



TOM VAN OOSTERHOUT, JUDITH VAN DER VEER
EN HANS BOSSELAAR

Gepaste afstand gewenst. Over de relatie tussen overheid en burgerinitiatief

Burgerinitiatieven staan door ‘Operatie 3D’ van het kabinet volop in de schijnwerpers. Lokale overheden, maatschappelijke organisaties en aanbieders van voorzieningen bereiden zich voor op de drie grote hervormingen in het sociale domein (werk en inkomen, zorg en jeugd). ‘Eigen kracht’ is daarbij één van de leidende principes. ‘Burgers zijn samen met hun netwerk in de eerste plaats zelf verantwoordelijk’, schrijft minister Plasterk aan de Tweede Kamer in een decentralisatiebrief.¹ Eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en opkomen voor de zwakkeren in de samenleving maken onderdeel uit van de beoogde omslag naar de participatiesamenleving. Burgerinitiatieven zijn van oudsher de sprekende voorbeelden van participatie. Daarom zijn de verwachtingen over de rol van burgerinitiatieven bij die hervormingen zo hoog gespannen. In deze initiatieven helpen mensen elkaar en lossen ze samen hun problemen op.

Maar zijn die hooggespannen verwachtingen terecht? Lopen bestuurders niet het risico met hun geknuffel afbreuk te doen aan de spontaniteit, gedrevenheid en betrokkenheid die voor burgerinitiatieven zo karakteristiek zijn? Vraagt de opkomst van burgerinitiatieven meer ruimte van en een andere rol voor de gekozen volksvertegenwoordiging en van het daarmee verbonden overheidsbestuur?

De stelling die wij verdedigen, is dat burgerinitiatief en de (lokale) volksvertegenwoordigers gepaste afstand moeten bewaren. Erkennen en waarderen van burgerinitiatieven is goed, maar te veel geknuffel kan de spontaniteit, gedrevenheid en betrokkenheid van de deelnemers doodslaan. De maatschappelijke rol van overheid en burger is fundamenteel verschillend. Bij burgerinitiatieven gaat het volgens de minister-president om de individuele en groepsgewijze inrichting van het leven zoals mensen dat zelf willen, de overheid is het primair te doen om de aanpak van ‘maatschappelijke noden’.²

Wat zijn burgerinitiatieven?

De mooiste en eenvoudigste omschrijving van burgerinitiatief hebben wij gevonden bij Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak (2006: 7): ‘initiatieven van groepjes burgers die de handen ineenslaan en samen [iets doen]’.³ Zij concluderen hierover: ‘Het zijn er duizenden, maar misschien wel meer.’ Dat het er inderdaad meer dan duizenden zijn, leiden Hurenkamp en Tonkens (2011) af uit de inventarisatie die zij hebben gemaakt in het dorpje Smilde (4500 inwo-



ners) in de provincie Drenthe. Die inventarisatie leverde 70 kleine burgerinitiatieven op waar minder dan 20 mensen aan deelnemen. Voor Nederland als geheel schatten zij dat er 'ergens tussen 200.000 en 300.000 van dit soort' kleinschalige burgerinitiatieven zijn (Hurenkamp en Tonkens, 2011: 43). Uit een onderzoek in Rotterdam bleek dat in iedere deelgemeente meer dan 200 'burgerpraktijken' werden geteld (Schinkel, Van Houdt en Dekker, 2010).

De aanhang (het aantal leden dan wel donateurs) van maatschappelijke organisaties (met meer dan 50.000 leden) over de periode 1980-2006 is gestegen met 40 procent (Dekker, 2009: 85). Dit is een opvallende groei, omdat het aantal inwoners in Nederland in dezelfde periode met net iets meer dan 16 procent is gegroeid (CBS Statline; zie ook Van Houwelingen, Boele en Dekker, 2014: 58). Het ledenaantal van burgerinitiatieven was in 1980 bij elkaar opgeteld iets meer dan 28 miljoen en in 2006 iets meer dan 35 miljoen (+ 25 procent). In internationale vergelijkingen staat Nederland met het aantal vrijwilligers al jaren in de top 3 met ongeveer 40 procent (GHK, 2010).⁴ Collectieve inzet van burgers kent een zeer brede en diverse verschijningsvorm, zoveel is zeker: van zorg voor elkaar en burgerkracht-praktijken tot delen van bezit en collectieve inkoop. De ene keer bevinden burgerinitiatieven zich in het sociale domein van de buurt of de wijk. De andere keer dragen ze rechtstreeks bij aan collectieve, publieke belangen.

Eenzelfde diversiteit zijn we zelf ook tegengekomen toen we begin 2014 aan de deelnemers aan ons Kennisatelier⁵ vroegen om voorbeelden te geven van burgerinitiatieven. Dat leverde een breed scala aan activiteiten op, zoals jongeren die hun eigen rockconcert organiseren (gemeente Purmerend) tot vrijwilligers die twee keer per week voor bejaarden koken (gemeente Peel en Maas) en van het beheer van een multifunctionele leeszaal (gemeente Rotterdam) tot een zorgcoöperatie (Loppersum).

Waarom zijn er burgerinitiatieven?

De conclusie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat Nederlanders zich 'graag en massaal' organiseren in burgerinitiatieven, lijkt al met al meer dan terecht (Van den Berg en De Hart, 2008: 11). Maar waarom? In het voorbijgaan aan historische achtergronden (zie bijvoorbeeld Buys, 2009; De Swaan, 2004) zijn er vermoedelijk drie factoren die een gunstige context scheppen voor de ontwikkeling van burgerinitiatieven. De eerste is de persoonlijke behoefte van burgers om samen met anderen 'het goede te doen' (Buys, 2009). De aantrekkingskracht van het hedendaagse engagement, door het informele karakter en de binding met de individuele levenssfeer, is de tweede factor (Hustinx, 2009). Beide factoren staan onder krachtige invloed van de derde factor: de mogelijkheden die worden geboden met de educatieve, culturele en sociale voorzieningen van de (verzorgings)staat (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 2006). Dat de staat onderwijs verplicht heeft voorge-



schreven, heeft mede bijgedragen aan de emancipatie van burgers tot zelfstandige en verstandige mensen. En geëmancipeerde burgers nemen graag het heft in eigen hand.

De aantrekkingskracht van burgerinitiatieven is groot om veel verschillende redenen: ze compenseren voor menselijke ‘zwakheden’ (zoals luiheid en verveling), ze vervullen de behoefte aan gezelligheid, ze scheppen de mogelijkheid tot *bridging* en *bonding*⁶ (mensen leggen en onderhouden graag sociale contacten) en deelname werkt als een terugkoppelingsmechanisme op het eigen sociaal en maatschappelijk functioneren. Dat wil zeggen dat intensieve sociale contacten ons leren hoe ons te gedragen in het bijzijn van anderen en die contacten zorgen voor uitwisseling van allerlei voor het sociaal en maatschappelijk functioneren relevante informatie. Burgerinitiatieven bieden, zoals gezegd, de mogelijkheid om het goede te doen. Ze bieden de deelnemers de kans om met elkaar op betekenisvolle wijze iets moois tot stand te brengen.

Mensen moeten zich ook heel persoonlijk aangetrokken voelen tot deelname aan een burgerinitiatief. Er zijn verschillende factoren die daaraan meewerken. Zoals gevoelens van onzekerheid die onlosmakelijk met het levenslot samenhangen (in de vorm van bezorgdheid voor ziekte of ongeval), normen en waarden (ledigheid is des duivels oorkussen, burgerplicht), de behoefte aan sociaal contact natuurlijk en het goede willen doen, eigenwaarde en zelfontplooiing, de wens om maatschappelijke problemen op te lossen (sociale betrokkenheid), positieve verwachtingen over het initiatief en persoonlijk plezier en verondersteld nut. Maar ook heel praktisch, veel dingen kun je gewoonweg niet alleen doen: ‘In je eentje voetballen, is lang zo gezellig niet.’

Dat er persoonlijke motieven in het spel zijn, helpt begrijpen dat het percentage Nederlanders dat vrijwilligerswerk doet een opvallend stabiel patroon laat zien (Dekker, 1999). Maar er is de afgelopen jaren wel iets veranderd. Het lijkt erop dat mensen in deze tijd op zoek zijn naar nieuwe manieren om met elkaar om te gaan. Meer zorg voor elkaar, burgerkracht-praktijken, delen van bezit, collectieve inkoop van energie e.d. Voor deze ontwikkelingen zijn verschillende verklaringen in omloop. Mensen zouden zoeken naar alternatieven voor de dominante neoliberale waarden zoals individualisme en materiële welvaart (zie bijvoorbeeld Tonkens, 2006; Trommel, 2009, 2013). Tegelijkertijd lijkt het erop dat die waarden juist ook bij kunnen dragen aan deze zoektocht. Per slot van rekening kunnen inkoopcollectieven ook financiële voordelen opleveren en nieuwe sociale verbanden scheppen. Een andere verklaring verwijst naar de al gememoreerde emancipatie van de burger, die door een hogere opleiding en meer welvaart de behoefte heeft om het heft meer in eigen hand te nemen. De talloze zorgcoöperaties die in Nederland ontstaan, zouden daarvan het bewijs zijn (Boekholdt en Van Oosterhout, 2013). Het is echter ook zeer wel mogelijk dat het overheidsbeleid, in het bijzonder de versobering van publieke voorzieningen in de sferen van arbeid, zorg en welzijn als gevolg van besparin-

gen, de druk zo hoog opvoert dat burgers geen andere keuze hebben dan voor zichzelf te gaan zorgen.

Responsabilisering

De vraag naar de betekenis van burgerinitiatieven en de motieven waarom burgers eraan deelnemen, is voor (lokale) overheidsbesturen en beleidsmakers urgent en actueel. Omdat ze door de huidige decentralisatiegolf met minder geld een groeiende verantwoordelijkheid en bijpassend takenpakket krijgen, moeten zij naar verwachting een groter beroep doen op de vrijwillige inzet en de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Zeker omdat de decentralisaties gepaard gaan met de beleidsopdracht van responsabilisering: probeer mensen meer verantwoordelijkheidsbesef jegens medeburgers en het algemeen belang bij te brengen. Waar de traditionele verzorgingsstaat aan burgers louter vroeg om premies en belastingen af te dragen, in ruil voor de waarborg van overheidssteun in geval van ziekte of werkloosheid, wordt hen tegenwoordig om een actieve bijdrage gevraagd. Burgers worden geacht mee te denken en mee te werken aan het realiseren van beleidsdoelen. Het lijkt erop dat het ‘sociaal contract’ tussen burger en overheid uit de klassieke verzorgingsstaat toe is aan herijking (Ossewaarde, 2006). Margo Trappenburg (2009) spreekt in dit verband over een transformatie van passieve naar ‘actieve solidariteit’: burgers worden direct aangesproken op hun bijdrage aan de participatie van medemensen die dat niet op eigen kracht kunnen.

Diverse auteurs wijzen er echter op dat de overheid er regelmatig voor kiest om een grotere eigen verantwoordelijkheid aan te jagen door krampachtig de grip te vergroten op het handelen van individuele burgers. Zij spreken van responsabilisering als beleidsreflex om de traditioneel hoog gewaardeerde waarden van ons publieke stelsel in stand te houden. Trommel (2009) noemt dit ‘gulzig bestuur’.⁷ Deze beleidsreflex is verklaarbaar, want het stimuleren van burgers tot meer eigen verantwoordelijkheid en ‘actieve solidariteit’ is niet eenvoudig. Er liggen al snel de nodige beren op de weg. Op de eerste plaats blijken burgers gehecht aan de ‘klassieke collectieve waarden’, zoals binding, loyaliteit en sociale cohesie. Die krijgen in de moderne verzorgingsstaat onder andere vorm in zulke uitgebreide voorzieningen als welzijn, onderwijs, inkomenshandhaving en gezondheidszorg (De Beer en Koster, 2009; Lems, 2004; Den Ridder en Dekker, 2012; De Swaan, 2004). Voor veel burgers is juist de overheid verantwoordelijk voor de bescherming van de zwakkeren in de samenleving en moet de overheid maatschappelijke ongelijkheid en chaos voorkomen (Dekker en Den Ridder, 2013).

Een tweede verklarende factor is dat er veelal van wordt uitgegaan dat de overheid zich, als hoeder van die ‘klassieke collectieve waarden’ en beheerder van al die collectieve voorzieningen, houdt aan de bij deze waarden en voorzieningen passende normen. Zo moet ze boven de partijen staan en iedereen gelijk behandelen. Burgerinitiatieven vereisen echter ruimte voor diversiteit, want ze



sluiten niet altijd aan bij ‘bestaande institutionele regels en professionele conventies’ (Trommel, 2014: 79). Daar komt bij dat het de vraag is, en dat is het derde probleem, of burgers wel in staat zijn om meer te participeren en meer verantwoordelijkheid te nemen. Ze hebben daar waarschijnlijk helemaal de ‘ruimte’ niet voor. De participatiegraad in Nederland is al bijzonder hoog (Van den Berg en De Hart, 2008; Dekker, 2009; GHK, 2010).

Of de ‘gulzige’ beleidsreflex nodig is, is dus maar de vraag. Burgerinitiatieven stonden immers aan de basis van de verzorgingsstaat (De Moor, 2008, 2013; De Swaan, 2004). Zij hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de ‘klassieke collectieve waarden’, die tegenwoordig op zo veel steun onder de bevolking kunnen rekenen en die dus ook stevig zijn verankerd in burgerinitiatieven.

Betrokkenheid op afstand

Vanwege hun historische verbondenheid met de verzorgingsstaat zouden burgerinitiatieven weleens de aanknopingspunten kunnen bieden om de beoogde omslag naar de participatiesamenleving mogelijk te maken. Ze zijn de voedingsbodem voor nieuwe werkbare en duurzame alternatieven ‘waarin nieuwe verhoudingen zich ontwikkelen tussen overheid, particulier initiatief, maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven en waarin zelfbestemming [...] een vooropgezet doel is’. (Allegro en Tielen, 2009: 4). Dat vraagt om een gezamenlijke zoektocht. Als volksvertegenwoordigers, bestuurders en beleidsmakers beseffen dat ze veel kunnen leren van de wijze waarop burgers zoeken naar alternatieven voor de (steeds verder versoberende) verzorgingsstaat en hoe zij zich inzetten voor elkaar, lijkt toenadering kansrijker. Een eerste benodigde is dan dat volksvertegenwoordigers, bestuurders en beleidsmakers beter begrijpen welke rol burgerinitiatieven voor de deelnemers spelen. Begrip van de intenties en motieven van burgers lijkt ons een essentiële voorwaarde om samen te kunnen werken aan de nieuwe collectieve waarden van participatie, meer eigen verantwoordelijkheid en ‘actieve solidariteit’. In eerste instantie om de initiatieven op hun (publieke) waarde te kunnen schatten en ervan te leren.

Ons pleidooi voor ‘elkaar leren begrijpen’ en ‘begrip voor elkaar’ is wel vaker te horen. Volksvertegenwoordigers moeten naar buiten, weten wat er leeft. Een minder vaak gehoord pleidooi is dat zij gepaste afstand moeten bewaren. Volksvertegenwoordigers en burgers hebben wezenlijk andere rollen. Volksvertegenwoordigers representeren alle burgers, terwijl burgerinitiatieven zich per definitie inzetten voor deelbelangen. Juist vanuit die verschillende rollen kunnen ze elkaar versterken. Waar nodig kan de overheid de initiatieven een duwtje in de rug of met de schouder geven, wat afremmen of aanvullen. Daarna moeten overheid en burgerinitiatieven weer uit elkaar gaan. Deze gepaste afstand is van groot belang voor zowel de toekomst van de (lokale) democratie als de toekomst van de verzorgingsstaat, waarin eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid en opkomen voor de zwakkeren in de samenleving centraal staan.

LITERATUUR

- Allegro, J. & G. Tielen (2009), *Innovatieve woonzorgvormen op basis van vraagsturing. Verslag vooronderzoek*, Bilthoven: ILC Zorg voor Later.
- Beer, P. de & F. Koster (2009), *Sticking Together or Falling Apart. Solidarity in an Era of Individualization and Globalization*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Berg, E. van den & J. de Hart (2008), *Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*, Den Haag: SCP.
- Boekholdt, M. & T. van Oosterhout (2013), Het nieuwe speelveld van de zorg. In: *Tijdschrift voor Gerontologie en Geriatrie*, 44, 4, p. 184-189.
- Buys, G. (2009), Civil society. De herontdekking van de vrije associaties. In: Buys, G., P. Dekker en M. Hooghe (red.), *Civil society. Tussen oud en nieuw*, Amsterdam: Aksant, p. 21-43.
- Dekker, P. (1999), *Vrijwilligerswerk vergeleken: Nederland in internationaal en historisch perspectief*, Den Haag: SCP.
- Dekker, P. (2009), De civil society vergeleken. In: *Civil society. Tussen oud en nieuw*, Amsterdam: Aksant, p. 73-93.
- Dekker, P. & J. den Ridder (2013), Meer eigen verantwoordelijkheid in de publieke opinie. Wat willen Nederlanders? In: Kampen, T., I. Verhoeven & L. Verplanke (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: Van Gennep, p. 41-60.
- GHK (2010), *Volunteering in the European Union*, Brussel: GHK.
- Houwelingen, P. van, A. Boele & P. Dekker (2014), *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, Den Haag: SCP.
- Hurenkamp, M. & E. Tonkens (2011), *De onbeholpen samenleving. Burgerschap aan het begin van de 21^e eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens & J.W. Duyvendak (2006), *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Den Haag: NICIS.
- Hustinx, L. (2009), De individualisering van het vrijwillig engagement. In: Buys, G., P. Dekker, P. & M. Hooghe (red.), *Civil society. Tussen oud en nieuw*, Amsterdam: Aksant, p. 211-224.
- Lems, S. (2004), *Zorg voor later. Een zorg voor nu?*, Amsterdam: TNS NIPO.
- Moor, T. de (2008), The Silent Revolution: A New Perspective on the Emergence of Commons, Guilds, and Other Forms of Corporate Collective Action in Western Europe. In: *International Review of Social History*, 53, 179-212. DOI: 10.1017/S0020859008003660.
- Moor, T. de (2013), De herontdekking van het Collectief. In: *Samenleving en politiek: tijdschrift voor een democratisch socialisme (Sampol)*, 20, 4, p. 29-38.
- Ossewaarde, R. (2006), *Eigen verantwoordelijkheid: bevrijding of beheersing?*, Amsterdam: SWP.
- Putnam, R. (1995), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster Ltd.



- Ridder, J. den & P. Dekker (2012), De publieke opinie over eigenverantwoordelijkheid. In: Veldheer, V., J.-J. Jonker, L. van Noije & C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Sociaal en Cultureel Rapport 2012, Den Haag: SCP, p. 277-302.
- Schinkel, W., F. van Houdt & R. Dekker (2010), *Burgerschapsbriefing. Verbindend burgerschap 4*, Rotterdam: EUR.
- Swaan, A. de (2004), *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Tonkens, E. (2006), *De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluri-forme, dynamische samenleving*, Amsterdam: Vossiuspers UvA.
- Trappenburg, M. (2009), *Actieve solidariteit*, Amsterdam: Vossiuspers.
- Trommel, W. (2009), *Gulzig bestuur*, Den Haag: Lemma.
- Trommel, W. (2013), The Birth of the Crafting Community. In: Bannink, D., H. Bosselaar & W. Trommel (red.), *Crafting Local Welfare Landscapes*, Den Haag: Eleven International Publishing, p. 157-171.
- Trommel, W. (2014), De maatschappij is sterker dan de decentralisatie, gelukkig. In: *S&D*, 71, 3, p. 75-85.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2006), *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Den Haag: WRR.

NOTEN

- 1 Kamerbrief, 19 februari 2013.
- 2 Kamerbrief, 7 april 2014.
- 3 Burgerinitiatieven zijn daarmee meeromvattend dan het recht van burgers om via een petitie een onderwerp op de agenda van de volksvertegenwoordiging te zetten (artikel 132a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer).
- 4 Het CBS verzamelt jaarlijks cijfers over de deelname aan vrijwilligerswerk en verenigingen. Over 2013 nam in Nederland 49 procent van het aantal mannen en vrouwen van 15 jaar en ouder deel aan vrijwilligerswerk.
- 5 Het 'atelier' is een werkplaats waar kennisprojecten worden ontwikkeld en uitgevoerd door professionals uit het sociaal domein, deelnemers van burgerinitiatieven en de wetenschap. Zie voor meer informatie over het kennisatelier en het daaraan gelieerde onderzoek de website www.lokaal15.nl.
- 6 Dit zijn begrippen afkomstig van Putnam (1995). Bonding betekent het behoren tot een groep of het hebben van sociale contacten, bridging betekent het hebben van sociale contacten met andere groepen, bijvoorbeeld tussen allochtonen en autochtonen.
- 7 Trommel (2009) betoogt dat het verzorgingsstaatideaal steun verliest, de overheid tegelijkertijd aan gezag inboet en de individualistische burger steeds minder bereid is bij te dragen aan gemeenschapsbelangen. In een soort kramp probeert de 'gulzige' overheid dicht op de burger te kruipen (zelfs achter de voordeur) en deze in te schakelen bij en verantwoordelijk te maken voor het conserveren van traditionele publieke taken en waarden (responsabilisering).