

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Wat kan de overheid doen in de doe-democratie?

In een doe-democratie op wijkniveau zijn ‘buurtbouwers’ en ‘projectentrekkers’ de belangrijkste typen doeners. Uitgebreide procedures, overleg en ‘papierwerk’ helpen hen niet verder; rugdekking of ondersteuning als dat nodig is doen dat wel. Buurtbouwers kunnen door een beschermer in de lokale overheid met een zekere positie uit de wind worden gehouden. Bij projectentrekkers ligt de rugdekking meer op het vlak van empowerment van de initiatiefnemers door een ondersteunende wijkprofessional. Door rekening te houden met wat burgers zelf aangeven te kunnen en te willen, wordt de kans aanzienlijk verkleind dat initiatiefnemers zich óf overvraagd voelen óf het gevoel krijgen dat de professional het initiatief overneemt.

door *Ted van de Wijdeven*

De auteur is als bestuurskundig onderzoeker en docent verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB) van Tilburg University. Hij promoveerde eind 2012 op de studie *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*.

WAAR WE IN DE JAREN ZEVENTIG VERWACHTINGSVOL keken naar de overheid, en in de jaren tachtig en negentig onze blik wendden richting de markt, zijn de ogen nu gericht op de burger. De laatste jaren is actief burgerschap een veelbesproken thema in politiek en media, waarbij de nadruk ligt op een ‘positieve publieke moraal’.¹ Hierbij staan niet de burgerrechten, maar vooral de burgerplichten voorop. Meer in het bijzonder is er veel verwachtingsvolle aandacht vanuit politiek en bestuur voor ‘doeners’ in het publieke domein; voor burgers die initiatief tonen in het aanpakken van – vaak heel concrete – publieke vraagstukken in hun leefomgeving. Denk aan

burgers die samen een pleintje opknappen, zich als ‘taalmaatje’ inzetten, of een zorgcoöperatie voor ouderen oprichten.

Dit appel op burgers om zelf initiatief te nemen en de handen uit de mouwen te steken is te begrijpen in een breder denken en debat over de verhouding overheid-burger,² zoals de afgelopen periode verwoord in bijvoorbeeld het Nederlandse Thorbecke 2.0- en het Britse *Big Society*-gedachtegoed.³ Argumenten hierbij zijn soms van ideële en ideologische aard, maar regelmatig spelen ook praktische bezuinigingsdoelstellingen een rol. Steeds is wel de leidende gedachte dat actief burgerschap belangrijk is, en dat er – meer nog dan tot nu toe het geval is geweest – politieke en beleidsmatige aandacht zou moeten zijn voor het bevorderen van een vitale samenleving waarin burgers zélf zaken (kunnen) oppakken in het publieke domein. Het op een betekenisvolle wijze aansluiten bij en inspelen op actief burgerschap in de samenleving is geen gemakkelijke opgave voor overheden en instanties, zo blijkt in de praktijk.⁴ Een zinvol startpunt is in ieder geval een goed begrip van de expressies en betekenis van ‘doen’ in het publieke domein.

DOE-DEMOCRATIE

De term ‘doe-democratie’ verwijst naar de dominante modus operandi van veel actieve burgers in het publieke domein, namelijk een bijdrage willen leveren aan de publieke zaak door concrete activiteiten, door concreet ‘doen’.

Democratie gaat over de wijze waarop burgers hun samenleving vormgeven. Doorgaans denken we in eerste instantie aan de representatieve democratie, waarbij burgers vertegenwoordigers kiezen die namens hen belangen behartigen en beslissingen nemen. Ook kan worden gedacht aan directere vormen van ‘stemmingendemocratie’, waarbij burgers via bijvoorbeeld referenda keuzes kunnen maken over bepaalde thema’s.⁵ Deze vormen van democratie – gericht op het nemen van min of meer bindende en officiële beslissingen – zijn echter welbeschouwd maar één kant van de zaak. Het vormgeven van de samenleving gebeurt namelijk ook op veel andere plaatsen en manieren, aangedreven door andere mensen. Buurtbewoners die samen een speeltuintje opknappen of een straatfeest organiseren: ook dát is het vormgeven van de samenleving. Daarbij wordt het publieke domein echter niet primair gevormd door kiezen, stemmen of inspreken – als stappen op weg naar officiële beslissingen – maar door concreet handelen en ‘gewoon doen’. Burgerinitiatieven kunnen zo worden beschouwd als een vorm van democratie waarin het doen centraal staat: de doe-democratie. ‘Doen’ is ook een vorm van (mee)bepalen, ook al wordt de beslissing zeker niet altijd schriftelijk gecodificeerd in de vorm van bijvoorbeeld een beschikking, contract of beleidsnotitie.

Dat wil overigens niet zeggen dat er helemaal niet overlegd wordt. Er wordt wel degelijk gepraat rondom de actie; er wordt gereflecteerd, afgewogen, gediscussieerd en gerelateerd, maar dit heeft doorgaans een lichte en informele vorm. In de praktijk zie je dat de doe-democratie ‘gemengd’ of aangevuld wordt met vormen van stemmingen- en overlegdemocratie. Dit is te zien bij bijvoorbeeld het werken met bewonersbudgetten, waar ‘doen’ gecombineerd wordt met wat formelere vormen van buurtoverleg of stemavonden. Burgerinitiatieven zijn op zichzelf overigens geen nieuw fenomeen: Nederland kent een stevige traditie als het gaat om ‘particulier initiatief’, die teruggaat tot in de tijd van de republiek.⁶ Wél nieuw zijn de hedendaagse expressies en de (beleids)context van actief burgerschap.

BUURTBOUWERS EN PROJECTENTREKKERS

Ik zou onderscheid willen maken tussen twee typen actief burgerschap in de doe-democratie op wijkniveau, namelijk het ‘buurtbouwende’ en het ‘projectentrekkende’. Buurtbouwers combineren een gerichtheid op het ‘doen’ – op activiteiten ontplooiën en op ‘de schouders er samen onder zetten’ – met een actieve inzet over een relatief langere periode. Deze buurtbouwers behoren vaak tot de ‘bekende gezichten’ in de lokale gemeenschap – voor zowel de andere burgers als ook de professionals in de wijk, zoals het opbouwwerk of de wijkregisseur. Ook de projectentrekkers zijn georiënteerd op concreet handelen, op ‘doen’, maar zij werken een meer ad hoc, op projectgebonden basis. Doorgaans werken de projectentrekkers binnen een project samen met bijvoorbeeld enkele bureaus, en wanneer het project afgerond is, verschuift de aandacht weer naar andere (privé)zaken. Waar de buurtbouwers ‘de publieke zaak’ doorgaans definiëren in termen van ‘de wijk’ of de lokale gemeenschap, richten de projectentrekkers zich vaker op zaken iets ‘dichter bij huis’ – letterlijk: op de eigen buurt of straat, of figuurlijk: op een thema dat hen persoonlijk aanspreekt. In vergelijking met de initiatieven van buurtbouwers zijn de initiatieven van projectentrekkers vaak een stuk kleinschaliger. Projectentrekkers doen geen grootse of langdurige projecten, want dat zou simpelweg te veel tijd kosten. Het gaat niet zozeer om grote visies of idealen, maar om bescheiden, maar goede ideeën.

Wanneer het de houding van de overheid in relatie tot de doe-democratie betreft, geldt in beginsel: laat doeners vooral doen. Geef sociaal ondernemende burgers voldoende bewegingsruimte. Intensief overleg met veel instanties draagt daar – vanuit het perspectief van de doeners – doorgaans niet aan bij. ‘A little less conversation, a little more action’, is het adagium

van veel doeners. Kortom: als uitgangspunt is enige bestuurlijke en bureaucratistische terughoudendheid en een gepaste afstand dus van belang. Doeners zitten niet te wachten op veel regels, uitgebreide procedures (van ook nog eens verschillende instanties) en onnodig veel overleg en ‘papierwerk’.

Doeners zitten niet te wachten op veel regels, uitgebreide procedures en onnodig veel overleg en ‘papierwerk’

Wel degelijk gelden algemene wetten en regels óók voor doeners (deze zijn er doorgaans niet voor niets), maar in het algemeen geldt dat procedures niet te veel aandacht en energie moeten vragen.

Geldt dan voor (overheids)instanties dat ze zich geheel afzijdig dienen te houden? Nou, niet helemaal: het gaat er vooral om de juiste dingen te doen op de juiste momenten. Dat is niet gemakkelijk: het gaat dan om situationeel handelen, afgestemd op de lokale context, op de betreffende situatie en op de persoon. Als het dit afstemmen op de burger betreft, kan het eerder toegelichte onderscheid tussen buurtbouwers en projectentrekkers overigens wel behulpzaam zijn. Beide typen hebben in de praktijk namelijk behoefte aan een andere vorm van ondersteuning en support vanuit de instanties.

BESCHERMING EN ONDERSTEUNING

De (qua tijd en scope) omvangrijkere initiatieven van de buurtbouwers behoeven soms rugdekking van iemand in de lokale overheid met een zekere positionele macht: een soort mecenas, een beschermer of supporter op gepaste afstand, die door- en voortgang van het proces verzekert en zorgt dat de buurtbouwers zich kunnen focussen op hun initiatief.⁷ De betreffende rugdekker kan achter het initiatief gaan staan als het (in de politiek of in de media) onder vuur ligt, of hij of zij kan een bypass langs de bureaucratie organiseren om de vaart erin te houden (met medewerking van een wethouder kunnen procedures soms sneller gaan dan wellicht gedacht). Soms helpt het ook om de maatschappelijke urgentie die achter het initiatief schuilgaat mede te verwoorden.

Bij de projecten van de projectentrekkers ligt de ‘rugdekking’ meer op het vlak van empowerment van de initiatiefnemers. Het ligt meer in de rede dat dit gebeurt door een ondersteunende (wijk)professional, zoals een opbouwwerker, straatcoach, wijkregisseur, dan door een bestuurder of beleidsmaker. Ondersteunen, niet door het project over te nemen, maar door initiatiefnemers op de juiste momenten vertrouwen te geven in eigen kunnen, ze de weg te wijzen in het voor sommigen nog onoverzichtelijke

oerwoud der instanties en vergunning, of door een goed getimede tip of suggestie. Let wel: in die ondersteuning is het vertrekpunt steeds de beleevingswereld van de burgers of de initiatiefnemers – het gaat steeds om hún idee en de manier waarop zij dat idee graag willen verwezenlijken.

Belangrijk zijn ook aandacht en waardering. Aandacht is een belangrijke brandstof voor veel actieve burgers in het algemeen, en óók voor de ‘doeners’. Het gaat dan om aandacht en waardering voor de initiatieven én voor de inzet; aandacht van de (lokale) media, maar zeker ook (en dat is lichtelijk paradoxaal) van ‘de instituties’: bestuurders, politici, professionals. Een gevoel van waardering is goed voor het moreel van de betrokkenen. Het gaat dan bijvoorbeeld om relatief eenvoudige zaken als een bestuurder die ‘zijn gezicht laat zien’ op een voor burgers betekenisvolle bijeenkomst, of om een persoonlijk e-mailtje wanneer er een succes is behaald door burgers. Gepaste aandacht – op de momenten dat het ertoe doet – is hierbij de kern; in welke vorm de aandacht is gegoten is context- en persoonsgebonden. Hierbij dient te worden aangetekend dat sommige doeners er overigens ook wel aardig bedreven in zijn om de aandacht zelf te regisseren.

DOE-DEMOCRATIE EN DE OVERHEID: REFLECTIE

Dat de doe-democratie wordt omarmd door beleidsmakers en politici is begrijpelijk en verklaarbaar. ‘Doen’ in het publieke domein heeft een positieve en opbouwende connotatie, en in potentie is de doe-democratie ook een energieke aanvulling op de overleg- en stemmingendemocratie.⁸ Daarnaast laten de initiatieven in de doe-democratie een grotere variatie aan mensen zien dan die in de overlegdemocratie, die (ook lokaal) doorgaans nog door hoogopgeleide blanke mannen bevolkt wordt.⁹ Verder is het zo dat veel doeners ook graag willen *meewerken* met instanties, en niet in

*In het hedendaagse Nederland
is ‘zorgen voor’ populairder
dan ‘protesteren tegen’*

eerste instantie uit zijn op *tegenwerken*, en dat in het hedendaagse Nederland ‘zorgen voor’ populairder is dan ‘protesteren tegen’.¹⁰

Er zit ook daadwerkelijk veel energie en creatief, scheppend, potentieel bij de doeners, zoals niet alleen

blijkt uit mijn eigen onderzoek, maar ook uit andere studies naar burgerinitiatieven. Hoewel er geen concrete cijfers beschikbaar zijn over het werkelijk aantal burgerinitiatieven, is het wel duidelijk dat er veel ‘borrelt’ en dat Nederland (nog steeds) een stevig potentieel aan concrete burgerbetrokkenheid heeft. Op plekken waar een tekort wordt ervaren in de leefbaarheid of in het voorzieningenaanbod willen burgers toch (of juist) betrokken zijn bij

hun wijk en zijn zij ook best bereid ‘eigen verantwoordelijkheid’ te nemen en regelmatig ‘hun steentje bij te dragen’ aan de wijkontwikkeling.¹¹ In vergelijking met veel andere westerse landen doet Nederland het wat betreft het aantal vrijwilligers en wat betreft lidmaatschap van een vereniging ook nog steeds erg goed: samen met de Scandinavische landen staat Nederland vaak boven in de ranglijst van vrijwillige inzet.¹² Verder blijkt uit een recente uitgebreide studie van Gabriël van den Brink dat in Nederland het ‘altruïsme nog volop bloeiend is’.¹³ Hoewel Nederlanders het wel lastig vinden om te spreken over het eigen gedrag in termen van grote of hoge idealen, hebben wij die idealen zeker nog wel, en we handelen daar ook vaak naar – bijvoorbeeld door ons als vrijwilliger in te zetten.

Het is echter wel zaak voor overheden om in de actuele zoektocht naar ‘herijking van verantwoordelijkheden’ tussen overheid en burger niet te vervallen in gemakkelijk instrumentalisme: het ‘inzetten’ van burgerinitiatieven voor door de overheid geformuleerde doelen.¹⁴ Een instrumentalistische benadering in het stimuleren en faciliteren van burgerinitiatieven is overigens niet per definitie ongewenst: soms overlappen overheidsdoelen met doelen van burgerinitiatieven, en soms kan door vanuit instrumenteel perspectief licht ‘bijsturen’ van burgerinitiatieven worden voorkomen dat procedurele kaders gaan knellen. Het is belangrijk dat de ondersteuning naast instrumenteel óók persoonlijk is.¹⁵ Neem de initiatiefnemer serieus, en zijn of haar wensen en behoeften; en ondersteun op een persoonlijke (betrokken, niet afstandelijke) wijze. Door af te stemmen op de zaken die bij de initiatiefnemers leven en die hén bezighouden (stel open vragen), wordt ervoor gezorgd dat actieve burgers intrinsiek gemotiveerd blijven.¹⁶ Door in de ondersteuning rekening te houden met wat burgers zélf aangeven te kunnen en te willen, wordt de kans aanzienlijk verkleind dat initiatiefnemers zich óf overvraagd voelen óf het gevoel krijgen dat de professional het initiatief overneemt.

Het betekenisvol en contextgevoelig combineren van (soms) instrumentele ondersteuning en (in ieder geval) persoonlijke afstemming is overigens verre van eenvoudig. Als professional dien je over aardig wat vaardigheden te beschikken – denk aan een sterk empathisch vermogen, een grote interesse in de initiatiefnemers en hun persoonlijke groei, het vermogen te schakelen tussen de leef- en systeemwereld, en het vermogen om soms ook een stevig weerwoord te bieden aan de systeemwereld. Dit is overigens geen pleidooi voor een ‘u vraagt, wij draaien’-houding van professionals of bestuurders richting initiatiefnemers. Het gaat echter wel om een basishouding vanuit de instanties van welwillendheid om mee te denken en om daarvoor ook toegankelijk en benaderbaar te zijn.

ONDERSTEUNEN OP GEPASTE AFSTAND

Al met al is er dus geen duidelijk ‘stappenplan’ op weg naar een vitale doe-democratie. Wél is duidelijk dat een gepaste afstand vanuit de (overheids) instanties een passende grondhouding is. Deze afstand betekent echter niet een afstandelijke houding; het gaat ook om een oprecht geïnteresseerde en bij de burgers betrokken overheid. In het ondersteunen (en dus niet overnemen!) van initiatieven ‘van onderop’ is afstemmen op de initiatiefnemer cruciaal; sluit aan bij wat burgers zélf willen en kunnen.

Noten

- 1 Evelien Tonkens, *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers UvA, 2008.
- 2 Mirjan Oude Vrielink en Imrat Verhoeven, ‘Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid’, *Beleid en Maatschappij* 38 (2011), nr. 4, pp. 377-387.
- 3 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Thorbecke 2.0. Naar een vernieuwde Nederlandse overheid*. Den Haag: VNG, 2010; Jesse Norman, *The Big Society. The anatomy of the new politics*. Buckingham: University of Buckingham Press, 2010; Phillip Blond, *Red Tory. How left and right have broken Britain and how we can fix it*. Londen: Faber and Faber, 2010.
- 4 Visitatiecommissie Wijknaarpak, *Doorzetten en loslaten. Toekomst van de wijknaarpak. Deel 1: Eindrapportage*. Den Haag: Visitatiecommissie Wijknaarpak, 2011.
- 5 Frank Hendriks, *Democratie onder druk. Over de uitdaging van de stemmingdemocratie*. Amsterdam: Van Gennep, 2012.
- 6 James C. Kennedy, *Bezielende verbanden. Gedachten over religie, politiek en maatschappij in het moderne Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker, 2009; Arjan van Dixhoorn, ‘Goed burgerlijk leven in de Nederlandse Republiek’, in: Paul Dekker en Joep de Hart (red.), *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2005, pp. 20-32.
- 7 Zie ook Frank Hendriks en Pieter Tops, *Het sloeg in als een bom. Vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*. Dongen: Pijnenburg, 2002.
- 8 Vgl. Hendriks 2012.
- 9 Ted van de Wijdeven, *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon, 2012.
- 10 Menno Hurenkamp en Evelien Tonkens, *De onbeholpen samenleving. Burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2011.
- 11 Hansje Galesloot, *Dragers & schragers. Sleutelfiguren in de lokale samenleving*. Amsterdam/Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek/Landelijk Centrum Opbouwwerk, 2002; Menno Hurenkamp, Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak, *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam/Nicis Institute, 2006; Hendrik Wagenaar en Maurice Specht, *Geëngageerd bewonerschap. Bewonersparticipatie in drie Europese steden*. Den Haag: Nicis Institute, 2010; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
- 12 Pepijn van Houwelingen, Joep de Hart en Paul Dekker, ‘Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid’, in: Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin en Evert Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland 2011*. Den

- Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2011, pp. 185-207.
- 13 Gabriël van den Brink (red.), *De Lage Landen en het hogere. De betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
- 14 Cok Vrooman, Lonneke van Noije, Jedid-Jah Jonker en Vic Veldheer, 'Responsabele burgers, regisserende overheid', in: Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije en Cok Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: SCP, 2012, pp. 11-31.
- 15 Mirjan Oude Vrielink en Ted van de Wijdeven, 'Ondersteuning in vieren. Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt', *Beleid en Maatschappij* 38 (2011), nr. 4, pp. 438-455.
- 16 Imrat Verhoeven en Marcel Ham, 'Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid', in: Imrat Verhoeven en Marcel Ham (red.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Van Genneep, 2010.