Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA)
http://hdl.handle.net/11245/2.106705

File ID	uvapub:106705
Filename	Experimenteren_met_burgerinitiatief.pdf
Version	final

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

Type	book editorship
Title	Experimenteren met burgerinitiatief: van doe-het-zelf naar doe-het-samen maatschappij
Author(s)	J. van der Heijden, R. van Dam, R. van Noortwijk, I. Salverda, I. van Zanten
Faculty	FdR
Year	2011

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:
http://hdl.handle.net/11245/1.360711

Copyright

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content licence (like Creative Commons).

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (http://dare.uva.nl)
(pagedate: 2014-11-21)

Van Doe-het-zelf naar
Doe-het-samen Maatschappij

Experimenteren met burgerinitiatief

Jurgen van der Heijden, Rosalie van Dam, Rinske van Noortwijk, Irini Salverda, Ineke van Zanten (Red.)

Met bijdragen van:

Kristof van Assche en Martijn Duineveld
Jurgen van der Heijden
Gerard Hendrix
Birgit Oelkers
Jaap van der Spek
Ben Spiering
Mathieu Wagemans
Hendrik Wagenaar

Voorwoord door Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Eind 2008 verscheen het essay '*Veerkracht en democratie. Pleidooi voor een nieuw sociaal contract*', dat werd uitgegeven in samenwerking met de Vereniging van Gemeentesecretarissen. Daaraan voorafgaand was een groep gemeentesecretarissen en deskundigen bijeen gekomen om te discussiëren over wat wel genoemd wordt de legitimiteitscrisis van de politieke én de maatschappelijke democratie. Voorjaar 2010 kwamen tijdens de eerste mooie lenteavond een tiental gemeentesecretarissen bijeen om zich opnieuw te buigen over dit onderwerp, maar dan met bijzondere aandacht voor het burgerinitiatief. Biedt burgerinitiatief oplossingen voor de legitimiteitscrisis? Voor u ligt een boekje dat is geschreven als vervolg op het essay uit 2008.

De aanwezige gemeentesecretarissen deelden die avond het uitgangspunt dat burgerinitiatieven zich bevinden op het snijpunt van de formele en informele wereld. De Raad voor het Openbaar Bestuur spreekt in zijn inspirerende studie over *Vertrouwen op democratie* over de verticale wereld van de overheid en de horizontale wereld van de samenleving. Een burgerinitiatief start meestal informeel, maar wordt met regelmaat formeel vanwege vereisten uit de omgeving. Mensen nemen een burgerinitiatief met hun hart. Dat maakt het vaak persoonlijk en geeft veel energie. Dat is een voorwaarde om het te laten slagen, maar kan tot wrijvingen leiden als het initiatief de formele wereld nodig heeft, meestal de gemeente. Omgekeerd kan de gemeente kijken hoe zij burgers kan verleiden tot meer initiatief.

Een gemeente die burgerinitiatief wil stimuleren, en kijkt wat burgers zelf doen, opent het blikveld voor de energie die er al is. Die energie past niet zomaar in de vorm van formeel beleid, maar daar moet de gemeente mee leren omgaan. Dat is een volgende stap voor veel gemeenten en daarop richtte zich de aandacht tijdens de avond met de tien gemeentesecretarissen. Vraag was welke experimenten denkbaar zijn om meer initiatief aan te stichten in de eigen gemeente. Zij formuleerden tien experimenten en die komen hierna aan de orde in het tweede hoofdstuk.

Voorafgaand aan de experimenten komen in hoofdstuk 1 negen signalen uit de praktijk aan de orde die volgen uit de bestudering van burgerinitiatieven in het algemeen. Na het hoofdstuk met experimenten volgen acht essays. Ook vanuit de essays zijn experimenten toegevoegd aan hoofdstuk 2. Daarmee stelt deze bundel twintig experimenten beschikbaar om als gemeente mee aan het werk te gaan. De meeste zijn klaar voor actie en sommige vragen enige voorbereiding. Elk experiment is de moeite van het overwegen waard. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is voorstander van het opstropen van de mouwen. De tijd is rijp voor meer samenleving en minder overheid, en nu liggen de ideeën ook nog eens voor het oprapen!

Inhoudsopgave

Voorwoord
Door Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Trend en experiment
Inleiding
Hoofdstuk 1: Burgerinitiatieven: Signalen vanuit praktijk en onderzoek
Rosalie van Dam, Rinske van Noortwijk, Irini Salverda, Ineke van Zanten
Hoofdstuk 2: Experimenteren met burgerinitiatieven

De essays
Inleiding

Het verschil tussen beweging en verandering
Mathieu Wagemans

Sturen met sturende burgers
Jaap van der Spek

Als je loslaat, heb je beide handen vrij
Birgit Oelkers

Here comes de burger: waar o waar zijn de open armen van de staat?
Martijn Duineveld, Kristof van Assche

Wat betekent opkomend burgerinitiatief voor het bedrijfsleven?
Ben Spiering

Burgerinitiatief en belastingstelsel
Jurgen van der Heijden

De waarde(n) van burgerinitiatieven
Gerard Hendrix

De Stille Revolutie: Democratie van Onderop
Hendrik Wagenaar

Bijlage: over de auteurs en de gemeentesecretarissen

Trend en experiment

Inleiding

Trend

Steeds meer actieve burgers betreden het publieke domein met hun vele en uiteenlopende initiatieven. Deze bestrijken vrijwel alle maatschappelijke terreinen van zorg tot welzijn, veiligheid, integratie, cultuur en ontwikkelingsamenwerking. Naast deze sociale terreinen richt burgerinitiatief zich ook op de meer fysieke maatschappelijke terreinen, van landschap tot natuur, voedsel, milieu, energie en mobiliteit.
Met een burgerinitiatief bedoelen wij in dit boekje niet het recht om als burgers na het verzamelen van voldoende handtekeningen een punt op de agenda van de volksvertegenwoordiging te plaatsen. Wij verstaan hier wel onder het verschuiven van het initiatief in het publieke domein van overheid naar burger. De burger begint een actie, zoals een project voor integratie van immigranten, of bestrijden van obesitas bij kinderen, en vraagt de overheid om te participeren, als dat nodig is. Die omkering noemen wij de doe-het-zelf- maatschappij, of beter nog, de doe-het-samen-maatschappij.

De actieve burger in het publieke domein staat ook wel bekend als derde generatie burgerparticipatie. Bij de eerste generatie hebben burgers inspraak nadat een bestuursbesluit is genomen, maar voordat het definitief is. Bij de tweede generatie organiseert de gemeente interactie tijdens de voorbereiding van een besluit. Bij de derde generatie neemt de burger het initiatief en kan de gemeente participeren. Zo kunnen burgers groenbeheer overnemen en kan de gemeente dat faciliteren. Dit gaat niet vanzelf, integendeel. In praktijkvoorbeelden wordt zichtbaar hoe nog steeds talrijke blokkades bestaan. Meer discussie is nodig om deze belemmeringen scherper in beeld te krijgen: welke barrières treden op, hoe zijn deze gemotiveerd en hoe zijn deze op te lossen. Dat zijn niet alleen drempels die bij de overheid liggen, maar ook bij de burger.

Die discussie is onder meer gevoerd voorjaar 2010 tijdens een bijeenkomst met tien gemeentesecretarissen.[1] Dat was de start van een proces waarin de redactie van dit boekje zelf materiaal heeft verzameld en beschreven, hoofdstuk 1, en waarin acht essays zijn geschreven door uiteenlopende auteurs. Dit hoofdstuk en deze essays zijn alle bedoeld om trends aan te geven in de ontwikkeling die burgerinitiatief deze jaren doormaakt. Om dat te versnellen kunnen experimenten dienen. Dit boekje is bedoeld om u aan te moedigen om een experiment te gaan uitvoeren met burgerinitiatief. Op die manier leren we burgerinitiatief beter kennen.

[1] Zie bijlage voor hun namen en de tien gemeenten

Experiment

In hoofdstuk 2 van dit boekje zijn twintig experimenten verzameld, die deels zijn bedacht door de gemeentesecretarissen en gedeeltelijk door de essayisten. Sommige van deze experimenten zijn klaar voor de start. Andere vergen meer voorbereiding. Maar ze zijn allemaal geschreven vanuit de gedachte om burgerinitiatief dichterbij te brengen. Dat gaat voor het overgrote deel vanzelf, omdat burgers hier constant mee bezig zijn. Voor zover dit niet vanzelf gaat, kunt u één van de beschreven experimenten gebruiken als startpunt.

Hoofddoel van dit boekje is inspireren tot experiment: zoek contact, zet de stap richting uitvoering en deel ervaringen met collega's. Op *www.helpeenburgerinitiatief.nl* en *www.participatieportal.nl* vindt u praktische tips, ervaringen en adressen. Alleen door te doen, vinden we betere wegen naar gelijkwaardige samenwerking en de praktische uitwerking daarvan.

Hoofdstuk 1

Burgerinitiatieven: Signalen vanuit praktijk en onderzoek

Doe-het-samen-maatschappij

Burgerinitiatief is urgent en niet alleen omdat vrijwel elke gemeente het nu omarmt als instrument om te kunnen bezuinigen. Sterke illustratie van deze urgentie geeft het initiatief 'transition towns'. Daarin hebben binnen een paar jaar de bewoners uit meer dan zeventig plaatsen elkaar gevonden rondom het zelfstandig opwekken van duurzame energie en tal van andere activiteiten, zoals gezamenlijk beheer van publiek en ander groen. Met het oog op energie zien zij hoe het moment van *piekolie* naderbij komt. Dat is het moment waarop de prijzen voor fossiele energie zo scherp gaan stijgen dat het voor de consument nauwelijks meer te betalen is. Dan heb je geen keuze meer om over te stappen op duurzame energie. Je hebt wel de keuze om nu al in actie te komen en het werkt om dat samen met anderen te doen. Dit is niet anders rondom bijvoorbeeld de zorg waar over circa tien jaar de piek ontstaat dat het aanbod de vraag niet langer aan kan en de prijs dus ook snel zal stijgen.

Burgers gaan vooral iets doen als ze er zelf ook iets aan hebben, als het gerelateerd is aan hun persoon, dagelijks leven en identiteit. Ze dragen bij aan maatschappelijke doelen, voor zover het past in hun eigen levensovertuiging. Als men zich de urgentie realiseert, (zoals bij olieafhankelijkheid of de toenemende vraag naar zorg) ontstaat een grote bereidheid om in actie te komen. Alhoewel de burger vandaag in veel zaken het voortouw neemt, wordt er nu al veel samengewerkt met verschillende publieke en private partijen en zou het ook goed zijn als dat in de toekomst wordt doorgezet: een ontwikkeling via de doe-het-zelf maatschappij naar de doe-het-samen-maatschappij.

Signalen vanuit praktijk en onderzoek

Aan de begeleiding en bestudering van honderden burgerinitiatieven ontlenen wij de volgende signalen:

1. Actief burgerschap is een beweging waar je niet meer omheen kunt
2. Burgers nemen op alle maatschappelijke terreinen initiatieven
3. Initiatieven van burgers vinden hun oorsprong in zingeving
4. Burgers zoeken naar allianties bij het realiseren van hun initiatief
5. Er ontstaan allerlei nieuwe sociale, informele verbanden
6. Veel burgerinitiatieven vragen om 'vertrouwen'
7. Burgers leveren met hun initiatieven vaak maatwerk en een hoge kwaliteit
8. Burgerinitiatieven worden sociale ondernemingen
9. Burgers kunnen nieuwe oplossingen vinden voor maatschappelijke problemen

1. Actief burgerschap is een beweging waar je niet meer omheen kunt

De verantwoordelijkheid voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, is een verantwoordelijkheid geworden van zowel overheid als andere partijen. In plaats van government wordt vaker gekozen voor 'governance': horizontale samenwerking tussen overheden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties om maatschappelijke problemen op te lossen (Van der Heijden, 2010). We zien daarbij dat burgers een belangrijker positie aan het verwerven zijn, omdat zij meer en meer zelf, en ongevraagd, initiatieven nemen in het publieke domein. We zien dit bijvoorbeeld aan het groeiend aantal initiatiefnemers dat GreenWish benadert voor ondersteuning bij het uitwerken en opzetten van hun initiatief (van enkele tientallen in 2004 tot 225 in 2010)), maar ook aan de toename van inzendingen voor 'wedstrijden' voor maatschappelijk initiatief zoals het Ei van Columbus (door de rijksoverheid uitgeschreven wedstrijd voor innovatie en duurzaamheid, ruim 300 inzendingen in 2009) en Duurzame Dinsdag (door de maatschappelijke organisaties uitgeschreven vraag om 'antwoorden uit de samenleving', bijna 400 inzendingen in 2010). En op de Dag van de Duurzaamheid november 2010 maakte Urgenda vele honderden maatschappelijke initiatieven in het land zichtbaar. Zie *www.greenwish.nl*, *www.ei-van-columbus.nl*, *www.duurzamedinsdag.nl*, *www.dagvandeduurzaamheid.nl*, *www.trouw.nl/idealen*, *www.voordewereldvanmorgen.nl*. De hoge respons illustreert dat maatschappelijk initiatief door particulieren een beweging is, waar je 'niet meer omheen kunt'.

2. Burgers nemen op allerlei terreinen maatschappelijke initiatieven

Behalve dat initiatieven toenemen in aantallen, komen ze ook voor in **alle sectoren**. Burgers nemen initiatieven op allerlei gebieden, variërend van natuur tot zorg, of van onderwijs tot gezamenlijke energievoorziening. De *diversiteit* is groot en ook het schaalniveau is wisselend: van landelijke (en zelfs internationale) ontwikkelingen (bijvoorbeeld het Pergola landbouwconcept als internationale beweging, *Community Supported Agriculture*) tot lokale initiatieven in de eigen directe leefomgeving (zwerfvuilproject in de wijk).

Als we het type initiatieven beschouwen dan zien we een groeiend aantal initiatieven op het gebied van ***zelfvoorziening***, initiatieven gericht op het onafhankelijk worden van olie of andere niet duurzame producten. Er wordt een zekere urgentie gevoeld: 'Zoals het nu gaat, gaat het niet goed. We wachten niet op de instituties, we gaan het zelf regelen, voordat het te laat is'. Veel initiatieven hebben hierbij als insteek voedsel: zelfvoorzienende landbouw, stadslandbouw, mensen die (deels) in hun eigen voedsel willen voorzien. Anderen wekken hun eigen energie op of zorgen voor hun eigen veiligheid (zie *www.kruidenbuurt-oosterhout.nl*), en weer anderen ontwikkelen huizen die niet op infrastructuur aangesloten hoeven te worden (o.a. 'Earth ships').

Een beweging waar veel van bovenstaande aspecten in terug komen, is de internationale beweging 'Transition Towns'.

Transition Towns

Een wereldwijde beweging gericht op zelfvoorziening en nieuwe sociale, informele verbanden

Transition Towns zijn lokale gemeenschappen (grote en kleine steden, dorpen, wijken, eilanden) waarin mensen zelf aan de slag gaan om hun manier van wonen, werken en leven minder olie-afhankelijk te maken. Piekolie en klimaatverandering zijn de belangrijkste drijfveren om in actie te komen voor verandering van onderop .
Het voornaamste doel is over te schakelen naar een economie die niet afhankelijk is van fossiele brandstoffen. Het Transition Towns-concept doet een beroep op de eigen inzichten, wijsheid, creativiteit en ervaringen van gewone mensen en is gebaseerd op de kracht van de lokale gemeenschap. De Transition Towns beweging is in 2005 gestart in Engeland. Na vijf jaar is er een wereldwijd netwerk actief.
Sinds 2008 worden ook in Nederland initiatieven genomen; er zijn er in Nederland meer dan zeventig lokale groepen actief in 12 provincies. *www.transitiontowns.nl* (september 2010).

Daarnaast is een groeiende behoefte aan ***transparantie*** zichtbaar. Veel mensen zijn op zoek naar de herkomst of achtergrond van producten. Men wil kunnen kiezen voor duurzaamheid. Keurmerken bieden hier slechts een gedeeltelijke oplossing: consumenten ervaren deze ook vaak als betuttelend en vinden dat zij slechts een beperkte blik op de werkelijkheid geven. Vaak zijn dit web-based initiatieven, waarbij de initiatiefnemers geen direct economisch belang hebben, en dus geassocieerd worden met betrouwbaarheid en onafhankelijkheid (Zie het voorbeeld GroeneBuren.Net).

Groene Buren.Net

Een voorbeeld van transparantie en het ontstaan van nieuwe sociale informele verbanden

GroeneBuren.Net is een in 2009 gestart initiatief van buurtbewoners. Begonnen in Amsterdam Noord, en inmiddels ook landelijk actief. De website GroeneBuren.Net is een bron van praktische informatie voor eigen duurzame acties in huishoudens, organisaties of bedrijven. Hier hoor je van de doeners zelf wat werkt en wat niet. Naast de ontmoetingen op internet worden ook ontmoetingen in het echte leven georganiseerd. Tijdenseen 'GroeneBuren Inval' komen buren bij elkaar over de vloer om elkaars huizen op duurzaamheid te bekijken en tips uit te wisselen. Het zijn inspirerende en informelebijeenkomsten waarbij je ook je buren beter leert kennen. *www.GroeneBuren.net*

Ook worden vaak niet voor de hand liggende functies /sectoren met elkaar ***gecombineerd***, de initiatieven gaan vaak uit van ***integraliteit***. Uit onderzoek onder de idealen die in 2007 en 2008 zijn ingestuurd en onder de initiatiefnemers die zich tot en met 2010 bij GreenWish hadden aangemeld (in totaal ruim 800 idealen en initiatieven), bleek dat meer dan de helft van de initiatieven meerdere thema's/terreinen omvatten. Dat veel initiatieven op het snijvlak van meerdere thema's/terreinen zitten wordt ook duidelijk uit verschillende voorbeelden, zoals o.a. Taalbom, *www.taalbom.nl*: een combinatie van bewegen en onderwijs in de Nederlandse taal aan allochtonen. Juist de combinatie van deze twee werelden maakt het succes groter (Van der Heijden, 2010).

Daarnaast zijn er veel voorbeelden zichtbaar die bestaande ***capaciteit benutten*** voor activiteiten, zoals Hotel Transvaal. Dit hotel bestond geheel uit een verzameling woon- en winkelruimtes in de Haagse stadsvernieuwingswijk Transvaal, ruimten die eerder ongebruikt bleven. Na de herstructurering van de wijk is het hotel verdwenen, maar het concept is intussen overgenomen in onder meer Delft en Amsterdam, *www.hoteltransvaal.nl*.

3. Initiatieven van burgers vinden hun oorsprong in zingeving

Burgers nemen initiatieven vaak vanuit de wens vorm te geven aan hun persoonlijke idealen. Deze intrinsieke motivatie en passie maakt maatschappelijke initiatieven betrouwbaar. Dat wil zeggen, initiatiefnemers laten niet zomaar los. Een vaak gehoorde opmerking van initiatiefnemers is: 'als het niet linksom kan, dan maar rechtsom, maar dit móet gebeuren'. Het zijn veelal echte doorzetters. Uit onderzoek naar strategieën van burgerinitiatieven (Van Dam, Salverda en During, 2010), blijkt dat initiatieven zwaar steunen op passie en doorzettingsvermogen van mensen. Daarnaast zijn vele initiatieven ook een relatief lang leven beschoren. De relaties van mensen tot hun initiatief zijn vaak duurzaam en stabiel. Zij kiezen meestal voor onderwerpen die 'dichtbij het dagelijks leven staan'. Giddens (1991) spreekt in dit kader over *life politics*. Life politics gaat in op de koppeling van politieke en maatschappelijke doelen aan persoonlijke keuzes en bijbehorende leefstijlen van burgers die meer sturing van hun eigen leven impliceert. Dit is bijvoorbeeld ook zichtbaar aan het toenemend aantal mensen dat een 'fonds op naam' sticht.

Stichting IJsselhoeven

Een voorbeeld van persoonlijk idealisme en stabiliteit

Sinds 2003 zijn bewoners georganiseerd in de Stichting IJsselhoeven om de historische boerderijenen erven in de IJsselvallei te behouden, beheren en benutten. Een aantal boerderijeigenaren ging de algehele verpaupering van de grootse herenboerderijen in de streek aan het hart en voelde zich geroepen om het tij te keren. Zij hebben daarom een kennis- en uitwisselingsnetwerk opgericht. Voor de uitvoering van hun vele activiteiten werken ze samen met overheden en professionele maatschappelijke organisaties. De bewonersgroep is nog even actief als in het begin en heeft de inzet verbreed naar daadwerkelijke restauratie van boerderijen en naar gebiedsontwikkeling c.q. gebiedsidentiteit met allerlei bijbehorende culturele activiteiten. De Stichting is daardoor ondertussen een bekend fenomeen geworden in de streek. *www.ijsselhoeven.nl*

4. Burgers zoeken naar allianties

Een burgerinitiatief is alleen een lang leven beschoren als er samenwerking gevonden kan worden met organisaties in de samenleving die belang hebben bij het initiatief. Alleen in het proefproject-stadium kan een initiatief nog op zichzelf staan, maar daarna zullen overheden, maatschappelijke organisaties of bedrijven zich moeten verbinden aan de initiatieven. Met die verbinding worden initiatieven verankerd in de samenleving. Een voorbeeld zijn de bewoners die zich hebben georganiseerd in de Stichting Grasweg Natuurlijk, en die op eigen initiatief een samenwerkingsverband hebben opgericht met het Waterschap Hollandse Delta, de gemeente Hellevoetsluis en het Zuid-Hollands Landschap. Een ander voorbeeld van samenwerking met bedrijven zijn de contacten tussen burgers die een locaal duurzaam energiebedrijf oprichten en energiemaatschappijen. Het smeden van allianties is een precair punt. We zien dat bij initiatieven die vanaf de start in allianties denken en werken, de allianties het beste uitpakken. Het is veel moeilijker om allianties te smeden pas na een proefstadium.

Stichting Natuurlijk Grasweggebied

Een voorbeeld van zoeken naar allianties en kwaliteit

Een aantal bewoners van de Grasweg in Hellevoetsluis hebben initiatief genomen om de ecologische verbindingszone tussen het Graswegbos, het Kooisteebos en de Wetering te ontwikkelen en te beheren. Naar aanleiding van het initiatief van de Graswegbewoners is voor de invulling van het gebied gekozen voor maximale vernatting om een grote ecologische waarde te behalen. Daarnaast zal het gebied als waterberging gaan dienen. De Stichting Natuurlijk Grasweggebied werkt daarbij samen met drie andere partijen. SNG neemt de inrichting en beplanting van het gebied voor haar rekening en een groot deel van het toekomstige onderhoud. De grond wordt ter beschikking gesteld door de gemeente Hellevoetsluis, de gemeente blijft wel eigenaar. Het waterschap Hollandse Delta neemt de aanleg van het natuur- en waterbergingsgebied op zich en zij onderhoudt in de toekomst het water. De stichting 'Het Zuid Hollands Landschap' staat garant, mocht de stichting Natuurlijk Grasweggebied in de toekomst om wat voor reden dan ook het beheer niet langer op zich kunnen nemen.

Een van de gevolgen van het initiatief is dat het een hogere ecologische kwaliteit oplevert, dan wanneer het beheer in handen van traditionele partijen zou zijn: *'Als het waterschap het in zijn eentje moet doen, dan wordt het meer rechttoe, rechtaan, en dan moet er makkelijk met de grote machine doorheen te crossen zijn. Dus ecologisch kan dit heel erg interessant worden' (respondent waterschap Hollandse Delta), en zie www.grasweggebied.nl*

5. Er ontstaan nieuwe sociale, informele verbanden

Hoewel het vaak niet het primaire doel is van burgerinitiatieven, zien we dat veel maatschappelijke initiatieven tot sociaal-maatschappelijke innovatie leiden. Mensen gaan met elkaar samenwerken, hetgeen leidt tot nieuwe informele samenwerkingsstructuren, mensen die elkaar voorheen niet kenden, vinden elkaar rond maatschappelijk initiatief. Hierdoor ontstaat nieuwe sociale binding, ook wel 'cement' van de samenleving genoemd. In de Stichting Boermarke Essen en Aa's hebben bewoners uit drie buurtschappen zich verenigd rondom natuur- en landschapsbeheer en voeren dit gezamenlijk uit. Met name de gezamenlijke (onderhouds)werkzaamheden en de vele gezellige bijeenkomsten die rondom activiteiten worden georganiseerd, leiden tot het heruitvinden van het lokale burennetwerk (naoberschap). Bij het eerder genoemde Groene Buren Net worden buren gestimuleerd tot een groene, duurzame leefstijl, door actief informatie te vragen en aan te bieden.

Stichting Boermarke Essen en Aa's

Een voorbeeld van nieuwe sociale, informele verbanden en zoeken naar allianties

Bewoners van de buurtschappen Wessinghuizen, Höfte en Veele (Oost-Groningen) hebben in 2006 de Stichting Boermarke Essen en Aa`s opgericht. Aanleiding hiervoor was om meer invloed te hebben op de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur in hun 'achtertuin' door de Dienst Landelijk Gebied. Ze wilden dat hun ideeën over en beleving van het landschap meegenomen zouden worden in de planvorming. Al in 2005 hebben de bewoners een Markeplan opgesteld met ideeën over het herstel en beheer van cultuurhistorische waarden van het landschap. Staatsbosbeheer zag veel potentie in het Markeplan en heeft zich achter het plan geschaard. Ook DLG staat positief ten opzichte van het plan. Het Markeplan is inmiddels door de bewoners uitgevoerd, dit in goed overleg en soms in nauwe samenwerking met Staatsbosbeheer die grondeigenaar is; oude lanen zijn hersteld, er is een hooibrug gebouwd, een kunstwerk annex ontmoetingsplaats is gerealiseerd, en historische elementen en nieuwe wandelpaden zijn vrijgemaakt.
Een belangrijk aspect is dat de bewoners zo veel mogelijk zelf én gezamenlijk de activiteiten en werkzaamheden uitvoeren. Vrijwilligheid, eigen verantwoordelijkheid en gezelligheid staan daarbij voorop. Veel activiteiten worden aangegrepen om een feestelijke bijeenkomst te organiseren.

Vrijwel alle bewoners in de drie buurtschappen doen op de een of andere manier mee met de gezamenlijke activiteiten. Daardoor is een hechte, actieve en levendige gemeenschap ontstaan, wat naast het verbeteren van de leefomgeving ook een belangrijk doel van de stichting was. *www.essenenaas.nl*

6. Burgerinitiatieven en vragen om 'vertrouwen'

Er wordt veel gesproken over burgerinitiatieven en '*vertrouwen*'. Ervaring leert dat met name de overheid méér te maken heeft met 'klagende' burgers dan met '*initiatiefnemende*' burgers. Veel burgers die met een eigen maatschappelijk initiatief bij de overheid terecht komen, worden op dezelfde manier tegemoet getreden als '*klagende*' burgers'. Je wordt gezien als een lastig geval. Terwijl de burger in kwestie het gevoel heeft: de overheid zou blij met mij moeten zijn, want ik los zelf een probleem op, in het publieke domein. Daarnaast worden veel actieve burgers gewantrouwd in hun intentie. Burgers zijn vaak intrinsiek gemotiveerd, ze nemen het initiatief, vanuit de overtuiging van nut en noodzaak voor de gemeenschap. De houding van veel reguliere organisaties is: 'Je zult dit initiatief waarschijnlijk ondernemen uit eigen gewin, om er financieel voordeel uit te halen. Wij staan voor het algemeen belang en dan mag jij daar geen persoonlijk gewin uithalen'. De motivatie van de initiatiefnemer (duurzaamheid bijvoorbeeld) wordt dan niet erkend. Initiatiefnemers ervaren dit als gebrek aan vertrouwen. De burger voelt zich miskend, niet *vertrouwd* in zijn/haar intentie. Hieruit ontstaat diepe verontwaardiging.

Greenwish

Geluiden uit de praktijk

GreenWish vroeg aan de initiatiefnemers die zij begeleidt: 'Wat verwacht je van de overheid?' Het meest genoemd wordt dan: *vertrouwen!* Mensen willen dat de overheid (maar zeker ook andere organisaties) hen vertrouwen op hun intentie, dat zij hun initiatief nemen voor een betere wereld en niet voor persoonlijk gewin. Mensen willen 'serieus genomen worden'. Dat betekent dat zij vertrouwd willen worden op hun intentie en gezien willen worden als betrouwbare partij voor het oplossen van het maatschappelijke vraagstuk.

7. Burgers leveren met hun initiatieven vaak maatwerk en een hoge kwaliteit

Doordat burgerinitiatieven de vrijheid hebben om onderwerpen anders te benaderen dan formele instituties (overheden, maatschappelijke organisaties, etc.) kunnen zij waarschijnlijk meer ***maatwerk***, en vaak hogere ***kwaliteit*** bieden. Denk bijvoorbeeld aan de Eigen Kracht Conferenties, waarbij mensen in problemen ondersteuning krijgen om met vrienden, familie en bekenden zelf hun problemen aan te pakken.

Een ander voorbeeld is Terra Bella, een actieve werkgroep van bewoners in de wijk EVA-Lanxmeer in Culemborg die -in overleg met de gemeente- het beheer van het openbaar groen in de wijk coördineert en gedeeltelijk uitvoert. De bewoners kunnen meer aandacht (lees menskracht) besteden en dus meer maatwerk en kwaliteit leveren dan de gemeente, die met beperkte budgetten werkt. Een interessante vraag is of burgers met hun initiatieven wellicht op een efficiëntere manier, dezelfde of zelfs een hogere maatschappelijke impact kunnen realiseren.

Eigen Kracht Centrale

Een voorbeeld van een initiatief dat door maatwerk een hoge kwaliteit biedt

Eigen Kracht staat voor de *regie in eigen hand*. Mensen kunnen samen met familie, vrienden en dierbaren heel goed een oplossing bedenken als het in het persoonlijk leven tegenzit. Eerst uit eigen kracht putten, voordat buitenstaanders beslissingen gaan nemen. Mensen zijn er voor elkaar, ondersteunen elkaar en vinden oplossingen met elkaar. Een Eigen Kracht Conferentie geeft mensen de mogelijkheid om zelf, samen met familie, vrienden en andere bekenden, een persoonlijk plan te maken voor een oplossing of voor hulp. De kracht voor de oplossing komt vanuit de familie en alle belangrijke mensen daaromheen. Gemaakte plannen zijn leidend voor de hulpverlening. Sinds 2001 worden Eigen Kracht Conferenties georganiseerd: het aantal aanmeldingen neemt toe: in 2009 waren er 785 verzoeken. *www.eigen-kracht.nl*

Terra Bella: zelfbeheer van openbaar groen in de wijk

Een voorbeeld van zeggenschap, nieuwe allianties, kwaliteit en nieuwe informele sociale verbanden

Stichting Terra Bella is een werkgroep van bewoners in de wijk EVA-Lanxmeer in Culemborg die -in goede harmonie met de gemeente - het beheer van het openbaar groen in de wijk coördineert en uitvoert. In 2004 is de eerste overeenkomst met de gemeente getekend, in 2009 is deze voor vijf jaar verlengd. Elk jaar wordt er een beheerplan vastgesteld. De bewoners kunnen kiezen wat zij zelf uitvoeren, wat ze door anderen laten uitvoeren en welk deel van het beheer door de gemeente wordt gedaan. Op basis van deze verdeling krijgen de bewoners een evenredig deel van het budget, dat zij naar eigen inzicht mogen uitgeven. Een deel van het beheer wordt door wijkbewoners zelf gedaan. Voor andere klussen worden mensen ingehuurd.
De gemeente blijft eindverantwoordelijk en voert elk jaar een controle (schouw) uit, samen met bewoners. De uitkomst van deze jaarlijkse schouw en de opgedane ervaringen bepalen of het beheerplan voor het volgende jaar aangepast wordt. Naast het openbaar groen van de gemeente beheren bewoners ook de terreinen van waterbedrijf Vitens (waarin o.a. een oude boomgaard).

Ook hier geldt dat bewoners elk jaar bekijken wat er gedaan moet worden en of bewoners dat uitvoeren. De gemeente bekijkt nu of deze vorm van zelfbeheer ook in delen van andere wijken in Culemborg kan worden toegepast. *www.eva-lanxmeer.nl*

8. Burgerinitiatieven worden sociale ondernemingen

Naast de ‘traditionele’ manier van werken, waarbij burgers zich verenigen rondom een maatschappelijk doel in een stichting of vereniging, zien we ook dat burgers geneigd zijn maatschappelijke problemen op een ondernemende manier aan te pakken. Burgerinitiatieven worden dan sociale ondernemingen, die als primair doel hebben een sociaal maatschappelijk doel te bereiken. Het gaat primair om het realiseren van maatschappelijke winst. Een voorbeeld hiervan is Valid Express: een koeriersbedrijf waar uitsluitend mensen met een lichamelijke beperking werken. Een oplossing wordt geboden voor het probleem dat mensen met een lastig lichaam zeer moeilijk betaald werk vinden.

Valid Express

Een voorbeeld van een initiatief dat is opgericht als sociale onderneming

Valid Express is in 1999 opgericht als koeriersbedrijf met een boodschap, een sociale onderneming vanuit een persoonlijk ideaal. De broer van de initiatiefneemster kon geen baan vinden. Dat was de aanleiding om, tegen alle conventies in, tegen elke verwachting op succes, een koeriersdienst op te zetten. Daarmee werden chronisch zieken en fysiek gehandicapten uit de uitkeringssfeer geholpen en gehouden. Inmiddels werken er zestig mensen bij Valid Express. Met vestigingen in Amsterdam, Den Haag/Rotterdam en Utrecht, met zeshonderd klanten. Valid Express gelooft in een wereld die haar verantwoordelijkheid neemt. Waar mensen met een lastig lichaam en het bedrijfsleven mogelijkheden zien, in plaats van beperkingen. Deze instelling heeft geleid tot een omzet van 2,2 miljoen euro per jaar. *www.validexpress.nl*

9. Burgers vinden meer innovatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen

Particulieren zijn niet gebonden aan instituties, en kunnen daarom creatiever en meer vrijdenkend zijn; dat stelt hen in staat om onconventionele oplossingen te bedenken. Voorbeelden van maatschappelijke innovaties door burgers zijn talrijk. Van klein en direct toepasbaar (bijvoorbeeld remenergie afvangen in bestaande auto’s) tot grote paradigma shifts (bijvoorbeeld Gefra een bijzonder plan voor Gebruikersbetaalde, Emissievrije, Filevrije Ruimtebesparende wegstroken voor Automatisch bestuurde personenauto’s).

Overigens is dit particulier, innovatief vermogen een reden waardoor ook vanuit het bedrijfsleven met steeds meer interesse wordt gekeken naar burgerinitiatieven (crowd sourcing). Crowdsourcingprojecten lijken sterk op Open Source projecten zoals Linux en Mozilla. Het publiek wordt direct bij de processen van organisaties betrokken.

Tot slot

Het is van belang dat organisaties in de samenleving zich tot deze signalen gaan verhouden. Hier liggen kansen en bedreigingen. Kansen om efficiënter en creatiever te werk te gaan door het sluiten van nieuwe allianties en het overlaten van taken aan burgers. Bedreigingen omdat nog onduidelijk is hoe de effectiviteit kan worden gemeten. De overheid dient ook steeds alert te zijn of alle burgers wezenlijke kansen pakken en krijgen in het nemen van initiatief. Of niet een selecte groep van 'beroeps-burgers' de boventoon gaan vormen en of gemeenschappelijke belangen blijven gewaarborgd. Dit vraagt om nieuwe sturingsmechanismen, maar bovenal om vertrouwen in de kracht en de intenties van de burger. De essays (ná het hoofdstuk met experimenten) belichten deze thematiek vanuit verschillende invalshoeken.

Bronnen:

Dam, R. van, I. Salverda en R. During (2010).
Burgers en Landschap deel 3: Strategieën van burgerinitiatieven.
Wageningen: Alterra, Wageningen UR.

Giddens, A. (1991).
Modernity and self-identity: self and society in the late modern age.
Cambridge: Polity Press.

Heijden, G.M.A. van der (2010).
Combineer wat je hebt, Duurzaamheid door het verbinden van maatschappelijke functies,
Delft, Eburon.

Hoofdstuk 2

Experimenteren met burgerinitiatieven

Inleiding

De openingszet tot dit boekje was een bijeenkomst in voorjaar 2010 met tien gemeentesecretarissen om te discussiëren over de legitimiteitscrisis van de politieke én maatschappelijke democratie met bijzondere aandacht voor het burgerinitiatief. Zij formuleerden experimenten om mee aan het werk te gaan om burgerinitiatief te stimuleren. Ook de essayisten vroegen wij om experimenten, om hun gedachten en meningen in de praktijk te kunnen brengen. Op basis van deze ideeën voor experimenten, en ideeën ontleend aan andere bronnen, zet dit hoofdstuk een reeks van twintig experimenten op een rij. Hopelijk kunnen burgers, gemeenten en anderen daarmee een stap vooruit zetten.

De aftrap: bijeenkomst gemeentesecretarissen

De gemeentesecretarissen maakten in het voorjaar van 2010 eerst een 'rondje langs de velden' binnen de gemeenten Berkelland, Dordrecht, Hellendoorn, Schijndel, Soest, Teylingen, Texel, Vaals, Wijchen en Zeist.[2] Dit rondje laat zien waaraan deze gemeenten werken in het kader van het organiseren van meer burgerbetrokkenheid:

- Nieuwe vormen van dienstverlening, 'Klantocratie';
- waardebepaling WOZ, burger rol laten spelen in proces van waardebepaling, eventueel met behulp van een website;
- diverse gemeenten leggen de verantwoordelijkheid voor het bouwproces sterker dan elders bij bouwer en architect, en als het fout gaat liggen ook de gevolgen bij hen;
- van een duw- naar een doedemocratie, maar hoe ver laat je de burger komen?
- regisseer en bereik meer, oproepen om veel met burgers te doen in collegeprogramma's;
- ideeën om meer initiatieven neer te leggen bij burgers zijn zeker interessant rond veiligheid, beheer van de openbare ruimte, zorg en welzijn (WMO-middelen);
- korting op groenbudget mogelijk door groenadoptie door burgers;
- opstellen van dorpsontwikkelingsplannen;
- 'hoe creëer je massa': hoeveel initiatiefnemers zijn er, wat is het totale effect?
- een beleid dat kleine kernen ook alle faciliteiten (bibliotheek, sport, etc.) hebben die grote kernen hebben. Hierbij komt veel zelfbeheer kijken;
- in het zonnetje zetten van markten en feesten;
- het betrekken van scholen en het betrekken van ondernemers;
- maak boekjes, zij zijn behulpzaam bij de cultuurverandering van onder meer ambtenaren;

[2] Zie de bijlage voor de namen van de gemeentesecretarissen.

- proeftuin met vergunningverlening;
- hoe met het eigenbelang van burgers om te gaan? Wat is het verschil tussen burgers en semiondernemers met een economisch belang?
- er is een verschil tussen woord en gebaar bij het betrekken bij burgers;
- we zijn toe aan de volgende stap: participatie rond RO kent de burger wel, nu zijn cultuur en zorg aan de beurt;
- wat is een werkbare verordening burgerinitiatieven?
- participatie moet leiden tot het collegeprogramma;
- experiment aangaan met wijk kost veel procesgeld, maar is ook zeer leerzaam.

Daarna voerden ze een korte discussie.
Een eerste discussiepunt betrof het creëren van massa. De optelsom van alle initiatieven in Nederland, en soms ook binnen een gemeente, levert zeker massa op, maar die is onzichtbaar, omdat alle initiatieven zo verspreid zitten. Organisaties als Greenwish, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en een aantal universitaire vakgroepen hebben overzicht. Zij zien daarom de massa, maar creëren deze niet. Vanuit dit overzicht zijn ook enkele principes van burgerinitiatief zichtbaar. Dat zijn kenmerken die de meeste initiatieven vertonen, zoals het feit dat ze heel hardnekkig zijn, en vrijwel nooit aansluiten op beleid. Mensen zitten met hun hart in het burgerinitiatief. Dat maakt het vaak persoonlijk en geeft hen veel energie, maar maakt hen vaak ook drammerig. Doordrammen is in enige mate voorwaarde om een burgerinitiatief te laten slagen, maar kan het voor bestuurders ongrijpbaar maken.
Een volgend discussiepunt ging daarom over de balans tussen het geven van ruimte aan burgers en het grip houden door bestuurders zonder zelf aan het werk te gaan. Belangrijk is dat burgerinitiatieven vaak opereren op het snijvlak van de formele en informele wereld. Burgerinitiatief start vaak informeel, maar wordt formeel vanwege vereisten uit de omgeving. Pas dan komt het binnen bereik van bestuurders en dat maakt de vraag spannend hoe bestuurders kunnen doordringen in de informele wereld van burgers waar de meeste initiatieven ontstaan. Kijk wat burgers zelf doen, open je blikveld voor de energie die er al is, maar nog niet helemaal in de vorm van formeel beleid.

Na afloop van de discussie formuleerden de tien gemeentesecretarissen experimenten die burgerinitiatief kunnen stimuleren. In sommige gemeenten zijn dit al geen experimenten meer, maar worden ze toegepast. Zo is het idee rond bezuinigen en participatie weliswaar nieuw, maar veel gemeenten hebben de fase van experiment overgeslagen en zijn er direct mee aan het werk gegaan. Burgers hebben gehoor gegeven aan de oproep van gemeenten om mee te denken over bezuinigingen.
Dit is anders dan bezuinigen door middel van het overdragen van gemeentelijke taken aan initiatiefrijke burgers. Een praktijkvoorbeeld van burgers die meedenken over bezuinigingen is het experiment om een Buurthulpcentrale op te zetten.
Dit idee van een gemeentesecretaris is binnen zijn gemeente opgepakt.

Tijdens een inspirerende sessie met wethouder en ambtenaren zijn de voordelen op een rij gezet van een gemeentelijke coöperatie die uiteenlopende diensten kan verlenen. Dat leidt niet alleen tot bezuinigingen, maar kan ook zorgen voor een betere dienstverlening, ondernemerschap en meer sociale cohesie. Tot een oprichting is het nog niet gekomen en misschien moet dat ook wel niet van de gemeente komen, maar van de burgers.

Overige bronnen experimenten

Ook de essayisten hebben experimenten uitgedacht. Die staan in hun essays en sommige ook in de reeks hieronder, waar eveneens enkele experimenten van de gemeentesecretarissen in staan. Voor een deel komen deze experimenten uit andere bronnen, zoals het boek ‘Help een burgerinitiatief!’.
De experimenten zijn ingedeeld in drie groepen, gebaseerd op de discussie door de gemeentesecretarissen:
A. Meer massa/zichtbaarheid creëren voor burgerinitiatieven
B. Ruimte geven aan burgerinitiatieven met behoud van bestuurlijke grip: op zoek naar de balans
C. Financiën en burgerinitiatieven

A. Meer massa/zichtbaarheid creëren voor burgerinitiatieven

Experiment 1 Vrijwilligers bij elkaar brengen

Elke gemeente kan profiteren van vrijwilligers die elkaar versterken, bijvoorbeeld door kennis te delen. Een voorbeeld hiervan is de Amsterdamse Vrijwilligers Academie, *www.vrijwilligersacademie.net*. Vitaal aan dit voorbeeld is de mobilisatie van vrijwilligers rond kennis. Door ze dat te bieden, en de professionalisering die daarvan komt, groeit de aantrekkelijkheid en kwaliteit van het vrijwilligerswerk. Dit goede voorbeeld vraagt om méér experimenten die op deze leest zijn geschoeid. Zo is het initiatief van de Energiewerkschool i.o. bedoeld om groepen burgers bij elkaar te brengen die bezig zijn met duurzame energie en heel goed van elkaar kunnen leren. Een gemeente kan dit principe prima overnemen door initiatiefrijke burgers bij elkaar te brengen en van elkaar te laten leren. Daar komt niet alleen kennis van, maar ook nieuw initiatief.

Experimentidee: start een vrijwilligersacademie.

Experiment 2 Het opstellen van een communicatiestrategie rond participatie en initiatief

Communicatie naar buiten toe is essentieel. Bedenk hierbij dat communicatie altijd tweerichtingsverkeer is. U geeft niet alleen informatie, maar u kunt ook waardevolle informatie krijgen om ondersteuning en gemeentebeleid te verbeteren. Het opstellen van een plan van aanpak voor vaststelling, communicatie, uitvoering en evaluatie van het beleid op het terrein van burgerinitiatief zal voor veel gemeenten nieuw zijn, maar klinkt niet als een spannend experiment. Wel bekend is het voorbeeld van een afdeling communicatie van een grote stad die met de gedachte speelt om burgers te betrekken bij de communicatie over burgerparticipatie en burgerinitiatief. Immers, wordt communiceren naar burgers daarover niet een stuk oprechter als burgers dat zelf vorm geven? Wel moeten zij daarvoor betaald krijgen, als zij de gemeente werk uit handen nemen. Het is zelfs mogelijk om dit werk door een aanbesteding aan initiatiefrijke burgers aan te bieden. Hoogste tijd om dit in de praktijk te brengen door middel van een experiment.

Experimentidee: zoek burgers die bij wijze van hun eigen initiatief de gemeentelijke communicatie op het terrein van burgerparticipatie en burgerinitiatief op zich willen nemen.

Experiment 3 Procesevaluatie

Of het initiatief nu uiteindelijk wel een succes wordt of niet, zowel de initiatiefnemer als de ambtenaar kan er veel van leren. Als u burgerinitiatieven faciliteert, doet u er goed aan om dit leereffect in de gaten te houden. Gaat een initiatief goed, dan zal het leereffect waarschijnlijk groot zijn. Gaat het initiatief slecht, dan kunt u er tenminste voor zorgen dat iedereen ervan leert, zodat de burger de volgende keer beter in staat is om initiatief te nemen, of dat de gemeentelijke organisatie beter in staat is om ermee om te gaan. Evalueren is waardebepaling. Maak daarvan gebruik, zodat er geleerd kan worden. Een stappenplan voor evaluatie staat in ‘Help een burgerinitiatief!’.

Experimentidee: neem een burgerinitiatief dat intussen ver gevorderd is en evalueer dat.

Experiment 4 Start een initiatief als leertraject

Behandel het burgerinitiatief als een gezamenlijk leerproces. Adviseer bij de start om samen af en toe stil te staan bij wat de burger en u leren. Bij mislukking laat dit beter zien wat er fout is gegaan. Bij succes worden de succesfactoren duidelijk. U kunt beide tijdens het leerproces in de eigen rol blijven en met enige afstand bespreken wat is geleerd en wat nu de beste volgende stap is. Geef de burger niet alleen van tevoren aan dat hij nu en dan afstand moet nemen, maar stimuleer hem ook gaandeweg om dit te doen. Dit kan van grote waarde zijn om tijdig bij te sturen. Ga op zoek naar de lessen van andere burgers die intussen het klappen van de zweep kennen bij het nemen van initiatief. U kunt burgers stimuleren om te rade te gaan bij andere initiatiefnemers, daar leert u zelf ook van.

Lessen van andere ambtenaren kunnen ook nuttig zijn. Stimuleer bovendien de initiatiefnemer om zijn ervaringen om te zetten in lessen voor anderen. Dat klinkt als een tijdrovend karwei, maar kan beperkt worden tot een enkel gesprek. Door zijn gedachten onder woorden te brengen, neemt de burger afstand van zijn project. En dat levert lessen op die voor iedereen van belang kunnen zijn. Daarvan kunnen andere initiatiefnemers weer leren, en de gemeente ook. Deze lessen kunnen omgezet worden in tips en adviezen voor het indienen van burgerinitiatieven op de website van de gemeente. Bespreek de leerervaringen ook in het ambtelijke apparaat. Trek lessen voor de aanpak van burgerinitiatieven uit de opgedane ervaring. Bespreek het in de organisatie en geef aan wat goed gaat en wat beter kan. Zo worden alle organisatieonderdelen betrokken bij de juiste werkwijze.

Experimentidee: organiseer een burgerinitiatief als een gezamenlijk leerproces.

Experiment 5 Doelgroepen

Jongeren nemen initiatieven, een voorbeeld van het bereiken van jongeren om met initiatieven te komen is in Helmond de actie Helmondjong2gether, zie *www.helmondjong2gether.nl*. Ook ouderen zijn initiatiefrijk, zie *www.zilverenkracht.nl*. Allochtone actieve burgers geven aan dat voor het benaderen van wijkbewoners, kennis van de cultuur en leefwijzen van de verschillende etnische groepen vereist is. Ook is het volgens hen belangrijk om de communicatie af te stemmen op de leeftijd van de doelgroep. Marokkaanse ouderen zijn bijvoorbeeld vooral succesvol te benaderen via lokale kopstukken en de jongeren via hun persoonlijke e-mail adressen en scholen.

Om de interesse te wekken van wijkbewoners is het dus belangrijk om goed rekening te houden met de doelgroep en te beseffen dat kennis van de mores in een andere cultuur soms wellicht de enige manier is om aandacht te krijgen voor goede ideeën. Voor moeilijk bereikbare doelgroepen kan een specifieke aanpak helpen: de doelgroepbenadering. Het Amsterdams Steunpunt Wonen (ASW) heeft in Osdorp goede ervaringen opgedaan met het stimuleren van initiatieven van moeilijk bereikbare bewoners, zie *www.asw.nl*.In essentie bestaat de doelgroepenbenadering uit twee stappen: het afbakenen van een groep en het opstellen van een specifieke strategie voor elk van deze groepen om ze te bereiken. Het is natuurlijk het beste om leden van de doelgroep zelf te betrekken in deze strategie. Doe daar eens een experiment mee, want het is van groot belang om hier ervaring mee op te doen.

Experimentidee: baken in uw eigen gemeente een belangrijke doelgroep af, die misschien niet altijd even makkelijk bereikbaar is, en vindt met behulp van leden van deze doelgroep een strategie om hun initiatieven te ondersteunen, waar nodig.

Experiment 6 Inventarisatie van initiatieven, opdat zij elkaar gaan versterken

Inventariseer welke initiatieven er allemaal al door burgers in een gemeente worden genomen. In onze ervaring is dit altijd nuttig, omdat wij zien hoe ambtenaren vaak weer verrast zijn door burgers die al actief zijn op een terrein waar deze ambtenaren iets willen ondernemen. Met andere woorden, constant ‘de radar laten draaien’ kan ambtenaren versterken, omdat zij veel sneller burgers kunnen vinden en inschakelen. Nieuw maar daarom nog geen experiment is om als gemeente zelf actief op zoek te gaan naar initiatieven. Doel daarvan kan zijn om ze in kaart te brengen, maar wat is het nut daarvan? Hoger doel is om deze initiatieven te stimuleren. Dan komt een gemeente in beeld met een zeer actief beleid op het terrein van burgerinitiatief.
Een echt experiment zou zijn om vervolgens de verschillende initiatieven met elkaar in verband te brengen en elkaar te laten versterken.

De kracht van deze onderlinge versterking laten bijvoorbeeld de Transition Towns zien, *www.transitiontowns.nl*, en heel veel andere initiatieven. Het gaat dan om hele dorpen, of wijken, en alles wat mensen daar zelf op zich kunnen nemen. Doen zij bijvoorbeeld aan eigen groenbeheer en voedselproductie, dan kunnen zij dat meteen als biomassa gebruiken voor energieopwekking en compostering. Zeker die kringloop past goed in de filosofie van Transition Towns, maar wijst tegelijk uit hoe het ene burgerinitiatief het volgende kan ondersteunen. Bijvoorbeeld burgers die zich hard maken voor meer groen in de wijk kunnen zich zeer goed verbinden met burgers die een speelplaats voor kinderen willen. Een mooie groene speelplaats vergroot voor kinderen en volwassenen de beleving van de wijk.

Versterking komt dan door de verbinding tussen twee of meer initiatieven, en in veel gevallen zal dit ook de gemeente en haar beleid kunnen versterken. Een leerzaam experiment voor gemeenten kan zijn om een dergelijke verbinding te zoeken en leggen.

Experimentidee: zoek twee of meer initiatieven die niet alleen elkaar kunnen versterken, maar ook het gemeentelijk beleid en maak daarvan een samenhangend project.

Experiment 7 Bedrijven ondersteunen burgerinitiatieven

In Eindhoven heeft een aantal jaar terug een werkgeversvereniging een wijk voor een jaar geadopteerd. Zij wilde op deze manier vorm geven aan maatschappelijk verantwoord ondernemen. De vereniging bracht in kaart wat de uitdagingen in de wijk waren, wie er actief waren, koppelde en initieerde activiteiten. Ze hadden een laagdrempelig kantoor in de wijk met spreekuren voor burgers en organisaties.
Na een jaar was er veel bereikt, zoals een schonere en veiligere omgeving en bewoners die een grotere samenhorigheid ervaren.
Navolging van dit Eindhovense voorbeeld kan een interessant experiment opleveren voor bedrijven, de gemeente en voor hun relatie, maar er zijn natuurlijk veel meer mogelijkheden om bedrijven en burgers te koppelen. Zoek wel naar een duurzame relatie, dat wil zeggen een verband waarin beide elkaar versterken, omdat dit anders niet lang zal standhouden. Denk aan burgers die een wijk willen verbeteren en aan lokale bedrijven die profiteren van een verbetering van die wijk, of denk aan burgerinitiatief gericht op scholing en re-integratie en aan bedrijven die daarvan profiteren. In beide gevallen kan het burgerinitiatief vast wel enige stimulans gebruiken en is duidelijk hoe de bedrijven daarvan beter zullen worden.

Experimentidee: zoek burgerinitiatief met toegevoegde waarde voor bedrijven, en bedrijven met toegevoegde waarde voor burgerinitiatief, en probeer een duurzaam samenwerkingsverband tot stand te brengen.

B. Ruimte geven aan burgerinitiatieven met behoud van bestuurlijke grip: op zoek naar de balans

Experiment 8 Kleinschalige aanbesteding van zorg en welzijn

Kom los van de grootschalige aanbesteding van zorg en welzijn en probeer zo meer ruimte aan lokaal initiatief te geven. Dit is in onze ogen een uiterst belangrijk experiment, omdat veel burgerinitiatief juist betrekking heeft op zorg en welzijn, maar moeilijk van de grond komt door de contracten met bekende, grote instellingen voor zorg en voor welzijn. Door dit te laten leveren door burgers slaat de gemeente in het beste geval een dubbelslag: in de eerste plaats kan de verhouding tussen prijs en kwaliteit sterk verbeteren als kleine lokale aanbieders aan het werk gaan, en in de tweede plaats groeit hierdoor de sociale cohesie in een wijk. Dit laatste kunnen grote aanbieders niet voor elkaar krijgen en ook met het bieden van een goede kwaliteit tegen een redelijke prijs hebben zij al jaren en in toenemende mate moeite. Door zorg en welzijn over te laten aan burgerinitiatief kunnen overheden veel goeds in buurten losmaken, hoewel zij altijd op de kwaliteit moeten blijven toezien.

Experimentidee: benoem bij de aanbesteding van zorg en welzijn enkele kavels waarop initiatiefrijke burgers kunnen intekenen, en maak de bevordering van sociale cohesie een belangrijk criterium bij het toekennen van die kavels.

Experiment 9 Betrek burgers bij aanbesteding

Burgers kunnen zeer behulpzaam zijn bij het definiëren van een aan te besteden werk en bij het beoordelen van de inschrijvingen. Hiermee is druk geëxperimenteerd in de gemeente Emmen, zie: Peter Veen (2009), Burgerinitiatief loont! Zelfstandig aanbesteden door wijk- en dorpsorganisaties, Gemeente Emmen. Andere gemeenten die hiermee ook willen experimenteren, kunnen leren van Emmen, en de lessen voortzetten.

Experimentidee: betrek burgers bij een aanbesteding.

Experiment 10 Geef meer beheertaken (groen, bibliotheek) over aan de burger

Beheer is een economische activiteit die sterk in de lift zit, omdat deze waarde kan toevoegen aan de gebieden waarin mensen leven en waarin zij vaak ook hun vermogen hebben zitten. Dat motiveert om te werken aan fraai groen, een goede bibliotheek en bijvoorbeeld een zwembad. Naarmate de economische waarde hiervan voor het gebied stijgt, zullen burgers zich vaker bij de gemeente gaan melden om het beheer van een gebied over te nemen, of een deel daarvan. Gemeenten kunnen hiermee experimenteren door dit te faciliteren, waardoor zij hun rol niet geheel opgeven, maar wel ruimte geven aan burgerinitiatief.

Burgers hebben tal van ideeën over het gebruik van wat er al is: beheer. Zij slagen er als geen ander in om binnen bestaande gebouwen en gebieden te komen tot initiatieven die zorgen voor een beter en intensiever gebruik. Dat is beheer en de gemeente kan meewerken om daarvan iets moois te maken. Dat begint met het ter beschikking stellen van vierkante meters, bijvoorbeeld door gemeentelijke sportvelden en de bijbehorende sportkantines beschikbaar te stellen voor kinderopvang, of huiswerkklassen. Combinatie met sport maakt de kinderopvang en het huiswerk leuker en versterkt sport, sportvereniging en gezondheid. Daar wordt iedereen beter van, ook de gemeente.
Het maatschappelijk vastgoed van gemeenten is duur terwijl burgers vaak bijzonder goede manieren hebben om dit te exploiteren: huiswerk, buurtrestaurant, kinderopvang, cursussen en tal van andere activiteiten die de huur kunnen opbrengen. Een ruimhartige openstelling van vastgoed waarover de gemeente beschikt, kan leiden tot intensief gebruikte gebouwen, waar burgers ook weer tot nieuwe initiatieven komen. Een experiment kan zich richten op dit intensieve gebruik dat moet leiden tot nieuwe initiatieven. Dus niet alle gebruikers netjes na en naast elkaar in het gebouw, maar ook in een intensieve samenwerking met elkaar. Dat kan een interessant experiment opleveren.

Experimentidee: geef eigen maatschappelijk vastgoed in handen van een groep uiteenlopende initiatiefnemers die zelf tot een gezamenlijke en goed lopende exploitatie moeten komen waarin zij elkaar versterken.

Experiment 11 Geef meer planvorming over aan de burger

Als beheer een voorname economische activiteit wordt, zie experiment 10, dan zullen burgers een geheel nieuwe visie ontwikkelen op planvorming. Zij zullen niet alleen als stakeholders kijken of een nieuw plan hun belang treft, maar ook als shareholders in een gebied kijken of zij aan een nieuw plan kunnen bijdragen, opdat dit de waarde van het gebied verhoogt.

Dat is reden voor een gemeente om bewoners niet alleen in een vroeg stadium bij planvorming te betrekken, zoals de laatste jaren gebruikelijk is geworden, maar ook om bewoners daarin een directe rol te geven. Dat is de rol van mede-investeerder, bijvoorbeeld door samen met de burgers een energiebedrijf te beginnen, of een groenbedrijf, of een project gericht op verduurzaming van een gebied. Experiment is bijvoorbeeld om burgers en ook bedrijven, die bewijzen zich actief en constructief op te stellen, een rol te geven in de verplichte herziening van de structuurvisies en bestemmingsplannen voor een gebied.

Experimentidee: stel een Raad voor de Gebiedsontwikkeling op die de verantwoordelijkheid heeft om structuurvisies en bestemmingsplannen te herzien en geef daarin zetels met stemrecht aan gebruikers van het gebied die deze zetel verdienen door hun constructieve opstelling.

Experiment 12 Loslaten en afstoten van beleid

Burgers en bedrijven weten elkaar te vinden en kunnen zelfstandig publieke waarden genereren. Zo is op 5 oktober 2006 de Federatie Broekpolder opgericht, zie *www.federatiebroekpolder.nl*. De Federatie heeft het initiatief genomen om van de Broekpolder een hoogwaardig natuur- en recreatiegebied te maken met een regionale uitstraling. De burgers (de leden van de Federatie), college van B&W en de gemeenteraad werken samen in een driehoeksverhouding, waarin iedere partij eigen rechten, plichten, taken en bevoegdheden heeft. Deze vorm van samenwerken is vastgelegd in een convenant. Uniek in Nederland is dat de federatie de gemeente veel werk uit handen neemt en de gemeente het beheer van de Broekpolder vergaand kan loslaten.

Veel erfgoed heeft behoefte aan een lopende exploitatie die voorziet in inkomsten die het erfgoed helpen in stand te houden. Het aanbrengen van zo'n exploitatie vergt geen overmatig hoge investering en ligt dus binnen het bereik van de burger. Dit hoeft geen volledig commerciële exploitatie te zijn, maar kan ook het overbrengen zijn van bestaande activiteiten, zoals een muziekschool of een oudheidkundige vereniging, naar het erfgoed. Burgers kunnen volgens Gerard Hendrix in zijn essay daarin uiterst creatief zijn en het is de uitdaging voor gemeenten om burgers daartoe de ruimte te geven. Dat kan inspireren tot een experiment met loslaten, maar er zijn mogelijkheden tot een experiment dat nog verder gaat.

Een gemeente kan ook tot de conclusie komen dat er door een goed lopend initiatief op dit moment voor haar geen taak meer op een beleidsterrein ligt. Zo is in een toenemend aantal gemeenten het groenbeheer al vergaand bij burgers terecht gekomen. Denk naast groenbeheer aan welzijn en duurzaamheid. Nederland kent vele tientallen verenigingen van burgers die zich inzetten voor duurzaamheid en daarmee harde resultaten bereiken.

Waarom niet grote delen van het duurzaamheidbeleid van de gemeente geheel aan deze verenigingen overlaten, en het dus als gemeente loslaten? Nu putten veel gemeenten zich uit in dure studies die nog eens dunnetjes overdoen wat Al Gore in zijn film ook al vaststelt. Dat geld zonder omweg meteen geven aan burgers die hier heel effectief mee kunnen omgaan, dat zou nog eens een experiment zijn!

Experimentidee: maak burgerinitiatief een volwaardige partner in het duurzaamheidbeleid van de gemeente en laat langs deze weg dit beleid los, of geef het geheel over.

Experiment 13 Cultuuromslag

Veel initiatieven blijken in de planfase al stuk te lopen, omdat ambtenaren zich nauwelijks raad weten met de actieve burger. Gemeenten moeten met hun beleid en handelen beter aansluiten bij initiatieven in de samenleving. Pas dan ontstaat meer binding met burgers en komt er ruimte voor creatieve oplossingen voor ingewikkelde maatschappelijke problemen. Dat lukt alleen als gemeenten hun hiërarchische besturingsstijl loslaten en meer horizontaal gaan werken: als netwerkorganisatie en partner van bewoners en maatschappelijk betrokken ondernemers, in dienst van de stad of het dorp. Zo'n verandering vraagt om een andere overheidscultuur met bescheiden bestuurders, die durven los te laten en nieuwsgierige ambtenaren die goed kunnen faciliteren, luisteren en netwerken. Neem als bestuurder en gemeentelijke medewerker eens een experiment met het switchen tussen de verschillende gemeentelijke rollen: de ene keer in de rol van handhaver en dienstverlener en de andere keer als partner en supporter. Communiceer over die verschillende rollen ook met bewoners. Birgit Oelkers ziet dit in haar essay vooral als een 'leerexperiment' om als gemeente door te krijgen welke rolopvatting bij welke taak het meest voor de hand ligt.

Experimentidee: neem het leerexperiment dat Oelkers voorstelt door te switchen tussen de verschillende gemeentelijke rollen, opdat elke medewerker doorkrijgt waar initiatieven in het gemeentelijk apparaat kunnen blijven 'hangen' en hoe je dat doorbreekt.

Experiment 14 Vast aanspreekpunt voor de initiatiefnemer.

Als aanspreekpunt voor een initiatief hoeft u als gemeente niet alles zelf te doen. Houd wel actief in de gaten dat acties die u met de initiatiefnemer heeft afgesproken echt en op tijd worden uitgevoerd. Een duidelijk aanspreekpunt kan als aparte functie bij enkele mensen in de organisatie belegd worden, maar dat hoeft niet per se.

Het kan ook breder als taak in functieprofielen van medewerkers op verschillende terreinen worden opgenomen. Van belang is dat het helder is dat de betreffende ambtenaar die verantwoordelijkheid niet alleen voelt, maar ook kan en mag dragen, en daarbij ondersteuning kan krijgen. Om dit langzaam in de organisatie te laten doordringen, kan een experiment nuttig zijn, bijvoorbeeld door wijkambtenaren expliciet verantwoordelijk te stellen voor burgerinitiatief. Door dit als experiment te organiseren, kan een evaluatie volgen om goed te leren voor een vervolg, en zijn de betrokken ambtenaren beschermd tegen eventuele mislukkingen.

Experimentidee: geef de meest aangewezen ambtenaren binnen uw gemeente een heldere verantwoordelijkheid op het gebied van burgerinitiatief, en geef ze daarbij ook doorzettingsmacht binnen het gemeentelijk apparaat.

Experiment 15 Verhouding met de politiek

In het werkboek 'Help een burgerinitiatief!', zie *www.helpeenburgerinitiatief.nl* staat een analyse van de waarde van burgerinitiatief voor elke politieke stroming, in een notendop:

Een politicus van christendemocratische huize, dat wil zeggen CDA, ChristenUnie en SGP, kan pleiten voor de sociale cohesie en het rentmeesterschap die kunnen groeien door burgerinitiatief. De extra vrijheid waarmee dit gepaard gaat, is een mooi argument voor een lid van de VVD. Door die vrijheid democratiseert de maatschappelijke productie. Dat past uitstekend bij een partij als D66. Ondanks de grote tegenstelling tussen D66 en PVV kan ook voor deze laatste partij de democratisering van het publieke domein een overtuigend argument zijn om burgerinitiatief te omarmen. Veel burgerinitiatief draait om een beter en zuiniger gebruik van ruimten, gebieden, vervoermiddelen en apparaten die er al zijn en spreekt daarom minder nieuwe grondstoffen aan. GroenLinks en ook de Partij van de Dieren kunnen dit omarmen. Als burgerinitiatief bijvoorbeeld leidt tot betere zorg en goedkopere energie, dan is dat een manier om als samenleving solidair te zijn. Politici afkomstig van PvdA en SP kunnen die solidariteit overtuigend vinden en zo ook het nut van burgerinitiatief.

Deze analyse kan inspireren tot het experiment om op gemeentelijk niveau te kijken hoe burgerinitiatief de verschillende politieke partijen kan meenemen in de cultuuromslag die in experiment 13 aan de orde is. Kunnen politici ook met deze cultuuromslag omgaan? Toepassing van hun ideologie op een burgerinitiatief, zoals hierboven, kan niet alleen politici helpen om de omslag te maken, maar ook om een initiatief te versterken, omdat het wordt gevoed met politieke ideeën over hoe de samenleving eruit moet zien.

Daar komt bij dat met regelmaat leden van een gemeenteraad opduiken als enthousiaste initiatiefnemers, dus dat kan een mooi experiment opleveren.

Experimentidee: formuleer met de gemeenteraad het ideale burgerinitiatief en zorg dat het er komt.

Experiment 16 Inbedding

Houd in afdelingsplannen rekening met 'het ondersteunen van bewonersinitiatieven', ook zonder dat al bekend is welke initiatieven er dit jaar zullen komen. Het eerste jaar zal dat op een inschatting gebaseerd zijn, vervolgens is het belangrijk om zichtbaar te maken hoeveel tijd het werkelijk kost. Dan kan er in de toekomst een meer gefundeerd plan voor worden gemaakt. Om die ruimte te kunnen reserveren is het raadzaam het ondersteunen van bewonersinitiatieven ook op hoger niveau te verankeren in productbegroting en dienstplan.
Interessant experiment kan zijn om vervolgens een korte heldere notitie voor management, raad en college te maken over de uitgangspunten voor gemeentelijk beleid met betrekking tot burgerinitiatieven. Een dergelijke notitie zorgt ervoor dat de procedure vastligt en geaccordeerd wordt door college en raad, maar ook dat die voor alle ambtenaren helder is. Leg daarin ook afspraken vast over de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van bewonersinitiatieven. Ook dat kan een experiment zijn, maar meest interessante experiment is misschien wel de inpassing in bestaand beleid die uit dit alles volgt.
Als een bestaand of ontluikend burgerinitiatief mooi past in voorgenomen gemeentelijk beleid, dan kunt u daar gebruik van maken. Door het initiatief in te passen in beleid, komt mogelijk de deur open te staan naar meer ondersteuning, minder bezwaren, of een duurzame financiering. Probeer bij wijze van experiment eens te kijken hoe goed de meeste burgerinitiatieven eigenlijk wel niet passen bij wat de gemeente zelf al wil en hoe de gemeente hiervan veel beter gebruik kan maken.

Experimentidee: zoek burgerinitiatieven, beschouw deze niet als op zichzelf staande fenomenen, maar als een vorm van uitvoering van gemeentelijk beleid, en stem daar de eigen uitvoering op af, zonder het initiatief te overvleugelen.

C. Financiën en burgerinitiatieven

Experiment 17 Buurtonderneming

Onderzoek het concept van de buurtonderneming om een Buurthulpcentrale op te zetten. Deze stap betekent het toepassen van principes van burgerinitiatief op het dwingende probleem van het overeind houden van de zorg. Velen zien de buurtonderneming, of de buurtcoöperatie, als een ware toekomst van de lokale economie. Een voorbeeld is Duurzaam Soesterkwartier, een onderneming waarin bewoners van de Amersfoortse wijk Soesterkwartier diverse activiteiten hebben ondergebracht, zie *www.duurzaamsoesterkwartier.nl*. Deze activiteiten draaien echter niet om zorg, terwijl daar juist zo'n grote behoefte aan is. Wel is in sneltreinvaart Buurtzorg Nederland opgekomen, zie *www.buurtzorgnederland.com*, maar dit bedrijf krijgt betaald uit de overheidsbegroting en de vraag is hoe lang deze nog de lasten van de zorg kan dragen.

Voortgaande bezuinigingen zullen steeds meer zorg aan mensen zelf overlaten en met een Buurthulpcentrale kunnen zij dat opvangen, bijvoorbeeld in samenwerking met een organisatie als Buurtzorg. Een Buurthulpcentrale kan nu al veel op zich nemen, bijvoorbeeld rond licht huishoudelijk werk, boodschappen en voedsel. Mensen hebben daar ook geld voor, dus een Buurthulpcentrale moet ook inkomsten kunnen genereren. Een aantal Amsterdamse welzijninstellingen hebben dit gezien en werken aan een plan om dit te realiseren. Door te beginnen met wat nu al kan, kunnen wijken een ingroeipad starten waardoor zij sterk staan als bewoners steeds meer zorg zelf moeten organiseren. Belangrijk is dit pad nu op te gaan om straks niet te laat te zijn en om gewoon te doen wat nu al kan. Een gemeente kan dit stimuleren en profiteert daar zelf sterk van als burgers zo werk uit handen nemen waarvoor de gemeente (mede) verantwoordelijk is.

Experimentidee: start samen met bewoners van een wijk een Buurthulpcentrale die doet wat nu al kan en zo groeit richting een instelling die meer aan kan, zoals zorg.

Experiment 18 Onderzoek of participatie en bezuinigingen een goede combinatie kunnen vormen

Dit experiment is onder druk van de bezuinigingen snel omgezet in een redelijk grootschalige praktijk. In onder meer Deventer en Castricum heeft het meepraten geleid tot meer bezuinigingsposten dan de gemeente zelf had verzonnen, en dus loont het. Echter, op de lange termijn loont het nog meer om voorzieningen, die zich daarvoor lenen, in handen te geven aan burgers. Denk aan groenbeheer dat in handen van burgers niet alleen goedkoper is, maar ook meer kwaliteit kan hebben, en leidt tot sociale cohesie. Dit laatste kan bijvoorbeeld weer schelen op kosten voor welzijn.

Experimentidee: neem bij het opstellen van de gemeentelijke begroting, en bij het inboeken van bezuinigingen, burgerinitiatief mee als een reële optie om te besparen en tegelijk voorzieningen op peil te houden.

Experiment 19 Betaling

Burgerinitiatief voegt waarde toe aan de gemeente. Burgers profiteren daar zelf van, bijvoorbeeld omdat ze het leuk vinden om te doen, of de waarde van hun huis stijgt, en verwachten dan geen enkele beloning. Wel kan een beloning ze stimuleren, al was het maar in de vorm van een bedankje, of vermelding. In andere gevallen nemen burgers werk uit handen, bijvoorbeeld na een aanbesteding, en worden dan rechtstreeks door de gemeente betaald. Rechtstreekse betaling kan ook van burger tot burger, zoals in geval van een kleine vergoeding voor een huiswerkklasje. Met andere woorden, betaling speelt een rol in burgerinitiatief en het duidelijkste voorbeeld zijn misschien wel de burgerbudgetten. Dat is belastinggeld dat naar initiatieven gaat. In sommige gemeenten vullen bedrijven deze budgetten aan en dat is in feite een nieuwe vorm van belasting betalen. Bekend is een enkel bekend Amerikaans voorbeeld, *www.charlesvillage.org*, waar bewoners in een wijk zelf belasting heffen.

Eigen belastingheffing gaat nu nog te ver misschien, maar het essay hierover van Jurgen van der Heijden geeft aan welke stappen in deze richting mogelijk zijn, zoals burgers die anderen vragen om een burgerbudget aan te vullen, en die inspraak hebben bij de verdeling daarvan. Rechtstreekse betaling voor burgerinitiatief gebeurt ook al, maar niet of nauwelijks als stap van een gemeente om een voorziening los te laten en over te laten aan burgers. Denk aan burgers die zelf het beheer van hun wijk overnemen. Zij kunnen daarvoor een betaling van de gemeente krijgen, maar ook van bewoners als zij extra klussen op zich nemen. Zeker in tijden van bezuiniging verdient het aandacht hoe een gemeente en bewoners op verantwoorde wijze kunnen werken aan voldoende geldstromen die de welvaart op eerlijke wijze verdelen. Stappen in deze richting kunnen een gezamenlijk fonds zijn, eventueel beheerd door een gezamenlijke onderneming die het werk verricht.
Ben Spiering stelt in zijn essay het volgende experiment voor: Het organiseren van een markt voor urgente vraagstukken, die moet leiden tot een maatschappelijke agenda. Hiervoor wordt een nieuwe rechtsvorm in het leven geroepen: de CCIFT, Citizen Company Initiative Finance Trust. Zeker nu ook in Nederland de maatschappelijke onderneming er als nieuwe rechtsvorm aan zit te komen, is de oprichting van een CCIFT een concrete actie. Zolang deze nieuwe rechtsvorm er nog niet is, komt bijvoorbeeld de coöperatie in aanmerking. Interessant daaraan is dat iedereen kan deelnemen, ook de gemeente, en dat binnen een enkele coöperatie ruimte is voor veel uiteenlopende ondernemingen. Elke gemeente kan relatief eenvoudig een coöperatie oprichten, of bewoners daartoe aanzetten en daarin als gemeente deelnemen.

Experimentidee: start als gemeente een coöperatie, waaraan ook bedrijven en burgers kunnen deelnemen, en die bedoeld is om te bepalen welk burgerinitiatief gemeentelijke voorzieningen op peil houdt, hoe daarvoor betaald wordt en wie dat werk verricht.

Experiment 20 Het alliantiecontract

Het Alliantiecontract is binnen gemeenten nog een onbekend fenomeen, maar leent zich uitstekend voor een experiment. Het idee achter dit contract is dat bijvoorbeeld een afdeling Verkeer en een GGD elkaar kunnen versterken wanneer zij (op initiatief van ouders) de verkeersituatie rondom scholen willen veranderen. Stel beide afdelingen hebben 2 ton. Door samen te werken, kunnen zij met 3 ton misschien evenveel bereiken als met twee keer 2 ton: de afdeling verkeer hoeft minder te veranderen aan de wegen rond de scholen en de GGD hoeft minder te doen om ouders en kinderen te bereiken om meer te gaan bewegen. Financiële winst: 1 ton. Een alliantiecontract legt vast dat van de winst bijvoorbeeld 75.000 euro verdeeld wordt over beide afdelingen. De overige 25.000 is een bonus voor de ambtenaren die de alliantie getrokken hebben. Zij kunnen elk 12.500 steken in een nieuw project of samen 25.000 steken in een volgend gezamenlijk project. Dat overwint het obstakel dat ambtenaren geen beloning krijgen voor samenwerking over de grenzen van het eigen beleidsterrein heen. Het obstakel blijft dat voor deze samenwerking eerst toestemming nodig is van de wethouders. Daarvan kan nu een mooi moment gemaakt worden door de wethouders het alliantiecontract te laten ondertekenen. Zij weten dan precies waar ze aan toe zijn en dat maakt het obstakel wellicht minder groot.

Experimentidee: zoek twee gemeentelijke afdelingen, die samen veel meer kunnen bereiken dan alleen, en laat ze in een alliantiecontract een project vastleggen met duidelijk profijt voor beide afdelingen en ook voor burgerinitiatief, dat nu kan profiteren van de gebundelde kracht van twee afdelingen.

Tot slot

Er is nog geen kant-en-klaar recept te geven voor het goed omgaan met burgerinitiatieven in gemeentes. Maar de experimenten reiken wel leermogelijkheden en aandachtspunten aan. Ga er eens mee aan de slag en denk na over:

- Hoe maak ik burgerinitiatieven zichtbaar in mijn gemeente?
  (communicatie, aanspreekpunt in de organisatie, ga ik zelf op zoek naar initiatieven of laat ik het op me afkomen?)
- Hoe hou ik de politieke en bestuurlijke controle op het gewenste niveau, terwijl ik tegelijkertijd ruimte bied aan initiatieven van onderaf?
- Wat betekenen burgerinitiatieven financieel?
  (hulp bij keuzes in tijden van bezuinigingen; werk of beleidsvorming 'uitbesteden' aan burgers; besparingsmogelijkheden; slimme samenwerkingsvormen met burgers en tussen bedrijven en burgers helpen organiseren).

Aan dergelijke praktische of organisatorische vraagstukken gaan andere, meer filosofische vragen vooraf. In de inleiding van dit boekje is de context geschetst die aanleiding was voor het publiceren van dit boekje. Kunnen burgerinitiatieven een oplossing bieden voor de legitimiteitscrisis van de politieke én de maatschappelijke democratie? Diverse auteurs hebben een essay geschreven vanuit hun persoonlijke benadering van dit probleem. Lees deze essays en laat u prikkelen om uw eigen mening over burgerinitiatieven te vormen.

De essays

Inleiding

De essayisten beogen bij te dragen aan de verbinding tussen burgerinitiatief en (gemeentelijke) overheid, ten behoeve van duurzame en maatschappelijke ontwikkeling. Zij reflecteren vanuit verschillende invalshoeken op de doe-het-zelf- en doe-het-samen-maatschappij. De essayisten zijn gevraagd om antwoorden te zoeken op vragen als:

- Waarom zien we juist nu een toename van het aantal burgerinitiatieven in het publieke domein?
- Wat is de waarde van deze initiatieven voor de samenleving?
- Wat betekent dit voor de sturing van de samenleving?
- Zijn er taken, velden, die echt niet door overheid dan wel burgerinitiatieven kunnen worden gedaan?
- Wat betekent opkomend burgerinitiatief voor het bedrijfsleven?
- Wat betekent de toename van het aantal burgerinitiatieven voor het belastingstelsel?
- Wat zijn de obstakels op de weg?
- Wanneer gaat het de politiek interesseren?

Mathieu Wagemans schrijft over de overheid die de gevangene is geworden van het eigen regelsysteem en bestaande beleidsstructuren. Zouden deze de overheid in staat stellen adequaat op maatschappelijke vragen te reageren, dan is er geen probleem, maar helaas vormen zij vaak een hinderpaal. Politici lopen tegen exact dezelfde hinderpaal aan en er is meer. Er zijn transformaties op waardeniveau aan de orde die niet meer kunnen worden opgelost door het gebruikelijke politieke handwerk. Zo roept de moderne dierhouderij vragen op die lastig zijn te thematiseren voor politieke partijen. Met behulp van burgerinitiatief zou een nieuwe lokale of regionale voedselketen kunnen ontstaan waarin de regie over de voedselproductie anders verdeeld wordt over politiek en ondernemers en met een voorname rol voor de burger.

Jaap van der Spek schrijft over de botsing tussen het alledaagse en het elitaire en de spanning die dit oplevert tussen burgers en politici. Hij beschrijft twee top down strategieën om hier als overheid mee om te gaan nu de alledaagse burger zich binnen het openbaar bestuur schaart naast de elitaire politicus. De eerste is investeren in de 'goede burger' en de tweede is begrijpen wat de burger wil. In beide strategieën laten bestuurders zich bewegen door de schijn: investeren in 'betere' burgers impliceert een ideale burger, en het binnenhalen van (de weergave) van de wil van de burger is zoiets als het vangen van de schaduw van het volk. In beide gevallen staat de burger zelf buiten spel. Van der Spek beschrijft dit ongemak dat hoort bij burgerinitiatief.

Birgit Oelkers schrijft over het benutten van bewonersinitiatieven als een nieuwe basis van lokaal bestuur. Aan de orde komen drie vormen van horizontale samenwerking tussen bewoners en gemeenten als basis voor bestuurlijke vernieuwing:

1. Bewoners als partners bij gemeentelijke projecten en beleid.
2. Bewoners als opdrachtnemers bij uitbesteding van reguliere gemeentelijke taken.
3. Bewoners als gangmakers voor meer overheidsparticipatie bij bewoners-initiatieven. Als een gemeente erin slaagt horizontale verbindingen de boventoon te laten voeren, kan dat verstrekkende gevolgen hebben voor de verhouding met burgers en de effectiviteit van het bestuur. Talloze sociaal-maatschappelijke en economische vraagstukken kunnen dan beter en duurzamer worden opgelost.

Martijn Duineveld, Kristof van Assche schrijven over het dilemma van de gesloten overheid die haar armen moet openen voor de initiatiefrijke burger, maar ook enige distantie moet bewaren. Een verschuiving van machten en verantwoordelijkheden naar de burgers toe vraagt om verantwoordelijke en betrouwbare burgers, maar burgers zijn net mensen. Om te beginnen analyseren Duineveld en Van Assche oorzaken van de geslotenheid van de overheid. Vervolgens brengen zij kritische openheid als een oplossing. De overheid moet zich zelfkritisch opstellen, maar er ook er voor waken dat een overdaad aan goedbedoelde democratisering maatschappelijke doelen ondermijnt. Hun concrete aanbevelingen vatten zij samen met 'omarm elk burgerinitiatief, met een zekere mate van distantie en een gezonde dosis scepsis'.

Ben Spiering schrijft over de betekenis van burgerinitiatief voor het bedrijfsleven. Burgers kunnen vragen om toestemming en gemeenschapsgeld om zelf overheidstaken uit te gaan voeren. Hun burgerinitiatief kan dan een bedrijf worden. Als deze stap wordt gezet, betreedt de burger het domein van de markt en krijgt te maken met beleid en regels, opgezet om ieder bedrijf een eerlijke kans te geven op de uitvoering van overheidsopdrachten. Spiering beschrijft niet alleen deze situatie, maar gaat ook nadrukkelijk in op de vraag wanneer het wenselijk is dat de burger zijn initiatief in het publieke domein omzet in een bedrijf. Hij gaat ten slotte in op een bestaande bedrijfsvorm uit het Verenigd Koninkrijk die dit kan faciliteren en stelt voor daarmee een experiment te nemen.

Jurgen van der Heijden schrijft over de aanzet die burgerinitiatief geeft tot een ander belastingstelsel. Vraag is hoe dit stelsel eruit moet zien als de burger steeds meer activiteiten overneemt van de overheid. Zeker nu steeds meer burgers initiatiefrijk zijn en hun buurten versterken, zou er een mogelijkheid moeten zijn om anderen te prikkelen daaraan mee te doen. Het huidige belastingstelsel geeft die prikkel niet. Als alternatieven noemt Van der Heijden eigen belastingheffing door burgers, directe betaling tussen burgers voor burgerinitiatief en het idee van voordeelaansprakelijkheid. Zij worden vergeleken, waarbij ook hun democratische gehalte een rol speelt.

Gerard Hendrix schrijft over de waarden van burgerinitiatieven en de impasse waarin gemeenten verkeren ten aanzien van burgerinitiatieven. Hij vat die waarden samen onder vier thema's: efficiëntie & kosten, maatschappelijke betrokkenheid, bestuurbaarheid en kwaliteit. Deze waarden moeten gemeenten overtuigen om veel meer van burgerinitiatief gebruik te maken. Met behulp van het voorbeeld van erfgoed betoogt Hendrix dat een gemeente gebruik kan maken van de kwaliteiten van bewoners: van hun inzet en deskundigheid, betrokkenheid, gezond eigenbelang, een integrale kijk op zaken en van zorg voor de eigen leefomgeving.

Hendrik Wagenaar schrijft over gewone burgers die er in slagen om op constructieve wijze met maatschappelijk conflict om te gaan. Hij suggereert dat de liberale democratie in de 21e eeuw in een legitimiteitscrisis is beland. Burgerparticipatie bevat een aantal ingrediënten die het tot een intrigerend en belangwekkend antwoord op deze crisis maken. Na het noemen van voorbeelden en het maken van een analyse komt Wagenaar tot vier constateringen over burgerinitiatief:

1. Burgers dragen daadwerkelijke verantwoordelijkheid voor het ontwerpen en uitvoeren van probleemoplossingen.
2. Burgerparticipatie ontstaat doorgaans uit woede en conflict.
3. Burgerinitiatieven komen voort uit concrete problemen in de onmiddellijke leefomgeving.
4. De overheid staat niet buitenspel, burgerbestuur is gericht op samenwerking.

Conclusie[3]

Binnen de huidige maatschappelijke en bestuurlijke context nemen eigen verantwoordelijkheid en actief burgerschap een steeds belangrijker rol in. Actief burgerschap is zowel een empirische realiteit (zie de vele praktijkvoorbeelden) als een normatief ideaal. De laatste, de maatschappelijke en bestuurlijke wens, blijkt bijvoorbeeld uit de verankering van actief burgerschap in verkiezingsprogramma's, beleidsnota's en verkiezingsprogramma's. Er is dus sprake van een stuwende kracht vanuit meerdere hoeken. Dit gaat gepaard met een transitie in de verhouding tussen burgers enerzijds en overheden, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld anderzijds.

De kracht en meerwaarde van burgerinitiatieven wordt breed erkend. Zo wordt burgerinitiatieven de belangrijke functie toegedicht van vertolker van maatschappelijke signalen (Wagemans; Hendrix). En worden zij gezien als een aanvulling c.q. correctie van bestaande bestuurlijke en politieke systemen (Wagenaar) en van de markt (Spiering). Anderen roemen het potentieel aan maatschappelijke creativiteit en tijd dat vrijkomt voor de aanpak van ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken, en de overbruggingsfunctie die burgerinitiatieven vervullen in de kloof tussen lokaal openbaar bestuur en burgers door de bijdrage aan meer dialoog en binding (Oelker). Andere belangrijke argumenten zijn de kwaliteit en het maatwerk en de efficiëntie en kostenbesparing die burgerinitiatieven kunnen opleveren (Hendrix). Op dit laatste wordt momenteel bestuurlijk zwaar ingezet, gezien de omarming van burgerinitiatieven als instrument voor bezuiniging.

Het omgaan met burgerinitiatieven is nog in ontwikkeling. Zo houdt de overheid de armen nog vaak gesloten als gevolg van mechanismen als zelfreferentialiteit (Duineveld en Van Assche). Tevens bestaat het idee dat de overheid de armen wel opent, maar veel eisen stelt aan burgers en goed burgerschap, en zijn er vraagtekens of de burger wel echt mag meedoen in de arena, of toch meer een decorstuk is (Van der Spek). Ook het huidige belastingstelsel geeft nog niet de juiste prikkel om anderen te laten meedoen met de initiatiefrijke burgers die nu al actief zijn (Van der Heijden). Opties die genoemd worden om daarmee om te gaan zijn rechtstreekse betaling, eigen belastingheffing en voordeelaansprakelijkheid (Van der Heijden) en Citizen Company Initiative Finance Trust (Spiering).

Een belangrijke vraag is of burgerinitiatief gaat helpen om de sociale cohesie in Nederland te versterken, of slechts in een bepaalde groep van Nederland, en tegelijk zorgen voor meer afstand met andere groepen? Kortom, kan burgerinitiatief zo worden ingezet dat het niet alleen 'doe het zelf' wordt, maar ook 'doe het samen'?

[3] Met dank aan Ben Spiering.

Wat betekent het als bepaalde bevolkingsgroepen niet meedoen met de trend van initiatief en participatie? De oude meer eendimensionale maatschappij, waarin veel werd geregeld, was voor velen aantrekkelijk omdat je een duidelijke rol had, je plek wist. Velen vragen daar ook om, zij willen geen overheid die komt vragen wat het probleem is, en vervolgens verzoekt om het zelf op te lossen. Burgerinitiatief is niet de steen der wijzen. Kan de overheid gewoon niet beter zijn werk gaan doen, en gaan investeren in een groter emphatisch vermogen, en burgers toch een beetje gaan zien als klanten, wier gunst voortdurend opnieuw moet worden gewonnen?

Wie handhaaft de waardepatronen in hun concrete uitwerking? Hier blijft een belangrijke rol van de overheid en in het bijzonder de politiek. 'Er is een mooi beeld van de politicus als een veerman. Aan de ene kant staat de burger. Diens klachten en verwachtingen laadt de politicus in en vaart naar de overkant. De andere oever is die van de *res publica*, van de politiek, het zoeken naar beleid, algemeen belang en compromis. Die neemt de politicus vervolgens terug naar de burger- dat is politiek. Populisten komen nooit van de oever van de burger af en staan daar maar te schreeuwen. Ze nemen nooit deel aan het beleid en hoeven zich nooit te verantwoorden. De fout van Paars in Nederland was dat de veermannen nooit zijn teruggekeerd en op de andere oever zijn blijven zitten'.[4]... aldus Yves Desmet in 2007 en de vraag is hoe hij anno 2011 zou oordelen.

Hoe zou Desmet oordelen over burgerinitiatief? Wat als burgers zelf overvaren naar de oever van de publieke zaak en actief aan de slag gaan met publieke taken? Welke rol moet dan de politicus gaan invullen? Van burgerinitiatief is nog niet bewezen dat het gecoördineerd grote problemen aan kan en als zodanig een volwaardig alternatief voor de bestaande overheid vormt. Idee is wel dat mensen binnen hun eigen omgeving zeer effectief problemen kunnen aanpakken. Zou iedereen dat gaan doen, dan heeft de aggregatie van wat allen doen misschien wel meer effect dan de gecoördineerde aanpak door de overheid. Het moet eerst maar eens zover komen dat bijvoorbeeld een wolk aan buurtzorgbedrijfjes of buurtenergiebedrijven, echt massa gaan vormen. Komt het zover dan kunnen zij misschien even veel aan als een zorginstelling nu, of een groot, bekend energiebedrijf. Tot die tijd is burgerinitiatief een veelbelovende trend met vaak een snelle groei. Deze snelle opkomst maakt dat we het serieus moeten nemen. Serieus nemen betekent ook harde, kritische vragen stellen.

Velen binnen en buiten het openbaar bestuur verwelkomen burgerinitiatief en participatie als een krachtig nieuw perspectief. Kunnen we het ook omdraaien en stellen dat het een symptoom is van een maatschappij die verder afbrokkelt, van overheidsfalen en marktfalen? Van het falen van de oude, collectieve structuren, van een overheid die niet meer werkt als het personeel van een oud en gerenommeerd hotel: geruisloos en dienstbaar (Gyorgy Konrad)?

[4] Yves Desmet, Groene Amsterdammer 27.04.07

Opmerkelijk is dat verschillende essayisten burgerinitiatief zien als een signaal van een falende overheid en andere reguliere organisaties. Daarmee verworden burgerinitiatieven tot '*negatieve*' signalen: 'ik kom zelf maar in actie, want de overheid doet het niet'.

Negatieve signalen beïnvloeden de houding van de overheid: zij ziet burgerinitiatief als een klacht (met een constructieve draai). Uit onderzoek en praktijk blijkt dat burgers initiatieven nemen vanuit een '*positief*' signaal: 'ik zie dat hier iets beter kan en ik zie voor mezelf de kans om dat te doen'. Mensen zijn niet bezig met de zogenaamde falende overheid (*negatief* signaal), maar met de inhoud van hun initiatief. Als bestuurders denken dat burgerinitiatief een antwoord is op een falende overheid, dan kan dat verklaren waarom zij soms zo defensief zijn als het gaat om burgerinitiatief. Want dan willen zij bewijzen dat burgerinitiatief het niet werkelijk beter doet dan zij het zouden hebben gedaan. Dat is een vraag om *controle* op kwaliteit. Als bestuurders dit beeld los zouden laten en denken: 'ha, daar zijn burgers die graag zelf willen bijdragen aan een betere wereld, hartelijk welkom', dan ben je eerder bereid je af te vragen, 'hoe kan ik jou van dienst zijn'. Die opstelling laat meer vertrouwen toe en is essentieel voor een gelijkwaardige samenwerking.

In deze bundel, die bedoeld is om een bijdrage te leveren aan het debat over burgerinitiatieven, worden vragen gesteld maar ook richtingen geschetst. Het gaat dan om de rollen en posities van burgers, overheden, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Alhoewel de meningen verschillen over welke richting het nu precies op moet, is er een aantal duidelijke gemene delers te onderscheiden. Ten eerste gaat het daarbij om de noodzaak om meer ruimte te geven aan burgerinitiatieven, waarbij overigens terecht wordt opgemerkt dat deze openheid kritisch moet worden bekeken, aangezien rechten ook verantwoordelijkheden met zich meebrengen. Als tweede punt zijn allianties tussen burgers en sociale en financiële contracten tussen politici, bestuurders, woningcorporaties, zorginstellingen, welzijnsorganisaties, onderwijsinstellingen een belangrijk element in de verschillende toekomstvisies. Alhoewel de burger vandaag in veel zaken het voortouw neemt, wordt er nu al veel samengewerkt met verschillende publieke en private partijen en zou het ook goed zijn als dat in de toekomst zou worden doorgezet: Een ontwikkeling van doe-het-zelf-maatschappij naar doe-het-samen-maatschappij, zonder daarbij de burger te *overrulen*.

Het verschil tussen beweging en verandering

Mathieu Wagemans

Burgerinitiatieven kunnen ertoe strekken om ongenoegen te uiten, een voorgenomen ontwikkeling tegen te houden, of juist de overheid tot een gewenste actie te bewegen. Ook kunnen initiatieven op concrete uitvoering zijn gericht. Aan dergelijke initiatieven ligt de veronderstelling ten grondslag dat burgers iets beter of sneller kunnen dan de overheid. Er is dan volgens betrokkenen een noodzaak en in ieder geval een aanleiding om zelf actief te worden. Vanuit die context is de doorgaans gereserveerde en defensieve houding van overheden te verklaren. Men laat kennelijk iets na. Men verzaakt. Burgerinitiatieven stellen dan de vanzelfsprekendheid ter discussie dat de overheid alert reageert op behoeften van burgers en de noodzakelijke actie onderneemt.

Nu hoeft het op zichzelf niet te verbazen wanneer een overheid in de ogen van groepen burgers niet, op een verkeerde wijze of veel te laat reageert. Immers, opvattingen kunnen sterk uiteenlopen. Wat de een wenselijk vindt keurt de ander af. Ook over de vraag of er sprake is van een overheidstaak kunnen de opvattingen uiteenlopen. Bovendien is overheidsbeleid altijd het maken van keuzes omdat middelen nu eenmaal beperkt beschikbaar zijn. Zo beschouwd bestaat er niet per se aanleiding tot problematisering.

Toch is daar alle aanleiding toe. De betekenis van burgerinitiatieven kan veel verder gaan dan slechts het uiten van kritiek. Op de eerste plaats zullen we stilstaan bij de vraag hoe ontvankelijk de overheid is voor maatschappelijke signalen. Vervolgens is de vraag aan de orde wat dit betekent voor de relatie tussen overheid en burger. Tot slot gaan we in op de rol van de politiek. We sluiten af met enkele conclusies.

Allereerst de ontvankelijkheid van de overheid. Die is, zo zal menigeen stellen, in een open samenleving vanzelfsprekend. Daar valt echter veel op af te dingen. We leven in een dichtgeregeld land. Regelen betekent ‘per definitie’ dat de veelkleurige maatschappelijke werkelijkheid wordt gereduceerd tot een regelbare entiteit. Met veel gevoel voor detail is in wetten en verordeningen vastgelegd wanneer en onder welke voorwaarden ze wel of niet van toepassing zijn. Het overheidsperspectief bepaalt of je recht hebt op een bouwvergunning, of je inkomsten belastbaar zijn, of je je schuldig hebt gemaakt aan een strafbaar feit en of je in aanmerking komt voor subsidie. Of een kruispunt verkeersveilig moet worden geacht is afhankelijk van parameters als het aantal ongelukken met letselschade gedurende de afgelopen vijf jaar. De beleving van burgers kan daar aanmerkelijk van afwijken. Weliswaar zijn al die regels langs democratische weg tot stand gekomen, maar dat betekent allerminst dat de onderliggende ratio ervan voor burgers helder is. Sterker nog, steeds vaker huren burgers juridische en beleidsmatige expertise in om met de overheid te communiceren. Het overheidsperspectief is buitengewoon complex. Er zijn deskundigen nodig om de vertaalslag te maken en opvattingen van burgers zodanig te verwoorden dat ze ook betekenis hebben binnen het formele overheidsdomein.

Voor de relatie tussen overheid en burger heeft dat grote gevolgen. Wat voor burgers betekenisvol is, kan voor de overheid onbeduidend zijn. En omgekeerd kunnen burgers te maken krijgen met regels waarvan de noodzaak hen ontgaat. Gevolg daarvan is dat de overheid niet langer wordt beleefd als een uitdrukking van gezamenlijkheid, maar als een anoniem instituut dat uitnodigt calculerend tegemoet te worden getreden. Dat die situatie niet is nagestreefd door de overheid, maar eerder de feitelijke uitkomst is, doet daar niet aan af. Gaandeweg is de overheid de gevangene geworden van het eigen regelsysteem. De bewegingsvrijheid is beperkt. Verandering van beleid is toegestaan mits die kan worden ingepast in bestaande beleidsstructuren. Dat zou op zichzelf geen ernstig probleem hoeven zijn wanneer onze regelsystemen ons in staat stellen adequaat op maatschappelijke vragen te reageren. Maar daar zit nu juist de angel. Ingeval zich nieuwe vraagstukken voordoen, of nieuwe thematisering van oude problemen aan de orde is, vormen bestaande regels een hinderpaal. Wijzigingen binnen het regelcomplex, denk bijvoorbeeld aan verlaging van subsidies of aanscherping van voorwaarden, krijgen dan al gauw het karakter van symptoombestrijding. Onderliggende vraagstukken worden niet opgepakt. Beleidsvorming krijgt het karakter van wat in het schaakspel bekend staat als een herhaling van zetten: veel beweging op het bord maar geen wezenlijke verandering.

Nu ligt het in een democratische rechtsstaat voor de hand dat dergelijke situaties binnen het politieke domein worden opgepakt. Immers, gekozen politici zijn volksvertegenwoordiger en, zo mag men verwachten, zullen toch in staat zijn stem te geven aan wat er leeft. Ook dat is echter minder vanzelfsprekend dan het op het eerste gezicht lijkt. Op de eerste plaats lopen zij tegen exact dezelfde juridische voetangels en klemmen aan. Wie enthousiast de politieke arena betreedt zal al gauw ontnuchterd de weerbarstigheid van het overheidsdomein vaststellen. Pas gekozen raadsleden ervaren de druk om zich te houden aan de geldende spelregels binnen het publiek domein. Vragen kun je niet zomaar stellen. Iedere interventie is aan - doorgaans strakke - procedures gebonden. Zo raken raadsleden al gauw gedresseerd. Maar er is meer. Er is sprake van maatschappelijke opgaven die de fundamenten van onze samenleving raken. Er zijn transformaties op waardeniveau aan de orde. Die kunnen niet meer worden opgelost door het gebruikelijke politieke handwerk dat onvermijdelijk tot compromissen leidt. Er zijn eerst en vooral veranderingen binnen de politieke partijen zelf nodig. Het gaat niet langer om het tevreden houden van achterbannen met elk hun eigen deelbelangen zoals werkgevers, werknemers, natuur- en landbouworganisaties enzovoort. Die zijn ooit opgericht op basis van problemen die ten tijde van de oprichting zo belangrijk waren dat ze een gezamenlijke actie vereisten. Maar ook problemen kunnen verouderen en hun betekenis verliezen. Tegelijkertijd ontstaan er nieuwe uitdagingen. Die kunnen vaak slechts effectief worden opgepakt door niet langer op bestaande organisaties te vertrouwen maar juist nieuwe coalities te vormen. Dat dwingt politieke partijen om hun ideologische grondslag opnieuw te doordenken.

Een voorbeeld ter verduidelijking. De laatste jaren is steeds dwingender de vraag actueel geworden op welke wijze we dieren willen houden. Willen wij dat ons vlees wordt 'geproduceerd' in megastallen die in staat stellen tot productie tegen een concurrerende kostprijs? De politiek reageert op veranderende maatschappelijke opvattingen door de bewegingsruimte voor een kip met enkele centimeters uit te breiden, of grenzen te stellen aan de nokhoogte van stallen. De onderliggende vragen komen nauwelijks aan bod. Hoe willen wij dat ons voedsel wordt geproduceerd? Moeten we landbouw nog langer als een puur economische activiteit beschouwen waarin dieren productiemiddel zijn? En als we daar uitgesproken opvattingen over hebben, hoe willen we dan de verantwoordelijkheid voor voedselproductie organiseren? Kunnen we dan op marktwerking vertrouwen? Of moeten we voedselconsumptie als een bovenal morele daad gaan opvatten en de verantwoordelijkheid voor een aanvaardbare voortbrenging van voedsel bovenal bij de consument c.q. de burger leggen? En hoe zouden we dat dan kunnen organiseren? Het zijn vragen die lastig zijn te thematiseren voor politieke partijen die zich vooral opwerpen als verdediger van sectorale landbouwbelangen, of juist eenzijdig belangen van dierenwelzijn, natuur of landschap centraal stellen.

Er zijn de afgelopen jaren tal van burgerinitiatieven ontstaan die zich keren tegen zogenaamde megastallen. In ieder geval hebben zij als functie gehad traditionele patronen in politieke discussies te doorbreken. Zij legden claims op tafel waar politici lastig grip op kregen, gewend als ze waren compromissen te sluiten over hoogtes, aantallen en afstanden. Misschien verklaart dat waarom het debat dat aldus is ontstaan leidt aan armoede. Communicatie vindt plaats vanuit loopgraven en heeft vaak het karakter van beeldbeschadiging van deelnemers. Kritische burgers zijn 'tegen' de landbouw en agrariërs hebben vooral belangstelling voor euro's en zijn niet in dieren geïnteresseerd.

Een aardig experiment zou zijn om burgers, boeren en buitenlui in een plattelandsgemeente een ontwerp te laten maken van een dierhouderij die in overeenstemming is met gemeenschappelijk aanvaarde waarden en principes. Daar zou de voorwaarde aan moeten worden verbonden dat een dergelijk bedrijf niet enkel tegemoetkomt aan sociale, ecologische overwegingen en overwegingen van dierenwelzijn, maar ook economisch zodanig presteert dat continuïteit is gewaarborgd. Juist die laatste eis is interessant. Daarbij komt namelijk de vraag aan de orde op welke wijze de verantwoordelijkheid voor een dergelijke wijze van voedselproductie wordt toegedeeld. Er zou een nieuwe lokale of regionale voedselketen kunnen ontstaan waarin de regie over de voedselproductie bij de consument c.q. burger komt te liggen die daar dan ook de prijs voor gaat betalen. Voor de ondernemer betekent dit dat hij verzekerd is van een economische basis maar de keerzijde is dat hij de bedrijfsvoering nog slechts voor een deel in handen heeft. Zonder maatschappelijk verstrekte *license to produce* geen productie!

Zo beschouwd hebben burgerinitiatieven een belangrijke functie, zeker in een tijdperk waarin ingrijpende veranderingen aan de orde zijn. Ze mogen weliswaar als lastig worden ervaren door doorgewinterde bestuurders, maar tegelijkertijd zijn het kostbare signalen die het onvermogen van bestaande bestuurlijke en politieke systemen blootleggen.

Sturen met sturende burgers

Jaap van der Spek

Niets zo alledaags als het burgermansbestaan. Onder het adjectief burgerlijk heeft zich een veelvoud van negatieve associaties gegroepeerd: geraniums, kneuterigheid en spruitjes. Elke avond om zes uur thuis. Het woord burgerlijk gebruiken we voor kleine dingen des levens. Alledaagse dingen die een geborgen gevoel oproepen, maar tevens minachting wekken. Een burgerlijk leven is een risicoloos bestaan.

Het burgerlijke en alledaagse zijn van oudsher niet de deugden van de politicus of bestuurder. De socioloog Max Weber omschreef de politicus als een maatschappelijke entrepreneur. Een type mens dat handelt vanuit waarden en redeneert vanuit de consequenties van zijn of haar mening. Eigenlijk voldoet sinds het vertrek van de voormalig PvdA-voorman Wouter Bos, die zijn gezin wat vaker wilde zien, enkel Geert Wilders aan dit beeld. Maar dat doet er niet toe. Belangrijker is te markeren dat in ons denken over democratie, leiderschap en sturing het archetype bestuurder een heldhaftig soort mens representeert. Een stuurman in plaats van matroos. Niet op de laatste plaats wensen bestuurders zichzelf op die manier te zien.

Burgers en politici vormen dus allesbehalve elkaars spiegelbeeld. Dan is het schrikken wanneer de burger medebestuurder wordt en in het dagelijkse bedrijf het alledaagse zich vermengt met het elitaire. En ondanks het diep gewortelde besef onder bestuurders dat de wereld zich niet vanuit beleidscentra laat begrijpen, roept het besturen van sturende burgers een hoop ongemak op. Over dit ongemak gaat dit essay.

Politiek-ambtelijke organisaties bezitten tenminste twee *top-down coping*-strategieën om met dit ongemak om te gaan. Allereerst zijn de eisen aan 'goede' burgers de laatste jaren sterk toegenomen. Ten tweede investeren veel overheden in beelden van schijnburgers, waarmee wordt bedoeld dat communicatieafdelingen, peilingen en focusgroepen een beeld van de preferenties van burgers weerspiegelen waarvan de burger echter geen eigenaar is.

De eerste strategie, het investeren in de 'goede burger', laat zich illustreren aan de hand van het in Nederland heftig gevoerde debat over burgerschap, een debat dat voor polarisatie zorgde in de lokale en nationale politiek. Wie polarisatie zegt, denkt aan Geert Wilders. Het is niet anders. De verzameling Kamerleden en inmiddels ook raadsleden van de Partij voor de Vrijheid hebben een radicale en xenofobe stelling ingenomen binnen het integratiedebat. Maar Wilders is niet de grondlegger van deze polarisatie, want de onbedoelde grondlegger van de polarisatie lijkt de introductie van de 'normen-en-waarden'.

De *salonfähigheid* van dat begrippenpaar ontstaat tijdens de tumultueuze opkomst en ondergang van Pim Fortuyn. Het CDA wint de verkiezingen en de regering van Balkenende noemt de normen en waarden in de regeringsverklaring, hoewel onduidelijk met welke bedoeling. Later verduidelijkt Balkenende zijn opvattingen enigszins. In 2002 stelt de premier in een brief aan de Kamer: 'Een samenleving bestaat bij de gratie van gemeenschappelijke normen en waarden'. De leer van de normen en waarden is de leer van het loslaten en een voorzichtige proloog van de participatieve democratie. Het geloof in de normen en waarden stoelt immers op de overtuiging dat een overheid zoveel mogelijk moet over laten aan het maatschappelijk middenveld: dé woonplaats van het alledaagse.

Maar door daarbij het belang van 'gedeelde' normen en waarden te benadrukken, introduceert de overheid een nieuwe interpretatie van het begrip burgerschap. Dat begrip bestond sinds 1994, toen overheden constateerden dat de integratie van nieuwkomers niet wilde vlotten. De 'integratie met behoud van eigen identiteit' en 'emancipatie in eigen kring' maakten plaats voor de eis aan nieuwe-Nederlanders van zelfredzaamheid en het uitoefenen van burgerschap. De overheid nam de verantwoordelijkheid om de voorwaarden vast te leggen. Voorwaarden die ervoor zorgen dat nieuwe-Nederlanders effectief kunnen participeren in de arbeidsmarkt.

Voorwaarden die bovendien afdwingbaar zijn. Met het benadrukken van het belang van gemeenschappelijke normen en waarden kreeg het begrip burgerschap een nieuwe invulling. Niet of en *hoe* je werkt wordt door de overheid geclausuleerd, maar wat je *vindt* blijkt belangrijk. Burgerschap bleek een deugd: nieuwkomers moeten zich een nieuw arbeidersethos toe-eigenen. De overheid formuleert de inhoud van dit ethos en toetst deze via het inburgeringsexamen.

Hier start de polarisatie en de dubbelzinnige uitwerking ervan, want de polarisatie rust in een onder politici en bestuurders gedragen consensus dat niet de politiek, maar (gedeelde) waardepatronen van burgers de samenleving 'leefbaar' moeten houden. Enerzijds wordt de burger daarmee een belangrijke positie toegekend in de samenleving, anderzijds gaat deze oriëntatie op de burger gepaard met een dikker wordend eisenpakket ten aanzien van wat een goed burger nu eigenlijk is. Want wanneer de bestaande waardepatronen van burgers onvoldoende bodem bieden voor de ontwikkeling van beleid, is daarvoor in de plaats, in het huidige politieke discours, een ander, nieuw en beter waardepatroon nodig.

Eigenlijk verlangen veel bestuurders naar een ander soort burger. Ook binnen gemeenten. Enerzijds groeit de wil om burgers via inspraakavonden en vormen van participatieve en deliberatieve democratie te betrekken bij de ontwikkeling van beleid. Maar niet zelden, meestal na afloop, beschimpen betrokken ambtenaren de burgers die op de inspraakavond aanwezig waren. Nooit officieel, vaak met een grapje. Grapjes weerspiegelen ongemak.

Op het ministerie van Binnenlandse Zaken bedacht men overigens een oplossing: het handvest voor verantwoord burgerschap. Dit is onschuldig, maar niettemin een betekenisvolle interventie. Want nu maakbaarheid door nationale en lokale overheden bewust wordt doorgegeven richting burgers, ontstaat de neiging burgers te willen modelleren. Niet de samenleving is maakbaar, maar de burgers die de samenleving gaan veranderen.

De tweede *top-down coping*-strategie lijkt ingebed in afdelingen communicatie die de laatste jaren een steeds prominentere rol krijgen toebedeeld in de totstandkoming van beleid. Van oudsher ging communicatie om het verzinnen van een krachtige boodschap. Daar is het afgelopen decennium een tweede functie bijgekomen: het naar 'binnen halen van de wereld buiten'. Voormalig burgemeester van Groningen, Jacques Wallage, zei het eens als volgt: 'als burgemeester staat je bureau op de markt'. En daarom is volgens Wallage de communicatiefunctie zo belangrijk, omdat ambtenaren en bestuurders zich bewust moeten zijn van beelden die over hen bestaan.

Communicatieafdelingen gaan vaak voorop in de zoektocht naar de burger. Het investeren in het begrijpen wat de burger wil, kan op verschillende manieren. Je kunt investeren in het beluisteren van de wil via inspraakavonden.

Je kunt ook investeren in een weergave of representatie van de wil; daarvoor bieden opiniepeilingen en marktonderzoeken een oplossing. In beide gevallen is de (weergave van de) wil van de burger niet noodzakelijk de meest belangrijke stuwkracht van beleid. Even zo vaak wordt de (weergave van de) wil van de burger door bestuurders gelezen als indicatie van de opportuniteit van beleid. Als graadmeter voor de haalbaarheid dus. Binnen de verhoudingen tussen burger en politici gebeurt dan iets vreemds: in plaats van het centraal stellen van de (weergave van de) wil van de burger, is de (weergave van de) wil van de burger het decor dat de bewegingsruimte dicteert voor de bestuurder. De burger verplaatst zich van toeschouwer naar decorstuk, maar staat nog altijd buitenspel.

Burgerparticipatie, kortom, leidt tot ongemak, omdat het toelaten van burgers in de politieke arena niet verhelpen kan dat ook politici of bestuurders zich een rol moeten toe-eigenen. We 'zijn dan wel allemaal mensen'; het arrangement dat de verhoudingen structureert tussen samenleving en staat, de representatieve democratie, maakt dat de politicus een ander soort mens is dan de burger die hij representeert. Wanneer daaraan wordt getornd, lonken de zojuist beschreven *coping*-strategieën.

Die strategieën hebben een gemene deler: bestuurders laten zich bewegen door de schijn. Investeren in 'betere' burgers impliceert een op de achtergrond aanwezige gedachte van de ideale burger. En het binnenhalen van de (weergave van de) wil van de burger is zoiets als het vangen van de schaduw van het volk. Ze hebben nog wat gemeen, want beide strategieën vergeten één ding. In de democratie is enkel de burger zelf eigenaar van het (droom)beeld van zichzelf. Burgers bestaan niet op voorwaarde van de politici. Beleid daarentegen wel.

Gedachte-experiment: dit zijn drie politiek-filosofische vragen gebaseerd op de bovengenoemde *coping*-strategieën. Ten eerste: wat zijn de minimale en maximale voorwaarden die aan een burger mogen worden gesteld teneinde hem mee te laten sturen? Ten tweede: hoe verhoudt het investeren in het kennen van de (weergave van de) wil van de burger zich tot de beleidsvorming? Met welke 'duwkrachten' van beleid concurreert de (weergave van de) wil van de burger en hoe dient er te worden geprioriteerd tussen de duwkrachten? Ten derde: wat is de rol van communicatie bij projecten van burgerparticipatie? Zouden de monitoring van beleid en de publiekelijke verslaglegging daarvan ook aan burgers kunnen worden overgelaten?

Als je loslaat, heb je beide handen vrij

Horizontale samenwerking geeft ruimte voor zelfsturing

Birgit Oelkers

Het is een illusie te denken dat een overheid de samenleving van bovenaf kan aansturen. Een belangrijk potentieel aan kennis en ervaring wordt niet benut als burgers niet of nauwelijks bij beleids- en besluitvorming betrokken zijn. Daarmee dreigt de politiek volledig los te raken van de samenleving.

Dat constateert de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in haar advies 'Vertrouwen op democratie' (februari 2010). De Raad luidt de noodklok en beklemtoont dat politieke besturen veel meer horizontaal moeten opereren om te voorkomen dat de kloof tussen burgers en overheidsinstituties nog groter wordt.

Dat de traditionele wijze van besturen niet meer toereikend is, blijkt uit verschillende trends en ontwikkelingen. Om er een aantal te noemen: bestuurders kampen met afnemende legitimiteit; de gefragmenteerde netwerksamenleving vraagt om nieuwe verbindingen tussen overheid en burgers; er komt een ongekend grote bezuinigingsoperatie aan die de verhoudingen tussen gemeente en burgers op scherp stelt en die zonder vormen van horizontaal bestuur niet uitvoerbaar is.

Eén manier waarop gemeentes horizontaal bestuur kunnen bevorderen is het benutten van bewonersinitiatieven als een nieuwe basis van lokaal bestuur [5]. Bewoners hebben zich vooral op lokaal niveau steeds meer domeinen toegeëigend die voorheen overheidsmonopolie waren en bewonersinitiatieven[6] hebben zich inmiddels bewezen als belangrijke pijler van een sociale en leefbare samenleving. Deze beweging heeft al op zo veel niveaus en in zo'n omvang aan kracht gewonnen dat de term *Sanfte Revolution* niet misstaat.

Als gemeentes meer ruimte geven aan dit soort maatschappelijke initiatieven en vaker horizontaal in plaats van verticaal aansturen en samenwerken, ontstaat er op allerlei fronten winst, zowel voor gemeenten als voor bewoners. Om er twee te noemen:
Er komt een ongehoord groot potentieel aan maatschappelijke creativiteit, tijd en inventiviteit vrij voor de aanpak van ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken.
Er ontstaat meer dialoog en binding tussen het lokale openbaar bestuur en bewoners. Gelijkwaardige samenwerking van bewoners en een gemeente maakt een kwaliteitsslag mogelijk die een gemeente alleen of met commerciële partners nauwelijks voor elkaar krijgt.

Horizontaal werken en ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven betekent voor gemeentes wel een voor hen behoorlijk lastige cultuuromslag: namelijk loslaten, niet meer krampachtig vasthouden aan het traditionele verticale sturingssysteem en vooral: niet meer over alles de baas willen zijn.

Vormen van horizontale samenwerking

Er zijn talloze manieren voor gemeentes om samen met bewoners aan de slag te gaan. De volgende vormen van horizontale samenwerking tussen bewoners en gemeentes kunnen een basis zijn voor bestuurlijke vernieuwing:

- bewoners als partners bij gemeentelijke projecten en beleid;
- bewoners als opdrachtnemers bij uitbesteding van reguliere gemeentelijke taken;
- bewoners als gangmakers voor meer overheidsparticipatie bij bewonersinitiatieven.

Bewoners als partners bij gemeentelijke projecten en beleid

Een gemeente kan bijna elke gemeentelijke taak in coproductie met bewoners organiseren. Ze kan burgers en ondernemers stimuleren om meer publieke verantwoordelijkheden te nemen en op die manier meer gebruikmaken van de kennis en creativiteit in de samenleving.

[5] In dit artikel beperk ik me voornamelijk tot gemeentes om de kansen van bewonersinitiatieven voor het openbaar bestuur zo concreet mogelijk te maken. Uiteraard gelden veel conclusies ook voor hogere overheden.

[6] Bewonersinitiatieven gebruik ik in de brede zin van het woord als 'initiatieven uit de samenleving'. Hier vallen ook initiatieven onder van en met bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Bijvoorbeeld door bewoners het stedenbouwkundige programma van eisen te laten opstellen voor een nieuwe woonbuurt (gemeente Zeist) of door bewoners te vragen om voorstellen uit te werken voor een ingrijpende gemeentelijke bezuinigingsronde (gemeente Losser). Andere voorbeelden in wijken en dorpen zijn eigen-recht-conferenties, buurtpreventieteams en Burgernet, een geslaagd initiatief van de politie om bewoners een rol te geven bij opsporing.

Om deze samenwerking goed te laten verlopen, zijn niet zozeer smart geformuleerde doelstellingen nodig maar wel nieuwe spelregels en omgangsvormen. Deze kunnen worden vastgelegd in een handvest met waarden, normen, spelregels en inhoudelijke randvoorwaarden. Het moet wel voldoende ruimte laten om goede ideeën ook daadwerkelijk van onderop te kunnen laten ontstaan. Het proces dichttimmeren met beoogde resultaten en projectmatige doelstellingen is de dood in de pot. Ook moet er wederzijds vertrouwen zijn en moet het gemeentebestuur zich een betrouwbare partner tonen. Tijdens de rit de spelregels veranderen, verborgen agenda's of over de hoofden van bewoners fractieruzies uitvechten, staan garant voor het mislukken van de samenwerking.

Bewoners als opdrachtnemers bij uitbesteding van gemeentelijke taken

In elke gemeente zijn voorbeelden van bewonersorganisaties die gemeentelijke taken hebben overgenomen. Bijvoorbeeld bewonersorganisaties die zelf opbouwwerk inhuren of die hun eigen wijk beheren. Als een gemeente dergelijke vormen van horizontale samenwerking structureler en doelgerichter wil toepassen, moeten eerst de gemeentelijke motieven helder zijn. Gaat het om privatiseren met het oog op bezuinigingsdoelstellingen? Moeten bewoners meer verantwoordelijkheden krijgen om burgerschap te bevorderen? Of wil een gemeente vooral inspelen op de wensen van groepen die om uitvoering van overheidstaken vragen?
Het motief of de combinatie van motieven bepaalt de keuze voor de uit te besteden taken. Bij de keuze is extra zorgvuldigheid vereist als het gaat om het uitbesteden van taken om financiële redenen. Het risico is dan namelijk groot dat bewoners tot goedkope uitvoerders worden gedegradeerd. Maar als een gemeente met open vizier samen met bewoners bezuinigingsvoorstellen en mogelijkheden voor uitbesteding inventariseert, kan dat leiden tot een gezamenlijk besef van urgentie en een groter verantwoordelijkheidsgevoel bij bewoners.

Bewoners als gangmakers

Tot slot is er een nog verdergaande vorm van horizontale samenwerking tussen bewoners en gemeentes: autonome bewonersinitiatieven die zich op de lokale samenleving richten en vaak baanbrekende vernieuwingen op gang brengen.

Bijvoorbeeld woningbouwprojecten waar bewoners zelf aan de slag gaan met het ontwerp en de inrichting van nieuwe woonbuurten, bewoners die transition-towns [7], eco-wijken of zorggemeenschappen ontwikkelen of zelf kinderdagverblijven en wijkrestaurants oprichten en runnen.

Bij deze initiatieven participeren de bewoners niet in gemeentelijk beleid of bij gemeentelijke dienstverlening, maar nemen zij het initiatief en kan de gemeente meeliften en de aangedragen oplossingen en innovaties gebruiken. Bijvoorbeeld door de initiatieven te gebruiken als basis voor nieuw beleid en andere dienstverlening. Deze werkwijze vraagt om een bescheiden opstelling van bestuurders en om veel ruimte voor nieuwe ideeën, ook al passen ze niet per se in bestaande beleidskaders. Ook zijn er ambtenaren voor nodig die kunnen verbinden, faciliteren en netwerken. Als het de gemeente lukt om dergelijke vormen van zelfsturing te omarmen zullen haar beleid en besluiten steeds beter aansluiten bij wat er in de samenleving leeft en kunnen prioriteiten (o.a. voor uitgaven) veel doelgerichter worden bepaald.

Niet meer of minder, maar anders

Horizontale samenwerking leidt niet van de ene op de andere dag tot een nieuwe organisatie en een nieuw bestuur. Bij de keuze hiervoor moet eerst duidelijkheid ontstaan over de intenties van de gemeente en over de manier waarop het gemeentelijk apparaat op de meer horizontale samenwerking kan worden aangepast. Niet alles kan en moet van A tot Z gepland worden. Fouten durven maken, openheid geven, willen leren en ruimte bieden voor improvisatie en mislukking zijn misschien de belangrijkste kenmerken van een nieuwe overheidscultuur met horizontale samenwerking hoog in het vaandel.

Verschillende gemeentes zijn bezig om zich stap voor stap te scholen in meer horizontale samenwerking en de grenzen daarvan te verkennen. Breda doet dat bijvoorbeeld in de vorm van *Waarderend Vernieuwen*, de gemeente Peel en Maas met het concept *'zelfsturende gemeenschap'* en de gemeente Hellendoorn experimenteert met een Lerende Gemeenschap en wil haar bestuurlijke en ambtelijke organisatie beter toerusten op horizontale samenwerking.

[7] Transition towns zijn **lokale gemeenschappen die hun manier van wonen, werken en leven minder olie-afhankelijk willen maken (zie www.transitiontowns.nl).**

De volgende tips kunnen helpen bij het organiseren van horizontale samenwerking:

- Gebruik horizontale samenwerking met bewoners als vertrekpunt voor ingrijpende organisatorische veranderingen: zoals reorganisaties, bezuinigingen, schaalvergroting en het afstoten van kerntaken.
- Meer horizontale samenwerking kan geld besparen zolang het niet het uitgangspunt is voor de samenwerking én het niet ten koste gaat van procesfaciliteiten. Zoek bij bezuinigingen naar horizontale samenwerkingsvormen die kosten voor inhoudelijke taken besparen, maar bespaar niet op het faciliteren, de samenwerking en de procesbegeleiding. Zet bijvoorbeeld in op een sterke sociale cohesie in een buurt, zodat bewoners zich eerder willen inzetten voor het onderhoud van de speelplaatsen.
- Beperk horizontale samenwerking niet tot projecten en initiatieven, maar durf beleidsprogramma's zo te organiseren dat het gemeentelijke beleid het sluitstuk is en de initiatieven en inbreng van bewoners de start en de rode draad. Bijvoorbeeld bij het opstellen van een nieuw WMO-programma met als uitgangspunt overheidsparticipatie bij initiatieven van bewoners. Inventariseer bewonersinitiatieven en maak daarop beleid. Of gebruik de crisis in de bouwwereld voor meer horizontale samenwerking. Huizen verkopen makkelijker als mensen zelf hun droom kunnen waarmaken door hun eigen huis en woonomgeving te ontwerpen.
- Geef niet meteen op als er een (belangen)conflict ontstaat met of tussen bewoners of als de gemeentelijke rollen bij horizontale samenwerking in het begin niet meteen helemaal helder zijn.
- Tot slot: neem als bestuurder en gemeentelijke medewerker eens een experiment met het switchen tussen de verschillende gemeentelijke rollen: de ene keer in de rol van handhaver en dienstverlener en de andere keer als partner en supporter. Communiceer over die verschillende rollen ook met bewoners.

Als je loslaat...

Gemeenten die vasthouden aan een verticaal besturings- en handelingssysteem zullen steeds meer moeite hebben om adequaat in te spelen op de dynamiek, trends en signalen van de huidige netwerksamenleving. Een groot potentieel aan maatschappelijke kennis en mogelijkheden laten zij onbenut. Als een gemeente erin slaagt dit potentieel wel te benutten voor een nieuw stelsel, waarin horizontale verbindingen de boventoon voeren, kan dat verstrekkende gevolgen hebben voor de verhouding met burgers en de effectiviteit van het bestuur. Talloze sociaal-maatschappelijke en economische vraagstukken kunnen dan beter en duurzamer worden opgelost.

Zo'n koerswijziging zal het leven van een gemeentebestuurder er in eerste instantie niet eenvoudiger op maken. Maar gemeentes kunnen er ook niet meer omheen als ze in dienst van de stad of het dorp willen opereren. Bovendien, vrij naar Loesje: als je je hiërarchische sturing loslaat, heb je beide handen vrij om iets vorm te geven wat misschien wel veel beter werkt. Juist in tijden van zwaar weer.

Here comes de burger. Waar o waar zijn de open armen van de Staat?

Martijn Duineveld, Kristof van Assche

Daar is hij (m/v), de burger. Vol initiatief, steeds meer macht aan zijn zijde. Zie daar de overheid. De armen vooralsnog gesloten. Wat als de Staat zijn armen opent, de burger toelaat. Zie daar het dilemma waarover dit essay gaat.

Burgers zijn net mensen

Het is nooit eenvoudig afstand van de macht te doen. Voor de Nederlandse overheid is het niet vanzelfsprekend om recht te doen aan burgers die zelf hun omgeving willen veranderen. Een verschuiving van machten en verantwoordelijkheden naar de burgers toe, vraagt om verantwoordelijke en betrouwbare burgers. Maar. Burgers zijn net mensen. Niet alle burgers streven doelen na die men als goed en rechtvaardig kan bestempelen. Eigenbelang, groepsbelang, cliëntelisme, blinde traditie, onwetendheid; genoeg bronnen van corruptie, even zovele gevaren voor de rechtsstaat. Waakzaamheid geboden dus. Jubel niet te snel over burgerinitiatieven in het abstracte. Was de Hofstadgroep geen burgerinitiatief? Macht door participatie vereist actieve, verantwoordelijke burgers. Burgers met doorzettingsvermogen ook. Burgerinitiatieven ophemelen riskeert de stabiliteit van de overheid en haar instituties; het algemeen belang kan het onderspit delven.

Een gesloten overheid

We hoeven niet al te bang te zijn. Nederland, een land met van oudsher een sterke overheid, heeft genoeg middelen om burgers hun plaats te wijzen. Hiermee wordt de interne stabiliteit van een overheid bestendigd: als iedereen op elk moment directe invloed uitoefent, ligt de bananenrepubliek om de hoek. Tegelijk zorgen deze middelen dat burgers buiten de deur worden gehouden, en daarmee nieuwe ideeën, hun initiatieven en inzet. Wat noodzakelijk is voor het functioneren van een sociaal-democratische overheid, beperkt meteen de vernieuwing van die overheid, de mogelijkheid zich aan te passen aan veranderende maatschappelijke omstandigheden. Enkele voorbeelden van zaken die de geslotenheid van de overheid veroorzaken en bestendigen:

1. De idee dat burgers irrationeel, grillig, verwend en zelfzuchtig zijn. Burgers zouden geen oog hebben voor het algemeen belang, individueel en emotioneel reageren op veranderingen in de samenleving. Dit negatieve denken van overheden over de intenties en capaciteiten van burgers houdt burgers op afstand en past binnen het zelfreferentiële karakter van de overheid. Zelfreferentialiteit betekent hier dat overheden hun omgeving waarnemen en waarderen binnen kaders die ze ooit zelf maakten, en daarna zelden bevraagden. Denkbeelden, kennis, onderwerpen, methodes, en waarden die niet binnen deze kaders passen, worden niet waargenomen, of gemarginaliseerd. Dit gebeurt op het moment dat overheden de eigen waarden voor gaan stellen als objectieve feiten, als normaal. Zelfreferentie leidt tot reproductie van rollen en machtsverhoudingen. Wat als tegenargument aanvaard wordt, staat al grotendeels vast.

2. Het wordt makkelijk vergeten dat waarden nooit te objectiveren zijn, dat bestuur bovenal een normatief proces is waarin veelsoortige kennis meespeelt zonder ooit een besluit volledig te bepalen. Conclusies volgen uit kennis, besluiten niet. Rituele herhaling van het publieke argument brengt de volgende tautologie in het spel: wij, de overheid, staan voor het algemeen belang; waar wij voor staan is dus het algemeen belang. Een veelheid aan beelden van het collectief en haar waarderingen, wordt verborgen in zelfbevestiging. Diversiteit en pluriformiteit worden zo genegeerd.

3. Er zijn ook netwerken. Kringen van politieke, economische, bestuurlijke, wetenschappelijke actoren die de zelfreferentialiteit versterken, de reproductie van bestaande rollen garanderen. Netwerken van academische ecologen, ambtelijke ecologen en politieke ecologen, bijvoorbeeld, die samen voor lange tijd konden bepalen wat natuur is in dit land. Burgers kunnen om de vier jaar stemmen maar veel belangrijke besluiten worden daar genomen, in en door de netwerken.

Stemgedrag heeft invloed, net als vormen van directe participatie, maar afwegingen binnen de eigen kring kunnen afwegingen in het stemhokje overstemmen.

4. Er is meer. Burgers kunnen teruggefloten worden door bestuurlijk jargon, door professionalisering en juridificering van zelfs minieme rollen in het openbare leven. Wetenschappelijk kennis die volledig ingekaderd is door vragen, doelen en assumpties van de overheid, kan om de oren geslagen worden. Observaties en innovaties kunnen gefnuikt worden door blinde toepassing van bestuurlijke indelingen ('neen, dat is geen planning, dat is voor de afdeling landschap' en 'u kunt blijven roepen dat het stinkt maar een analyse van de *odeur* units wijst anders uit').

Het is niet eenvoudig deze mechanismen te doorbreken omdat ze gecodificeerd en belichaamd zijn in wetten, regels, instrumenten en procedures, weerbarstig en duurzaam. (Implementatie is traag, innovatie trager). Zelfs wanneer overheden zich voornemen burgers een ruimere rol toe te bedelen, zullen oude beelden nog jaren doorleven in regels wetten, procedures, categorieën en automatismen.

Kritische openheid

Burgers zijn niet heilig, zoveel is zeker. (Het is minder duidelijk of alle heiligen ook goede burgers waren). En, het lijkt niet te ontkennen dat wetenschap, overheid en burgers al enige jaren hun wederzijdse verhoudingen willen herbekijken. Meer burgerparticipatie zal niet alle kwalen van de moderne maatschappij verhelpen, omdat veel van deze kwalen door dezelfde burgers veroorzaakt worden. Een meer responsieve overheid kan wel helpen, en een meer selectief gebruik van argumenten van stabiliteit en collectief belang is geboden. Meer openheid, maar kritische openheid.

Dit vraagt om een constante en kritische zelfanalyse bij overheden. Democratie impliceert een hoge mate van zelfbewustzijn bij overheidsorganisaties, inclusief een bewustzijn van de eigen, karakteristieke, openheid en geslotenheid voor burgers, voor de omgeving, voor innovatie. Een doorgaande observatie van zelf en omgeving is essentieel: hoe verhouden wij ons tot de uiteenlopende wensen in de maatschappij? Wat vinden we van dit burgerinitiatief, van dat participatief proces, van deze trend? Moeilijker vragen die elke overheid zich elk moment van de dag dient te stellen: Hoe gaan we om met burgers die tegen ons beleid ingaan? Hebben burgers het recht dom te zijn? Is meer inspraak betere democratie, en is een proces met meer inspraak beter dan een proces met een gebalanceerde afweging van de verschillende soorten relevante kennis?

De overheid moet zich kortom zelfkritisch opstellen maar er ook er voor waken dat een overdaad aan goedbedoelde democratisering maatschappelijke doelen ondermijnt. Een terugtredende overheid vraagt niet enkel om zelfanalyse maar tevens om burgers die het actieve burgerschap aankunnen.

Ook daar kan de overheid een belangrijke rol spelen, door burgers verantwoordelijkheid (terug te geven) maar tegelijkertijd verantwoordelijkheid te vragen. Rechten impliceren plichten. En recht handhaaft zichzelf niet: een nieuwe rechtsorde, met meer ruimte voor de burgers, bijvoorbeeld een ruimer opgevat eigendomsrecht, zal ook een nieuwe handhavingsorde vereisen.

Concretere aanbevelingen?

'So what?' of milder: 'wat nu?', horen wij reeds de ambtelijke apparaten grommen. Hongerig naar instructies, angstig om zelf na te denken, verantwoordelijkheid te nemen. Helaas, concrete aanbevelingen zullen per geval, per context verschillen. Vast staat dat de overheid zelfreflectie zal moeten stimuleren bij alle partijen: bij de overheidsactoren maar evengoed bij de burgers, bij de oudere *civil society* organisaties, en bij de lossere organisatievormen zoals burgerinitiatieven.

Niets of niemand kan ons zeggen wat de perfecte democratie is, wat de spelers en hun rollen moeten zijn. Uiteindelijk is elke vorm van democratie een vorm van zelforganisatie, die moet vertrekken vanuit een begintoestand die ze niet onder controle heeft. Nieuwe regels zullen enkel werken als ze kunnen voortspruiten uit de bestaande toestand; nieuwe spelers zullen terrein moeten bevechten, en erkenning krijgen van de oude spelers, willen ze invloed uitoefenen.

Als er al een regel bestaat die terugkomt in alle droombeelden van democratie, is het volgens ons de volgende: er moeten regels zijn om de regels te veranderen. Dat Nederland zich kan aanpassen aan een nieuwe golf van burgerinitiatieven, is een teken van haar democratisch gehalte. Welke rollen voor burgers zullen uitkristalliseren in dit proces van reflectie, onderhandeling en aanpassing, kan niemand voorspellen. Dat de overheid over middelen beschikt om burgers op een afstand te houden, is zonder twijfel belangrijk. Zolang men zich bewust is van het middel, de uitwerking, en het doel. Zolang men innovatie niet ontwijkt.

Nog iets concreter: bewaak de instituties van de representatieve democratie. Laat deze niet ondermijnen door participatieve mechanismen. Bij elke introductie van een nieuw burgerinitiatief: 1. let op hun representativiteit, 2. let op de mate waarin ze de mechanismen van representatieve democratie in tact laten, 3. weeg de belangen van het initiatief af tegen andere, meer of minder collectief gedragen belangen, en 4. hou de aanwezige expertise bij de overheid, maar pas deze niet automatisch en overal toe. Breng deze expertise in het meer participatieve spel, zonder dit spel te willen domineren. Probeer dit eens bij wijze van experiment.

Omarm elk burgerinitiatief, met een zekere mate van distantie en een gezonde dosis scepsis.

Wat betekent opkomend burgerinitiatief voor het bedrijfsleven?

Ben Spiering

Wanneer burgers initiatief nemen in het publieke domein, dan concurreren zij in de eerste plaats met bestuurders en ambtenaren, die gewend zijn de regie te voeren over het afwegen van belangen en het leveren van publieke diensten. Niet -of slechts bij uitzondering- met het bedrijfsleven dat betrokken is bij de uitvoering van publieke taken. Het bedrijfsleven zal wel rekening moeten houden met burgerinitiatief, het gaat immers om assertieve en slimme burgers, die maar al te vaak de vinger leggen op een gebrekkige uitvoering van publieke taken.

Burgers worden over het algemeen actief als zij vinden dat er sprake is van overheidsfalen, de overheid schiet naar hun mening tekort in het oplossen van maatschappelijke problemen. Problemen die hen direct raken, veelal gaat het om de kwaliteit van de directe leefomgeving, veiligheid, gezondheidszorg, onderwijs en mobiliteit.

Burgers hebben -naast het deelnemen aan de representatieve democratie; stemmen of verkozen worden- verschillende mogelijkheden om uiting te geven aan hun maatschappelijke onvrede en onvrede in maatschappelijke actie om te zetten:

- Burgers kunnen hun onvrede vertalen naar concrete voorstellen en rechtstreeks voorleggen aan bestuurders of ambtenaren. Burgers interveniëren in de uitvoering van overheidstaken, omdat zij vinden dat er sprake is van overheidsfalen;
- Nog een stap verder is dat burgers niet alleen vragen om het sanctioneren van hun voorstellen, maar ook vragen om toestemming en gemeenschapsgeld om ze zelf uit te gaan voeren. Het burgerinitiatief wordt een bedrijf. Burgers vinden in dit geval dat er naast overheidsfalen (de overheid bestuurt niet goed, lost de maatschappelijke problemen niet op) ook sprake is van marktfalen (er zijn geen bedrijven die de publieke taken goed kunnen uitvoeren).

Pas wanneer deze laatste stap wordt gezet, betreedt de burger het domein van de markt en krijgt te maken met beleid en regels, opgezet om ieder bedrijf een eerlijke kans te geven op de uitvoering van overheidsopdrachten. Het maakt hierbij wel uit of de burger(s) een profit of non-profit organisatie opricht(en). Maar ook bij het laatste wordt de grens naar commerciële activiteiten gemakkelijk overschreden. Denk hierbij aan de diensten die verenigingen zoals de ANWB en Eigen Huis aan hun leden aanbieden. Het komt echter niet vaak voor dat burgers een bedrijf oprichten, dat rechtstreeks de concurrentie met een bestaande bedrijfstak aangaat.
Het is ook niet wenselijk. Tenzij de burger van rol verandert, weer afstand neemt van het publieke belang en een echt bedrijf wordt, dat met andere bedrijven in eerlijke concurrentie gaat.

Sociaal Restaurant de Vette Reiger is een initiatief van een aantal wijkbewoners uit de Haagse wijk Transvaal. Het wordt met veel enthousiasme en met succes gerund door vrijwilligers. Het restaurant biedt voor vier euro een gezonde driegangen maaltijd aan mensen die, om wat voor reden dan ook, niet meer voor zichzelf kunnen of willen koken. Het restaurant is vijf dagen per week open. Ook kunnen er maaltijden afgehaald worden.

Veel beter is het als de burger bij zijn rol blijft en de uitvoering overlaat aan partijen die daar beter geschikt voor zijn. Nog beter is het als die verschillende rollen in maatschappelijke samenwerkingsverbanden worden ingevuld. Hierbij moet gedacht worden aan de volgende rollen:

- De initiatiefnemende burger is goed in vraagarticulatie, hij is kennelijk in staat voor een maatschappelijk vraagstuk de juiste oplossing te bedenken. Hij zou dus ook in staat moeten zijn om te bewaken dat de belangrijkste kenmerken van de oplossing (de functionele specificaties) bij de uitvoering boven water blijven zodat de burger krijgt wat hij nodig heeft;
- Het bestuur heeft de taak te zorgen voor legitimatie van de oplossing en zal moeten zorgen voor de afwegingen en borging van belangen;

- Het ambtelijk apparaat houdt regie op de uitvoering, op de rechtmatige en doelmatige besteding van belastinggeld en ondersteunt het bestuur bij de afweging en borging van belangen. Een interessante nieuwe rol zou het ondersteunen van initiatiefnemende burgers kunnen zijn, de vraag is wel of deze twee rollen niet helder gescheiden moeten worden;
- De markt ten slotte brengt uitvoeringskracht in, die bestaat uit expertise, innovatie en productiemiddelen.

Juist in dit samenspel, waarbij ieder zijn rol invult en elkaar aanvult, kan synergie en meerwaarde ontstaan. Het gaat dan om maatschappelijke partnerships, die krachtig en integraal rondom een maatschappelijk vraagstuk opgezet kunnen worden. Hierbij moet bewaakt worden dat de verschillende actoren (burgers, bedrijven, bestuurders, ambtenaren en volksvertegenwoordigers) te onderscheiden rollen hebben, waar vorm aan gegeven moet worden in een goede procesarchitectuur met krachtige checks & balances. Samenwerking tussen deze actoren -van initiatief tot en met uitvoering en beheer- levert veel rendement op.

De burger, ook de initiatiefnemende burger kan zich dus maar beter bij zijn rol houden. Wil hij overgaan tot betaalde uitvoering, dan neemt hij een andere rol op zich.

Tot op zekere hoogte kan de overheid ruimte bieden aan autonome uitvoering van burgerinitiatieven. Die mogelijkheden bestaan soms nu al:
- De overheid kan het initiatief laten uitvoeren door initiatiefnemers op basis van vrijwilligheid, en daar bepaalde privileges tegenover stellen, bijvoorbeeld het betalen van (lokale) belasting met uren maatschappelijke dienstverlening;
- De overheid kan ambtelijke begeleiding aanbieden en geld voor professionele uitvoering;
- De overheid kan de initiatiefnemers bewegen een instituut op te richten, een stichting, een vereniging of een andere rechtsvorm, en daar een subsidie aan verbinden.

Bij al deze mogelijkheden moet voortdurend gekeken worden naar de rolverdeling en de borging van de verschillende belangen.

Bedrijven zullen hun belang tegen bijklussende burgers verdedigen, maar zij kunnen natuurlijk veel beter anticiperen op een maatschappelijke trend, waarbij burgers zich rechtstreeks wenden tot het bestuur en overheids- en marktfalen vertalen naar initiatieven en bijbehorende uitvoeringsvoorstellen.

Duurzaam Soesterkwartier is een initiatief van en voor betrokken bewoners uit deze wijk in Amersfoort. De vereniging zet zich in voor energiebesparing, duurzame energie en duurzaam bouwen. Samen met iedereen die daarbij kan helpen, samen met bewoners die er baat bij hebben, zie www.duurzaamsoesterkwartier.nl.

Wanneer overheid en markt goed werken, is er geen voedingsbodem voor burgerinitiatieven. Voor overheid en bedrijfsleven is de inbreng van kritische burgers zeer waardevol om de publieke dienstverlening continu te verbeteren. Verzamel actief de ideeën en initiatieven en integreer die in de dienstverlening. Werk met consultaties en prijsvragen, houdt burgers betrokken bij de uitvoering, maak de burger medeverantwoordelijk voor vraagarticulatie en het bewaken van de specificaties tijdens de uitvoering.
Het bedrijfsleven kan verder gaan en burgers structureel betrekken bij de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de maatschappelijke en publieke taken. Denk dan aan een ‘raad van maatschappelijk toezicht’ (een ‘burgerraad’ of ‘klantenraad’) naast een ‘raad van commissarissen’.
En wanneer burgers slimme uitvoeringsideeën hebben bedacht, zouden bedrijven deze ideeën en/of de expertise kunnen inkopen. Burgers leveren dan specifieke kennis en expertise aan bedrijven, kennis van de doelgroep voor wie zij diensten leveren en soms ook kennis van methoden en aanpakken die de dienstverlening kunnen verbeteren en vernieuwen.

Een boeiende vraag is of burgerinitiatieven voortkomen uit burgerschap of uit ondernemerszin? Is het initiatief verbonden aan het algemeen belang of een persoonlijk belang.
Wanneer het algemeen belang voorop staat, weliswaar in de vorm van een lokale invulling van het algemene belang, kiest de initiatiefnemende burger meer de kant van bestuur en ambtelijk apparaat. Hij verplaatst zich in hun positie en wil slimmer en effectiever invulling geven aan publieke taken. Dat kan hij door een betere kennis van wat de burger nodig heeft en door dichter bij de uitvoering te staan van de overheidsinstanties zelf.
Wanneer het persoonlijk belang voorop staat, profileert de burger zich als bedrijf. Een nieuwkomer op de markt van publieke dienstverlening, en dan moet hij naast kennis van de vraag ook beschikken over kennis van de uitvoering en de regels van de markt.

Het antwoord bepaalt mede de rolinvulling en de wijze waarop de overheid zich moet opstellen. Wellicht moet de overheid het spel van vraagbepaling en marktbenadering geheel opnieuw ontwerpen?
Bij wijze van experiment kan gedacht worden aan het organiseren van een markt voor urgente vraagstukken, die moet leiden tot een maatschappelijke agenda.

Wanneer deze agenda is vastgesteld (door bestuur en raad) kan de overheid besluiten een deel van het publieke budget te reserveren voor oplossingen en initiatieven van burgers, bedrijven en eventueel andere initiatiefnemers. Een openbare oproep hiertoe is de start van deze fase.
Coalities van initiatiefnemende burgers en bedrijven dienen plannen in, bij de opstelling waarvan zij ondersteuning van het ambtelijk apparaat kunnen krijgen.
Deze plannen worden vervolgens beoordeeld door raadsleden, belanghebbenden en bewoners. Kleinschalige initiatieven kunnen worden uitgevoerd door combinaties van initiatiefnemers en ambtenaren, grootschalige door combinaties waaraan ook bedrijven meedoen.
Competitie is geregeld door de openbare oproep. Transparantie en rechtmatigheid door de deelname van ambtenaren aan de uitvoering.
Hiervoor wordt een nieuwe rechtsvorm in het leven geroepen: de CCIFT (*Citizen Company Initiative Finance Trust*[8]). Uitgangspunt is dat in deze samenwerking ieder zijn rol vervult: de burger zorgt voor vraagarticulatie en bewaakt tijdens de uitvoering de functionele specificaties, de ambtenaar bewaakt de regels en de rechtmatigheid, bestuurders en raadsleden zorgen voor legitimatie, bedrijven zorgen (in open concurrentie) voor uitvoeringskracht en creativiteit.

Stappenplan voor een CCIFT

- Overheid nodigt initiatiefnemers, burgers uit om een uitvoeringsagenda, een programma van initiatieven op te stellen;
- programma wordt vastgesteld door bestuur en raad;
- bedrijven worden uitgenodigd om in te schrijven, deel te nemen aan een uitvoeringsgemeenschap, en worden op kwaliteit geselecteerd;
- geselecteerde bedrijven kunnen delen van het programma uitvoeren, rekening houdend met specifieke expertise en competenties, afrekenen op basis van open boekhouding, incentives voor snel, goed en efficiënt werken;
- vanuit de eerste ronde is een poule van *'lead citizens'*[9] (burgers die een talent hebben voor innovatie en uitvoering) die kunnen worden ingeschakeld door uitvoerende bedrijven (transparant, tegen een vastgesteld tarief) of door overheden om vanuit het burgerperspectief de functionele specificaties te bewaken.

[8] Geïnspireerd door de Angelsaksische LIFT (Local Initiative Finance Trust). In het VK zijn diverse nieuwe contract- en samenwerkingsvormen geïntroduceerd, overheden en maatschappelijke instellingen worden bij opzet en uitwerking hiervan ondersteund door Partnerships UK.

[9] Geïnspireerd door Eric von Hippel, die de term 'lead user' introduceerde voor gebruikers die zelf het initiatief nemen om producten en processen te vernieuwen en te verbeteren. Deze 'lead users' veranderen van rol en worden een producerende consument.

Burgerinitiatief en belastingstelsel[10]

Jurgen van der Heijden

Inleiding

Het buurtbudget is een subsidie aan een burger om binnen zijn buurt meerwaarde te creëren voor alle bewoners. Hoewel gewoon een subsidie, is het ook de aanzet tot een ander belastingstelsel. In de eerste plaats omdat buurtbewoners vaak inspraak hebben bij de besteding.[11] Daarmee keert geld uit de gemeenschap niet terug in de gemeenschap voor een doel dat door de overheid is bepaald, maar voor een doel dat de gemeenschap voor een deel zelf kan vaststellen. Zij krijgen meer zeggenschap over de besteding van belastinggeld dan enkel via verkiezingen.

De contouren van een ander belastingstelsel komen verder in beeld in een aantal gemeenten waar burgers zelf extra geld voor het buurtbudget werven bij particulieren. Dat begint te lijken op eigen belastingheffing. Wereldwijd zijn sporadisch voorbeelden te vinden van wijken die zelf belasting heffen voor activiteiten binnen de wijk. In de derde plaats zijn sommige burgerinitiatieven een aanzet tot een ander belastingstelsel.

[10] Met dank aan Carla Kuijpers

[11] Hiervan zijn ook verschillende internationale voorbeelden, zoals het bekende participatory budget in Porto Alegre (Brazilië).

Dat zijn initiatieven waarin burgers rechtstreeks publieke diensten aan elkaar leveren. Wanneer daarvoor betaling plaatsvindt, dan is dat geen belastingheffing, maar wel een argument om het belastingstelsel opnieuw te overdenken.

Dit essay gaat in op de vraag hoe het belastingstelsel eruit moet zien als de burger steeds meer activiteiten overneemt van de overheid. Hoe worden zij daarvoor betaald? Via de overheid die opdrachten verstrekt, of buurtbudgetten uitkeert? Diverse alternatieven zijn denkbaar en passen misschien beter bij het burgerinitiatief. Een alternatief is al genoemd met het heffen van belastingen door de burger zelf. Andere alternatieven zijn simpel rechtstreekse betaling van de overheid aan de initiatiefrijke burger, betaling van de ene burger aan de andere, en voordeelaansprakelijkheid. Alle alternatieven komen hierna aan de orde in een vergelijking waarin ook hun democratische gehalte een rol speelt. Alle zijn ook geschikt voor experimenten die gemeenten kunnen nemen.

Rechtstreekse betaling

Een alternatief waarbij de belastingen geen rol spelen, is als burgers rechtstreeks betalen voor diensten die andere burgers verlenen, denk aan een buurtrestaurant, of een deelauto. Dan is zonneklaar welk product wordt geleverd en wat daarvan de prijs is. De prijs is in het publieke domein niet altijd te bepalen, vandaar dat belastinggeld vaak zo belangrijk kan zijn. Producten zonder marktwaarde worden door de politiek op waarde geschat en er gaat geld naar de aanbieder. Dat is een proces dat democratisch gecontroleerd moet worden. Rechtstreekse betaling is een geheel ander proces dat als voornaamste controle de prijs heeft, en daarnaast toezicht op bijvoorbeeld kwaliteit en eerlijke concurrentie.

Behalve aan andere burgers kunnen initiatiefrijke burgers hun diensten ook aanbieden aan de overheid. Zij bieden bijvoorbeeld welzijnstaken aan die de overheid gewoon is om in te kopen bij een vaste welzijnstichting. Steeds meer burgers zoeken met hun initiatieven de concurrentie met dergelijke stichtingen. Denk aan een duo vrouwen dat een zeer succesvolle dansklas heeft, maar geen subsidie, en de lokale stichting welzijn die al jaren een slecht bezocht dansklasje gaande houdt. In dat soort gevallen gaan steeds meer gemeenten over tot concurrentie, soms na een aanbesteding. De winnaar krijgt dan een opdracht en krijgt betaling daarvoor.

De discussie over wat welzijnstaken zijn, en wat niet, is van alle tijden. Een evolutie is gaande in het denken over de taak van de overheid op dit gebied. De relatie met maatschappelijke ontwikkelingen is onmiskenbaar. Zo is kinderopvang steeds vaker een commerciële activiteit, terwijl begeleiding van migranten dat niet snel zal worden. Voor commerciële kinderopvang vindt rechtstreekse betaling plaats en de begeleiding van migranten wordt betaald door middel van subsidies.

Er zijn aanbieders van dergelijke begeleiding die zich tot gemeenten wenden met nieuwe, concurrerende plannen. De gemeente kan dan prijs en kwaliteit vergelijken en geeft het belastinggeld niet aan een vaste aanbieder, maar aan de beste aanbieder. Dat biedt kansen aan burgers met plannen die een beter aanbod hebben voor het geboden belastinggeld.

Eigen belastingheffing

Centraal bij het heffen van belastingen staat het profijtbeginsel: de burger heeft profijt van de overheid en betaalt daarvoor. Hij wordt met andere woorden aansprakelijk gesteld voor het voordeel dat hij geniet van het werk van de overheid. Dit is een verticaal georganiseerde voordeelaansprakelijkheid, omdat de overheid alle belastingplichtige burgers dwingt tot betalen. Juridisch is de overheid de enige die dit recht heeft. Keerzijde van dit recht is de inspraak in de bestemming van het geld die de burger heeft door middel van verkiezingen, en in een aantal gemeenten bij het meebeslissen over de uitgave van buurtbudgetten. In alle gevallen maakt het belastinggeld een U-bocht langs de overheid. De burger betaalt rijksbelastingen en enkele lokale belastingen, en de overheid besteedt dat geld weer ten bate van de burger, soms door middel van een buurtbudget. Bij belastingheffing door burgers zelf is de U-bocht verdwenen. Er vindt een horizontalisering van het profijtbeginsel plaats, maar met welk recht en met welke democratische controle?

De overheid kan het recht delegeren om belasting te heffen, zie bijvoorbeeld *www.charlesvillage.org*, en in principe kunnen burgers zelf een hoge mate van democratie realiseren. Vraag is of zij een zeer directe democratie weten te realiseren, of toch een vorm van indirecte democratie. In dit laatste geval ontstaat op wijkniveau een nieuwe tussenlaag. Vergelijk de deelgemeenten in Rotterdam, die nu weer dreigen te verdwijnen. Deze zijn ontstaan op basis van door de stad georganiseerde inspraak in besteding van welzijnsgelden. In het eerste geval, directe democratie, is de vraag met hoeveel mensen je direct kunt beslissen over belastingheffing en de besteding van het belastinggeld. Daarmee verdwijnt het toezicht door een volksvertegenwoordiging, tenzij die toch een controlerende taak houdt. Dat is dan echter een taak op afstand en de vraag is hoe democratisch de belastingheffing door burgers zelf plaatsvindt.

De kans is groot dat het zelf ontvangen belastinggeld wordt uitgekeerd door middel van buurtbudgetten, subsidies. Zij geven prikkels om voordeel te creëren en zijn een aanzet om de kringloop van elkaar versterkende burgers en hun initiatieven te bevorderen. Probleem is dat een subsidiegever nooit de gehele kringloop kan voorzien en regelen. Sterker nog, de kans is groot dat een burger door de regeling ervan weerhouden wordt bepaalde mooie combinaties met anderen te maken, omdat hij anders zijn recht op subsidie verliest.

Aangenomen dat subsidieregelingen niet alles kunnen vastleggen, kan een meer open systeem nuttig zijn dat prikkelt om voordeel te creëren door combinaties te maken en de kringloop te bevorderen. Rechtstreekse betaling garandeert die openheid, en ook voordeelaansprakelijkheid.

Voordeelaansprakelijkheid

Aansprakelijkheid is bekend uit het privaatrecht waar de ene burger de andere aansprakelijk stelt voor nadeel. Deze nadeelaansprakelijkheid is horizontaal georganiseerd, omdat de ene burger de andere aansprakelijk stelt voor geleden nadeel. In zoverre is er wel een U-bocht, verticale organisatie, dat soms tussenkomst van de rechter nodig is, maar vaak blijft dat beperkt tot de stok achter de deur. Is ook een horizontale voordeelaansprakelijkheid denkbaar waarbij de ene burger de andere aansprakelijk stelt voor genoten voordeel?

Als bijvoorbeeld een burger het initiatief neemt tot een veel groenere buurt, waardoor woongenot en huizenprijzen stijgen, kan hij anderen dan dwingen de lasten daarvoor te delen? Op dit moment zijn initiatiefrijke burgers afhankelijk van de overheid om te betalen voor particulier groenbeheer. Kan voordeelaansprakelijkheid een prikkel zijn voor andere burgers om daaraan mee te betalen? Vormt zich dan een prijs, of kan de initiatiefrijke burger de overheid aansprakelijk stellen als deze niet een deel van haar budget wil afstaan?

Voor producten waarvan de waarde niet direct helder is, bestaat naast belastingen nog een alternatief om een geldstroom op gang te brengen, de voordeelaansprakelijkheid. Zeker duurzame initiatieven, van burgers of anderen, hebben vaak gunstige effecten voor de gehele samenleving. Lastig is om iedereen die profiteert te laten meebetalen, omdat niet duidelijk is wie allemaal in welke mate profiteren. Is echter een individuele speler duidelijk aan te wijzen, dan zou deze aansprakelijk gesteld kunnen worden voor een afdracht van het voordeel dat hij geniet. Juridisch is dan sprake van ongerechtvaardigde verrijking.

Van horizontale voordeelaansprakelijkheid is sprake als een initiatiefnemer voordeel uitstrooit over een hoop *free riders* en de grootste profiteurs identificeert en dwingt tot meebetalen. Juridisch bestaat de mogelijkheid in Nederland niet of nauwelijks om iemand aansprakelijk te stellen voor ongerechtvaardigde verrijking, wel in bijvoorbeeld Frankrijk. Naarmate initiatiefnemers in hun streven naar duurzaamheid meer voordelen uitstrooien, wordt voordeelaansprakelijkheid steeds interessanter.
Dit betekent een fundamenteel andere kijk op belastingen en de democratische controle daarop.

In tegenstelling tot zelf belasting heffen kent voordeelaansprakelijkheid geen formele democratische controle. Als er echter sprake is van voordeel, dan zal dat ook zichtbaar zijn voor betrokkenen die je aanspreekt op betaling voor het genoten voordeel. Je zult min of meer gedwongen zijn om hun ook zeggenschap te geven in het product dat je realiseert of de verbetering die je aanbrengt. Is dat democratie?

Conclusie

Het opkomende burgerinitiatief agendeert het belastingstelsel. Vraag is hoe dit stelsel eruit moet zien als de burger steeds meer activiteiten overneemt van de overheid. Zeker nu steeds meer burgers initiatiefrijk zijn en hun buurten versterken, zou er een mogelijkheid moeten zijn om anderen te prikkelen daaraan mee te doen. Het huidige belastingstelsel geeft die prikkel niet en buurtbudgetten doen dit nog te weinig. Eigen belastingheffing, directe betaling en voordeelaansprakelijkheid kunnen alle burgers prikkelen om mee te doen. Het zou interessant zijn om hiermee experimenten te nemen en zo zijn er nog meer alternatieven, zoals:

- Vouchers;
- Een eigen muntsoort om te kunnen betalen voor onderlinge dienstverlening;
- Een tegoed van burgerpunten dat gebruikt kan worden voor verschillende doelen, publieke diensten zoals onderwijs, en dat aangevuld kan worden door te participeren in burgerinitiatief;
- Een wijkaandelenplan voor betrokkenheid;
- De mogelijkheid om bepaalde gemeentelijke lasten te betalen in tijd in plaats van geld.

Misschien is een voorwaarde voor alternatieven voor belastingheffing dat de bestedingsruimte van de burger niet teveel wordt opgeslokt door de huidige belasting. Dat is om te beginnen een pleidooi voor een ander belastingstelsel, maar kan ook het pleidooi zijn voor minder belastingen. Gaan burgers het geld dat zijn dan overhouden, besteden aan de publieke zaak, of aan een vakantie naar de zon? Dat is de eerste vraag waarmee wij aan het einde van dit essay blijven zitten zonder een antwoord te kunnen geven.

De tweede vraag waarmee we blijven zitten, volgt na vergelijking met de waterschappen. Die heffen belastingen en duidelijk is het profijt dat de burger heeft. De democratische controle roept echter problemen op, zeker de waterschapsverkiezingen. Die komen niet van de grond, terwijl van oudsher de directe betrokkenheid van belanghebbenden wel werkt. De directe democratie werkt, net zoals die in wijken en buurten kan werken, maar deze behoeft nog een controle namens de mensen die niet direct participeren. Die controle door een representatief orgaan hapert in het geval van waterschappen. Hoe gaat dat in wijken, moet daar net als in de Rotterdamse deelgemeenten een representatief orgaan komen, of kunnen we dat met een gerust hart gewoon aan de gemeenteraad overlaten?

De waarde(n) van burgerinitiatieven Waarom burgerinitiatieven belangrijk zijn?

Gerard Hendrix

Burgerinitiatieven hebben veel verschijningsvormen. Het gaat bijvoorbeeld om activiteiten die ontstaan doordat mensen zich verzetten tegen een overheid, om het overnemen van een stukje van de taak van de overheid en alles wat daartussen zit. Dus van een actiegroep tegen de aanleg van een slibdepot tot een stichting die subsidies voor rieten daken uitzet en beheert.
Als ik de initiatieven nader bekijk, dan observeer ik het volgende:

- Er is een grote mate van vrijwilligheid wat betreft deelname en uitvoering;
- ze hebben naast een maatschappelijk doel vaak een element van persoonlijk belang;
- ze zijn voor succes vooral afhankelijk van de inzet van mensen;
- het initiatief is soms tijdelijk;
- het gaat vaak om meer dan één specifieke opdracht: je zou kunnen zeggen dat het behoud van of het opknappen van een speeltuin het uiteindelijke doel is, maar het initiatief kent vaak meer én grotere waarden.

Ik wil hieronder ingaan op de waarden van burgerinitiatieven en daarbij voorbeelden uit mijn eigen praktijk gebruiken. De laatste zes jaar ben ik onder andere projectleider geweest van een erfgoedorganisatie van burgers (Stichting IJsselhoeven) die begon met de zorg voor het behoud van boerderijen maar zich ook met niet-fysieke zaken en ruimtelijke kwaliteit is gaan bezighouden.

Er zijn meerdere redenen om burgerinitiatieven toe te juichen of die tenminste toe te staan. Die redenen zijn vanzelfsprekend voor de initiatiefnemers want anders begonnen ze er niet aan, maar ze zijn ook belangrijk in maatschappelijk opzicht.

Ik vat de waarden van burgerinitiatieven samen onder vier thema's: efficiëntie & kosten, maatschappelijke betrokkenheid, bestuurbaarheid en kwaliteit. Aan het einde van dit essay doe ik een suggestie om de impasse waarin gemeenten verkeren ten aanzien van burgerinitiatieven te doorbreken. Dat doe ik aan de hand van een experiment op het gebied van erfgoed.

Efficiëntie en kosten

Een belangrijke reden om burgerinitiatieven serieus en steeds serieuzer te nemen, heeft te maken met overwegingen van efficiency en kosten. Misschien is het nu nog 'aardig' en 'meegenomen' als burgers aan groenbeheer in de wijk doen, in de toekomst is die bijdrage meer dan welkom. Het tweede decennium van de 21ste eeuw zal gekenmerkt worden door een overheid die fors moet bezuinigen om de economische crisis te kunnen 'oplossen'.
Uit kostenoogpunt zijn burgerinitiatieven interessant om een aantal redenen:

- Er zit op burgerinitiatieven doorgaans minder overhead. Het initiatief beheert zich voor het grootste gedeelte zelf.
- Het initiatief is meer toegesneden op de bestaande behoefte. Je mag aannemen dat de initiatiefnemers van een 'Bouwen In Eigen Beheer' project er alles aan zullen doen de kosten zo laag mogelijk te houden want het is in hun eigen belang. De resultaten die behaald worden zullen beter aansluiten bij de behoefte en zullen dus effectiever zijn. Je krijgt meer waar voor je geld.
- Burgerinitiatieven zijn doorgaans vrijwillig. Kosten voor de uitvoering van een opknapbeurt van een volkstuincomplex hoeven niet (in volle omvang) meegenomen te worden. Dat scheelt een slok op een borrel.
- Burgers kunnen soms extra financiële ondersteuning krijgen. Dat is vooral zo als het gaat om geld dat gelabeld is aan burgerparticipatie. Sommige gemeenten en provincies zijn blij als ze geld beschikbaar kunnen stellen aan deze 'iconen' van de democratie, wat burgerinitiatieven in hun ogen zijn. Als burgerinitiatieven geld krijgen voor hun bijdrage aan het publieke domein, gaat er extra (landelijk, provinciaal, particulier) subsidiegeld naar het betreffende gebied. Lagere overheden hebben trouwens zelf meestal niet de mogelijkheid om die fondsen aan te spreken.

- Omdat het over hun eigen leefomgeving gaat, is het gevoel van urgentie, de bevlogenheid, betrokkenheid, daadkracht, ondernemingszin, et cetera van bewoners erg groot. Een club gelijkgestemde burgers kan erg veel bereiken en voor elkaar krijgen. Er ontstaat een bundeling van kennis en ervaring. Bovendien een houding van de schouders eronder, nu de kansen pakken, pragmatisch omgaan met veranderende omstandigheden etc. Dit in tegenstelling tot het trage, vaak onpersoonlijke en rationele opereren van het overheidssysteem. Ik durf de stelling aan dat burgerinitiatieven leiden tot meer resultaat in kortere tijd.

Voor de overheid heeft het benutten van burgerinitiatieven vanuit financieel oogpunt wel consequenties. De overheid zal moeten blijven toezien op aspecten zoals veiligheid en omgevingskwaliteit en op die kostenposten die het eigenbelang misschien laat liggen. De overheid moet voorwaarden stellen en 'piketpaaltjes slaan'.
Verder moet de gemeente de echt moeilijke gevallen voor haar rekening nemen: daar waar maar moeilijk resultaat te behalen is of in het geval van maatschappelijk hardnekkige problemen (drugs, criminaliteit). De maatschappelijke partijen halen namelijk vaak 'de krenten uit de pap'. Het is zuur, de gemeenteambtenaar moet voortdurend de moeilijke zaken opknappen en de vrijwilliger mag mooi weer spelen met geld van de overheid. Zo wordt het in ieder geval vaak gevoeld op het gemeentehuis.

Een laatste kostenaspect dat mij regelmatig ter ore komt, is dat burgerinitiatieven er in financieel opzicht een potje van zouden maken. Absolute onzin. Daar waar sprake is van subsidiegeld zijn de regels eerder onaangenaam strak en ontkomt een organisatie er niet aan om zich terdege te verantwoorden, tot en met een zelfbetaalde accountants-verklaring toe. Ik ben er van overtuigd dat als een gemeente even scherp zou letten op haar eigen giga uitgaven, die gemeente bijna alleen nog maar bezig is met het controleren van haar eigen werk. Dat neemt niet weg dat ook burgerinitiatieven helder moeten zijn in de manier waarop ze gemeenschapsgelden besteden.
Maar alles in verhouding.

Maatschappelijke betrokkenheid

Een tweede belangrijke reden om burgerinitiatieven te ondersteunen is dat ze een uiting zijn van maatschappelijke betrokkenheid. Bewoners van een kleine kern beheren zelf het buurthuis-met-zorgvoorziening of ze leggen ommetjes aan en onderhouden die daarna. Voorbeelden te over.
Maar gaat het burgers bij burgerinitiatieven om de maatschappelijke betrokkenheid of is het in veel gevallen een gezond of minder gezond eigenbelang? Als je vrijwilligers naar hun motivatie zou vragen dan zou je horen: 'Als wij het niet doen, gebeurt het niet'; 'Het is gezellig om zo samen bezig te zijn'; 'Straks ben ik zelf oud, misschien helpt mij dan ook iemand'.

Er is waarschijnlijk sprake van een combinatie van verschillende motieven: een maatschappelijke of zelfs een ideologische betrokkenheid - energieonafhankelijkheid, 'iedereen telt', een nieuwe geldeconomie via LET's, et cetera - maar ook een persoon-lijk belang, of beter gezegd: het betreft lokale en (persoonlijke) maatschappelijke doelen.

Verder blijkt dat de betrokkenheid bij maatschappelijke ontwikkelingen toeneemt door deelname aan dergelijke initiatieven. Mensen ontmoeten elkaar - meestal wel vooral gelijkgestemden - mensen werken meer samen en zien andere en nieuwe noden. Burgerinitiatieven openen mensen de ogen voor hun eigen omgeving.
De publieke ruimte blijkt ineens even belangrijk als het eigen huis! Realiseer je echter wel dat deelname aan burgerinitiatieven pas op gang komt als men er voor open staat, want er is tijd, geld, ervaring en de juiste houding voor nodig. Je mag aannemen dat het welstandsniveau van deelnemers aan burgerinitiatieven doorgaans hoger ligt dan gemiddeld. Bij die groep is ook de maatschappelijke betrokkenheid meestal groter.
De uitdaging bestaat er dus uit om ook andere groepen die zich eerder laten leiden door gevoelens van achterstelling, uitsluiting en angst, te betrekken!

Bestuurbaarheid

Burgerinitiatieven zijn een signaal en een middel om de afstand tussen burgers en overheid te verkleinen. Vanaf de Fortuyn revolte is dat steeds meer een issue geworden. Hoe kun je 'de kloof' verkleinen? De kabinetten Balkenende koesterden het maatschappelijke middenveld - terwijl de banken er met de buit vandoor gingen. Etzioni en Giddens inspireerden de bestuurders. De tendens was om te decentraliseren: 'Decentraal wat kan en centraal wat moet'. Die decentralisatie is niet verder gekomen dan de gemeenten. Daar houdt die op, lijkt het. Decentralisatie naar (groepen) burgers lijkt niet in beeld. Juist de gemeenten die het meest gebaat zijn bij maatschappelijke betrokkenheid ter verlichting van hun taken, lijken er de meeste moeite mee te hebben. Burgerinitiatieven zouden niet democratisch en controleerbaar zijn en ze lopen niet in de pas met gemeentelijk beleid, dat zijn de argumenten die je vaker hoort van gemeentezijde. Maar juist samenwerking met burgerinitiatieven zou de kloof kunnen verkleinen!

Democratische controle wordt vaak als argument gebruikt om zaken niet aan burgerinitiatieven over te laten. Organisaties, zeker in de vorm van een stichting, hebben geen democratisch gelegitimeerde bestaansgrond. In het beste geval doen ze het goed, in het slechtste doen ze maar wat. Een overheid daarentegen moet zich altijd kunnen verantwoorden naar iedereen en gaat uit van het principe van rechtsgelijkheid. Bij burgerinitiatieven verloopt die controle echter anders. Controle heet daar helder-heid en draagvlak. Ik heb al eerder aangegeven dat het in alle redelijkheid helder moet zijn hoe (gemeenschaps-)gelden besteed worden.

Door gemeenschapsgeld beschikbaar te stellen aan burgerinitiatieven geeft de subsidieverlener aan dat het om een gedragen initiatief gaat. Het is de taak van het initiatief zelf om het draagvlak vervolgens te borgen.

Nog een laatste punt. Bewoners organiseren burgerinitiatieven vaak op hun eigen manier omdat ze op willen schieten, kansen willen benutten of niet afhankelijk willen zijn van de overheid. Voor veel overheden is flexibiliteit in de organisatie van een burgerinitiatief een gruwel. Daarbij komt nog het vrijwillige karakter. Het algemene beeld is dat vrijwilligers opstappen wanneer hen dat goeddunkt. Hoewel het overheidsbeleid iedere vier jaar kan veranderen en ambtenaren in de ogen van burgers komen en gaan, lijkt een gemeente toch meer continuïteit te kunnen claimen. Overigens is gebrek aan continuïteit bij burgerinitiatieven soms wel degelijk aan de orde. Bovendien is voor het vergroten van de stabiliteit een zekere mate van institutionalisering nodig. Bij Stichting IJsselhoeven zien we de stichting als een beweging én een onderneming én een organisatie. Dat laatste mag niet de overhand krijgen, want zodra er vooral over vergoedingen gepraat moet worden is het met de vrijwilligheid en dus het initiatief gedaan.

Kwaliteit

Burgerinitiatieven leiden tot slot tot meer kwaliteit. Dat is een laatste reden waarom burgerinitiatieven door overheden serieus genomen zouden moeten worden. Het themanummer van 'Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening' (S+RO 03 2010) dat handelt over we-city - ook hier ruim aandacht voor de bewoners als medeplanners en ontwikkelaars - beschrijft de waarde van lokale initiatieven. Bewoners en gebruikers van een gebied kennen de identiteit van de plek, ze kennen haar geschiedenis. *Tacit knowledge*, in tegenstelling tot formele kennis, zit vaak in de verhalen van mensen over het landschap, erfgoed, de behoeften van mensen en de eigenheid van een gebied. Bovendien weten bewoners hoe de omgeving in elkaar zit en hoe ze die willen hebben. Kwaliteit bereik je dus door te accepteren dat bewoners kennis hebben, maar ook dat die alleen maar tot haar recht kan komen als ook vakmensen worden betrokken. Stichting IJsselhoeven noemt haar eigen kennis 'betrokken deskundigheid'. Ze brengt de *tacit knowledge* in en haalt er andere vakdeskundigheid bij.

Een ander kwaliteitsaspect: burgerinitiatieven zijn vaak veel breder van opzet dan 'sectorale' overheidsprogramma's. Overheden hebben het over integraal werken als iets bijzonders, terwijl burgers hun eigen leefomgeving als vanzelfsprekend 'integraal' benaderen. Je ziet dan ook dat burgerinitiatieven er vaak nog iets bijpakken: beginnen bij het behoud van boerderijen, maar vervolgens ook theater-op-de-deel organiseren omdat dat de betrokkenheid vergroot en weer andere doelgroepen aanspreekt en mobiliseert.

Een experiment

Burgerinitiatieven hebben dus veel voordelen en ze zijn om verschillende redenen van veel waarde. De opdracht aan gemeenten, het eerste overheidsniveau waar burgers mee te maken hebben, zou moeten zijn om daar veel meer gebruik van te maken.
Ik zou, ingegeven door mijn ervaring, willen voorstellen om aan burgers de verantwoordelijkheid voor een stukje overheidstaak te geven, in dit geval het 'herbestemmen van erfgoed'. Dat is een issue dat de komende jaren van grote betekenis wordt. Dat blijkt uit het volgende.
Een van de belangrijkste uitgangspunten van de recente Modernisering Monumentenwet is dat het erfgoedbeleid meer oog moet hebben voor monumenten in/en hun omgeving. Het gaat niet om het object maar om het monument als onderdeel van het geheel, het gebied, de maatschappelijke omgeving. Verder maakt erfgoed deel uit van gebiedsmarketing. Ruhr 2010, de culturele hoofdstad in het Roergebied laat dat in volle omvang zien. Bovendien is herbestemmen van erfgoed hot: geen nieuwe 'uitleglocaties' meer maar gebruik van leegstaande kantoorpanden, oude fabriekspanden, boerderijen als woon- en werklocaties.

Nu het monumentenbeleid dus meer gebiedsgericht moet worden ingevuld, is het een voor de hand liggend experiment om burgerinitiatief op dit gebied mogelijk te maken. De contouren daarvan zien er als volgt uit:

- Geef een groep bewoners - die daar affiniteit mee heeft of er al mee bezig is - de opdracht om in de eigen leefomgeving zoveel mogelijk herbestemming van erfgoed te realiseren als mogelijk is.
- De gemeente geeft de randvoorwaarden aan; bijvoorbeeld de mogelijkheid om x gebouwen te herbestemmen en andere voorwaarden en condities. De opdracht moet eenduidig zijn en er moet eenduidig beleid op dit terrein zijn.
- Er is binnen de gemeente een accounthouder die ruim mandaat en vooral dekking heeft binnen het apparaat. Vertrouwen over en weer is essentieel.
- Afspraken over de financiële transacties zijn essentieel, zoals dat het geval is bij iedere publiek private samenwerking. Het mag geen commerciële projectontwikkeling worden.
- De bewonersgroep is te beschouwen als 'betrokken deskundigen' en ze halen er andere deskundigheid bij op monumentengebied, op het gebied van financiering, juridische aspecten et cetera.

Door op deze manier met erfgoed en monumentenbeleid bezig te zijn wordt optimaal gebruik gemaakt van de kwaliteiten van bewoners: van hun inzet en deskundigheid, betrokkenheid, een gezond eigenbelang, een integrale kijk op zaken en van hun zorg voor de eigen leefomgeving. Betrokken bewoners gaan ervoor en kunnen veel meer dan voor mogelijk wordt gehouden, ook op erfgoedgebied. Daag ze uit.

De Stille Revolutie: Democratie van Onderop[12]

Hendrik Wagenaar

Er is een revolutie gaande in Nederland. Een stille revolutie. Onopgemerkt door de media. Over het hoofd gezien door de officiële politiek. Grotendeels onbegrepen door wetenschappers en professionals. Het is een revolutie in de klassieke betekenis van het woord: gewone mensen die, teleurgesteld, gefrustreerd, aan hun lot overgelaten, zich verzetten tegen het heersende regime en een alternatieve politieke orde proberen te scheppen. In tegenstelling tot de klassieke revoluties van de achttiende en negentiende eeuw worden er geen paleizen en regeringsgebouwen bestormd en hoeven vorsten en regenten niet voor hun leven te vrezen. Het is een zachtaardige, fluwelen revolutie van gewone burgers die in hun eigen omgeving op een andere manier met elkaar collectieve problemen proberen op te lossen. Maar de politieke implicaties zijn in potentie enorm. Niet minder dan een betere, meer effectieve en meer democratische bestuurlijke inrichting van Nederland. Een openbaar bestuur dat, in tegenstelling tot het huidige, is toegerust voor de uitdagingen van de hedendaagse, complexe, geglobaliseerde wereld. Een openbaar bestuur dat het vertrouwen geniet van vele, uiteenlopende groepen in de samenleving. Een openbaar bestuur dat van ons allemaal is. Een paar willekeurige voorbeelden.

[12] Dit essay is onder andere gebaseerd op een samenwerking met Jurgen van der Heijden en op onderzoek samen met Maurice Specht naar burgerparticipatie in drie Europese steden. (H. Wagenaar en M. Specht, Geëngageerd Bewonerschap. Bewonersparticipatie in drie Europese steden, Den haag, Nicis Institute, 2010. Het boekje kan worden gedownload van de Nicis site: http://www.nicis.nl/).

- In de Haagse Schilderswijk slaan twee huisvrouwen en een wijkagent, boos en gefrustreerd vanwege de verloedering en de toenemende misdaad en drugsoverlast in hun wijk, de handen ineen en beginnen het Nachtpreventieproject. Tien jaar later wint het project de landelijke Hein Roethof prijs voor het beste initiatief op het terrein van de misdaadpreventie en wordt het door de gemeente 'geëxporteerd' naar andere Haagse wijken.
- De Overdiepse polder is aangewezen als noodoverloopgebied. De boze en bezorgde bewoners van de achttien boerenbedrijven die in hun voortbestaan bedreigd werden, gaan in overleg en komen met de volgende oplossing: negen bedrijven stoppen, of worden verplaatst, en negen worden op terpen gebouwd.
- De Wet Werk en Bijstand heeft per 1 januari 2004 de Algemene Bijstandswet vervangen. Gemeentes moeten deze wet zelf nader invullen. Een aantal landelijke organisaties zoals Sjakuus, de Sociale Alliantie en de Landelijke Cliëntenraad, hebben daarom een actie opgezet om lokale raden van bijstandscliënten te laten participeren in het gemeentelijke wetgevingsproces. Dat heeft geleid tot directe communicatie tussen gemeenteraden en cliëntenraden. Van interactief beleid naar interactieve wetgeving.
- Een buurtenergiebedrijf is voor 100% in handen van bewoners. De afgelopen jaren zijn er diverse opgekomen, waaronder in Amersfoort en Castricum, zie *www.duurzaamsoesterkwartier.nl* en *www.calorieenergie.nl*. Het tempo waarmee deze twee bedrijven werken, leidt al snel tot veel besparing en op korte termijn tot eerste opwekking. Bovendien wordt sociale winst geboekt vanaf de eerste dag. Duurzaam Soesterkwartier en CALorie hebben zich geheel zelfstandig ontwikkeld en hebben van de gemeente een minimum aan ondersteuning nodig gehad. Daarvoor alleen al is meer sociale cohesie ontstaan dan menig WMO-project ooit voor elkaar krijgt.
- Groepen bewoners van achterstandswijken in meer dan tien Europese steden hebben zich verenigd in R4R-Europe. R4R omschrijft zichzelf als volgt: 'Residents for Regeneration (R4R) is a network of residents who actively deal with renewal issues in their neighbourhood. They share their ideas and expertise they have acquired with their own and other communities.' Met gebruikmaking van goedkope telefoonaanbieders, budget airlines, e-mail en internet, organiseren de bewoners van R4R internationale workshops over uiteenlopende onderwerpen zoals: 'public safety, the integration of ethnic minorities, teamwork with other parties (e.g. municipal administrations, housing corporations), neighbourhood development plans, organizing of urban neighbourhood residents, neighbourhood activities'.

Dit is slechts een kleine greep uit de letterlijk honderden projecten en experimenten waarin burgers het initiatief nemen om een gezamenlijk probleem op te lossen. Deze initiatieven bewegen zich op allerlei terreinen. Niet alleen veiligheid en overlast, maar ook stadsvernieuwing, het verbinden van scholen met welzijn of gezondheidszorg, natuurbehoud, waterbeheer en mobiliteit. Ze hebben gemeen dat ze veelal ontstaan uit onvrede.

Boosheid over een situatie waarin het openbaar bestuur of de politie het erbij laat zitten of op hooghartige, afstandelijke en soms ronduit onverschillige wijze met mensen omgaat. 'In volle colère', zoals een Vlaamse collega het optekende uit de mond van een Antwerpse burgeractivist. Ondanks de woede, ondanks het feit dat ze zich buitengesloten en aan hun lot overgelaten voelen, zien deze burgers desondanks kans om langdurige samenwerkingsrelaties op te zetten met lokale overheden en maatschappelijke actoren zoals woningcorporaties, scholen of bedrijven, en deze vaak jaren lang gaande te houden. Ze leveren daarbij kennis, tijd, menskracht, betrokkenheid, steun en draagvlak. Wat er al doende ontstaat is een nieuwe vorm van democratische participatie, een nieuwe vorm van activerend burgerschap: bestuur door de burger.

Toch is dit alles op het eerste gezicht misschien teleurstellend. Niet bepaald het materiaal voor een politieke omwenteling of een veelbelovende democratische vernieuwing. De officiële politiek, de media en de wetenschap hebben misschien wel gelijk om geen aandacht te schenken aan een paar lokale initiatieven van goedwillende burgers. De Officiële Politiek, waar het gaat om grootscheepse stelselherzieningen, om terrorisme en veiligheid, om de haperende integratie van minderheden, om de afbrokkelende publieke dienstverlening, om de veiligheid van ons voedsel, het broeikaseffect en dreigende mobiliteitsinfarcten, en om de 'echte' bestuurlijke vernieuwing. Daarbij vergeleken zijn het Nachtpreventie project, de Overdiepse polder en de R4R-beweging hooguit interessant voor de lokale pers en de wijkbladen, maar ook niet meer dan dat.

Misschien. Maar laten we de Officiële Politiek en de bovengenoemde burger-initiatieven eens in een breder perspectief plaatsen. Dit is noodzakelijk om het belang en de reikwijdte van deze voorbeelden van burgerparticipatie op hun juiste waarde te kunnen schatten.

Het gaat niet echt goed met het openbaar bestuur in Nederland. Zelfs als we elkaar niet de put in praten, zijn er genoeg signalen die erop wijzen dat politiek en beleid nauwelijks zijn opgewassen tegen de vele problemen en uitdagingen waarvoor ons land zich gesteld ziet. Het vertrouwen in het kabinet en politiek en het openbaar bestuur in het algemeen is op een dieptepunt, zoals cijfers van het CPB sinds jaar en dag laten zien. Afgaande op deze cijfers zijn het vooral de laagopgeleiden in de oude wijken die zich massaal van de politiek afkeren. Wetenschappelijke deskundigen en Adviesorganen zoals de Raad voor het Openbaar Bestuur en de WRR schrijven uitgebreide beschouwingen over het 'democratisch deficit', de 'legitimatiecrisis' en het 'gebrek aan outputlegitimiteit' (de overheid maakt niet waar wat ze belooft). En het blijft niet bij een academische discussie alleen. De enorme winst van de PVV bij de laatste Kamerverkiezingen wordt in binnen- en buitenland gezien als een uiting van diepe onvrede met 'Den Haag'. Vooral dat laatste, het onvermogen om op allerlei terreinen, afdoende, werkbare oplossingen te realiseren breekt de Nederlandse

overheid - overigens op alle niveaus - op. Wat in Den Haag of op het Stadhuis gebeurt, heeft weinig meer te maken met de alledaagse zorgen, worstelingen, ergernissen, wensen en aspiraties van de doorsnee burger.

Beleid is zijn eigen oorzaak, merkte de grote bestuurskundige Aaron Wildavsky ooit op. Wat hij bedoelde was dat veel beleid er vooral is om de negatieve onbedoelde gevolgen en de '*unfinished business*' van voorgaand beleid op te ruimen. Dat was altijd al zo, maar nu meer dan ooit lijkt het. Bijvoorbeeld, met een soevereine onverschilligheid hebben voorgaande kabinetten, maar vooral het kabinet Balkenende 4, allerlei grootschalige maatschappelijke experimenten geïnitieerd, niet gebaseerd op kennis over hoe het er in zo'n sector (publieke omroep, gezondheidszorg, woningbouw, onderwijs) daadwerkelijk aan toe gaat en onvoldoende doordrongen van de onvermijdelijke onbedoelde gevolgen. Dat laatste is een zaak van beleidsimplementatie, en dat is iets voor het anonieme leger van lagere ambtenaren, managers, beleidsadviseurs, en consulenten in de snel uitdijende markt voor dienstverlenende bedrijven in de publieke sector. Dat heet dan, om een andere veel gehoorde slogan van stal te halen, dat iedereen 'zijn verantwoordelijkheid neemt'.

Maar het gaat ook om iets diepergaands dan stelselherzieningen. Het gaat om de spanning tussen het moraliseringoffensief van de regering aan de ene kant ('verantwoordelijkheid', '*normen en waarden*', 'flexibiliteit'), de bedillerige en soms ronduit autoritaire regels en voorschriften op allerlei terrein (identificatieplicht, inkomenseisen aan vestiging, 'gedragscodes'), en het uiteindelijke onvermogen om op die manier daadwerkelijk iets te doen aan bijvoorbeeld veiligheid, leefbaarheid of de problemen in het onderwijs. Deze spanning ontgaat de burger die zijn baan verliest, zijn hypotheek niet meer kan betalen, de jarenlange misère van een van bovenaf opgelegde grootscheepse stadsvernieuwing te verwerken krijgt, of de overlast van jonge Marokkanen moet ondergaan, bepaald niet. Voor hen is de samenleving niet de wonderbare wereldwijde speeltuin met elke dag nieuwe kansen. Zij leven opgesloten in het achterstallig onderhoud van hun vooroorlogse huizen, in moeilijke, onveilige wijken, in de stille armoede van een deeltijdbaan, trachtend een werkbare manier te vinden om met hun Soedanese, Bosnische, Antilliaanse, of Marokkaanse buren om te gaan. Zij zijn, zoals het in het deskundigenjargon heet, de 'globaliseringsverliezers'.

Dit is de directe achtergrond van bovengenoemde voorbeelden van burgerparticipatie. Maar het zou unfair zijn ten aanzien van deze regering - en een onjuist beeld scheppen van burgerparticipatie - om dit als enige aanleiding voor bovengenoemde initiatieven te zien. Er is meer aan de hand. Burgerparticipatie raakt aan een veel bredere, veelomvattendere problematiek. De bekende Duitse socioloog Ulrich Beck heeft zo'n vijftien jaar geleden het begrip *Risicosamenleving* geïntroduceerd. Daarmee bedoelde hij niet dat we in onze samenleving geneigd zijn meer risico's te nemen, maar dat openbaar bestuur en bedrijfsleven onontkoombaar verstrikt zijn geraakt in de negatieve fall out van hun handelen.

Daarbij hoort het bewustzijn dat die neveneffecten grotendeels onvoorspelbaar en daarmee onbeheersbaar zijn. Zij zijn domweg te ingewikkeld en te grillig, en hebben teveel uiteenlopende oorzaken, om er greep op te krijgen. De voorbeelden liggen voor het opscheppen: het verdwijnen van het regenwoud, de steeds weer opduikende epidemieën in de bio-industrie, klimaatverandering, terrorisme en natuurlijk de razendsnel om zich heen grijpende financiële crisis van 2008. Beck's verontrustende inzicht bestond eruit dat de gebruikelijke reactie op beleidsproblemen, namelijk het verwerven van informatie en kennis via wetenschappelijk onderzoek, hier niet langer uitkomst bood. (Economen die de financieel-economische crisis niet zagen aankomen en nu diametraal tegenovergestelde oplossingen aandragen, zijn een eclatant voorbeeld.) Vaak zijn de problemen zo ingewikkeld dat we niet eens weten hoe we ze op een behoorlijke manier moeten omschrijven. De samenleving is op een hartgrondige manier ongekend geraakt.

De *Risicosamenleving* luidde onvermijdelijk een institutionele crisis in. De gebruikelijke instellingen van openbaar bestuur en bedrijfsleven die altijd het vanzelfsprekende voortouw hadden bij de inrichting en ontwikkeling van de samenleving, schoten op fatale wijze tekort. Zoveel technologische en maatschappelijke problemen ontsprongen tussen en op de raakvlakken van de gebruikelijke sectorale instituties, dat daar niet meer tegenop te coördineren viel. Daar komt dan nog eens bij dat zoveel maatschappelijke vraagstukken tegenwoordig een grensoverschrijdend karakter hebben, dat de natiestaat, het vertrouwde domein waarbinnen beleid als vanzelfsprekend geformuleerd en uitgevoerd werd, steeds vaker irrelevant wordt. Eigenlijk valt het de overheid nauwelijks aan te rekenen dat ze geen antwoord heeft op de krachten van de Risicosamenleving. Daarvoor zijn de oorzaken ervan te veelvuldig en te ingewikkeld.

De grote Amerikaanse filosoof John Dewey heeft ooit opgemerkt dat er in tijden van snelle historische ontwikkelingen een discrepantie dreigt te ontstaan tussen de sociale werkelijkheid en de politieke ideeën en instituties waarmee die samenleving bestuurd wordt. Iets dergelijks zien we nu in Nederland. Als gevolg van de bovengenoemde ontwikkelingen is er in het Nederland openbaar bestuur sprake van een drievoudig tekort: een uitvoerings-, een leer- en een legitimiteitstekort. Politieke besluiten worden niet of onvoldoende uitgevoerd, de overheid en politiek staan te ver van de maatschappelijke problemen af om iets te leren, en het is vaak zo onduidelijk wanneer, waar en door wie politieke besluiten daadwerkelijk worden genomen dat de legitimiteit van de gekozen vertegenwoordigers in de lucht komt te hangen. Het is tegen de achtergrond van de Risicosamenleving en dit Drievoudig Tekort dat de werkelijke betekenis van burgerparticipatie duidelijk wordt. Dewey schreef dat waar ideeën en instituties niet meer aansluiten bij de maatschappelijke werkelijkheid, er een vorm van maatschappelijke reconstructie op gang dient te komen. Dit is onzes inziens precies het belang van burgerparticipatie.

De vele initiatieven die we hiervoor aanduidden behelzen niet meer of minder dan een reconstructie - een aanzet weliswaar - van ideeën en werkwijzen op het terrein van openbaar bestuur en de democratische inrichting van de Nederlandse samenleving.

Om dit zichtbaar te maken beschrijven we een aantal kenmerken van bovengenoemde initiatieven tot burgerparticipatie om hun betekenis voor bestuur en democratie te verduidelijken:

1. Burgers dragen daadwerkelijke verantwoordelijkheid voor het ontwerpen en uitvoeren van probleemoplossingen. Dit is bepaald niet vanzelfsprekend. Er wordt in Nederland al twintig jaar lang intensief geëxperimenteerd met interactief beleid,'coproductie' - en tegenwoordig op lokaal niveau burgerparticipatie - maar in de gebruikelijke arrangementen op dit terrein worden burgers weliswaar uitgenodigd om hun mening te geven, maar blijft de regie te allen tijde stevig in handen van het bestuur. Bij burgerbestuur ligt dit anders. De deelnemers aan het Nachtpreventieprojekt bijvoorbeeld hebben ondanks de samenwerking met de wethouder en de subsidies van de gemeente Den Haag, uitvoering en beheer van het project altijd bewust in eigen hand gehouden. Bij het opzetten van buurtenergiebedrijven houden burgers het eigen initiatief evenzeer vast. Waarom is dit belangrijk? In de eerste plaats omdat burgers op die manier in de gelegenheid zijn de problemen in hun omgeving op hun eigen wijze, in hun eigen woorden, onder woorden te brengen. In de meeste inspraakvormen mogen burgers reageren op een versie van het probleem in hun buurt of omgeving die is gefilterd door de ambtelijke molen. Dit houdt onvermijdelijk in dat burgers gedwongen worden te reageren op de manifeste en verborgen aannames van de bestuurlijke probleemformuleringen; aannames die dikwijls weinig te maken hebben met de manier waarop burgers zelf de problemen ervaren. Bovendien hebben we vaak mogen constateren dat burgers verbanden leggen die ambtenaren en professionals ten enenmale ontgaan; verbanden die een andere oplossing van het probleem in kwestie naderbij brengen. Bijvoorbeeld, uit een gesprek met een groep vrouwen in de Rotterdamse wijk Pendrecht over de groepsverkrachtingen die daar in 2004 hebben plaatsgevonden, kwam een opmerkelijk genuanceerd beeld naar voren. Zonder ook maar iets af te doen aan de morele verwerpelijkheid van het gedrag van de daders, hadden de verkrachtingen volgens deze vrouwen, die allemaal zelf in de wijk woonden, te maken met emotionele verwaarlozing van de slachtoffers, ouders die het ouderschap boven het hoofd groeiden, meisjes die daardoor tot 's avonds laat op straat zwierven, de aanwezigheid van spijbelende en zich vervelende hangjongeren, en de geringe aanwezigheid van de politie. Een aantal vrouwen had reeds het initiatief genomen om met de ouders van daders en slachtoffers te spreken over de problemen van ouderschap.

Een tweede gevolg van daadwerkelijke verantwoordelijkheid is dat het burgers in de gelegenheid stelt om oplossingen al doende, met vallen en opstaan, op basis van eigen ervaringen, te ontdekken en aan te passen aan de omstandigheden. Daadwerkelijke verantwoordelijkheid betekent dat burgers, zowel bij het formuleren van problemen als het ontdekken van oplossingen, optimaal gebruik maken van hun ervaringskennis. Ambtenaren en professionals die vaak op veel grotere afstand van het concrete maatschappelijk probleem werken, bezitten die ervaringskennis in veel mindere mate. Daadwerkelijke verantwoordelijkheid betekent ook dat burgers veel dichter op de onvermijdelijke ketens van onbedoelde gevolgen zitten dan bestuurders en professionals. Kortom: daadwerkelijke delegatie van verantwoordelijkheid naar burgers maakt het creatieve potentieel vrij dat besloten ligt in participerende democratie.

2. Burgerparticipatie ontstaat doorgaans uit woede en conflict. Dit betekent niet dat deze initiatieven onder een slecht gesternte in het leven geroepen worden. Integendeel. Het ontstaan uit conflict biedt twee belangrijke voordelen: burgers leren van meet af aan hoe ze moeten omgaan met belangentegenstellingen en ze leren het creatieve potentieel van conflicten te benutten. Burgers die ertoe overgaan om collectieve problemen aan te pakken weten uit eigen ervaring dat ze in een pluralistische samenleving leven. Ze hebben weinig geduld met de retoriek van gelijke kansen en de grote homogene middenklasse. Ze weten uit de eerste hand wat het betekent om achtergesteld te zijn en in een verdeelde samenleving te leven. Ze kennen ook de subtiele en niet zo subtiele invloed van macht en de culturele hegemonie van de media. Via de gespierde taal van lokale politici over hun buurt en 'hun soort mensen', maar ook via de vertekende berichtgeving in de media. Wie machteloos staat moet creatief zijn. Het heeft weinig zin om conflicten en machtstegenstellingen te ontkennen, want deze dringen zich vanzelf aan je op. Veel beter is het om er een overtuigend en creatief antwoord tegenover te stellen. Het resultaat is dat deze burgers een grote ervaring opbouwen in het onderhouden van *partnerships* in situaties van conflict en pluriformiteit.

Uit ons onderzoek bleek dat burgers op een opmerkelijk genuanceerde manier omgaan met conflicten. Zonder illusies over de bereidheid van de andere partij om naar hen te luisteren of hen tegemoet te komen, slaagden ze erin om op een zakelijke, pragmatische wijze hun standpunt over het voetlicht te krijgen. Het bindmiddel waren hoffelijke omgangsvormen. Bewoners zijn ervan doordrongen dat hun gesprekken met gemeentefunctionarissen potentieel conflictueus zijn. De belangen lopen uiteen en het kost, vanuit hun perspectief, dikwijls moeite om overheidsfunctionarissen te overtuigen van de juistheid van hun observaties of standpunten. Conflict is derhalve niet te vermijden, en kan zelfs productief zijn omdat het uitnodigt om de wederzijdse standpunten zo goed mogelijk te formuleren. Voorwaarde is wel dat je je gesprekspartner niet van je vervreemdt door bijvoorbeeld 'op de man te spelen'. De logica van een zakelijke, vriendelijke benadering is gelegen in de continuïteit van de samenwerkingsrelatie en het wederzijdse vertrouwen dat gaandeweg ontstaat. Zoals een van de bewoners het uitdrukt, 'je (moet) altijd oppassen als je vandaag met iemand een conflict hebt, dat je morgen weer met hem samen moet werken'. Goede omgangsvormen leiden tot wederzijds vertrouwen. Maar ook tot het besef dat democratie en conflict hand in hand gaan. En dat je conflict niet vermijdt maar herkent dat het in het oplossen van collectieve problemen een scheppende functie kan vervullen.

3. Burgerinitiatieven komen voort uit concrete problemen in de onmiddellijke leefomgeving. Zoals een van de burgers uit ons onderzoek met enige ironie zegt: 'Het zwerfvuil is onze bindende kracht.' Het is dan ook niet verwonderlijk dat burgers deze problemen met een forse dosis pragmatisme benaderen. Het gaat erom het probleem snel en effectief aan te pakken. Maar wat houdt pragmatisme precies in? Wij ontdekten dat de ogenschijnlijk simpele activiteiten zoals het beleggen van een bewonersoverleg, het uitnodigen van een wethouder of het samenstellen van een zwartboek minimaal vier uiteenlopende probleemoplossingstrategieën omvatten: 1) het vergroten van de kennis en informatie over het probleem, 2) het mobiliseren van uiteenlopende 'middelen', zoals kennis (experts, professionals), politieke steun en de benodigde fondsen, 3) het bij elkaar brengen van verschillende partijen en 4) het transformeren van een probleem in een kans.

In feite zijn dit allemaal strategieën die erop gericht zijn om de complexiteit van de problematiek het hoofd te bieden. Het verzamelen van informatie over de wijk of een probleem zoals zwarte scholen is nog het meest intuïtief inzichtelijk. Wanneer bewoners bijvoorbeeld een zwartboek over de Schilderswijk samenstellen, of de bewoners van een wijk in Deventer externe deskundigen inschakelen om zich te laten informeren over zwarte scholen, verzamelen ze informatie die verspreid over de wijk of buiten de wijk beschikbaar is, bundelen deze en verspreiden deze dan weer onder bewoners, ambtenaren en politici. In feite starten de initiatiefnemers door het publiceren van het zwartboek, of het organiseren van een bijeenkomst over de zwarte school een dialoog met de overige 'stakeholders' in de wijk. Daarmee neemt de collectieve 'intelligentie' van een wijk toe. Er komt een dialoog tussen vaak zeer uiteenlopende groepen op gang. En daardoor ontstaat er overeenstemming onder de deelnemers over de beste manier om naar de problemen in de wijk te kijken, over mogelijkheden en hindernissen, over waar het met de wijk naartoe moet. Er ontstaat een netwerk van participanten waarin ervaringskennis wordt uitgewisseld. Er ontstaat op die manier, van onderop, een vorm van'beleidscoördinatie' waar bestuurders alleen maar van kunnen dromen.

4. Ten slotte, de overheid staat niet buitenspel. Burgerbestuur is gericht op samenwerking. Met bestuurders, ambtenaren en uiteenlopende maatschappelijke partijen. In een recente bijeenkomst van R4R in Birmingham zei een doorgewinterde burgeractiviste het als volgt: 'Als we een ding geleerd hebben is dat we veel sterker zijn als we erin slagen om *partnerships* aan te gaan. Met de gemeente. Met woningcorporaties. En met professionals.' Burgerbestuur en klassieke representatieve democratie vullen elkaar aan. Ervaringen met burgerinitiatieven in de Verenigde Staten, Brazilië en India laten zien dat de overheid inderdaad een belangrijke rol blijft vervullen. Alleen die rol is een andere dan de traditionele, hiërarchische, command and control rol en bestaat vooral uit 1) het verlenen van steun aan lokale actoren, 2) het bewaken van de spelregels van de democratie zoals het afleggen van verantwoording, en 3) het verspreiden van ervaringen en kennis naar andere lokale actoren. Er is dus sprake van een soort 'gecoördineerde autonomie'; niet het domweg decentraliseren van bestuursmacht. Er wordt geen afstand gedaan van de macht en vaardigheden van overheid en bestuur. Echter door deze op andere wijze te richten en in te zetten, draagt de overheid zowel bij aan het (democratische) welslagen van burgerbestuur als aan de institutionele bestendiging ervan.

Er komt natuurlijk enig *wishful thinking* bij kijken om een omwenteling in de vormgeving van onze democratie aan te kondigen. Ondanks de vele interessante en geslaagde initiatieven van burgerparticipatie die we hier beschrijven is het nog lang niet zover. Toch denken we dat deze initiatieven duiden op het soort noodzakelijke maatschappelijke reconstructie waar Dewey voor pleitte. Dit essay heeft tot doel deze reconstructie van de inrichting van onze democratie te beschrijven en te valideren. Om de creativiteit en de democratische vaardigheden die in deze projecten ontstaan zichtbaar te maken. Om gewone burgers te bevrijden van hun stigma dat ze passief zijn, of niet toegerust voor de uitdagingen die de moderne geglobaliseerde samenleving aan ons allen stelt. Om te laten zien dat gewone burgers er wel in slagen om op constructieve wijze met maatschappelijk conflict om te gaan. Er wordt gesuggereerd dat de liberale democratie in de 21e eeuw in een legitimiteitscrisis is beland. Gezien de hardnekkigheid van de discussies over het vertrouwen in het openbaar bestuur en het functioneren van het politieke bestel heeft het er veel van weg dat dat inderdaad zo is. Onzes inziens bevat burgerparticipatie een aantal ingrediënten die het tot een intrigerend en belangwekkend antwoord op deze legitimiteitscrisis maken. Het is aan ons allen om te luisteren. Dat is geen experiment, zoals gevraagd aan de essayisten, maar het wordt dat wel zodra dit luisteren het begin is van de maatschappelijke reconstructie.

Bijlage: over de auteurs en de gemeentesecretarissen

Kristof van Assche is verbonden aan Minnesota State Universities - St Cloud, waar hij lesgeeft over planning, politiek en community development. Hij doet onderzoek naar bestuurlijke vernieuwing en planning in verschillende landen, met een bijzondere interesse voor voormalige Sovjet-gebieden en de Verenigde Staten. Vaak staat de vraag naar de rol van burgers, wetenschappers en het recht centraal.

Rosalie van Dam is onderzoeker bij Alterra, een onderzoeksinstituut dat deel uitmaakt van Wageningen Universiteit en Research Centre. Als bestuurskundig onderzoeker houdt zij zich bezig met de relatie burger-overheid, waarbij ze zich focust op zelforganisatie van (groepen) mensen.

Martijn Duineveld is verbonden als universitair docent aan de Wageningen Universiteit. Hij doet - sterk door Michel Foucault geïnspireerd - onderzoek naar machtsrelaties tussen overheden en burgers in de wereld van de Ruimtelijke Ordening. Hij publiceert regelmatig wetenschappelijke artikelen, essays en columns.

Jurgen van der Heijden werkt als adviseur voor AT Osborne en is verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is co-auteur van 'Help! een burgerinitiatief' en ondersteunt uiteenlopende burgerinitiatieven, waaronder de oprichting van buurtenergiebedrijven. Hij publiceerde onlangs 'Productie door de burger, Democratischer dan volksvertegenwoordiging'.

Gerard Hendrix is actief als adviseur en projectbegeleider in het landelijk gebied. Hij ontwikkelt en begeleidt initiatieven waarbij de betrokkenheid en de inzet van bewoners voor de eigen leefomgeving voorop staan.

Rinske van Noortwijk is mede-oprichter van GreenWish, een organisatie die staat voor een beter klimaat voor maatschappelijk initiatief. Sinds 2003 heeft GreenWish ruim zeshonderd initiatiefnemers ondersteund en diverse overheden geadviseerd bij het faciliteren van burgerinitiatieven.

Birgit Oelkers is adviseur en eigenaar van bureau Plan & Aanpak Zij ondersteunt initiatiefnemers en gemeenten bij nieuwe maatschappelijke initiatieven en het maken van goede matches. Irini Salverda is onderzoeker bij Alterra, het kennisinstituut voor de groene leefomgeving dat onderdeel is van Wageningen Universiteit en Research-centrum. Zij doet onderzoek naar burgerinitiatieven in de groene leefomgeving en naar hun relaties met overheden en andere partijen binnen de governance arena.

Jaap van der Spek is docent Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast werkt hij bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn aandacht gaat uit naar de invloed van (nieuwe) media op de werking van het openbaar bestuur.

Ben Spiering werkt bij Rijkswaterstaat aan verbetering van primaire processen en samenwerking met de markt. Vanaf 2005 doet hij dat als programmamanager van het Partnerprogramma Infrastructuur Management. Daarvoor werkte hij acht jaar aan de introductie van Publiek Private Samenwerking. Hij was auteur en redacteur van de bundel 'Publiek Opdrachtgeverschap: de burger als klant' (2002).

Mathieu Wagemans is stafmedewerker van het Innovatienetwerk en gemeenteraadslid in Leudal.

Hendrik Wagenaar is hoogleraar Town and Regional Planning aan de University of Sheffield.

Ineke van Zanten is mede-oprichter van GreenWish, een organisatie die staat voor een beter klimaat voor maatschappelijk initiatief. Sinds 2003 heeft GreenWish ruim zeshonderd initiatiefnemers ondersteund en diverse overheden geadviseerd bij het faciliteren van burgerinitiatieven.

Gemeentesecretarissen die hebben deelgenomen aan de opening van het project waarvan dit boekje het gevolg is

Berkelland	Antje Dekker
Dordrecht	Maarten Schurink
Hellendoorn	Hans van der Noordt
Schijndel	Willem van Rosmalen
Soest	Age Veenstra
Teylingen	Ria van Rhijn
Texel	Cock van Wijngaarden
Vaals	Hans Rijnders
Wijchen	Jos van der Knaap
Zeist	Ineke Lissenberg