaling van het spel-element der cultuur*, Haarlem: Tjeenk Willink.
- Hulst, M.J. van, L.J. de Graaf en G.J.M. van den Brink (2011) 'Exemplary Practitioners. A review of actors who make a difference in governing', *Administrative Theory & Praxis* 1, 33: 120-143.
- Idenburg, P.A. (1999) *Het gaat om mensen. Excellente veranderaars in organisaties*, Amsterdam: Balans.
- Jacobs, J. (1961) *The death and life of great American cities*, New York: Random House.
- Jarvis, J. (2009) *What would Google do?*, New York: HarperCollins.
- Johnson, S. (2002) *Emergence. The connected lives of ants, brains, cities, and software*, London: Penguin Books.
- Karsten, L. (2002) *Oases in het beton. Aandachtspunten voor een jeugdvriendelijke openbare ruimte*, Assen: Van Gorcum.
- Keane, J.C. (2009) *The life and death of democracy*, London: Simon en Schuster.
- Kennedy, J.C. (1995) *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam/Meppel: Boom.
- Kickert, W.J.M. (1993) *Verandering in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Alphen aan de Rijn: Samsom, H.D. Tjeenk Willink.
- Klandermans, B. (1997) *The social psychology of protest*, Cambridge, MA: Blackwell.
- Klijn, E.H. (2008) 'Complexity theory and public administration: What's new?', *Public Management Review* 3, 10: 299-317.
- Knepper, S. en J. Kortenray (2008) *De vertrouwenscrisis. Over het krakend fundament van de samenleving*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Koch, R. en G. Lockwood (2010) *Superconnect. Harnessing the power of networks and the strength of weak links*, New York: W.W. Norton en Company.
- Koolwijk, F. van en B. Pluijter (2009) *Nieuwe idealist (v/m)*, Diemen: Uitgeverij Veen Magazines B.V.

- Korsten, A.F.A. (1979) *Het spraakmakende bestuur. Een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid*, Den Haag: VUGA.
- Korsten, A.F.A. (2005) *Grote klasse! Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Heerlen: Beljon en Westerterp.
- Kort, I.A.T. de (2009) *Designing a strategic plan development approach for integrated area development projects*, Den Haag: Gildeprint Drukkerijen.
- Kortmann, C.A.J.M. (1979) 'De Wet Openbaar Bestuur', *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiek recht*, 34, 1: 40-42.
- Kriesi, H. (2005) *Direct democratic choice. The Swiss experience*, Oxford: Lexington Books.
- Kwekkeboom, R. en M. Jager-Vreugdenhil (2009) *De praktijk van de wmo. Onderzoeksresultaten lectoraten social work*, Amsterdam: SWP.
- Lans, J. van der (2012) *Loslaten, vertrouwen, verbinden. Over burgers en binding*, Stichting Doen – Nationale PostcodeLoterij.
- Lawton, M.P. en L. Nahemow (1973) 'Ecology and the aging process', blz. 619-674 in C. Eisdorfer en M.P. Lawton (red.) *The psychology of adult development and aging*, Washington DC: American Psychological Association.
- Lawton, M.P. (1986) *Environment and aging*, Albany, NY: Center for the Study of Aging.
- Lewicki, R.J., D.M. Saunders en B. Barry (2006) *Negotiation*, New York: McGraw-Hill.
- Lijphart, A. (1977) *Democracy in plural societies. A comparative exploration*, New Haven: Yale University Press.
- Lilienfeld, D.E. en P.D. Stolley (1994) *Foundations of epidemiology*, 3rd ed. New York, NY: Oxford University Press.
- Linders, E.A.H.M. (2010) *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Lunsing, J.R. (2008) *De besluiteng Guillotine. Hoe het lokaal bestuur een referendum kan winnen*, Den Haag: Lemma.
- Malone, T.W., R. Laubacher en C. Dellarocas (2010) 'The collective intelligence genome', *MIT Sloan Management Review* 3, 51: 21-31.
- Marissing, E. van (2008) *Buurten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*, Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht.
- Marres, N.S. (2005) *No issue, no public. Democratic deficits after the displacement of politics*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Meijer, A.J., N.N.R. Burger en W. Ebbers (2008) 'Citizens4Citizens. Eindrapport van een empirisch onderzoek', B-dossier/D2.5, Enschede: Telematica Instituut.
- Meijer, A.J., N.N.R. Burger en W. Ebbers (2009) 'Citizens4Citizens. Mapping participatory practices on the Internet', *The Electronic Journal of e-Government* 7: 99-112.
- Metz, J. (2009) 'Over burgerparticipatie, welzijnsbeleid en de wmo. Historiografie van de werksoort maatschappelijk activeringswerk', *Journal of Social Intervention: Theory and Practice* 2, 18: 61-83.
- Meuleman, L. (2008) *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks*

- and markets. *The feasibility of designing and managing governance style combinations*, Heidelberg: Physica-Verlag.
- Meurs, P.L., E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (2006) *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Michels, A. en L. de Graaf (2010) 'Examining citizen participation. Local participatory policy making and democracy', *Local Government Studies* 4, 36: 477-491.
- Miller, P. (2010) *The smart swarm. How understanding flocks, schools, and colonies can make us better at communicating, decision making, and getting things done*, New York: Avery.
- Mitchell, M. (2009) *Complexity. A guided tour*, New York: Oxford University Press, vs.
- Montfort, C. van en M. van Twist (2009) 'Grensvervaging en legitimiteit', blz. 49-67 in H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort en J. Vermaas (red.) *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*, Den Haag: Lemma.
- Mouffe, C. (2000) *The democratic paradox*, London: Verso Books.
- Mouffe, C. (2005) 'Some reflections on an agonistic approach to the public', blz. 804-807 in B. Latour en P. Weibel (red.) *Making things public. Atmospheres of democracy*, Karlsruhe: ZKM/Center for art and media.
- Munsey, C. (2008) 'Why do we vote?', *Monitor on Psychology* 6, 39: 60-63.
- Nahemow, L. (2000) 'The ecological theory of aging: Powell Lawton's legacy', blz. 22-40 in R. Rubinstein, M. Moss en M. Kleban (eds.) *The Many Dimensions of Aging*, New York: Springer.
- NICIS Instituut (2009) *Bouw aan democratie met burgers! Nieuwe kansen voor het lokale referendum*, Den Haag: NICIS Institute.
- Nielsen, M. (2012) *Reinventing discovery. The new era of networked science*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Niessen, R. (2008) *Trotse ambtenaren in de toekomst!* Column uitgesproken op het congres 'De ambtenaar van de toekomst', Den Haag.
- Nieuwenkamp, R. (2001) *De prijs van het politieke klimaat. Wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*, Delft: Eburon.
- Noordegraaf, M. en K. van Lierop (2006/2007) *Duurzaam besturen. Bijdragen van beleidsmakers aan duurzame ontwikkeling*, Utrecht: Programmabureau Leren voor Duurzame Ontwikkeling.
- Norris, P. (1999) *Critical citizens: Global support for democratic governance*, Oxford: Oxford University Press, vs.
- Norris, P. (2011) *Democratic deficit: Critical citizens revisited*, New York: Cambridge University Press.
- Noveck, B.S. (2009) *Wiki Government. How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Nowotny, H. (2005) 'The increase of complexity and its reduction', *Theory, Culture & Society* 5, 22: 15-31.
- Olson, M. (1965) *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Olsson, T. (2008) 'The practises of Internet networking. A resource for alternative political movements', *Information, Communication & Society* 5, 11: 659-674.
- Oosterling, H. (2009) *Woorden als daden. Rotterdam Vakmanstad/Skillcity 2007-2009*, Heijningen: Jap Sam Books.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2000) 'Crowding out citizenship', *Scandinavian Political Studies* 1, 23: 3-16.
- Ostrom, E. (2009) *A polycentric approach for coping with climate change*, Working paper 5095, Washington DC: The World Bank,.
- Peeters, R., M. van der Steen en M. van Twist (2010) *De logica van het ongepaste. Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*, Den Haag: NSOB.
- Pels, D. (2008) 'Drie uitdagingen van het populisme', blz. 117-126 in S. Knepper en J. Kortenray (red.) *De vertrouwenscrisis. Over het krakend fundament van de samenleving*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Peters, K. (1999) *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Peters, K. (2006) 'Impuls voor de lokale democratie? De casus van de WMO', blz. 41-65 in P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.) *Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Peters, T.J. en R.H. Waterman (2004) *In search of excellence. Lessons from America's best-run companies*, New York: HarperBusiness Essentials.
- Pierre, J. en G.B. Peters (2005) *Governing complex societies. Trajectories and scenarios*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Pitkin, H.F. (1967) *The concept of representation*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Pitkin, H.F. (2004) 'Representation and democracy: uneasy alliance', *Scandinavian Political Studies* 3, 27: 335-342.
- Poldervaart, S.W. (2002) *Leven volgens je idealen. De andere politieken van huidige sociale bewegingen in Nederland*, Amsterdam: Aksant.
- Pollitt, C. en G. Bouckaert (2011) *Public management reform. A comparative analysis new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford: Oxford University Press.
- Polstra, L. en M. van Houten (2010) 'Werken aan perspectief. Participatie door sociale activering', blz. 105-116 in M. van Houten en A. Winsemius (red.) *Participatie ontward. Vormen van participatie uitgelicht*, Utrecht: Movisie.
- Postmes, T., L. Steg en K. Keizer (2009) 'Groepsnormen en gedrag. Sturing door sociale identiteit en dialoog', blz. 139-162 in W. Tiemeijer, C. Thomas en H. Prast (red.) *De menselijke beslisser*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Poteete, A.R., M.A. Janssen en E. Ostrom (2010) *Working together. Collective action, the commons, and multiple methods in practice*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Projectdirectie Sneller & Beter (red.) (2010) *Open*, Den Haag: Ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

- Putnam, R.D. (2001) *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon and Schuster.
- Putters, K., K.J. Grit, M.C.W. Janssen, D. Schmidt en P.L. Meurs (2010) *Governance of local care and social service. An evaluation of the implementation of the WMO in the Netherlands*, Rotterdam: iBMG – Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg, <http://repub.eur.nl/res/pub/21240/>.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2007) *Vormen van democratie*, Amsterdam: SWP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009) *Polariseren binnen onze grenzen*, Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011) *De nieuwe regels van het spel. Internet en publiek debat*, Den Haag: RMO.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob) (2004) *Burgers betrokken, betrokken burgers*, Den Haag: Rob.
- Raad voor het openbaar bestuur (2010) *Vertrouwen op democratie*, Den Haag: Rob.
- Rainey, H.G. (1997) *Understanding and managing public organizations*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Reedy, J. en C. Wells (2009) 'Information, the internet, and direct democracy', blz. 157-172 in A. Chadwick en P.N. Howard (red.) *Routledge Handbook of Internet politics*, Oxon: Routledge.
- Reijndorp, A. (2004) *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Rischar, J.F. (2002) *High noon. 20 global problems, 20 years to solve them*, New York: Basic Books.
- Röell, E. (2012) *Het vertrouwen van ambtenaren in burgers*, Den Haag: De Nationale Ombudsman, www.nationaleombudsman-nieuws.nl/sites/default/files/vertrouwen_in_burgers.pdf, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Roetering, E. en M. Verschelling (2010) 'Samen werken aan werk. Cliëntenparticipatie in de sociale zekerheid', blz. 149-155 in M. van Houten en A. Winsemius (red.) *Participatie ontward. Vormen van participatie uitgelicht*, Utrecht: Movisie.
- Rosanvallon, P. (2008) *Counter-democracy. Politics in an age of distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rossem, R. van en C. Baerveldt (2005) 'Activisme en het middenveld. Lidmaatschap en actiebereidheid in België en Nederland', blz. 107-127 in B. Völker (red.) *Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sapirstein, G. (2010) *Social resilience. The forgotten element in disaster reduction*, www.oriconsulting.com/social_resilience.pdf, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Schäfer, M.T. (2008) *Bastard culture! User participation and the extension of cultural industries*, Utrecht: All Print.
- Schram, A. en J. Sonnemans (1996) 'Why people vote. Experimental evidence', *Journal of Economic Psychology* 4, 7: 417-442.
- Schudson, M. (1998) *The good citizen. A history of American civic life*, Cambridge, MA: Cambridge University Press.

- Schudson, M. (2010) 'Political observatories, databases & news in the emerging ecology of public information', *Daedalus* 139, 2: 100-109.
- Schuyt, K. (2006a) *Democratische deugden. Groepstegenstellingen en sociale integratie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schuyt, K. (2006b) *Steunberen van de samenleving. Sociologische essays*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schuyt, K. (2009) *Over het recht om wij te zeggen. Groepstegenstellingen en de democratische gemeenschap*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Scott, J.C. (1998) *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, NJ: Yale University Press.
- Sennett, R. (2012) *Together. The rituals, pleasures, and politics of cooperation*, London: Penguin Books.
- Seters, P. van (2008) 'Approaching global civil society', blz. 25-39 in J.W.S.G. Walker en A.S. Thompson (red.) *Critical mass. The emergence of global civil society*. Waterloo, ON, Canada: Wilfrid Laurier University Press.
- Shirky, C. (2008) *Here comes everybody. How change happens when people come together*, London: Penguin Books.
- Shirky, C. (2010) *Cognitive surplus. Creativity and generosity in a connected age*, New York: The Penguin Press.
- Shirky, C. (2011) 'The political power of social media. Technology, the public sphere, and political change', *Foreign Affairs* January/February: 28-41.
- Sinnema, M. en H.P.M. van Duivenboden (2009) *Betrokken burgers, bewogen bestuur. Retrospectief onderzoek eParticipatie*, Den Haag: B&A Consulting.
- Smith, G. (2009) *Democratic innovations*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Snodgrass, R.T. (2011) *An interview with Melanie Mitchell: on complexity*, april, <http://ubiquity.acm.org/article.cfm?id=1967047>, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Sociaal Platform Rotterdam (2008) *Toen wij van Rotterdam vertrokken. Slotadvies SPR*, Rotterdam: Sociaal Platform Rotterdam.
- Soros, G. (2000) *Open society. Reforming global capitalism*, London: Little, Brown and Company.
- Stalder, F. (2008) 'Bourgeois anarchism and authoritarian democracies', *First Monday*, 13, 7, <http://firstmonday.org/htbin/cgiwrap/bin/ojs/index.php/fm/article/view/2077/1989>, geraadpleegd op 4 april 2012.
- STAMM CMO (2011) *Krimp en kracht, de nieuwe realiteit in Drents perspectief*, Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Steen, M. van der, R. Peeters en M. van Twist (2010) *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Steenhuis, H. (2011) 'Ik kom in opstand, dus wij zijn', *Trouw*, 23 oktober.
- Steepp (2011) Meest onervaren Kamer sinds 1860, *Sargasso.nl*, 24 november <http://sargasso.nl/archief/2011/11/24/meest-onervaren-tweede-kamer-sinds-1860/>, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Stekelenburg, J. van (2006) *Promoting or preventing social change. Instrumentality, iden-*

- tity, ideology, and group-based anger as motives of protest participation*, Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Stekelenburg, J. van, B. Klandermans en W.W. van Dijk (2011) 'Combining motivations and emotion. The motivational dynamics of protest participation', *Revista de Psicologia Social* 1, 26: 91-104.
- Steunenberg, B. (2011) 'Onder nationale beleidsambtenaren. Europese beleidsvoorbereiding en de rol van het Nederlandse parlement', blz. 501-520 in R. Andeweg en J. Thomassen (red.) *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden: Leiden University Press.
- Stivers, C. (2010) 'Democratic knowledge. The task before us', *Administration & Society* 2, 42: 248-259.
- Stockholm Resilience Centre (2007) *What is resilience?*, www.stockholmresilience.org/research/whatisresilience.4.aeea46911a3127427980004249.html, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Stokkom, B. van (2006) *Rituelen van beraadslaging. Reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Strauss, A.L. en J. Corbin (1998) *Basics of qualitative research. Procedures and techniques for developing grounded theory*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sunstein, C.R. (2003) *Why societies need dissent*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Swierstra, T. en E. Tonkens (2009) 'Gebrek aan zelfrespect, orde en zingeving. Polarisatie als antwoord', blz. 120-138 in Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (red.) *Polarisatie: bedreigend en verrijkend*, Amsterdam: SWP.
- Tapscott, D. en A.D. Williams (2008) *Wikinomics. How mass collaboration changes everything*, London: Atlantic Books.
- Tapscott, D. en A.D. Williams (2010) *Macrowikinomics. Rebooting business and the world*, New York: Penguin Group.
- Teisman, G.R. (2005) *Publiek management op de grens van orde en chaos. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Den Haag: Sdu.
- Termeer, C.J.A.M. (2009) 'Barriers to new modes of horizontal governance', *Public Management Review* 3, 11: 299-316.
- The Economist (2011) 'The wisdom of crowds. The strange but extremely valuable science of how pedestrians behave', *The Economist* 401, 8764: 135-136
- Thomassen, J. (2010) *De permanente crisis van de democratie*. Afscheidsrede Universiteit Twente.
- Tiemeijer, W.L. (2006) *Het geheim van de burger. Over staat en opinieonderzoek*, Amsterdam: Aksant.
- Tilly, C. en S.G. Tarrow (2007) *Contentious politics*, Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- Tjeenk Willink, H. (2002) 'De herwaardering van het particulier initiatief', blz. 28-39 in P. Dekker en J. van Berkum (red.) *Particulier initiatief en publiek belang: beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Tonkens, E. (2009a) 'Burgerparticipatie en burgerinitiatief', blz. 135-141 in E. Tonkens (red.)

- Tussen onderschatten en overvragen. Actiefburgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: SUN Trancity.
- Tonkens, E. (2009b) 'Burgerschap en binding', blz. 52-60 in E. Tonkens (red.) *Tussen onderschatten en overvragen. Actiefburgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: SUN Trancity.
- Tonkens, E. (red.) (2009c) *Tussen onderschatten en overvragen. Actiefburgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: SUN Trancity.
- Tops, P.W., P. Depla en P. Manders (1996) *Verhalen over co-productie. De praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten*, Tilburg: KPMG/VBG.
- Tops, P.W. (2009) 'De PVDA en het nieuwe stedelijke activisme', blz. 55 in F. Becker en M. Hurenkamp (red.) *Lokale politiek als laboratorium*, Den Haag: Wiardi Beckman Stichting.
- Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks en R. Weterings (1999) *Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de alledaagse democratie*, Tilburg: Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering.
- Tops, P.W. (2007) *Vitale coalities in het openbaar bestuur. De passie van de professional, besturing van veranderingsprocessen*, Assen: Van Gorcum.
- Tsagarousianou, R. (1998) 'Back to the future of democracy? New technologies, civic networks and direct democracy in Greece', blz. 41-59 in R. Tsagarousianou, D. Tambini en C. Bryan (red.) *Cyberdemocracy. Technology, cities, and civic networks*, London: Routledge.
- Turner, R.H. en L.M. Killian (1957) *Collective behavior*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Uitermark, J. (2011) 'Revolutie 'for the lulz'. De opkomst en transformatie van de online sociale beweging Anonymous', *Sociologie* 2, 7: 156-182.
- Veen, M. van der, S. Sleenhoff en T. Klop (2010) 'De producentenbenadering', blz. 273-302 in H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag en S. Schouten (red.) *Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Veld, R.J. in 't (2010) *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*, Den Haag: Sdu.
- Veld, R.J. in 't (2011) *Transgovernance. The quest for governance of sustainable development*, Potsdam: Institute for Advanced Sustainability Studies.
- Verba, S., K.L. Schlozman en H.E. Brady (1995) *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Verhaeghen, P.C. (2002) *Sluiers over corporate. Het verhaal van een manager*, Roeselare: Roularta Books.
- Verhoeven, I. (2006) 'Alledaags politiek burgerschap en de overheid', blz. 119-142 in P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.) *Leren van de praktijk: gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Verhoeven, I. (2009) *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*, Amsterdam: Aksant.
- Verhoeven, I. en E. Tonkens (2011) 'Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid', *Beleid en Maatschappij* 4, 38: 419-437.

- Vries, K. de (2008) 'Over ambtenaren en politiek', *Bestuurswetenschappen* 62, 1: 19-29.
- VROM-Raad (2006) *Stad en stijging. Sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*, Den Haag: Ministerie van VROM.
- Wagenaar, H. (1997) 'Beleid als fictie. Over de rol van verhalen in de bestuurlijke praktijk', *Beleid en Maatschappij* 1, 24: 7-19.
- Wagenaar, H. (2007) 'Governance, complexity, and democratic participation. How citizens and public officials harness the complexities of neighbourhood decline', *The American Review of Public Administration* 1, 37: 17-50.
- Wallage, J. (2001) *In dienst van de democratie. Het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Walle, S. van de, S. van Roosbroek en G. Bouckaert (2008) 'Trust in the public sector: is there any evidence for a long-term decline?', *International Review of Administrative Sciences* 1, 74: 47-64.
- Warren, M.E. (1996) 'What should we expect from more democracy? Radically democratic responses to politics', *Political Theory* 2, 24: 241-270.
- Wassenberg, F. en T. Lupi (2011) *Sterke woonerfwijken. Voorkomen is beter dan herstructureren*, Den Haag: NICIS Instituut.
- Watts, D.J. (2011) *Everything is obvious, once you know the answer. How common sense fails*, London: Atlantic Books.
- Wellman, B. (2001) 'Physical place and cyberplace. The rise of personalized networking', *International Journal of Urban and Regional Research* 2, 25: 227-252.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004) *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006) *Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2009) *Vertrouwen in de school*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010a) *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010b) *Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011) *iOverheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wildavsky, A. en J.L. Pressman (1973) *How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Wilde, R.C. en A.V. Nistelrooij (2010) 'Voorbij burgerparticipatie', *Openbaar Bestuur* 1, 29-31.

- Wijdeven, T.M.F. van de en L.J. de Graaf (2008) *Met vertrouwen van start in het Gronings Nieuw Lokaal Akkoord. Over werken vanuit vertrouwen in de buurt* (deel 2), Den Haag: SEV.
- Wijdeven, T.M.F. van de en F. Hendriks (2010) *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: NICIS Instituut.
- Wubbels, E. (2006) *Meer contact leidt tot polarisatie*, Kennislink, www.kennislink.nl/publicaties/meer-contact-leidt-tot-polarisatie, geraadpleegd op 5 april 2012.
- Yardley, W. (2011) 'The branding of the Occupy movement', *The New York Times* 27 november, www.nytimes.com/2011/11/28/business/media/the-branding-of-the-occupy-movement.html?_r=2&pagewanted=all.
- Yuan, Y.C. en G. Gay (2006) 'Homophily of network ties and bonding and bridging social capital in computer-mediated distributed teams', *Journal of Computer-Mediated Communication* 4, 11: 1062-1084.
- Zijderveld, A.C. (1983) 'Transformatie van de verzorgingsstaat', blz. 195-223 in P.A. Idenburg (red.) *De nadagen van de verzorgingsstaat: Kansen en perspectieven voor morgen*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Zomeren, M. van, R. Spears, A.H. Fischer en C.W. Leach (2004) 'Put your money where your mouth is! Explaining collective action tendencies through group-based anger and group efficacy', *Journal of Personality and Social Psychology* 5, 87: 649-664.
- Zook, C. en J. Allen (2011) The Great Repeatable Business Model, *Harvard Business Review* 89, 11: 106-114.
- Zuylen, J. van (2007) *Help! een burgerinitiatief*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Aangehaalde media overig

- Agis *Diabetesdagboek op uw mobiel*, www.agisweb.nl/Voor_Consumenten/Mobiele_applicaties/Diabetesdagboek_op_uw_mobiel, geraadpleegd op 4 april 2012.
- AnonNews (2010) Persbericht Anonymous, www.anonnews.org/?p=press&a=item&i=51, 16 december, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Computerwijk *Wat is computerwijk?*, www.computerwijk.nl/nl/wat-is-computerwijk.html, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Eigen kracht-manifest. *Weg met Frankenstein, leve de Wikistad*. <http://stadinbeweging.nl/downloads/wikistad.pdf>, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Energielabel app, <http://energielabelapp.nl/>, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Geluidsnet, www.geluidsnet.nl, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Henk en Ingrid in Spijk (2010), *Vara Zembla* 23 oktober 2010 Research: Miek Hehenkamp. Regie: Nicolien Herblot. Eindredactie: Kees Driehuis.
- Memorie van toelichting *Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)* (2005), <http://test.invoeringwmo.nl/bibliotheek/memorie-van-toelichting-bij-het-wetsvoorstel-van-de-wmo>, geraadpleegd op 5 april 2012.
- Rijksoverheid *Vrijwilligerswerk*, Den Haag: Rijksoverheid, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vrijwilligerswerk, geraadpleegd op 4 april 2012.
- Vereniging Huurdersbelangen (2011) Hoe zit het nou precies met die 70% regeling bij renovatie/sloop en de vergoedingen?, www.vereniginghuurdersbelangen.nl/index.php?id=28&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=350&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=87018348bo, geraadpleegd op 5 april 2012.
- Vlaanderen.be (2012) *Maatschappelijk middenveld*, [www.vlaanderen.be, www2.vlaanderen.be/bbb/woordenlijst/index.htm#M](http://www.vlaanderen.be/www2.vlaanderen.be/bbb/woordenlijst/index.htm#M), geraadpleegd op 4 april 2012.
- World without oil, www.worldwithoutoil.org/, geraadpleegd op 4 april 2012.
- YouTube (2010) *First follower: leadership lessons from Dancing Guy*, www.youtube.com/watch?v=fW8amMCVAJQ, geraadpleegd op 5 april 2012.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie
- 2 Structuur van de Nederlandse economie
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsprognoses (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)

Deel 1: Rapport aan de Regering

Deel 2: Pre-adviezen

- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling. Bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)

- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)
- 72 Vertrouwen in de buurt (2005)
- 73 Dynamiek in islamitisch activisme. Aanknopingspunten voor democratisering en mensenrechten (2006)
- 74 Klimaatstrategie – tussen ambitie en realisme (2006)
- 75 Lerende overheid. Een pleidooi voor probleemgerichte politiek (2006)
- 76 De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden (2006)
- 77 Investeren in werkzekerheid (2007)
- 78 Europa in Nederland (2007)
- 79 Identificatie met Nederland (2007)
- 80 Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud (2008)
- 81 Infrastructures. Time to Invest (2008)

Achtste raadsperiode (2008-2012)

- 82 Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid (2008)
- 83 Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren (2009)
- 84 Minder pretentie, meer ambitie. Ontwikkelingshulp die verschil maakt (2010)
- 85 Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlandbeleid (2010)
- 86 iOverheid (2010)
- 87 Publieke zaken in de marktsamenleving (2012)

Rapporten aan de Regering nrs. 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar. Alle studies van de WRR zijn beschikbaar via de website www.wrr.nl.

Rapporten aan de Regering nrs. 68 t/m 87 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 J. Pelkmans, M. Sie Dhian Ho en B. Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen
- 8 G. Engbersen, E. Snel en A. Weltevrede (2005) Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken
- 9 D.J. Wolfson (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering
- 10 Nasr Abu Zayd (2006) Reformation of Islamic Thought. A Critical Historical Analysis
- 11 J.M. Otto (2006) Sharia en nationaal recht. Rechtssystemen in moslimlanden tussen traditie, politiek en rechtsstaat
- 12 P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.) (2006) Leren van de praktijk. Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid
- 13 W.B.H.J. van de Donk, A.P. Jonkers en G.J. Kronjee (red.) (2006) Geloven in het publieke domein. Verkenningen van een dubbele transformatie
- 14 D. Scheele, J.J.M. Theeuwes, G.J.M. de Vries (red.) (2007) Arbeidsflexibiliteit en ontslagrecht
- 15 P.A.H. van Lieshout, M.S.S. van der Meij en J.C.I. de Pree (red.) (2007) Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid
- 16 J.J.C. Voorhoeve (2007) From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts
- 17 M. Grever en K. Ribbens (2007) Nationale identiteit en meervoudig verleden
- 18 B. Nooteboom and E. Stam (eds.) (2008) Micro-foundations for Innovation Policy
- 19 G. Arts, W. Dicke and L. Hancher (eds.) (2008) New Perspectives on Investments in Infrastructures

Achtste raadsperiode (2008-2012)

- 20 D. Scheele, R. van Gaalen en J. van Rooijen (2008) Werk en inkomsten na massaontslag: de zekerheid is niet van de baan
- 21 Monique Kremer, Peter van Lieshout and Robert Went (eds.) (2009) Doing Good or Doing Better. Development Policies in a Globalizing World
- 22 W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas en H.M. Prast (red.) (2009) De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag
- 23 Huub Dijkstra, Paul den Hoed, Jan Willem Holtslag en Steven Schouten (red.) (2010) Het gezicht van de publieke zaak. Openbaar bestuur onder ogen
- 24 M.B.A. van Asselt, A. Faas, F. van der Molen en S.A. Veenman (red.) (2010) Uit zicht. Toekomstverkennen met beleid
- 25 D. Broeders, C.M.K.C. Cuijpers en J.E.J. Prins (red.) (2011) De staat van informatie

Alle *Verkenningen* zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Herengracht 221, 1016 BG Amsterdam (www.aup.nl).

WEBPUBLICATIES

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- WP 01 Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang
- WP 02 Ruimte voor goed bestuur: tussen prestatie, proces en principe
- WP 03 Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen
- WP 04 Regulering van het bestuur van maatschappelijke dienstverlening: eenheid in verscheidenheid
- WP 05 Een schets van het Europese mediabeleid
- WP 06 De regulering van media in internationaal perspectief
- WP 07 Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit: enkele overwegingen
- WP 08 Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid
- WP 09 Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004: analyse van een veldonderzoek van 28 casussen
- WP 10 Geestelijke gezondheid van adolescenten: een voorstudie
- WP 11 De transitie naar volwassenheid en de rol van het overheidsbeleid: een vergelijking van institutionele arrangementen in Nederland, Zweden, Groot-Brittannië en Spanje
- WP 12 Klassieke sharia en vernieuwing
- WP 13 Sharia en nationaal recht in twaalf moslimlanden
- WP 14 Climate strategy: Between ambition and realism
- WP 15 The political economy of European integration in the polder: Asymmetrical supranational governance and the limits of legitimacy of Dutch EU policy-making
- WP 16 Europe in law, law in Europe
- WP 17 Faces of Europe: Searching for leadership in a new political style
- WP 18 The psychology and economics of attitudes in the Netherlands
- WP 19 Citizens and the legitimacy of the European Union
- WP 20 No news is bad news! The role of the media and news framing in embedding Europe
- WP 21 Actor paper subnational governments: Their role in bridging the gap between the EU and its citizens
- WP 22 The Dutch third sector and the European Union: Connecting citizens to Brussels
- WP 23 Europe in parliament: Towards targeted politicization
- WP 24 Europe in the Netherlands: Political parties
- WP 25 The EU Constitutional Treaty in the Netherlands: Could a better embedding have made a difference?
- WP 26 How to solve the riddle of belated Euro contestation in the Netherlands?
- WP 27 Connection, consumer, citizen: Liberalising the European Union gas market
- WP 28 Dutch EU-policies with regard to legal migration – The directive on family reunification
- WP 29 The accession of Turkey to the European Union: The political decision-making process on Turkey in The Netherlands
- WP 30 The Habitats Directive: A case of contested Europeanization
- WP 31 Encapsulating services in the 'polder': Processing the Bolkestein Directive in Dutch Politics
- WP 32 Zorgen over de grens
- WP 33 De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving: iconen van nationale identiteit
- WP 34 In debat over Nederland

Achtste raadsperiode (2008-2012)

- WP 35 Veel voorkomende criminaliteit
- WP 36 Gevaarlijke stoffen
- WP 37 ICT en internet
- WP 38 Voedsel en geneesmiddelen
- WP 39 Waterbeheer en waterveiligheid
- WP 40 Verschuivende vensters: veranderingen in het institutionele landschap van de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking
- WP 41 Internationale publieke goederen: karakteristieken en typologie
- WP 42 Het Nederlandse veiligheidsbeleid in een veranderende wereld
- WP 43 Internationalisering en Europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland
- WP 44 Praktijken van beleidsgerichte toekomstverkenning : een inventarisatie
- WP 45 Het landelijk EPD als blackbox: besluitvorming en opinies in kaart
- WP 46 Happy Landings? Het biometrische paspoort als zwarte doos
- WP 47 Over de rolverdeling tussen overheid en burger bij het beschermen van identiteit
- WP 48 eCall Blackbox
- WP 49 Blackbox-onderzoek veiligheidshuizen
- WP 50 Goed opdrachtgeverschap jegens ICTU
- WP 51 Het biometrische paspoort in Nederland: crash of zachte landing?
- WP 52 De prijs van heupen en knieën
- WP 53 Vitaal en bevlogen
- WP 54 Procedures en problemen op de markt voor reïntegratiedienstverlening
- WP 55 Securization in the Netherlands shaped by and shaping regulation
- WP 56 Hallmarking Halal
- WP 57 Markets and public values in healthcare
- WP 58 Het buitenlandse beleid van middelgrote mogendheden
- WP 59 'Location based privacy' in constellaties van publiek-private verantwoordelijkheid
- WP 60 Landelijk overgewichtbeleid gespiegeld aan kennis uit de gedragswetenschappen
- WP 61 Public interests in the implementation of the EU ETS in the Netherlands: stakeholder perspectives
- WP 62 Overheidstoezicht door de inspectie voor de gezondheidszorg
- WP 63 Van maakbaar naar betekenisvol bestuur: een achtergrondstudie naar (keten) governance en (nieuw) publiek management en de gevolgen voor toezicht en evaluatie
- WP 64 Sectorstudie toezicht hoger onderwijs

Vertrouwen in burgers

In het rapport *Vertrouwen in burgers* onderzoekt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hoe beleidsmakers burgers meer kunnen betrekken bij het actief vormgeven van de samenleving.

Actief betrokken burgers zijn van groot belang voor een levende democratie. Ze houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties bij de les, vernieuwen de samenleving met hun ideeën en initiatieven en geven het beleid draagvlak. Het is daarom zorgelijk dat slechts kleine groepen burgers zich aangesproken voelen door de wijze waarop beleidsmakers hen pogen te betrekken.

Door middel van literatuurstudie en veldonderzoek heeft de raad de kansen en mogelijkheden om burgers te verleiden tot actieve betrokkenheid in kaart gebracht. De raad onderscheidt drie velden van burgerbetrokkenheid: *beleidsparticipatie*, *maatschappelijke participatie* en *maatschappelijk initiatief*, en doet aanbevelingen voor het vergroten van de burgerbetrokkenheid op alle velden. Essentieel voor de rol van beleidsmakers daarbij zijn twee uitgangspunten: denk vanuit het perspectief van burgers en vergroot de kaders voor betrokkenheid.



9 789089 644046 >

ISBN 978 90 8964 404 6