

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

Verbindend(e) netwerken

Beleidsmatige pogingen om de actieve betrokkenheid van burgers te vergroten zijn gericht op het versterken van de hiërarchie, de markt of de 'wij-gemeenschap'. Intussen wordt echter de onoverzichtelijke en onvoorspelbare netwerkkultuur in de samenleving steeds dominanter. Sterk leiderschap, het herstel van het primaat van de politiek, 'waarden en normen', inzetten op klantvriendelijkheid en keuzevrijheid of op sociale cohesie in de buurt, moeten de betrokkenheid van burgers vergroten. Verbinding leggen met bevolgen burgers vraagt echter om een andere aanpak.

door *Annemarth Idenburg*

De auteur is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en was coördinator van het project en de studie *Vertrouwen in burgers*.

MIJN MAN EN MIJN 11-JARIGE ZOON spraken over het uitdijende heelal. 'Eigenlijk is het heel bijzonder', zei mijn man, 'dat iemand zoiets vreemds bedacht heeft: dat alles wat wij nu zien en kennen uit het niets komt.' 'Ja', zei mijn zoon, 'maar het bijzonderste is nog wel dat er toen andere mensen waren die zeiden: "Ja, dat alles uit niets komt is een goed verhaal, dat geloven we wel."' In het rapport *Vertrouwen in burgers* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) staan mooie voorbeelden van mensen die prachtige initiatieven genomen hebben.¹ Geen van deze initiatieven zou een succes geworden zijn als er geen andere mensen geweest waren die zeiden: 'Ja, dat is een goed verhaal, daar doen we aan mee.' Een initiatief, een idee, een argument, moet beleden worden met vele monden, en gedragen door vele handen om verder te kunnen komen.

We kennen de vele verhalen over uitzonderlijke personen die met nieuwe inzichten, inspirerende verhalen en bijzondere inspanningen veel tot stand brachten. Dat er andere mensen waren die hen daarin steunden

wordt vaak als gegeven beschouwd. In de huidige samenleving is die aanwezigheid van een actieve achterban echter niet vanzelfsprekend. Mijn 11-jarige zoon heeft dat heel goed begrepen.

Vertrouwen in burgers gaat over de betrokkenheid van burgers bij de samenleving, bij het publieke domein. Het gaat over de personen die initiatief nemen én over de mensen die hen daarbij steunen. In *Vertrouwen in burgers* worden daarbij drie velden van betrokkenheid onderscheiden. Het eerste veld is *beleidsparticipatie*, waarbij de overheid het initiatief neemt en burgers gevraagd wordt om vooral mee te denken. Het tweede veld, *maatschappelijke participatie*, is voornamelijk het veld van de maatschappelijke organisaties, als uitvoerders van publieke taken. Burgers zijn hier vooral ‘cliënt’ en vrijwilliger. Het derde betrokkenheidsveld is het *maatschappelijk initiatief*, in tijden van bezuiniging de hoop en belofte van de overheid. In feite hebben overheden en maatschappelijke organisaties echter vrij weinig te zeggen over de betrokkenheid op dit veld, zolang althans de initiatieven zich binnen de regels van de rechtsstaat bewegen. De overheid kan taken afstoten, maar kan niet afdwingen dat die taken vervolgens door burgers worden overgenomen, en kan evenmin bepalen hoe dat gebeurt – als dat gebeurt.

De mogelijkheden voor burgers om direct of indirect betrokken te zijn op alle drie de velden zijn de afgelopen decennia enorm toegenomen; toch denkt 71 procent van de Nederlanders in 2011 dat ‘mensen zoals zij’ geen enkele invloed hebben op de regering.² En andersom: wie een beetje rondkijkt moet constateren dat het in Nederland bruist van de betrokken burgers, maar tegelijkertijd vinden politici, beleidsmakers en maatschappelijke organisaties het heel lastig om die burgers te bereiken. Hoe komt dat?

VIER GROEPS-CULTUREN

Lang werd de individualisering aangewezen als de oorzaak voor het verzwakken van het maatschappelijk middenveld. Putnam schetste met de prachtige titel *Bowling alone* een naargeestig toekomstbeeld van een geïndividualiseerde maatschappij.³ De afgelopen jaren krijgt echter een ander verhaal steeds meer navolging. Het is onder andere het verhaal dat Clay Shirky schetst in zijn boek *Here comes everybody*: ‘Ja, het klopt dat de bowlingverenigingen leeglopen, maar er wordt meer gebowld, ook in groepsverband, dan ooit. Het zijn alleen steeds andere groepen.’⁴

Mensen maken steeds meer deel uit van verschillende netwerken. Ook in de geïndividualiseerde samenleving zijn mensen sociale wezens, met idealen en oog voor het grotere geheel. De wijze waarop ze hun betrokkenheid met de samenleving vormgeven is alleen wezenlijk anders dan

voorheen. Het is dit verhaal dat de WRR in *Vertrouwen in burgers* volgt. Het rapport heeft het daarom niet over een geïndividualiseerde samenleving, maar over de vernetwerking van de samenleving.

Wat maakt dat betrokken burgers en betrokken beleidsmakers elkaar zo moeilijk vinden? Steeds vaker wringt de manier waarop overheden en maatschappelijke organisaties willen dat burgers actief betrokken zijn met de wijze waarop burgers feitelijk actief worden. De stelsel- en regelverant-

Steeds vaker wringt de manier waarop overheden en maatschappelijke organisaties willen dat burgers actief betrokken zijn met de wijze waarop burgers feitelijk actief worden

woordelijkheden van overheden en maatschappelijke organisaties botst in toenemende mate met de vaardigheden, mogelijkheden en motivatie van burgers. De manier waarop overheden omgaan met de betrokken burgers botst met de manier waarop burgers hun betrokkenheid vormgeven. De cultuur binnen een groep – ‘de manier waarop we hier dingen doen’ – is een combina-

tie van de informele kant van organisaties en groepen, zoals gemeenschappelijke overtuigingen en waarden en normen, en de meer formele kant, zoals vastgelegd in regels en procedures.

In *Vertrouwen in burgers* schetsen we vier groepsculturen, die in hun ‘pure vorm’ overigens zelden voorkomen: de hiërarchie, de markt, de wij-gemeenschap en het netwerk. *Hiërarchische culturen* kennen heldere verticale relaties. De macht hierbinnen is gebaseerd op sturing van bovenaf, maar de democratische kracht berust op belangenrepresentatie van onderop. Van de top van de hiërarchie wordt verwacht dat die de belangen van de hele organisatie laat meewegen in de besluitvorming. Wat dat betreft sluit de hiërarchie heel mooi aan bij de representatieve democratie. De zwakte van een hiërarchie is echter dat relaties vaak nogal star zijn en dat verbindingen, eenmaal verbroken, niet snel hersteld worden.

De *marktcultuur* gaat uit van individuen die geheel autonoom besluiten nemen. Verbindingen in een markt zijn uitermate flexibel: ze komen gemakkelijk tot stand en worden ook weer eenvoudig verbroken. Dat is zowel de kracht als de zwakte van deze cultuur. We kennen de markt vooral van de uitruil van goederen en diensten, maar een markt hoeft zich daar niet toe te beperken. Directe democratische systemen, zoals referenda, passen er ook heel goed bij.

De *wij-gemeenschap*, in zijn extreemste vorm een commune, is gebaseerd op gemeenschappelijk gedragen waarden en normen. Haar kracht

is de onderlinge betrokkenheid en zorg. Besluitvorming is gebaseerd op consensus. Deliberatieve democratische besluitvorming sluit mooi aan bij deze cultuur. Het nadeel van wij-gemeenschappen is echter dat ze vaak zwak zijn in hun relaties met buitenstaanders. Ze kunnen daardoor geïsoleerd raken en verharderen in hun standpunten.

Wie vanuit dit perspectief kijkt naar de vele pogingen om de betrokkenheid van burgers te vergroten, ziet dat die vaak gericht waren op het versterken van één van de genoemde drie culturen. ‘Sterk leiderschap’, het ‘herstel van het primaat van de politiek’, moet de hiërarchische verbinding gaan herstellen. De marktcultuur moest worden gestimuleerd met de nadruk op het vergroten van de ‘klantvriendelijkheid’ van overheden en maatschappelijke organisaties en op een grotere keuzevrijheid voor burgers, zodat die zich als kritische consumenten konden opstellen. Meer ‘sociale cohesie in de buurt’ en ‘herstel van normen en waarden’ zouden de wij-gemeenschappen moeten versterken.

DE NETWERKCULTUUR

Ondertussen wordt in de samenleving echter de vierde cultuur, de *netwerkcultuur*, steeds dominanter. Netwerken ontstaan rond gemeenschappelijke interesses en belangen, vanuit de erkenning dat de bijdrage van alle betrokkenen bepalend is voor het resultaat. Netwerken missen de heldere hiërarchische verbanden, maar vergis je niet: de verbindingen in netwerken zijn verre van egalitair. Daarom wordt in *Vertrouwen in burgers* ook niet gesproken over de horizontalisering van de maatschappij. De verbindingen in netwerken zijn veel losser dan die in hiërarchieën en wij-gemeenschappen, en minder flexibel dan in markten. En netwerken hebben minder moeite met afwijkende waarden en normen dan wij-gemeenschappen. Mensen kunnen heel verschillende motieven hebben om een bijdrage te leveren aan een initiatief. Ondanks, of beter gezegd, juist dankzij die

Netwerken hebben twee vervelende eigenschappen: ze zijn onoverzichtelijk en onvoorspelbaar

verschillen is het gemeenschappelijk resultaat meer dan de som der delen. De invloed die iemand heeft in een netwerk is niet gebaseerd op wie hij vertegenwoordigt, maar op zijn bijdrage aan het gemeenschappelijke doel. Wie het meeste werk verzet, en helaas ook wie de grootste

mond heeft, heeft de grootste invloed op de uitkomst.

Netwerken zijn geen nieuw fenomeen, maar tot voor kort ging men ervan uit dat netwerksamenwerking alleen werkte binnen kleine lokale

gemeenschappen. Onder andere door de ontwikkelingen in de ICT kunnen netwerken nu echter functioneren op een grotere schaal dan ooit tevoren. Netwerken hebben echter twee heel vervelende eigenschappen: ze zijn onoverzichtelijk en onvoorspelbaar. Ze zijn *onoverzichtelijk* omdat je, zeker als buitenstaander, niet goed kunt zien waar een netwerk begint of eindigt en wie erbinnen de meeste invloed heeft. Voor buitenstaanders zijn netwerken eigenlijk altijd een zootje ongeregeld. Dat is de reden waarom *Vertrouwen in burgers* zoveel belang hecht aan de mensen die de verbindingen maken tussen overheden en samenleving: de wijkcoördinatoren, de wijkagenten, de conciërges. Aan de kant van de burgers zijn het de buurtburgemeesters, de koningin van de wijk; de mensen die iedereen, in de buurt én in het stadhuis, bij zijn of haar voornaam kent: in het rapport noemen we Joke, Toon, Corry en Leo. Mensen die dergelijke ‘tussenfuncties’ bekleden zijn voor beleidsmakers vaak erg lastig – Peeters, Van der Steen en Van Twist hebben het niet voor niets over ‘de logica van het ongepaste’⁵ – maar ze zijn van wezenlijk belang voor de verbinding tussen beleidsmakers en burgers.

De tweede eigenschap van netwerken is dat hun uitkomsten vrijwel altijd *onvoorspelbaar* zijn. In *Vertrouwen in burgers* wordt dat het *veenbrandfenomeen* genoemd: het plotseling opblaaien of doven van een hype. Vaak klinkt dan het verwijt aan politiek en bestuurders ‘dat hadden jullie kunnen weten als je beter je werk gedaan had’. Dat verwijt is begrijpelijk, maar onterecht. Onoverzichtelijkheid en onvoorspelbaarheid zijn precies de kenmerken waar politici, beleidsmakers en bestuurders heel onzeker van worden. Te vaak is het de reflex om nog meer in procedures vast te leggen, maar hiërarchische sturing werkt niet in netwerken. De kans is groot dat het netwerk hierdoor lamgelegd wordt. Voor het eens zo succesvolle burgerinitiatief bestaat, nu het keurig is ingekaderd, nauwelijks nog belangstelling. Of het netwerk gaat om de procedures heen werken, waardoor de onvoorspelbaarheid en onoverzichtelijkheid alleen maar toenemen. Ook ter illustratie van dit effect kan iedere participatieambtenaar putten uit eigen ervaring.

NIEUWE VERBINDINGEN LIGGEN

Hoe kunnen beleidsmakers nieuwe verbindingen leggen met de bevlogen burgers van nu? In het rapport doet de wrv vier aanbevelingen:

1. *Creëer tegenspel*. Burgers moeten beschikken over goede informatie om initiatieven te kunnen starten en beleidsmakers moeten weten wat burgers beweegt om hen te kunnen betrekken. Er valt hier nog veel te verbeteren, zowel ten aanzien van het vergroten van de toegang tot informatie voor burgers, als ten aanzien van de manier waarop beleidsmakers zich over hen laten informeren. De deskundigheid van burgers en hun bereidheid om mee

te werken aan oplossingen, zijn vaak veel groter dan beleidsmakers denken. Maar ze willen dan wel dat hun inzet serieus genomen wordt.

2. *Vergroot alledaagse invloed.* Netwerken ontstaan rond gemeenschappelijk gedeelde interesses en belangen. Veel winst is te behalen als deze ook institutioneel ondersteund worden. Deel publiek ‘eigendom’ in maatschappen; geef burgers ‘the right to challenge’ als ze menen dat ze bepaalde taken zoals de groenvoorziening in eigen beheer kunnen uitvoeren. Er zijn vele manieren waarop burgers ondersteund kunnen worden om een collectief tot stand te brengen. Zo zijn er verschillende gemeentes waar burgers het beheer van dorps- en buurthuizen van de overheid overnemen.

3. *Stimuleer maatschappelijk verkeer.* Veel initiatieven ontstaan uit toevallige ontmoetingen. Veilige openbare ruimtes in de wijk, in buurthuizen, op pleinen, bij sportclubs, maar ook veilige virtuele openbare ruimtes, zoals internetfora en social media, zijn een voorwaarde voor dergelijke ontmoetingen. Hier ligt een belangrijke taak voor overheden. Soms hebben burgers door uiteenlopende oorzaken extra hulp nodig om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Dan is het heel belangrijk dat de ‘verbinders’, zoals we die eerder noemden, de ruimte krijgen om dat te doen wat nodig is, ook als dat niet van tevoren in protocollen is vastgelegd.

4. *Bouw steunpilaren.* Als laatste is het belangrijk dat beleidsmakers beseffen dat ze de verbinding met burgers niet helemaal zelf hoeven te leggen, maar dat er vele spelers zijn op het maatschappelijk middenveld die daar een rol bij kunnen spelen. Ze hoeven niet alleen een beroep te doen op ‘oude bekenden’, maar kunnen juist ook openstaan voor de vele nieuwe maatschappelijke actiegroepen, ondernemers en initiatiefnemers die in Nederland actief zijn.

Voor het project *Vertrouwen in burgers* hebben we allerlei prachtige initiatieven gezien. Soms kwamen ze voort uit verontwaardiging of frustratie, maar vanuit de meeste initiatiefnemers, beleidsmakers én burgers, werden gedreven door een idee, een wens of een verlangen om te komen tot iets wat beter was dan daarvoor. Zelden was er een van A tot Z uitgewerkt projectplan. Eigenlijk begon ieder initiatief met een nieuw inzicht, een kleine ‘big bang’. Vervolgens dijde dat idee langzaam uit, werd concreter en kreeg massa. Er kwamen mensen bij, met weer andere eigen ideeën, ervaringen en netwerken; mensen die de vorm en richting van het initiatief beïnvloedden. De uitkomst was eigenlijk altijd anders dan de eerste initiatiefnemers voor ogen hadden, maar het resultaat was, in heel veel gevallen, een verhaal waar mensen zich mee wilden verbinden – een verhaal waarvan mensen zeiden: ‘Kijk, dat is een goed verhaal, daar doe ik aan mee.’

Noten

- 1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012.
- 2 WRR 2012.
- 3 Robert D. Putnam, *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
- 4 Clay Shirky, *Here comes everybody. How change happens when people come together*. Londen: Penguin, 2008.
- 5 Rik Peeters, Martijn van der Steen en Mark van Twist, *De logica van het ongepaste. Over de professionaliteit van wijkmanagers in de onvolkomen organisatie*. Den Haag: NSOB, 2010.