



Burgermacht op eigen kracht?

Een brede verkenning van ontwikkelingen
in burgerparticipatie



Burgermacht op eigen kracht?

Burgermacht op eigen kracht?

Een brede verkenning van ontwikkelingen in
burgerparticipatie

Pepijn van Houwelingen
Anita Boele
Paul Dekker

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, maart 2014

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2014

SCP-publicatie 2014-7

Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag

Figuren: Mantext, Moerkapelle

Vertaling samenvatting: Julian Ross, Carlisle, Engeland

Omslagontwerp: bureau StijlZorg, Utrecht

Omslagfoto's: Evelyne Jacq (maquette) en Bert Beelen (rode overall) / Hollandse Hoogte

ISBN 978 90 377 0635 2

NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau

Rijnstraat 50

2515 XP Den Haag

(070) 340 70 00

www.scp.nl

info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	9
Samenvatting	11
1 Van inspraak naar inspanning en invloed?	17
1.1 Overheid en burger	17
1.2 Wat is burgerparticipatie?	19
1.3 Waarom burgerparticipatie?	23
1.4 Onderzoeksvragen en opzet	26
Noten	27
DEEL A Burgerparticipatie in Nederland	31
2 Participatieontwikkelingen in Nederland	33
2.1 Ontwikkelingen in beleid	33
2.2 Lidmaatschap, vrijwilligerswerk en collectieve actie	37
2.3 Politieke betrokkenheid en participatie	42
2.4 Tot slot	47
Noten	48
3 Participatieverschillen in Nederland	49
3.1 Sociale achtergronden van participanten	49
3.2 Drijfveren voor participatie	58
3.3 Representativiteit van participanten	62
3.4 Tot slot	63
Noten	64
DEEL B Burgers en participatie in vijf vernieuwende gemeenten	65
4 De vijf gemeenten	67
4.1 Vergelijkende cijfers	68
4.2 Berkelland	75
4.3 Emmen	78
4.4 Peel en Maas	81
4.5 Schouwen-Duiveland	84
4.6 Zeist	86
4.7 Tot slot	89
Noten	90

5	Betrokkenheid en participatie	92
5.1	Belangstelling voor nieuws en politiek	92
5.2	Betrokkenheid bij organisaties en vrijwilligerswerk	94
5.3	Politieke participatie	98
5.4	Participatie voor de woonomgeving	101
5.5	Participatie in de vijf gemeenten	111
5.6	Tot slot	120
	Noten	121
6	Participanten en non-participanten	122
6.1	Groepen burgers	122
6.2	Achtergronden van lokale participanten	125
6.3	Opvattingen over participatie	127
6.4	Opvattingen over de politiek en de bezuinigingen	130
6.5	Tot slot	133
	Noten	135
7	Lokale participatieperspectieven	136
7.1	Eigenaarschap	136
7.2	Gewaardeerd of gebruikt?	137
7.3	Luisteren en serieus nemen	139
7.4	Kleinschaligheid	141
7.5	Persoonlijk contact	144
7.6	Grote kern versus kleine dorpen	144
7.7	Wet- en regelgeving	145
7.8	Het belang van informatie en de pers	146
7.9	Grenzen aan zelf doen	146
7.10	Tot slot	147
	Noten	148
DEEL C	Inspiratiebronnen ver weg en ervaringen dichtbij	149
8	Burgerparticipatie in de vroegmoderne Nederlanden	151
8.1	Waarom de vroegmoderne tijd?	151
8.2	Lokale autonomie	152
8.3	Organisatievormen	153
8.4	De spelers	159
8.5	De rol van de lokale overheid	160
8.6	Vrijwilligheid en plicht	162
8.7	Discussie en conclusie	164

9	Buurtparticipatie in Japan	167
9.1	Waarom Japan?	167
9.2	Een zwakke civil society?	168
9.3	De cijfers	170
9.4	Het verband	172
9.5	Van <i>shakai hoshi</i> naar <i>borantia</i> en van buurtgroep naar npo	178
9.6	Conclusies en trends	181
	Noten	183
10	<i>Big Society</i> in Groot-Brittannië	184
10.1	Waarom Groot-Brittannië?	184
10.2	Vertrouwen en participatie	184
10.3	Het probleem: <i>Broken Britain</i>	189
10.4	Van <i>Big Government</i> naar <i>Big Society</i> : beleid en uitvoering	191
10.5	De publieke opinie en de <i>Big Society</i>	196
10.5	Conclusie en discussie	200
	Noten	203
11	<i>Bürgerkommunen</i> in Duitsland	205
11.1	Waarom Duitsland?	205
11.2	<i>Bürgerkommune</i>	206
11.3	Achtergrond en tradities	207
11.4	Politieke participatie	209
11.5	Participatiebevordering vanuit Berlijn	211
11.6	Burgerbegrotingen	213
11.7	Procedures	214
11.8	Ervaringen en evaluatie	215
11.9	Zelfbeheer	217
11.10	Coöperaties en lokale gemeenschapsfondsen	218
11.11	Ten slotte	220
	Noten	221
12	Hoe verder met burgerparticipatie in een participatiesamenleving?	222
12.1	Antwoorden op de onderzoeksvragen	222
12.2	Leerpunten voor de Nederlandse praktijk	227
12.3	Dilemma's voor de participatiebevordering	229
12.4	Intermezzo: twee reflecties	233
12.5	De risico's van een 'participatierage'	238
	Noten	241

Summary	242
Bijlagen (te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport)	
Bijlage A Verantwoording van het onderzoek in de vijf gemeenten	
Bijlage B Nederland, Groot-Brittannië en Duitsland (achtergrondgegevens bij hoofdstuk 10 en 11)	
Literatuur	249
Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	264

Voorwoord

Het kabinet wenst en voorziet de ontwikkeling van een ‘participatiesamenleving’ waarin mensen vaker zelf het heft in handen nemen in plaats van een beroep doen op overheidsvoorzieningen. Dat geldt voor allerlei terreinen, waarbij arbeid en zorg het meest in het oog springen. In deze publicatie gaat het niet om die kerngebieden van de participatiesamenleving, maar om de deelname op vrijwillige basis aan maatschappelijke en politieke activiteiten, ook wel *burgerparticipatie* genoemd. Betaald werk en mantelzorg vallen daar niet onder, maar samen met de burens het groen onderhouden of een burgerinitiatief starten wel. De verwachtingen liggen ook hier hoog.

Er is de afgelopen jaren al veel onderzoek naar burgerparticipatie verschenen (zie hoofdstuk 1). Wat zouden we daar als Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) nog aan kunnen toevoegen? Hopelijk een versteviging van de empirische basis voor beleidsdiscussies en een verbreding van perspectief. Zijn de verwachtingen van burgerparticipatie terecht? In de discussies wisselen sombere beschouwingen over burgerschap in het land soms nogal gemakkelijk af met euforische verwachtingen van specifieke projecten. In onderzoek van die projecten krijgen de inzichten van direct betrokken actieve burgers en bestuurders veel aandacht. In deze publicatie gaat het meer om de bevolkingsbrede trends en patronen en komen ook de betrokkenheid en voorkeuren van de niet zo opvallend participerende burgers aan bod. Dat gebeurt hier ook met nieuw onderzoek in vijf Nederlandse gemeenten met opvallend participatiebeleid. Het perspectief wordt daarnaast verbreed in bijdragen over burgerparticipatie in de vroegmoderne Nederlanden en in Japan, Groot-Brittannië en Duitsland. Daaraan zijn inspiratie, voorbeelden en waarschuwingen voor de ontwikkeling van participatie in Nederland in de komende jaren te ontleen.

Óf er meer burgerparticipatie gewenst is en wat de aard ervan moet zijn, zijn uiteindelijk normatieve vragen. We proberen voor de beantwoording daarvan relevante onderzoeksresultaten en overwegingen aan te dragen, maar geven als planbureau op deze vragen geen antwoorden. Wel hebben we Rienk Janssens, secretaris van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), en Paul Schnabel, oud-directeur van het SCP, gevraagd om elk een visie op de toekomst van de burgerparticipatie te geven. Onder hun leiding hebben de RMO en het SCP jarenlang bijgedragen aan de inzichten rond de wens en werkelijkheid van burgerschap en burgerparticipatie. We zijn hen daarom zeer erkentelijk voor de bereidheid om vanuit die ervaringen op dit nieuwe onderzoek te reflecteren. Dank zijn we ook verschuldigd aan twee stagiaires, Ellen Dingemans en Eelco Harteveld, die eerder met veel inzet onze nieuwe data verkenden en voorwerk verrichtten voor bijlage B respectievelijk hoofdstuk 3. Tot slot, het lokale onderzoek is deels in samenwerking met en medegefinancierd door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verricht. We willen in dit verband in het bijzonder Jan Schrijver en Jantine Los bedanken voor hun werk en betrokkenheid.

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Samenvatting

Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie

We onderscheiden in deze publicatie twee vormen van ‘burgerparticipatie’, namelijk *zelfredzame* en *beleidsbeïnvloedende*. In het eerste geval gaat het om vormen van participeren waarbij men vooral *zelf aan de slag gaat*, zoals de buurt schoonmaken of een voorziening draaiende houden. In het tweede geval gaat het om *invloed uitoefenen op het beleid van een instantie*, zoals stemmen, lobbyen of gebruik maken van inspraak en medezeggenschap. Het huidige overheidsbeleid stimuleert vooral de zelfredzame burgerparticipatie. De beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie staat niet hoog meer op de politieke agenda; ‘inspraak’ is allang geen strijdpunt meer, maar vooral een procedure, en over referenda en kiesstelsels is weinig discussie. Wel experimenteert men op lokaal niveau met nieuwe vormen om burgers meer invloed op het beleid te geven.

De Nederlandse regering propageert daarnaast de ‘participatiesamenleving’: mensen moeten zoveel mogelijk verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leven en omgeving. Dit begrip heeft dus een wat ruimere betekenis dan het begrip burgerparticipatie omdat ook allerlei vormen van individuele participatie, bijvoorbeeld arbeidsparticipatie, hiertoe worden gerekend. Toen de ‘participatiesamenleving’ in de troonrede van 2013 opdook, werd het in de media ontvangen alsof het iets nieuws was, maar al diep in de vorige eeuw boog men zich over een ‘zorgzame’ en ‘verantwoordelijke’ samenleving en viel het pleidooi te horen om de verzorgingsstaat te vervangen door een ‘participatiestaat’. Wel wint tegenwoordig het idee aan populariteit, zowel in Nederland als in andere landen. Vandaar dat dit onderzoek naar burgerparticipatie kan kijken naar de ontwikkelingen in de tijd en ook vergelijkingen kan trekken tussen landen en gemeenten.

De afgelopen decennia is het niveau van zelfredzame burgerparticipatie behoorlijk constant gebleven: twee op de vijf Nederlanders zeggen vrijwilligerswerk te verrichten en gemiddeld gaat het om een klein uur per week. Wel zijn Nederlanders tegenwoordig minder vaak lid van een vakbond of kerk, maar daar staat mogelijk tegenover dat men vaker deelneemt aan kleine informele verbanden (Van den Berg et al. 2011). Ook het niveau van beleidsbeïnvloedende participatie laat geen grote schommelingen zien. Het percentage Nederlanders dat aangeeft zich de afgelopen twee jaar te hebben ingezet voor een kwestie van (inter)nationaal belang is weliswaar wat gedaald, maar het percentage dat zich inzet voor de eigen buurt of gemeente is weer wat gestegen. Niet alle Nederlanders participeren in gelijke mate. Vooral mensen van middelbare leeftijd, de hogere inkomens, hogeropgeleiden, kerkgangers en autochtonen participeren veel. Belangrijkste motief is anderen helpen. Politiek actief zijn mensen omdat ze ontevreden zijn over de status quo, maar ook omdat ze vertrouwen hebben in zowel de eigen (politieke) capaciteiten als de overheid.

Ons nieuw empirisch onderzoek is verricht in vijf Nederlandse gemeenten: Berkelland, Emmen, Peel en Maas, Schouwen-Duivenland en Zeist. Deze vijf zijn allemaal op hun manier en vanuit verschillende motieven bezig om de burgerparticipatie te bevorderen. Berkelland stimuleert haar burgers, mede onder druk van bezuinigingen, om de verantwoordelijkheid voor publieke voorzieningen zoals plantsoenen over te nemen. Emmen werkt al een tijd met wijk- en dorpsteams van inwoners. Peel en Maas verwacht, in het kader van 'zelfsturing', van inwoners dat ze uit zichzelf zoveel mogelijk projecten initiëren en uitvoeren. Schouwen-Duivenland ziet zich als krimpgemeente genoodzaakt inwoners meer zelf te laten doen, zoals het beheer van gemeenschapshuizen. Zeist, ten slotte, heeft met een 'bezuinigingsdialoog' inwoners betrokken bij het invullen van de bezuinigingen.

Hoewel er uiteraard mislukte initiatieven en ontevreden inwoners zijn, zijn in alle vijf gemeenten voorbeelden te vinden van succesvolle 'zelfredzame burgerparticipatie'. Met name in Peel en Maas en Zeist zijn inwoners te spreken over de opstelling van de gemeente en voelt men zich in de invloed op het beleid serieus genomen. In Berkelland en Emmen zijn de inwoners wat minder enthousiast, vooral ook omdat men de indruk heeft dat de gemeente zich onvoldoende aan de mening van de bevolking gelegen laat liggen bij beslissingen over grote projecten, zoals de nieuwbouw van een gemeentehuis (Berkelland) of de verplaatsing van een dierentuin (Emmen).

De mate waarin inwoners van deze vijf gemeenten participeren (zelfredzaam dan wel beleidsbeïnvloedend) verschilt weinig als we de gemeenten onderling of met Nederland als geheel vergelijken. Ongeveer twee op de vijf inwoners doen vrijwilligerswerk, drie op de vijf hebben de afgelopen vijf jaar iets ondernomen om het beleid van de gemeente te beïnvloeden en ongeveer een op de vijf heeft zich de afgelopen twee jaar ingespannen voor de eigen leefomgeving. Opvallend is dat maar weinig inwoners zeggen te merken dat hun gemeente probeert de burgerparticipatie van inwoners te vergroten; dit percentage varieert van 13% in Schouwen-Duivenland tot 28% in Peel en Maas.

In alle vijf de gemeenten vindt een meerderheid dat de actieve inbreng van inwoners leidt tot beleid dat beter is en ook beter aansluit bij wat mensen willen. Een minderheid is het eens met de stelling dat mensen die actief zijn in de buurt eerder opkomen voor hun eigen dan voor het algemeen belang. Hoewel men dus in het algemeen positief staat tegenover beleidsbeïnvloedende participatie, ziet tegelijkertijd slechts een paar procent van de inwoners graag dat buurtbewoners helemaal zelf verantwoordelijk zijn voor de inrichting van hun buurt. Een meerderheid heeft liever dat de gemeenteraad deze beslissingen neemt of hiervoor een budget aan buurtbewoners ter beschikking stelt. Over het algemeen lijkt de zelfredzame participatie goed ontwikkeld te zijn in Berkelland ('noaberschap'), terwijl in Zeist inwoners juist relatief vaak politiek participeren. In Berkelland en Emmen zijn inwoners, vanwege de twee genoemde grote projecten, behoorlijk kritisch over de gemeente en voelt men zich ook niet altijd even serieus genomen. In Peel en Maas, en in wat mindere mate ook in Zeist, troffen we juist aardig wat inwoners die zeer te spreken waren over de uitnodigende houding van de

gemeente. In zoverre mogen het ‘zelfsturingsconcept’ van de gemeente Peel en Maas en de ‘bezuinigingsdialoog’ van de gemeente Zeist gerust een succes worden genoemd.

Niet iedereen participeert natuurlijk in gelijke mate. We onderscheiden vijf groepen. Zo is meer dan de helft van de bevolking te karakteriseren als ‘niet-actief’: men onderneemt niet of nauwelijks activiteiten. 15% is ‘schrijver’: men stuurt wel eens een brief of e-mail naar de gemeente. 14% is ‘buurtactivist’: men doet vaak iets voor een buurtorganisatie of gaat naar een inspraakbijeenkomst. 6% is ‘politiek-bestuurlijk actief’ en heeft veel contacten met het lokale bestuur en politici. Ten slotte participeert 7% zowel politiek als maatschappelijk: de ‘allrounders’.

Wie spannen zich vooral in voor buurt, wijk of gemeente? De typische participant is oud, hogeropgeleid en heeft betaald werk. Als bewoners de indruk hebben dat hun buurtgenoten snel bereid zijn om tot actie over te gaan, zetten ze zich ook eerder in voor hun directe leefomgeving. Mensen die zichzelf aan de linkerkant van het politieke spectrum plaatsen, spannen zich ook wat vaker in voor de lokale leefomgeving. Opvallend is dat non-participanten niet vaker van mening zijn dat mensen die in hun buurt actief zijn vooral op hun eigen belang uit zijn. Dit wordt bevestigd in onze gesprekken met inwoners (participanten en non-participanten) in de vijf gemeenten. Daaruit blijken geen inhoudelijk grote verschillen tussen deze twee groepen waardoor de non-participanten zich door de participanten niet goed gerepresenteerd zouden kunnen voelen. Ook verschillen participanten en non-participanten niet in hun waardering van de lokale politiek.

In onze gesprekken met participanten, maar ook met non-participanten, kwam een aantal thema’s regelmatig terug. Zo is het voor veel mensen belangrijk dat ze zeggenschap hebben over hun eigen initiatief. Het werkt vaak demotiverend als bijvoorbeeld de gemeente de controle overneemt. Men voelt zich dan niet langer zelf eigenaar van het initiatief maar een (onbetaalde) uitvoerder van gemeentelijk beleid. Daarentegen wordt waardering van de kant van de gemeente, bijvoorbeeld een symbolisch schouderklopje van de burgemeester of een kleine onkostenvergoeding, wel weer erg op prijs gesteld. Ook de schaal komt regelmatig ter sprake, vaak in verband met gemeentelijke herindelings (drie van de vijf onderzochte gemeenten hadden daar recent mee te maken). Veel inwoners ervaren de grotere afstand tussen burger en bestuur als een belemmering, vooral in de beleidsbeïnvloedende participatie. Persoonlijk contact met bestuurders, wat men in het algemeen erg op prijs stelt, wordt daardoor immers moeilijker. Andere onderwerpen zijn onder meer de rol van de pers – participanten gebruiken soms de media om druk uit te oefenen op politici – en competitie tussen dorpen binnen een gemeente om voorzieningen te krijgen en behouden.

In het laatste deel van dit onderzoek zijn vergelijkingen opgenomen met participatie eerder en elders in de wereld. Voor een vergelijking in de tijd zijn we helemaal teruggegaan naar de vroegmoderne Nederlanden. Voor vergelijkingen met andere landen hebben we gekeken naar Japan, Groot-Brittannië en Duitsland. De leefwereld van een willekeurige

zeventiende-eeuwse burger, zijn waarden, denkbeelden en materiële omstandigheden, verschilt enorm van die van zijn huidige plaatsgenoot. Aan de andere kant had ook hij te maken met problemen en risico's in zijn directe woonomgeving of in het groter geheel van de stad, variërend van loszittende straatstenen en niet-werkende straatverlichting tot arbeidsongeschiktheid en criminaliteit. Bij gebrek aan een sterke centrale overheid en een markt voor publieke voorzieningen waren de inwoners van de vroegmoderne Nederlandse steden en dorpen genoodzaakt zelf zaken ter hand te nemen. Zo hadden burgers de plicht hun stad te verdedigen en een of twee keer per maand nachtwacht te lopen. De rijken onder hen stichtten gasthuizen en hofjes voor armlastige geloofsgenoten, familieleden en medeburgers. Bij strenge vorst diende ieder huishouden een persoon te leveren om de grachten ijsvrij te houden. 'Buurtmeesters' grepen in en arbitreerden bij burenruzies om de stedelijke rechtspraak te ontlasten.

In het hedendaagse Japan – dat qua geschiedenis, cultuur en traditie natuurlijk behoorlijk verschilt van het hedendaagse Nederland – ontbreekt een centrale overheid uiteraard niet, maar organiseren inwoners op buurtniveau toch allerlei activiteiten, variërend van ochtendgymnastiek voor basisscholieren en excursies voor ouderen tot schoonmaakacties en buurtpatrouilles. De buurt is de belangrijkste context waarin Japanners vrijwilligerswerk verrichten. Net zoals bij 'burgerparticipatie' in de vroegmoderne tijd heeft burgerparticipatie in het hedendaagse Japan een sociaal verplichtend karakter. Deze meer traditionele vormen van maatschappelijke participatie staan de laatste tijd onder druk in Japan, terwijl nieuwe – niet zozeer aan een buurt of regio gebonden – vormen van vrijwilligerswerk in opkomst lijken. Of deze nieuwe vormen de teruggang van het ledental van buurtgroepen kunnen compenseren is echter de vraag.

De *Big Society* is de Britse variant van de participatiesamenleving. Niet de centrale overheid (*big government*) of bestuurders van multinationals maar lokale overheden en werknemers moeten belangrijke beslissingen nemen en daarvoor ook de benodigde economische middelen krijgen. Sinds 2010 probeert de Britse regering de *Big Society* te ondersteunen door macht zoveel mogelijk te verschuiven van grote bureaucratie organisaties (zoals de staat en multinationals) naar kleinschaliger en lokale gemeenschappen. Voorbeelden zijn invoering van een *right to challenge*, dat (groepen) burgers het recht geeft de exploitatie van lokale voorzieningen op zich te nemen als men van mening is die zelf beter te kunnen doen. Daarnaast zijn allerlei soorten overheidsdata beschikbaar gesteld zodat burgers de overheid makkelijker kunnen controleren en is er een nieuwe rechtsvorm voor sociale ondernemingen (de *community interest company*) ingevoerd. Andere beleidsmaatregelen in het kader van de *Big Society* zijn de aanstelling van honderden opbouwwerkers, de invoering van een maatschappelijke stage voor jongeren en de oprichting van een *Social Action Fund* en een *Big Society Bank*. Overigens heeft *Big Society* in de publieke opinie vaak associaties met bezuinigingen. In Nederland wordt ze soms als een inspirerend voorbeeld genoemd, maar ons land doet het op een aantal indicatoren van politieke en maatschappelijke betrokkenheid – zoals het vertrouwen in (overheids)instellingen of deelname aan vrijwilligerswerk – over het algemeen beter dan Groot-Brittannië.

Ook in Duitsland is de aandacht voor burgerparticipatie de afgelopen vijftien jaar sterk toegenomen, zij het niet, zoals in Groot-Brittannië, als een speerpunt in regeringsprogramma's. De gang van zaken rond 'Stuttgart 21', waarbij de bouw van een nieuw ondergronds treinstation leidde tot grote demonstraties, de protesten tegen kernafvaltransport of de Hamburgse onderwijshervormingen hebben het debat over uitbreiding van participatie doen opleven. Een andere belangrijke aanleiding is de slechte financiële situatie van diverse Duitse gemeenten, die daardoor moeten bezuinigen op publieke voorzieningen zoals zwembaden en bibliotheken. In een aantal steden en dorpen zijn inwoners deze faciliteiten zelf in stand gaan houden of heeft de gemeente taken aan hun overgedragen. Ook de Bondsregering nam maatregelen om maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren, zoals belastingvoordelen voor vrijwilligers. Daarnaast hebben inmiddels 96 gemeenten inwoners laten participeren in het begrotingsproces (een 'burgerbegroting').

In de conclusie beantwoorden we de drie onderzoeksvragen:

Wat zijn in Nederland in de afgelopen decennia de belangrijkste ontwikkelingen en de grootste verschillen in burgerparticipatie en participatiedoelstellingen geweest?

In het beleid is het accent steeds meer verschoven van beleidsbeïnvloedende naar zelfredzame participatie. In de feitelijke participatie hebben zich de afgelopen decennia echter geen grote veranderingen voorgedaan, noch in intensiteit, noch in persoonlijke kenmerken: vooral hogeropgeleiden, kerkgangers en autochtonen participeren veel.

Wat zijn de belangrijkste ervaringen in Nederlandse gemeenten die veel aan participatievernieuwing doen en hoe waardeert de bevolking die lokale praktijken?

De vijf onderzochte gemeenten zetten vooral in op bevordering van de zelfredzame participatie, met de (overigens succesvolle) uitzondering van de bezuinigingsdialoog in de gemeente Zeist. Vooral in de dorpen is men erg actief. Door bezuinigingen en gebrek aan publieke voorzieningen zijn dorpsbewoners eerder genoodzaakt zelf voorzieningen op poten te zetten of in stand te houden. Autonomie en een gevoel van eigenaarschap, persoonlijk contact met en een luisterend oor en waarderende houding van de gemeente en kleinschaligheid zijn een aantal factoren die zelfredzame burgerparticipatie kunnen bevorderen.

Hoe ziet burgerparticipatie in enkele mogelijk interessante gevallen eerder en elders eruit en wat zijn belangrijke overeenkomsten en verschillen met Nederland nu?

Vergelijkingen met andere landen en de vroegmoderne tijd laten zien dat aanzienlijk hogere niveaus van (zelfredzame en beleidsbeïnvloedende) participatie mogelijk zijn dan thans bestaan in ons land. Aan dit hogere niveau lijken echter voorwaarden verbonden – kleinschaligheid, autonomie, sociale druk en uitsluiting, ongelijkheid – die moeilijk te realiseren zijn of door velen onwenselijk worden geacht. Simpele voorbeelden zijn het niet. Lering is makkelijker te trekken op onderdelen. Zo kan de ruime Duitse ervaring

met burgerbegrotingen een belangrijke bron zijn voor praktische suggesties en leert de Britse ervaring van de *Big Society* dat het niet verstandig is een groots participatieproject aan een bezuinigingsagenda te koppelen.

In de slotbeschouwing destilleren we uit deze ervaringen factoren die burgerparticipatie lijken te bevorderen: noodzaak (als de overheid niet zorgt voor publieke voorzieningen, moeten burgers wel in actie komen), mate van autonomie van initiatiefnemers en lokale overheden, ondersteuning door de overheid en schaalomvang (op lokaal en kleinschalig niveau bloeien initiatieven eerder op).

Maar we schetsen ook de dilemma's. Zo moet de overheid zich enerzijds zo afzijdig mogelijk opstellen, maar blijft ze anderzijds, ook in de ogen van burgers, eindverantwoordelijk zodra er zaken misgaan. De burger op zijn beurt moet vaak besluiten of hij gaat protesteren tegen of meewerken met de overheid of, dat kan natuurlijk ook, dat hij het maar helemaal zelf gaat doen. In het laatste geval nemen de verschillen tussen burgers (of gemeenten) waarschijnlijk toe en dat confronteert de overheid met een ander dilemma: vertrouwen we erop dat dit wel goed komt of proberen we toch een minimale vorm van gelijkheid te garanderen? En hoe moet de overheid omgaan met het feit dat burgers vooral handelen op het niveau van hun leefwereld, die vooral kleinschalig is, terwijl belangrijke beslissingen vaak op een hoger niveau worden genomen? De oplossing die voor de hand ligt, decentralisatie van macht en middelen zodat ook belangrijke beslissingen op een lokaal niveau genomen kunnen worden, blijkt in de praktijk bovendien erg lastig te zijn, zoals in Groot-Brittannië blijkt. En een laatste dilemma: burgers zelf ervaren vaak een spanning tussen hun bereidheid tot vrijwilligerswerk en de grote tijdsdruk die inherent is aan het leven in een moderne samenleving.

De volgende praktische uitgangspunten kunnen helpen om niet vast te lopen in deze dilemma's en onverenigbare ideologische voorkeuren en veronderstellingen. Ten eerste, er gebeurt al veel en niet iedereen wil zich als vrijwilliger inzetten. Ten tweede, maak duidelijk waarom participatie in welke situatie wenselijk is: bezuinigen als doel is bijvoorbeeld heel iets anders dan de wens om een kloof tussen burgers en politiek te vermijden, maar politici en beleidsmakers maken dit onderscheid niet altijd duidelijk als zij oproepen tot meer burgerparticipatie. Ten derde, participatie is niet alleen leuk, zoals sommige ambtenaren en onderzoekers op dit moment wel heel erg benadrukken, maar vaak ook moeizaam en lastig. Ten vierde, voor sommigen is het belangrijk dat meer zelfredzame participatie ook gepaard gaat met meer beleidsbeïnvloedende participatie. Uitsluitend de nadruk leggen op het eerste kan contraproductief werken; anderzijds is het 'doen' op zich niet zaligmakend en is er niets mis met mensen die alleen als politieke participant actief willen zijn.

1 Van inspraak naar inspanning en invloed?

1.1 Overheid en burger

In de troonrede van 2013 laat het kabinet weten dat

de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.

Ongeveer een maand later verwees premier Mark Rutte tijdens de Dreeslezing, Victor Hugo citerend, naar de participatiesamenleving als 'een idee waarvoor de tijd rijp is'. Hoewel het woord 'participatiesamenleving' als nieuw begrip in de Nederlandse media en daarbuiten veel aandacht trekt¹ is de uitgesproken verwachting bepaald niet nieuw. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) schreef in zijn *Sociaal en Cultureel Rapport* van 1974, veertig jaar geleden dus, al over 'het ideaal van de participatiemaatschappij' en toenmalig premier Wim Kok stelde in 1991 dat het enige alternatief voor de niet te handhaven verzorgingsstaat de 'derde weg' naar de 'participatiesamenleving' was (Hurenkamp 2013). In de vorige eeuw werd dus ook al gesproken over een 'zorgzame' en 'verantwoordelijke' samenleving en over vervanging van de verzorgingsstaat door een 'participatiestaat'. De aandacht hiervoor is de laatste tien jaar wel sterk toegenomen. De term 'eigen verantwoordelijkheid' was bijvoorbeeld in 2000 in 1034 krantenartikelen te vinden. Tien jaar later, in 2010, was dit aantal bijna verdrievoudigd tot 2955.² In dezelfde periode is het gebruik van het woord 'zelfredzaamheid' gestegen van 189 naar 850 krantenartikelen; de term 'publiek belang' verdubbelde slechts van 85 naar 167 artikelen. Het SCP wijdde in 2012 zijn tweejaarlijkse Sociaal en Cultureel Rapport onder de titel *Een beroep op de burger?* (Veldheer et al. 2012) aan het thema 'eigen verantwoordelijkheid'. Hoewel het huidige kabinet, ook onder druk van de bezuinigingen, duidelijk inzet op meer eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid, is deze trend overigens al eerder ingezet onder de vier kabinetten Balkenende. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) bracht al in 2000 een advies uit getiteld: *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers* (RMO 2000). Daarin pleit de Raad onder meer voor kleinschaligheid, meer eigen verantwoordelijkheid van 'zorgvragers', het betrekken van vrijwilligers, burgers en bedrijven bij de zorg door nieuwe gemeenschapsvormen en het stimuleren van maatschappelijk ondernemen. Recente adviezen van de RMO borduren hierop voort.³

Het idee dat burgers meer zelf en onderling moeten gaan regelen en minder snel op de overheid moeten terugvallen is niet alleen in Nederland maar ook in andere landen populair (aan het worden). In Groot-Brittannië⁴ probeert premier Cameron met een politiek van decentralisatie de democratie te revitaliseren en het gemeenschapsleven te versterken (Stott 2011: 1) om zo wat hij een 'broken Britain' noemt in een 'Big Society' te transformeren. Ook in Japan probeert de regering burgerschap en burgerzin te bevorderen en zo een nieuwe publieke gemeenschap ('new public commons') te creëren.⁵

Het streven naar meer zelfredzaamheid is tegenwoordig zonder twijfel het dominante perspectief in discussies over burgerparticipatie – een begrip dat in tegenstelling tot de ‘participatiesamenleving’ overigens beperkt is tot collectieve vormen van zelfredzaamheid –, maar het is niet het enige, en in deze publicatie willen we er nadrukkelijk een ander perspectief bij halen. Dat is het perspectief van het streven naar meer invloed van burgers op overheidsbeleid. Zoals we in hoofdstuk 2 zullen zien zijn er de afgelopen decennia weliswaar pogingen ondernomen om het democratische stelsel te hervormen en burgers meer invloed te geven op het overheidsbeleid, maar zij hebben voor het gevoel van velen toch weinig opgeleverd. Nederland is ‘institutioneel conservatief’ (WRR 2012: 33). Hoewel er in Nederland zeker het een en ander gebeurt om burgers tot meer sociale of zelfredzame participatie te bewegen loopt ons land in Europa niet echt voorop (Kennedy 2006: 26-27) als het om politieke participatie gaat (Kummeling en Van der Kolk 2002: 15):

Als we de bestudeerde landen vergelijken met Nederland valt op dat burgers elders vaak meer zeggenschap hebben over de vervulling van de gemeentelijke taken. Referenda, al dan niet op initiatief van de bevolking, zijn een vrijwel algemeen verschijnsel. Daarnaast is de participatie van burgers in (bestuurs)commissies vooral in de Scandinavische landen zeer gebruikelijk. Een agenderingsbevoegdheid, dat wil zeggen de bevoegdheid van (een deel van) de bevolking om onderwerpen op de agenda van de gemeenteraad te plaatsen, komt de gemeenteburgers in ieder geval toe in Baden-Württemberg, Finland en Oostenrijk. In Baden-Württemberg en Griekenland dient jaarlijks een openbare burgervergadering gehouden te worden, terwijl op het Iberische schiereiland en in Zwitserland met name in de kleinere gemeenten een regelmatig vergadering van de kiesgerechtigden plaatsvindt.

De invloed van burgers is in Nederland, afgezien van verkiezingen uiteraard, beperkt tot inspraak die vaak onbevredigend wordt gevonden (Van Helden et al. 2009). In landen zoals Zwitserland en, in mindere mate, Denemarken en IJsland, kunnen inwoners niet alleen via verkiezingen maar ook via referenda invloed uitoefenen op het beleid. In veel landen, waaronder Brazilië, kunnen inwoners van sommige gemeenten zelf bepalen hoe een gedeelte van het gemeentebudget wordt besteed: ‘participatory budgeting’. In Nederland doet zich een enigszins vergelijkbare ontwikkeling voor met gemeenten die bijvoorbeeld budgetten ter beschikking stellen aan bewonersinitiatieven (Tonkens et al. 2012).

We zijn in deze publicatie dus geïnteresseerd in twee ontwikkelingen van burgerparticipatie: meer zelfredzaamheid en meer of effectievere invloed op collectieve beslissingen. In het eerste geval gaat het om *zelf aan de slag gaan*, zoals de buurt schoonmaken of een voorziening draaiende houden. In het tweede geval om *invloed uitoefenen op het beleid van een instantie* (in de praktijk meestal de overheid, maar ook bedrijven komen in aanmerking), zoals stemmen, lobbyen of gebruik maken van inspraak en medezeggenschap. Het gaat om wat tegenwoordig wel ‘burgerkracht’ en ‘burgermacht’ heet, maar de laatste term kan ook betekenen dat men macht (competenties, vrijheid) moet hebben om de eigen zaken te regelen. Om die verwarring te vermijden gebruiken we hier de meer prozaïsche termen *zelfredzame* en *beleidsbeïnvloedende* burgerparticipatie.⁶

Opvallend is dat burgerparticipatie op allerlei plekken in het politieke spectrum warme belangstelling geniet. De *Big Society* is het paradigma van de conservatief Cameron. Het devies ‘meer burger, minder overheid’ is in Nederland in eerste instantie door een confessionele en nu door een liberale premier met verve uitgedragen. Het ideaal van een ‘*new public commons*’ is gelanceerd door de Japanse sociaaldemocraten. In Brazilië was de arbeiderspartij de drijvende kracht achter ‘*participatory budgeting*’ (Wampler 2007: 25). In de Verenigde Staten pleiten zowel de Democratische president Obama als de conservatieve Tea Party voor meer (politieke) burgerparticipatie. Het doel mag ogenschijnlijk hetzelfde zijn, de motieven verschillen. Links lijkt vooral bewogen door de wens van meer directe democratie en collectieve zelfbeschikking, terwijl rechts eerder warm lijkt te lopen voor een kleinere (centrale) overheid en minder overheidsbemoedienissen.⁷

Gezien de grote politieke belangstelling voor burgerparticipatie is het niet verwonderlijk dat veel onderzoekers en beleidsambtenaren zich erover buigen. Een verkennende literatuurstudie wees uit dat we weliswaar beschikken over veel kwalitatieve casestudies maar dat een aantal aspecten daarbij onderbelicht blijven. Zo zijn er weinig studies waarin burgerparticipatie in Nederland in een internationaal of historisch vergelijkend perspectief wordt geplaatst. Hoewel een aantal gemeenten in Nederland⁸ hun burgerparticipatiebeleid heeft laten evalueren is ons geen actuele studie bekend waarin gemeenten onderling worden vergeleken op vernieuwende participatiepraktijken. Ook blijft, zo blijkt uit een recente inventarisatie van de literatuur (Van de Wijdeven et al. 2013: 43), de rol van de ‘minder actieven’ tot nu toe onderbelicht.

Het doel van deze publicatie is om in deze lacunes te voorzien. We nemen wat afstand en bekijken ontwikkelingen op de lange termijn en in andere landen dan Nederland. Bovendien bestuderen we niet alleen de direct betrokkenen maar juist de hele bevolking en dus ook de ‘minder actieven’.

Voordat we de onderzoeksvragen en opzet van deze studie uiteenzetten, behandelen we eerst het wat en waarom van burgerparticipatie.

1.2 Wat is burgerparticipatie?

Op basis van de literatuur geven we een aantal definities van het begrip ‘burgerparticipatie’. Dat resulteert in de tweedeling en omschrijving van het begrip die we in de rest van deze publicatie gebruiken.

Er zijn een aantal definities van het begrip ‘burgerparticipatie’ in omloop. Zo luidt die van het Instituut voor Publiek en Politiek:

Burgerparticipatie is een manier van beleidsvoering waarbij burgers (al dan niet georganiseerd in maatschappelijke organisaties) direct of indirect bij het lokale beleid betrokken worden om door middel van samenwerking tot de ontwikkeling, uitvoering en/of evaluatie van beleid te komen. (Dinjens 2010: 6).

De nationale ombudsman (Van Helden et al. 2009: 5) definieert (burger)participatie als *het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij gemeentelijk beleid.*

en beperkt het begrip participatie dus vooral tot participatie in het *gemeentebestuur.*

De Raad voor het openbaar bestuur omschrijft het begrip als volgt:

Burgerparticipatie heeft een aanvullende werking op de representatieve democratie en betreft de actieve deelname van (groepen) burgers aan de verschillende fasen van het beleidsproces. Deze participatie heeft een proactief karakter en betreft een door burgers en politiek gelegitimeerd proces, dat een bepaalde procedure kent. (Rob 2004: 11).

Deze definities benadrukken dus dat burgerparticipatie een aanvulling is op de representatieve democratie waarmee de burger in staat wordt gesteld (extra) invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. Als de burger al in een zo vroeg mogelijk stadium bij de voorbereiding van het beleid wordt betrokken wordt daarbij ook wel gesproken van de ‘tweede generatie burgerparticipatie’. De eerste generatie burgerparticipatie betreft dan inspraak van burgers die vaak pas plaatsvindt nadat de (belangrijkste) beslissingen zijn genomen.

De derde generatie burgerparticipatie is het ‘burgerinitiatief’. Zoals al blijkt uit de naamgeving komt in dit geval het initiatief niet van de overheid maar van de burger. De burger wordt dus niet gevraagd om in een overheidsproject te participeren maar initieert zelf een activiteit waarbij de (gemeentelijke) overheid (eventueel) wordt gevraagd steun te verlenen. In een aantal gevallen zou dus wellicht beter gesproken kunnen worden van ‘overheidsparticipatie’ in plaats van burgerparticipatie.

Blom et al. (2011) geven de volgende werkdefinitie van het begrip burgerinitiatief:

Een initiatief van één of meer burgers dat onverplicht wordt opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving.

En Mújde en Daru (2005: 11) omschrijven het begrip als volgt:

Een burgerinitiatief is een vorm van zelforganisatie van burgers, gericht op de verbetering van de eigen levenssituatie en/of de samenleving waarbij een aantal mensen betrokken is in een al dan niet tijdelijke initiatiefgroep, actiegroep of projectgroep. Burgerinitiatieven worden gerund door vrijwilligers, zijn hoogstens semiprofessioneel, kleinschalig en niet of weinig geïnstitutionaliseerd.

In deze omschrijving worden woorden als ‘politiek’ of ‘beleid’ niet eens genoemd.⁹ Dit is de tweede vorm van burgerparticipatie die we zullen onderscheiden. Hierbij gaat het dus niet om het beïnvloeden van het beleid of om meer zeggenschap, maar verenigen burgers zich om zelf dingen te doen en zaken te regelen. Deze vorm van burgerparticipatie is dan ook goed te verenigen met een terugtrekkende overheid. We hanteren in deze publicatie dus een ruime definitie van het begrip ‘burgerparticipatie’. Zowel de traditionele inspraak als het samen met de bureaus in beheer nemen van een voetbalveldje zijn vormen

van burgerparticipatie. In alle gevallen moet er echter wel een publiek belang in het geding zijn (zie ook Denters et al. 2013: 4) en datgene waarvoor men zich inzet moet het puur recreatieve overstijgen. Deze grens is zeker niet altijd gemakkelijk te trekken. Vrijwilligers die een voetbalveld in de buurt onderhouden participeren daarmee als burger omdat ze een publieke voorziening in stand houden; bij vrijwilligers die voor de lokale voetbalclub zaterdagavond achter de bar staan is dit verband minder duidelijk en lijkt men meer als recreant dan als burger actief te zijn. Kortom, zolang het (hoofd)doel maar niet consumptief of recreatief is – een buurtgroep die eigenlijk een klaverjasgroep is – en de groep dus een bepaald publiek of gemeenschappelijk doel nastreeft (bv. een schone en veilige buurt) zullen we spreken over burgerparticipatie.¹⁰

De twee vormen van burgerparticipatie die we in deze publicatie onderscheiden lijken enigszins op de tweedeling die de kennisbank Socius omschrijft (Verhoeven 2011: 46) als ‘politieke burgerparticipatie’ en ‘maatschappelijke of civiele burgerparticipatie (vormen van zelfsturing waarbij burgers onderling bepaalde aspecten van het samenleven regelen en ook bepaalde gedragsregels met elkaar afspreken)’.

Politieke burgerparticipatie staat volgens Socius gelijk aan deelneming aan politieke activiteiten terwijl civiele burgerparticipatie in wezen apolitek is en draait om betrekkingen tussen burgers en activiteiten van burgers zelf: ‘zelfsturing’ dus. Het onderscheid tussen ‘politieke’ en ‘civiele’ of ‘sociale’ vormen van burgerparticipatie wordt in de literatuur vaker gemaakt.¹¹ We geven de voorkeur aan *beleidsbeïnvloedende* en *zelfredzame* burgerparticipatie omdat bij de traditionele tegenstelling ‘politiek versus sociaal’ ten onrechte de indruk wordt gewekt dat de politiek geen rol speelt bij ‘sociale participatie’ en bij het begrip ‘sociale participatie’ ook gedacht kan worden aan voornamelijk recreatieve activiteiten en participatie in de informele privésfeer. Burgerparticipatie speelt zich echter af in de publieke sfeer en heeft betrekking op publieke en collectieve belangen, of ze gaat althans gepaard met claims dienaangaande. In het Duits is het ‘*bürgerchaftliches Engagement*’, in het Engels ‘*civic participation*’ of ‘*civic engagement*’.¹² Een potje voetballen of mantelzorg aan familieleden verlenen maken geen onderdeel uit van burgerparticipatie; een petitie over een politieke kwestie indienen of een buurthuis beheren wel. Uiteraard is van allerlei activiteiten helemaal niet zo simpel vast te stellen of het burgerparticipatie is, hetzij omdat de grenzen nu eenmaal vloeïend zijn (voetballen niet, maar een voetbalclub draaiend houden wel), hetzij omdat de intenties en doelstellingen van gedrag verschillen (een bezwaarschrift indienen om het stadsgezicht te behouden is burgerparticipatie, een bezwaarschrift uitsluitend om het eigen uitzicht te behouden niet). We zullen het begrip ruim opvatten en, ook bij gebrek aan meer informatie, alle vrijwilligerswerk en alle politieke activiteiten (op politiek en overheid gerichte activiteiten) als burgerparticipatie opvatten.

Zoals al is opgemerkt wordt in de Nederlandstalige literatuur regelmatig een onderscheid gemaakt tussen verschillende generaties burgerparticipatie. In de Engelstalige literatuur wordt, voor het maken van een enigszins vergelijkbaar onderscheid, vaak verwezen naar de zogenaamde ‘participatieladder’. De originele versie daarvan is

ontwikkeld door Arnstein (1969) en bevat acht niveaus. Voor Arnstein staat burgerparticipatie gelijk aan burgermaght: *'Citizen Participation is Citizen Power'* (Arnstein 1969: 216). Volgens Arnstein is er dan ook een cruciaal verschil tussen wat ze het meedoen aan 'participatierituelen' noemt en het beschikken over daadwerkelijke maght om de uitkomst van het proces te beïnvloeden. Bij de laagste vijf niveaus is er sprake van geen of hoogstens een symbolische mate van participatie, omdat de burgers niet of nauwelijks over de benodigde maght beschikken om hun wil af te dwingen. Pas vanaf niveau zes, *'partnership'*, beschikken burgers over voldoende maght en middelen om er bijvoorbeeld zeker van te zijn dat het bestuur niet afspraken eenzijdig opzegt. Bij de hoogste twee participatieniveaus valt de machtsbalans in het voordeel van de burgers uit. Op het hoogste niveau, *'citizen control'* zijn de burgers in hun rol van bijvoorbeeld bewoner van een buurt, huurder van een appartement, lid van een ouderraad of medewerker van een bedrijf (Arnsteins begrip is dus breder dan alleen burgerparticipatie) in staat zelf beslissingen te nemen, bijvoorbeeld over werkwijze en besteding van geld, zonder afhankelijk te zijn van de goedkeuring van buitenstaanders zoals managers, politici of ambtenaren. Coöperaties, bewonersbedrijven en bewonersbudgetten staan allemaal op de hoogste trede van Arnsteins participatieladder, omdat de betrokkenen zelf de beslissingen kunnen nemen en de rol van buitenstaanders tot een minimum is teruggeschroefd. De nieuwste vormen van burgerparticipatie, de zogenaamde derde generatie burgerparticipatie waarbij de burger zelf aan de slag gaat en waaronder ook het burgerinitiatief valt, horen dus bij de hoogste trede van de participatieladder (Ossewaarde et al. 2008: 11). Kader 1.1 toont een enigszins aangepaste versie van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (1998: 29).

Volgens de oorspronkelijke participatieladder van Arnstein begint burgerparticipatie pas vanaf het niveau 'coproduceren'. Op lagere niveaus is dus slechts sprake van symboolparticipatie (*'tokenism'*). In de variant die het Instituut voor Publiek en Politiek gebruikt op zijn website⁴ ontbreken het eerste en het laatste niveau ('informereren' en 'zelfbeheer') van de door Edelenbos en Monnikhof (1998) opgestelde participatieladder, waarschijnlijk omdat in het eerste geval er helemaal geen sprake is van participatie van burgers en in het laatste geval er geen rol is weggelegd voor het bestuur of de politiek. Bij deze participatieladder wordt de nadruk dus meer gelegd op de samenwerking tussen burger en overheid – is het meer 'en-en' in plaats van 'of-of' zoals bij Arnstein – en beleidsbeïnvloedende in plaats van zelfredzame burgerparticipatie.

Ten slotte is het interessant te vermelden dat de Raad voor het openbaar bestuur onlangs een 'overheidsparticipatietrap' heeft geïntroduceerd, die niet de rol van de burger maar die van de overheid aangeeft. Op de onderste en breedste trede, 'loslaten', heeft de overheid inhoudelijk noch procesmatig enige inbreng. Hoe hoger de overheid deze ladder beklimt, hoe meer ze de bewuste activiteit naar zich toetrekt en reguleert. De vitaliteit van de samenleving, aldus de Raad, krijgt meer ruimte als de overheid de ladder zo min mogelijk beklimt (Rob 2012: 68). Er zijn dus verschillende manieren om de rollen van overheid en burger te omschrijven en visualiseren. In deel B beschrijven we hoe vijf Nederlandse gemeenten deze rollen invullen.

Kader 1.1 De zes niveaus van de participatieladder:¹³

Informeren

Politiek en bestuur bepalen zelf de agenda voor besluitvorming en houden betrokkenen op de hoogte. Betrokkenen hebben geen inbreng in de beleidsontwikkeling. De participant is toehoorder. Middelen: informatieavonden, huis-aan-huisblad, campagnes, excursies.

Raadplegen

Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda, maar zien betrokkenen als gesprekspartners bij de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich niet aan de resultaten van de gesprekken. De participant is geconsulteerde. Middelen: inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, prijsvragen, debatten en groepsgesprekken.

Adviseren

Politiek en bestuur stellen in beginsel de agenda samen, maar betrokkenen krijgen gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van beleid. De politiek verbindt zich in principe aan de resultaten, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. De participant is adviseur. Middelen: adviesraden, wijk- en dorpsraden, expertmeetings, rondetafelgesprekken.

Coproduceren

Politiek, bestuur en betrokkenen komen gezamenlijk een agenda overeen, waarna samen naar oplossingen gezocht wordt. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen in de uiteindelijke besluitvorming. De participant is samenwerkingspartner. Middelen: overleggroepen, convenanten, werkateliers, projectgroepen.

Meebeslissen

Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming over aan de betrokkenen, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde randvoorwaarden. De participant is medebeslisser. Middelen: stuurgroep, medezeggenschapsraad, (bindend) referendum.

Zelfbeheer

Groepen nemen zelf het initiatief om in eigen beheer voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.

1.3 Waarom burgerparticipatie?

De verwoording van (het belang van) participatie van burgers is dus door de jaren heen gewijzigd. In de jaren zestig en zeventig sprak men vooral over inspraak en medezeggenschap, in de jaren tachtig over bestuurlijke vernieuwing en directere vormen van democratie, in de jaren negentig over burgerschap en vanaf het begin van deze eeuw over 'interactief bestuur', burgerinitiatief' en 'burgerparticipatie'. Ook is de aandacht geleidelijk verschoven van politieke naar zelfredzame vormen van burgerparticipatie. De redenen die door de tijd heen zijn gegeven voor het belang van burgerparticipatie zijn

echter aan minder veranderingen onderhevig geweest. Veel hedendaagse pleidooien voor burgerparticipatie weerspiegelen de argumentaties die al door klassieke denkers zoals Aristoteles, Rousseau en Mill zijn gegeven (Van Gool 2008: 249). Deze filosofen wezen er onder meer op dat participatie de ‘edelste capaciteiten’ van mensen helpt ontwikkelen omdat zij de rede en morele ontwikkeling stimuleert. Participatie leidt er daarnaast toe dat burgers zich niet alleen met elkaar identificeren maar ook een gemeenschappelijk opvatting over het algemeen belang ontwikkelen.

Deze argumentaties treffen we ook in het hedendaagse debat over burgerparticipatie aan. Daarnaast wordt vaak verwezen naar het gegeven dat de Nederlandse bevolking in vergelijking met vroeger aanzienlijk hoger is opgeleid en dankzij de informatie- en communicatietechnologie meer weet en daardoor mondiger is geworden. Ook dit argument is bepaald niet nieuw. Schakel (1972: 15) heeft het bijvoorbeeld al in 1972 over de mondige burger die steeds beter is geïnformeerd, onder meer door ontwikkelingen op technologisch gebied, en daarom ook meer invloed wenst op het beleid van de overheid. Gilsing en Veldheer (2002: 99) constateren dertig jaar later dat de burger, die steeds hoger opgeleid en tot meer in staat is, zich niet langer in de rol van onderdaan wenst te schikken en dat de autoriteit van de overheid alleen niet meer voldoende is voor het creëren van een draagvlak voor beleid.

Sommige redenen voor burgerparticipatie worden in bepaalde perioden wel vaker genoemd dan in andere. In de jaren zestig en zeventig, maar ook na de dramatisch lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990, werd burgerparticipatie vooral gezien als een middel om de legitimiteitscrisis te bezweren en de kloof tussen overheid en burger te verkleinen. Participatie zou niet alleen de legitimiteit vergroten, maar er ook voor zorgen dat burgers zich minder snel als ‘hindermacht’ manifesteren zodra beleid moet worden geïmplementeerd. Onderzoekers en beleidsmakers hopen dat burgerparticipatie de kloof tussen politiek en samenleving enigszins kan dichten en zo de legitimiteit van het openbaar bestuur kan vergroten. Het ministerie van vrom schrijft bijvoorbeeld (TK 2005/2006):

Beleid dat aangrijpt op wat de burger beweegt is realistischer, efficiënter en dus effectiever. Het houdt immers rekening met de opvattingen, wensen, verwachtingen, irritaties en klachten van burgers. Burgers zullen het beleid daardoor beter waarderen en de regels die eruit voortvloeien eerder naleven. Aansluiten bij wat burgers beweegt is een prioriteit van het kabinet.

Door de filosofie van *new public management* en de ‘nieuwe zakelijkheid’ van de jaren tachtig en negentig werden de markt, zelfredzaamheid en participatie van burgers steeds vaker genoemd als efficiënte alternatieven voor de overheid (Tonkens 2006). Van meer recente datum is de gedachte dat burgerparticipatie niet alleen de legitimiteit en de efficiëntie maar ook de kwaliteit van de genomen besluiten kan verbeteren (Brabham 2009; Heuvelhof en Twist 2007; Rob 2010: 39).¹⁵

De laatste jaren is, zoals opgemerkt, de aandacht verschoven van politieke naar zelfredzame vormen van burgerparticipatie. Daarmee is ook het zwaartepunt van de

argumentatie enigszins verlegd. Een groter draagvlak, meer legitimiteit en betere oplossingen zijn argumenten die vaak genoemd worden voor het belang van politieke burgerparticipatie (Edelenbos et al. 2005). Met de verschuiving van aandacht voor beleidsbeïnvloedende naar zelfredzame vormen van burgerparticipatie¹⁶ is de nadruk steeds meer komen te liggen op de bijdrage van zelfredzame burgerparticipatie aan de sociale cohesie. In het *Jaarverslag 2009* van de Raad van State staat (Raad van State 2010: 41):

Een betrokken bestuur heeft niet alleen oog voor doelmatigheid en doeltreffendheid, maar biedt ook ruimte aan medewerkers om zich daadwerkelijk voor burgers in te zetten. Een betrokken bestuur kan een actief burgerschap 'uitlokken' en daarmee ook de integratie van burgers met een andere culturele achtergrond stimuleren.

Zijn constatering dat de hoeveelheid sociaal kapitaal waarover de Britse samenleving beschikt de afgelopen decennia veel minder is geworden is de voornaamste reden waarom Blond (2010) pleit voor meer burgerparticipatie in de vorm van een *Big Society*. Zowel in Nederland als in Groot-Brittannië worden, sinds het uitbreken van de financiële crisis, ook de bezuinigingen genoemd als reden voor meer zelfredzame burgerparticipatie. Albeda (2010: 37) schrijft bijvoorbeeld:

Omdat de gemeenten de komende tijd flink moeten bezuinigen is een herbezinning op de eigen taken nodig. [...] Meedenken via inspraak, maar vooral met inwoners beleid ontwikkelen en uitvoeren, kan helpen om het draagvlak voor versoering van dat beleid te behouden.

Met name de laatste jaren wordt zelfredzame burgerparticipatie ook gezien als een middel om de zelfredzaamheid, zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers te vergroten.¹⁷ Onder invloed van de economische crisis en de daarmee gepaard gaande noodzaak voor bezuinigingen lijkt het bovendien ook onvermijdelijk dat burgers steeds meer zelf doen, omdat het huidige niveau aan publieke voorzieningen onbetaalbaar dreigt te worden (Raad van State 2013: 14-15).

Ook de bezwaren tegen burgerparticipatie zijn door de tijd heen redelijk constant gebleven. Vaak wordt gewaarschuwd dat (politieke) burgerparticipatie niet de representatieve democratie mag vervangen (Schakel 1972: 17; Rob 2010). Anderen wijzen erop dat vooral een participatie-elite van goedgebekte, hoger opgeleide, autochtone mannen met een baan of met (vervroegd) pensioen participeren, terwijl (verbaal) zwakkeren en lager opgeleiden grotendeels buiten de boot vallen. Dit is de zogenaamde participatieparadox (Hartman 2000: 26). Onder bepaalde omstandigheden zou (politieke) participatie alleen maar tot extra onrust en verdeeldheid kunnen leiden (Van Gool 2008: 262). Burgers zouden bovendien niet over voldoende informatie en cognitieve vaardigheden beschikken om rationeel te delibereren (Mendelberg 2002: 173). Ze zouden alleen maar in actie komen als ze zelf de nadelen ondervinden van bepaalde beleidsvoornemens, het zogenaamde '*not-in-my-backyard*' (НИМВУ) (Dreijerink et al. 2008: 19), of ze hebben überhaupt niet de interesse, tijd en middelen om te participeren (Van Gool 2008: 262). Kortom, is het wel gunstig voor de kwaliteit van de besluitvorming als veel burgers participeren (Van Stokkom 2003: 162)? Ten slotte zijn er onderzoekers die zich afvragen of het steeds

grotere beroep dat vanuit de *Big Society*-filosofie op vrijwilligers wordt gedaan niet een vorm van (instrumentele) roofofbouw is (Dekker et al. 2007: 77). Verder maakt men zich zorgen dat meer zelfredzaamheid ten koste zal gaan van de zwakkeren en kwetsbaren in de samenleving en de ongelijkheid als gevolg van segregatie zal vergroten. Het is immers ‘een bepaald kliekje van mensen’ die naar elkaar toe trekken.¹⁸ Systematische evaluaties van participatieprocessen zijn schaars. Ze zijn ook niet eenvoudig, omdat de criteria voor succes en falen vaak omstreden zijn en de opbrengsten moeilijk meetbaar zijn (en grotendeels kunnen bestaan uit diffuse uitstralingseffecten in de publieke opinie of veranderingen op de lange termijn). Bovendien is het object van onderzoek beweeglijk: in participatieprocessen wordt geleerd en onderwerpen, doelstellingen en de kring van betrokkenen veranderen.

1.4 Onderzoeksvragen en opzet

Drie vragen zijn leidend voor evenzoveel delen van dit rapport:

- a Wat zijn in Nederland in de afgelopen decennia de belangrijkste ontwikkelingen en de grootste verschillen in burgerparticipatie en participatiedoelstellingen geweest?
- b Wat zijn de belangrijkste ervaringen in Nederlandse gemeenten die veel aan participatievernieuwing doen en hoe waardeert de bevolking die lokale praktijken?
- c Hoe ziet burgerparticipatie in enkele mogelijk interessante gevallen eerder en elders eruit en wat zijn belangrijke overeenkomsten en verschillen met Nederland nu?

Dit zijn brede vragen en om de beantwoording hanteerbaar te houden moeten we ons pragmatische en deels ook arbitraire beperkingen opleggen.

In deel A geven we aan de hand van databestanden en literatuur een overzicht van de ontwikkelingen in participatie in de afgelopen decennia (hoofdstuk 2). We gaan na welke vormen van beleidsbeïnvloedende en zelfredzame participatie de laatste jaren vanuit het beleid gestimuleerd zijn en welke nieuwe ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. In hoofdstuk 3 beschrijven we vervolgens wie er participeren.

In het omvangrijke deel B presenteren we de resultaten van eigen onderzoek naar de ervaringen met burgerparticipatie in vijf vernieuwende gemeenten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft deze aangemerkt als, in politiek-bestuurlijk opzicht, ‘voorhoedegemeenten’, waar het gemeentebestuur probeert de participatie van inwoners te stimuleren. Het betreft de volgende gemeenten, met vermelding van de voornaamste reden(en) voor selectie:

- 1 Peel en Maas: Al 15 jaar bezig met een cultuuromslag naar meer burgerparticipatie;
- 2 Berkelland: Sommige subsidies zijn stopgezet of gehalveerd. Van inwoners wordt verwacht dat ze meer zelf gaan regelen en doen, eventueel met (tijdelijke) ondersteuning van de gemeente;
- 3 Zeist: Na conflicten over het woningbeleid volgt de bevolking de gemeente op de voet; de gemeente heeft geëxperimenteerd met een burgerbegroting in de vorm van een ‘bezuinigingsdialoog’;

- 4 Emmen: Zelfbeheer in dorpen door onder meer 35 ‘Erkende Overlegpartners’ met eigen begrotingen; al sinds 1997 is er een samenwerkingsverband van woningcorporaties, bewoners en de gemeente om de betrokkenheid van inwoners bij hun leefomgeving te vergroten;
- 5 Schouwen-Duiveland: Krimpgemeente die bezig is met participatie om voorzieningen in stand te kunnen houden.

De grootste gemeenten ontbreken in deze selectie (de grootste is Emmen, met bijna 109.000 inwoners). Dit heeft als voordeel dat het makkelijker zal zijn de context van burgerparticipatie in het onderzoek te betrekken en te interpreteren. Bovendien stellen kleine of middelgrote gemeenten ons eerder in staat een relatief compleet beeld te vormen. Op basis van een enquête en interviews beschrijven we hoe de gemeente burgerparticipatie vormgeeft (hoofdstuk 4), wat burgers in deze gemeenten zoal zelf doen of niet doen (hoofdstuk 5) en wie er vooral participeren en wie niet (hoofdstuk 6). Thema’s, problemen of juist successen die we in meerdere gemeenten terugzagen – zoals de rol van de bezuinigingen en herindelingen, het belang van goede informatie en persoonlijk contacten – belichten we in hoofdstuk 7.

In deel C kijken we naar het verleden en naar het buitenland. Door afstand te nemen van het huidige Nederland hopen we meer te leren over de mogelijkheden en onmogelijkheden van burgerparticipatie. Dat kan zijn door de signalering van voorbeeldige praktijken en veelbelovende experimenten maar ook van ongewenste situaties en mislukkingen. Dat kan natuurlijk slechts heel selectief worden gedaan. We hebben gekozen voor een beschrijving van Nederland in de vroegmoderne tijd (hoofdstuk 8), de participatie op buurniveau in Japan (hoofdstuk 9) en de actuele ontwikkelingen in twee grote buurlanden Groot-Brittannië (hoofdstuk 10) en Duitsland (hoofdstuk 11). In alle vier gevallen richten we ons vooral op lokale participatie en in het geval van het vroegmoderne Nederland en van Japan met de voorkennis dat hier sterk ontwikkelde vormen van zelfredzame burgerparticipatie zijn aan te treffen (Boele 2013; Van Houwelingen 2009). Bij de keuze voor de twee buurlanden speelde voorkennis van de grote verscheidenheid van lokale participatietradities in het federale Duitsland en van het al genoemde grote participatie-experiment *Big Society* in Groot-Brittannië een rol.

In hoofdstuk 12 vatten we samen, vergelijken we de bevindingen uit de drie delen en formuleren we lessen en aandachtspunten voor toekomstig participatiebeleid.

Noten

- 1 Misschien omdat het woord door een nieuw staatshoofd wordt uitgesproken, maar toch zeker ook omdat men een grote breuk ziet aangekondigd. Dat geldt trouwens ook voor de buitenlandse pers. De Italiaanse krant *La Repubblica* kopte naar aanleiding van de troonrede op 11 oktober 2013 ‘*Welfare l’Olanda si arrende*’: de Nederlandse verzorgingsstaat capituleert. Ook Engelstalige media, zoals de *Boston Globe*, *Daily Mail* en *The New Zealand Herald* brachten koppen als ‘*Dutch king says welfare state is gone*’.
- 2 Berekend met behulp van LexisNexis.

- 3 Zie de publicaties over 'lokale kracht' (De Boer et al. 2013) en de terugtrekkende overheid (RMO 2013). Naast de RMO houden ook veel andere instanties en onderzoekers zich met dit thema bezig. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bracht alleen al in 2010 vier uitgaven in een publicatiereeks over burgerparticipatie (Kramer 2010; Graaf et al. 2010; Vis et al. 2010; Albeda 2010) en in november 2010 verscheen het werkboek *Help een burgerinitiatief!* (Blom et al. 2011). Behalve BZK en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), bijvoorbeeld via de 'participatiewet' Wet maatschappelijke ondersteuning, zijn ook de voormalige ministeries van VROM (nu Infrastructuur en Milieu) en Landbouw (nu Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) (Overbeek et al. 2008) bezig met burgerparticipatie. Ook de Raad voor het openbaar bestuur schreef de laatste jaren verschillende publicaties (Rob 2004; Rob 2010; Rob 2012) over burgerparticipatie. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bracht onlangs over dit onderwerp het advies *Vertrouwen in Burgers* uit (WRR 2012). ProDemos voert sinds 2009 elke twee jaar de 'Monitor Burgerparticipatie' uit (Bos 2014). Andere instituten die zich buigen over dit thema zijn Platform31, Movisie en de onderzoeksgroep Institutions for Collective Action van het kenniscentrum 'Instituten van de Open Samenleving'.
- 4 We spreken in dit rapport steeds over Groot-Brittannië, hoewel in een paar gevallen de gerapporteerde gegevens mogelijk ook betrekking hebben op Noord-Ierland. In die gevallen wordt dus eigenlijk niet Groot-Brittannië maar het Verenigd Koninkrijk bedoeld.
- 5 Zie www5.cao.go.jp/npc/pdf/declaration-english.pdf.
- 6 Dit onderscheid lijkt op dat van Leyenaar en Jacobs (2011: 84) tussen institutionele en non-institutionele burgerparticipatie: Institutionele burgerparticipatie speelt zich af via de formele participatiekanalen, die gecreëerd zijn in het kader van wetgeving, zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning waarin een bepaalde betrokkenheid van burgers verplicht wordt gesteld, of als onderdeel van een politiek besluitvormingsproces. De overheid kan hierbij een initiërende of een faciliterende rol vervullen. Bij non-institutionele burgerparticipatie gaat het om activiteiten geïnitieerd door (groepen) burgers zelf zonder tussenkomst van politieke bestuurders of partijen.'
- 7 In zijn boek *The Righteous Mind* licht Haidt (2012) toe welke morele waarden conservatieven en progressieven benadrukken zodra ze het hebben over 'vrijheid'. Links hanteert een positief vrijheidsbegrip (Berlin 1958), terwijl voor rechts 'vrij zijn' in eerste instantie betekent 'met rust gelaten worden'.
- 8 Zoals Hoogeveen, Alkmaar, Harderwijk en Dordrecht.
- 9 Naast deze definiëring van het begrip 'burgerinitiatief' bestaat er trouwens ook een vorm van burgerparticipatie dat het 'formeel burgerinitiatief' zou kunnen worden genoemd. Dat is het recht van de burger om een onderwerp op de agenda van de volksvertegenwoordiging te zetten (Blom et al. 2011) en is dus juist helemaal gericht op het beïnvloeden van het beleid in plaats van als burger zaken zelf oppakken.
- 10 Dat neemt uiteraard niet weg dat veel puur recreatieve vormen van participatie ook maatschappelijk positieve bijeffecten kunnen hebben (bv. eenzaamheidsbestrijding).
- 11 Denters en Vrielink (2004: 3) omschrijven het onderscheid, in de context van 'stedelijk burgerschap', bijvoorbeeld als volgt: 'Politieke burgerparticipatie: Van politieke burgerparticipatie spreken we als het gaat om de deelname van stedelingen aan het politiek-bestuurlijke collectieve besluitvormingsproces van de stedelijke overheid.' 'Civiele burgerparticipatie: het gaat hierbij om activiteiten die stedelingen, alleen of samen met anderen, zelf – zonder een beroep te doen op de stedelijke overheid – ondernemen.'

Van Arum et al. (2009: 8) omschrijven civiele burgerparticipatie als: 'Het stimuleren van betrokkenheid onder dorps-, buurt of wijkbewoners kan verschillende doelen dienen. Wanneer methoden of instrumenten gericht zijn op het vergroten van de sociale samenhang en de betrokkenheid tussen burgers onderling, spreken we van civiele burgerparticipatie. Hierin manifesteert de burger zich als initiator en doener: in de Marokkaanse vadergroep, in de bewonersorganisatie, in community projects, in culturele wijkinitiatieven, in ondernemerskringen, enzovoort. Burgers kunnen door hun inzet een belangrijk verschil maken: een wijk of buurt sneller uit het dal trekken, het veiligheidsgevoel van bewoners vergroten, en instanties en professionals doeltreffender laten opereren. In het geval van civiele burgerparticipatie is er vaak een primair doel dat geworteld is in de directe leefomgeving, bijvoorbeeld het schoonhouden van de buurt, het samen werken aan een veilige buurt, aan goede speelplekken voor kinderen of het opstellen van straatregels om het leefklimaat te verbeteren. Achter dit primaire doel gaat in veel gevallen een secundair doel schuil, namelijk het versterken van de onderlinge binding en betrokkenheid van buurtbewoners.' Civiele burgerparticipatie is dus geworteld 'in de directe leefomgeving' waarbij de betrokkenen zich manifesteert 'als initiator en doener'. Naast deze civiele burgerparticipatie kan burgerparticipatie daarentegen '[...] ook gericht zijn op het betrekken van burgers of cliënten bij het beleid van gemeenten of instellingen – door hen te informeren of te laten meedenken of adviseren. In dat geval spreken we van politieke burgerparticipatie. Politieke burgerparticipatie kent eveneens vele verschijningsvormen, zoals inspraakbijeenkomsten, wijkplatforms, cliëntenorganisaties, bewonersorganisaties of klankbordgroepen bij vernieuwingsprojecten.'

- 12 Waarbij het Duitse *Engagement* nadrukkelijker activiteit impliceert dan het Engelse, dat ook passievere betrokkenheid kan betekenen. 'Civic' wordt ook wel opgerekt tot alle sociale participatie en activiteiten en functies binnen politieke instituties worden dan juist uitgesloten. Dat laatste doen auteurs ook als ze het hebben over 'civil participation' (zie Berger 2009).
- 13 Overgenomen van www.pleio.nl/file/download/554826.
- 14 Zie www.publiek-politiek.nl/Info-over-politiek/Participatie/Burgerparticipatie/Participatieladder.
- 15 Hierbij wordt door sommigen (bv. Beunders 2011) expliciet verwezen naar het boek *The Wisdom of Crowds* van Surowiecki waarin hij zijn idee als volgt omschrijft (Surowiecki 2004: 11): 'After all, think about what happens if you ask a hundred people to run a 100-meter race, and then average their times. The average time will not be better than the time of the fastest runners. It will be worse. It will be a mediocre time. But ask a hundred people to answer a question or solve a problem, and the average answer will often be at least as good as the answer of the smartest member. With most things, the average is mediocrity. With decision making, it's often excellence. You could say it's as if we've been programmed to be collectively smart.'
- 16 Misschien ook wel als reactie op beweringen dat de hoeveelheid sociaal kapitaal afneemt (Putnam 2000), de verhuftering toeneemt (Van Stokkom 2010) en de multiculturele samenleving heeft geleid tot verdeeldheid en onverschilligheid in de bevolking (BZK 2011a: 1).
- 17 Toenmalig minister Donner benadrukt het belang van decentralisatie, zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid bijvoorbeeld in zijn toespraak van juni 2011 tijdens de werkconferentie Ruimte voor Burgers en in zijn brief van 28 januari 2011 aan de Kamer over de toekomst van de wijknaarpak (BZK 2011b: 3): 'De uitdaging voor bestuurders, ambtenaren en professionals is om ruimte te geven aan die eigen kracht van burgers en deze te ondersteunen.'
- 18 Zie www.socialeVraagstukken.nl/site/interview/hoogleraar-justus-uitermark-zelforganisatie-is-inspirerend-maar-mislukt-ook-vaak/.

DEEL A

Burgerparticipatie in Nederland

Deel A biedt een overzicht van ontwikkelingen in beleid en verschillende vormen van participatie in Nederland gedurende de afgelopen decennia (hoofdstuk 2). Vervolgens kijken we naar relaties tussen soorten participatie en de achtergronden van participanten en de representativiteit van hun zorgen en voorkeuren (hoofdstuk 3).

2 Participatieontwikkelingen in Nederland

We zullen in dit hoofdstuk eerst ingaan op de doelstellingen van participatie en participatiebeleid. Daarbij maken we weer onderscheid tussen zelfredzame en beleidsbeïnvloedende participatie. Dit onderscheid veronderstelt kennis van de aard en intenties van activiteiten, waarover we doorgaans niet beschikken als we afgaan op gegevens uit bevolkingsonderzoeken. Toch zijn deze gegevens, die dus niet perfect passen bij de twee soorten participatie die wij graag willen onderscheiden, de belangrijkste basis voor het tweede deel van dit hoofdstuk over de feitelijke participatie.

2.1 Ontwikkelingen in beleid

Beleidsbeïnvloedende participatie

Al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw ligt de nadruk op het vergroten van de politieke toegankelijkheid en legitimiteit van het openbaar bestuur en de politieke participatie en betrokkenheid van burgers (Castenmiller en Veldheer 1989: 20). In het gemeentelijk jaarboek van 1967 staat bijvoorbeeld een artikel met de veelzeggende titel *Het gezag in opspraak* (De Valk 1967). De toenmalige vernieuwingsbeweging eiste op allerlei maatschappelijke terreinen meer invloed. Dat resulteerde uiteindelijk, na een aantal decennia, onder meer in het recht op inspraak, meer openbaarheid van bestuur en de komst van een Nationale Ombudsman (Edelenbos et al. 2005: 8). Burgerparticipatie was vanuit het beleid gezien dus aanvankelijk, in ieder geval sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog, vooral *politieke* burgerparticipatie: meer invloed van de burger op het reilen en zeilen van de politiek en het openbaar bestuur. In de jaren zeventig leidde dat ook daadwerkelijk tot een grotere toegankelijkheid van het openbaar bestuur (Castenmiller 1987: 152). Tijdens de jaren tachtig en negentig kwam enerzijds de filosofie van *New Public Management* opzetten, die de burger vooral ziet als een klant van diensten van de overheid. De nadruk lag op de effectiviteit en efficiëntie van het openbaar bestuur. Begrippen als ‘overheid’, ‘ambtenaar’ of ‘regels’ kregen een vieze bijmaak (Van de Giesen 1992: 53). Het streven naar een verbetering van de positie van de burgers werd ‘cliëntgerichtheid’ genoemd (Castenmiller 1987: 136). Anderzijds is gedurende dezelfde periode, bijvoorbeeld onder de vlag van het containerbegrip ‘bestuurlijke vernieuwing’, ook veel geschreven over de legitimiteit van het openbaar bestuur. In de jaren tachtig lag de nadruk daarbij op hoe men het beste kon omgaan met de incidentele actiebereidheid van burgers (Thewissen en Klootwijk 1992). Sinds de jaren negentig is deze inspraakcultuur geïnstitutionaliseerd, hoewel het nog enigszins de vraag is of naast belangengroepen ook de ‘gewone’ burger goed bereikt wordt (Castenmiller 1987: 143).

Niet alleen de legitimiteit van het openbaar bestuur, maar ook de legitimiteit van de politiek is sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog continu onderwerp van discussie geweest. Er is veel geschreven over de mogelijkheid van politieke stelselwijzigingen om te komen tot meer directere vormen van democratie. Het volgende beknopte overzicht is grotendeels gebaseerd op het proefschrift van Koning (1995). Na de Tweede Wereldoorlog

maakten het liberale Kamerlid Pieter Oud en anderen zich sterk voor het decisieve facultatieve referendum. In 1971 bracht de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet een advies uit tegen het invoeren van een referendum. Een PPR-motie ten gunste van het referendum werd in januari 1975 verworpen door de Kamer. November 1985 kwam de commissie-Biesheuvel tot een unanieme aanbeveling voor de invoering van een facultatief decisief referendum. Het kabinet kwam in 1988 vervolgens met een reactie waarin het te kennen gaf deze adviezen naast zich neer te leggen. De volgende commissies die zich over het referendum bogen waren de commissie-Deetman (1989) en de commissie-De Koning (1993). Deze laatste kwam met de aanbeveling zowel op nationaal als decentraal niveau het correctief referendum in te voeren (Elzinga 1996). Het tweede kabinet-Kok maakte zich hier sterk voor, maar het wetsvoorstel voor een correctief referendum sneuvelde op 18 mei 1999 tijdens de ‘Nacht van Wiegel’ in de Eerste Kamer. Ook het voorstel voor een gekozen burgemeester, het burgemeestersreferendum, strandde in 2005 in de Eerste Kamer. Ten slotte, februari 2013 heeft de Tweede Kamer ingestemd met een al in 2005 ingediend voorstel voor een (niet-bindend) raadgevend referendum dat op het moment van schrijven nog door de Eerste Kamer moet worden behandeld.

Hoewel in Nederland al wel de mogelijkheid bestaat voor een niet-bindend (consultatief) referendum – bijvoorbeeld via de Tijdelijke Referendumwet die van 1 januari 2002 tot 1 januari 2005 van kracht was – zijn er tot op de dag van vandaag geen bindende referenda of andere vormen van directe democratie geweest. Directe, petitie en inspraak overstijgende, participatie in wat we de ‘grote politiek’ – Europa, economische vraagstukken, nationale wet- en regelgeving – zouden kunnen noemen, komt niet voor. Slechts een keer, in 2005, is er in het moderne Nederland een nationaal referendum georganiseerd. Tegelijkertijd is de afgelopen veertig jaar een (groeiende en inmiddels robuuste) meerderheid van de Nederlandse bevolking van mening dat de burgemeester bij voorkeur door de bevolking gekozen moet worden en dat over belangrijke beslissingen referenda moeten worden uitgeschreven (tabel 2.1). Overigens worden er in Nederland op gemeentelijk niveau wel degelijk af en toe referenda georganiseerd (provinciale referenda zijn er nog niet geweest). Meestal naar aanleiding van gemeentelijke herindelingen, maar soms ook over sluiting van een publieke voorziening of over bouwplannen. In totaal zijn er vanaf 1900 minstens 146 gemeentelijke referenda georganiseerd in Nederland.¹ Bovendien worden, zoals vermeld, inwoners tegenwoordig via inspraakprocedures vaker betrokken bij (grote) projecten of kan men via dorps- of wijkraden, waarvan er respectievelijk 1165 en 1028 in Nederland zijn geïnventariseerd, participeren in het lokale beleid (Loots et al. 2013: 7). Belangenbehartiging, advisering van de gemeente, bevordering van de leefbaarheid en beheer van dorps- en wijkbudgetten zijn voorbeelden van beleidsbeïnvloedende participatie die deze dorps- en wijkraden en daarmee dus ook de bewoners zelf vervullen. In de gemeente Noordwijk is de burgemeester bijvoorbeeld van plan een burgerpanel in te stellen die invloed krijgt op de gemeentelijke besluitvorming. De burgemeester ziet een dergelijke ‘participatiedemocratie’ als een logische aanvulling op de ‘participatiesamenleving’ (Dirks 2014: 10):

In de participatiesamenleving staat de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal. De overheid vraagt meer initiatief van mensen om eigen en andermans problemen op te lossen. De participatiedemocratie is daar een logisch vervolg op: als je meer van mensen vraagt, moeten ze ook meer te zeggen krijgen.

Met andere woorden, op landelijk niveau zijn er de afgelopen decennia weliswaar weinig nieuwe participatievormen bij gekomen waarmee de Nederlandse burger direct invloed kan uitoefenen op de landelijke politieke besluitvorming – met uitzondering overigens van diverse informele vormen van politieke participatie zoals handtekeningenacties, bezettingen, blokkades, manifestaties en internetcampagnes (Wille 2011: 106), het inzetten van sociale media zoals Twitter en de mogelijkheid, sinds 2006, via een zogenaamd ‘burgerinitiatief’ een onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te plaatsen. Maar op lokaal niveau is er wel degelijk het een en ander gebeurd (Loots et al. 2013: 13). Bevordering van politieke participatie op nationaal niveau staat, althans in vergelijking met enkele decennia geleden, niet langer hoog op de politieke agenda. Tegelijkertijd wordt, met name de laatste jaren, vanuit dezelfde nationale overheid wel verwacht dat de Nederlandse bevolking steeds meer zelf gaat doen. De spanning die ontstaat als de overheid een steeds groter beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van burgers zonder hun de gewenste zeggenschap over het beleid te geven is een terugkerend thema in deze publicatie.

Tabel 2.1

Steun voor gekozen burgemeester en referenda, kiesgerechtigden en bevolking van 21 jaar en ouder, 1971-2013 (in procenten (helemaal) mee eens)

	1971	1972	1998	2002	2008	2010	2012/'13
de burgemeester moet worden gekozen door de inwoners van de gemeente	61	61	71	72	68	70	69
de minister-president moet rechtstreeks door de kiezers worden gekozen	52	60	54	53	.	.	52
over sommige, voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers worden gestemd, het zogenaemde referendum (1971: zonder ‘sommige’)	50	62	80	81	79	78	78

Bron: SKON (NKO'71 en '72); SCP (CV'98, CV'08, CV'10 en CV'12/'13)

Zelfredzame participatie

Zoals vermeld in hoofdstuk 1, is begin deze eeuw de aandacht verschoven van beleidsbeïnvloedende naar zelfredzame participatie. Van Buuren en Edelenbos (2008) verwoorden dit als volgt:

Er lijkt de laatste vijftien jaar een transitie plaats te vinden van een inspraakmaatschappij, waar burgers en belangengroepen vooral reageerden op beleidsvoorstellen, naar een

participatiemaatschappij, waar zij actief meedenken en meedoen met het ontwikkelen en uitvoeren van beleid en concrete (buurt-)projecten.

Complementair aan de veranderende rol van de burgers, zou de overheid zich meer moeten richten op een regierol en de uitvoering van maatregelen zoveel mogelijk overlaten aan anderen, dat wil zeggen burgers en het bedrijfsleven. Scholte (2008: 4) schetst dat als een verschuiving van *government* naar *governance*, een verschuiving waarbij expliciet ook de rol van de ‘participerende burger’ wordt erkend (Schrijver 2013: 28). In de kabinetsvisie *Andere Overheid* van het tweede kabinet-Balkenende zien we de gewenste verschuiving van politieke participatie naar sociaal burgerschap of zelfredzame participatie terug in de definitie van de goede burger. Dat is een burger die (TK 2003/2004: 15):

[...] zelfredzaam, mondig en betrokken is, hetgeen zich niet in de eerste plaats uit in het indienen van tegen de overheid gerichte eisen, klachten en beroepen, maar veeleer in maatschappelijke zelforganisatie en initiatieven.

Hoewel deze kabinetsvisie eindigt met de constatering dat de overheid alleen de randvoorwaarden kan creëren voor het goed functioneren van de civil society en initiatieven uit de samenleving zelf moeten voortkomen, is het ‘actieprogramma’ dat op deze visie volgt geheel gericht op het verbeteren en herinrichten van de overheid. Sindsdien is in de literatuur, de rapporten van adviesraden en standpunten van het kabinet de nadruk steeds meer komen te liggen op datgene wat de burger zelf kan en ook behoort te doen. Niet het doen en laten van de overheid maar dat van de burger zelf is het vertrekpunt: van burgerparticipatie waarin de burger participeert in projecten waarover de overheid de regie voert naar ‘overheidsparticipatie’ waarbij de overheid aanschuift bij de burger die zelf en uit zichzelf bezig is. Van de Wijdeven en Hendriks (2010) introduceerden hiervoor het begrip ‘doe-democratie’ dat Van de Wijdeven (2012: 13) in zijn proefschrift als volgt omschrijft:

Het ‘doen’ in de doe-democratie verwijst in eerste instantie naar de dominante modus operandi van de actieve burgers in de doe-democratie; namelijk: een bijdrage leveren aan de publieke zaak door activiteiten, door concreet ‘doen’.

Het begrip ‘doe-democratie’ is door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid overgenomen in het rapport *Vertrouwen in burgers* (WRR 2012) en wordt in een gelijknamige kabinetsnota (BZK 2013) als ideaal gepresenteerd:

Het kabinet wil ruimte en vertrouwen bieden aan maatschappelijk initiatieven en actiefbijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie (een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken).

Deze ‘doe-democratie’ is voorlopig de laatste loot aan de stam, de derde generatie burgerparticipatie, waaraan dus de wens ten grondslag ligt dat burgers zelf problemen gaan aanpakken in plaats van die op de agenda van de overheid te zetten. De overheid trekt zich steeds verder terug en laat steeds meer aan de samenleving over. Hoe verder de overheid afdaalt op de ‘overheidsparticipatietrap’, die begint bij ‘loslaten’ en eindigt bij de

trede 'reguleren', hoe beter (Rob 2012: 67). Het kabinet heeft dit advies overgenomen en verwoordt het als volgt (BZK 2013: 16):

De overheid zou in ieder geval stelselmatig en regelmatig moeten nagaan wat de samenleving zelf kan bijdragen aan publieke opgaven (loslaten) in plaats van klakkeloos zelf in de aanbod-stand te schieten, en proberen laag te blijven op de overheidsparticipatietrap van de ROV: wellicht is het voldoende om te faciliteren.

De minister geeft de volgende omschrijving van de 'doe-democratie' en het verschuiven van het primaat van de overheid naar de burger (Plasterk 2013: 25):

Een andere ontwikkeling die doorzet is die welke wordt aangeduid als 'doe-democratie'. In nieuwbouwwijken, in dorpse kernen, in oude stadscentra komen spontaan groepen inwoners bij elkaar om een clubhuis te starten, een bibliotheek of een speeltuin op te zetten of de straat te renoveren. Pas in een later stadium kloppen ze aan bij de gemeente voor enige steun, of soms alleen voor de ruimte om hun initiatief te kunnen doorzetten. Waar gemeenten voorheen spraken van 'burgerparticipatie' kun je nu beter spreken van 'overheidsparticipatie': de burgers doen het, en de overheid kan soms een steentje bijdragen.

We zien deze ontwikkeling niet alleen in kabinetsnota's maar ook steeds meer in het gevoerde beleid terug. De zogenaamde 'kanteling' in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) is hier een goed voorbeeld van. De Wmo gaat in eerste instantie uit van de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van de burger en probeert claimgedrag tegen te gaan (Rijnkels en De Man 2011: 8). Het mogelijk maken en bevorderen van de participatie van alle burgers is het belangrijkste oogmerk van de Wmo en het gaat hierbij niet zozeer om politieke maar om zelfredzame (maatschappelijke) participatie (Cromwijk 2009: 7 en 13). Ook bij discussies rond de vermaatschappelijking van de zorg wordt aan de samenleving zelf – vrijwilligers, vrienden en familieleden – een belangrijke rol toegekend in de ondersteuning van de participatie van mensen met een beperking (Koops en Kwekkeboom 2005: 9; Steyaert et al. 2005: 31). Ook het persoonsgebonden budget (pgb), opzomen² en mantelzorg berusten in ieder geval gedeeltelijk op de gedachte dat burgers beter dan de overheid in staat zijn om voor zichzelf en voor elkaar zorg te dragen. Ook op allerlei andere gebieden, van veiligheid tot huisvesting, verwacht de overheid meer en meer van Nederlanders zelf, zoals het laatste Sociaal en Cultureel Rapport mooi laat zien (Veldheer et al. 2012). Met andere woorden, de overheid doet steeds meer en op allerlei terreinen een beroep op de zelfredzaamheid van de 'goede burger'.

2.2 Lidmaatschap, vrijwilligerswerk en collectieve actie

We geven nu een overzicht voor de afgelopen jaren of decennia van diverse indicatoren die weliswaar niet samenvallen met vormen van zelfredzame participatie maar er wel naar verwachting aan gelieerd zijn en ons dus een indruk kunnen geven hoe het er in Nederland voorstaat met het niveau van zelfredzame participatie.

Lidmaatschap

We beginnen met wat lidmaatschapscijfers voor consumenten-, natuur- en milieu-organisaties en vakbonden. Zoals tabel 2.2 laat zien is het aantal Nederlanders dat lid of donateur is van een grote consumentenorganisatie zoals de ANWB of de Vereniging Eigen Huis de afgelopen decennia bijna verdubbeld van drie naar zes miljoen. Dit is een aanzienlijke stijging vooral ook omdat de Nederlandse bevolking over dezelfde periode slechts 17% is gegroeid.

Tabel 2.2

Leden en donateurs van consumentenorganisaties met meer dan 50.000 leden/donateurs tijdens ten minste één meetmoment, 1980-2009 (in aantallen x 1000)

	1980	1994	2000	2009
ANWB	2500	3100	3500	3967
Nederlandse Woonbond	.	155	717	849
Vereniging Eigen Huis	85	385	584	690
Consumentenbond	510	650	635	512
totaal	3095	4290	5436	6018

Bron: Posthumus et al. (2014)

Tabel 2.3

Leden en donateurs van natuur- en milieuorganisaties met meer dan 50.000 leden/donateurs tijdens ten minste één meetmoment, 1980-2009 (in aantallen x 1000)

	1980	1994	2000	2009
World Society for the Protection of Animals	10	10	26	113
Wereld Natuur Fonds	100	690	773	910
Vereniging Natuurmonumenten	260	725	965	830
Greenpeace Nederland	18	586	666	520
De 12 landschappen ^a	.	221	253	304
Dierenbescherming	100	180	192	200
International Fund for Animal Welfare	.	130	291	174
Vogelbescherming Nederland	26	80	125	150
Stichting AAP	1	9	58	120
Milieudefensie	14	35	43	78
Zeehondencrèche Lenie 't Hart	20	45	48	63
Proefdiervrij	10	10	26	53
Waddenvereniging	20	54	49	44
totaal	579	2775	3515	3560

a Vanaf 2009 zijn de 12 Landschappen in de Vroege Vogels Parade als één organisatie meegenomen. De cijfers voor 2009 zijn een optelsom van de ledentallen van de afzonderlijke landschappen (gebaseerd op informatie aangeleverd door de 12 Landschappen).

Bron: VARA Vroege Vogels Parade (1980-2009)

Ook het aantal leden en donateurs van natuur- en milieuorganisaties met meer dan 50.000 leden is sterk gestegen, verzesvoudigd zelfs in dezelfde periode. Overigens lijkt het aantal leden en donateurs sinds 2003 wel weer iets te zijn teruggelopen.

Het aantal leden van grote vakbonden is echter over dezelfde periode maar weinig toegenomen en neemt sinds 2000 geleidelijk af.

Tabel 2.4

Leden en donateurs van vakbonden met meer dan 50.000 leden/donateurs tijdens ten minste één meetmoment, 1980-2009 (in aantallen x1000)

	1980	1994	2000	2009
FNV	1078	1111	1225	1197
CNV	304	338	357	336
Unie MHP	118	156	207	135
totaal	1500	1605	1789	1668

Bron: CBS (StatLine)

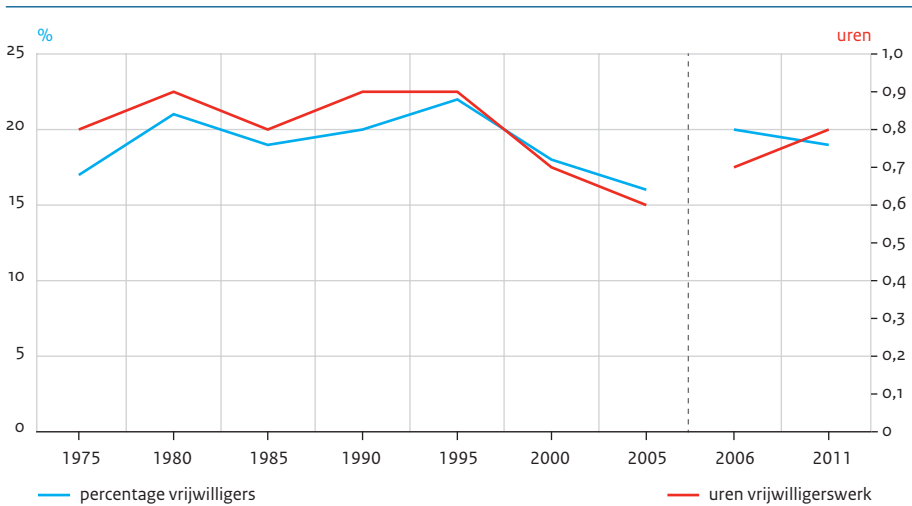
Vrijwilligerswerk

Hoeveel doen Nederlanders aan vrijwilligerswerk? Sinds 1975 wordt in tijdsbestedingsonderzoek (TBO) vijfjaarlijks aan ongeveer 2000 Nederlanders gevraagd gedurende een oktoberweek voor elk afzonderlijk kwartier te noteren waar men mee bezig is. De antwoorden worden gecodeerd in een groot aantal categorieën waarvan vijf³ als ruwe indicatoren van 'zelfredzame participatie' en één activiteit als een vorm van 'politieke participatie' te zien zijn. Zoals uit figuur 2.1 blijkt schommelt het percentage Nederlanders dat volgens de tijdsbestedingsgegevens vrijwilligerswerk verricht al decennia rond de 20%. Nederlanders besteden gemiddeld een klein uur per week aan vrijwilligerswerk. Vrijwilligers besteedden in 2011 daarentegen gemiddeld bijna vijf uur per week aan hun vrijwilligerswerk.

Vooraf de laatste vijf jaren lijkt de trend te zijn dat minder vrijwilligers meer tijd zijn gaan steken in hun vrijwilligerswerk, een geluid dat ook vaak te horen is bij vrijwilligers zelf.

Figuur 2.1

Trends in vrijwilligerswerk voor organisaties, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-2011
(in uren en procenten)



Bron: SCP (TBO'75-'05, TBO'06); SCP/CBS (TBO'11) gewogen gegevens

Tabel 2.5 biedt een overzicht van de deelname aan vrijwilligerswerk voor uiteenlopende sectoren, als we ons bedienen van de TBO-vragenlijst.⁴ Het percentage vrijwilligers onder de bevolking van 12 jaar en ouder ligt op 36-40. Dat komt aardig overeen met het percentage dat in andere enquêtes (voor Nederlanders van 18 jaar en ouder) wordt gevonden. De POLS-onderzoeken (Permanent onderzoek levenssituatie) van het CBS laten voor de periode 1997-2008 een tamelijk stabiel percentage zien dat schommelt rond ruim 40. Voor de periode 2004-2010 lag het percentage volgens het SCP-onderzoek *Culturele veranderingen in Nederland* nog iets hoger, namelijk rond de 45 (Van Houwelingen et al. 2011: 196). Zoals een vergelijking van deze percentages met die van figuur 2.1 duidelijk maakt, komen we via de dagboekjes op een aanzienlijk lager percentage vrijwilligers uit: ongeveer de helft van de meting volgens de vragenlijstmethode. Het invullen van het dagboek dwingt tot minder impulsieve antwoorden, maar wat zeker ook meespeelt is dat in het dagboek niet naar participatie in het algemeen maar naar die tijdens de onderzoekswEEK wordt gevraagd. Daardoor zullen veel incidentele vrijwilligers uit zicht verdwijnen; het beeld wordt sterker bepaald door hen die al sinds jaar en dag actief zijn.

Van alle sectoren telt die van de sportverenigingen de meeste vrijwilligers. Andere populaire terreinen zijn het onderwijs, de zorg en de godsdienst. Het TBO geeft een lichte stijging van het percentage vrijwilligers te zien sinds 2006. Die komt vooral door een grotere animo voor recreatieve verenigingen (sport, hobby, cultuur).

Tabel 2.5

Deelname aan vrijwilligerswerk naar sector, bevolking van 12 jaar en ouder, 2006-2011 (in procenten)^a

	2006	2011	verschil ^b
vrijwilligerswerk totaal	35	40	+5
voor jeugd- en buurthuiswerk of als leider van de scouting?	5	4	-1
op school zoals hulp op school, oudercommissie, schoolbestuur, werken in de bibliotheek of als leesmoeder of leesvader?	7	8	+1
in de verzorging of verpleging, zoals bejaardenzorg, kinderopvang, zieken bezoeken, collecteren voor gezondheidsorganisaties, welzijnswerk in het ziekenhuis of assisteren bij stervensbegeleiding?	8	9	+1
voor een sportvereniging, bijvoorbeeld in het bestuur of werken in kantine, organisatie, trainen of zaalbeheer?	11	14	+3
voor hobby- of gezelligheidsverenigingen?	4	7	+3
voor culturele verenigingen, zoals een muziek- of toneelvereniging of een tekenclub?	4	6	+2
voor de kerk, moskee of een levensbeschouwelijke groepering zoals de kerkenraad, parochieraad, moskeevereniging, huisbezoek of het rondbrengen van blaadjes?	8	9	0
voor de vakbond of een bedrijfsorganisatie zoals de ondernemingsraad of personeelsvereniging?	3	2	-1
voor een politieke partij of actiegroep?	3	2	-1
op het gebied van sociale hulpverlening, rechtshulp, reclassering of slachtofferhulp?	3	2	-1
op het gebied van wonen, woonomstandigheden of huurdersbelangen?	3	2	-1
ten behoeve van de wijk of buurt?	6	7	+1
voor organisaties op een ander gebied?	9	9	0

a 'Ik noem nu een aantal organisaties of verenigingen waarvoor men vrijwilligerswerk kan doen. Kunt u telkens aangeven of u in de afgelopen 12 maanden activiteiten heeft gedaan voor de betreffende organisaties of verenigingen?'

b Op 5% niveau significante verschillen staan vetgedrukt in de laatste kolom.

Bron: SCP (TBO'06); SCP/CBS (TBO'11) gewogen gegevens

Collectieve actie

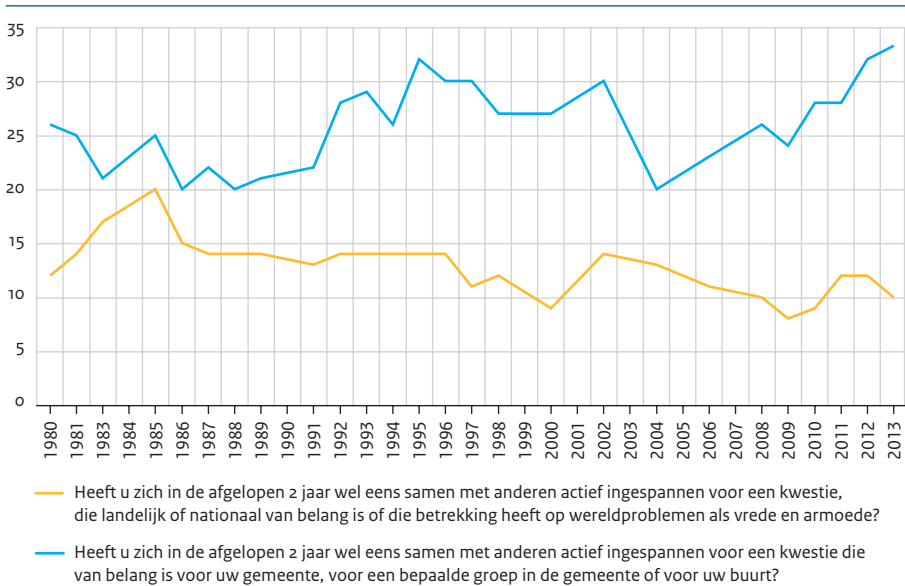
Een andere indicator voor burgerparticipatie is de deelname aan collectieve acties.

Figuur 2.2 laat zien dat sinds 1980 gemiddeld ongeveer een op de vier Nederlanders zich de afgelopen twee jaar heeft ingespannen voor een kwestie in de gemeente of de buurt. Het percentage dat zich wijdde aan een kwestie van nationaal of internationaal belang is

kleiner, zo'n 10, en lijkt de laatste decennia wat te zijn afgenomen, terwijl het percentage dat zich voor de eigen buurt of gemeente inspant eerder wat lijkt te zijn toegenomen.

Figuur 2.2

Deelname aan lokale en (inter)nationale collectieve acties, bevolking van 18-74 jaar, 1980-2013 (in procenten)^a



a In 2012 en 2013 is de vraagstelling enigszins gewijzigd. De cijfers voor deze twee jaren zijn gecorrigeerd op basis van een dubbelmeting in 2011.

Bron: SCP (CV '80-'12/'13)

2.3 Politieke betrokkenheid en participatie

Het aantal Nederlanders dat heeft meegedaan aan een actiegroep of protestactie of een politieke partij heeft ingeschakeld is het afgelopen decennium wat afgenomen. Daarentegen zijn nieuwe vormen van politieke participatie, bijvoorbeeld gebruik van e-mail en tekstberichten, over dezelfde periode toegenomen (Van Houwelingen et al. 2011: 197). In vergelijking met bijna een halve eeuw geleden geven ook meer Nederlanders te kennen dat ze (tamelijk) veel interesse in de politiek hebben. Ook de bereidheid protestacties goed te keuren of iets te ondernemen als een onrechtvaardige wet wordt aangenomen is (sterk) gegroeid (tabel 2.6).

Tabel 2.6

Politieke interesse en actiebereidheid, bevolking van 18-74 jaar (18-70 jaar in 1970), 1970-2013
(in procenten)

	1970	1980	1991	2000	2006	2012/3
oordeel over de eigen politieke interesse ^a :						
‘sterk’ of ‘gewoon’	35	39	41	43	50	59
‘matig’ of ‘weinig’	42	49	43	44	39	34
‘praktisch helemaal niet’	23	12	16	12	11	9
zou, als er nu ^b Tweede-Kamerverkiezingen zouden zijn:						
zeker gaan stemmen	76	87	80	77	88	89
misschien gaan stemmen	6	6	3	10	3	1
zou, als de Tweede Kamer bezig was een onrechtvaardige wet aan te nemen:						
zeer waarschijnlijk iets proberen te doen	6	11	13	16	17	15
enigszins waarschijnlijk iets proberen te doen	14	26	28	36	36	42
keurt het goed als iemand vanwege een onrechtvaardige wet besluit de regering te hinderen door zitdemonstraties, massabijeenkomsten of protestoptochten		42 ^c	62	66	72	70

a In 2012/13 is de vraagstelling gewijzigd. Deze cijfers zijn op basis van een dubbelmeting in 2010/11 gecorrigeerd.

b In 2013 staat er in de vraagstelling ‘vandaag’ in plaats van ‘nu’.

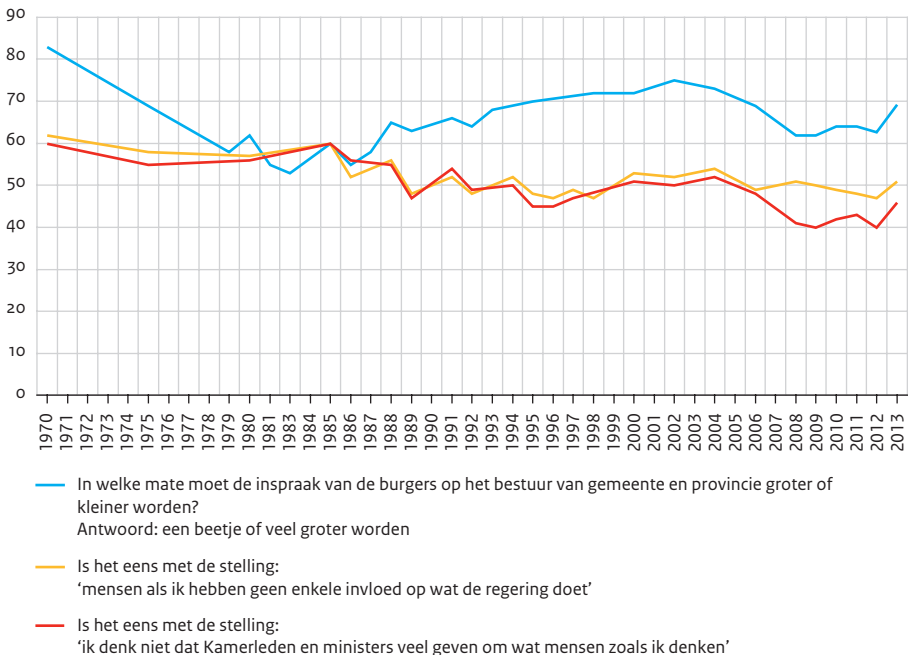
c Hiervoor is het gemiddelde van de metingen in 1975 en 1985 genomen.

Bron: SCP (CV’70-’12/’13)

Als we naar figuur 2.3 kijken dan zien we dat in vergelijking met bijna een halve eeuw geleden Nederlanders tegenwoordig ook minder vaak het gevoel hebben dat ministers en Kamerleden niet geven om wat ‘mensen zoals ik’ denken. Ook is men minder vaak van mening geen invloed te kunnen uitoefenen op wat de regering doet, hoewel uiteraard nog altijd een aanzienlijk deel van de bevolking deze gevoelens wel is toegedaan. Het percentage dat van mening is dat burgers meer inspraak in het bestuur van gemeente en provincie zouden moeten krijgen schommelt rond de 70. Zoals ook al uit tabel 2.1 blijkt is de behoefte aan meer (directe) politieke invloed over de afgelopen decennia dus onverminderd groot. Tegelijkertijd lijkt men wat minder cynisch te zijn geworden over politici (figuur 2.3).

Figuur 2.3

Politieke betrokkenheid, bevolking van 18-74 jaar (18-70 jaar in 1970), 1970-2013 (in procenten)



- a In 2012 en 2013 is de vraag naar de gewenste inspraak enigszins gewijzigd. De cijfers voor deze twee jaren zijn gecorrigeerd op basis van een dubbelmeting in 2011.

Bron: SCP (CV '75-'12/'13); Middendorp (Progressiviteit en conservatisme 1970); Tilburg University (Verkiezingsonderzoek 1970)

Zojuist hebben we een aantal indicatoren bekeken die ons iets vertellen over de politieke interesse en betrokkenheid van de Nederlandse bevolking. Maar hoe is het gesteld met het daadwerkelijk zelf politiek actief zijn? Tabel 2.7 bevat een aantal vormen van politieke participatie en toont voor de meeste daarvan over het afgelopen decennium een (lichte) daling van de participatiegraad. Nederlanders doen vooral minder snel mee aan een protestactie, protestmars of demonstratie. Daarentegen wordt weer wel steeds vaker via internet, sms of e-mail politiek geparticipeerd. Dekker (2000: 90) geeft een overzicht, op basis van een enigszins andere vraagstelling, van de politieke participatiegraad van de Nederlandse bevolking voor de periode 1971-1998. Over het algemeen is het beeld dat hieruit naar voren komt vrij stabiel. Opvallend is dat Nederlanders gedurende deze periode juist meer zijn gaan demonstreren (Dekker 2000: 90). Het percentage is verdubbeld van bijna 10 in 1972 naar ruim 20 in 1998. Kijkend naar tabel 2.7 is rond de eeuwwisseling demonstreren blijkbaar dus 'uit de mode' geraakt. Ten slotte, als we de 39% die volgens tabel 2.7 in 2012 politiek participeerde vergelijken met de 61% die dat

niet deed, dan valt op dat de ‘politieke participanten’ over de hele linie een wat progressiever en kosmopolitischer profiel hebben (Posthumus et al. 2013).

Tabel 2.7

Politieke participatie^a, kiesgerechtigde bevolking van 18 jaar en ouder, 2002-2012 (in procenten)

	2002	2006	2010	2012
radio, televisie of krant ingeschakeld	13	10	12	11
politieke partij of organisatie ingeschakeld	8	5	5	3
meegedaan aan een door de overheid georganiseerde inspraak-bijeenkomst, hoorzitting of discussiebijeenkomst	15	11	11	7
contact opgenomen met een politicus of ambtenaar	14	11	12	8
meegedaan aan een actiegroep	7	4	3	3
meegedaan aan een protestactie, protestmars of demonstratie	10	8	5	6
via internet, e-mail of sms meegedaan aan een politieke discussie of actie	10	18	21	22
iets anders	4	3	4	4
minstens één van bovenstaande vormen van participatie	41	39	41	39

a ‘Er zijn verschillende manieren om iets politiek aan de orde te stellen of invloed uit te oefenen op politici of de overheid. Wilt u de volgende mogelijkheden bekijken, en mij dan zeggen van welke daarvan u in de afgelopen vijf jaar gebruik hebt gemaakt?’

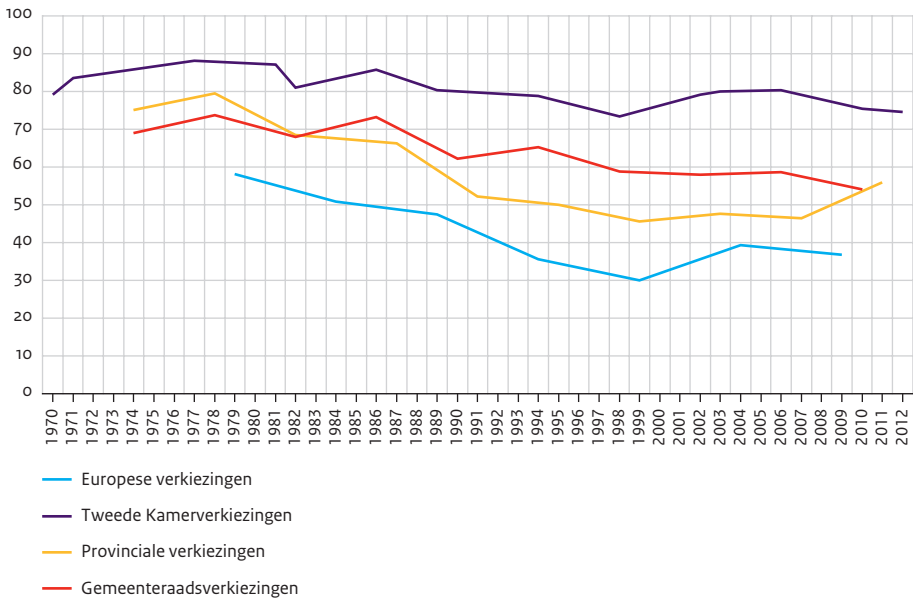
Bron: SCP (CV’02-’10/’11); SKON (NKO’02-’12)

Hoe zit het met de opkomstcijfers? Nemen Nederlanders tegenwoordig vaker of minder vaak de moeite om te gaan stemmen? Omdat in 1970 de opkomstplicht is afgeschaft, kijken we in figuur 2.4 naar de opkomstcijfers vanaf dat jaar.

Het algemene patroon laat eind jaren zeventig en begin jaren tachtig hoge opkomstcijfers zien, gevolgd door een dalende trend die rond het jaar 2000 omslaat. De laatste jaren lijkt de trend weer eerder dalend dan stijgend. Als we op gemeenteniveau naar de opkomstcijfers kijken voor de Provinciale Statenverkiezingen in 1995, dan valt op dat er een negatieve correlatie is tussen het aantal kiesgerechtigden in een gemeente en de opkomst. Politieke participatie hangt wellicht dus ook af van de omvang van de gemeente (of een andere electorale eenheid) (zie ook Dekker et al. 2013).

Figuur 2.4

Opkomst bij algemene verkiezingen, 1970-2012 (in procenten)



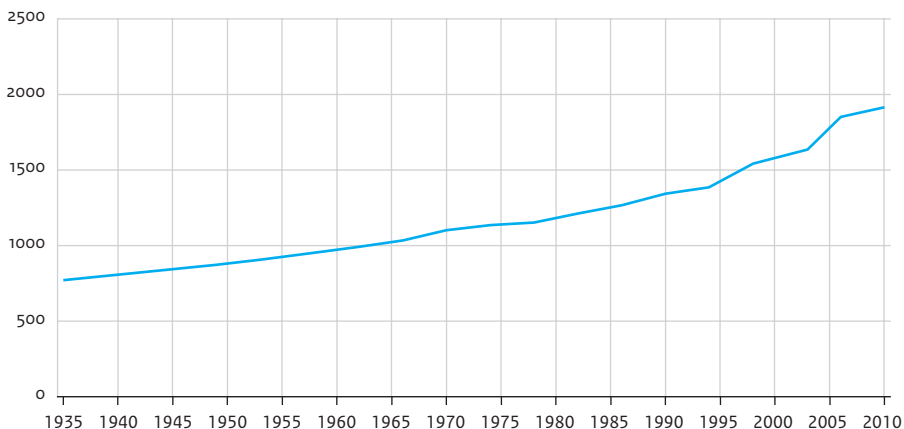
Bron: Kiesraad

Aantal inwoners per bestuurder (gekozen)

Ook het aantal bestuurders of volksvertegenwoordigers (gekozenen) per inwoner is een interessant kengetal voor politieke participatie. Dit getal vertelt ons immers niet alleen welk gedeelte van de bevolking ervaring heeft met zelf direct actief politiek participeren (en besturen) in plaats van indirect invloed uitoefenen (zoals via petitie of stemmen) maar het zegt ook iets over de kans dat een willekeurige Nederlander een politicus in zijn directe omgeving kent (en dus eventueel ook makkelijk op iets kan aanspreken). Volgens Bakker en Dullemond (2010: 66) is het aantal inwoners per bestuurder en volksvertegenwoordiger de afgelopen jaren gestegen. Dit komt niet alleen door de bevolkingstoename maar ook door de afname van het aantal bestuurders en volksvertegenwoordigers, vooral door samenvoeging van gemeenten. In figuur 2.5 staat de ontwikkeling van het aantal inwoners per gemeenteraadslid. Dit aantal is sterk gestegen van 770 in 1935 naar 1915 in 2010. Het aandeel inwoners dat als gemeenteraadslid politiek participeert is sinds 1935 dus aanzienlijk gedaald, namelijk met 60%.

Figuur 2.5

Aantal inwoners per gemeenteraadslid, 1935-2010



Bron: Statistiek der Verkiezingen (CBS '46-'98), www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/publicaties/artikelen/archief/2003/2003-1159-wm.htm en www.verkiezingsuitslagen.nl

2.4 Tot slot

De afgelopen decennia is veel ondernomen om de Nederlander meer te betrekken bij politiek en beleidsvorming. Weinig initiatieven zijn echter van blijvende betekenis geweest. De laatste jaren zet het beleid vooral in op bevordering van de zelfredzame participatie.

Omdat cijfers en tijdreeksen over het niveau van zelfredzame en beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie ontbreken, hebben we zo goed mogelijk een aantal gegevens op een rij gezet die toch enigszins een indruk geven. De tijdbestedingsgegevens laten bijvoorbeeld zien dat sinds 1975 het percentage vrijwilligers vrij stabiel rond de 20 schommelt en dat Nederlanders gemiddeld een klein uur per week aan vrijwilligerswerk besteden. Afgaande op de vragenlijst is het percentage Nederlanders dat vrijwilligerswerk doet ongeveer twee keer zo groot. Ook het percentage Nederlanders dat gedurende de laatste drie decennia aangeeft zich de afgelopen twee jaar te hebben ingespannen voor kwesties op lokaal of (inter)nationaal is vrij stabiel. Nederlanders zijn in vergelijking met vroeger wel aanzienlijk minder vaak lid van een kerk of vakbond. Hoewel Nederlanders in vergelijking met bijna een halve eeuw geleden minder vaak instemmen met de stelling dat 'mensen als ik geen enkele invloed hebben op wat de regering doet', nemen zij tegelijkertijd minder vaak contact op met een politicus of ambtenaar en is het aantal inwoners per gemeenteraadslid sterk gestegen.

Het beeld uit deze cijfers is gemengd en dat zal waarschijnlijk ook het geval zijn voor de ontwikkelingen op de twee aanpalende terreinen waar wij vooral in geïnteresseerd zijn: zelfredzame en beleidsbeïnvloedende participatie. In beide gevallen zien we waarschijnlijk geen duidelijke toe- of afname.

Noten

- 1 Zie www.referendumplatform.nl. Op deze website is ook een lijst te vinden met de lokale referenda die zijn gehouden van 1911-2012: http://www.referendumplatform.nl/share/files/15_746448/gehouden-lokale-referenda.pdf.
- 2 Opzoomeren betekent 'op eigen initiatief de openbare ruimte opruimen en netjes houden.' Het werkwoord opzoomeren is ontstaan toen de bewoners van de Opzoomerstraat in Rotterdam eind jaren tachtig besloten zelf hun straat op te knappen.
- 3 Namelijk 'vrijwilligerswerk, onbetaalde hulp aan niet-familieleden', 'activiteiten voor het overige verenigingsleven', 'activiteiten voor kerkelijke of levensbeschouwelijke organisaties', 'deelname aan activiteiten in het kader van ondernemingsraden en andere bedrijfsorganisaties' en 'activiteiten in het leiden van sociale en politieke organisaties'. De laatste categorie kan zowel op zelfredzame als politieke participatie betrekking hebben. In dit hoofdstuk is deze categorie aangemerkt als 'zelfredzame participatie' en valt de categorie 'activiteiten in het kader van belangenbehartiging en politiek' onder 'politieke participatie'. Voor beide activiteiten geldt overigens dat het niet gaat om beroepsarbeid.
- 4 De tijdbestedingsonderzoeken tot aan 2005 en vanaf 2006 zijn wat betreft de vraag naar het vrijwilligerswerk niet vergelijkbaar (er werd geswitcht van een eentrap- naar een tweetrapsvraag). Vandaar dat we ons beperken tot de meetjaren 2006 en 2011.

3 Participatieverschillen in Nederland

In dit hoofdstuk kijken we naar verschillen in burgerparticipatie, vooral naar de sociaal-demografische achtergronden van participanten en non-participanten en in mindere mate naar hun verschillen in houdingen en beleidsvoorkeuren. Vervolgens beschrijven we de redenen die ten grondslag liggen aan zelfredzame en politieke participatie. Tot slot bekijken we of participanten representatief zijn voor de rest van de bevolking in hun visie op de samenleving en hun politieke achtergrond.

3.1 Sociale achtergronden van participanten

De vraag is *wie* in Nederland op maatschappelijk en politiek vlak participeren. Verba et al. (1995) onderscheiden drie voorwaarden voor politieke participatie, die ook voor burgerparticipatie in het algemeen van belang lijken: *engagement*, *recruitment* en *resources*. *Engagement* heeft betrekking op interesse voor maatschappij en politiek en het gevoel dat een bijdrage daaraan zin heeft. Paragraaf 3.2 gaat in op deze aspecten. *Recruitment* slaat op de formele of informele netwerken die mensen met elkaar in contact brengen en komt in dit hoofdstuk niet aan bod. *Resources* zijn de hulpbronnen die mensen in staat stellen om te participeren en staan in deze paragraaf centraal. Verba et al. (1995) noemen er drie: tijd, geld en de zogenaamde *civic skills*, zoals communicatieve en organisatorische vaardigheden. Deze hulpmiddelen zijn ongelijk verdeeld over de samenleving.

Tabel 3.1

Achtergronden van participatie, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012-2013 (in logistische regressie-coëfficiënten)^a

	informele hulp	vrijwilligerswerk	collectieve actie ^b	politieke actie ondernomen
vrouw i.p.v. man	0,39***	-0,22*	-0,26**	-0,14
18-34 jaar i.p.v. 35-64 jaar	-0,88***	-0,40***	-0,40***	0,16
≥ 65 jaar i.p.v. 35-64 jaar	-0,35*	-0,42**	-0,74***	-0,74***
laagopgeleid i.p.v. middelbaar opgeleid	-0,29*	-0,63***	-0,51***	-0,60***
hoogopgeleid i.p.v. middelbaar opgeleid	-0,06	0,38***	0,52***	0,72***
laag i.p.v. gemiddeld huishoudensinkomen	-0,25	0,09	0,21	-0,04
hoog i.p.v. gemiddeld huishoudensinkomen	0,16	0,05	0,15	0,04
niet- of weinig stedelijk i.p.v. matig stedelijk	-0,12	0,32*	0,24	0,09
(zeer) stedelijk i.p.v. matig stedelijk	0,01	-0,15	0,06	0,39**
gaat niet naar de kerk i.p.v. soms	-0,10	-0,24*	-0,40***	0,10
gaat vaak naar de kerk i.p.v. soms	0,41**	0,92***	0,29	0,16
verricht betaalde arbeid	-0,16	-0,33**	-0,22	-0,19

a Significantie: *** p < 0.001, ** p < 0.01, * p < 0.05.

b Heeft zich de afgelopen twee jaar samen met anderen wel eens ingespannen voor de buurt, een bepaalde groep in de gemeente of een kwestie van gemeentelijk of (inter)nationaal belang.

Bron: SKON (NKO'12); SCP(CV'12/'13) gewogen gegevens

Tabel 3.1 toont de mate van participatie door mensen met verschillende sociaal-demografische kenmerken. Ouderen participeren over de hele linie wat minder dan mensen van middelbare leeftijd. Mannen doen wat vaker vrijwilligerswerk en spannen zich eerder in voor de buurt terwijl vrouwen meer informele hulp verlenen. Een hoger inkomen van het huishouden – één van de potentiële hulpbronnen volgens Verba et al. (1995) – hangt, nadat we hebben gecorrigeerd voor andere factoren zoals opleidingsniveau, niet samen met meer participatie. Het effect van stedelijkheid valt mee: in weinig stedelijke gemeenten verricht men wat vaker vrijwilligerswerk, terwijl in (zeer) stedelijke gemeenten weer eerder politieke actie wordt ondernomen. Mensen die vaak naar de kerk gaan verrichten eerder informele hulp en doen vaker vrijwilligerswerk. Mensen die vaker dan maandelijks de kerk bezoeken doen twee keer zoveel vrijwilligerswerk als mensen die nooit een kerk bezoeken. Deze verschillen zien we overigens keer op keer terug en werden weer bevestigd in recent onderzoek (Posthumus et al. 2013).

Op basis van het Sociale Samenhang Onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) kunnen we ook uitsplitsen naar een aantal achtergrondkenmerken. Als indicator voor 'zelfredzame burgerparticipatie' nemen we de vraag of iemand de afgelopen twaalf maanden iets heeft gedaan om voorzieningen in de buurt in stand te houden of de buurt mooier en veiliger te maken. Een persoon heeft geparticipeerd in het beleid als hij de afgelopen twaalf maanden contact heeft opgenomen met een ambtenaar of (lokale) politicus of heeft deelgenomen aan een informatiebijeenkomst, inspraakavond of lokaal referendum in zijn gemeente. We kunnen daarmee een onderscheid maken tussen vier soorten participanten: mensen die niet zelf actief zijn geweest en ook niet in de gemeentelijke beleidsvorming hebben geparticipeerd (72%), de 'zelfredzame burgers' (8%), de 'beleidsparticipanten' of 'bestuurlijken' (10%) en de 'allrounders' die zowel zelfredzaam als politiek actief zijn (10%). In tabel 3.2 zijn deze vier groepen uitgesplitst naar een aantal achtergrondkenmerken.

De overeenkomsten met tabel 3.1 zijn duidelijk. Mannen zijn over het algemeen wat actiever dan vrouwen, vooral in bestuurlijke zin en als 'allrounder', en dat geldt ook voor de ouderen en de autochtonen. Opvallend is dat westerse allochtonen weliswaar minder participeren in de beleidsvorming maar zich wel relatief vaak inzetten voor de buurt. Wat het opleidingsniveau betreft zien we weer het bekende patroon van relatief actieve hoger opgeleiden versus lager opgeleiden die minder vaak participeren. Ten slotte, in vergelijking met de stedelijke gemeenten participeren inwoners van weinig en niet-stedelijke gemeenten vaker in de lokale politiek. De opkomst bij verkiezingen is in kleine gemeenten gemiddeld ook hoger (Dekker et al. 2013: 23). Dat lijkt in tegenspraak met de uitkomsten in tabel 3.1, waaruit juist blijkt dat in stedelijke gebieden eerder politieke actie wordt ondernomen. Dit verschil wordt waarschijnlijk veroorzaakt door de vraagstelling, want behalve contact opnemen met een politicus of ambtenaar of het deelnemen aan een politieke bijeenkomst zijn in tabel 3.1 andere politieke activiteiten opgenomen (zoals demonstreren, contact opnemen met de media of politiek actief zijn via internet) waarvan men mag verwachten dat ze in stedelijke gebieden

vaker voorkomen. Worden deze vormen buiten beschouwing gelaten, dan blijkt er geen verband te zijn tussen stedelijkheid en politieke participatie.

Tabel 3.2

Aanwezigheid van de vier participatietypen in Nederland naar een aantal achtergrondkenmerken, 2013 (in procenten)

	allen	passieven	zelfredzamen	bestuurlijken	allrounders
allen	100	72	8	10	10
man	49	47	51	54	56
vrouw	51	53	49	46	44
18-34 jaar	26	30	22	19	14
35-54 jaar	37	35	42	40	42
≥ 55 jaar	37	35	36	41	44
autochtoon	80	78	79	86	84
westers allochtoon	10	10	12	8	9
niet-westers allochtoon	11	12	9	6	7
laagopgeleid	32	36	26	20	19
middelbaar opgeleid	42	41	44	42	41
hoger opgeleid	27	23	30	38	39
(zeer) sterk stedelijk	48	49	48	41	46
matig stedelijk	20	20	20	20	20
weinig of niet-stedelijk	32	31	33	39	34

Bron: CBS (550'13) gewogen gegevens

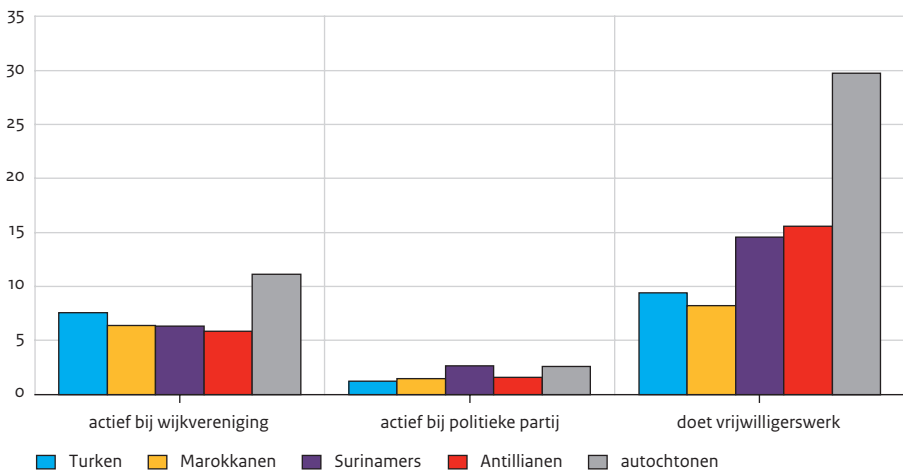
Betaald werk kan leiden tot een hoger inkomen en meer *civic skills*, maar doet ook een groot beroep op tijd. Mensen zonder betaalde baan doen eerder vrijwilligerswerk (tabel 3.1) terwijl hoger opgeleiden zich als 'bestuurlijken' vaker inzetten voor hun buurt door te overleggen met instanties, brieven te schrijven en bijeenkomsten te organiseren (tabel 3.2). Voor het traditionele vrijwilligerswerk in de vorm van hand- en spandiensten is dit laatste niet of veel minder het geval (Vermeij et al. 2012). Aangezien hoger opgeleiden een hogere netto-arbeidsparticipatie hebben verrichten ze vaker betaald werk dan lager opgeleiden.¹ Het zou dus zo kunnen zijn dat tijdsdruk een reden is waarom mensen met betaald werk de voorkeur geven aan vrijwilligerswerk met een meer politiek-bestuurlijk in plaats van een (arbeidsintensief) praktisch-uitvoerend karakter. Bovendien beschikken hoger opgeleiden vermoedelijk eerder over de *civic skills* die tegenwoordig juist gewenst en misschien zelfs wel noodzakelijk zijn voor vrijwilligerswerk met een politiek-bestuurlijk karakter (Bovens en Wille 2010).

Er bestaan daarnaast grote verschillen tussen bevolkingsgroepen in mate van participatie. Zoals uit tabel 3.2 blijkt zijn vooral niet-westerse allochtonen relatief (erg) weinig bestuurlijk of als allrounder actief. Figuur 3.1 toont, op basis van een ander databestand, de verschillen in drie soorten participatie tussen autochtonen en vier etnische groeperingen. Over de hele linie zien we een lagere participatie van allochtonen. Autochtonen

doen ongeveer twee keer zo vaak vrijwilligerswerk als Surinamers en Antillianen en bijna drie keer zo vaak als Turken en Marokkanen. Ook zijn het vooral autochtonen die actief zijn bij een wijk- of buurtvereniging, hoewel het onderscheid met de andere bevolkingsgroepen daarbij minder groot is. Surinamers zijn ongeveer net zo vaak actief bij een politieke partij als autochtonen.

Figuur 3.1

Participatie naar etniciteit, bevolking van 15 jaar en ouder, 2006 (in procenten)



Bron: SCP (SIM'06)

Met deze cijfers zijn echter deze verschillen niet te verklaren. Allochtone Nederlanders verschillen van autochtone Nederlanders op belangrijke sociaaleconomische factoren die bevorderend zijn voor participatie, zoals opleiding, inkomen en taalbeheersing. Als we controleren voor inkomen en opleidingsniveau, dan verkleinen de verschillen met autochtone Nederlanders enigszins voor alle soorten participatie. Voor het actief zijn bij een politieke partij worden de resultaten zelfs niet-significant; bij de andere twee vormen van participatie blijven de verschillen significant en substantieel.

Ook kunnen culturele factoren een rol spelen. Daarnaast wonen etnische minderheden relatief vaker in etnisch diverse wijken, en die heterogeniteit zou volgens sommigen een nadelige uitwerking hebben op de sociale cohesie (Putnam 2007). Dat zou de lage maatschappelijke participatie gedeeltelijk verklaren. Gijsberts et al. (2008) vinden echter in Nederland weinig bewijs voor een diversiteitseffect.

Diplomademocratie?

In onderzoek naar verschillen in politieke participatie is opleidingsniveau al heel lang en voor veel landen aangewezen als het belangrijkste sociaaldemografische kenmerk. Converse (1972: 324) kon ruim 40 jaar geleden al veel onderzoek zo samenvatten:

[...] education is everywhere the universal solvent, and the relationship is always in the same direction. The higher the education, the greater the 'good' values of the variable. The educated citizen is attentive, knowledgeable, and participatory and the uneducated citizen is not.

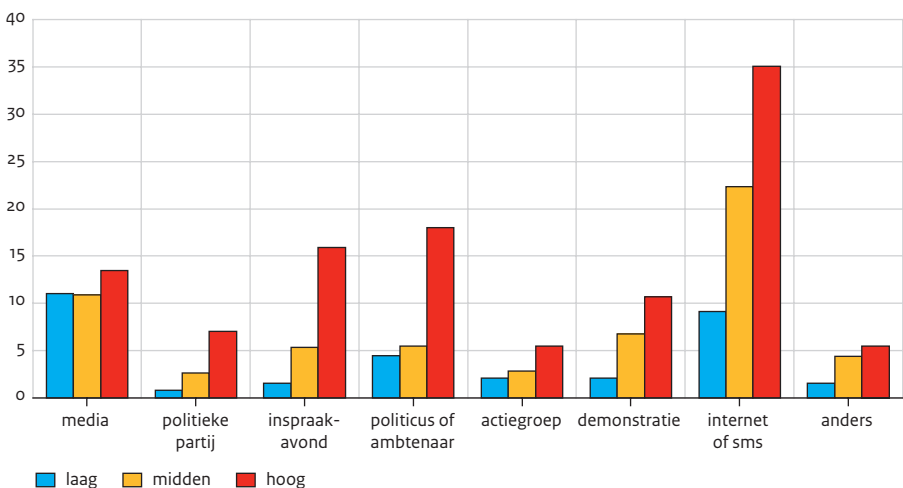
Daar is sindsdien nog veel onderzoek bij gekomen (Campbell 1996; Niet al. 1996) en dat laat de conclusie van opleidingsniveau als sociaaldemografisch belangrijkste onderscheidende kenmerk ongewijzigd. In Nederland ontstond er recentelijk weer meer publieke belangstelling voor door de stelling van Bovens en Wille (2010) dat Nederland de kenmerken vertoont van een 'diplomademocratie'. Zij betogen dat hoger opgeleiden domineren op formele en informele posities van besluitvorming. Dit zou inhouden dat hoger opgeleiden via politieke participatie een onevenredig grote invloed hebben. Lager opgeleiden participeren minder, zoals blijkt uit tabel 3.1.

Deze cijfers vertellen ons nog niet in welke mate en op welke manier opleiding ook de oorzaak is van verschillen in participatie. Onderwijs kan burgers de middelen en (burgerschaps)houding meegeven waarmee ze zich meer voor de samenleving kunnen en willen inzetten. Maar het kan ook zijn dat achter opleidingsverschillen andere factoren schuilgaan die voor de participatieverschillen zorgen. Te denken is aan afkomst en thuissituatie of aan persoonlijkheidsfactoren. Bepaalde persoonlijkheidskenmerken, zoals nieuwsgierigheid, moedigen mensen aan tot zowel onderwijs volgen als actief deelnemen aan de samenleving. Kam en Palmer (2008) betogen dat onderwijs op zich geen invloed heeft op politieke participatie wanneer rekening gehouden wordt met verschillen tussen mensen zoals deze zich al tijdens hun jeugd voordoen bijvoorbeeld met betrekking tot de opvoeding door en het inkomen van de ouders of individuele persoonlijkheidskenmerken. Bovendien is onderwijs van invloed op een breed scala aan factoren – zoals werk hebben en de hoogte van het inkomen – die op zichzelf een verklarende werking hebben op de mate van maatschappelijke en politieke participatie. Het effect van onderwijs is in sommige opzichten dus mogelijk indirect. Via regressieanalyse alleen kan niet bepaald worden of opleidingsniveau een directe oorzaak of slechts een proxy voor politieke participatie is. Op basis van een natuurlijk experiment waarmee dit beter kan worden vastgesteld komen Berinsky en Lenz (2011) tot de conclusie dat het volgen van onderwijs de politieke participatie waarschijnlijk niet vergroot. Genetische factoren spelen daarentegen mogelijk juist een grotere rol dan tot nu toe werd aangenomen (Fowler et al. 2008). Echter, na controle voor geslacht, leeftijd, inkomen, werk, kerkgang en stedelijkheid van de woonplaats neemt het directe effect van opleiding niet af.² Het is dus zeker niet uit te sluiten dat onderwijs een op zichzelf staande invloed heeft op participatie, maar deze verschillen moeten ook niet worden overdreven (Dekker en Den Ridder 2011b: 73).

Hoewel hoger opgeleiden in het algemeen meer participeren dan lager opgeleiden, is dit verschil niet voor alle types participatie even groot. Figuur 3.2 toont de verschillen tussen opleidingsniveaus voor allerlei manieren waarop men politiek kan participeren. Daaruit blijkt dat media inschakelen en lid worden van een actiegroep in veel mindere mate door hoger opgeleiden worden gedomineerd. Het omgekeerde is het geval bij lid worden van een politieke partij, een inspraakavond bezoeken of contact opnemen met een politicus. Kennelijk is het direct aanspreken van de overheid en politiek voor lager opgeleiden minder aantrekkelijk; een indirecte benadering via het maatschappelijk middenveld of de media is voor deze groep meer toegankelijk.

Figuur 3.2

Politieke participatie naar medium en opleidingsniveau, kiesgerechtigde bevolking, 2012 (in procenten)



Bron: SKON (NKO'12)

Oververtegenwoordiging door hoger opgeleiden is als een probleem te zien, omdat alle bevolkingsgroepen gelijkmatig moeten kunnen bijdragen aan de samenleving. Ook de positieve gevolgen van participatie, zoals burgerschap, blijven dan buiten het bereik van een deel van de bevolking. Indien hoger en lager opgeleiden *inhoudelijk* van elkaar verschillen komt bovendien de *substantiële representatie* (Pitkin 1967) in het geding (zie § 3.3). Maar er valt misschien ook iets voor te zeggen dat 'de sterkste schouders de zwaarste lasten' dragen; een soort noblesse oblige, waarbij hoger opgeleiden/notabelen het voortouw nemen met het vervullen van hun burgerschapsplicht.

Sociale participatie als achtergrond van politieke?

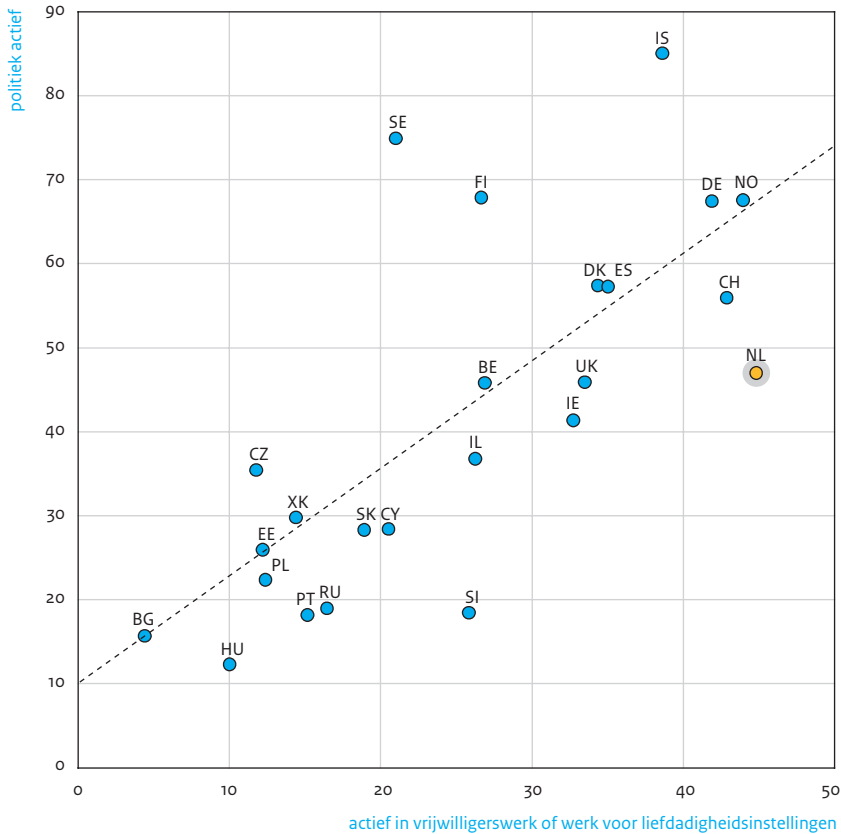
Vaak gelardeerd met verwijzingen naar de beroemde analyse van Alexis de Tocqueville (2011) van de Amerikaanse democratie in de jaren dertig van de negentiende eeuw, wordt apolitieke sociale participatie vaak aangewezen als een belangrijke basis voor politieke betrokkenheid en activiteiten. Door vrijwillige wederzijdse sociale betrokkenheid van burgers in verenigingen en vrijwilligerswerk raken ze betrokken bij grotere maatschappelijke kwesties en de politiek en komen ze in aanraking met de overheid. Ze ontwikkelen interesses en vaardigheden voor collectieve actie en voor handhaving in het politieke bedrijf (zie o.a. Verba et al 1995; Putnam 2000; Van Ingen 2009; Van der Meer 2009). Uit statistische analyses van enquêtemateriaal komt meestal wel een positief verband tussen sociale en politieke participatie, maar de relaties zijn vaak nogal zwak en de bevindingen bieden weinig grond voor de ‘neo-tocquevilliaanse’ logica dat het zich verenigen met medeburgers zou leiden tot politieke betrokkenheid. Er lijkt eerder een samenhang te zijn die te herleiden is tot gemeenschappelijke achtergronden van het sociaal én politiek actief zijn, zoals opleidingsniveau, zelfvertrouwen en extraversie. Sommige vormen van sociale participatie, zoals activiteiten voor economische en ideële belangenorganisaties, vertonen wel een sterke relatie met politieke activiteiten, maar dan kan men zich afvragen of de sociale participatie eigenlijk al niet tamelijk politiek is. De sterke verbanden doen vaak wat tautologisch aan.³

Voor we verder enkele relaties in Nederland onderzoeken, kijken we eerst kort naar het verband in Europa. Figuur 3.3 toont voor 24 Europese landen (inclusief het Europese voetbal- en songfestivalland Israël) niveaus van maatschappelijke en politieke participatie.⁴ Er is een positieve relatie tussen de beide niveaus (een correlatiecoëfficiënt van 0,74;) en binnen de 24 landen blijken de relaties tussen de kansen dat een inwoner sociaal participeert en politiek participeert ook positief, zij het vaak nogal zwak (variërend van 0,05, $p = 0,09$, in Zwitserland tot 0,43, $p < 0,001$, in Duitsland).

Nederland heeft in figuur 3.3 het hoogste niveau van maatschappelijke participatie en een bovengemiddeld maar zeker niet erg hoog niveau van politieke participatie. Die positie is natuurlijk afhankelijk van de landen waarmee wordt vergeleken en de indicatoren, maar ook gebruikmakend van andere metingen is dit vaak wel de positie van ons land: een zeer hoog niveau van maatschappelijke participatie of vrijwilligerswerk, en een wat gematigder positie boven het Europese gemiddelde wat politieke participatie betreft (Van Houwelingen et al. 2011; Dekker 2013a).

Figuur 3.3

Niveaus van maatschappelijke en politieke participatie in 24 Europese landen, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012/'13 (in procenten)^a



- a Zie uitleg van de metingen in noot 4. Landcodes in alfabetische volgorde: BE = België; BG = Bulgarije; CH = Zwitserland; CY = Cyprus; CZ = Tsjechië; DE = Duitsland; DK = Denemarken; EE = Estland; ES = Spanje; FI = Finland; HU = Hongarije; IE = Ierland; IL = Israël; IS = IJsland; NL = Nederland; NO = Noorwegen; PL = Polen; PT = Portugal; RU = Rusland; SE = Zweden; SI = Slovenië; UK = Verenigd Koninkrijk; en XK = Kosovo.

Bron: European Science Foundation (ESS 6, 2012/'13)

Hoe staat het in Nederland met de relatie tussen sociale en politieke participatie?

Dat gaan we na met gegevens uit het onderzoek Culturele veranderingen in Nederland 2012/'13 en de daaraan gekoppelde leefsituatie-index (SLI). We hebben een aantal dichotome variabelen geconstrueerd. Tabel 3.3 laat combinaties van vrijetijdsactiviteiten en andere vormen van niet-politieke sociale participatie met verschillende typen van civiele en politieke betrokkenheid zien. De term 'civiel' vergt enige uitleg. Wij verstaan onder

civiele participatie het gebied dat ligt tussen sociale en politieke participatie: de participatie vindt niet alleen plaats vanwege de gezelligheid, het plezier of vanuit persoonlijke interesses en het vindt ook niet plaats in puur politieke of statelijke context.⁵ In tabel 3.3 worden 'collectieve acties' beschouwd als indicatoren van civiele participatie en deze indicatoren worden meegenomen bij zowel de sociale als politieke dimensies van de tabel.

Tabel 3.3

Politieke participatie en betrokkenheid bij (sociale) participanten en non-participanten, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012/'13 (in procenten)^a

	(%)	lokale civiele participatie ^b	generieke civiele participatie ^c	hoge politieke betrokken- heid ^d	tot pro- testeren geneigd ^e
allen	(100)	37 ^a	15	16	54
vrijtijdsorganisaties: geen lid en geen vrijwilliger ^f	(51)	30	14	16	51
lid maar geen vrijwilliger	(28)	35	15	14	55
vrijtijdsvrijwilliger	(21)	57	17	19	62
niet betrokken bij religieuze organisaties ^g	(78)	35	13	15	54
religieuze participanten	(22)	45	23	19	55
laag niveau van culturele consumptie ^h	(49)	33	10	15	45
culturele participanten	(51)	40	18	17	62
geen lokale civiele participatie ^b	(63)	0	10	13	47
lokale civiele participanten	(37)	100	23	21	66
geen generieke civiele participatie ^c	(85)	34	0	13	51
generieke civiele participanten	(15)	58	100	32	74

- a Leesvoorbeeld: 37% van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder neemt deel aan lokale civiele activiteiten. Dit is 57% voor de vrijetijdsvrijwilligers, 45% voor de religieuze participanten en natuurlijk 100% voor de lokale civiele participanten.
- b Verricht vrijwilligerswerk voor een school of buurtgroep, heeft sociale steun georganiseerd of heeft zich de afgelopen twee jaar ingespannen voor een lokale kwestie.
- c Verricht vrijwilligerswerk voor een belangenorganisatie (mensenrechten, milieu, enz.) of heeft zich de afgelopen twee jaar ingespannen voor een kwestie van (inter)nationaal belang.
- d Lid of vrijwilliger van een politieke organisatie of heeft erg veel interesse in de politiek.
- e Zou 'waarschijnlijk iets doen' als de Tweede Kamer bezig is een onrechtvaardige wet aan te nemen.
- f Gebaseerd op lidmaatschap van of vrijwilligerswerk voor een sportclub, hobbyclub of amateurmuziek- of theaterorganisatie.
- g Lid of vrijwilliger van een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie of woont minstens een keer per maand een religieuze dienst bij.
- h Hoog versus laag niveau van bezoek aan theaters, klassieke of populaire concerten, musea, films, enzovoort.

Bron: SCP (CV en SLI '12/'13)

De tabel wijst op een sterke relatie tussen actieve betrokkenheid bij vrijetijdsorganisaties en lokale civiele organisaties. De relatie is minder sterk voor niet-lokale vormen van civiele of politieke betrokkenheid. Participatie in religieuze organisaties heeft blijkbaar bredere civiele implicaties. Participeren door middel van ‘cultuurconsumptie’ (waarbij de sociale interactie hopelijk beperkt is tot fluisteren en pauzes tussen de optredens) laat ook verschillen zien, wat erop wijst dat we mogelijk iets anders meten dan participatie-effecten. Beide typen civiele participatie correleren sterk met politieke participatie.

Over causaliteit is daarmee nog niets gezegd. Nadere analyses (niet in tabel) laten zien dat vrijwilligerswerk voor een vrijetijdsvereniging een sterke relatie heeft met deelname aan lokale collectieve actie. Die relatie wordt niet zwakker als rekening wordt gehouden met effecten van religieuze en culturele participatie en sociaaldemografische factoren, waaronder opleidingsniveau. Bij bovenlokale collectieve actie en politieke participatie is het vrijwilligerswerk in de vrijetijdssfeer echter van geen belang. Hier concurreren religieuze participatie en opleidingsniveau om het grootste statistische effect. Dit bevestigt dat er weinig reden is om in het algemeen te veronderstellen dat sociale participatie een belangrijke achtergrond is van politieke activiteit, maar er zijn waarschijnlijk wel verschillen in actieve lokale betrokkenheid die zich zowel op sociaal als politiek terrein manifesteren. In hoofdstuk 6 komen we hier op terug als we over rijker materiaal beschikken om in vijf gemeenten participatiepatronen te analyseren.

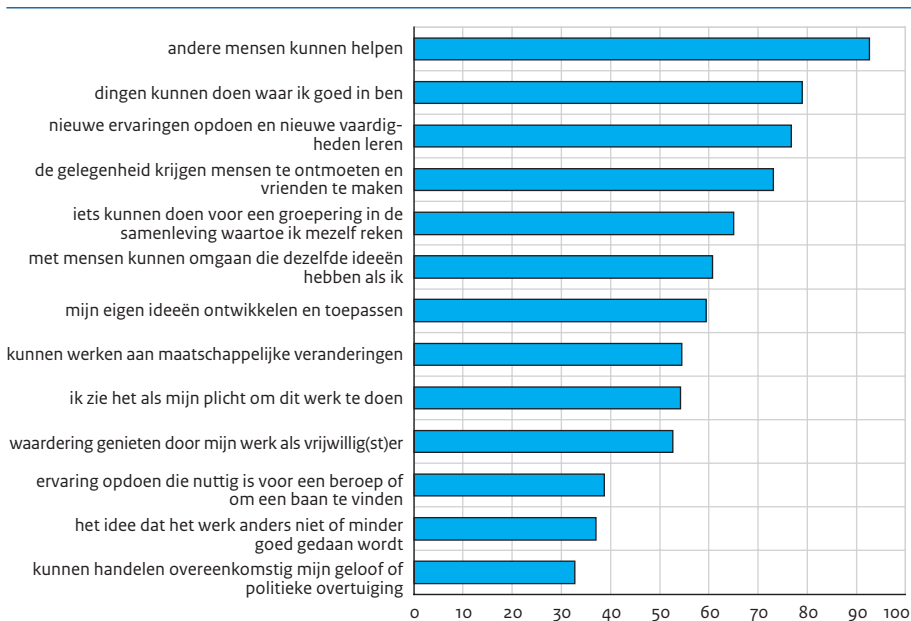
3.2 Drijfveren voor participatie

De achtergrondkenmerken van mensen die wel of juist niet op een of andere manier participeren zijn zojuist bekeken. Dit zegt ons echter weinig over de beweegredenen van mensen zelf. Immers, we verwachten niet dat iemand ‘omdat ik hoger opgeleid ben’ antwoordt op de vraag waarom hij vrijwilligerswerk verricht. Welke redenen geven mensen dus zelf voor hun participatie? Uit eerder onderzoek weten we dat mensen eerder actief worden vanwege een maatschappelijke gebeurtenis of iets dat anderen overkomt dan door een ervaring in het eigen leven (Hurenkamp et al. 2006: 22). Uit de literatuur blijkt dat ‘goed willen doen’ en ‘een steentje willen bijdragen’ (anderen helpen, dus) het meest genoemde motief is. Daarnaast zijn ontspanning, sociale contacten en zelfontplooiing belangrijke motieven voor vrijwilligerswerk (Leyenaar en Niemöller 1999: 128).

Figuur 3.4 toont de uitkomst van een onderzoek naar redenen om vrijwilligerswerk te doen. Per mogelijke reden wordt het percentage vrijwilligers genoemd voor wie deze reden belangrijk of zeer belangrijk is.

Figuur 3.4

Redenen voor vrijwilligerswerk, bevolking van 18 jaar en ouder, 2010 (in procenten)



Bron: SCP (SLI'10) gewogen gegevens

Voor alle vrijwilligers geldt dat andere mensen helpen het belangrijkste motief is, op de voet gevolgd door dingen kunnen doen waar men goed in is en vaardigheden leren. Vrijwilligerswerk dient dus in de eerste plaats een altruïstisch doel, maar wordt daarnaast ook als een middel gezien om nieuwe ervaringen op te doen en zichzelf te ontplooien (Eliasoph 2011). Waardering krijgen wordt relatief weinig genoemd, hoewel nog altijd door meer dan de helft van de vrijwilligers.

Het minst vaak genoemd is ervaringen opdoen die nuttig zijn voor het vinden van een baan, het idee dat het werk anders niet of minder goed wordt gedaan, en handelen overeenkomstig geloof of overtuiging. Wat die laatste twee betreft vormen vrijwilligers in politieke of maatschappelijke organisaties een uitzondering; voor hen is het geloof of de politieke overtuiging belangrijker, hoewel nog steeds ondergeschikt aan altruïstische en ontplooiingsmotieven.

Zijn meer algemene houdingen en gevoelens, bijvoorbeeld vertrouwen in andere mensen, nog van invloed op de participatiebereidheid?

Tabel 3.4

Drijfveren voor maatschappelijke en politieke participatie, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012/'13 (in procenten)^a

	allen	ingespannen voor een kwestie van (inter)nationaal belang	ingespannen voor een kwestie van lokaal belang	zou (waarschijnlijk) iets doen als de Tweede Kamer bezig is een onrechtvaardige wet aan te nemen
allen	(100)	(11)	(23)	(54)
de meeste mensen zijn over het algemeen wel te vertrouwen	(50)	13	25	58
je kunt niet voorzichtig genoeg in de omgang met mensen	(44)	8	20	50
woont in een gezellige buurt met veel saamhorigheid	(49)	12	26	56
woont <i>niet</i> in een gezellige buurt met veel saamhorigheid	(16)	10	19	52
is van mening dat ministers en Kamerleden veel geven om wat mensen zoals ik denken	(54)	12	25	58
is <i>niet</i> van mening dat ministers en Kamerleden veel geven om wat mensen zoals ik denken	(44)	9	20	51

a Percentages tellen steeds met de categorie 'ik weet het niet' op tot 100.

Bron: SCP (CV en SLI '12/'13) gewogen gegevens

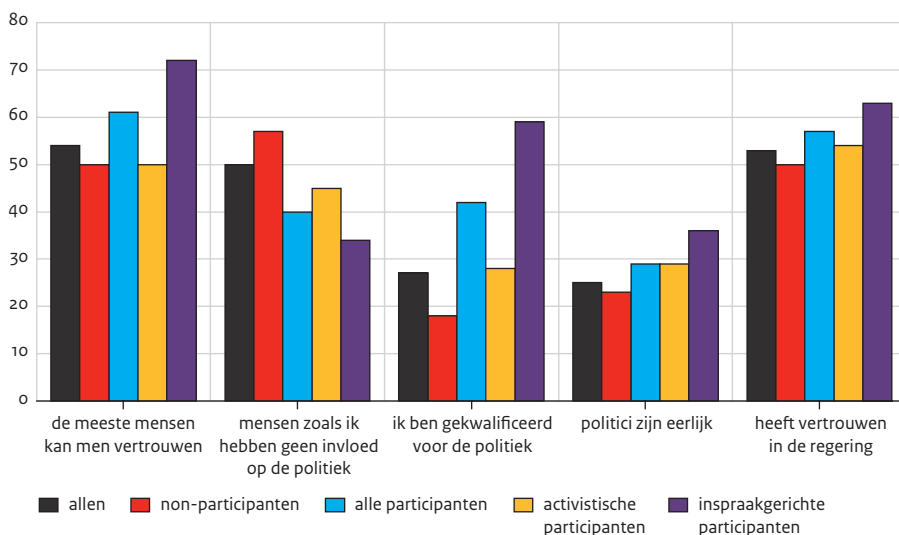
In tabel 3.4 hebben we drie van dit soort 'algemene houdingen' afgezet tegen drie verschillende vormen van participatie. De (gepercipieerde) saamhorigheid van de buurt waarin men woont hangt alleen (significant) samen met een grotere inzet voor de lokale woonomgeving. Mensen die in het algemeen geneigd zijn anderen te vertrouwen en die van mening zijn dat ministers en Kamerleden geven om wat ze denken, spannen zich niet alleen vaker in voor een lokaal of (inter)nationaal probleem, maar zijn ook eerder geneigd iets te doen als de Tweede Kamer bezig is een onrechtvaardige wet aan te nemen. Vertrouwen in de medemens en vertrouwen in Kamerleden en ministers vergroot dus de kans dat men maatschappelijk of politiek actief is. Maar het is natuurlijk ook goed denkbaar dat men politiek actief wordt omdat men juist erg ontevreden en boos is.

Om meer over deze twee verschillende politieke drijfveren te kunnen zeggen maken we een onderscheid tussen twee soorten politieke participanten. De eerste soort omvat mensen die via politici, politieke organisaties en overheidsinstellingen actief zijn, bijvoorbeeld door contact te zoeken met een politicus of ambtenaar of naar

een inspraakbijeenkomst te gaan. We noemen hen ‘inspraakgerichte’ participanten. De tweede soort zijn de politiek actieven die buiten de overheid, ‘het systeem’, om politiek actief zijn, bijvoorbeeld als activist, demonstrant of door het mobiliseren van de media. Dit zijn de ‘activistische’ participanten. Deze twee groepen sluiten elkaar uit, met andere woorden politieke participanten die zowel inspraakgerichte als activistische activiteiten ondernemen behoren tot geen van beide groepen. We zouden verwachten dat de activistische participanten minder vertrouwen hebben in en meer ontevreden zijn over de politiek en overheid en dat deze onvrede een bron van motivatie voor hen is, terwijl de inspraakgerichte participanten graag actief willen zijn omdat ze veel vertrouwen in de politiek hebben. Zien we deze verwachting ook terug in de cijfers? Dat gaan we met gegevens uit het meest recente kiezersonderzoek na in figuur 3.5.

Figuur 3.5

Opinies van politieke participanten en non-participanten, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)



Bron: SKON (NKO'12) gewogen gegevens

In de figuur valt allereerst op dat politieke participanten in vergelijking met non-participanten meer vertrouwen hebben in andere mensen en de regering, eerder van mening zijn zelf politiek gekwalificeerd te zijn en invloed op de politiek te kunnen uitoefenen en vaker instemmen met de bewering dat politici eerlijk zijn. Voor de inspraakgerichte participanten is dit alles in nog sterkere mate het geval terwijl de activistische participanten op deze kenmerken niet zo veel verschillen van de bevolking als geheel. Kortom, mensen die inspraakgericht participeren doen dit waarschijnlijk omdat ze veel vertrouwen in de

politiek en zichzelf hebben. Bij activistische participanten is dit veel minder het geval en is onvrede met de status quo waarschijnlijk de belangrijkste motivator.

3.3 Representativiteit van participanten

In paragraaf 3.1 zijn de kenmerken van participanten en non-participanten vergeleken. In het verlengde van Pitkin (1967) zouden we in dat verband kunnen spreken over *descriptieve* representatie: delen de deelnemers de eigenschappen van de niet-deelnemers? Pitkin onderscheidt daarnaast *substantiële* representatie (vertegenwoordigen deelnemers inhoudelijk de niet-deelnemers?) en *symbolische* representatie (voelen niet-deelnemers zich vertegenwoordigd door de deelnemers?). Over de descriptieve representatie is al het een en ander opgemerkt en in hoofdstuk 2 zijn indicatoren opgenomen die ons wat vertellen over de ontwikkelingen in de symbolische representativiteit (zie figuur 2.3). De substantiële representativiteit zullen we hierna kort nader bekijken.

Participerende burgers drukken een stempel op hun buurt, gemeente en land. Indien burgers die zich politiek of maatschappelijk voor de samenleving inzetten systematisch andere opvattingen hebben en andere problemen waarnemen dan de rest van de samenleving, kan worden gesproken over een laag niveau van substantiële representatie. Maatregelen of sociale initiatieven die op basis van de inbreng van deze burgers tot stand komen leiden dan niet of in mindere mate tot een groter draagvlak of democratische legitimiteit. Onderzoek wijst overigens uit dat een gebrekkige descriptieve representatie niet ten koste van de substantiële representatie hoeft te gaan:

In zijn jarenlange studies naar beat meetings tussen burgers en politieagenten in Chicago valt het Skogan (2003) op dat deelnemers door gebrekkige algemene deelname weliswaar niet representatief zijn voor de buurt waarin zij leven, maar dat er desondanks een behoorlijke overeenstemming kan bestaan tussen wat participanten en non-participanten als problemen aandragen. (WODC 2009: 36; Tonkens en Verhoeven 2011: 16)

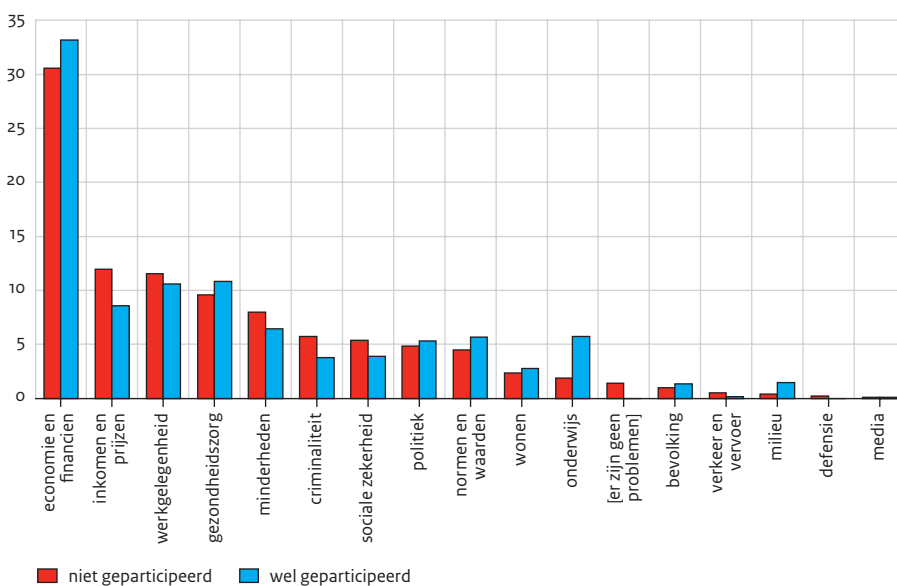
Uit ander onderzoek blijkt bovendien dat in het algemeen de representativiteit van participanten vooral beperkt is als we kijken naar hun sociaaleconomische profiel maar dat deze selectiviteit niet zozeer tot uitdrukking komt in een verschil in politieke opvattingen (links-rechtszelfplaatsing en lokale politieke tevredenheid) tussen diegenen die wel en diegenen die niet participeren (substantiële representatie) (Denters et al. 2011: 129). Met andere woorden, ook uit dit onderzoek blijkt dat een beperkte descriptieve representativiteit niet automatisch betekent dat de substantiële representatie ook onder druk komt te staan.

In dit onderzoek worden politieke opvattingen echter op een erg algemene manier gemeten; men plaatst zichzelf links of rechts in het politieke spectrum. Het beeld verandert enigszins als we naar concrete politieke onderwerpen kijken. Figuur 3.6 toont het grootste probleem in Nederland volgens Nederlanders die de afgelopen vijf jaar wel of niet politiek geparticipeerd hebben. Voor beide groepen staat de economie bovenaan. Ook over werkgelegenheid en gezondheidszorg maken zowel participanten als non-participanten zich zorgen. Toch zijn er ook verschillen. Non-participanten noemen

vaker inkomen en prijzen, criminaliteit en sociale zekerheid als probleem, terwijl politieke participanten opvallend vaker onderwijs als een probleem zien.

Figuur 3.6

Meest genoemde probleem door politieke participanten en non-participanten, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)



Bron: SKON (NKO'12)

Burgers participeren dus niet in gelijke mate en zij die vaak participeren hebben niet dezelfde politieke voorkeuren als zij die dit wel doen. Zeker bij beleidsbeïnvloedende participatie is dit iets om rekening mee te houden. Het kan immers betekenen dat burgers die betrokken zijn bij het beleid niet representatief zijn voor de gemeenschap als geheel. Volgens Bakker et al. (2011) zijn er overigens weinig aanwijzingen voor inhoudelijke tegenstellingen tussen lager en hoger opgeleiden als het gaat over de directe leefomgeving. Een conclusie die we kunnen bevestigen op basis van ons eigen onderzoek in vijf Nederlandse gemeenten (zie hoofdstuk 6). Die inhoudelijke tegenstelling is er echter wel voor andere zaken, bijvoorbeeld Europa of immigratie. Daarbij valt op dat politieke participanten over het algemeen een wat progressiever en kosmopolitisch profiel hebben dan de bevolking als geheel (Posthumus et al. 2013: 197).

3.4 Tot slot

Voorals mensen van middelbare leeftijd, (frequente) kerkgangers en hoger opgeleiden doen (relatief) vaak vrijwilligerswerk. Of en hoeveel deze factoren zelf rechtstreeks

bijdragen aan de kans om vrijwilligerswerk te verrichten is vaak lastig te bepalen, omdat niet alle andere mogelijke factoren kunnen worden meegenomen en er vaak ook sprake is van multicollineariteit. Dat lager opgeleiden, niet-kerkgangers, maar ook etnische minderheden minder vaak vrijwilligerswerk verrichten staat echter buiten kijf. In vergelijking met andere Europese landen is de maatschappelijke participatie in Nederland (erg) hoog; de politieke participatie ligt maar iets boven het Europese gemiddelde. We hebben weinig aanwijzingen gevonden dat, zoals vaak wel wordt verondersteld, sociale participatie leidt tot politieke participatie. Diegenen die (politiek) participeren zijn op inhoudelijke onderwerpen niet altijd representatief voor de bevolking als geheel. Burgers die nooit een politieke actie hebben ondernomen vinden bijvoorbeeld vaker dat criminaliteit en sociale zekerheid een probleem is, terwijl participerende burgers onderwijs veel vaker als een probleem noemen. Er zijn vele motieven voor het doen van vrijwilligerswerk. Anderen helpen wordt het vaakst genoemd, gevolgd door iets kunnen doen waar men goed in is en nieuwe ervaringen opdoen.

Noten

- 1 Zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=71958ned&D1=4,9-11,42,56,59-73&D2=0&D3=16-25&D4=56&HDR=T&STB=G1,G2,G3&VW=T>.
- 2 In het geval van vrijwilligerswerk en het ondernemen van politieke actie lijkt er na controle zelfs een lichte stijging van het effect van opleiding waarneembaar, wat lijkt te suggereren dat opleidingsniveau nog meer invloed zou hebben als hoger opgeleiden vanwege andere eigenschappen niet wat zouden worden teruggehouden in hun participatie.
- 3 Overigens kan men zich afvragen of het idee van politieke betrokkenheid en activiteit ten gevolge van het zich sociaal verenigen van burgers wel zo '(neo-)tocquevilliaans' is. De aan De Tocqueville toegeschreven duiding van willekeurige sociale verenigingen als 'scholen voor de democratie' is bij hem niet terug te vinden. Het gaat hem vooral om verenigingen die zich richten op collectieve belangen, en waar hij het expliciet over verenigingen als scholen heeft, gaat het nou net specifiek om politieke verenigingen (De Tocqueville 2011: 554).
- 4 Maatschappelijke participatie is gemeten als het percentage dat in antwoord op de vraag 'Hoe vaak bent u in de afgelopen 12 maanden betrokken geweest bij vrijwilligerswerk of werk voor liefdadigheidsinstellingen?' zegt dat dat minstens elk half jaar het geval is. Politieke participatie is het percentage dat in antwoord op de vraag 'Er zijn verschillende manieren om te proberen in Nederland dingen te verbeteren of om te helpen voorkomen dat dingen verkeerd gaan. Heeft u in de afgelopen 12 maanden een van de volgende dingen gedaan?' minstens een van de zeven aangeboden mogelijkheden heeft gebruikt. Genoemd worden contacten met politici en ambtenaren, partijen en andere organisaties, en deelname aan campagnes, demonstraties, handtekeningenacties en boycotts.
- 5 We zijn ons er van bewust dat dit vrij vaag is maar we prefereren deze vaagheid boven het simpelweg definiëren van de term 'civiel' als 'niet-politiek' waarmee vrijetijdsorganisaties zoals voetbalclubs als 'civiele organisaties' zouden worden beschouwd. Onze definitie van civiel lijkt op de omschrijving van *civic groups* door Lichterman (2005: 8): '[...] groups in which people relate to each other and to the wider society primarily as citizens or members of society, rather than as subjects of state administration or as consumers, producers, managers, or as owners in the marketplace. They relate to each other "civic-ally".'

DEEL B

Burgers en participatie in vijf vernieuwende gemeenten

Nadat we ons in deel A verdiept hebben in de ontwikkelingen van burgerparticipatie en participatiebeleid in Nederland, berichten we in deel B over recente activiteiten van burgers in vijf Nederlandse gemeenten. Deze vijf gemeenten spannen zich bestuurlijk in om burgers te activeren, hetzij door ze met nieuwe middelen bij de beleidsontwikkeling te betrekken, hetzij door gemeentelijke taken aan hun over te laten. Deze gemeenten zijn niet representatief, maar kunnen wel een voorbeeld zijn voor andere gemeenten. We beginnen in hoofdstuk 4 met een kenschets van de gemeenten en hun beleid voor burgerparticipatie. Hoofdstuk 5 beschrijft de maatschappelijke en politieke participatie van de inwoners. In hoofdstuk 6 verlaten we de accentuering van verschillen en overeenkomsten tussen de vijf gemeenten en gaan we met de enquêtegegevens dieper in op verschillen tussen burgers: typen participanten en non-participanten, hun wederzijdse beelden en verschillen in opvattingen over de woonplaats en het lokale bestuur. In hoofdstuk 7 ten slotte zullen thema's, problemen of juist successen die we in meerdere gemeenten terugzagen extra worden uitgelicht.

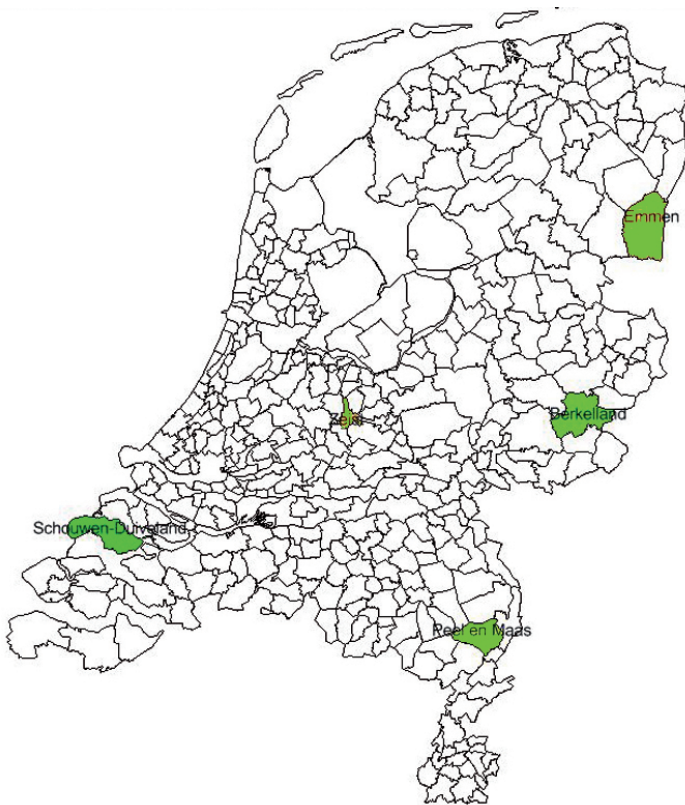
Dit deel is gebaseerd op nieuw onderzoek: naast documentanalyse en gesprekken met functionarissen hebben we in de vijf plaatsen een bevolkings-enquête uitgevoerd – de enquête Burgerparticipatie 2012 (BP'12) – en tientallen zeer actieve en nauwelijks actieve burgers geïnterviewd. Bijlage A biedt een verantwoording van dit nieuwe onderzoek (te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport).

4 De vijf gemeenten

In overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben we voor ons onderzoek de volgende vijf gemeenten gekozen: Berkelland, Emmen, Peel en Maas, Schouwen-Duiveland en Zeist.

Figuur 4.1

De vijf onderzochte gemeenten



Het ministerie ziet deze vijf als 'koplopers': gemeenten waar de gehele organisatie is doordrongen van het belang van bevordering van burgerparticipatie en die ontvankelijk zijn voor maatschappelijke initiatieven. Er zijn meer van dergelijke gemeenten, waaronder ook grote steden met interessante ontwikkelingen in stadsdelen. De grote steden hebben we uitgesloten om het onderzoek beheersbaar te houden.¹ Van de overige hebben we er vijf geselecteerd om binnen de beperkte tijd en middelen voldoende

informatie over de plaatselijke situatie te kunnen verzamelen en voldoende mensen te kunnen spreken en enquêteren. We hebben gezorgd voor een zekere geografische spreiding (zie figuur 4.1). Het is duidelijk dat onze gemeenten geen goede afspiegeling zijn van Nederland als geheel. De qua inwoneraantal allergrootste gemeenten ontbreken en vier van de vijf gemeenten liggen enigszins perifeer en hebben veel landelijk gebied.²

Hoewel ze, op Zeist na, allemaal een landelijk karakter hebben³ zijn deze gemeenten qua bevolkingsomvang toch relatief groot. Emmen heeft meer dan 100.000 inwoners met een middelgrote stadskern, twee van de vijf gemeenten hebben meer dan 50.000 inwoners, terwijl in 2011 dit voor maar 71 van de in totaal 418 gemeenten het geval was. Bovendien bevat onze selectie geen gemeente met minder dan 20.000 inwoners, de omvang van ongeveer een op de drie Nederlandse gemeenten (A+O fonds Gemeenten 2012: 11). Ook qua oppervlakte zijn de gekozen gemeenten behoorlijk omvangrijk. Emmen, Schouwen-Duiveland, Berkelland en Peel en Maas behoren tot de meest uitgestrekte gemeenten in Nederland.⁴ De gemeenten zijn dus in het algemeen te karakteriseren als groot (vooral qua oppervlakte maar ook enigszins qua inwoneraantal) en landelijk.

4.1 Vergelijkende cijfers

Voordat we op de afzonderlijke gemeenten ingaan biedt tabel 4.1 met enkele kengetallen en gegevens uit eerder onderzoek een vergelijking onderling en met heel Nederland. In Schouwen-Duiveland wonen relatief veel ouderen en in Zeist veel niet-westerse allochtonen (vooral van Marokkaanse afkomst). In Zeist is de gemiddelde verkoopprijs van een woning ongeveer het dubbele van die in de andere vier gemeenten. In Berkelland worden naar verhouding de minste misdrijven gepleegd en in Zeist de meeste. Voor Schouwen-Duiveland zijn geen vergelijkbare bevolkingsoordelen beschikbaar. Van de overige vier zijn de inwoners van Peel en Maas over het algemeen het meest tevreden over hun gemeente. Ook Zeist doet het niet slecht. Inwoners van Berkelland en Emmen zijn wat minder tevreden, hoewel men in Berkelland wel het meest tevreden is over de bereikbaarheid van de gemeente voor meldingen van onveiligheid en overlast. De inwoners in Emmen zijn opvallend negatief over het onderhoud van wegen en fietspaden.

Tabel 4.1
 Kenmerken van de vijf onderzochte gemeenten en enkele publieksoordelen in eerder onderzoek

onderwerp	Nederland	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen-Duiveland	Zeist
totale bevolking (x 1000)	16.562	45	109	43	34	60
% van de bevolking ≥ 65 jaar	16	19	18	16	21	18
% niet-westerse allochtonen	11	2	4	3	2	12
% mensen met een bijstandsuitkering	2	1	2	0	1	1
gemiddelde verkoopprijs woning (x 1000 euro)	256	245	181	253	275	452
misdriven per 1000 inwoners	74	43	69	46	71	88
gemiddeld besteedbaar inkomen (x 1000 euro)	14,8	13,9	13,1	14,1	15,5	17,4
% opgehelderde misdrijven	23	20	25	15	28	18
oordelen van burgers (1-10) over: ^a						
aandacht gemeente voor verbeteren leefbaarheid en veiligheid	6,5	6,1	5,9	6,6	-	6,6
bereikbaarheid voor meldingen en klachten over onveiligheid en overlast	6,6	6,7	6	6,6	-	6,4
reactie gemeente op meldingen en klachten	6,1	6,1	5,3	6,2	-	6
invloed als kiezer	5,8	5,2	5,3	5,8	-	5,9
vertegenwoordiging door gemeenteraad	5,5	5,1	4,9	5,6	-	5,6
vertrouwen in B&W	6,3	5,5	5,8	6,6	-	6,3
betrekken burger bij totstandkoming plannen	5,7	5,3	5,2	6,1	-	5,9
betrekken burger bij uitvoering plannen	5,6	5,3	5,2	6	-	5,7
interesse gemeente in mening burgers	6,2	5,7	5,5	6,5	-	6,3
burgers hebben voldoende invloed op wat de gemeente doet	5,3	4,8	4,7	5,5	-	5,3
voldoende inspraakmogelijkheden plannen	5,9	5,7	5,3	6,2	-	6,1
onderhoud wegen en fietspaden	6,8	6,4	5,3	6,8	-	6,7

a De rapportcijfers zijn gebaseerd op cijfers van 'waarstaatjegemeente' uit 2010 (Emmen), 2011 (Peel en Maas, Schouwen-Duiveland en Zeist) of 2012 (Berkelland); registratiegegevens zijn van 2008, 2009 of 2010.

Bron: CBS (2008-2010) en www.waarstaatjegemeente.nl

Tabel 4.2 biedt op basis van ons eigen onderzoek aanvullende informatie over de tevredenheid met de lokale politiek en het gemeentelijke beleid. Daarin valt op dat over het algemeen meer inwoners ontevreden dan tevreden zijn en ze zich vaker niet betrokken voelen bij wat de gemeente doet dan andersom. Uitzondering is de gemeente Peel en Maas waar de gemiddelde tevredenheid groter is dan de gemiddelde ontevredenheid. Hekkenluiser is Emmen, waar bijna de helft van de inwoners van mening is dat ze onvoldoende betrokken zijn bij de totstandkoming en uitvoering van gemeentelijke plannen. Misschien dat hier de onvrede over grote projecten zoals de verhuizing van de dierentuin een rol speelt en dat inwoners op het niveau van de wijken en dorpen minder negatief zijn. Berkelland doet het niet veel beter. In zowel Berkelland als Emmen is bijvoorbeeld meer dan de helft van de inwoners van mening dat de gemeente niet verantwoord omgaat met haar financiële middelen. Schouwen-Duiveland en Zeist nemen een positie in tussen koploper Peel en Maas – deze gemeente scoort het best op *alle* stellingen – enerzijds en de gemeenten Emmen en Berkelland anderzijds als het om de politieke tevredenheid en betrokkenheid van de inwoners gaat.

Er is ook rechtstreeks naar de tevredenheid met het gemeentebestuur gevraagd. Ook dan komt Peel en Maas er het beste uit naar voren en Berkelland en Emmen het slechtst. In die laatste twee gemeenten geven ook veel mensen aan dat ze nu minder tevreden zijn dan vijf jaar geleden. In de andere gemeenten is een meerderheid nu minstens zo tevreden als toen.

Tabel 4.2

Stellingen over tevredenheid met de gemeentepolitiek, vijf onderzochte gemeenten, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
ik voel mij vertegenwoordigd door de gemeenteraad	6	6	13	13	11
de gemeente gaat verantwoord om met haar financiële middelen	7	6	20	17	12
de gemeente wordt goed bestuurd	8	10	26	20	15
de gemeente is voldoende geïnformeerd over wat de burgers in deze gemeente willen	13	12	25	21	18
inwoners worden voldoende betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijke plannen	13	11	33	18	25
inwoners worden voldoende betrokken bij de uitvoering van gemeentelijke plannen	13	9	25	17	16
de gemeente is geïnteresseerd in de mening van haar inwoners	18	15	38	19	29
inwoners hebben voldoende invloed op datgene wat de gemeente doet	5	6	13	9	9
er zijn voldoende mogelijkheden tot inspraak op gemeentelijke plannen	17	13	30	23	27
gemiddelde tevredenheid met de gemeentepolitiek ^b	43	39	52	47	47

a 'Zeer eens' en 'eens' als percentage van alle antwoorden, inclusief 'neutraal' en 'ik weet het niet'.

b Schaal op basis van de oorspronkelijke vijf antwoordmogelijkheden van 'zeer oneens' (0) – 'zeer eens' (100); schaalbaarheidscoëfficiënt alfa = 0,91.

Bron: SCP (BP'12)

Tabel 4.3

Tevredenheid met het gemeentebestuur, nu en vijf jaar geleden, vijf onderzochte gemeenten, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
gemiddeld rapportcijfer:	5,3	5,0	6,2	5,8	5,9
% voldoende (6-10) vergeleken met vijf jaar geleden: ^a	53	41	73	64	67
% meer tevreden	4	2	9	6	6
% even tevreden	33	30	49	52	45
% minder tevreden	38	37	17	18	14

a 'Bent u in vergelijking met vijf jaar geleden meer, minder of even tevreden over het gemeentebestuur?' Antwoorden tellen met 'ik weet het niet' op tot 100%.

Bron: SCP (BP'12)

Dezelfde tweedeling zien we ook terug bij het vertrouwen dat men in de gemeenteraad en B&W heeft (tabel 4.4): in Berkelland en Emmen heeft men minder vertrouwen in de lokale politiek dan in Schouwen-Duiveland, Zeist en vooral Peel en Maas. Ter vergelijking zijn ook cijfers voor het vertrouwen in de Tweede Kamer en de regering vermeld. In Berkelland en Emmen heeft men in de Kamer minstens zoveel vertrouwen als in de gemeenteraad; in de andere plaatsen is er meer vertrouwen in de raad. Dat laatste is meer typisch voor Nederland als geheel. We weten immers uit ander onderzoek dat Nederlanders doorgaans meer tevreden zijn over het bestuur van hun gemeente dan over de politiek in Den Haag (Dekker et al. 2012: 49). In Peel en Maas is de vertrouwensvoorsprong van de lokale politiek het grootst.

Tabel 4.4

Vertrouwen in politieke instituties,^a vijf onderzochte gemeenten, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in gemiddeld rapportcijfer en in procenten voldoende)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
gemeenteraad	4,8 (39)	4,6 (35)	5,7 (60)	5,5 (53)	5,4 (54)
B&W	4,8 (41)	4,8 (38)	5,9 (64)	5,5 (55)	5,6 (58)
Tweede Kamer	5,0 (44)	4,6 (32)	4,9 (39)	5,2 (47)	5,2 (48)
regering	4,9 (41)	4,3 (29)	4,8 (39)	5,2 (48)	5,0 (44)

a 'Hoeveel vertrouwen heeft u op dit moment in de volgende instellingen in Nederland?' Tussen haakjes staat steeds het percentage dat een voldoende heeft gegeven.

Bron: SCP (BP'12)

Tot zover opvattingen over het lokale bestuur en de gemeentepolitiek. Hoe tevreden is men in de vijf gemeenten met de eigen buurt?

Tabel 4.5

Stellingen^a over tevredenheid met de eigen buurt, vijf onderzochte gemeenten, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten (helemaal) eens)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
het is een gezellige buurt	74	64	72	66	60
het is goed wonen in deze buurt	93	86	93	90	89
veel bewoners van deze buurt groeten elkaar	92	81	89	85	69
in deze buurt bloeien de verenigingen	42	34	46	26	20
buurtbewoners organiseren veel voor de buurt	41	29	42	18	22
gemiddelde tevredenheid met de buurt ^b	71	65	71	63	62

a Nu volgt een aantal uitspraken over uw directe woon- en leefomgeving. Antwoorden tellen met 'ik weet het niet' op tot 100%.

b Schaal op basis van de oorspronkelijke vijf antwoordmogelijkheden van 'zeer oneens' (0) – 'zeer eens' (100); schaalbaarheidscoëfficiënt alfa = 0,79.

Bron: SCP (BP'12)

Inwoners van Peel en Maas en Berkelland zijn over het algemeen wat meer tevreden met hun directe woonomgeving dan de inwoners van de overige drie gemeenten. In het meer stedelijke Zeist groeten buurtbewoners elkaar minder vaak dan in de vier meer landelijke gemeenten. Weinig inwoners van Schouwen-Duiveland en Zeist stemmen in met de stellingen dat in hun buurt de verenigingen bloeien en dat buurtbewoners veel organiseren voor hun buurt.

Tot slot kijken we nog naar de hulp- en participatiebereidheid in de woonomgeving en de geneigdheid om zelf hulp aan de burens te vragen.

Tabel 4.6

Positieve verwachtingen over hulp- en actiebereidheid in de woonomgeving,^a vijf onderzochte gemeenten, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
Stel dat een buurman of buurvrouw meubels heeft gekocht. Hij of zij beschikt niet over een auto en de winkel bezorgt de meubels niet thuis. Hoe waarschijnlijk is het dan dat andere burens zouden helpen om de gekochte meubels toch bij uw burens thuis te krijgen?	44	37	33	25	23
Stel dat u of leden van uw huishouden regelmatig lastig gevallen worden door een groep jongeren. Hoe waarschijnlijk is het dan dat u zou kunnen rekenen op de hulp van uw burens om daar iets aan te doen?	39	29	25	26	19
Stel, de gemeente ontwikkelt een plan dat schadelijk is voor de buurt waarin u woont. Enkele buurtbewoners proberen vervolgens daartegen een protest te organiseren. Hoe waarschijnlijk is het dan dat de andere buurtbewoners daaraan mee zouden doen?	36	31	31	30	33
Stel, iemand uit de buurt probeert een actie op te zetten om een leegstaand gebouw op te knappen en een functie te geven waar iedereen in de buurt iets aan heeft. Hoe waarschijnlijk is het dan dat andere buurtbewoners mee zouden helpen bij zo'n actie?	18	15	15	13	7
gemiddeld gepercipieerde actiebereidheid (0-100) ^b	77	73	73	69	67

a 'Hieronder staan een paar situaties omschreven die voor kunnen komen in een dorp, buurt of straat. Kunt u voor elk van die situaties aangeven wat u denkt dat bij u in de woonomgeving het meest waarschijnlijk is?' Aangegeven is het percentage 'zouden ze zeker doen'. Antwoorden tellen met 'ik weet het niet' op tot 100%.

b Schaal op basis van de oorspronkelijke vijf antwoordmogelijkheden van 'zouden ze zeker niet doen' (0) – 'zouden ze zeker doen' (100); schaalbaarheidscoëfficiënt alfa = 0,71.

Bron: SCP (BP'12)

Al met al geven veel bewoners in de onderzochte gemeenten te kennen dat ze bereid zijn elkaar te helpen. We zien inderdaad iets van ‘noaberschap’ in Berkelland (zie § 4.2) en ook, in wat mindere mate, in Emmen. In het stedelijke Zeist lijken de bewoners wat minder snel bereid elkaar de hand toe te steken. In alle vijf de gemeenten is de bereidheid om samen met buurtbewoners een leegstaand pand op te knappen gering. Daarentegen is ongeveer een derde van de bewoners zeker bereid gezamenlijk in actie te komen als de gemeente een plan ontwikkelt dat schadelijk is voor de buurt.

Tabel 4.7

Situaties waarin men de buren om hulp zou vragen,^a vijf onderzochte gemeenten, 2012
(in procenten ‘ja’)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen-Duiveland	Zeist
boodschappen doen bij ziekte	63	58	44	54	55
kleine dingen lenen (bv. gereedschap)	83	81	78	73	80
klusjes in huis	46	39	39	27	33
de planten verzorgen tijdens uw vakantie	80	71	66	68	73
een persoonlijk probleem waar u over wilt praten	26	22	20	17	21
gemiddelde bereidheid om hulp te vragen ^b	61	55	49	47	54

a ‘In welke van de volgende gevallen zou u uw buren om hulp vragen?’ Antwoorden tellen met ‘ik weet het niet’ op tot 100%.

b Schaal op basis van de twee antwoordmogelijkheden ‘nee’ (0) en ‘ja’ (100); schaalbaarheidscoëfficiënt Kuder-Richardson alfa = 0,77.

Bron: SCP (BP’12)

Inwoners van Berkelland en Emmen, twee gemeenten die ‘noaberschap’ hoog in het vaandel hebben staan, zijn inderdaad eerder geneigd de buren om hulp te vragen, zoals uit tabel 4.7 blijkt. Al met al lijken de inwoners van Peel en Maas, Schouwen-Duiveland en Zeist relatief tevreden te zijn met hun gemeentebestuur, terwijl de inwoners van Berkelland en Emmen de indruk hebben dat de buren snel bereid zijn een handje te helpen wanneer zich een probleem voordoet. Ook zijn ze zelf sneller geneigd hun buren om hulp te vragen.

4.2 Berkelland

Typering van gemeente en inwoners

Berkelland ligt in de provincie Gelderland en is ontstaan uit de gemeentelijke herindelings van de plaatsen Borculo, Eibergen, Neede en Ruurlo in 2005. De gemeente heeft

een kleine 45.000 inwoners en is van oorsprong een plattelandsgemeente. Berkelland is onderdeel van de P-10, een samenwerkingsverband van de tien grootste plattelandsgemeenten in Nederland.

In de gesprekken met inwoners komt naar voren dat men zich betrokken voelt bij de buurt, vooral in de kleine kernen en dorpen. Veel mensen wonen er al lang, er heerst een sterk 'dit is van ons-gevoel'. Elkaar helpen is normaal. Men gebruikt hiervoor soms het woord 'noaberplicht' of 'noaberschap'. Veel inwoners zijn als vrijwilliger actief bij sportclubs of andere verenigingen, vooral in de kleinere kernen en dorpen. Zo gaf maar liefst meer dan 90% van de inwoners van Gelselaar, een dorp met ongeveer 700 inwoners⁵, in 2011 in een enquête⁶ te kennen lid of donateur te zijn van een vereniging of stichting en 54% verrichtte daarvoor ook vrijwilligerswerk (RuraNova 2011: 7). B&W (bestaande uit CDA, D66 en de VVD) erkent dan ook dat de kleine kernen in Berkelland vooroplopen in zelfredzaamheid, zelfsturing en burgerparticipatie. In grotere kernen zijn bewoners in dit opzicht minder actief.⁷ Maar ook de rest van Berkelland kent een actief maatschappelijk middenveld. Zo zijn er bij benadering onder meer 19 ouderen-, 13 toneel- en 24 vrouwenverenigingen, 29 muziekgezelschappen en 29 zangkoren naast een kleine 200 sportverenigingen met zo'n 17.000 sporters (Berkelland 2008: 1).

Burgerparticipatie door de jaren heen

De gemeente Berkelland probeert al een aantal jaren haar inwoners actief te betrekken bij het beleid. Zo is bijvoorbeeld in 2006 voor de inwoners een interactief (inspraak) traject ingericht voor een plan voor de vuilnisophaal en in 2007 voor de Woonvisie (Berkelland 2008: 8). Ook stelt Berkelland, net zoals veel andere Nederlandse gemeenten, haar inwoners in staat een burgerinitiatief bij de gemeenteraad in te dienen. Op basis van de verordening van maart 2009 kunnen 25 inwoners van de gemeente een voorstel op de raadsagenda zetten.⁸ Echter, de voorstellen die worden ingediend betreffen vaak subsidieverzoeken voor particuliere initiatieven waarvan het breder algemeen belang volgens het oordeel van de raad niet altijd duidelijk is. Dit was de reden voor de raad om twee van de drie initiatieven die gedurende de eerste helft van 2009 zijn ingediend af te wijzen.⁹ Om teleurstellingen te voorkomen trok de raad de verordening anderhalf jaar later op aanraden van B&W weer in.¹⁰ De 25.000 euro die Berkelland op de begroting had staan voor het ondersteunen van burgerinitiatieven kan daarmee als een besparing worden ingeboekt. De gemeente is echter gedwongen nog (veel) meer te bezuinigen, wat een van de redenen was om haar burgerparticipatiebeleid te herzien.

Ontwikkelingen in het burgerschapsbeleid

In het coalitieakkoord 2010-2014 'Samen Anders' geeft de coalitie van CDA, D66 en VVD aan een verandering in de manier van besturen noodzakelijk te achten. Oorzaak zijn drie grote ontwikkelingen in de gemeente (Berkelland 2010: 1):

- 1 de omvang van de bevolking daalt en de samenstelling van de bevolking verandert;
- 2 de verhouding tussen inwoners en gemeente staat door de bezuinigingen onder druk;
- 3 de gemeente krijgt de komende jaren veel minder geld uit het gemeentefonds en moet ruim acht miljoen bezuinigen.

Het akkoord verwoordt de visie als volgt:

Het uitgangspunt voor de komende tijd is: laat meer aan de mensen zelf. [...] Wij willen bijdragen aan een Berkellandse samenleving waarin modern naoberschap de drijvende kracht is. Modern naoberschap uit zich in het leggen van verbindingen, in het creëren van informele netwerken en samenwerkingsverbanden. [...] Het uitgangspunt van meer aan de mensen zelflaten, is ook nodig om het wederzijdse vertrouwen tussen inwoners en gemeente te laten groeien. (Berkelland 2010: 3)

De ambtelijke organisatie was – onder invloed van externe ontwikkelingen – al voor het coalitieakkoord bezig met deze nieuwe denkwijze. Een van die externe ontwikkelingen is de deelname aan het door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geïnitieerde project ‘In Actie Met Burgers’. Het coalitieakkoord van 2010 versterkte de nieuwe denkwijze van de ambtelijke organisatie doordat er nu ook bestuurlijke aandacht voor was.

De gemeente wil naar andere verhoudingen. Het coalitieakkoord ‘Samen Anders’ gaat dus niet alleen over bezuinigingen. Integendeel, het gaat volgens de gemeente vooral over een andere verhouding tussen inwoners en overheid: de laatste moet zich meer als partner gedragen in plaats van als een overheid die het altijd beter weet (Berkelland 2010: 2).

Uit de interviews blijkt dat de kern van de visie is dat doel en middel van elkaar losgekoppeld worden. Dus geen subsidie voor ‘de bibliotheek’ maar voor ‘leesbevordering’. Vervolgens kan iedereen die kan bijdragen aan ‘leesbevordering’ meedingen. Bij muziekonderwijs gaat het om ‘muzikale vorming’ en niet langer om ‘de muziekschool’. Dit betekent concreet dat voorheen alleen de leerlingen van de muziekschool profijt hadden van de subsidies, terwijl nu alle kinderen in een bepaalde leeftijdscategorie ervan profiteren. De gemeente houdt dus alle collectieve subsidies tegen het licht. Welke voorzieningen wel en welke niet? Wat is de rol van de gemeente hierbij? Het resultaat is dat er op een aantal collectieve voorzieningen in één klap hard is bezuinigd: de Berkellandse ‘shocktherapie’. Met name de bibliotheek (500.000 euro bezuiniging), muziekschool (650.000 euro) en het sociaalcultureel werk (650.000 euro) zijn hard getroffen (Berkelland 2010: 13).

In de gesprekken met politici en ambtenaren wordt verteld over deze ‘plotselinge omslag’. Instellingen gingen eerst door een ‘rouwproces’, de subsidies verdwenen immers. Na enige tijd ging dit over in acceptatie. Inmiddels denken ze mee over de oplossing, of zijn hiervoor zelfs de sleutelfiguur, aldus onze gesprekspartners van B&W. Ook heeft de gemeente een actielijst opgesteld voor de verandering in de verhouding tussen gemeente en inwoners om zo het coalitieakkoord in praktijk te kunnen brengen. Zo zijn gesprekken gevoerd met de muziekschool, woningcorporaties, vrijwilligers-, zorg- en welzijnsorganisaties, kerken en dorpsorganisaties. Veel inwoners van de gemeente Berkelland zijn geïrriteerd, omdat ze meer zelf moeten gaan doen maar tegelijkertijd

het gevoel hebben weinig invloed te kunnen uitoefenen (bv. op de bouw van het nieuwe gemeentehuis).

4.3 Emmen

Typering van gemeente en inwoners

De gemeente Emmen ligt in de provincie Drenthe en bestaat uit een middelgrote stedelijke kern plus een tiental grote en kleine dorpen in een uitgestrekt landelijk gebied (Veen 2009: 12). De gemeente heeft ruim 109.000 inwoners. Het college bestaat uit PvdA, CDA en VVD. Een groot project dat de gemoederen in Emmen al jaren bezighoudt is de 'Centrumvernieuwing Emmen', die een algehele herinrichting van het centrum beoogt en waar onder meer de bouw van een ontmoetingsplein, theater en de verhuizing van de dierentuin onder vallen. Er is nogal wat onbegrip onder de inwoners over dit project. Men heeft het gevoel dat de gemeente dit 'doordrukt' tegen de wil van de bevolking in. Zoals uit tabel 4.2 blijkt hebben veel inwoners dan ook het gevoel weinig invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van de gemeente. Tegelijkertijd verwacht dezelfde gemeente dat inwoners meer zelf gaan doen en dit levert spanning op.

Waarom probeert de gemeente Emmen burgerparticipatie te bevorderen? In de gesprekken met de gemeente kwamen drie aanleidingen naar voren:

- de herverdeling van 'taken' tussen gemeente en burgers. De gemeente moet steeds meer oppakken, onder andere omdat rijksoverheidstaken nu bij gemeenten belegd worden, bijvoorbeeld via de drie decentralisaties: namelijk de extramurale begeleiding uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten naar de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Wet werken naar vermogen en de jeugdzorg. De capaciteit van de gemeente staat hierdoor onder druk, dus moet men kijken wat burgers zelf kunnen oppakken;
- de afstand tussen burger en overheid;
- de bezuinigingen, onder andere vanuit de rijksoverheid.

Twee belangrijke instrumenten waarmee de gemeente probeert om burgerparticipatie te stimuleren zijn 'Emmen Revisited' en de 'Erkende Overleg Partners'.

Emmen Revisited

In het verleden heerste, aldus onze gesprekspartners, in Emmen sterk het gevoel van afhankelijkheid. Inwoners verwachtten veel van de overheid. De gemeente vertelde 'hoe het moest'. Rond 1995 werd er een proces gestart voor de herstructurering van drie naoorlogse wijken. De gemeente maakte plannen en belegde wijkbijeenkomsten om deze aan de inwoners kenbaar te maken. Ze stuitte echter op veel weerstand. Daarop werd besloten het anders aan te pakken met het zogenaamde 'Emmen Revisited'-project (ER). Dit project moest ook een antwoord geven op de grotestedenproblematiek waarmee Emmen te kampen heeft (Emmen 2008: 11). In juni 1997 werd een convenant gesloten tussen gemeente, corporaties, bewoners en andere partners. De onder-tekenaars verklaarden daarmee het initiatief te nemen om te komen tot een nieuwe

aanpak voor de drie wijken (Programmabureau Emmen Revisited 2011: 9) en dit was het begin van ER. In 2007 is besloten om deze aanpak uit te breiden tot een structurele werkwijze, ook voor andere gebieden. De gemeente Emmen omschrijft dit project in haar burgerjaarverslag van 2008 als volgt (Emmen 2009: 3):

De kern van de Emmen Revisited-werkwijze is intensieve samenwerking met bewoners en andere betrokken partijen, zoals gemeente, wooncorporaties, wijkverenigingen, buurt- en huurdersverenigingen, politie en welzijnsorganisatie Sedna. Emmen Revisited is opgezet om de samenwerking soepel te laten verlopen. De voorwaarde voor succes is dat iedere betrokken partij het dorp of de wijk centraal stelt.

Deze partijen stellen samen, als wijkteam, voor hun dorp of wijk een dorp- of wijkprogramma vast en bespreken dit met het wijkplatform dat vooral als klankbord fungeert (Veen 2006: 34). Het wijkteam probeert zoveel mogelijk inwoners en verenigingen bij het wijkplatform te betrekken door bijvoorbeeld op de markt mensen aan te spreken en bewoners via enquêtes en mededelingen in lokale kranten te benaderen. Aan het platform wordt vervolgens gevraagd welke specialisten men er eventueel nog bij zou moeten betrekken (bv. de huisarts, leraren of de wijkagent), dit alles om een zo breed mogelijk draagvlak te creëren.¹¹ Tekenend is dat sinds ER alle bezwaren van inwoners (tegen sloop, renovatie of nieuwbouw) in onderling overleg zijn opgelost (Veen 2009: 13). Op het moment van schrijven wordt in ongeveer de helft van alle dorpen en wijken in Emmen de ER-aanpak toegepast. Het is de bedoeling dat in 2015 in alle 35 dorpen en wijken van Emmen ER-dorpsteams bezig zijn met het vaststellen of implementeren van een dorp- of wijkprogramma (Emmen 2010b: 5). Het wijk- of dorpsteam is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma.

In de gesprekken met de gemeente wordt aangegeven dat de gemeentelijke organisatie nog wel wat meer doordrongen kan worden van het gedachtegoed van ER. De methodiek van ER is, aldus de gemeente, weliswaar in de organisatie verankerd, maar de gemeente zit nog middenin de cultuuromslag. Het gedachtegoed van ER heeft grote consequenties voor hoe er in de organisatie gewerkt wordt. Nota's achter het bureau schrijven volstaat bijvoorbeeld niet meer. Ook zou het mooi zijn als niet alleen de betreffende ambtenaren, maar veel meer medewerkers weten dat er in een dorp of wijk een programma in de maak is. Ambtenaren worden nu ook getraind in de ER-werk- en denkwijze. Met de hogeschool is hiervoor zelfs een postdoctorale opleiding ontwikkeld. Ook is de gemeente bezig met een heroriëntatie: wat zou in de toekomst de rol moeten zijn van de gemeente? Wat betreft de raad geldt dat de filosofie van ER onomstreden is, maar 'loslaten en vertrouwen' is soms nog wat moeilijk. Er wordt immers niet meer eerst een plan geschreven, maar de eerste stap is in gesprek gaan met de adviesraden en partners. Het is een interactief proces waarbij reacties worden geïnventariseerd alvorens er geschreven wordt. De raad moet nog wennen aan dit alles. Er wordt gezocht naar goede manieren om de gemeenteraad te betrekken.

Onze gesprekspartners bij de gemeente geven aan dat de eerste ervaringen met Emmen Revisited goed zijn. Bewoners zijn er volgens hen over het algemeen blij mee. ER kost wel

tijd en energie, maar dit wint zich aan de ‘achterkant’ terug. Zo is bijvoorbeeld het aantal bezwaarschriften teruggelopen. Tegelijkertijd lijkt het er op dat het gehele proces nog behoorlijk centraal aangestuurd wordt vanuit het ER-projectbureau. Het *Dorpsprogramma Schoonebeek 2009-2014* en het *Wijkprogramma Angelslo 2009-2014* lijken bijvoorbeeld bijvoorbeeld zonder sterk op elkaar: de hoofdstukindeling is exact dezelfde en soms zijn hele stukken tekst woordelijk gelijk.¹² Dit lijkt er op te wijzen dat voor de dorps- en wijkprogramma’s een algemene (standaard)aanpak wordt geformuleerd die vervolgens per wijk of dorp enigszins aangepast wordt aan de inbreng van bewoners en organisaties.

Erkende Overlegpartners

De gemeente Emmen werkt al jaren met een systeem waarin wijk- of buurtverenigingen steeds meer verantwoordelijkheid krijgen voor hun eigen omgeving. Per wijk en dorp zijn in het verleden wijk- of dorpsverenigingen erkend door de gemeenteraad als zogenaamde Erkende Overlegpartner (EOP). De 35 EOP’s krijgen sinds 2005 een eigen budget dat – binnen bepaalde spelregels – naar eigen inzicht te besteden is aan verbetering van de wijk of het dorp (Veen 2009: 10). Volgens de EOP-verordening van 2011 kan de EOP de gemeente gevraagd en ongevraagd advies geven (artikel 3) en is de gemeente verplicht de EOP van de benodigde informatie te voorzien (artikel 4).¹³ Ook worden EOP’s door de gemeente betrokken bij de aanleg van voorzieningen en de inrichting van de kern of wijk. Het budget van de EOP’s varieert van 10.000 tot 45.000 euro, afhankelijk van het aantal inwoners (Lunsing 2009a: 7). In totaal gaat het om circa zeven ton. Er mag drie jaar gespaard worden en het geld zelf blijft op een rekening van de gemeente staan. Het beschikbare budget wordt door de gemeente aanbesteed, uitgegeven en verantwoord (Veen 2009: 18), hoewel er al wijken zijn waar men in sommige gevallen ook de aanbesteding voor zijn rekening neemt (Veen 2009: 27). Veel EOP’s willen graag (vaker) zelfstandig de aanbesteding regelen. EOP’s kunnen in ieder geval wel zelf een voorkeur uitspreken voor een aannemer. Ook als de gemeente een andere aannemer op het oog had wordt in principe gehoor gegeven aan de wens van de EOP. Het betreft immers hun eigen geld.¹⁴ Uitgaven moeten de leefbaarheid ten goede komen. Bovendien moet er draagvlak voor gecreëerd zijn. Het geld kan aan van alles besteed worden: een speeltuin, gordijnen in het clubhuis of gladheidbestrijding. In de praktijk gaat het vooral naar verbetering van wegen, fiets- en voetpaden – iets waar de inwoners overigens in vergelijking met de andere vier gemeenten nog steeds behoorlijk ontevreden over zijn (tabel 4.1) – en de aanleg van speeltoestellen en parkeerplaatsen. Toen er bezuinigd moest worden zijn de EOP-budgetten bewust ontzien. De EOP’s lijken een succes te zijn (Lunsing 2009b: 33).

Overige vormen van burgerparticipatie¹⁵

Naast ER en de EOP’s stimuleert de gemeente Emmen nog allerlei andere vormen van burgerparticipatie. In het burgerjaarverslag van 2008 (Emmen 2009: 4-5) schrijft de gemeente bijvoorbeeld dat het mogelijk is vanuit de burgerij initiatieven in te dienen bij de gemeenteraad, in te spreken tijdens commissievergaderingen en een verzoek in te dienen voor een referendum over een bepaald onderwerp. Ook organiseert de gemeente Emmen inspraakavonden en heeft zij een klantenpanel met 800 leden. Ten slotte kreeg de gemeente in 2009 270.000 euro van het rijk in het kader van de wijkaanpak voor het

realiseren van ideeën van bewoners. In totaal zijn er vanuit dit programma 751 ideeën door bewoners bij de gemeente ingediend waarvan er 320 zijn gehonoreerd (Emmen 2010a: 11).

4.4 Peel en Maas

Typering van gemeente en inwoners

De Limburgse gemeente Peel en Maas bestaat sinds 1 januari 2010 en bestaat uit elf kernen, te weten Baarlo, Beringe, Egchel, Grashoek, Helden, Kessel, Kessel-Eik, Koningslust, Maasbree, Meijel en Panningen.¹⁶ Het college wordt gevormd door PvdA, GroenLinks, CDA en de VVD. De gemeente heeft ruim 43.000 inwoners.

De gemeente Peel en Maas heeft in haar visie voor de lange termijn – de perspectievennota – drie kernwaarden benoemd: diversiteit, duurzaamheid en zelfsturing. Vervolgens heeft de raad in achttien programma's de afweging gemaakt hoe die kernwaarden te verankeren in de doelstellingen van deze programma's.

De gemeente Peel en Maas geeft alle ruimte aan gemeenschapsontwikkeling en maatschappelijk ondernemen.¹⁷ De gemeenschappen worden uitgedaagd zelf initiatieven te nemen. En dat gebeurt systematisch doordat gemeenschappen zelf plannen maken voor hun dorp, het gemeentelijk deel voorleggen aan de gemeente en het eigen deel ook daadwerkelijk zelf ter hand nemen. Daarbij sturen gemeente en gemeenschappen scherp op eigenaarschap. De benadering van zelfsturing is als het ware een oproep aan de gemeenschappen zelf uitdagingen te zoeken en op te pakken en niet via een consumentenhouding veel verantwoordelijkheid bij de overheid en maatschappelijke partijen te leggen.

De recente ontwikkelingen, onder andere de voorgenomen decentralisaties en bezuinigingen, hebben de gemeente Peel en Maas tot het inzicht gebracht dat zij een deel van haar verantwoordelijkheid moet teruggeven aan haar inwoners. Dat betekent dat de eerdere zoektocht naar een nieuw evenwicht vanuit het perspectief van gemeenschappen nu aangevuld wordt met het terugleggen van verantwoordelijkheden van de gemeente bij die gemeenschappen.

Wat de politieke betrokkenheid betreft komen volgens onze gesprekspartners inwoners doorgaans niet vrijwillig naar een raadsvergadering, tenzij er een onderwerp aan de orde is waar men belang bij heeft (bv. het dorpsontwikkelingsplan). Men laat soms van zich horen (zo zijn er 2500 bezwaarschriften ingediend tegen de bouw van een nieuw gemeentehuis) maar er heerst geen antistemming. Er zijn veel vrijwilligers en men is betrokken bij de eigen leefomgeving (maar niet zozeer bij het besturen van de gemeente). Die betrokkenheid is er van oudsher, men heeft altijd al goed voor zichzelf en elkaar gezorgd. Gedurende de jaren zestig en zeventig heeft de overheid dat overgenomen maar nu nemen inwoners zelf langzaam weer het heft in handen. Wel is het zo: hoe groter de kern, hoe meer men van de overheid verwacht. De mentaliteit verschilt ook per kern.

In Grashoek wonen bijvoorbeeld noeste werkers en in Koningslust is men meer gedwee. Ook de omvang van de kern is van belang. In de grootste kern Panningen werken veel ondernemers en in deze kern is de sfeer anoniemer dan in de kleinere kernen die er omheen liggen, aldus onze gesprekspartners.

Burgerparticipatie door de jaren heen⁸

In de jaren tachtig veronderstelde de gemeenschap dat de overheid wist wat goed was voor de dorpen. Besluiten werden genomen door de gemeente en als voldongen feiten gepresenteerd met onder andere verhitte discussieavonden tot gevolg. Echter, in de jaren negentig groeide het besef in met name de gemeente Helden dat er verandering moest komen. Inwoners moesten meer betrokken worden bij de besluitvorming en daarnaast ook meer verantwoordelijkheid gaan dragen bijvoorbeeld voor de exploitatie van sportaccommodaties en gemeenschapshuizen (Vermeij en Steenbekkers 2011: 121).

De wortels van het begrip ‘zelfsturing’, dat veelvuldig door de gemeente Peel en Maas wordt gebruikt, zijn trouwens al terug te vinden in het subsidiebeleid dat de gemeente Helden heeft ontwikkeld volgens het nieuwe stramien van burgerinspraak in 1978 (Custers en Schmitz 2012: 14). Maar wat is zelfsturing?

De voormalige gemeente Helden (nu dus de gemeente Peel en Maas) geeft in een zogenaamd brondocument de volgende omschrijving van het begrip (Schmitz et al. 2009: 6). Deze definitie is trouwens overgenomen door de gemeente Peel en Maas (Peel en Maas 2008: 13):

Zelfsturing wil zeggen dat de overheid en de maatschappelijke partners ruimte geven op het openbare domein aan gemeenschappen (dorpen en kernen) en kleinere sociale verbanden zoals bijvoorbeeld verenigingen, gezinnen en individuen om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van hun eigen leven en leefomgeving. Feedback draagt bij tot de ontwikkeling van krachtige intelligente sociale verbanden. De sturing van de gemeente vindt plaats in de vorm van een regierol die recht doet aan zelfsturing, burgerschap en heelheid.

Het begrip zelfsturing brengt de gemeente in beleidsdocumenten in verband met ‘burgerschap’ en ‘heelheid’. Burgerschap ‘drukt uit dat mensen hun verantwoordelijkheid nemen voor de manier waarop ze samen inhoud en vorm geven aan het openbare, gemeenschappelijke leven’, terwijl met ‘heelheid’ wordt verwezen naar een integrale aanpak waarbij verschijnselen in hun onderlinge samenhang worden gezien en benaderd (Schmitz et al. 2009: 8). Hoewel het begrip ‘zelfsturing’, vooral via de associatie met het begrip ‘burgerschap’, vaak in verband wordt gebracht met burgerparticipatie (en dan vooral de derde generatie burgerparticipatie) is zelfsturing volgens Custers en Schmitz (2012: 22-23) in de praktijk toch iets anders dan burgerparticipatie omdat ‘het eigenaarschap van het thema of de activiteit in het ene geval consequent bij de burgers ligt (zelfsturing) en in het andere geval bij de overheid (burgerparticipatie).’

Ontwikkelingen in het burgerschapsbeleid

In onze gesprekken met de gemeente werd aangegeven dat er in feite drie hoofdmotieven zijn (geweest) om over te gaan op zelfsturing:

- de ziel verdween uit de kernen, de leefbaarheid kwam onder druk te staan;
- mensen in het gemeentehuis en de betrokken actoren kwamen tot het inzicht dat de maakbaarheidsgedachte niet werkt;
- er was (en is) sprake van een grote mate van betrokkenheid bij de inwoners.

Invoering van zelfsturing is dus in de gemeente Peel en Maas niet ingegeven door marktdenken of de noodzaak tot bezuinigingen. Wel speelden sleutelfiguren een rol: toenmalig gemeentesecretaris en huidig strateeg Geert Schmitz, de wethouders Rinus Janssen en Raf Janssen en enkele mensen in de ambtelijke organisatie die erg begaan zijn met deze visie.

Peel en Maas is begonnen met de filosofie en inspiratie van een paar personen binnen de gemeentelijke organisatie. Uiteindelijk is zelfsturing een leidend principe geworden. Dit gebeurde in een geleidelijk groeiend, organisch proces. Deze verandering is gemeentebreed, maar ook op aparte onderdelen te zien. Zo zijn door de zelfsturing bijvoorbeeld de dorpsraden veranderd in dorpsoverleggen. De dorpsraden functioneerden volgens de gemeente niet naar behoren. Het waren een soort kleine gemeenteraden geworden waarbij partijpolitiek belangrijker was dan het als gemeenschap zelf zaken oppakken en initiatief nemen. Wethouder Janssen: 'De gemeenschap zag de raden vooral als gremium waar ze al haar klachten kon deponeren en de gemeente beschouwde ze als doorgeefluik om inspraak te regelen.'¹⁹ In vergelijking met de oude dorpsraden zijn de dorpsoverleggen zelfstandiger en opereren ze met meer draagvlak vanuit het dorp (Custers en Schmitz 2012: 71). Ook worden ze geacht niet alleen de mening van de bewoners te vertegenwoordigen maar deze ook (door de bewoners zelf) in daden te laten omzetten (Vermeij en Steenbekkers 2011: 122).

Onze gesprekspartners gaven een aantal voorbeelden van zelfsturing in Peel en Maas:

- Het dorpsoverleg maakt in overleg met de dorpsbewoners een dorpsontwikkelingsplan. Wanneer het dorp dit plan klaar heeft gaan inwoners aan de slag met projecten waar ze zelf over gaan. Ze vragen de gemeente te reageren op en aan te geven of en hoe de gemeente de projecten wil oppakken die de gemeente toebehoren, bijvoorbeeld de realisering van een nieuwe dorpscentrum. Door de betrokkenheid van bewoners ontstaat er voor de gemeente ook een goede ingang om het dorp bij de realisering van de plannen te betrekken. Het dorp gaat bijvoorbeeld aan de slag met de (ver)nieuwbouw van het gemeenschapshuis.
- Wat nu de waarde is van zelfsturing kan vooral begrepen worden uit het feit dat de vele projecten in de plannen die de dorpen maken worden uitgevoerd waarna vervolgens een nieuw proces begint van evalueren en opnieuw bepalen wat de dorpsbewoners willen. Zo ontstaat een cyclus die als het goed is resulteert in een ontwikkeling van de gemeenschappen.

- Net na de gemeentelijke herindeling was het carnaval. De vraag rees hoe de sleuteloverdracht er deze keer uit zou komen te zien, aangezien er nu sprake is van meerdere carnavalsverenigingen uit verschillende, voorheen aparte, gemeenten. De gemeente had met een voorstel kunnen komen en dat aan de verenigingen kunnen opleggen, maar besloten werd om de carnavalsverenigingen samen uit te nodigen. Zij mochten met een plan komen dat de gemeente zou uitvoeren, wat ook gebeurd is.

Inbedding in gemeentelijke organisatie

De gemeente heeft ervoor gekozen in het organogram van de gemeentelijke organisatie bovenaan de ondernemers, burgers en organisaties te vermelden.²⁰ Uit de gesprekken blijkt dat de kernwaarden van ‘zelfsturing’ nog niet helemaal na de fusie zijn doorwerkt in de ambtelijke organisatie. Medewerkers kennen de kernwaarden, maar of ze ook geïnternaliseerd zijn, verschilt per persoon. Soms moeten stukken herschreven worden voor ze daadwerkelijk naar het college gaan, omdat ze nog niet genoeg vanuit de kernwaarden opgesteld zijn. Wat de raad betreft steken soms nog ‘oude bestuursstijlen’ de kop op, aldus een van onze gesprekspartners.

4.5 Schouwen-Duiveland

Typering van gemeente en inwoners

De gemeente Schouwen-Duiveland ligt in de provincie Zeeland en heeft ruim 34.000 inwoners. De gemeente bestaat uit de stadjes Zierikzee en Brouwershaven en vijftien kleinere kernen. Het is een uitgestrekte gemeente die is aangesloten bij de P-10. Als het gaat om de mentaliteit van de inwoners, zo blijkt uit onze gesprekken met zowel de gemeente als de bewoners, dan is er een behoorlijk verschil tussen het westen en het oosten van Schouwen-Duiveland. In het westelijk deel woont meer ‘import’ en de economie draait voor een groot gedeelte op toerisme. Het oosten daarentegen is traditioneler en religieuzer van aard. Deze tegenstellingen kunnen soms tot spanningen leiden, bijvoorbeeld als het gaat om de vraag of de zondagsrust wel of niet geëerbiedigd moet worden. Ook in betrokkenheid van inwoners zijn er volgens onze gesprekspartners bij de gemeente grote verschillen tussen de kernen te zien. Het college wordt gevormd door de VVD, SGP en de lokale partij Leefbaar Schouwen-Duiveland.

Ontwikkelingen in het burgerschapsbeleid

In de afgelopen vijf jaar is er volgens de gemeente het een en ander veranderd. Dorpsraden waren vroeger maatgevend. Ze fungeerden als adviesorgaan dat gevraagd en ongevraagd advies gaf. Bewoners leunden naar de mening van onze gesprekspartners altijd sterk op de gemeente. De gemeente zelf wilde haar inwoners vooral graag laten meepraten. Inmiddels is er een verschuiving te zien. Van dorpsraden wordt nu verwacht dat ze bewoners activeren, stimuleren en ondersteunen. De gemeente richt zich dus meer op de derde generatie burgerparticipatie, dat wil zeggen het ondersteunen van initiatieven van inwoners.

De gemeente heeft haar visie voor de periode 2011-2040 vastgelegd in het rapport *Tij van de Toekomst* (Schouwen-Duiveland 2011). De gemeenteraad heeft opdracht gegeven tot het maken van deze visie. De visie is geschreven door beleidsambtenaren in samenwerking met een klankbordgroep. De gemeenteraad en buitenstaanders hebben er ook naar gekeken en input geleverd. Daarna is de gemeente ermee naar de bewoners gegaan, die hun mening konden geven. Het stuk is uiteindelijk vastgesteld op 3 oktober 2011 en in november van datzelfde jaar bekroond met een reservering van twaalf miljoen euro door de raad voor de implementatie. De visie staat volgens de gemeente in het teken van drie ontwikkelingen waar Schouwen-Duiveland mee te maken heeft:

- 1 verreweg het belangrijkste zijn de demografische veranderingen van krimp, vergrijzing en ontgroening;
- 2 de bezuinigingen vanuit het rijk zijn ook een factor van belang; volgens het collegeprogramma van 2010-2014 een structurele bezuiniging van vijf miljoen euro (Schouwen-Duiveland 2010: 5);
- 3 het mondiger worden van burgers vraagt om een andere rol van de overheid.

De gemeente verwacht dat haar inwoners zo zelfstandig mogelijk (proberen te) zijn. Als mensen in staat zijn zelf zaken te regelen dan behoren ze dat zelf te doen. Indien nodig ondersteunt de gemeente dit. Vanwege de vergrijzing wordt in de visie benadrukt dat zorg voor elkaar en voor voorzieningen belangrijk is. De gemeente Schouwen-Duiveland doet daarbij, net zoals Berkelland, een expliciet beroep op de betrokkenheid en burgerschap van inwoners voor het uitvoeren van taken die voorheen de verantwoordelijkheid waren van de (gemeentelijke) overheid. Daarbij gaat men er van uit dat ‘minder inzet van overheid en professionele zorg- en welzijnsinstellingen leidt tot evenredige toename van meer informele vormen van ondersteuning zoals vrijwilligerswerk, mantelzorg en zelfhulp.’ (Schouwen-Duiveland 2011: 37).

Hart van leefbaarheid

Het project ‘Hart van leefbaarheid’ bestond al voordat de strategische visie was ontwikkeld. In de nulmeting voor dit project in 2010 wordt ‘Hart van leefbaarheid’ als volgt omschreven (Scoop 2010: 7):

In 2009 is in Bruinisse, Dreischor, Ellemeet, Nieuwerkerk en Oosterland het traject Hart van Leefbaarheid ingezet om de leefbaarheid in deze kernen in stand te houden en waar mogelijk te verbeteren. Hart van leefbaarheid is een initiatief van de woningcorporatie Zeeuwland, de gemeente, zorgorganisatie Allévo, Stichting Dorps- en Gemeenschapshuizen en Het Welzijnshuis en wordt mede mogelijk gemaakt door de Provincie Zeeland. De inwoners van de kernen werken samen met de initiatiefnemers aan de vitalisering van de dorps huizen op Schouwen-Duiveland en aan de leefbaarheid in de kernen. Het dorps huizen speelt in het traject een belangrijke rol als centrale plaats waar bewoners elkaar ontmoeten en met elkaar activiteiten ondernemen.

‘Hart van leefbaarheid’ is een samenvoeging van twee projecten: harmonisatie dorps huizen en een dorpsactiveringsproject. Het project heeft een demonstratiekarakter voor heel Zeeland. Voor het dorpsactiveringsproject zijn er vijf pilotkernen aangewezen.

In die kernen is in overleg met de bewoners een dorpsvisie ontwikkeld en een prioritering gemaakt (vier zogenaamde 'droomtrajecten'²¹ en een 'dorpsblik'). Dit resulteerde voor elke kern in andere thema's en activiteiten. Bewoners ontplooiën vervolgens activiteiten die door professionele organisaties worden ondersteund. Bij 'Hart van leefbaarheid' hoort ook een 'dag van de dialoog 2011' met ieder jaar een ander thema; in 2011 bijvoorbeeld 'erbij horen'. Het project 'Hart van leefbaarheid' is vanaf 2012 verder gegaan als 'Samenwerkingsverband Hart van leefbaarheid', waarvan de woningcorporatie, gemeente en welzijnsorganisatie deel uitmaken.

Inbedding in gemeentelijke organisatie

Beleidsmatig gezien wordt er nog van alles bedacht op het gemeentehuis. Het kost, volgens onze gesprekspartners, nog moeite om zaken 'los te laten'. Dat verschilt per ambtelijke afdeling. Het transitieproces is dus ook binnen de gemeentelijke organisatie nog in volle gang. Voor die omslag en mentaliteitsverandering is een nieuwe organisatievisie nodig. Deze werd in 2013 opgesteld. Zoals vermeld zien de respondenten een overgang van de tweede naar de derde generatie burgerparticipatie: eerst mochten burgers meepraten, nu wordt eigen initiatief meer ondersteund. Subsidies zijn gedeeltelijk overgeheveld naar de dorpsraden die over de besteding beslissingen kunnen nemen. Een van de dorpshuizen draait kostenneutraal en de winst wordt in het dorpshuis gestoken. In dit geval heeft de vrijwillige inzet van bewoners dus effect gehad. Al met al ervaart men dat de inwoners minder snel naar de gemeente wijzen. Een evaluatie van de visie vindt elke vier jaar plaats en dan wordt de route opnieuw bekeken.

4.6 Zeist

Typering van gemeente en inwoners

De gemeente Zeist ligt in de provincie Utrecht en bestaat uit de stad Zeist en de kernen Den Dolder, Bosch en Duin, Huis ter Heide en Austerlitz. De gemeente heeft een kleine 61.000 inwoners en het college bestaat uit de PvdA, vvd, GroenLinks en D66. In de gesprekken wordt aangegeven dat Zeist twee gezichten kent. Grofweg aan de ene kant Zeist-Oost: chic, groen en duur, 'heuvelrugkarakter' en inwoners met een hoge sociale status. En aan de andere kant Zeist-West: een verstedelijkt gedeelte met bijvoorbeeld de L-flat (ooit de grootste flat van Europa), inwoners met over het algemeen een lage sociale status en een relatief grote groep allochtonen, voornamelijk van Marokkaanse afkomst. Ook de kernen verschillen onderling. Den Dolder is honderd jaar oud, gevormd door arbeiders rond een zeepfabriek en heeft een zelfstandig karakter. De inwoners van Bosch en Duin worden gekarakteriseerd als bewoners die op zichzelf gericht zijn en pas actief zullen worden als maatregelen henzelf raken.

Zeist kent een actief verenigingsleven. Daarnaast is er een aantal belangenverenigingen, vertegenwoordigd in de stichting 'Beter Zeist', die de gemeente 'dicht op de huid' zitten en erg betrokken zijn bij de gemeentelijke plannen. Zeist heeft in vergelijking met de andere vier gemeenten erg veel hogeropgeleiden: bijna 50% van de geënquêteerden gaf aan een hogere beroepsopleiding of academische studie te hebben afgerond, terwijl dit voor

de overige vier gemeenten ongeveer 25% is. Ook geven de geënquêteerden in Zeist in vergelijking met die van de andere vier gemeenten ruim twee keer zo vaak aan over een nettogezinsinkomen te beschikken van meer dan 4000 euro. Uit tabel 4.1 blijkt ook dat de inwoners in Zeist van alle door ons onderzochte gemeenten gemiddeld over verreweg het hoogst besteedbare inkomen beschikken.

De gemeente en actief burgerschap

Volgens onze gesprekspartners bij de gemeente zijn er in het verleden flinke ‘missers’ gemaakt. De verhouding groen (natuur) en rood (bebouwing) is altijd al een pijnpunt geweest binnen de gemeente. Toen het gemeentebestuur in 2004 de nota *Zeist Van-daag over Morgen* uitbracht, waarin het plan stond minimaal 3000 nieuwe woningen te bouwen, bereikte deze onvrede een kookpunt. Inwoners verenigden zich in het samenwerkingsverband ‘Zeist voor Zeist’. Tegenstellingen tussen bestuur en inwoners werden scherper aangezet en in media en vergaderzalen werd de toon harder (Verstand 2008: 2). Heftige toestanden braken uit waarbij huizen van raadsleden beklad werden en de mobiele eenheid er zelfs in de raadszaal aan te pas moest komen. Deze bijna-defenestratie heeft een omslag teweeggebracht in de manier waarop de gemeente met haar inwoners omgaat. De gemeente vroeg om een onafhankelijk advies, wat resulteerde in het rapport-Verstand. Verstand schetst een somber beeld (Verstand 2008: 7):

Er is onmiskenbaar sprake van een ernstig conflict over de ruimtelijke ontwikkeling van Zeist. Opvallend daarbij is dat iedereen vindt dat Zeist zijn groene en gemoedelijke karakter moet behouden. De beelden en opvattingen over de ruimtelijke invulling die daarbij hoort lopen wel behoorlijk uiteen. Het aantal van 3000 woningen is kristallisatiepunt en symbool van de ‘strijd’ geworden. Inmiddels is er sprake van een machtsstrijd, waarbij prestige en vrees voor gezichtsverlies aan beide zijden een rol spelen. De loopgraven zijn diep.

De gemeente initieerde daarop begin 2008 twee pilotprojecten in een poging de verhouding tussen inwoners en gemeentebestuur te verbeteren en ervaring met interactieve planvorming op te doen: het project ‘Huis ter Heide West’ en het project ‘Burgerschap’ (Schulz et al. 2009: 7).

Huis ter Heide West

Dit project behelst een gebiedsontwikkeling aan de westkant van de woonkern Huis ter Heide. De gemeente heeft per brief aan inwoners gevraagd in een zogenaamde ‘kopgroep’ zitting te nemen. Vervolgens is deze kopgroep verzocht om te komen tot een breed gedragen programma van eisen. Schulz et al. (2009) constateren dat het kiezen van dit omstreden project als pilot voor interactieve planvorming aangeeft dat de gemeente er serieus mee aan de slag wilde. Daarbij is een programma van eisen opgesteld en probeerde de gemeente gaandeweg voor het proces draagvlak te creëren.

Burgerschap

Een door de gemeente opgerichte denktank boog zich over verbetering van de onderlinge contacten en omgangsvormen van Zeistenaren. De resultaten zijn voor een groot deel overgenomen door de gemeenteraad. Wel hadden betrokkenen kritiek op de

afzijdigheid van de gemeente in het geheel. De gemeente wilde de suggestie van inmening voorkomen, maar deelnemers legden die houding uit als desinteresse. Verder waren de randvoorwaarden voor dit project onvoldoende concreet opgesteld (Schulz et al. 2009: 37-38).

Deze twee pilots zijn volgens onze gesprekspartners bij de gemeente niet geheel vlekkeloos verlopen: de raad zat er nog te veel tussen waardoor er een discrepantie was tussen de input van burgers en het eindresultaat. De gemeente trok hieruit de les dat in het vervolg de kaders beter moeten worden afgesproken; een belangrijk uitgangspunt bij het derde grote participatieproject dat de gemeente heeft geïnitieerd: de ‘bezuinigingsdialoog’.

De bezuinigingsdialoog

De gemeente Zeist moet vanaf 2012 structureel 6,2 miljoen euro bezuinigen en wil deze bezuinigingen in samenspraak met burgers en maatschappelijke organisaties invullen via de zogenaamde ‘bezuinigingsdialoog’.

De dialoog concentreerde zich rond acht thema’s waarin naar mogelijke bezuinigingen werd gezocht: Zorg en Welzijn, Burger en Buitenruimte, Sport, Cultuur en Toerisme, Ruimtelijke Ontwikkeling, Veiligheid, Onderwijs en Publiekszaken en Wijkgericht Werken. Elk thema kreeg zijn eigen ambtenaar aangewezen die verantwoordelijk was voor de begeleiding gedurende het gehele proces. Deze *Chef de Dossiers* waren verantwoordelijk voor het samenstellen van een expertcomité waarin alle belanghebbenden vertegenwoordigd waren. Sommigen van hen waren al bekend bij de gemeente. Daarnaast werden via de media geïnteresseerden opgeroepen deel te nemen aan de dialoog. De *Chef de Dossiers* zijn zelf gemeenteambtenaren en werken nauw samen met de burgemeester en de wethouder van het betreffende thema en zijn daarmee de schakel tussen samenleving (deelnemers aan de dialoog), de ambtelijke organisatie en het bestuur (college en raad).

Ter inspiratie is gekozen voor het model van de Europese Commissie die een zogenaamde groenboek- en witboekfase kent. De groenboekfase omvat de probleemverkenning en de visieontwikkeling. Deze groenboeken zijn ter goedkeuring naar B&W en ter kennisgeving naar de gemeenteraad gestuurd. De gemeenteraad heeft dus geen formele invloed of inspraak. Het college besloot of het akkoord ging en of de witboekfase van start kon. In de witboekfase zijn oplossingen beschreven met hun mogelijke consequenties. Deze voorstellen moesten voldoen aan randvoorwaarden die de gemeenteraad heeft gesteld. Zo moesten het minimabeleid en subsidies onder de 25.000 euro worden ontzien, was belastingverhoging niet aan de orde en stond de omvang van het ambtelijk apparaat niet ter discussie (Zeist 2011: 6-7). De *Chef de Dossier* stelde uiteindelijk het witboek samen en toetste deze aan de randvoorwaarden. Daarna werd met de andere zeven *Chef de Dossiers* gekeken naar tegenstrijdigheden in de witboeken en een ‘centraal witboek’ samengesteld dat recht deed aan de inbreng vanuit alle comités. Dit werd voorgelegd aan het gemeentebestuur, waarna de gemeenteraad de beslissingsbevoegdheid had. Aan het

einde van het proces werd een bijeenkomst georganiseerd waarin de raad in gesprek ging met deelnemers van de bezuinigingsdialoog, om zo transparant mogelijk te zijn. B&W en de raad hebben het merendeel van de bezuinigingsvoorstellen overgenomen.

Gemeentelijke visie op actief burgerschap

De gemeente Zeist is dus al een paar jaar actief bezig de betrokkenheid en participatie van inwoners te vergroten. In het coalitieakkoord 'Dichterbij' voor de periode 2010-2014 wordt een meer open en transparante bestuursstijl en een grotere rol voor de samenleving in het beleid zelfs als de 'eerste pijler' opgevoerd. De gemeente gaf ons te kennen hiermee de volgende drie doelen te willen bereiken:

- 1 vergroten van de legitimiteit van het gemeentebestuur;
- 2 meer zelfredzaamheid van burgers;
- 3 vergroten van de sociale cohesie binnen de gemeente.

Deze visie is niet uitgewerkt in een veranderprogramma voor de gemeentelijke organisatie. Het is meer een *mindset*, aldus een respondent. Die *mindset* zou moeten doorklinken in de werk- en denkwijze van de gemeente.

4.7 Tot slot

Hoewel een grote gemeente ontbreekt in onze selectie blijken de vijf gemeenten een behoorlijk gevarieerd beeld te geven: van het enigszins afgezonderde en dunbevolkte Schouwen-Duiveland tot het relatief rijke en hoogopgeleide Zeist. Ook de wijze waarop de gemeenten burgerparticipatie proberen te bevorderen verschilt nogal. Emmen werkt met wijkteams, Berkelland legt veel gemeentelijke taken (terug) bij de burger en Zeist laat de inwoners meepraten over bezuinigingen. In tevredenheid met en vertrouwen in de gemeente scoort Peel en Maas over het algemeen het hoogst, gevolgd door Schouwen-Duiveland en Zeist. In Berkelland en Emmen zijn de inwoners wat minder over de lokale overheid te spreken. Daarentegen is de actiebereidheid en de bereidheid burens om hulp te vragen weer wat hoger in Emmen en vooral in Berkelland, waarschijnlijk niet geheel toevallig, aangezien juist in deze twee gemeenten 'noaberschap' sterk leeft. De spanning tussen politieke en zelfredzame burgerparticipatie lijkt in Berkelland en Emmen het grootst: bewoners hebben het gevoel dat ze wel steeds meer zelf moeten doen maar tegelijkertijd niet gehoord worden bij belangrijke beslissingen, zoals de verplaatsing van de dieren tuin of de nieuwbouw van een gemeentehuis. Misschien niet geheel toevallig zijn de inwoners in deze twee gemeenten over het algemeen ook het minst tevreden met hun gemeentebestuur.

Noten

- 1 De reden voor deze uitsluiting is pragmatisch: we vermijden zo de grootstedelijke problematiek en complicaties vanwege binnengemeentelijke bestuurlijke verhoudingen.
- 2 In perifere en kleinschalige gemeenten kunnen we op basis van de literatuur (Verba et al. 1979: 276 en 284) overigens relatief veel betrokkenheid en participatie van inwoners verwachten.
- 3 De gemeente Emmen heeft weliswaar meer dan 100.000 inwoners maar slechts ongeveer de helft hiervan woont in 'Emmen stad', de rest woont in de dorpen en kleine kernen rondom Emmen.
- 4 Zie www.plaats.nl/gemeente-amsterdam/alles-over/oppervlakte/.
- 5 Zie www.gelselaar.nl/pages/over-gelselaar/over-gelselaar.php.
- 6 Met een respons van 73%.
- 7 Interview met burgemeester Hein Bloemen, wethouder Han Boer en regisseur 'Samen Anders' Judith Harmsen op 21 november 2011.
- 8 Zie http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Berkelland/33434/33434_1.html.
- 9 Zie www.gemeenteberkelland.nl.
- 10 De overwegingen van Ben W illustreren de dilemma's waarvoor het lokaal bestuur staat: 'Uw raad heeft al meerdere malen uitgesproken dat de burgerinitiatieven niet mogen verworden tot verkapte verzoeken tot subsidiëring. Echter, de verordening biedt daartoe nog steeds de mogelijkheid. Het is in formeel-juridische zin ook moeilijk om daar paal en perk aan te stellen, zeker als je "niet het kind met het badwater wilt weggooien". Immers, het gaat hier wel om goede initiatieven die door enthousiaste burgers (lees: groepen georganiseerde burgers) opgepakt worden en waarbij ze feitelijk niet vragen om een grote, substantiële bijdrage, maar meer om steun, waardering en een aanmoediging/bemoediging door uw raad. Wij stellen uw raad voor om dat laatste ook uit te spreken, zonder daarbij nu meteen een financiële bijdrage aan te verbinden. Verder stellen wij uw raad voor om een fundamentele discussie te voeren over het al dan niet handhaven van de huidige verordening burgerinitiatieven. Immers ook deze keer zien we weer dat mensen relatief veel moeite doen om een burgerinitiatief in te dienen, maar dat de behandeling uiteindelijk voor de indieners op een teleurstelling uitloopt omdat niet het beoogde resultaat wordt behaald. [...] Uit onderzoek in het land is gebleken dat wij in onze gemeente niet de enige zijn die worstelen met het fenomeen burgerinitiatief. Mede gelet op de ervaringen met deze en voordien ingediende initiatieven, de veranderde maatschappelijke visie en de bezuinigingen zou het te overwegen zijn om de huidige verordening af te schaffen.' Zie www.gemeenteberkelland.nl/bis/dsresource?objectid=495206&type=PDF.
- 11 Interview met Ed van den Akker van ER op 16 februari 2012.
- 12 Zie bijvoorbeeld pagina 9 van beide documenten.
- 13 Zie http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Historie/Emmen/131027/131027_1.html.
- 14 Interview met Ed van den Akker van ER op 16 februari 2012.
- 15 Overgenomen uit de burgerjaarverslagen van de gemeente Emmen.
- 16 Zie www.peelenmaas.nl.

- 17 Het betreffende programma gemeenschapsontwikkeling kent de volgende doelstellingen:
- de ontwikkeling van gemeenschappen tot krachtige sociale verbanden, die zelf richting en invulling geven aan hun eigen sociale en fysieke leefomgeving;
 - het stimuleren van verenigings- en vrijwilligerswerk in hun bijdrage aan een sociaal duurzame gemeenschap;
 - het stimuleren van participatie, verantwoordelijkheidsgevoel en betrokkenheid van burgers met het oog op instandhouding van sociale verbanden met eigenheid en menselijk maat;
 - het verhogen van acceptatie en begrip tussen burgers en groepen burgers inclusief het bieden van ruimte voor sociale en culturele diversiteit.
- 18 De tekst is voor een deel overgenomen uit Vermeij en Steenbekkers (2011).
- 19 Zie www.vngmagazine.nl/archief/505/gemeenschapshuizen-op-maat-helden.
- 20 Zie www.peelenmaas.nl.
- 21 Veelzeggend voor de cultuurverschillen op het eiland is dat men het in Ellemeet en Dreischor heeft over 'droomtrajecten' terwijl men in (het wat nuchtere) Bruinisse het woord 'dromen' liever niet in de mond neemt en het daarom maar een 'dorpsblik' noemt.

5 Betrokkenheid en participatie

We gaan achtereenvolgens in op verschillende vormen van betrokkenheid en participatie en op wat burgers in de vijf onderzochte gemeenten als de grootste lokale kwesties zien. Dat gebeurt op basis van de bevolkingsenquêtes en we zetten weer steeds de vijf gemeenten naast elkaar. We beschrijven tevens per gemeente wat actieve burgers doen. We beginnen met een korte schets van de interesse van bewoners voor nieuws en politiek.

5.1 Belangstelling voor nieuws en politiek

Een eerste indicatie voor betrokkenheid biedt de belangstelling voor verschillende soorten nieuws. Zoals tabel 5.1 laat zien is in alle vijf gemeenten de interesse voor landelijk nieuws het grootst, maar er is een groot verschil tussen Peel en Maas, waar men bijna evenveel interesse heeft voor het lokale nieuws, en Zeist, waar de belangstelling voor het landelijke nieuws een factor drie groter is. De belangstelling voor het internationale nieuws is er ook tweemaal zo groot als in Peel en Maas.

Tabel 5.1

Intensief (+ 'op hoofdlijnen') volgen van lokaal en (inter)nationaal nieuws, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

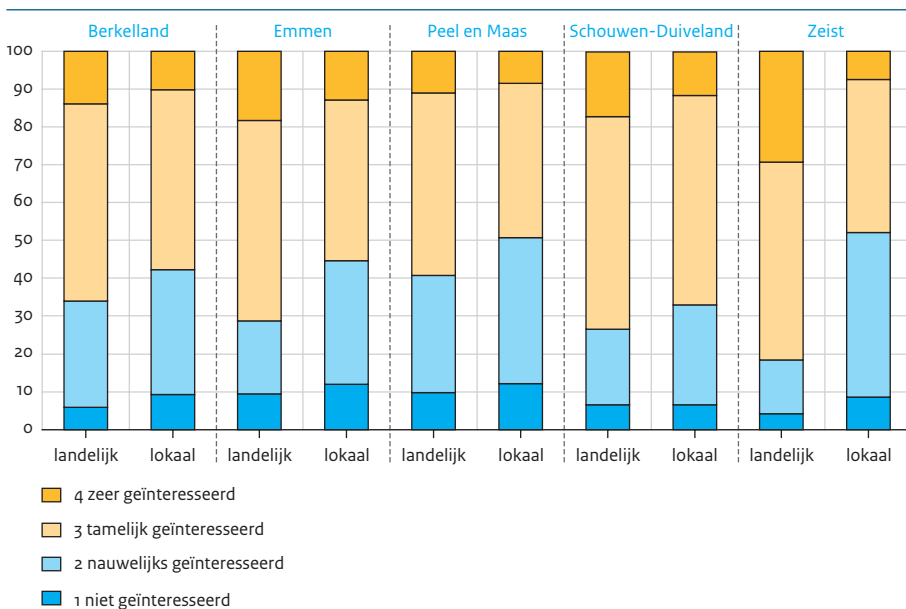
	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen-Duiveland	Zeist
lokaal nieuws	35 (+57)	28 (+54)	29 (+55)	32 (+58)	15 (+57)
landelijk nieuws	37 (+61)	39 (+55)	32 (+61)	39 (+59)	49 (+47)
internationaal nieuws	22 (+66)	25 (+61)	17 (+67)	28 (+63)	34 (+59)

Bron: SCP (BP'12)

Ook in belangstelling voor de landelijke politiek verschillen deze beide gemeenten weer het meest: in Peel en Maas bestaat de minste belangstelling en in Zeist de meeste (figuur 5.1). Bij de lokale politiek vinden ze elkaar op het laagste niveau van belangstelling, in Peel en Maas waarschijnlijk vooral door desinteresse voor politiek en in Zeist waarschijnlijk vooral door desinteresse voor het lokale. In Schouwen-Duiveland is de belangstelling voor de lokale politiek het grootst.

Figuur 5.1

Interesse in landelijke en lokale politiek, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a



a 'Kunt u aangeven hoe geïnteresseerd u bent in de landelijke en de plaatselijke politiek?'

Bron: SCP (BP'12)

Gemeentepolitiek is voor ongeveer 20% 'vaak' een gespreksonderwerp in minstens een van de kringen van het leven van alledag waarin men anderen spreekt, voor ongeveer 80% is dat minstens 'soms' het geval (tabel 5.2). Men praat er relatief vaak over met vrienden en kennissen en zelden met de burens. De gemeenten verschillen hierin niet noemenswaardig.

Tabel 5.2

Vaak (+ 'soms') praten over de gemeentepolitiek, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
familieleden	12 (+61)	12 (+57)	11 (+61)	10 (+56)	6 (+49)
vrienden en kennissen	12 (+62)	10 (+59)	13 (+57)	10 (+62)	10 (+51)
buren	5 (+50)	2 (+44)	6 (+35)	2 (+36)	4 (+39)
collega's op het werk	11 (+45)	8 (+47)	8 (+40)	13 (+42)	7 (+31)
mensen uit organisaties of verenigingen waarin men actief is	8 (+39)	8 (+34)	8 (+40)	9 (+41)	9 (+29)
minstens eenmaal 'vaak' (+ 'soms') ^b	22 (+60)	20 (+57)	20 (+58)	22 (+58)	18 (+58)

a 'Hoe vaak praat u wel eens met de volgende personen over de gemeentepolitiek?' De antwoorden tellen met '(vrijwel) nooit' op tot 100%.

b Het percentage 'soms' betreft hier mensen die in geen enkele verband 'vaak' over gemeentepolitiek praten. Van de Berkellanders spreekt dus 82% wel eens over gemeentepolitiek: 60% hoogstens soms en 22% in minstens één verband vaak. 18% (100-82) praat (vrijwel) nooit met iemand over de gemeentepolitiek.

Bron: SCP (BP'12)

5.2 Betrokkenheid bij organisaties en vrijwilligerswerk

We reserveerden participatie voor zelfredzame en politieke participatie en sloten recreatieve activiteiten uit. Het onderscheid valt echter vaak moeilijk te maken. In tabel 5.3 bezien we verschillende soorten betrokkenheid bij organisaties op verschillende terreinen. In de vraagstelling is sprake van organisaties waarvan men vrijwillig lid kan worden en daarom hebben we het verder over verenigingen, al zullen de betreffende organisaties dat formeel niet altijd zijn (we bedoelen dus ook stichtingen waarvan donateurs en vrienden denken dat ze leden zijn).

In Berkelland zijn de meeste mensen op enigerlei wijze betrokken bij een vereniging (88%) en in Emmen de minste (77%). Berkelland scoort het hoogst bij bijna alle onderscheiden vormen van betrokkenheid; Emmen niet altijd het laagst. Deze gemeente onderscheidt zich bij vrijwilligerswerk en activiteiten, met uitzondering van koploper Berkelland, bijvoorbeeld niet noemenswaardig van de overige drie gemeenten. Het laagste percentage donateurs is te vinden in Peel en Maas.

Tabel 5.3

Betrokkenheid bij verenigingen,^a inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
is op enigerlei wijze betrokken bij:					
sportvereniging	52	38	53	40	42
andere vrijetijdsorganisatie (bv. hobbyclub of muziekvereniging)	39	20	33	27	19
buurt- of wijkvereniging of huurdersorganisatie	36	32	33	11	23
vakbond, beroepsvereniging of vergelijkbare belangenorganisatie	30	25	18	25	26
organisatie van of voor allochtonen	2	2	2	2	3
politieke partij of organisatie	6	7	6	9	8
organisatie voor natuur, milieu en internationale solidariteit	24	21	17	24	34
kerkelijke, godsdienstige of levensbeschouwelijke organisatie of groepering	32	30	17	40	31
andere organisatie(s)	15	12	10	15	17
minstens een van bovenstaande	88	77	81	83	80
is lid	69	57	63	59	62
neemt deel aan activiteiten	40	35	36	36	36
is donateur	37	29	24	31	32
is vrijwilliger	33	24	25	25	27

a 'We gaan nu een aantal organisaties noemen waarvan u vrijwillig lid kunt worden. Wilt u voor elk van de onderstaande organisaties aangeven wat voor u momenteel van toepassing is?' Aangekruist kunnen worden: 'ik ben niet betrokken', 'ik ben donateur', 'ik neem deel aan activiteiten', 'ik ben lid' en 'ik ben vrijwilliger'.

Bron: SCP (BP'12)

Overigens bleek uit onze telefonische interviews dat men niet altijd hetzelfde onder vrijwilligerswerk verstaat. Sommigen zien gratis meehelpen met de verbouwing van het huis van de kinderen als een vorm van vrijwilligerswerk: 'Ze wilden me daar altijd voor betalen maar dat hoefde niet.' Iemand anders maakt eens per maand het kerkhof schoon maar heeft dit niet opgegeven als vrijwilligerswerk ('niet aan gedacht'). Tegelijkertijd vindt men soms ook dat vrijwilligerswerk het karakter van gewoon werk krijgt en als dat zo is 'dan hoort daar ook een vergoeding van de gemeente bij'. Sommigen zien kleine klusjes voor elkaar doen eerder als iets vanzelfsprekends dan als vrijwilligerswerk:

Als wij merken dat iemand ziek thuis is en er moet een keer boodschappen voor gedaan worden, dan vragen we van, goh, heb je niet even tijd om dat te doen en dan is dat ook geen probleem [...]. Daar sta je niet bij stil, dat is heel vanzelfsprekend.

We kennen hier de noaberhulp, elkaar met van alles helpen (op kinderen passen, iemand met een ernstige ziekte helpen), is normaal, dat is gewoon logisch, dat schaar ik niet eens onder de noemer vrijwilligerswerk, dat is mijn burgerplicht.

Met deze kanttekeningen in ons achterhoofd kijken we nu verder naar de vrijwilligers als meest actieve participanten.¹

Tabel 5.4

Vrijwilligerswerk, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen-Duiveland	Zeist
is bij minstens een organisatie vrijwilliger (tabel 5.3)	33	24	25	25	27
doet anderszins vrijwilligerswerk ^a	25	19	21	22	24
totaal vrijwilligers	43	33	35	35	37
niet-vrijwilligers (= 100%):					
heeft ooit wel vrijwilligerswerk verricht	50	45	47	51	54
zou zeker bereid zijn om het te doen als het werd gevraagd	7	8	7	8	12
vrijwilligers (= 100%):					
gemiddelde tijdbesteding per week					
0-3 uur	52	45	47	42	54
≥ 4 uur	24	32	34	36	37
onbekend	24	23	19	22	9
vooral bestuurlijk werk ^b	12	15	14	12	15
vooral met anderen ^c	75	69	76	72	68
nieuwe vrienden of kennissen ^d	52	38	56	53	43

a 'Doet u op dit moment vrijwilligerswerk voor een andere organisatie of instelling, bijvoorbeeld voor een school, ziekenhuis of bibliotheek?'

b 'Is het karakter van dit vrijwilligerswerk vooral bestuurlijk (veel vergaderen) of uitvoerend (dingen doen)?'

c 'Doet u dit vrijwilligerswerk vooral alleen of samen met anderen?'

d 'Heeft u aan dit vrijwilligerswerk nieuwe vrienden of kennissen overgehouden?'

Bron: SCP (BP'12)

Hoe is het gesteld met de bereidheid van niet-vrijwilligers om eventueel in de toekomst vrijwilligerswerk te gaan doen? En hebben niet-vrijwilligers vroeger ooit vrijwilligerswerk verricht? Dit laatste is voor ongeveer de helft van de niet-vrijwilligers het geval. Verder zegt ongeveer een op de tien volmondig 'ja' op de vraag of men bereid zou zijn vrijwilligerswerk te verrichten als dat werd gevraagd. Voor de helft hangt het van de omstandigheden af. Uit zowel de schriftelijk als telefonisch gegeven toelichtingen blijkt dat het vanwege tijdsproblemen voor veel mensen lastig is om vrijwilligerswerk te doen. Men is al druk met een baan, de opvoeding van de kinderen en soms ook met mantelzorg. Anderen zijn door fysieke beperkingen en ouderdom simpelweg niet meer in staat vrijwilligerswerk te verrichten.² Vaak hangt het er ook van af of men toevallig vrijwilligerswerk tegenkomt dat men leuk en interessant vindt om te doen.

Vrijwilligers besteden afgerond gemiddeld vier (Berkelland) tot zes (overige vier gemeenten) uur per week aan hun activiteiten. Als we vragen naar het karakter van het vrijwilligerswerk, dan geeft een robuuste meerderheid van 60% van alle vrijwilligers op een schaal van 1 ('uitsluitend bestuurlijk') tot 5 ('uitsluitend uitvoerend') aan dat het werk voornamelijk uitvoerend (score 4 of 5) is: 'dingen doen' dus. Slechts 13% karakteriseert het vrijwilligerswerk als overwegend bestuurlijk ('veel vergaderen') en daarin verschillen de vijf onderzochte gemeenten nauwelijks. We zien min of meer hetzelfde als aan inwoners wordt gevraagd of ze het vrijwilligerswerk alleen of samen met anderen doen. Meer dan 70% doet het vrijwilligerswerk samen met anderen, terwijl slechts ongeveer 10% het werk voornamelijk alleen doet. Ongeveer de helft van de vrijwilligers zegt (veel) nieuwe vrienden en kennissen aan het vrijwilligerswerk te hebben overgehouden; ook hier zijn de verschillen tussen de gemeenten gering, hoewel dit percentage bij (stedelijke) gemeenten Emmen en Zeist wat lager ligt.

Waarom doet men vrijwilligerswerk? In de enquête noemen we hiervoor een groot aantal motivaties. De reden die het vaakst werd aangemerkt als (zeer) belangrijk is 'andere mensen kunnen helpen'. Maar ook 'dingen kunnen doen waar ik goed in ben' en 'de gelegenheid krijgen mensen te ontmoeten en vrienden te maken' zijn (erg) belangrijke motivaties voor meer dan driekwart van de vrijwilligers. De reden 'ervaring opdoen die nuttig is voor een beroep of om een baan te vinden' is voor een ruime twee derde meerderheid daarentegen (zeer) onbelangrijk. Interessant detail is dat van de vijf onderzochte gemeenten alleen bij de inwoners van Schouwen-Duiveland de reden 'met mensen kunnen omgaan die andere ideeën hebben dan ik' bij minder dan de helft van de respondenten als (zeer) belangrijk wordt aangekruist. Mogelijk dat de spanningen tussen de gelovigen en niet-gelovigen (zie hoofdstuk 4) op het eiland hier wat mee te maken hebben.

Een aantal geënquêteerden hebben we ook telefonisch benaderd (zie bijlage A, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport). Daarin komen regelmatig de volgende twee motieven naar voren:

1 Het gevoel van noodzaak

Men ervaart bijvoorbeeld een probleem dat alleen goed opgelost kan worden door als buurt samen te werken. Een dergelijke ‘noodzaak tot samenwerken’ is echter tegenwoordig niet altijd meer aanwezig. Zo was men in Berkelland vroeger op het platteland voor van alles en nog wat – oogsten, begrafenissen, hooien – afhankelijk van de burenen. Tegenwoordig gaat de oogst machinaal, net als kalveren afleggen, en doet een uitvaartonderneming de begrafenissen. Zodra zich echter een concreet probleem aandient, bijvoorbeeld geluidsoverlast van een disco of de dreigende sluiting van het zwembad of de bibliotheek, is het vaak niet moeilijk veel inwoners te mobiliseren. Maar van de 40 mensen die zich aanvankelijk hebben ingezet voor de bouw van een gemeenschaps-huis in Helden zijn er nu nog maar drie over: iets nieuws bouwen of een andere taak volbrengen is leuk, maar het vervolgens beheren is saai en daar is dus minder animo voor. Als de noodzaak ontbreekt kan onbegrip ontstaan over zin en nut van activiteiten. Twee inwoners van Schouwen-Duiveland begrepen bijvoorbeeld niet wat precies de bedoeling en het concrete resultaat was van de ‘Dag van de dialoog’ die de gemeente organiseerde om mensen met elkaar in contact te brengen.

2 Voor wat hoort wat

Vaak gaat men (voor het eerst) participeren zodra de eigen kinderen lid worden van een vereniging. Men voelt zich verplicht wat te doen voor de vereniging (‘Goh, jullie kinderen zitten bij de waterpolo, willen jullie niet iets doen voor de club?’), zeker als andere ouders dat ook doen: ‘voor wat hoort wat’ en ‘als hij het doet zal ik ook wel wat moeten doen’. Vooral in kleine dorpen is men zich ervan bewust dat iedereen zich zal moeten inzetten om verenigingen te behouden. Sociale druk speelt dus een rol en als er veel mensen zijn die zich hier weinig van aantrekken, bijvoorbeeld omdat ze weigeren mee te doen aan een gezamenlijke schoonmaakactie in de buurt, dan kan dit negatieve gevolgen hebben voor de motivatie van diegenen die wel meedoen. Sociale druk is dus een belangrijke kracht voor een gemeenschap om ergens verantwoordelijkheid voor te nemen.

Regelmatig vertelden bewoners tijdens interviews dat het tegenwoordig zo moeilijk is vrijwilligers te vinden, zeker voor langere perioden of onregelmatige tijden. Voor concrete, doelgerichte en tijdelijke projecten kan men nog wel relatief makkelijk vrijwilligers aantreffen, maar voor een langdurige ‘open-ended commitment’, bijvoorbeeld als bestuurslid, is het (veel) moeilijker. Vaak zijn het ook, aldus onze gesprekspartners, dezelfde die als vrijwilliger actief zijn en waarop steeds weer een beroep moet worden gedaan. Verder is men over het algemeen van mening dat Nederlanders het drukker hebben gekregen waardoor er minder tijd beschikbaar is voor vrijwilligerswerk.

5.3 Politieke participatie

Politieke participatie is geen scherp omlind verschijnsel en overlapt met vrijwilligerswerk. Een specifieke betekenis van politieke participatie is dat het gaat om activiteiten waarmee politici en overheden worden beïnvloed. In die zin brengen we haar verderop

in kaart voor de lokale politiek. Eerst biedt tabel 5.5 vergelijkende cijfers voor de geneigdheid tot participatie in de landelijke en lokale politiek.

Tabel 5.5

Lokale en nationale stem- en protestgeneigdheid in het geval van onrechtvaardig geachte lokale en landelijke besluiten, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen-Duiveland	Zeist
stemgeneigdheid: ja ^a					
lokaal	74	67	67	80	80
nationaal	81	78	74	85	90
protestgeneigdheid: (zeer en enigszins) waarschijnlijk ^b					
lokaal	51	50	51	53	60
nationaal	33	36	26	35	46

a 'Als er vandaag verkiezingen zouden zijn voor 1) de gemeenteraad 2) de Tweede Kamer, zou u dan gaan stemmen?' Het antwoord telt met 'nee', 'misschien' en 'ik weet het niet' op tot 100%.

b 'Hoe waarschijnlijk is het dat u werkelijk iets zou proberen te doen, als u dacht dat 1) de gemeenteraad bezig was een onrechtvaardig besluit te nemen? 2) de Tweede Kamer bezig was een onrechtvaardige wet aan te nemen?' De antwoorden tellen met 'onwaarschijnlijk' en 'ik weet het niet' op tot 100%.

Bron: SCP (BP'12)

Verreweg de meeste inwoners in alle vijf gemeenten zijn van plan te stemmen bij verkiezingen voor de gemeenteraad of de Tweede Kamer. Minstens de helft zou ook iets proberen te doen als de gemeenteraad bezig was een onrechtvaardig besluit te nemen. Opvallend is dat de stemgeneigdheid het grootst is bij nationale verkiezingen terwijl de protestgeneigdheid lokaal juist sterker is. Misschien vinden Nederlanders de landelijke politiek belangrijker en gaan ze daarom daarvoor ook eerder naar de stembus, terwijl ze tegelijkertijd denken dat het meer zin heeft tegen een besluit van de gemeenteraad te protesteren dan tegen een wet die de Tweede Kamer wil aannemen. De verschillen tussen de gemeenten zijn relatief gering: de stemgeneigdheid is het laagst in Peel en Maas en het grootst in Zeist. Inwoners van Zeist zijn ook het snelst geneigd iets te doen tegen een onrechtvaardig geachte wet of gemeentelijk besluit.

Heeft men zelf politiek geparticipeerd op lokaal niveau? We hebben een lijst voorgelegd met vormen van politieke participatie en deze in tabel 5.6 geordend naar feitelijke deelname.

Tabel 5.6

Deelname aan activiteiten om iets onder de aandacht van het gemeentebestuur te brengen, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a

	Berkel- land	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
meegedaan aan een handtekeningenactie	27	29	23	36	39
een brief of e-mail gestuurd aan de gemeente	25	25	28	26	34
contact gezocht met een gemeenteambtenaar	27	23	31	24	26
een bezwaarschrift of klacht ingediend	21	25	22	26	26
een inspraakbijeenkomst bezocht	22	17	17	19	28
actie ondernomen met een buurt- of bewoners-organisatie	15	16	12	13	22
contact gezocht met een gemeenteraadslid	12	12	13	13	13
contact gezocht met een wethouder/de burgemeester (spreekuur)	8	7	10	11	10
een vereniging of organisatie ingeschakeld via internet, e-mail of sms meegedaan aan een	9	9	5	9	11
politieke discussie of actie	8	6	5	7	13
contact gezocht met een politieke partij	7	10	4	6	10
aan een actiecomité meegedaan	5	3	5	7	8
ingesproken bij commissievergaderingen	4	3	2	4	4
meegedaan aan een demonstratie	4	3	2	2	5
anders, namelijk	1	0	0	1	1
minstens een van deze activiteiten	58	59	59	63	66

a 'Heeft u de afgelopen vijf jaar wel eens een of meer van de onderstaande activiteiten ondernomen om iets onder de aandacht van het gemeentebestuur (inclusief de gemeenteraad) te brengen?'

Bron: SCP (BP'12)

Ongeveer 60% van de inwoners heeft de afgelopen vijf jaar minstens één politieke activiteit ondernomen. Het is duidelijk dat de inwoners van Zeist politiek op allerlei fronten het meest actief zijn. Ze sturen sneller een brief of e-mail naar de gemeente, doen eerder mee aan een handtekeningenactie of aan een actie met een buurt- of bewoners-organisatie en bezoeken ook het vaakst inspraakbijeenkomsten.³

5.4 Participatie voor de woonomgeving

In paragraaf 5.3 hebben we een indruk proberen te geven van wat er zoal speelt met name in de gemeentepolitiek. Nu beschrijven we hoe en in welke mate inwoners zich inzetten voor hun buurt of participeren in de gemeentepolitiek en wat hun percepties en ervaringen hiervan zijn.

Gepercipieerde participatie en relevante organisaties

We hebben respondenten een groot aantal manieren voorgelegd waarop men zich kan inspannen voor de buurt met de vraag of buurtbewoners daarin naar hun idee de afgelopen jaren geparticipeerd hebben (tabel 5.7).

Bijna alle bewoners geven te kennen dat hun buurtbewoners zich de afgelopen jaren wel eens ergens voor hebben ingezet. Slechts 10% heeft het vermoeden dat inwoners zich op geen van de vijftien in tabel 5.7 genoemde manieren hebben ingespannen voor de eigen woonomgeving. Het vaakst spant men zich in voor een veilige verkeerssituatie, activiteiten in de buurt of het dorp en een nette en schone woonomgeving. Het oprichten of behouden van een winkel, buslijn, een school, kunst in het dorp of het versterken van de lokale economie worden door beduidend minder mensen opgepakt of opgemerkt. Dat bijna 60% van de Berkellanders buurtbewoners kent die zich de afgelopen jaren hebben ingespannen voor het behoud van historische gebouwen is niet zo vreemd als men bedenkt dat de gemeenten niet alleen veel historische gebouwen (zoals oude molens) heeft maar ook veel actieve historische verenigingen. Verder staan in Zeist, een groeiende stedelijke gemeente, de voorzieningen minder onder druk dan in de andere vier gemeenten. Dit kan verklaren waarom inwoners van Zeist zich voor het behoud van deze voorzieningen minder hoeven in te spannen.

Tabel 5.7

Gepercipieerde participatie in de buurt voor diverse kwesties, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
behoud van historische gebouwen	57	30	50	41	34
een nette en schone woonomgeving	71	67	67	60	69
een veilige verkeerssituatie	70	67	73	70	73
een plek of activiteiten waarbij ouderen elkaar kunnen ontmoeten	50	48	57	46	32
een plek of activiteiten waarbij jongeren elkaar kunnen ontmoeten	50	45	54	42	38
natuur of landschap rond de buurt of het dorp	64	46	57	50	52
een wandel- of fietspad in de buurt of het dorp	54	50	54	48	31
behoud of oprichten van een winkel in de buurt of het dorp	23	25	29	29	16
behoud of oprichten van een school in het dorp	29	29	36	32	17
kunst in de buurt of het dorp	34	24	38	29	25
opzetten of behoud van een buslijn of vervoersdienst	35	25	25	34	21
versterken van de lokale economie	28	24	32	30	17
behoud van (andere) lokale voorzieningen zoals zorginstellingen of buurthuizen	47	40	46	50	28
het organiseren van activiteiten in de buurt of het dorp (bv. een dorpsfeest of een evenement)	79	67	79	66	61
anders, namelijk:	1	2	2	3	4
inwoners hebben zich ergens, dus voor minstens een van de bovenstaande onderwerpen, ingespannen	92	89	91	89	89

a 'Hebben bij uw weten inwoners uit uw dorp, buurt of wijk zich de afgelopen jaren wel eens ingespannen voor ...'

Bron: SCP (BP'12)

De gemeente en school zijn ten slotte de organisaties waarmee men het vaakst contact zegt te zoeken als er een probleem is in de buurt (tabel 5.8). Opvallend maar begrijpelijk is het relatief hoge percentage op Schouwen-Duiveland dat zegt in zo'n geval contact te zoeken met de kerk of een andere levensbeschouwelijke organisatie.

Tabel 5.8

Relevante organisaties als er iets gedaan moet worden aan een kwestie in de buurt: 'Zou ik waarschijnlijk of zeker contact mee zoeken', inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
bewonersorganisatie	18	19	14	15	30
woningcorporatie	17	17	16	18	21
gemeente/overheid	37	29	38	37	38
welzijnsinstelling	21	19	18	16	16
school	26	29	30	25	21
sport- of andere vrijetijdsvereniging	25	22	29	24	22
kerkelijke, godsdienstige of levensbeschouwelijke organisatie	12	11	7	18	15
andere organisatie(s)	2	2	2	2	3

a 'Als u in de buurt een probleem ervaart waar iets aan gedaan zou moeten worden, met welke van de volgende organisaties zou u dan contact opnemen?'

Bron: SCP (BP'12)

Eigen inspanningen

Tabel 5.9 gaat over niet nader genoemde participatie voor kwesties in de eigen leefomgeving. Ook hebben we gevraagd naar de bereidheid om samen met medebewoners activiteiten te organiseren en of men nu alles bij elkaar meer of minder doet voor de leefbaarheid van de directe woonomgeving dan vijf jaar geleden.

Ongeveer 20% van de inwoners heeft zich de afgelopen twee jaar ingezet voor de eigen woonomgeving. In Zeist is dit percentage iets hoger (25) en in Schouwen-Duiveland wat lager (16). In een op de drie gevallen was men ook de initiator. Dit gold het vaakst in Emmen, waar bijna de helft van de inwoners die zich de afgelopen twee jaar hebben ingespannen aangaf daarbij ook de initiator te zijn geweest en het minst vaak in Zeist waarbij dit voor een op de vier inwoners geldt. Hoewel het merendeel van de respondenten nu ongeveer evenveel voor de eigen woonomgeving zegt te doen als vijf jaar geleden, kennen alle vijf gemeenten iets meer inwoners die de afgelopen jaren minder zijn gaan doen. Dit verschil was verreweg het grootst in Emmen, waar meer dan twee keer zoveel inwoners opschreef nu minder in plaats van meer te doen voor de directe leefomgeving dan vijf jaar geleden.

Tabel 5.9

Inspanningen voor de eigen leefomgeving, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
heeft zich de afgelopen 2 jaar wel eens ingespannen voor de eigen directe woonomgeving	21	18	19	16	25
(waarvan als de initiator)	(37)	(46)	(37)	(29)	(26)
zou zeker zelf bereid zijn om samen met medebewoners de leefbaar- heid van de eigen woonomgeving te vergroten bijvoorbeeld door het snoeien van struiken	20	18	13	15	18
spant zich nu alles bij elkaar genomen <i>meer</i> in voor de eigen leefomgeving dan vijf jaar geleden	14	10	14	14	17
spant zich nu alles bij elkaar genomen <i>minder</i> in voor de eigen leefomgeving dan vijf jaar geleden	16	22	20	17	19

Bron: SCP (BP'12)

Tabel 5.10

Bekendheid met het participatiebeleid van de gemeente, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
merkt dat de gemeente probeert inwoners meer te betrekken bij het beleid en hen op allerlei terreinen stimuleert meer zelf te doen	20	16	28	13	20
is de laatste twee jaar <i>meer</i> benaderd om een bijdrage te leveren aan de eigen buurt	5	7	14	7	10
is de laatste twee jaar <i>minder</i> benaderd om een bijdrage te leveren aan de eigen buurt	12	16	11	12	12

Bron: SCP (BP'12)

Ervaringen met het lokale participatiebeleid

De vijf gemeenten proberen allemaal inwoners te betrekken bij het beleid en hen te stimuleren meer zelf te doen. Merken inwoners hier iets van?

Er zijn maar weinig inwoners die aangeven de laatste twee jaar meer of minder vaak benaderd te zijn voor een bijdrage aan de eigen buurt (tabel 5.10). Daarnaast is alleen in Peel en Maas het percentage inwoners dat aangeeft de afgelopen jaren vaker benaderd te zijn groter dan het percentage dat zegt minder vaak hiervoor benaderd te zijn. Ongeveer een op de vijf bewoners merkt dat de gemeente probeert inwoners meer te betrekken bij het beleid en meer zelf te laten doen. Weer is dit percentage het hoogst in Peel en Maas: het concept 'zelfsturing' (zie hoofdstuk 4) is dus niet alleen bekend onder een derde van de inwoners (zie tabel 5.11), ze merken er daadwerkelijk ook iets van in het beleid dat de gemeente voert. In Emmen echter is men weliswaar bekend met 'Emmen Revisited' (zie hoofdstuk 4 en tabel 5.11) maar zegt men er weinig van te merken dat de gemeente probeert om burgerparticipatie te bevorderen (tabel 5.10).

Respondenten die merken dat de gemeente burgerparticipatie stimuleert is gevraagd hun antwoord toe te lichten. Inwoners van Berkelland schrijven vaak op dat de gemeente steeds meer groenonderhoud heeft uitbesteed aan de inwoners. De gemeente vraagt bijvoorbeeld bomen zelf te onderhouden; mocht men dit niet doen, dan worden ze geroid:

Groenvoorziening. Als burger heb je de keuze of je zelf die boom snoeit of zij rooien de boom. Belachelijk.

Inwoners wordt gevraagd niet alleen bomen, maar ook andere vormen van groen te onderhouden. Daarnaast worden de bezuinigingen regelmatig genoemd als onderdeel van het participatiebeleid van de gemeente evenals privatiseringen. Sommige bewoners schrijven dat ze tegenwoordig vaker worden uitgenodigd voor informatiebijeenkomsten.

In Emmen zijn aardig wat inwoners ervan op de hoogte dat de gemeente werkt met Erkende Overlegpartners (EOP's, zie hoofdstuk 4) en wijkbudgetten:

De wijkvereniging krijgt financiële middelen om diverse activiteiten te organiseren en de leefbaarheid in de wijk te verbeteren. Door de wijk- en dorpsverenigingen te erkennen als overlegpartner en dit vast te leggen in een contract is het de gemeente er veel aan gelegen dat de bewoners betrokken worden bij de gemeente.

Ook weet men soms dat de gemeente helpt met het opstellen van dorps- en wijkplannen en daarvoor vergaderingen belegt met inwoners. Net zoals in Berkelland merken sommige inwoners dat de gemeente een versoberingsbeleid voert, waardoor van inwoners wordt verwacht dat ze meer zelf gaan doen.

De bevolking van Peel en Maas lijkt er goed van op de hoogte te zijn dat de gemeente veel bijeenkomsten organiseert om burgers bij het beleid te betrekken en te motiveren zelf verantwoordelijkheid te nemen voor hun leefomgeving.

De gemeente organiseert bijeenkomsten, waarbij belangstellenden nadrukkelijk worden uitgenodigd om over het beleid en de toekomst van het eigen dorp mee te denken.

Peel en Maas lijkt dus heel actief te proberen inwoners bij het beleid te betrekken en te activeren en dit wordt ook door inwoners zelf opgemerkt.

Net zoals in Berkelland schrijven inwoners van Schouwen-Duiveland regelmatig op dat ze merken dat de gemeente vanwege de bezuinigingen steeds meer taken neerlegt bij de inwoners:

Er wordt steeds meer van de burgers gevraagd om zelf dingen te regelen, inspraak te geven. Onderhoud groenstroken. Verenigingen worden zelf verantwoordelijk voor voorzieningen en onderhoud (clubgebouw) sportvelden. Gemeente neemt geen regie meer in zaken waarin ze dat eerder wel deed.

Echter, net zoals in Peel en Maas, merken sommige inwoners van Schouwen-Duiveland ook dat de gemeente de laatste jaren meer moeite is gaan doen om de bevolking te betrekken bij het beleid, bijvoorbeeld door ontmoetingen met politici of bijeenkomsten waar bewoners om hun mening worden gevraagd. Bewoners van Zeist geven veel voorbeelden van allerlei manieren waarop de gemeente inwoners probeert te informeren en te betrekken bij het beleid, bijvoorbeeld via de krant, nieuwsbrieven en informatiebijeenkomsten.

Alle vijf gemeenten hebben de laatste paar jaar geprobeerd de participatie en betrokkenheid van inwoners te vergroten. Lukt dit? En merken de inwoners er ook iets van? We hebben hen gevraagd of men bekend is met projecten of programma's (zie hoofdstuk 4) die de gemeente heeft gelanceerd om burgerparticipatie te bevorderen.

Tabel 5.11

Bekendheid met het grootste gemeentelijke participatieproject,^a inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen-Duiveland	Zeist
is bekend met het project	32	50	35	12	30
is daarover geïnformeerd via.....					
de krant	67	55	40	55	67
de televisie	6	7	6	20	6
een website	8	6	12	7	8
een brief van de gemeente	9	28	19	7	8
een informatiebijeenkomst	7	8	19	11	1
een bewonersorganisatie	1	10	5	8	3
andere bewoners	4	3	6	1	4
is ook zelf hierbij betrokken (geweest)	20	21	32	19	9

a Het programma 'Samen Anders' in Berkelland, 'Emmen Revisited' in Emmen, 'zelfsturing' in Peel en Maas, 'Hart van leefbaarheid' in Schouwen-Duiveland en de bezuinigingsdialoog in Zeist.

Bron: SCP (BP'12)

‘Emmen Revisited’ (ER) is dus verreweg het best bekende participatieproject in de vijf gemeenten. De helft van de Emmenaren heeft ervan gehoord en aangezien ER nog niet over heel Emmen is uitgerold, kan het inderdaad zo zijn dat in de ‘ER-wijken’ ongeveer 95% bekend is met dit programma (Veen 2006: 14). Inwoners zijn vooral via de krant in aanraking gekomen met het participatieproject. ‘Hart van leefbaarheid’ in Schouwen-Duiveland is een paar keer op de (lokale) televisie verschenen, Emmen heeft inwoners ook via brieven op de hoogte gesteld van ER en Peel en Maas maakt relatief veel gebruik van informatiebijeenkomsten over zelfsturing. Van de bewoners die bekend zijn met het participatieproject is ongeveer 20% hier zelf bij betrokken geweest.

Participatieperspectieven

Vinden de inwoners van de vijf onderzochte gemeenten participatie en de bevordering ervan eigenlijk een goed idee? We legden hun een aantal stellingen voor.

Tabel 5.12

Opvattingen over (politieke) burgerparticipatie: instemming met stellingen,^a inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen-Duiveland	Zeist
actieve inbreng van inwoners leidt tot beter beleid in mijn gemeente	64	61	68	59	63
actieve inbreng van inwoners leidt te vaak tot de behartiging van deelbelangen	37	37	43	37	43
actieve inbreng van inwoners leidt tot beleid dat aansluit bij wat de mensen in de gemeente willen	59	51	60	55	54
de gemeente zou het meer aan de inwoners zelf moeten overlaten om de buurt mooier en veiliger te maken en om voorzieningen in stand te houden	38	40	35	32	31
mensen die in mijn buurt actief zijn, gaat het meestal meer om hun eigen belang dan om het algemeen belang	19	22	21	24	30

a '(Zeer) eens' als percentages van alle antwoorden, inclusief 'neutraal' en 'ik weet het niet'.

Bron: SCP (BP'12)

Tabel 5.12 laat zien dat er in alle vijf gemeenten ruime steun is voor het idee dat actieve inbreng van inwoners leidt tot beleid dat niet alleen beter is maar ook beter aansluit bij wat de mensen willen. Een ruime meerderheid is het eens en slechts een paar procent oneens met deze stellingen. Daarentegen vreest ook ruim een op de drie inwoners voor

te veel behartiging van deelbelangen. Ook het principe om meer aan de inwoners zelf over te laten op het gebied van veiligheid en buurtvoorzieningen kan in alle vijf gemeenten op meer voor- dan tegenstanders rekenen. In Schouwen-Duiveland en Zeist is men nog het meest sceptisch over de wenselijkheid van meer participatie in buurten, zeker als dit betekent – zoals dat in de praktijk vaak het geval is – dat de ‘actievelingen’ het meest in de melk te brokkelen krijgen. In Berkelland, Peel en Maas en Emmen heeft men blijkbaar meer vertrouwen in de ‘noabers’; hier zijn inwoners het minder vaak eens met de stelling dat ‘actievelingen’ meer uit zijn op hun eigen belang dan op het algemeen belang. Respondenten is ook gevraagd hun antwoord op deze laatste stelling toe te lichten. Er zijn mensen die ruitelijk toegeven geen toelichting te kunnen geven omdat ze bijvoorbeeld net zijn verhuisd en hun burens dus niet zo goed kennen. Anderen kennen geen bewoners die actief zijn in hun buurt. Personen die het eens zijn met de stelling wijzen er vaak op dat de mens van nature egoïstisch is en zijn eigen belang zal doen prevaleren boven het algemeen belang:

Het egoïsme in de mens is nooit uit te bannen. Ieder mens denkt ook aan z'n eigen belang hoewel dit niet vaak tot uiting komt.

Zo zijn wij mensen nu eenmaal, ben ik bang. Hoe graag we ook anders willen overkomen.

Iedereen veegt zijn eigen tuintje schoon, ik heb geen vertrouwen in de andere bewoners.

Anderen merken op dat het moeilijk is alle deelbelangen voldoende tot uitdrukking te laten komen in een algemeen belang en dat in de praktijk vaak de meest mondige en assertieve bewoners het voor het zeggen zullen hebben.

De yuppen met kinderen weten elk jaar wel een subsidie los te krijgen voor een buurtfeest met groot springkasteel, knutselen en activiteiten van de kinderen (hebben wij en ouderen niks aan) maar voor de aansluitende barbecue moet fors worden betaald.

Alleen de mensen die zich betrokken voelen bij bepaald beleid roeren zich richting gemeente zonder daarbij naar andere bewoners te kijken. De gemiddelde bewoner wordt daarmee niet vertegenwoordigd, juist diegene ‘met de grootste mond’.

Je kunt nooit alle neuzen dezelfde kant op krijgen.

Zij die het niet eens zijn met de stelling spreken daarmee hun vertrouwen uit die ze in het algemeen in mensen hebben, of ze geloven niet dat het eigen belang per se strijdig is met het buurtbelang.

Eigen belang en groepsbelang gaan in de buurt meestal samen.

Eigen belang speelt wel mee maar is niet de hoofdreden voor participatie.

Niet iedereen denkt alleen aan zichzelf.

Opvallend is dat veel respondenten die zich tegen deze stelling uitspreken dit toelichten door erop te wijzen dat dit bij hen in de buurt niet het geval is. Mogelijk dus dat in de praktijk zelf het algemeen belang niet zoveel te lijden heeft onder het eigen belang, hoewel dit door sommigen in abstracto wel wordt gevreesd.

In mijn buurt niet van toepassing, zover ik weet.

De mensen die in onze buurt actief zijn doen dit echt voor het belang van de hele buurt, heel positief!

Dit kan ik niet beamen. In onze buurt is dit niet zo.

Wie is er, volgens bewoners, (primair) verantwoordelijk voor voorzieningen in de buurt? Ook deze vraag, die al eens eerder is gesteld in het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (Dekker en Den Ridder 2011a: 35) hebben we aan onze respondenten voorgelegd (zie tabel 5.13).

Tabel 5.13

Opvattingen over hoe voorzieningen bij voorkeur geregeld zouden moeten worden, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen-Duiveland	Zeist
Het gemeentebestuur en de gemeenteraad beslissen welke voorzieningen waar komen.	29	20	29	35	38
Buurtbewoners krijgen van de gemeente een budget dat ze in onderling overleg zelf mogen besteden aan buurtvoorzieningen.	34	41	31	26	28
Buurtbewoners zijn helemaal zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun buurt. Ze moeten eventuele voorzieningen zelf organiseren en het daarvoor nodige geld bijeenbrengen.	5	7	4	5	5

a 'Welke van de volgende drie mogelijkheden heeft het meest uw voorkeur als het gaat om voorzieningen (zoals groen en bibliotheken) in de buurt?'

Bron: SCP (BP'12)

Maar een paar procent ziet bij voorkeur dat bewoners helemaal zelf verantwoordelijk zijn voor de inrichting van hun buurt. In Berkelland, Emmen en Peel en Maas geven de meeste bewoners de voorkeur aan zelf in onderling overleg een budget besteden dat ze van de gemeente hebben gekregen voor buurtvoorzieningen. In Schouwen-Duiveland en Zeist laat men de beslissing echter liever over aan de gemeenteraad. De voorkeur van Schouwen-Duiveland kan te maken hebben met de twee 'bloedgroepen': de gelovigen en ongelovigen op het eiland leven in behoorlijk gescheiden werelden. Er is weinig wederzijds vertrouwen in het vermogen gezamenlijk zaken op te pakken en beslissingen te nemen over voorzieningen in de buurt. In de woorden van een van de inwoners:

De helft is zwaar kerkelijk, de andere helft totaal niet. Wat de een wil gaan doen, dat wil de ander absoluut niet. Zondags, maai het gras niet, want dan kijken ze je aan, waar ben jij mee bezig? Of ze kijken je helemaal niet aan.

De voorkeur in Zeist om het gemeentebestuur en de gemeenteraad te laten beslissen over buurtvoorzieningen, komt misschien doordat er relatief veel hogeropgeleiden wonen. Uit ander onderzoek weten we dat vooral hogeropgeleiden beslissingen over buurtvoorzieningen graag overlaten aan de gemeente (Dekker en Den Ridder 2011a: 35). We hebben respondenten ook gevraagd om een korte toelichting op hun voorkeur. In de antwoorden zijn grofweg drie meningen te onderscheiden:

- 1 de gemeente moet voorzieningen regelen omdat het op buurtniveau een chaos zou worden door te veel verschillende meningen en een te grote invloed van dominante personen;
- 2 buurtbewoners moeten verantwoordelijk zijn voor voorzieningen, omdat zij weten wat er speelt en waar behoefte aan is; het is bovendien goed voor het draagvlak;
- 3 er moet een combinatie zijn van een gemeente die toezicht houdt op de bestedingen en inspraak van buurtbewoners die het beste inzicht hebben in de problemen en wenselijke oplossingen.

Voorbeelden van antwoorden behorend bij de categorieën zijn respectievelijk:

Ik ga niet voor niets stemmen voor een gemeentebestuur en verwacht ook dat zij, met eventueel separate inspraak in bijzondere situaties, besluiten kunnen en moeten nemen. Alles overlaten aan de buurt leidt tot wildgroei en mogelijk groot onderscheid aan aanbod per buurt, dus mogelijk oneerlijke verdeling van gemeenschapsgeld.

De bewoners weten uit ervaring wat er speelt in de omgeving en wat de behoeften zijn en kunnen daar op inspelen. De gemeente heeft die kennis niet, vergaart die ook niet (of weigert dat zelfs, want ze weten het toch wel beter) en als ze het wel weten, handelen ze er toch niet naar.

Het hangt compleet van de situatie af. Uiteraard is het zo dat de beslissingen van burgers zelf op een groter draagvlak kunnen rusten dan als die genomen zou zijn door de gemeenteraad. In dit opzicht heeft direct(er)e burgerparticipatie een grotere bijdrage aan de sociale cohesie en harmonie. Het is echter ook zo dat iedere burger een eigen belang dient, daarbij het algemene belang uit het oog verliezend. Hier ligt een taak voor het gemeentebestuur om te voorkomen dat tientallen/honderden deelbelangen niet prevaleren boven het algemeen belang.

Weinig mensen geven in de open antwoorden expliciet aan dat buurten ook de eigen financiering van voorzieningen moeten kunnen regelen. Wel zeggen sommigen dat dit alleen haalbaar is als de belastingen omlaag gaan (al zien zij dit niet snel gebeuren).

5.5 Participatie in de vijf gemeenten

We gaan nu verder in op de participatie-ervaringen in de vijf gemeenten. Het gaat dan minder om de participatievormen en meer om specifieke onderwerpen en concrete processen en projecten.

De belangrijkste kwesties en problemen

We kijken eerst naar de belangrijkste kwesties. In de enquête wordt met open vragen geïnformeerd naar de grootste problemen in de buurt en naar de grootste problemen waar het gemeentebestuur wat aan zou moeten doen. Uit de antwoorden op deze vragen en een slotvraag naar suggesties en opmerkingen hebben we gehaald wat mensen de belangrijkste problemen vinden en die hebben we gecategoriseerd. Het resultaat is vermeld in tabel 5.14.

Het vaakst genoemd zijn problemen die typisch tot de verantwoordelijkheid behoren van de gemeente en waarvan men zou mogen verwachten dat de gemeente er iets aan zou kunnen doen. Dit zijn dus niet per se de meest ernstige problemen maar wel veelvoorkomende ergernissen en ongemakken in de eigen leefomgeving waar men de gemeente (mede) verantwoordelijk voor houdt. De top vijf bestaat uit problemen met de wegen en het verkeer (verkeersdrempels, te weinig parkeerplaatsen, auto's die te hard rijden), overlast door hangjongeren, gebrek aan winkels en andere voorzieningen, honden- en (in Schouwen-Duiveland) paardenpoep op straat en geluidsoverlast van burens, spelende kinderen en blaffende honden.

De verhuizing van de dierentuin in Emmen is voor de bevolking een serieuze kwestie. Bijna een op de vijf Emmenaren schrijft erover in antwoord op de open vragen en zelden iets positiefs:

Gemeente Emmen: groothedswaanzin van de gemeente, denken dat ze een grote metropool zijn terwijl Emmen een leuk plattelandsplaatsje is. Verhuizing van de dierentuin moet ten koste van alles doorgaan, terwijl alle geluiden aangeven dat het geen haalbare kaart is, maar daar luisteren ze niet naar, ze pikken alleen uit rapporten wat hun goed uitkomt.

Het financiële beleid, m.n. de hoogmoed ten aanzien van een nieuwe dierentuin.

De bewoners van de gemeente die mond gunnen en hier ook eens iets mee doen. Neem de uitbreiding v/d dierentuin (ik denk dat ca. 80% van de bewoners dit weggegooid geld vinden - kan ook aan de bewoners worden besteed. Wellicht dat de voedselbanken dan overbodig worden).

Tabel 5.14

Veelgenoemde plaatselijke problemen, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a

	Berkelland	Emmen	Peel en Maas	Schouwen- Duiveland	Zeist
verkeer	21	25	22	24	40
jongeren	13	9	11	10	16
winkels en voorzieningen	15	5	6	11	7
hondenpoep	7	6	8	6	10
geluidsoverlast	5	5	5	7	9
criminaliteit	3	4	4	3	9
inspraak	5	4	3	6	5
groen	7	5	2	3	5
afval en zwerfvuil	3	4	3	3	6
dierentuin	0	17	0	0	0
gemeentehuis	9	0	2	0	3
bezuinigingen	6	1	1	0	1
aandeel van de bevolking dat minstens een probleem noemt	54	52	46	46	63

a Gebaseerd op de antwoorden op drie open vragen (zie bijlage A).

Bron: SCP (BP'12)

Ook tijdens de interviews borrelde de irritatie over de diertuin regelmatig op. De verplaatsing ervan wordt overigens vaak in een adem genoemd met de gemeentesubsidie voor FC Emmen, die ook als verspilling van gemeenschapsgeld wordt gezien. In Emmen gaven sommige inwoners daarnaast aan dat ze ontevreden zijn over het groenonderhoud, hoewel anderen juist vinden dat de gemeente er te veel aandacht aan besteedt:

Het gras wordt hier drie keer in de week gemaaid. Je kunt wel rondjes rijden met zo'n karretje de hele dag, daar heb je heel veel plezier aan, maar zo werkt het volgens mij niet. Daar wordt te veel aandacht aan besteed, terwijl het onderhoud van de plaatsnaamborden, het kan soms twee jaar duren, dan praat je over de groenvoorziening, die slaan groen uit.

Het meest opvallend is echter hoeveel Emmenaren tijdens interviews spontaan zeiden dat ze niets meer van de gemeente hadden gehoord nadat ze over iets hadden geklaagd, bijvoorbeeld over een voetpad, verstopte putten, overlast van lindebomen, een hoge trottoirband of het lawaai van een kinderopvang. Dat riep irritatie en onbegrip op:

Ik heb het gevoel dat ze bij de gemeente Emmen denken: 'Daar heb je weer iemand, gooi maar even aan de kant, we zien het later wel eens een keer weer, of helemaal niet.' Als er drie jaar over geklaagd wordt, dan denk ik niet dat je het serieus neemt.

Ik neem de moeite om een klacht in te dienen. Wat is de reden dat ik daar niets meer van hoor. Voor mij was het al een grote stap om te gaan bellen met de gemeente om mijn verhaal te doen. Dat heb ik nooit eerder gedaan.

De gemeente is niet altijd flexibel en makkelijk te bereiken en staat ook niet altijd even welwillend tegenover burgerinitiatieven. Na vijf jaar boden bewoners van de Eerste Koppelveenweg in Emmen aan de lindebomen dan maar zelf te gaan snoeien omdat de gemeente nog steeds niets had gedaan. De reactie van de gemeente was: 'Mag niet, zijn gemeentebomen en die snoeien we zelf.' Een bewoner die alsnog een paar takken snoeide kreeg vervolgens een waarschuwing in zijn brievenbus: 'Als u dat weer doet dienen we een aanklacht bij de politie in en wordt er proces-verbaal opgemaakt'.⁴ Een ander voorbeeld is dat de gemeente bij de voetbalvereniging FC Titan het voetbalveld heeft weggehaald, terwijl de vereniging zelf had aangeboden het voetbalveld te onderhouden en zo de gemeente de onderhoudskosten (8000 euro per jaar) te besparen. Daarnaast had de voetbalvereniging ook al een potentiële koper gevonden (een lokale boer) die het veld vervolgens weer aan haar zou verpachten. De voetbalvereniging is ook ontevreden over de rol van de EOP hierin:

Overlegpartner dit, overlegpartner dat, tegenwoordig weet je helemaal niet meer waar je terecht moet. Als je werkelijk iets wilt gaat dat over zoveel schrijven. Bij een van de zoveelste schrijven raakt het ergens kwijt en kun je de procedure weer opnieuw starten.

Ook in Schouwen-Duiveland is er soms irritatie over de houding van de gemeente. De gemeente is volgens sommige inwoners niet altijd even soepel. Een bewoner van Zierikzee die een opruimactie had georganiseerd kreeg te horen dat ze eigenlijk hiervoor een vergunning had moeten aanvragen⁵ maar dat de gemeente 'het in dit geval door de vingers zal zien'. Volgens sommigen verloopt de aanvraag van vergunningen wat moeizaam. Het zou fijn zijn als de gemeente zich wat meer zou verplaatsen in wat er bij mensen leeft, de 'niets mag, niets kan'-mentaliteit laat varen en zich niet al te strak aan de regeltjes houdt, 'dat is niet meer van deze tijd'.

Veel actieve Zeistenaren zijn echter juist wel te spreken over de gemeentepolitiek in het algemeen en de burgemeester in het bijzonder. Maar ze zijn weer wat minder enthousiast over de ambtenaren die vaak als een struikelblok, een 'grote barrière' of hindermacht worden gezien, die 'hun gelijk willen halen'. Een 'vijfde colonne' die nog wat achterloopt en die bovendien moeilijk te bereiken is. Volgens enkele inwoners is er zelfs sprake van 'bestuurlijke slechtheid' bij de ambtenarij die verhindert dat de goede wil en intenties van het gemeentebestuur ook in daden worden omgezet. Niet alleen de politiek, maar ook het ambtenarenapparaat is dus een factor van belang in de betrokkenheid van burgers en burgerparticipatie. In de woorden van een respondent uit Zeist: 'Deze enquête kan een frisse wind brengen bij het gemeentebestuur, maar hoe zit het met de ambtenaren. Daar is soms nog heel veel werk aan de winkel, maar wie staat hier voor op?'

In Berkelland is de bouw van een nieuw gemeentehuis de oorzaak van veel irritatie. 10% van de Berkellanders begint hier spontaan over in open vragen. Ook in Zeist en Peel en Maas vinden sommige bewoners dat er te veel geld wordt gestoken in het gemeentehuis, maar de irritatie loopt hier niet zo hoog op omdat er niet gelijktijdig zo zwaar bezuinigd wordt – het andere onderwerp dat vrijwel uitsluitend inwoners van Berkelland noemen. Een respondent hierover:

Grootste verbazing ooit: de bouw van het nieuwe gemeentehuis. Na de vorming van gemeente Berkelland is in Borculo een zogenaamde noodbouw verrezen. In mijn ogen functioneerde dit prima. Kosten, als ik het goed heb, 4,5 miljoen euro, hadden we uitgebreid met ongeveer nog eens een gelijk bedrag. Dat hadden goed voor elkaar. Nu zijn we met de nieuwbouw en alles eromheen 18-20 miljoen kwijt. Dus minstens 10 miljoen te veel uitgegeven. Hier hadden we veel meer mee kunnen doen, zoals behoud muziekschool, bibliotheken, jongerenwerk en asfaltering van de wegen in het buitengebied.

Een andere grote bron van ergernis die voornamelijk in Berkelland speelt, maar in mindere mate ook in Schouwen-Duiveland en Peel en Maas, is de recente gemeentelijke herindeling. Men heeft sterk het gevoel, zo bleek ook uit de interviews, dat het er sindsdien alleen maar op achteruit is gegaan. De afstand tot het gemeentehuis is groter geworden en er is nergens meer geld voor. Vooral inwoners uit de voorheen welvarende gemeente Eibergen vinden dat de fusie wel zeer nadelig voor hen heeft uitgepakt. Een inwoner schrijft:

Ik ben nog steeds boos over de gemeentelijke fusie destijds en hoe die ons door de strot is geduwd. Het feit dat deze fusie nimmer is geëvalueerd, maakt het er niet beter op. Overal om me heen zie ik de interesse in de gemeente en gemeentepolitiek verflauwen en plaatsmaken voor sceptis. Door de fusie is mij iets afgepakt en ik heb er m.i. niets positiefs voor terug gekregen. Met een boos iemand zoals ik is geen land te bezeilen en eventuele goede bedoelingen van de ander (i.c. de gemeente) zullen gewantrouwd worden.

Deze respondent laat mooi zien wat de negatieve gevolgen kunnen zijn van herindelingen en omstreden gemeentelijke prestigeprojecten, voor de (politieke) participatiebereidheid. Zelfs als de projecten in financieel opzicht verstandig zijn riskeert de gemeente haar vertrouwen en krediet bij inwoners te verspelen doortegen de zin van een grote meerderheid toch door te drukken.

Vooral in Berkelland (maar ook in Zeist, zij het in veel mindere mate) is de bouw van een gemeentehuis in combinatie met harde bezuinigingen een heet hangijzer. Uit enquête en interviews blijkt dat Berkelland behoorlijk wat krediet heeft verspeeld, met alle mogelijke gevolgen voor de participatiebereidheid. Een van de inwoners formuleerde het als volgt:

Enerzijds doende met de bouw van een nieuw gemeentehuis, en anderzijds flink bezuinigd, dan daag je de mensen uit...

Tegelijkertijd is deze inwoner van Berkelland zelf wel erg actief. Dat geldt ook voor het lid van een burgerinitiatief dat met enige irritatie constateert dat de gemeente blijkbaar wel de middelen heeft voor nieuw meubilair terwijl het oude – dat nu nota bene door dit burgerinitiatief wordt gebruikt – nog prima voldoet. De voor veel inwoners wrange tegenstelling tussen een nieuw gemeentehuis en zware bezuinigingen, kwam ook in de enquête regelmatig terug:

Wel een duur gemeentehuis bouwen, maar geen geld voor vereniging, groenvoorziening, politie, bibliotheek, muziekschool enz. Andere voormalige gemeentehuizen staan leeg.

Snap nog steeds niet waarom er een nieuw gemeentehuis moest komen! Vind de ambtenaren die vonden dat het wel nodig was een beetje verwenne blagen! Hadden een keer bij mij op het werk moeten kijken, en ik klaag ook niet! In mijn ogen is het allemaal statusgevoeligheid. Geld had uitgespaard kunnen worden.

Wat doet die gemeente nu eigenlijk voor ons? Wat doen ze nou? Ze verbouwen die hele rotkeet in Borculo voor gemeentehuis, wordt belachelijk veel miljoenen aan geld voor uitgegeven, terwijl er mooie gebouwen zijn die kleine aanpassingen nodig hadden.

Ondanks de irritatie voelen inwoners van de gemeente Berkelland zich nog steeds betrokken bij hun kern en willen ze zich daarvoor ook graag inzetten. Maar ze voelen een spanning tussen de geringe mate van politieke invloed en zeggenschap bij grote projecten en het grote beroep van de gemeente op de zelfredzaamheid van haar inwoners. Inwoners van Berkelland begrijpen niet waarom er een nieuw gemeentehuis gebouwd moet worden terwijl er bezuinigd wordt op allerlei (culturele) voorzieningen, een goede riolering nog ontbreekt, er zoveel oude gemeentehuizen leegstaan en het internet tegenwoordig bovendien 'digitaal werken' mogelijk maakt:

Er zijn absoluut dingen in deze gemeente waarvan ik mij afvraag: had het geld niet beter besteed kunnen worden? Daarbij doel ik o.a. op het gemeentehuis dat te klein zou zijn. Vandaag de dag met internet kan ik mij dit moeilijk voorstellen.

Bij de bibliotheek weten ze zo goed hoe de digitale wereld eruit ziet maar voor zichzelf kunnen ze dat niet. Waarom kunnen ook in Eibergen de ambtenaren niet via de digitale mogelijkheden hun werk doen?

Ook in dit geval is het contrast met de gemeente Peel en Maas opvallend. Ook daar bestonden plannen voor een nieuw gemeentehuis en ook daar kwamen bewoners hiertegen in het geweer. Deze actie was echter in ieder geval (deels) succesvol omdat de gemeente, nadat er 2500 handtekeningen waren verzameld, heeft besloten af te zien van de nieuwbouw op de daarvoor gekozen locatie. De actievoerders voelden zich serieus genomen en inwoners hebben de indruk dat ze op deze beslissing invloed hadden. Een respondent uit Peel en Maas gaf bijvoorbeeld de volgende toelichting bij de vraag wat men de afgelopen twee jaar alleen of samen met anderen heeft gedaan dat van belang is voor de gemeente: 'Bouw gemeentehuis, beïnvloeding van kosten en plaatsbepaling.' Deze mevrouw gaf het gemeentebestuur van Peel en Maas vervolgens in dezelfde enquête een zeven als rapportcijfer. Een inwoner van Berkelland schreef echter bij dezelfde vraag als toelichting: 'Samen met de buurt protest tegen nieuw gemeentehuis.' Dit had echter geen effect en deze inwoner gaf het gemeentebestuur een drie als rapportcijfer. We hebben inwoners niet gevraagd hun rapportcijfer toe te lichten. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat inwoners zich eerder 'gebruikt' en 'niet gewaardeerd' voelen als hun wordt gevraagd meer zelf te doen door een gemeente die tegen de zin van de bevolking in op (te) grote voet leeft of zich weinig gelegen laat liggen aan de weerstand tegen bepaalde gemeentelijke plannen. De verplaatsing van de dierentuin in Emmen en de subsidiering van FC Emmen zijn andere voorbeelden van dergelijke 'hete

hangijzers' die inwoners regelmatig spontaan noemen in de enquête of interviews. Cynisme krijgt al snel de overhand en daarmee verdwijnt de betrokkenheid, zoals blijkt uit deze reactie van een Emmenaar op de verhuizing van de dierentuin:

Ze zoeken het maar uit. Ze komen op een idee en ze drukken het door. Er zijn in het verleden wel meer dingen gebeurd waarvan ik dacht: 'Tsjonge, hoe krijgen ze het voor elkaar?' Nou ja, dat is politiek. Maar ik ben het er niet mee eens.

Als je vragen stelt aan het gemeentebestuur en je zegt 'als het mislukt met de dierentuin, kunnen we u hier dan op aanspreken', dan krijg je met een lachend gezicht te horen: 'Dan ben ik er niet meer.' Daarom geef ik het gemeentebestuur een verschrikkelijk laag cijfer. [...] Ze willen graag dat je meer betrokken bent bij de gemeente maar met dit soort antwoorden jagen ze je weg. Ze willen dat je mee gaat denken met hoe het dorp eruit moet gaan zien, ik heb er helemaal geen zin in.

Ook in andere interviews illustreren inwoners soms met voorbeelden waarom ze zich gebruuskeerd voelen en een beetje cynisch zijn geworden. Zo constateert een inwoner van Schouwen-Duiveland dat, ondanks protesten van inwoners, de gemeente aanvaardbaar toch van plan was windmolens te plaatsen op een industrieterrein bij Zierikzee. Pas toen het bedrijf Omoda dreigde geen distributiecentrum te bouwen als niet minstens een windmolen werd weggehaald ging de gemeente overstag. Dat leidde tot enig cynisme op het eiland. Een inwoner van Zeist schoot het in het verkeerde keelgat dat een onderzoek van de Technische Universiteit Delft waaruit bleek dat de gemeente helemaal geen 3000 woningen hoefde te bouwen tot geen enkele aanpassing van de woonvisie heeft geleid. De gemeente Zeist heeft in het verleden reputatieschade opgelopen nadat ze geprobeerd had haar woonvisie tegen de zin van de bevolking in door te drukken. Ze probeert deze schade te herstellen door inwoners, bijvoorbeeld via een burgerpanel of de bezuinigingsdialoog, meer bij het beleid te betrekken. Dat wordt overigens, zo blijkt uit de enquête, ook opgemerkt en gewaardeerd door inwoners. De problemen die Zeistenaren op dit moment ervaren (zie tabel 5.14) hebben vooral betrekking op het verkeer (hard rijden, weinig parkeerplaatsen), criminaliteit, overlast door hangjongeren en hondenpoep op straat.

Lokale participatie-ervaringen

We geven per gemeente een korte schets van de belangrijkste activiteiten gerelateerd aan burgerparticipatie op basis van gesprekken die we in elke gemeente hadden met ongeveer dertig mensen. Opvallend is overigens dat we, ondanks de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2007, geen vormen van participatie zijn tegengekomen die primair gericht zijn op zorg en ondersteuning. Uit eerder onderzoek bleek ook al dat deze vormen van zelfredzame burgerparticipatie moeilijk te vinden zijn (Mensink et al. 2013).

Berkelland

In gesprekken met actieve inwoners van Berkelland werd al snel duidelijk dat men gewend is zelf de handen uit de mouwen te steken. Door de bezuinigingen zijn de

Berkellanders de laatste tijd ook steeds meer op zichzelf aangewezen, vooral voor het op peil houden van allerlei voorzieningen. Door beëindiging van de subsidie voor muziekschool De Triangel (en halvering van de subsidies voor muziekonderwijs in het algemeen) moest de muziekschool dicht. Een aantal de muziekdocenten heeft via het door hen opgerichte Segnocollectief als zzp'ers een doorstart gemaakt. Bij de oprichting van dit collectief kreeg men steun in natura: iemand zorgde voor het bouwen van een website, een accountant hielp mee en de notaris vroeg geen uurtarief voor het oprichten van de stichting. Hier is dus een taak waarvan de gemeente haar handen heeft afgetrokken inderdaad deels door de samenleving opgepakt. Na het stopzetten van de subsidies was ook de spelothek Okidoki in Borculo aangewezen op nog meer vrijwilligers en giften in natura. Nieuwe activiteiten, zoals een kledingbeurs waar ouders hun tweedehands kinderkleding kunnen verkopen, werden georganiseerd om aan inkomsten te komen. Ook hier werkte een bezuiniging activerend, hoewel de vrijwilligers van Okidoki hier natuurlijk niet op zaten te wachten: 'Het werkt wel ("shocktherapie") maar met kromme tenen.'

Ook de verantwoordelijkheid voor het groen heeft de gemeente deels bij de inwoners neergelegd. In een buurt konden de bewoners bijvoorbeeld kiezen tussen het laten verharderen van het groen of zelf het onderhoud doen. Uiteindelijk heeft deze buurt met de gemeente een beheersovereenkomst gesloten waarbij de gemeente het groen eenmalig inricht volgens de wensen van de buurt en de buurt zelf het onderhoud doet. De gemeente heeft na het planten van het groen geen nazorg meer, maar 'nieuw groen' doet de gemeente nog wel.

In Gelselaar wordt ter vervanging van de bibliobus een kleine bibliotheek geïnstalleerd in een school. De inrichting gaat met subsidie van provincie en gemeente. Vijf mensen uit het dorp, geworven via het lokale krantje, willen helpen bij het opzetten van deze zogenoemde 'dorpsbōke' en 25 dorpsbewoners zijn bereid een dagdeel als vrijwilliger te komen werken. Dit aantal is niet gering als men bedenkt dat er in Gelselaar 680 mensen wonen. Een ander voorbeeld van 'zelf doen' in Gelselaar is het lokale kerkhof dat slecht werd onderhouden door de gemeente. Weer is via het lokale krantje aan bewoners gevraagd zich op te geven voor een 'klusdag' op het kerkhof in voor- en najaar. Zo'n 25-30 personen deden dat. Ook de zes buurtschappen in Gelselaar met elk 30-50 huishoudens zijn (erg) actief en organiseren bijvoorbeeld activiteiten rond Sinterklaas en een sportieve zeskamp.

Uit de gesprekken valt op te maken dat diverse Berkellanders zich inzetten voor en betrokken voelen bij hun directe leefomgeving, bijvoorbeeld via de vele historische kringen in de gemeente, als vrijwilligers voor een museum of door sneeuw te ruimen.

Emmen

Ook in Emmen worden inwoners gestimuleerd, onder druk van de bezuinigingen, steeds meer zelf te doen. Zo heeft Emmen historisch veel zwembaden. Het werd te duur om deze allemaal te onderhouden en de gemeente heeft sommige daarom

ondergebracht in een stichting. Een mooi voorbeeld is de Stichting Openluchtzwembad Emmer-Compascuum. Dit zwembad was van de gemeente, die deed alles en had daarvoor betaalde krachten in dienst. Nu wordt (met uitzondering van het badpersoneel) al het werk door ongeveer 80 vrijwilligers gedaan. Ze zijn verdeeld in een kassagroep, schoonmaakgroep, kioskgroep, een groep die toezicht houdt op het bad en een groep die verantwoordelijk is voor onderhoudsklusjes. De stichting slaagt erin het overgrote deel van de kosten te dekken uit donaties, kaartverkoop, inkomsten uit de kiosk en sponsoring. Soms krijgt men ook geld door reclameborden te plaatsen. De gemeente is tegenwoordig nog slechts 13.000 euro aan subsidie kwijt. De dienstverlening is er volgens onze gesprekspartner ook op vooruitgegaan; zo zijn de openingstijden verruimd.

De EOP's in Emmen zijn vaak meer dan alleen belangenorganisaties. Sommige zijn bijvoorbeeld zelf verantwoordelijk voor de aanbesteding van projecten. De EOP in Barger-Oosterveld doet niet alleen de aanbesteding maar helpt ook mee met bouwen. Dit is mogelijk doordat er toevallig veel bouwvakkers in deze buurt wonen. De EOP heeft met eigen handen een crèche gebouwd: 'De mensen uit het dorp hebben daar dagen aan gebouwd, of weken.' Ook de fietsenstalling is door bewoners zelf neergezet. Kleine klusjes, zoals een paar straattegels vervangen, nemen EOP's soms ook zelf op zich. In Schoonebeek heeft het dorpsbelang het beheer overgenomen van een aantal bloembakken die de gemeente had geplaatst. Het lokale radio- en tv-station, RTV-Emmen, bestaat geheel uit vrijwilligers (135 personen). Vanuit de kerk is dertien jaar geleden een voedselbank in Emmerhout opgericht die tegenwoordig elke vrijdagmiddag aan twintig gezinnen een voedselpakket uitdeelt. Het voedsel is afkomstig van lokale winkeliers of wordt gekocht van donaties van kerkgangers. Via het schoolhoofd komt de kerk ook in contact met niet-kerkelijke gezinnen die het moeilijk hebben.

De gemeente speelt bij veel activiteiten wel een belangrijke ondersteunende rol. Het vervangen van een kunstwerk in het centrum van Emmen is bijvoorbeeld gefinancierd vanuit het EOP-budget en bewoners kunnen bij gladheid gebruik maken van een ton met zout die de gemeente in hun buurt heeft gezet. Maar er zijn grenzen aan de zelfredzaamheid. Een gesprekspartner gaf expliciet te kennen dat men niet van plan is, zoals in Gelselaar wel gebeurt, een door de gemeente slecht onderhouden begraafplaats te gaan schoonmaken. Een andere inwoner van Emmen vindt het een slecht idee om bewoners zelf verantwoordelijk te maken voor de groenvoorziening: 'Ik heb wel eens meegemaakt dat mensen drie keer een kar volladen met geel zand uit de zandbak voor de eigen bestrating.'

Peel en Maas

In Peel en Maas zijn sommige voorzieningen en accommodaties inmiddels geprivatiseerd. Sportclubs verzorgen bijvoorbeeld zelf en in onderlinge samenwerking de exploitatie van accommodaties. Een goed voorbeeld van burgerparticipatie in de gemeente Peel en Maas is de restauratie van de kerk in Panningen. Het benodigde geld is deels door de bewoners ingezameld. Ongeveer 45 vrijwilligers zijn er in geslaagd 10.000 wafels aan 1500 huishoudens in Panningen te verkopen. Lokale ondernemingen,

zoals de bakker en de uitvaartorganisatie, hebben ook bijgedragen. Anderen hebben diensten verleend in natura. Een accountant in het dorp zorgde voor de benodigde accountantsverklaring en een bloemist plaatste bloemen in de kerk. Uiteindelijk is weliswaar het leeuwendeel van het benodigde bedrag verkregen als een subsidie van Monumentenzorg, maar de inzet van de inwoners heeft zeer waarschijnlijk een rol gespeeld in het toekennen van deze subsidie. Een ander project dat vanuit de overheid is ondersteund maar waar inwoners zelf het nodige aan hebben bijgedragen, is het ontmoetingsproject van het moskeebestuur. Hiervoor zijn veel informatieavonden en bijeenkomsten georganiseerd. Bewoners uit de omgeving werden ontvangen in de moskee en de vrouwen van de moskee gaven presentaties voor lokale vrouwenverenigingen. Uiteraard organiseren ook de dorpsoverleggen allerlei activiteiten; een goede beschrijving hiervan geven Steenbekkers en Vermeij (2011).

Schouwen-Duiveland

Tijdens onze gesprekken met inwoners van Schouwen-Duiveland zijn we voorbeelden op het spoor gekomen van burgerparticipatie in het algemeen en van burgerinitiatieven in het bijzonder. Zo heeft de dorpsraad van Bruinisse in 2012 onder de noemer 'Pimp de panden' het centrum van het dorp enigszins opgeknapt. Onder het motto 'Laat ze niet verzuipen' wordt geprobeerd jongeren met alcoholproblemen te helpen. Daarnaast is er een kindermarkt georganiseerd en zwerfvuil opgeruimd. Een bewoner van Bruinisse is een initiatief gestart om tijdens de visserijdagen het dorp te versieren. Deelnemers gebruiken hiervoor het afvalproduct van de mosselvisserij: de schelp. Tijdens de visserijdagen kunnen de dorpelingen zelf een mosselkrans maken voor hun voorkeur. Dit gebeurt op verschillende plekken, bijvoorbeeld bij een bloemist die na sluitingstijd zijn winkel ter beschikking stelde. In totaal hebben naar schatting ongeveer 400 van de 1500 huishoudens in Bruinisse meegeedaan.

Een inwoner van Zierikzee stoorde zich aan het vuil dat ze bij de kust zag liggen en heeft, in samenwerking met Natuurmonumenten, het waterschap en een lokale school een schoonmaakactie georganiseerd waarbij ongeveer 30 kinderen en hun begeleiders hielpen. Een andere bewoner van Zierikzee heeft samen met twee buurtgenoten een wandeltraject uitgezet voor het wandelroutenetwerk van Schouwen-Duiveland. Het dorpshuis in Nieuwerkerk wordt door vrijwilligers, verenigd in de stichting Ons Dorpshuis, beheerd. Anders dan de meeste andere, die onderdeel zijn van een gemeentelijke stichting, heeft dit dorpshuis geen exploitatietekort. In Nieuwerkerk hebben inwoners zich ook ingezet voor het behoud van het zwembad. Net zoals in Emmen is dit zwembad ondergebracht in een stichting en draait het op vrijwilligers. Ook veel musea op het eiland, zoals het Landbouwmuseum in Dreischor of het Waternoodmuseum in Ouwkerk, worden beheerd door vrijwilligers.

Zeist

Zeist onderscheidt zich enigszins van de andere gemeenten in de rijkdom aan burgerinitiatieven. Deze gemeente is dan ook niet zozeer geselecteerd omdat ze een voorloper is in 'zelfredzame participatie' maar juist in politieke burgerparticipatie. Bovendien zijn

de inwoners van de gemeente Zeist relatief (veel) hoger opgeleid en hogeropgeleiden voelen zich eerder aangetrokken tot bestuurlijke vormen van participeren (politieke of beleidsparticipatie dus) dan lageropgeleiden (Vermeij et al. 2012). Een mooi voorbeeld van zelfredzame burgerparticipatie in Zeist is niettemin het ‘On the Move’-project, gestart door bewoners rond het Wilhelminapark. Vooral ouderen nemen hieraan deel. Binnen dit project organiseren werkgroepen allerlei gezelligheidsactiviteiten, zoals wandelingen of etentjes. Daarnaast onderhouden leden van de buurtvereniging – waarvan ongeveer de helft van de huishoudens in de buurt lid is – twee keer per jaar het groen. Gezien de parkeerproblemen in de gemeente is het niet verwonderlijk dat we ook een inwoner van Zeist hebben gesproken die zijn buurt bij elkaar heeft geroepen om hier wat aan te doen. Uiteindelijk is, in overleg met de gemeente, besloten het pleintje in de buurt geheel autovrij te maken en de bewoners een sleutel te geven waarmee ze hun auto kunnen ophalen als die tijdelijk geparkeerd moet worden (zoals tijdens verhuizingen of vakanties).

In vergelijking met de andere gemeenten participeren de inwoners van Zeist echter met name politiek. Zoals uit een aantal gesprekken bleek volgt men daarbij de gemeente (zeer) kritisch en schuwt men er niet voor door te procederen tot aan de Raad van State of de Hoge Raad. In de woorden van een oud-voorzitter van de buurtvereniging rond het Wilhelminapark: ‘We zijn nog een keer tot aan de Hoge Raad geweest voor een akkefietje met de gemeente, waarbij we gelijk hebben gekregen.’ Vooral de stichting Beter Zeist, ontstaan uit het conflicten tussen de gemeente en de bewoners over de bouwplannen van de gemeente, volgt de gemeente kritisch.

5.6 Tot slot

Over het algemeen vallen de verschillen in betrokkenheid en participatie van de bevolking van de vijf onderzochte gemeenten wel mee. In Berkelland zet men zich als vrijwilliger wat vaker in en in Zeist schrijven de bewoners eerder een brief naar de wethouder, maar de verschillen zijn klein. In de lokale problemen die genoemd worden zijn er, niet verrassend, wel grote verschillen: in Zeist heeft men veel verkeersproblemen, terwijl in Emmen de dierentuin door veel inwoners als een probleem wordt ervaren. In alle vijf gemeenten is men in het algemeen positief over het idee inwoners meer zelf te laten doen en beslissen. Dit leidt, denkt men, tot beter beleid dat ook beter aansluit bij wat inwoners willen. We kwamen ook in dit hoofdstuk voorbeelden tegen van spanningen die kunnen ontstaan zodra een gemeente een groter beroep doet op de zelfredzaamheid van haar inwoners maar tegelijkertijd de inwoners nauwelijks betreft bij belangrijke politieke keuzes.

Noten

- 1 Die zullen er onder de deelnemers aan activiteiten ook wel zijn, maar het is onzeker in welke mate. Bij sportverenigingen zal deelnemen aan activiteiten vaak simpelweg sporten betekenen; bij vakbonden zal het eerder gaan om participatie in de zin van bemoeienis met samenleving en politiek. Het gaat ons echter te ver om op basis van dit vermoeden soorten actieve deelname te onderscheiden.
- 2 Slechts één respondent gaf te kennen uit principe geen vrijwilligerswerk te willen verrichten omdat dit volgens haar ten koste gaat van betaalde banen.
- 3 Aan 'actieve' mensen is ook nog gevraagd of ze het gevoel hadden dat de gemeente serieus aandacht aan hun zaak had besteed. De (ooit) actieve inwoners van Emmen vinden dat het minst. Slechts 27% voelt zich serieus genomen. In Berkelland, Schouwen-Duiveland en Zeist voelt daarentegen ongeveer 40% zich serieus genomen. Koploper is de gemeente Peel en Maas waar bijna de helft van de inwoners (49%) het gevoel heeft dat de gemeente serieus aandacht aan hun zaak heeft besteed.
- 4 Gezien de onvrede bij inwoners van Emmen is het (opnieuw) extra opmerkelijk dat een aantal inwoners van Peel en Maas juist spontaan te kennen gaf behoorlijk tevreden te zijn over hoe de gemeente omgaat met klachten, meningen en initiatieven van inwoners, hoewel de gemeente vervolgens niet altijd aan bewoners doorgeeft dat de klacht is verholpen. Een inwoner was zelfs beduusd van de snelle reactie van de gemeente op zijn verzoek een weg op te knappen: 'Er komt een reactie binnen een dag, en vijf of tien dagen later is die weg opgeknapt. Ik was er een beetje verbaasd over.' Een andere inwoner van de gemeente heeft samen met drie burens, nadat een beek bij haar in de buurt (weer) was overstroomd, contact met de gemeente en het waterschap opgenomen. Er zijn toen twee bijeenkomsten geweest. Vervolgens heeft de gemeente ook nog informatiebijeenkomsten georganiseerd. Uiteindelijk zijn er pompen geïnstalleerd en is de beek uitgediept waarmee de afstroom naar de Maas is vergroot. Al met al is ze erg tevreden over hoe de gemeente dit heeft afgehandeld. Ze is drie jaar geleden uit Venlo verhuisd en in vergelijking met Venlo onderneemt de gemeente Peel en Maas volgens haar op het vlak van burgerparticipatie heel veel. Ze roepen daarbij niet alleen, maar doen volgens haar ook iets.
- 5 Volgens de gemeente is dit overigens feitelijk onjuist.

6 Participanten en non-participanten

In hoofdstuk 4 en 5 hebben we de participatie en betrokkenheid in de door ons onderzochte vijf gemeenten beschreven en de grote onderwerpen die daarbij spelen. Nu gaan we kijken naar verschillen tussen mensen in deze gemeenten, met name tussen mensen die wel en niet maatschappelijk actief zijn: hoe verschillen hun achtergronden, hun opvattingen over elkaar en hun opvattingen over de woonomgeving en de lokale politiek? Zijn participanten meer geïntegreerd in hun woonplaats dan non-participanten? Of zijn sommige vormen van participatie juist herleidbaar tot ontevredenheid met de eigen buurt, wijk of gemeente? De vergelijking met meerderheden van non-participanten kan een waardevolle aanvulling zijn op onderzoeken die zich uitsluitend richten op de participanten en andere direct betrokkenen.

Let wel, we gebruiken hier de gecombineerde data van de vijf gemeenten. Deze vijf zijn niet representatief voor alle gemeenten van Nederland en ook niet voor een aanwijsbaar deel ervan. Ze vormen samen zoets als een imaginaire 'niet-grootstedelijke participatiesamenleving' (afgaande op de intenties van de gemeentebesturen). Over de zeggingskracht van bevindingen in deze denkbeeldige samenleving voor toekomstig Nederland speculeren we in hoofdstuk 12.

6.1 Groepen burgers

Een onderscheid tussen participanten en non-participanten is op papier makkelijk gemaakt, maar is het wel zo simpel? In tabel 6.1 zijn alle metingen van activiteiten verzameld: van deelname aan niet nader omschreven activiteiten ter verbetering van de leefomgeving via activiteiten om iets onder de aandacht van het lokale bestuur te brengen tot vrijwilligerswerk voor verschillende soorten organisaties. De termijn waarop men actief is geweest verschilt, van vrijwilligerswerk op het moment van ondervraging via een lokale inspanning in de afgelopen twee jaar tot activiteiten richting gemeentebestuur in de afgelopen vijf jaar. Van dat verschil in tijdsperspectief zien we even af en we doen alsof het allemaal huidige activiteiten zijn. In deze ruimhartige benadering is driekwart van de bewoners van de vijf gemeenten participant (de 74% onder 'allen' onderin tabel 6.1). Kijken we naar de samenhang in de afzonderlijke deelnamevormen, dan zijn er vijf groepen te onderscheiden:¹

- 1 een meerderheid (57% in de gecombineerde plaatselijke steekproeven) van 'passieven': deze groep vertoont voor alle activiteiten de laagste percentages en 46% onderneemt geen van de 27 vermelde activiteiten;
- 2 de 'schrijvers' (15%), een groep die haar naam dankt aan het feit dat vrijwel iedereen hier wel eens een brief of mail naar de gemeente heeft geschreven; ook het aandeel indieners van een bezwaarschrift of klacht is er hoog;

- 3 de '(buurt)activisten' (14%) met het hoogste percentage handtekeningzeters en relatief veel activiteit voor buurtorganisaties en bij inspraakbijeenkomsten;
- 4 een kleine groep 'politiek-bestuurlijk actieven' (6%), die zich specialiseert in contacten met het lokale bestuur en lokale politici (en zich misschien ook bovenlokaal wel sterk op politici en de overheid richt, maar daar hebben we niet naar gevraagd);
- 5 de eveneens kleine groep 'allrounders' (7%), die bij talrijke activiteiten de hoogste percentages scoort.

Tabel 6.1

Vijf participatietypen en de kenmerken waarmee ze zijn gemaakt, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a

	allen	passieven	schrijvers	activisten	bestuurlijken	allrounders
heeft zich de afgelopen twee jaar ingespannen voor een lokale kwestie	20	6	17	46	20	82
heeft in de afgelopen vijf jaar iets onder de aandacht van het lokaal bestuur gebracht:						
contact gezocht met een gemeenteraadslid	12	1	1	5	85	68
contact gezocht met een wethouder/de burgemeester	9	0	5	3	62	52
contact gezocht met een gemeenteambtenaar	25	6	49	18	89	90
een brief of e-mail gestuurd aan de gemeente	27	0	97	10	62	88
meegedaan aan een handtekeningactie	30	13	23	83	25	70
actie ondernomen met een buurt- of bewonersorganisatie	15	2	9	52	14	60
aan een actiecomité meegedaan	5	0	3	12	6	37
een vereniging of organisatie ingeschakeld	8	1	7	9	13	56
contact gezocht met een politieke partij	7	1	4	5	22	53
meegedaan aan een demonstratie	3	1	2	9	3	11
een bezwaarschrift of klacht ingediend	23	4	52	36	35	76
een inspraakbijeenkomst bezocht	20	5	19	45	40	73
ingesproken bij commissievergaderingen	3	0	1	2	6	29
via internet meegedaan aan een politieke discussie of actie	8	2	8	13	5	40
aan iemand gevraagd iets van bovenstaande voor hem/haar te ondernemen	7	2	6	8	12	46
andere activiteit verricht gericht op lokaal bestuur	1	0	0	0	2	5

Tabel 6.1 (vervolg)

	allen	passieven	schrijvers	activisten	bestuurlijken	allrounders
doet thans vrijwilligerswerk voor een sportvereniging	11	9	10	13	16	18
andere vrijetijdsorganisatie	5	4	6	7	8	8
buurt- of wijkvereniging of huurdersorganisatie	4	2	5	7	2	14
vakbond, beroepsvereniging of vergelijkbare belangenorganisatie	1	0	1	2	2	4
organisatie van of voor allochtonen	1	0	0	1	2	6
politieke partij of andere politieke organisatie	1	0	1	2	1	2
organisatie voor natuur, milieu en internationale solidariteit	2	1	1	3	1	4
religieuze of levensbeschouwelijke organisatie of groepering	5	4	4	9	8	8
andere lidmaatschapsorganisatie	7	6	8	9	7	12
doet vrijwilligerswerk voor een niet-lidmaatschapsorganisatie	22	16	21	32	27	46
gemiddeld aantal van bovenstaande (n)	2,8	0,9	3,6	4,4	5,7	10,6
minstens een van bovenstaande (%)	74	54	100	100	100	100
% van de gecombineerde steekproeven	100	57	15	14	6	7

a Zie voor uitleg van de metingen de tabellen in hoofdstuk 5 en voor de techniek noot 1.

Bron: SCP (BP '12)

Tabel 6.2 laat zien hoe groot het aandeel van deze groepen is in de vijf gemeenten en in enkele sociaaldemografische tweedelingen. Het grootste verschil doet zich bij de opleidingsniveaus voor met een sterke oververtegenwoordiging van de passieven onder de lager opgeleiden en een sterke oververtegenwoordiging van de allrounders onder de hogeropgeleiden. Mannen zijn vaker actief dan vrouwen, maar de sekseverschillen zijn niet groot en de verschillen tussen jong en oud zijn verwaarloosbaar. Bij de plaatsen valt Zeist nog het meest op met het laagste percentage passieven en het hoogste percentage allrounders, maar over de hele linie komen de lokale verhoudingen sterk overeen.

De hier gemaakte onderscheiding van participantentypen illustreert dat een simpele tweedeling van participanten en non-participanten problematisch is. Heel veel mensen doen wel iets (ooit, nu of later) en slechts een kleine groep is op veel manieren actief. Voor de analyse in paragraaf 6.2 zullen we niettemin een tweedeling maken tussen de 20% 'lokale participanten' die heeft aangegeven de afgelopen twee jaar zich te hebben ingespannen voor een lokale kwestie en alle anderen, waaronder dus vrijwilligers en mensen die wel eens iets gedaan hebben om een kwestie onder de aandacht van het gemeentebestuur te brengen maar zich de afgelopen twee jaar dus niet lokaal hebben ingespannen. We zijn hier niet geïnteresseerd in alle vrijwilligerswerk (waaronder activiteiten die zich beperken tot de eigen recreatieve vereniging of religieuze groepering) en ook niet in incidentele politieke beïnvloedingspogingen van jaren geleden.

Als vrijwilligerswerk op plaatselijke kwesties betrekking heeft en de politieke activiteiten recent waren, mogen we aannemen dat de betreffende respondenten ook bij de vraag naar inspanningen in de afgelopen twee jaar positief hebben geantwoord. Vanaf paragraaf 6.3 zullen we het onderscheid wat verder aanscherpen en de ‘lokale participanten’ vergelijken met diegenen die zich niet lokaal hebben ingespannen en geen vrijwilliger zijn en ook de afgelopen vijf jaar niet op een of andere wijze politiek actief zijn geweest: de non-participanten.

Tabel 6.2

Aanwezigheid van de vijf participatietypen in de vijf onderzochte gemeenten en in enkele sociale categorieën, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)

	passieven	schrijvers	activisten	bestuurlijken	allrounders
de gecombineerde vijf gemeenten	57	15	14	6	7
Berkelland	60	15	13	5	7
Emmen	60	15	13	5	7
Peel en Maas	58	17	11	8	5
Schouwen-Duiveland	56	13	16	8	6
Zeist	50	16	18	5	11
mannen (50%)	52	17	14	8	9
vrouwen (50%)	61	14	14	5	6
18-49 jaar (49%)	59	16	15	5	6
≥ 50 jaar (51%)	55	15	14	7	9
lager opgeleiden (t/m mbo, 61%)	64	13	13	5	5
hoger opgeleiden (havo+, 39%)	45	18	17	8	12

Bron: SCP (BP'12)

6.2 Achtergronden van lokale participanten

Wie zijn de mensen die zich de afgelopen twee jaar voor een lokale kwestie hebben ingespannen als we ze vergelijken met de rest van onze respondenten? Tabel 6.3 laat de percentages zien in de vijf gemeenten (al gepresenteerd in tabel 5.9) en naar tweedelingen op sociaaldemografische kenmerken en een aantal sociale en politieke houdingen.

In vergelijking met de referentiecategorie Schouwen-Duiveland is alleen voor de gemeente Zeist de kans groter dat inwoners zich de afgelopen twee jaar hebben ingespannen voor een kwestie van lokaal belang. Dit blijft zo, ook als we rekening houden met bijvoorbeeld het gemiddeld hogere opleidingsniveau van Zeistenaren. Ouderen, hogeropgeleiden, zij die betaald werk verrichten en, in iets mindere mate, mensen met een hoog inkomen spannen zich ook vaker in voor hun lokale leefomgeving. Als bewoners de indruk hebben dat hun buurtgenoten snel bereid zijn om tot actie over te gaan zetten ze zich ook eerder in voor hun directe leefomgeving. In vergelijking met mensen die zichzelf politiek in het midden of niet kunnen plaatsen op een schaal van

1 (= uiterst links) tot 10 (= uiterst rechts) blijken mensen die zichzelf aan het linkerkant van het politieke spectrum plaatsen zich wat vaker in te spannen voor lokale kwesties. Ook vermeldenswaard is de constatering dat mensen die zich inspannen voor hun buurt gemiddeld niet meer of minder tevreden zijn met hun buurt.

Zoals vaker zien we ook nu weer een sterk verband tussen opleidingsniveau en maatschappelijke participatie en betrokkenheid. Het sterke verband tussen opleidingsniveau en lokale participatie is ook iets dat we terugzagen in onze gesprekken met inwoners. Zo zijn het vaak juist (hoogopgeleide) nieuwkomers in de gemeente die activiteiten initiëren. De dorpsraad van Renesse is bijvoorbeeld opgericht door een inwoner die jarenlang actief is geweest in de gemeentepolitiek van Lisse en vervolgens naar Renesse is verhuisd. Een inwoner van Schouwen-Duiveland verhuisde een aantal jaar geleden vanuit de Achterhoek, 'viel in een gat' en is toen in verschillende verbanden en verenigingen actief geworden.

Ook uit ander onderzoek blijkt dat relatief vaak nieuwe (hoogopgeleide) inwoners een voortrekkersrol vervullen bij het opstarten van initiatieven (Vermeij et al. 2012: 265).

Tabel 6.3

Lokale participatie in de vijf onderzochte gemeenten naar achtergronden, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten en gecorrigeerde indicaties voor effecten)

	%	relatieve kansenverhoudingen ^a		
		gecorrigeerd voor plaatsen	+ voor sociaal-demografisch	+ voor houdingen
Berkelland	21	0,32*	0,29	0,25
Emmen	18	0,15	0,23	0,19
Peel en Maas	19	0,22	0,15	0,15
Schouwen-Duiveland (ref.)	16			
Zeist	25	0,58**	0,41*	0,44**
man (ref.)	22			
vrouw	20		-0,06	-0,10
18-49 jaar (ref.)	19			
≥ 50 jaar	23		0,49**	0,48**
lager opgeleid (ref.)	16			
hoger opgeleid	28		0,53**	0,51**
verricht geen betaald werk (ref.)	17			
verricht wel betaald werk	23		0,40**	0,35**
lager inkomen (ref.)	17			
hoger inkomen	27		0,34**	0,30*
weet niet / wil niet zeggen	17		0,04	0,06
niet kerkelijk / kerkgaand (ref.)	19			

Tabel 6.3 (vervolg)

	%	relatieve kansenverhoudingen ^a	
		gecorrigeerd voor plaatsen	+ voor sociaal-demografisch + voor houdingen
kerkelijk / kerkgaand	23		0,18
tevredenheid met buurt laag (ref.)	17	0,21*	
tevredenheid met buurt hoog	21		-0,05
gepercipieerde actiebereidheid in de buurt laag (ref.)	16		
gepercipieerde actiebereidheid in de buurt hoog	24		0,48**
zelfplaatsing in de politiek: midden / niet (ref.) ^b	18		
links	26		0,28*
rechts	22		0,03

a Vermeld zijn statistische significatieniveaus (* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$), maar die dienen slechts als indicatie voor de robuustheid van effecten in een niet-grootstedelijke 'participatiesamenleving'. De selectie van gemeenten laat geen generalisatie naar heel Nederland toe.

b Links = 1-4 en rechts = 7-10 op een schaal voor politieke zelfplaatsing van 1 'uiterst links' tot 10 'uiterst rechts'.

Bron: SCP (BP'12)

6.3 Opvattingen over participatie

Hebben participanten en non-participanten verschillende ideeën over de zin van participatie en over participanten? We scherpen hiervoor, zoals al opgemerkt, de tweedeling tussen participanten en non-participanten eerst wat verder aan. De participanten blijven we gelijkstellen aan de groep 'lokaal actieven' die zich de afgelopen twee jaar heeft ingespannen voor buurt, wijk of gemeente. In het vervolg van dit hoofdstuk beperken we de non-participanten echter tot de groep mensen die zich de afgelopen twee jaar niet (lokaal) heeft ingespannen, daarnaast ook geen vrijwilligerswerk doet en de afgelopen vijf jaar op geen enkele wijze (naast stemmen) politiek heeft geparticipeerd. Zo worden de twee groepen in vergelijking met het voorgaande wat duidelijker van elkaar gedifferentieerd. Immers, zij die niet lokaal actief zijn maar misschien wel vrijwilligerswerk doen of politiek erg betrokken zijn worden nu niet tot de groep non-participanten gerekend. Op basis van dit onderscheid is ongeveer een op de vijf respondenten een (lokale) participant en een op de vier een non-participant. Verschillen deze twee groepen in hun opvattingen over participatie en zo ja hoe?

Als we naar tabel 6.4 kijken dan valt op dat participanten met vier van de vijf stellingen vaker instemmen dan non-participanten. Het zal natuurlijk geen verbazing wekken dat diegenen die lokaal actief zijn ook sneller van mening zijn dat hun betrokkenheid het gemeentebestuur verbetert en dat de gemeente meer zou moeten overlaten aan de bewoners zelf. Anderzijds zijn ze opvallend genoeg ook sneller bevreesd dat de actieve inbreng van bewoners leidt tot de behartiging van deelbelangen. Opvallend is dat non-participanten niet vaker van mening zijn dat het mensen die in hun buurt actief zijn vooral om hun

eigen belang gaat. Opnieuw een indicatie dat de groep non-participanten niet overwegend bestaat uit mensen die ontevreden zijn en zich weinig of niet vertegenwoordigd voelen door de mensen die wel actief zijn in hun buurt. Ook opvallend is het grote aantal non-participanten dat met 'ik weet het niet' antwoordt. Ze doen dit, afhankelijk van de stelling, drie tot vijf keer vaker dan de participanten. We zien dit patroon ook terug bij andere vragen. Het is dus niet zozeer dat non-participanten ontevreden zijn of zich niet gehoord voelen. Wel zijn ze minder geïnteresseerd en geïnvolveerd, zowel in datgene wat speelt in hun eigen buurt als de politiek in het algemeen.

Tabel 6.4

Instemming van participanten en non-participanten met opvattingen over participatie, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a

	participanten	non-participanten	verschil ^b
actieve inbreng van inwoners leidt tot beter beleid in mijn gemeente	72	52	+
actieve inbreng van inwoners leidt te vaak tot de behartiging van deelbelangen	45	31	+
actieve inbreng van inwoners leidt tot beleid dat aansluit bij wat de mensen in de gemeente willen	64	45	+
de gemeente zou het meer aan de inwoners zelf moeten overlaten om de buurt mooier en veiliger te maken en om voorzieningen in stand te houden	44	26	+
mensen die in mijn buurt actief zijn, gaat het meestal meer om hun eigen belang dan om het algemeen belang	20	20	

a % (helemaal) eens met de stellingen uit tabel 5.12, waar voor de gemeenten de instemming en afwijzing is weergegeven.

b Van participanten ten opzichte van non-participanten, gecorrigeerd voor verschillen in plaats, sekse en tweedelingen van leeftijd en opleidingsniveau.

Bron: SCP (BP'12)

Bij de laatste stelling in tabel 6.4 hebben sommige respondenten ook een toelichting gegeven. Zien we hierbij nog verschillen tussen beide categorieën? Dat lijkt niet of nauwelijks het geval te zijn, hoewel participanten – en dat geldt overigens ook voor andere open vragen – wel gemiddeld aanzienlijk langere antwoorden opschrijven. Niet zo vreemd natuurlijk, omdat dit immers ook de groep is die betrokken is bij dit onderwerp. In de toelichtingen valt ook onmiddellijk op dat veel non-participanten niets invullen of antwoorden geven in de trant van 'weet het niet', 'geen toelichting' of 'heb ik geen ervaring mee'. De toelichtingen van diegenen die het met de stelling eens zijn verschillen

weinig. Zowel participanten als non-participanten baseren zich daarbij op een algemeen mensbeeld:

Zo zijn wij mensen nu eenmaal, ben ik bang. Hoe graag we ook anders willen overkomen.
(participant)

Men preekt over het algemeen voor eigen parochie. (non-participant)

Participanten die het oneens zijn met de stelling beroepen zich wat vaker op hun eigen ervaring dan non-participanten. De laatste groep schrijft bijvoorbeeld 'ik heb niet het idee dat dit om eigenbelang gaat', of 'dit is gewoon niet zo', terwijl participanten eerder terugrijpen naar hun eigen ervaring met participatie:

Ik heb nog niet geconstateerd dat buurtgenoten actief zijn in de buurt vanwege eigen belang.

De mensen om mij heen komen op voor een groep, daar hebben ze dan wel belang bij maar niet alleen persoonlijk.

In de vragenlijst hebben we niet gevraagd wat men vindt van mensen die niet actief zijn, maar dat kwam wel aan de orde in de (telefoon)gesprekken met actieven. Als we aan actieve burgers vragen hoe ze denken over mensen die niet participeren en geen vrijwilligerswerk verrichten, dan wordt zo goed als universeel geantwoord dat men 'dat zelf moet weten'. Vervolgens zegt men er dikwijls echter snel achteraan dat het wenselijk is als men vrijwilligerswerk doet, zeker als men geen werk heeft. Wat vaak wel irriteert is als men kritiek krijgt van mensen die zelf niets doen:

Mensen die vaak zelf niets doen hebben wel overal commentaar op.

Als mensen zelf actief zijn neem ik ze serieus. Is dat niet het geval, dan besteed ik er geen aandacht aan.

De non-participanten zijn vrijwel unaniem lovend over mensen die vrijwilligerswerk verrichten, ook al doet men het zelf niet omdat men druk is of de gezondheid het niet toelaat. Slechts één persoon had problemen met vrijwilligerswerk omdat vrijwilligers volgens haar vaak gebruikt worden om betaald werk te vervangen. Over vrijwilligers in verzorgingshuizen merkt ze op:

Jullie werken met een blinddoek op. Het is zo gemakkelijk. Ze worden gebruikt. Het stikt van de vrijwilligers, ik word er niet goed van.

In tabel 6.5 kijken we naar verschillen in voorkeuren om buurtvoorzieningen te beheren. Ook nu hebben de non-participanten weer veel vaker geen mening: dubbel zo vaak zijn ze neutraal of weten ze het niet. Als ze wel een voorkeur uitspreken is die vaker voor beslissingen door de lokale overheid, terwijl de participanten vaker voorstander zijn van buurtbudgetten waar de bewoners samen over kunnen beslissen. Het beheer van buurtvoorzieningen helemaal, inclusief de financiering, aan de bewoners overlaten krijgt in beide groepen weinig steun.²

Grote verschillen in opvattingen tussen participanten en non-participanten zijn er dus niet. Ook is er geen wederzijdse negatieve beeldvorming. Maar uit onze gesprekken met participanten blijkt ook niet dat er een potentiële participatievoorhoede in de vijf gemeenten aanwezig is. Bovendien is slechts 5% van de participanten, zo blijkt uit tabel 6.5, van mening dat buurtbewoners het beste helemaal zelf verantwoordelijk kunnen zijn voor de inrichting van hun buurt. Met andere woorden, zelfs het overgrote deel van de participanten – de potentiële participatievoorhoede dus – zit er niet op te wachten om zelf de voorzieningen in de buurt te organiseren en financieren.

Tabel 6.5

Voorkeur van participanten en non-participanten voor regeling van voorzieningen, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten (helemaal) eens)^a

	participanten	non-participanten	verschil ^b
het gemeentebestuur en de gemeenteraad beslissen welke voorzieningen waar komen	32	29	
buurtbewoners krijgen van de gemeente een budget dat ze in onderling overleg zelf mogen besteden aan buurtvoorzieningen	41	22	+
buurtbewoners zijn helemaal zelf verantwoordelijk voor de inrichting van hun buurt. ze moeten eventuele voorzieningen zelf organiseren en het daarvoor nodige geld bijeenbrengen	5	4	
geen voorkeur / ik weet het niet	23	45	-

a 'Welke van de volgende drie mogelijkheden heeft het meest uw voorkeur als het gaat om voorzieningen (zoals groen en bibliotheken) in de buurt?' Zie tabel 5.13 voor de voorkeuren per gemeente.

b Gecorrigeerd voor verschillen in plaats, sekse en tweedelingen van leeftijd en opleidingsniveau: voor elke voorkeur afzonderlijk is nagegaan in hoeverre participanten verschillen.

Bron: SCP (BP'12)

6.4 Opvattingen over de politiek en de bezuinigingen

Participanten en non-participanten lijken dus best op elkaar in hun opvattingen over participatie. Maar hoe zit het dan met hun opvattingen over politiek? Zijn non-participanten misschien minder tevreden met de (lokale) politiek of juist niet? Noemen ze bijvoorbeeld in vergelijking met participanten andere problemen? Uit tabel 6.6 blijkt dat ook dit niet het geval is. Non-participanten beantwoorden deze stellingen wel veel vaker met 'ik weet het niet', maar dit betekent niet automatisch dat ze eerder ontevreden zijn over bijvoorbeeld de lokale politiek. Wel zijn ze hierin duidelijk minder geïnteresseerd, gezien het grote aantal antwoorden 'ik weet het niet'. Zo geven ze vaker te kennen niet te zullen stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen of Kamerverkiezingen, zullen ze minder

snel iets ondernemen als de gemeenteraad of Tweede Kamer bezig is een onrechtvaardige wet aan te nemen en zijn ze minder geïnteresseerd in zowel de lokale als nationale politiek.

Tabel 6.6

Opvattingen van participanten en non-participanten over de lokale politiek, inwoners van 18 jaar en ouder, 2012 (in procenten)^a

	participanten	non-participanten
geeft een voldoende voor vertrouwen in de gemeenteraad	42	37
geeft een voldoende voor vertrouwen in Burgemeester en wethouders	46	40
voelt zich vertegenwoordigd door de gemeenteraad	12	7
de gemeente gaat verantwoord om met haar financiële middelen	14	9
de gemeente wordt goed bestuurd	17	14
de gemeente is voldoende geïnformeerd over wat de burgers in deze gemeente willen	22	15
inwoners worden voldoende betrokken bij de totstandkoming van gemeentelijke plannen	24	19
inwoners worden voldoende betrokken bij de uitvoering van gemeentelijke plannen	18	17
de gemeente is geïnteresseerd in de mening van haar inwoners	27	22
inwoners hebben voldoende invloed op datgene wat de gemeente doet	8	10
er zijn voldoende mogelijkheden tot inspraak op gemeentelijke plannen	29	20

a Zie tabel 4.2 voor de voorkeuren per gemeente. De kolom 'verschil' is weggelaten omdat hier geen enkel verschil te signaleren is.

Bron: SCP (BP'12)

Wat kunnen we verder aan de hand van onze interviews en open vragen nog opmerken over de verschillen in opvattingen over en betrokkenheid met de (lokale) politiek tussen participanten en non-participanten?

In de telefonische gesprekken bleken bijvoorbeeld personen die actief zijn in een plaatselijk belang of een dorpsraad over het algemeen behoorlijk tevreden te zijn over het gemeentebestuur. De contacten met de gemeente zijn goed en de gemeente doet haar best het plaatselijk belang te ondersteunen. Sowieso zijn we weinig initiatieven en vormen van burgerparticipatie tegengekomen die zich expliciet richtten tegen besluiten van de (lokale) politiek (Verhoeven 2009) hoewel, zoals beschreven in hoofdstuk 5, irritaties over sommige besluiten van het gemeentebestuur zoals het herinrichtingsplan voor het centrum van Emmen of de bouw van een nieuw gemeentehuis in Berkelland zeker niet ontbraken.

Verschillen de participanten en non-participanten nog in de grootste problemen die ze in hun woonomgeving ervaren? Bij het doorlezen van de antwoorden op de vraag met enkele trefwoorden die problemen te noemen valt als eerste op dat non-participanten

erg vaak ‘geen (enkel)’, ‘er zijn geen problemen’ of iets van die strekking opschrijven. Het antwoord dat participanten geven (gemiddeld 53 tekens lang) is ook aanzienlijk langer dan de gemiddelde lengte van het antwoord van een non-participant (30 tekens). Dit ondersteunt het vermoeden dat non-participanten simpelweg minder geïnteresseerd zijn in hun woonomgeving. Of, dit zou natuurlijk ook kunnen, het is zo dat non-participanten minder problemen in hun buurt ervaren en daarom niet actief zijn. Ook dit zijn aanwijzingen waarom het belangrijk is de groep non-participanten niet onnodig te problematiseren. Het betreft immers voor een deel een groep die het allemaal zo wel goed vindt, zich er verder niet veel mee bezighoudt en dus simpelweg geen noodzaak ziet om zich in te spannen voor de buurt. Participanten noemen echter eerder allerlei concrete problemen waar ze in hun buurt last van hebben: van geluidsoverlast en slecht onderhouden groen tot parkeerproblemen. Hetzelfde patroon is zichtbaar in de antwoorden die participanten en non-participanten hebben gegeven op de vraag wat de grootste problemen zijn waar de gemeente wat aan zou moeten doen. Non-participanten geven vaak geen of een heel kort antwoord in de trant van:

Sorry, ik ben hier niet mee bekend of heb me er nooit in verdiept. Hier heb ik erg weinig over gehoord of gelezen.

Geen idee.

Ik heb geen problemen.

De bezuinigingen

Opvallend is dat participanten af en toe ‘de bezuinigingen’ – bijvoorbeeld op welzijn en cultuur – noemen als een probleem waar de gemeente wat aan zou moeten doen, maar non-participanten helemaal niet. Zijn de bezuinigingen een reden of juist een obstakel voor participatie?

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd blijkt dat men over het algemeen de noodzaak voor bezuinigingen erkent. Men steunt ook nog wel de principes van ‘zelfredzaamheid’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’, hoewel daarbij ook kanttekeningen worden geplaatst, maar men wil als participant niet het gevoel hebben ‘gebruikt te worden’ en als vrijwilliger voor het karretje van de gemeente te worden gespannen, zeker niet als men tegelijkertijd de indruk heeft dat de gemeente zelf niet haar steentje bijdraagt, bijvoorbeeld omdat er een nieuw gemeentehuis wordt gebouwd. In Berkelland ergert men zich er soms aan dat de gemeente taken bij de inwoners neerlegt terwijl men daarvoor toch al belasting betaalt: ‘Het is toch te zot voor woorden, je betaalt al belasting, en dan ook nog de schoffel ter hand nemen om het gemeentegroen te gaan onderhouden.’ De (abrupte) manier waarop bezuinigingen worden ingevoerd en gebruikt om meer burgerparticipatie en meer zelfredzaamheid te legitimeren schiet inwoners regelmatig in het verkeerde keelgat. De bezuinigingen zouden in ieder geval niet leidend moeten zijn en het is ook niet wenselijk als daarbij betaald werk wordt omgezet in vrijwilligerswerk. Ook moeten de kosten van vrijwilligers vergoed blijven. Een enkeling ziet de bezuinigingen als iets positiefs en als een uitgelezen kans mensen te dwingen ondernemender

te worden. Ook zou het volgens sommigen een goede zaak zijn als inwoners en verenigingen wordt gevraagd om met voorstellen voor bezuinigingen te komen: 'Dan maak je de mensen zelf actief en ik denk dat het dan beter gaat dan wanneer dat van bovenhand opgelegd wordt.' De gemeente Zeist heeft dit gedaan met de 'bezuinigingsdialoog' (zie hoofdstuk 4) en het mag zeker benadrukt worden dat niet alleen de gemeente maar ook de deelnemers aan die dialoog hierover zeer te spreken zijn. Inwoners hebben een positiever beeld van de gemeente gekregen en de gemeente is de inbreng van de inwoners meer gaan waarderen. Het is 'stoer' van de gemeente dat ze dit hebben gedaan en ze hebben 'echt geluisterd', kortom 'een goed idee van de gemeente en goed uitgevoerd'. Dit is des te opmerkelijker omdat de gemeente Zeist een hoogopgeleide bevolking heeft die de lokale overheid op de voet volgt. Zelfs een lid van de Stichting Beter Zeist die erg kritisch is op de gemeente was over het algemeen positief over de bezuinigingsdialoog waaraan hij deelnam. Deelnemers gaven ook aan dat ze de volgende keer graag weer zouden meedoen. Bezuinigingen kunnen dus niet alleen een aanleiding en noodzaak zijn om inwoners meer zelf te laten doen – meer zelfredzame burgerparticipatie dus – maar kunnen ook gebruikt worden om burgers te betrekken bij de keuzes die gemaakt worden – meer politieke burgerparticipatie –, iets dat niet alleen de betrokkenheid bij en de waardering van de gemeente maar ook de legitimiteit van de bezuinigingen zelf kan vergroten. De bezuinigingsdialoog is hier een mooi voorbeeld van. Maar de bezuinigingen worden uiteraard ook door sommigen als een bedreiging voor participatie ervaren. Het daaruit voortvloeiende gebrek aan publieke voorzieningen kan immers de participatie belemmeren:

Bezuinigingen, sport, cultuur (muziek) en bibliotheek moeten voor iedereen toegankelijk blijven en dat blijft het niet op deze manier.

Met andere woorden, de meningen over het effect van de bezuinigingen op de participatie zijn weliswaar verdeeld maar zeker niet, zoals men wellicht zou verwachten, onverdeeld negatief.

6.5 Tot slot

We hebben gekeken naar verschillen in opvattingen en participatie tussen groepen burgers en met name tussen (lokale) participanten en non-participanten.

Zoals aangegeven zijn onze data niet representatief voor het huidige Nederland. Gezien de selectie van de gemeenten als niet-grootstedelijke koplopers in burgerparticipatie, hebben we ze in het begin van dit hoofdstuk aangeduid als een imaginaire 'niet-grootstedelijke participatiesamenleving'.

Als we burgers clusteren naar 'participatiegedrag', dan kunnen we vijf 'participatietypen' onderscheiden. Een meerderheid van 57% is passief, doet erg weinig of zelfs niets (46% van de 'passieven'). Daarnaast zijn er inwoners die regelmatig een brief schrijven of een bezwaarschrift indienen (de 'schrijvers', 15% van de ondervraagden), handtekeningen zetten en deelnemen aan inspraakbijeenkomsten (de 'buurtactivisten', 14%), contact

opnemen met het lokale bestuur of lokale politici ('politiek-bestuurlijk actieven', 6%) en een kleine groep 'allrounders' (7%) die allerlei activiteiten ondernemen. De verhouding tussen deze vijf participatietypen verschilt weinig tussen de vijf onderzochte gemeenten, behalve dat er in Zeist veel allrounders zijn. De kwesties die door respondenten genoemd worden en waarvoor ze zich inzetten verschillen overigens (natuurlijk) wel per gemeente: Zeist kent de 'bezuinigingsdialoog' en Berkelland bijvoorbeeld niet. In Berkelland daarentegen nemen sommige inwoners op verzoek van de gemeente een deel van het groenonderhoud op zich. Het meest opvallend is de sterke oververtegenwoordiging van de allrounders onder de hogeropgeleiden. Onder de (lokale) participanten – inwoners dus die zich de afgelopen twee jaar voor een lokale kwestie hebben ingespannen – zijn opnieuw de hogeropgeleiden maar ook ouderen, mensen met betaald werk, de hogere inkomens en inwoners uit Zeist oververtegenwoordigd. Ook spant men zich eerder in als men de indruk heeft dat de actiebereidheid in de buurt hoog is.

Lokale participanten zijn dus geen representatieve afspiegeling van de totale bevolking. Ook staan ze wat vaker positief tegenover het betrekken van inwoners bij het beleid en de uitvoering van (gemeentelijke) taken. Toch, en dit is de belangrijkste conclusie van dit hoofdstuk, is er geen sprake van een kloof tussen participanten en non-participanten. We hebben geen aanwijzingen gevonden dat de non-participanten ontevreden en onbegrepen langs de zijlijn staan. Ook is er geen sprake van een negatieve wederzijdse beeldvorming. Non-participanten zijn bijvoorbeeld niet vaker van mening dat mensen die in hun buurt actief zijn het meestal meer om hun eigen dan om het algemeen belang gaat. Ook hebben ze niet meer of minder vertrouwen in bijvoorbeeld de gemeenteraad of zijn ze vaker van mening dat inwoners onvoldoende invloed hebben op wat de gemeente doet. Wel is het zo dat non-participanten simpelweg (veel) minder geïnteresseerd en geïnformeerd zijn over wat erin hun buurt leeft of in de politiek speelt.³ Ze kiezen dan ook veel vaker dan lokale participanten voor de antwoordcategorie 'ik weet het niet' en schrijven niets of 'geen mening' bij de vraag naar een toelichting.

De bezuinigingen worden zowel als een obstakel en als een kans voor burgerparticipatie ervaren. Men wil als participant niet het gevoel hebben gebruikt te worden voor het dichten van de gaten in de gemeentebegroting. Ook kunnen de bezuinigingen er toe leiden dat sommige voorzieningen niet meer voor iedereen toegankelijk zijn. Anderzijds worden de bezuinigingen ook als een kans gezien om bewoners, zoals in Zeist, te betrekken bij de gemeentebegroting of inwoners te motiveren zich meer in te zetten voor instandhouding van voorzieningen.

Noten

- 1 De indeling is gemaakt met behulp van k-meansclustering, waarbij het aantal clusters wordt opgegeven en op basis van euclidische afstanden tussen cases zo homogeen mogelijke groepen worden gevormd. De onderscheiding komt niet dwingend voort uit de data. Er had ook een drie- of vierdeling of een tiending gemaakt kunnen worden en met een andere techniek en een andere afstandsmaat had een vijfdeling er anders uitgezien. In de gekozen indeling zitten echter wel combinaties die ook bij andere indelingen naar voren komen en ze zijn voldoende van namen te voorzien om een idee te geven van de diversiteit achter een simpele tweedeling van participanten versus non-participanten.
- 2 De verhoudingen komen overeen met bevindingen in eerder onderzoek (Dekker en Den Ridder 2011a; Den Ridder en Dekker 2012). In eerder onderzoek bleken lokale participanten bij deze vraag ook vaker dan non-participanten voorstander van de optie met buurtbudgetten, maar ze hadden niet in het algemeen een grotere voorkeur voor meer eigen verantwoordelijkheid (Dekker 2013b).
- 3 Een andere mogelijkheid is dat ze de vragen minder goed begrijpen.

7 Lokale participatieperspectieven

Zoals aangegeven zijn de vijf gemeenten geselecteerd omdat ze proberen de participatie van hun burgers te bevorderen en, met uitzondering wellicht van Zeist, het accent te verschuiven van beleidsbeïnvloedende naar zelfredzame participatie. Gaat dat lukken? En wat zijn mogelijke succesfactoren? We hebben in elke gemeente met ongeveer 30 mensen – zowel ‘actieven’ als ‘passieven’ – gesproken over burgerparticipatie in hun gemeente. Een aantal thema’s, factoren of perspectieven kwamen in deze gesprekken herhaaldelijk terug en zullen in dit hoofdstuk kort besproken worden.

7.1 Eigenaarschap

In de literatuur wordt vaak gesteld dat een gevoel van ‘eigenaarschap’ belangrijk en kenmerkend is voor succesvolle vormen van burgerparticipatie (Van Xanten et al. 2011; Blond 2010; Blond 2009) en dat de betrokkenheid van burgers toeneemt met hun autonomie en eigen verantwoordelijkheid: er staat immers meer op het spel (Engelen 2004: 309). De recente opbloei van coöperaties is daar een uitvloeisel van. Ook in onze interviews zagen we dit regelmatig terug. Sommige initiatiefnemers verbinden eigenaarschap met financiële zelfstandigheid en onafhankelijkheid van gemeentelijke subsidies. Zeker in deze financieel onzekere tijden hoeft het geen verbazing te wekken dat sommige inwoners blij waren dat ze voor hun initiatief niet afhankelijk zijn van subsidies. Zo prijst de Historische Kring Eibergen zich gelukkig dat ze financieel ‘niets te schaften hebben met de gemeente’. Een van de sleutelpersonen in Berkelland vertelde dat er aanvankelijk weliswaar veel weerstand was tegen de ‘shocktherapie’ van bezuinigingen, maar dat men nu ook de voordelen van dingen zelf doen begint in te zien: de kosten zijn lager, men kan zelf verantwoordelijkheid nemen en de betrokkenheid en participatie nemen toe. Een sportvereniging kan een accommodatie zelf goedkoper runnen en je bent ook nog eens eigen baas. De docenten van een gesloten muziekschool die als collectief een doorstart maakten hebben inmiddels een sterk ‘wij-gevoel’ en zien het als een groot pluspunt eigen baas te zijn. Vroeger bepaalde de directeur van de muziekschool wie werd aangenomen. Als de leden van het collectief liever niet met een bepaald persoon samenwerken kunnen ze nu zelf besluiten deze niet tot het collectief toe te laten. Vroeger moest men ook veel vergaderen, dat hoeft nu gelukkig ook niet meer.

Diverse respondenten zeggen positieve ervaringen te hebben met voorzieningen onderbrengen in een aparte stichting die door vrijwilligers buiten de gemeente om wordt beheerd. Zo is het openluchttheater van Eibergen in een aparte stichting ondergebracht waarvoor 60-80 vrijwilligers zich inzetten. Daarmee hebben de vrijwilligers ook het gevoel gekregen eigenaar van deze instelling te zijn. Gelukkig maar, volgens de personen die we hebben gesproken, want ‘de gemeente had het waarschijnlijk al afgebroken’. Ook buurthuis ‘t Bargermeertje in Bargermeer (gemeente Emmen) is eigendom van de buurtvereniging zelf. De vereniging heeft het gebouw ooit voor een symbolisch bedrag kunnen kopen en zit nu zo goed bij kas dat ze zelf de verbetering van het gebouw

kan betalen. Ook de vrijwilligers van de Stichting Openluchtzwembad in Emmer-Compasuum zijn blij dat het nu 'hun zwembad' is:

De bevolking gaat niet als vrijwilliger werken voor de gemeente, dat zit tussen de oren, dat doet men gewoon niet. Maar als het bad van de bevolking is dan doet men dat wel. Ze doen er wat voor als vrijwilliger of men steunt het bad financieel. Dat werkt ongelooflijk goed. Vrijwilligers doen hun uiterste best, nooit geen problemen, nooit geen geruzie, donateurs storten graag een bijdrage, het wordt gedragen door de bevolking van zo'n dorp.

Inwoners zelf verantwoordelijkheid laten nemen bespaart dus niet alleen kosten maar creëert ook een gevoel van eigenaarschap. Dat hier niet altijd automatisch sprake van hoeft te zijn bewijst het poppodium Brogum in Zierikzee. Brogum wil het gebouw waarin de optredens plaatsvinden graag verbouwen en moderniseren, maar dat kan niet omdat de gemeente de eigenaar is en herinrichtingsplannen heeft voor het betreffende gebied waardoor de locatie van Brogum een andere bestemming krijgt. Er is gesproken over het vestigen van het poppodium in een school voor voortgezet onderwijs. Dit is echter niet haalbaar. Brogum zag het zelf ook niet zitten 'van een kantine een podium te maken'. Resultaat is een gevoel van machteloosheid, vooral op financieel gebied. Hoeveel geld zal men overhouden en wat kan men ermee doen? Ondanks regelmatig overleg met de gemeente verkeert Brogum in grote onzekerheid: 'We zijn aan de goden overgeleverd.' Kortom, men is afhankelijk van de gemeente, voelt dat en is er niet blij mee. Eigenaarschap is ook van belang als de gemeente enerzijds het groen niet goed onderhoudt, aldus een inwoner van Berkelland, maar anderzijds ook niet bereid is dit groen aan particulieren te verkopen zodat bewoners het (als eigenaar dus) zelf kunnen onderhouden. In dit geval voelen bewoners zich wel eigenaar van het groen maar de gemeente speelt daar niet op in of wil de verantwoordelijkheid ervoor niet afstaan.

We constateerden ook regelmatig dat het ene dorp qua voorzieningen niet bij het andere dorp wil achterblijven. Tussen dorpen is daarbij sprake van een (gezonde) concurrentie. De voorzitter van het plaatselijk belang Nieuw-Amsterdam/Veenoord is er trots op het voor elkaar te hebben gekregen dat de op- en afritten van de rijksweg A37 in de buurt van zijn dorp zijn aangelegd en niet bij een van de omliggende dorpen; hoewel die er van hem natuurlijk best gebruik van mogen maken maar 'ik ben er niet voor ingehuurd om Schoonebeek te helpen'. Ook in Berkelland is bij de kleine dorpen deze mengeling van trots, eigenaarschap en competitie tussen de dorpen te herkennen. Daardoor hebben dorpjes als Beltrum en Rekken een sporthal en een tennisbaan en heeft de voetbalclub een accommodatie waarop wijken in steden jaloers zouden zijn. Het 'competitie-element' tussen de kerkdorpen verschaft Beltrum een voortrekkersrol: 'Wat in Beltrum kan, dat moet bij ons toch ook kunnen?'

7.2 Gewaardeerd of gebruikt?

Maar trots en eigenaarschap doen zich niet altijd voor. Soms voelt men zich niet gewaardeerd maar gebruikt. De grens tussen die twee wordt snel overschreden zodra vrijwilligers het gevoel krijgen dat ze als 'gewone werknemers' worden behandeld.

Een inwoner van de gemeente Berkelland die twaalf jaar lang vrijwilliger voor Tafeltje Dekje was kreeg, toen hij vijf minuten te vroeg de maaltijden voor zijn groep kwam ophalen, te horen '12 uur is 12 uur'. Diezelfde dag stopte hij met dit vrijwilligerswerk. Vrijwilligers in een verzorgingshuis op Schouwen-Duiveland hebben ook af en toe het gevoel dat ze zonder respect en waardering 'gebruikt' worden, bijvoorbeeld als hun wordt gevraagd het reguliere werk van verplegers op te knappen: 'In de wandelgangen hoor je "oh, daar komt een vrijwilligster en die doet het wel even".' Iets voor een ander doen is prima maar het moet geen vanzelfsprekendheid worden en men wenst ook niet als werknemer te worden gezien, want dan voelt men zich dus al snel gebruikt.

Dat gevoel van gebruikt te zijn treedt veel minder snel op als ook het eigen directe belang in het spel is, bijvoorbeeld omdat het gaat om de eigen woonbuurt of om een voorziening waar men zelf min of meer eigenaar van is. Aan de voorzitter van het openluchtwembad in Emmer-Compascuum vroegen we wat de reactie van vrijwilligers zou zijn als de gemeente weer eigenaar werd:

Dan moet de gemeente het zelf maar doen. Maar nu is het bad van de bevolking, dus we moeten het eigen bad in stand houden, nou dan doet men dat.

En de vermoedelijke reactie van de donateurs, aldus de voorzitter:

Word ik geen donateur van. Waarom zou ik dit doen? Is van de gemeente, laat de gemeente maar zijn eigen boontjes doppen.

Niet iedereen ziet echter graag een terugtrekkende overheid. Een inwoner van de gemeente Zeist vermoedt dat men zeer terughoudend zou reageren op een verzoek van de gemeente voortaan zelf sportvelden schoon te houden of zwerfvuil te verwijderen: 'We gaan toch geen werk voor de gemeente doen.' In Berkelland zijn er ook inwoners die bij het verzoek zelf het groen te gaan onderhouden denken: 'Hallo, die is gek, daar doe ik niet aan mee.' Of men zich in zo'n geval wel of niet gebruikt voelt, hangt er van af of men vindt dat de overheid hiervoor verantwoordelijk is:

Aan de ene kant gebruikt de gemeente de bewoners, maar aan de andere kant, vroeger maakte ook iedereen zijn eigen stoepje schoon. Misschien moeten we terug naar vroeger, in de jaren zestig, toen gewoon de bewoners zelf zorgden dat de wijk schoon bleef.

Hoe dan ook, inwoners lijken het in alle gevallen op prijs te stellen als de gemeente zich persoonlijk, bij monde van bijvoorbeeld de burgemeester of wethouder, betrokken toont bij de vrijwilligers en haar waardering uitspreekt. Dit hoorden we regelmatig tijdens onze gesprekken. De buurtvereniging Dijkhoek in Berkelland was er bijvoorbeeld erg trots op dat B&W destijds (dit speelde voor de gemeentelijke herindeling) jaarlijks op bezoek kwam. Ook andere participerende burgers spraken hun waardering uit over een bezoek van de burgemeester of wethouder. Het bestuur van de spelothek Okidoki in Borculo zou het weten te waarderen als de gemeente wat betrokkenheid toont en laat zien dat ze in ieder geval van het bestaan van dit soort initiatieven weet. Het gebaar zelf en de blijk van interesse en waardering – een schouderklopje van de gemeente als

het ware – lijken het belangrijkste te zijn. Kleine onachtzaamheden kunnen, zoals we zagen bij de vrijwilliger van Tafeltje Dekje, grote gevolgen hebben voor de motivatie. Een voorbeeld van zo'n onachtzaamheid is de weigering van de gemeente Berkelland om de benzinekosten te vergoeden van vrijwilligers die zo aardig waren om met tractoren sneeuw van de straten te vegen in wijken met veel ouderen:

Er moet bezuinigd worden, maar de manier waarop. Het gaat soms wat van bovenaf opgelegd onvriendelijk. Bijvoorbeeld een paar jaren geleden lag er hier veel sneeuw. Sneeuwbeleid staat op een laag pitje. Paar boerenjongens willen met tractors straten schoonvegen in een wijk waar veel ouderen wonen. Ze vroegen een paar tientjes voor de benzine en kregen nul op het rekest in eerste instantie. Dat vind ik gewoon debiel, achterlijk. De bevolking pikt dit ook op en snapt daar niets van. Via de kranten kwam daar veel commentaar op, toen kregen ze wel wat vergoed.

Vaak is het dus niet zozeer de zaak zelf, 'die paar tientjes', maar de manier waarop men wordt behandeld die het gevoel geeft gebruikt in plaats van gewaardeerd te worden. Een kostenvergoeding is voor velen toch wel het minste wat de gemeente kan doen in ruil voor de inzet van bewoners, want 'het houdt een keer op'. Het lijkt dus niet verstandig om als gemeente te veel te beknibbelen of 'moeilijk te doen' over dit soort kleine vergoedingen, blijken van waardering of blijken van interesse door werkbezoeken.

Ook als het gaat om participatie in het politieke proces, beleidsparticipatie dus, merken een aantal geïnterviewden op dat ze de indruk hebben dat ze gebruikt worden. De gemeente gebruikt de inspraakprocedures om achteraf te kunnen zeggen 'We hebben de inwoners hierover geconsulteerd' en 'Je hebt toch meegeedaan?'. Uiteraard wekt dit ook weerstand omdat men zich niet serieus genomen voelt.

7.3 Luisteren en serieus nemen

Zeker als het over politieke participatie gaat vinden burgers het bijzonder belangrijk dat ze serieus genomen worden en dat politici goed naar hen luisteren. Met 'luisteren' wordt dan doorgaans niet alleen bedoeld 'oor hebben voor' maar ook 'doen wat we zeggen'. Men wil het gevoel hebben dat de inspraak er toe doet, dat men invloed heeft. Ook voorstellen waar het gemeentebestuur zich niet zo goed in kan vinden, zouden dus overgenomen moeten worden. Dat is al vaak gesignaleerd (Hibbing en Theiss-Morse 2002; Ulbig 2008; Bowler et al. 2007) en zagen we ook herhaaldelijk terug tijdens onze gesprekken met inwoners. In Schouwen-Duiveland zijn in het verleden dorpsraden afgetreden omdat men het gevoel had dat men door de gemeente niet serieus werd genomen aangezien er met hun advies niets was gebeurd. De dorpsraad van Bruinisse heeft weliswaar het gevoel dat de gemeente bezig is met een inhaalslag, hoewel men moet erkennen dat er niet echt veel gedaan is met de reactie van de dorpsraad op de structuurvisie van de gemeente. De dorpsraad had daar veel tijd in gestoken en men vond het antwoord van de gemeente een 'vrij teleurstellend stuk'. Een inwoner van de gemeente Berkelland zei het

volgende over de inspraak die Rijkswaterstaat heeft georganiseerd voor de aanleg van de N18:

Het proces is heel goed geregeld, veel moeite in gestoken, goed geïnformeerd, maar wat er dan daadwerkelijk van overblijft, van die inspraak, dat is dan niet zoveel. Je ziet dan niet dat er veel mee gedaan is.

Men is dus in het algemeen blij met de mogelijkheid tot inspraak maar wil ook invloed. De inspraakavonden in Eibergen over de aanleg van de N18 zijn massaal bezocht maar het resultaat is, volgens onze zegsman, dat de aanwezige inwoners negatiever zijn gaan denken over de politiek, omdat ze het gevoel hebben dat de inspraakprocedure vooral als legitimatiemiddel is gebruikt. Zelfs als de uiteindelijke beslissing in overeenstemming is met de wens van de bewoners, kan men door de indruk die het proces maakt nog steeds het gevoel hebben geen invloed te hebben gehad, want ‘het was toch allemaal al beslist’. Dit kan uiteraard ook te maken hebben met een negatieve grondhouding ten opzichte van de politiek in het algemeen. Vaak geven inwoners te kennen dat ‘het toch allemaal al geregeld is’, dat er met de inbreng van burgers niets gedaan wordt, dat de inspraak ‘een verplicht nummer is’ en dat de gemeente, als ze al luistert, ‘selectief aan het winkelen is’. In de woorden van een deelnemer aan de Zeister bezuinigingsdialoog, die dit project overigens een goed initiatief van de gemeente vond: ‘We geven de inwoners een vinger in de pap, maar we geven ze eigenlijk vaak de dikke vinger.’ Ook is er soms irritatie over het niveau en de onderwerpen waarop inspraak mogelijk is. Men heeft de indruk dat kleine punten wel overgenomen worden maar de grote voorstellen, zoals de bouw van een nieuw gemeentehuis, niet. Er heerst het gevoel ‘voor de kleinigheid wel meedoen’. De ‘echt belangrijke zaken’, die komen, althans volgens een aantal personen die we spraken, maar niet aan bod:

Het is allemaal blah blah en inspraak, maar echt waar het om gaat, daar kom je niet mee. Waar het er echt toe doet, daar hebben ze het niet over.

Hier zien we weer de spanning tussen een beroep doen op meer zelfredzaamheid enerzijds en anderzijds weinig ruimte geven voor zeggenschap, zeker bij grote beslissingen.

Een andere bron van irritatie bij politieke participatie is de uitdrukking ‘we nemen het mee’, waarmee ongetwijfeld menig inspraakavond is afgesloten:

Dan kom je met je plannen naar voren op een inspraakavond en dan hoor je het bekende verhaal: ‘We nemen dit mee.’ Het bekende verhaal, hè, we nemen het mee, tuurlijk nemen we het mee. Uiteindelijk komt er een besluit, de ene keer krijg je er toelichting bij, de andere keer laten ze niets van zich horen. Ze doen er niets mee.

Een actieve bewoner in Zeist sprak zelfs het vermoeden uit dat de gemeente bij belangrijke nota’s misschien bewust ‘wisselgeld inbouwt’ voor de inspraak. Vanwege dit soort irritaties leeft bij sommigen de wens om eerder betrokken te worden in het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld bij het bedenken van de kaders of als lid van een ambtelijke commissie of werkoverleg, of door inwoners bij het overleg in de gemeenteraad zelf te betrekken. Ook vindt men het belangrijk een rechtstreekse terugkoppeling

te krijgen van de betreffende ambtenaren of in de gelegenheid te worden gesteld een politicus tijdens een vergadering voor het blok te zetten zonder dat de inspraak eindigt met ‘we nemen het mee’. De ergernis en zelfs woede die het resultaat kan zijn van het gevoel niet serieus genomen te worden blijkt bijvoorbeeld uit de volgende reactie van een Zeistenaar die zich de afgelopen twintig jaar heeft ingezet voor de herinrichting van een kruispunt bij hem in de buurt:

Kruising Oude Arnhemseweg en de Scharweijdelaan is de laatste twintig jaar denk ik 40 keer heringericht. Elke keer komen ze weer met iets anders. Hoe vaak ik ook enquêtes ingevuld heb en zeg, doe het eens in een keer goed, voor de toekomst en altijd. Nu is eindelijk die rotonde gekomen die wij al twintig jaar geleden gevraagd hebben. Als je weet wat ze de laatste twintig jaar gedaan hebben aan stoplichten, en weer weggehaald, een andere rijrichting, andere voorrangregels, het is te gek voor woorden. Het interesseert ze allemaal niets, ze wuiven het weg en lachen je gewoon uit.

Het zal duidelijk zijn dat in dit geval de mogelijkheid tot inspraak eerder averechts heeft uitgepakt en niet heeft geleid tot meer (positieve) betrokkenheid bij en vertrouwen in de gemeente. Uiteraard raakt men behoorlijk ontstemd en voelt men zich niet serieus genomen als men helemaal geen reactie ontvangt van de gemeente en dus het gevoel krijgt dat de eigen bijdrage geen effect heeft gehad. In de woorden van een Emmenaar die overigens in hetzelfde gesprek aangaf dat de gemeente zeker ook goede dingen doet: ‘Je zet je in voor heel veel dingen, je stopt er tijd en energie in en uiteindelijk doen ze toch wat ze zelf willen, zeg ik altijd.’

7.4 Kleinschaligheid

Erg vaak werd tijdens interviews opgemerkt dat de betrokkenheid en participatie in kleine dorpen en kernen sterker is dan in de grotere kernen en steden. Als er iets moet gebeuren is dat in een klein dorpje veel makkelijker te organiseren dan in een stad. Een inwoner van Peel en Maas merkte bijvoorbeeld op: ‘Hoe groter en hoe stadser, hoe minder de binding’ en een inwoner van Berkelland verzekerde ons: ‘Hoe kleiner de kern hoe saamhoriger dat het is.’ In vergelijking met relatief grote steden zoals Eibergen en Neede verloopt de privatisering van sportcomplexen in de kleine kerkdorpen zoals Reken voorspoediger, of, in de woorden van een Berkellander: ‘In kleine kerkdorpen zitten mensen al op de grasmaaier.’ De buitengebieden en kleinere gemeenschappen vertonen een grotere assertiviteit en daadkracht om voorzieningen overeind te houden. Omdat er in de kleine dorpen (althans in Peel en Maas) meer voorzieningen zijn dan in wijken van vergelijkbare omvang moet men zich ook relatief meer inspannen. In het dorpje Gelselaar (ongeveer 700 inwoners, gemeente Berkelland), dat bekend staat om zijn actieve verenigingsleven, is maar liefst 97% van de huishoudens aangesloten bij het plaatselijk belang en de respons op een enquête over een nieuw te bouwen multifunctioneel centrum was 73%. In het dorpje Haarlo (ook gemeente Berkelland), dat ongeveer dezelfde omvang heeft als Gelselaar, zijn zo’n twintig verenigingen actief waarvan een aantal, zoals de twee muziekverenigingen, 70-100 leden heeft. In de kleine dorpen kent men elkaar, is er nog een noaberplicht, is het vanzelfsprekender zelf zaken ter hand te nemen, zal men

sneller samen dat perkje onderhouden en loopt men ook eerder even het gemeentehuis binnen of maakt men een praatje op straat met een wethouder of raadslid. Inwoners van de verschillende gemeenten merken in gesprekken regelmatig op dat het makkelijker is om mensen in een kleine kern of dorp ergens voor te mobiliseren. De lijntjes zijn kort, er valt snel iets te regelen en je hebt eerder en informeler onderling contact. Een paar inwoners adviseerden ons tegen het eind van het gesprek de trend van ‘groot, groter, grootst’ te laten varen en, ook ter bevordering van de burgerparticipatie, meer in te zetten op kleinschaligheid:

Kleinschalig, vooral kleinschalig, veel meer naar de burgers, dicht bij huis, ik geloof heilig in kleinschaligheid. Alle grote organisaties, helemaal landelijk ook, overal, grote fusies met scholen, noem maar op met alles, het brengt alleen maar ellende.

Dit is dus de perceptie. Of deze perceptie – die uiteindelijk ook een praktische uitwerking zal hebben – overeenkomt met de werkelijkheid, is hier niet te beantwoorden.

We merken alleen op dat de variabele ‘omvang’ ook in de literatuur als een belangrijke parameter voor betrokkenheid en (politieke) participatie wordt gezien (Dahl en Tufté 1973) en dat deze twee variabelen zeker niet altijd noodzakelijkerwijs positief gecorreleerd zijn, integendeel (Denters et al. 1990; Denters en Geurts 1998; Duncan 1980; Finifter en Abramson 1975; Lillibridge 1952; Oliver 2000; Matsubayashi 2007; Verba et al. 1979; Berghuis en Pol 1995). Onderzoek bevestigt bijvoorbeeld dat rechtstreeks contact met leden van het college of de gemeenteraad minder frequent is naarmate de schaal van het lokale politieke systeem groter is (Denters en Geurts 1998: 178). Inwoners van gemeenten met minder dan 10.000 inwoners hebben drie keer zo vaak contact met politici als de bevolking van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en de sociale representativiteit van deze participanten is in de kleinere gemeenten ook groter (Denters en Geurts 1998: 179 en 181).¹ Het is dus niet verwonderlijk dat in de gemeenten Berkelland, Peel en Maas en ook Schouwen-Duiveland, die alle drie niet lang geleden een herindeling hebben ondergaan, veel inwoners tijdens interviews spontaan te kennen gaven dat ze sinds de herindeling een grotere afstand tot het gemeentehuis ervaren en zich minder bij de lokale politiek betrokken voelen. Dit bevestigt de conclusie die Berghuis en Pol (1995: 285) trekken op basis van hun effectiviteitsstudie naar de resultaten op allerlei gebieden, waaronder participatie, van heringedeelde gemeenten:

Op het vlak van de participatie van burgers in de gemeentepolitiek scoren de heringedeelde gemeenten over de hele linie – dus op alle vijf indicatoren – minder gunstig dan voor de herindeling en minder gunstig dan de gemeenten die buiten de herindeling zijn gebleven.

Echter, mogelijk loopt de zelfredzaamheid van inwoners door herindelingen minder terug dan de politieke participatie. De grote betrokkenheid en aanzienlijke zelfredzame participatie van bewoners in de kernen van de heringedeelde gemeenten Berkelland, Schouwen-Duiveland en Peel en Maas lijken hier op te wijzen. Ook zijn niet alle inwoners van deze gemeenten negatief over de herindeling. Zo is een bewoner op Schouwen-Duiveland van mening dat de herindeling tot beter bestuur heeft geleid en dat de voormalige gemeenten toch te klein waren om zich te kunnen handhaven. Een inwoner van Peel en Maas zegt hierover: ‘Ik vind dat ze dat keurig gedaan hebben. Ik merk niet

dat iets nagelaten wordt wat eerst wel gedaan werd. Ik kan er niet over klagen.’ Over het algemeen is het sentiment echter negatief en vooral in Berkelland lijkt men behoorlijk verbolgen te zijn over de herindeling. Met name onder inwoners van de voormalige gemeente Eibergen heerst het gevoel dat ze er sinds de herindeling, vooral qua welvaart en voorzieningen, alleen maar op achteruit zijn gegaan.

We hebben een fusie over ons heen gekregen waar niemand om gevraagd had. De politiek heeft dat afgedwongen. Sindsdien is er veel ten nadele van ons dorp veranderd. Ik ben niet de enige, ik hoor dat heel veel om mij heen. Bij mijzelf merk ik dat mijn interesse voor de gemeentepolitiek tot nul is teruggelopen. Ik ken de mensen niet meer, ik weet niet meer wat er speelt, de verhoudingen ken ik niet meer. Ik verdiep me er bijna niet meer in. Hier in het dorp leeft ook heel sterk het idee dat er ons van alles afgepakt wordt.

Het zal geen verbazing wekken dat dezelfde inwoner aangeeft dat hij vroeger vaak naar het gemeentehuis ging en daar ook allerlei mensen kende, terwijl hij er nu niet meer aan moet denken, al was het maar omdat je niet meer direct op iemand in het gemeentehuis kunt afstappen, omdat een ‘juffrouw achter de balie’ je eerst naar een wachtkamer verwijst. Ook anderen voelen sinds de herindeling een grotere fysieke maar vooral ook mentale afstand tot het gemeentehuis. Een inwoner van Zierikzee zegt: ‘Vroeger, toen het nog de gemeente Zierikzee was, zag je de burgemeester regelmatig naar het stadhuis lopen. Nu gaan ze in auto’s.’ Een inwoner van Peel en Maas: ‘Vroeger kende ik alle wethouders en ambtenaren in Helden, nu gaat het wat lastiger; afstandelijker.’ Zelfs de eerder aangehaalde bewoner van Schouwen-Duiveland, die positief is over de herindeling, gaf aan dat ze sinds de herindeling geen wethouder meer in haar dorp heeft gezien en dat de bestuurders niet goed weten wat er in het dorp speelt. Daarnaast is het voor inwoners sinds de herindeling moeilijker alles bij te houden om zo effectief te kunnen participeren in de gemeentepolitiek. Inwoners interesseert het soms ook simpelweg niet wat er in de andere kernen van de samengevoegde gemeente gebeurt: ‘Wat er in Ruurlo gebeurt vermag mij nauwelijks te interesseren.’ Met andere woorden, men voelt zich zeker nog geen Berkellander. Gezien de behoorlijke onvrede over de herindeling in Berkelland en op Schouwen-Duiveland is het opvallend dat maar weinig inwoners in Peel en Maas de recente herindeling ter sprake brachten. Ook uit de enquête (hoofdstuk 4) kwam al naar voren dat, in vergelijking met de andere vier gemeenten, de inwoners van Peel en Maas over het algemeen best tevreden zijn. De relatief soepel verlopen herindeling is hier een voorbeeld van. Wel zijn een paar inwoners uit Peel en Maas van mening dat het sinds de herindeling soms moeilijker is om zaken voor elkaar te krijgen omdat het gemeentelijk beleid nu immers geharmoniseerd is en dus voor alle dorpen gelijk moet zijn. Zo mag de voormalige gemeente Meijel niet langer een vergoeding geven voor de exploitatiekosten van het gemeenschapshuis, is het lastiger om een bestemmingsplan voor recreatiehuizen gewijzigd te krijgen en duurt de aanvraag van vergunning langer omdat er met meer dorpen rekening moet worden gehouden.

7.5 Persoonlijk contact

Inwoners vinden dus persoonlijk contact met politici, bestuurders en ambtenaren vaak belangrijk om zaken voor elkaar te krijgen. Het scheelt als er toevallig een wethouder in de buurt woont en het wordt lastig als de voorzitter van de Erkende Overlegpartner (EOP, zie hoofdstuk 4) het toevallig niet zo goed kan vinden met het gemeentebestuur. Het netwerk dat men heeft op het gemeentehuis, waaronder zeker ook de ambtenaren, is cruciaal. Het simpele feit dat de burgemeester in Emmen de moeite neemt elk jaar de dorpen te bezoeken, geeft de dorpen gelegenheid rechtstreeks zaken aan te kaarten die niet zo goed lopen met de gemeente. De ambtenaren weten dit en zorgen er voor dat problemen zoveel mogelijk zijn opgelost voordat de burgemeester op bezoek komt. Een dergelijk 'persoonlijk contact' werkt dus als een soort pressiemiddel, een stok achter de deur en wordt gewaardeerd. Ook op Schouwen-Duiveland is men er blij mee dat de burgemeester elk jaar de kernen bezoekt, net zoals de kernen in de gemeente Peel en Maas graag zien dat de gemeente bij hun overleg aanwezig is. Ook in Berkelland zou men blij zijn als de gemeente wat vaker aanwezig was bij reguliere vergaderingen van het dorpsbelang. Als men goede contacten met de gemeente heeft is het makkelijker zaken te regelen en (financiële) steun te ontvangen. Een actieve bewoner die goede contacten heeft met de gemeente:

We hebben niet te klagen. Er is de laatste jaren het meeste geld uitgegeven in Barger-Oosterveld' [...]. Het uitvoerend bedrijf van de gemeente zit bij ons in de wijk, ik kan er op de voet naar toe. Als ik wat nodig heb of als er een klacht is loop ik erheen en praat ik met de persoon die erover gaat. Ik hoef me aan niemand voor te stellen. Die anderen [EOP's] zitten er allemaal ver vandaan, dus dat gaat per mail of per post en dat gaat veel slechter. Persoonlijk contact is gewoon heel belangrijk.

Men raakt bezorgd als, ondanks eerder contact, niemand op het gemeentehuis de betreffende vereniging bij naam kent. Ook voor niet-politieke vormen van burgerparticipatie is het persoonlijk contact (uiteraard) belangrijk en daarvoor is een ontmoetingsplaats cruciaal. Een aantal personen heeft het gevoel dat, sinds de herindeling, dit directe persoonlijke contact minder is geworden, bijvoorbeeld doordat de politici en ambtenaren niet altijd in hetzelfde dorp wonen als waar ze werken. Sommigen voelen zich hierdoor minder dan vroeger betrokken bij wat er in de gemeente gebeurt.

7.6 Grote kern versus kleine dorpen

Een onderwerp dat ook regelmatig tijdens onze interviews (spontaan) naar voren kwam is de impressie van veel bewoners in de kleine dorpen en kernen dat alle voorzieningen naar de grote kern of stad binnen de gemeente gaan. Dit kan gevolgen hebben voor de bereidheid van inwoners om zich in te zetten voor hun leefomgeving. Vooral de bewoners van de kleine kernen in de gemeenten Schouwen-Duiveland, Berkelland en Emmen zijn ongerust over het behoud van voorzieningen. Op Schouwen-Duiveland en in Berkelland zien inwoners vaak ook een verband tussen wegtrekkende voorzieningen en de gemeentelijke herindeling. Men heeft de indruk dat sinds de herindeling alle

voorzieningen naar Zierikzee of Borculo of gaan. Maar, zoals gezegd, ook in Emmen is dit sentiment sterk aanwezig. De buitendorpen in Emmen vinden dat ze er een beetje bijhangen terwijl problemen in het centrum van Emmen zelf wel meteen worden aangepakt. In Emmer-Compasuum heeft men de indruk dat alles naar het centrum gaat (vanwege het grote project Centrumvernieuwing Emmen) en dat Emmer-Compasuum en de andere buitengebieden vergeten worden. In Emmer-Compasuum blijft alles maar braak liggen, jongeren die een huurwoning zoeken krijgen te horen 'je gaat maar naar Emmen of Klazienaveen' en de buitendorpen worden totaal niet serieus genomen: 'Alles wat er gebeurt heeft betrekking op Emmen en Klazienaveen en de rest bungelt er maar een beetje bij.' Inwoners van Neede (gemeente Berkelland) hebben de indruk dat ze jaren op verbetering van het centrum in hun dorp hebben moeten wachten en zien ondertussen dat er in Borculo wel van alles gebeurt. Ook inwoners van Bruinisse vragen zich af waarom het centrum van hun dorp zo'n rommeltje is terwijl er in Zierikzee wel van alles gaande is en iemand merkt op: 'In Zierikzee kan alles, wij kunnen wel betalen, in Zierikzee wordt alles opgeknapt en wij zitten hier nog steeds met straatsteentjes van na de oorlog.' Weer is het opvallend dat hoewel de gemeente Peel en Maas ook een recente herindeling achter de rug heeft de bewoners van de (buiten)dorpen minder vaak bezorgd zijn over de voorzieningen. Hoewel we ook in Peel en Maas een enkele keer de opmerking 'Alles gaat naar Panningen en Helden' hebben kunnen optekenen.

7.7 Wet- en regelgeving

Zeker vanuit een beleidsperspectief is het uiteraard interessant te weten wat het effect van wet- en regelgeving is op burgerparticipatie en met name waar zich eventuele knelpunten voordoen. We zagen dat sommige inwoners in recent heringedeelde gemeenten de indruk hebben dat gemeentelijke besluiten meer tijd nodig hebben; er moet immers met meer dorpen en kernen rekening worden gehouden. Na de herindeling is het gemeentelijk beleid voor de zondagsrust op Schouwen-Duiveland gelijkgetrokken voor het streng-christelijke oostelijke deel en het meer seculiere westelijk deel van het eiland, wat tot enige spanningen heeft geleid. In Peel en Maas zou men graag commerciële activiteiten ontplooiën in het gemeenschapshuis, maar dit is niet mogelijk omdat dat zeer waarschijnlijk zou leiden tot een klacht bij het Bureau Eerlijke Mededinging, iets waar de gemeente zelf niet veel aan kan doen, omdat het landelijke wetgeving betreft. Hoewel het poppodium in Zierikzee krap bij kas zit, is het wettelijk verplicht artiesten die daar optreden een arbeidsovereenkomst aan te bieden, ook als ze bereid zijn gratis op te treden. Vanwege de scheiding tussen kerk en staat kunnen de kerken en de moskee in Peel en Maas, in tegenstelling tot de dorpen, geen geld krijgen voor leefbaarheidsprojecten. Ten slotte, hoewel dit uiteraard geen wet- of regelgeving in strikte zin betreft, bleek tijdens de bezuinigingsdialoog in Zeist dat langdurige contracten en regionale gemeentelijke samenwerkingsverbanden behoorlijke beperkingen stelden aan de oplossingen die de deelnemers konden aandragen. Soms bestaat het vermoeden dat de gemeente dergelijke samenwerkingsverbanden gebruikt om de inspraak te omzeilen en zich te beroepen op overmacht: 'Van de provincie moet het'.

7.8 Het belang van informatie en de pers

Voor beleidsparticipatie is het belangrijk dat burgers tijdig over voldoende informatie beschikken. Bij informatieachterstand ontstaat de kans op wrijving. Het bestuur van Dorpsbelangen Schoonebeek betreurt het dan ook dat de gemeente van plan was de adviesplicht uit de EOP-verordening te halen. Deze adviesplicht stelt de EOP's immers in staat op de hoogte te blijven van wat er allemaal speelt op het gemeentehuis.² Anderzijds klaagden vertegenwoordigers van de diverse dorpsraden tegenover ons soms ook over de 'overload' aan informatie die ze van de gemeente krijgen. Soms is het ook niet duidelijk wat precies de status van stukken is en of die nog wel actueel zijn. Alleen al het volgen van die stukken kan een dagtaak zijn, maar het moet wel men goed beslagen ten ijs komen. Lastig is ook het feit dat vrijwilligers maar beperkt tijd hebben en vaak alleen 's avonds naar een vergadering kunnen, terwijl gemeenteambtenaren er voltijds mee bezig kunnen zijn en vergaderingen dus overdag kunnen inroosteren. Verder is het van belang het proces steeds goed in de gaten te houden, bijvoorbeeld om bijtijds bezwaar aan te tekenen. Bij sommige participanten bestaat het vermoeden dat de gemeente soms inspraak probeert te omzeilen, bijvoorbeeld door net voor de grote vakantie met een nieuw bestemmingsplan te komen waartegen men binnen zes weken bezwaar moet aantekenen, of door een verzoek voor een referendum zo lang uit te stellen dat het tot afstel leidt. Hoewel inwoners begrijpen dat het vanuit een strategisch oogpunt niet altijd wenselijk is om alle informatie onmiddellijk openbaar te maken en iedereen meteen overal bij te betrekken, wil men ook op tijd invloed krijgen op het besluitvormingsproces, want als de plannen eenmaal gemaakt zijn is het volgens veel geïnterviewden erg moeilijk er nog iets aan te veranderen.

Het is interessant dat een aantal van onze gesprekspartners soms de pers inschakelt om druk uit te oefenen op de gemeenteraad en het gemeentebestuur. Een inwoner van Berkelland: 'Je moet dreigen met de pers om iets voor elkaar te krijgen.' Een actieve bewoner in de gemeente Emmen gaf te kennen dat hij, 'als het niet opschiet', het Dagblad van het Noorden uitnodigt om bij vergaderingen aanwezig te zijn.

7.9 Grenzen aan zelf doen

Zeker niet iedereen is even enthousiast om inwoners meer verantwoordelijkheid te geven en meer zelf te laten doen.³ Men is bezorgd dat het afstoten van verantwoordelijkheden er uiteindelijk toe zal leiden dat niemand meer verantwoordelijk is. Anderen wijzen erop dat zodra de gemeente bevoegdheden overdraagt naar de buurt of een dorpsraad waarschijnlijk de mensen met de meeste vrije tijd ook de meeste invloed kunnen uitoefenen en dat daarvan vooral jongeren en mensen die werken de dupe worden:

Ik heb veel minder stem dan mijn buurvrouw die altijd thuis is en daar actief mee kan zijn omdat ze niet werkt, dus heb ik liever dat de gekozen gemeenteraad daar over beslist dan de individuele burger.

In het verlengde hiervan werd er ook nogal eens door bewoners kritiek uitgeoefend op de dorpsraden, het dorpsoverleg en andersoortige maar qua functie vergelijkbare 'plaatselijke belangen'. Deze instanties worden bijvoorbeeld gekarakteriseerd als 'overbodig', als een 'extra bestuurslaag', 'incompetent' of 'amateuristisch' en de indruk bestaat, op Schouwen-Duiveland althans, dat ze niet veel te vertellen hebben. Ten slotte is het nog vermeldenswaard dat we met een bewoner hebben gesproken die van mening is dat er bij het dorpsbelang sprake is van corruptie, machtsmisbruik en vriendjespolitiek:

In de buurtvereniging zit de lokale supermarkt en een horecabedrijf en nog twee jaknikkers die doen wat deze twee zeggen. Het horecabedrijf heeft de grootste bek en krijgt van alles voor elkaar. Er worden zelfs terrassen voor hem gekocht van gemeenschapsgeld, het is echt te gek voor woorden.

Dat stoepje waar ik net over sprak, dan komt er een aannemer een offerte doen en dat is een familielid van iemand die in het dorpsbelang zit.

Deze bewoner neemt het de gemeente kwalijk dat ze de vrijwilligers van dit dorpsbelang carte blanche geeft en er niets tegen onderneemt, vooral omdat inwoners zelf niet snel hiertegen in opstand zullen komen. In het dorp heerst namelijk een wat intimiderende sfeer waarbij, aldus deze bewoner, twee of drie families de touwtjes stevig in handen hebben en de rest ervoor heeft gekozen het dorp, na allerlei treiterijen, te ontvluchten of zijn mond maar te houden:

Als je in zo'n kleine gemeenschap woont op een moment dat je een paar belangrijke mensen in zo'n dorp tegen de haren in strijkt, dan woon je ook niet meer prettig.

7.10 Tot slot

We hebben een aantal factoren bekeken, zoals het gevoel van eigenaarschap, persoonlijk contact en schaalgrootte, die van belang zijn voor burgerparticipatie. Opvallend is dat inwoners vooral ontevreden lijken te zijn over de mate van beleidsbeïnvloedende participatie, wat extra irriteert als de gemeente tegelijkertijd een groter beroep doet op de zelfredzaamheid van haar inwoners. Inwoners hebben niet altijd de indruk serieus te worden genomen en invloed te kunnen uitoefenen. Ook hebben wet- en regelgeving en vanuit de politiek en het beleid geïnitieerde veranderingen zoals herindelingen invloed op de mate waarin inwoners zelfredzaam kunnen zijn. Ook in deel C zullen we aandacht besteden aan deze spanning tussen burgerlijke zelfredzaamheid en politieke zelfstandigheid.

Noten

- 1 De aangehaalde literatuur beperkt zich vooral tot politieke vormen van participatie. We mogen aannemen dat bij zelfredzame burgerparticipatie deels dezelfde factoren spelen. In de woorden van een inwoner van Gelselaar: 'Een kern van 700 mensen mobiliseer je makkelijker dan een dorp van 7000.'
- 2 In de uiteindelijk op 22 december 2011 door de gemeente Emmen vastgestelde verordening op de overlegstructuren staat trouwens nog steeds een bepaling dat op sommige terreinen de gemeente verplicht is advies te vragen.
- 3 Dekker en Den Ridder (2011a) hebben laten zien dat vooral hoger opgeleiden soms met argwaan kijken naar het afstoten van taken door de overheid en dat men een sturende overheid juist op prijs telt, bijvoorbeeld bij besluiten over voorzieningen in de buurt.

DEEL C

Inspiratiebronnen ver weg en ervaringen dichtbij

In dit deel zullen we wat afstand nemen van onze eigen tijd en plaats en zoeken we naar inspirerende voorbeelden van burgerparticipatie eerder, in de vroegmoderne tijd, en elders, in Japan, Groot-Brittannië en Duitsland.

8 Burgerparticipatie in de vroegmoderne Nederlanden

8.1 Waarom de vroegmoderne tijd?

Zowel landelijk als lokaal zijn beleidsmakers en politici vandaag de dag op zoek naar manieren om burgers meer te betrekken bij de creatie en instandhouding van publieke voorzieningen. Daarnaast ontwikkelen burgers zelf de nodige initiatieven. Dat laatste is niet nieuw. Altijd zijn er burgers geweest die alleen of samen met anderen publieke taken op zich namen. De mate waarin dit gebeurde, hun verhouding tot de overheid en vooral ook de terreinen waarop dergelijke verbanden actief waren, vertoont door de tijd heen de nodige variatie.

Vanaf de negentiende eeuw vond er een gestage uitbreiding plaats van het takenpakket van de centrale staat. Deze werd uiteindelijk primair verantwoordelijk voor zaken als onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid. Tegelijk betekende dit niet dat burgers en maatschappelijke organisaties uit het zicht verdwenen. Op verschillende terreinen, variërend van cultuur tot welzijn en van woningbouw tot onderwijs, organiseerden en verenigden burgers zich en ontwikkelden zij initiatieven (Veldheer en Burger 1999). In de twintigste eeuw leidde de verzuiling tot een specifieke relatie tussen overheid en het maatschappelijk middenveld. Paradoxaal genoeg (een primair doel van de zuil was immers het afschermen van de eigen groep tegen overheidsingrijpen) leidde deze relatie tot een sterke verwevenheid tussen overheid en zuilorganisaties. Laatstgenoemden waren actief op gebieden als gezondheidszorg, armenzorg, onderwijs en huisvesting en wendden zich tot de overheid voor (financiële) steun voor hun initiatieven. Op hun beurt gebruikten overheden deze ingangen om dergelijke initiatieven te sturen en te beïnvloeden. Hoogenboom spreekt in dit kader van historisch gegroeide reflexen die nog steeds de relatie tussen overheid en particuliere initiatieven zouden bepalen (Hoogenboom 2011).

In dit hoofdstuk kijken we nog verder terug dan de negentiende eeuw, namelijk naar vormen van burgerparticipatie ten tijde van de vroegmoderne Republiek (1588-1795). Doel is niet zozeer het traceren van historische lijnen die geleid hebben tot de huidige constellatie. Veel meer gaat het om het bestuderen van een concrete situatie waarin burgers op lokaal niveau, simpelweg door de afwezigheid van een sterke centrale overheid en het ontbreken van een goed ontwikkelde markt voor publieke voorzieningen, wel zelf dingen ter hand moesten nemen. Inwoners van steden en dorpen vervulden in deze context publieke taken op uiteenlopende terreinen. Zo hadden burgers de plicht hun stad te verdedigen en een of twee keer per maand nachtwacht te lopen. De zeer rijken onder hen stichtten gasthuizen en hofjes voor armlastigen. In verschillende steden was het de gewoonte dat ten tijde van de vorst ieder huishouden een persoon leverde die moest helpen met ijsbijten. Binnen buurten fungeerden buurtmeesters die ingrepen en arbitreerden bij burenruzies en zo de stedelijke rechtspraak moesten ontlasten.

Deze (op het eerste gezicht) grote en veelzijdige betrokkenheid van allerlei groepen en individuen bij het uitvoeren van collectieve voorzieningen en publieke taken op lokaal niveau maken de participatiepraktijk in de zeventiende-eeuwse steden van de Republiek tot een interessante casus. Welke vormen van maatschappelijke en politieke burgerparticipatie zijn te onderscheiden? Wie waren betrokken bij de uitvoering van publieke taken? Wat was de rol van de stedelijke overheid bij deze initiatieven?

Bij dit alles gaat het niet zozeer om een zoektocht naar *best* of juist *bad practices* die direct vanuit de zeventiende-eeuwse context in de hedendaagse samenleving te implementeren zijn dan wel vermeden moeten worden. Doel van het hoofdstuk is het, op basis van bestaande studies naar activiteiten van zeventiende-eeuwse burgers, in kaart brengen van de factoren en omstandigheden waaronder dergelijke initiatieven en instellingen tot stand kwamen en functioneerden. Tegelijk komen daarbij punten aan de orde die ook van belang zijn voor het huidige debat over burgerparticipatie, zoals de verhouding tussen plicht en vrijwilligheid, de rol van sociale controle en de inclusiviteit en kwaliteit van voorzieningen.

8.2 Lokale autonomie

De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden vormde een confederatie van soevereine provincies. In 1579 was in de Unie van Utrecht vastgelegd dat de gewesten alleen gezamenlijk besluiten zouden nemen over kwesties inzake buitenlandse politiek en landsverdediging. Hoewel in de praktijk tijdens de vergaderingen van de Staten-Generaal ook andere zaken aan de orde kwamen (Israel 1995: 276-277), was de Republiek in feite een tamelijk los verband, waar de belangrijkste beslissingen op gewestelijk en vooral op lokaal niveau werden genomen. Of, zoals de rondreizende ambassadeur Sir William Temple (1628-1699) het na een bezoek aan de Republiek in 1673 in zijn reisverslag verwoordde (geciteerd in: Prak 2008: 53-54):

It cannot properly be stiled a Commonwealth, but is rather a Confederacy of Seven Sovereign Provinces united together for their common and mutual defence, without any dependence one upon the other. But to discover the nature of their Government from the first springs and motions, it must be taken into yet smaller pieces, by which it will appear, that each of these provinces is likewise composed of many little States or Cities, which have several Marks of Sovereign Power within themselves...

Hierin verschilde de Republiek ook met landen als Engeland en Frankrijk waar het centrale gezag, belichaamd door de vroegmoderne vorst, vooral ook ten gunste van de oorlogsschatkist op allerlei manieren zijn greep en toezicht op de lagere overheden probeerde te vergroten. De stedelijke autonomie ten opzichte van het centrale overheid was in deze landen dan ook een stuk kleiner dan in de Republiek (Prak 2009: 80-81).

Deze grote mate van decentralisatie en lokale autonomie gold ook het niveau waarop publieke voorzieningen werden geïnitieerd en gerealiseerd. Niet de centrale staat, *in casu* de Republiek, maar steden en dorpen waren de eenheden die collectieve diensten

en voorzieningen leverden. Bovendien lag het initiatief hiervoor niet alleen bij de lokale overheid. Zeker tot circa 1800 was zij binnen de stadsmuren slechts een van de spelers die hiervoor verantwoordelijkheid droeg. Op het platteland waren de zogenaamde meenten actief. In de steden, die in het vervolg van dit hoofdstuk centraal zullen staan, deelde het stadsbestuur deze verantwoordelijkheid met corporaties als gilden, broederschappen, schutterijen en buurtorganisaties, kerkelijke gemeenschappen en individuele burgers. Deze stedelijke instellingen speelden een belangrijke rol in het verschaffen van voorzieningen als sociale zorg en onderwijs, de instandhouding van publieke werken en infrastructuur en de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Samen met het stadsbestuur vormden zij een soort netwerk van instituties waarbinnen burgers actief waren bij het leveren van collectieve voorzieningen.

Veel vormen van vroegmoderne burgerparticipatie vonden plaats binnen en vanuit deze instituties. Vaak waren ze van onderaf opgericht, door de stedelingen zelf dus, als reactie op een collectief probleem. Daarnaast hadden ze een eigen bestuur, konden ze zelf regels opstellen en hun leden aanspreken op de naleving ervan (De Moor 2012: 190-195). Verschillende van deze vroegmoderne instituties kenden een lange traditie, die teruggaat tot de late middeleeuwen. Een voorbeeld zijn beroepsorganisaties als de ambachtsgilden. Mensen die werkzaam waren in hetzelfde vak verenigden zich, maakten afspraken over kwaliteitseisen en prijzen van producten en hielden toezicht op de naleving daarvan. Daarnaast fungeerden gilden vaak als een soort verzekeringsinstelling waarop gildeleden in mindere tijden konden terugvallen. Bovendien vervulden zij naast hun economische functies vaak ook nog allerlei publieke taken (De Moor 2012: 188).

In de zeventiende en achttiende eeuw maakten de meeste mensen deel uit van een of meerdere collectieve verbanden die in de stad aanwezig waren. Dit kon bijvoorbeeld de buurt zijn waar men woonde en die vaak weer onderdeel was van een grotere wijk, het gilde waarbinnen men werkzaam was, de broederschap of schutterij waar men lid van was, de kerkelijke gemeente waarbij men was aangesloten of de gemeenschap van burgers. Officieel vormden die laatste groep overigens maar een deel van de stedelijke bevolking. In een stad als Amsterdam bijvoorbeeld genoot in de zeventiende eeuw ongeveer een derde van de inwoners burgerrecht. Het waren echter niet alleen formele burgers, stedelingen dus die over het burgerschap beschikten, die actief waren. Ook personen die volgens contemporaine begrippen geen 'burger' maar slechts 'inwoner' waren, konden als individu of in groepsverband betrokken zijn bij de levering van collectieve voorzieningen en diensten. Ook hun activiteiten zullen daarom in de rest van dit hoofdstuk over vroegmoderne burgerparticipatie worden meegenomen.

8.3 Organisatievormen

Tussen 2014 en de zeventiende-eeuwse Republiek liggen drie, vier eeuwen waarin de nodige veranderingen hebben plaatsgevonden. De leefwereld van een willekeurige zeventiende-eeuwse burger, zijn waarden, denkbeelden en de materiële leefomstandigheden, verschillen enorm van zijn plaatsgenoot nu. Aan de andere kant had ook hij te

maken met problemen en risico's in zijn directe woonomgeving of in het groter geheel van de stad, variërend van loszittende straatstenen en kapotte straatverlichting tot arbeidsongeschiktheid en criminaliteit.

Het ontbreken van een door de overheid, al dan niet in samenspel met de markt, vormgegeven stelsel van publieke voorzieningen betekent uiteraard niet dat mensen in het verleden de chaos en wanorde in hun directe woonomgeving maar gewoon lijdzaam accepteerden en honderden jaren hebben afgewacht totdat de overheid maatregelen gingen nemen. Veel vormen van vroegmoderne burgerparticipatie, in ieder geval die waar we het meeste zicht op hebben, vonden plaats vanuit georganiseerd verband, zoals gilden, buurten en kerkelijke gemeenschappen. Het waren vaak eeuwenoude instituties, die tegelijkertijd een grote mate van flexibiliteit vertoonden. Zij wisten zich telkens weer aan te passen aan de veranderde omstandigheden en de behoeften van hun leden. Bovendien garandeerden dergelijke verbanden belangrijke basisvoorwaarden voor collectieve actie, zoals onderling vertrouwen en gedeelde belangen (De Moor 2012). Hierna bespreken we een aantal van deze corporaties en hun activiteiten. Binnen en buiten deze formele verbanden opereerden overigens weer kleinere clubjes en informele groepen die ook op verschillende terreinen actief waren (Van Dixhoorn 2011). Aangezien hier echter nog weinig studie naar verricht is, zullen zij grotendeels buiten beschouwing blijven.

Buurten en wijken

De buurt vormde een belangrijk verband waarbinnen publieke taken werden uitgevoerd. Over het algemeen waren buurten of gebuurten niet groot. Meestal bestonden zij een of twee straten met de aanliggende stegen, in totaal enkele tientallen tot honderd huishoudens (Dorren 2001: 73; Walle 2005: 61-64). Een stad als Leiden bijvoorbeeld telde in 1641 165 gebuurten op een bevolkingsaantal van bijna 50.000 (Walle 2005: 63). Haarlem had er in het midden van de zeventiende eeuw 89 (inwoneraantal: 38.000). In principe was iedereen die binnen de geografische grenzen van de buurt woonde lid.

Buurtbewoners kozen hun eigen bestuur, bestaand uit een deken (voorzitter) en vindere (leden). Daarnaast had elk gebuurte een eigen reglement waarin de rechten en plichten van de buurtbewoners waren vastgelegd. Op gezette tijden kwamen bewoners en het bestuur bijeen om te vergaderen over kwesties die speelden in de buurt. Vaak hadden dergelijke vergaderingen een feestelijk karakter en werden zij gecombineerd met een buurtfeest of banket. Elke buurt beschikte over eigen financiële middelen, afkomstig van de bijdrages van de buurtbewoners. Deze waren bij verschillende gelegenheden verplicht om een bedrag te storten. Zo moest elke nieuwe bewoner, zowel kopers als huurders, een contributie betalen die ten goede kwam aan de buurtkas. Ook bij gelegenheden als een huwelijk, een erfenis of een onroerendgoedtransactie kon een bedrag worden gevraagd. In een van de Haarlemse buurten moest zelfs in het geval van buitenechtelijke zwangerschap een bijdrage worden betaald aan de buurtkas. Het belang van de buurteer lag hier wellicht aan ten grondslag (Dorren 1998: 65; Dorren 2001: 73-78; Walle 2005).

Op buurtniveau werden verschillende activiteiten ondernomen. Dit blijkt onder meer uit de ordonnanties en keuren die zijn overgeleverd waarin de plichten en taken werden beschreven die buurtbewoners ten opzichte van elkaar hadden te vervullen. Daarnaast vond er de nodige informele burenhulp plaats. Meer in het algemeen vormde de buurt een belangrijk sociaal netwerk. In sommige kasboeken van buurten worden kosten voor giften en uitkeringen aan arme buurtbewoners verantwoord. In een stad als Leiden speelden buurtorganisaties bovendien een belangrijke rol in de armenzorg (Walle 2005: 86-89). Een specifieke vorm van sociale bijstand was de verplichte aanwezigheid bij de begrafenis van een buurtbewoner. De directe burens van een overledene dienden bovendien zorg te dragen voor het opbaren en het dragen van de dode naar de begraafplaats. Soms werd vanuit de buurtkas ook bijgedragen aan de begrafenis kosten (Walle 2005: 89-95).

Daarnaast speelden buurten een rol bij de bemiddeling van conflicten. In Haarlem bijvoorbeeld waren burens in geval van conflicten of geschillen verplicht deze eerst voor te leggen aan de buurtmeesters. Alleen wanneer het niet lukte om tot een oplossing te komen konden zij zich wenden tot de stedelijke rechtbank. Het was een maatregel die het stadsbestuur had ingevoerd om de stedelijke rechtspraak te ontlasten (Dorren 2001: 74).

Buurten maakten weer deel uit van een wijk, ook wel kwartier, bon of blok genoemd. Dit waren meer administratieve eenheden die voor verschillende steden al sinds de veertiende eeuw bekend zijn. Door de stedelijke overheid werden zij onder meer gebruikt als fiscale eenheden bij het innen van heffingen en belastingen. Daarnaast gold de wijk in verschillende steden als mobilisatie-eenheid bij brandbestrijding. Dit gebeurde onder leiding van de wijkmeesters die tevens verantwoordelijk waren voor de kwaliteit van het blusmaterieel. Deze brandblusmiddelen had de wijk op eigen kosten aangeschaft. In de meeste steden gold bovendien de verplichting voor iedere inwoner een brandemmer en/of ladder bij zijn huis te hebben staan (Dorren 1998: 21; Walle 2005: 15-18).

Naast de coördinatie van de brandbestrijding dienden de bon- of wijkmeesters toezicht te houden op het onderhoud van de grachtwallen en de bestrating in hun wijk. In de winter kwam hier de extra taak bij van het ijsvrij houden van de grachten. Elk huishouden was verplicht om aan dit ijsbijten bij te dragen. Ijsbijten was overigens geen plezierige en ongevaarlijke bezigheid: in januari 1689 kreeg het stadsbestuur van Den Bosch een melding van de coördinatoren van deze bezigheid waarin gesproken wordt van 'het peryckel van verdrincken der meenigte Borgers gisteren in het ijsbijten wegens de swackheijt van het eijs' (Vos 2007: 98).

Buurten genoten over het algemeen een grote mate van autonomie. Ze mochten zelf hun bestuurders kiezen, beheerden een eigen kas en stelden hun eigen reglementen op. Het stadsbestuur mengde zich nauwelijks in deze zaken. Natuurlijk waren er de nodige contacten tussen de stedelijke bestuurders en de buurt- en wijkmeesters. Wanneer burens bijvoorbeeld weigerden om hun bijdrage aan de buurtkas te voldoen riepen deken en vinders het stadsbestuur in om alsnog betaling af te dwingen (Dorren 1998: 28).

Ook dienden zij soms verzoekschriften in voor bepaalde maatregelen. In Haarlem bijvoorbeeld diende in 1696 een aantal burenen een verzoekschrift in bij het stadsbestuur. Aanleiding was een brand in een kuiperij in hun buurt. Met het rekest wilden zij voorkomen dat het bedrijfspand opnieuw zou worden opgebouwd. Het stadsbestuur gaf hen gelijk en verbood de herbouw van de kuiperij op dezelfde locatie (Prak 2009: 72).

Aan de andere kant fungeerden met name ook de wijken voor de stedelijke overheid als administratieve en organisatie-eenheid voor het uitvoeren van publieke taken. Hierboven werd al de rol van wijken genoemd bij zaken als brandbestrijding en het ijsbijten. Daarnaast schakelde het stadsbestuur de buurten steeds vaker in voor controlerende taken. Burenen kenden elkaar en de sociale controle was groot. Zo kregen de Haarlemse buurtbestuurders de opdracht om de aanwezigheid van arme vreemdelingen te melden bij het stadsbestuur (Dorren 1998: 73-75). In Deventer werden aan het einde van de zestiende eeuw buurtbewoners opgeroepen eventueel misbruik van uitkeringen in het geheim te rapporteren aan de stedelijke armmeesters (Boele 2013). Of dat ook gebeurde is natuurlijk een tweede.

Gilden

Een andere belangrijke instelling in de stedelijke samenleving vormden de al genoemde gilden, die in de zeventiende eeuw een ware herleving doormaakten. Gilden waren beroepsverenigingen waar een substantieel deel van de stedelijke beroepsbevolking, zowel geschoolde meesters als hun leerlingen, bij aangesloten was (Bos 1998: 23). Een van belangrijkste taken van gilden was het vaststellen van regels en voorwaarden voor het uitoefenen van bepaalde beroepsactiviteiten. Als zodanig fungeerden zij als een soort vroegmoderne Voedsel- en Warenautoriteit (Slokker 2010: 136). Door hun regelgeving en toezicht garandeerden zij de kwaliteit van producten. Sjoemelpraktijken werden streng bestraft.

Daarnaast verrichtten gilden functies die strikt gezien buiten hun economische rol vielen. In Utrecht hadden zij lange tijd een rol bij de stadsverdediging, een taak die later werd overgenomen door de schutterij. Sommige gilden droegen bij aan de brandbestrijding. Vooral echter vormden gilden een belangrijk sociaal vangnet voor hun leden. Evenals buurtbewoners waren gildeleden verplicht om aanwezig te zijn bij de begrafenis van overleden gildebroeders. Vaak droegen zij de baar van het sterfhuis naar de kerk en begraafplaats. Soms droegen zij ook bij aan de kosten voor een waardige begrafenisceremonie. Daarnaast sprong het gilde bij in tijden van teruglopende inkomsten. In geval van ziekte, arbeidsongeschiktheid of overlijden konden gildeleden of hun familie een beroep doen op de onderlinge hulp vanuit het gilde. Deze hulp werd betaald uit de onderstandkas van het gilde, waaraan ieder lid verplicht moest bijdragen (Bos 1998; Slokker 2010).

Een bijzonder initiatief in dit kader is de oprichting van onderlinge hulpfondsen. Het aantal van deze zogenaamde gilden- en knechtsbossen nam in de zeventiende eeuw sterk toe (Bos 1998: 330). Het waren een soort beroepsgebonden verzekeringen, gesticht

op initiatief van de leden van het betreffende gilde. Daarmee verzekerden zij zich tegen de gevolgen van risico's als ziekte, arbeidsongeschiktheid en invaliditeit, overlijden of weduwschap (vergelijkbaar dus met de broodfondsen waar sommige hedendaagse zzp'ers lid van zijn). Ieder gildelid droeg gedurende zijn werkzame leven wekelijks of jaarlijks een premie af. Door middel van dergelijke constructies konden leden zich verzekeren van een minimuminkomen in slechte tijden en daarmee ook standsverlies voorkomen. Ook familieleden waren vaak meeverzekerd. Dit maakte dat in sommige steden 40 tot 50% van de bevolking onder een dergelijk fonds verzekerd was (Van Leeuwen 2011: 3, 19). Verder vonden uitkeringen plaats aan leden op leeftijd die wegens ziekte niet meer in staat waren om te werken (een soort pensioen dus). Ook tijdelijke of langdurige arbeidsongeschiktheid was een uitkeringsgrond, evenals overlijden, waarbij de begrafeniskosten werden vergoed.

Deze verzekeringsvormen ontstonden zowel binnen als buiten het verband van de gilde. In Leiden bijvoorbeeld richtten zeventiende-eeuwse textielarbeiders die niet tot een gilde behoorden eveneens een fonds op (Bos 1998: 20). Ook knechten die niet zelfstandig werkzaam waren, verenigden zich en stichtten hun eigen 'armenbus'. Daarnaast waren er algemene fondsen actief die niet specifiek aan een bepaalde beroepsgroep verbonden waren of die juist alleen toegankelijk waren voor migranten of voor mensen met dezelfde religie (Van Leeuwen 2011: 7).

Stedelijke bestuurders stonden over het algemeen welwillend tegenover dergelijke initiatieven (Bos 1998: 331-332). Ze betekenden immers een welkome ontlasting van de stedelijke armenkas. Stadsbestuurders steunden dan ook de gildebesturen wanneer deze deelname aan het fonds verplicht stelden (Van Leeuwen 2011: 15). Verder leverden zij een financiële bijdrage aan de gildepot door het toekennen van bepaalde rechten en privileges van waaruit inkomsten verkregen konden worden. Zo kregen sommige gilden het recht om heffingen of belastingen te innen op producten of het gebruik van zaken en diensten (Van Leeuwen 2011: 17-18). Ook gaf het stadsbestuur vaak toestemming om bij een krappe kas uitkeringen te verlagen of juist om een extra contributie van de leden te vragen (Bos 1998: 332-333).

Toen de gilden rond 1800 als gevolg van de Bataafse Revolutie werden afgeschaft was er dan ook het nodige protest. Bij de opheffing van de Utrechtse gilden in 1798 werd onder andere als tegenargument naar voren geschoven dat met het wegvallen van deze organisaties de stedelijke armenkas te maken zou krijgen met de toestroom van een groot aantal armen. Het Amsterdamse stadsbestuur stuurde een afgevaardigde naar Den Haag met een pleidooi voor het behoud van de gilden. Daarin werd gewezen op de grote betekenis van deze verbanden voor de armenzorg in de stad (Van Leeuwen 2011: 3). Hun argumenten waren echter tevergeefs.

Schutterijen en nachtwacht

Iedere inwoner van de stad die beschikte over het burgerschap was verplicht zich op een of andere manier in te zetten voor de stadsverdediging (Knevel 1994: 200). Zo moesten

in verschillende steden nieuwe burgers een geweer laten zien. Het bewees dat zij in staat waren om de stad te verdedigen tegen gevaar van buitenaf. In zeventiende-eeuwse garnizoenssteden als Den Bosch speelden de stedelijke schutterijen bovendien een rol in de landsverdediging. Zo werden bijvoorbeeld de schutters in Den Bosch in 1672 opgeroepen om verdedigingswerken te bouwen die de legers van Lodewijk XIV moesten tegenhouden (Vos 2007: 96).

Naast de verdediging tegen het gevaar van buiten moest de openbare orde binnen de stadsmuren gehandhaafd worden. Van oudsher vormde dit een van de belangrijkste verantwoordelijkheden van de stedelijke overheid. De schout of baljuw, als vertegenwoordigers van het landsheerlijk gezag, stonden hen daarin bij. Samen met de schepenen vormden zij de schepenenbank, de stedelijke rechtbank, waar burgers zaken aanhangig konden maken. In de zeventiende eeuw hadden verschillende steden bovendien functionarissen in dienst die fungeerden als een soort politie. Voor hun werkzaamheden werden zij betaald vanuit de stadskas (Knevel 1994: 222-226).

Dit was bijvoorbeeld het geval in Amsterdam. Aan het hoofd van de stedelijke politie stond de schout die bijstand kreeg van twee tot vijf substituut-schouten. Onder hen stonden weer de zogenaamde rakkers, 31 in totaal. Op een inwoneraantal dat in het midden van de zeventiende eeuw tegen de 200.000 liep was dit absoluut ontoereikend. Inzet van individuele burgers en corporaties was dan ook noodzakelijk. Dit gebeurde op verschillende niveaus. Eerder kwam de rol van buurtbewoners en wijkmeesters bij de handhaving van de openbare orde al ter sprake. Vanaf het einde van de zestiende eeuw namen daarnaast de schutterijen een steeds belangrijker plaats in. Verschillende steden waren onderverdeeld in zogenaamde schutterswijken. Elke wijk leverde een aantal leden voor de schutterij. Een voorwaarde voor lidmaatschap was, naast een onbesproken levenswijze, een zekere mate van welstand. Elke schutter moest namelijk zijn eigen wapenuitrusting bekostigen (Knevel 1994: 200).

Een van de taken van de schutters was het lopen van de nachtwacht, gemiddeld een tot twee keer per maand. Interessant overigens was de circulatie van zogenaamde 'wachtpraatjes' onder de schutters. Dit waren pamfletten, waarin schutters discussieerden over politieke ontwikkelingen. Tijdens het waken en wachtlopen kon immers het nodige worden bepraat (Knevel 1994: 221-222). Heel prettig waren deze nachtdiensten overigens niet. Zeker in de wintermaanden waren het lange diensten waarbij het in de onverwarmde wachthokken niet erg aangenaam zal zijn geweest. Verschillende schutters besloten dan ook hun verplichting af te kopen. Betaalde wakers, de zogenaamde ratelwachten, namen hun plaats in. In Amsterdam vormden zij aan het einde van de zeventiende eeuw zelfs een meerderheid ten opzichte van de onbetaalde schutterijleden (Knevel 1994: 226-232; Van der Burg 2009: 225-227).

8.4 De spelers

Wie waren er in de zeventiende eeuw actief in verbanden als buurten, gilden en schutterijen? Is er iets bekend over hun sociale achtergrond of hun motivatie? En kunnen we iets zeggen over hun aandeel in de stedelijke bevolking?

Een willekeurige zeventiende-eeuwse stedeling maakte, afhankelijk van factoren als afkomst, scholingsniveau en mate van welstand, deel uit van verschillende verbanden en groepen. In principe behoorde iedereen tot een van de kleinste geografische eenheden van de stad, namelijk de buurt. Daarbinnen had men zijn plichten te vervullen. Een deel van de stedelingen combineerde lidmaatschappen van verschillende corporaties, zoals het gilde en de schutterij, en participeerden daar in de uitvoering van publieke taken. Overigens werden ook buiten deze organisaties en verbanden de nodige initiatieven ontwikkeld. Eerder kwamen al de verzekeringsfondsen ter sprake die ook buiten de gilden werden opgericht. Een ander voorbeeld zijn religieuze groepen, die niet tot de geprivilegieerde gereformeerde kerk behoorden maar wel werden getolereerd, die hun eigen armenzorginstellingen oprichtten. Ook rijke families waren op dit gebied actief en gaven opdracht voor het stichten van hofjes en andere liefdadigheidsinstellingen (Looijensteijn 2012: 205-212).

De laatste tijd is er onder historici weer meer aandacht voor de stedelijke midden-groepen, de groep tussen enerzijds de kleine regentenelite en het patriciaat en anderzijds het 'grauw', het gewone volk. We praten hier over zo'n 20%-30% van de stedelijke bevolking (Prak 2002: 155). Het waren de kooplieden en geschoolde ambachtslieden, kleine zelfstandigen, maar ook schoolmeesters en stedelijke ambtenaren. Vooral ook de corporaties waarbinnen deze lieden participeerden, krijgen daarbij bijzondere aandacht. Die fungeerden als een soort grondstructuur waarbinnen stedelingen in meer of mindere mate actief waren. Lidmaatschap van sommige instituties en het participeren in bepaalde activiteiten waren voorbehouden aan burgers. Dit gold in ieder geval voor de gilden en de schutterijen. Overigens werd dit criterium niet altijd even strikt gehanteerd. In Leiden bijvoorbeeld was in tijden van oorlog iedere volwassen man, dus ook de niet-burgers, verplicht om bij te dragen aan de nachtwacht (Prak 2009: 68).

Het politieke ambt was over het algemeen voorbehouden aan een kleine elite van burgers: de regenten. Een goede afkomst, de juiste connecties en reputatie waren noodzakelijk om voor een bestuursambt in aanmerking te komen, evenals een zekere mate van welstand. Bovendien gold in de meeste Noord-Nederlandse steden lidmaatschap van de gereformeerde kerk als vereiste (Van Dixhoorn 2005: 20).

Verder was lidmaatschap van corporatieve organisaties vaak voorbehouden aan mannen. In uitzonderlijke gevallen konden ook vrouwen voor kortere of langere tijd lid worden van een gilde. Dit was bijvoorbeeld het geval na het overlijden van een echtgenoot. Burgerschap was eveneens een exclusiviteit, te verkrijgen via vererving of koop, waarbij in sommige steden ook aanvullende criteria werden gesteld zoals het lidmaatschap van

de gereformeerde kerk. Armen konden sowieso de kosten die verbonden waren aan het verkrijgen van het burgerschap niet betalen (Van Dixhoorn 2005: 20).

In principe was iedere burger verplicht lid van de schutterij. In de praktijk was het echter slechts een klein deel van de volwassen mannen die de diensten uitvoerden (Knevel 1997: 47). Voor Leiden gold in 1650 dat slechts 12,5% van de volwassen mannen actief was in de schutterij (Van Meeteren 2006: 108). Voor Den Bosch lag dit percentage hoger, namelijk rond de 20% (Vos 2007: 92). Deels kwam dit omdat men het dragen van de wapens wilde reserveren voor de 'eerlijke' en 'gekwalficeerde' personen en niet wilde overlaten aan 'paupers' (Knevel 1994: 203-206). De plichten die aan lidmaatschap van een corporatie of instelling waren verbonden, werden echter ook niet altijd op prijs gesteld. Dit gold bijvoorbeeld voor het nachtelijk wachtlopen, een verplichting die schutters een of twee keer per maand hadden te vervullen. Verschillende reglementen bevatten boetebepalingen voor het eerder verlaten van de dienst, niet komen opdagen of te laat komen (Knevel 1997: 47). Men kon echter ook vrijstelling aanvragen. Die werd bijvoorbeeld verleend om gezondheidsredenen of vanwege ouderdom. Doopsgezinden kochten vaak een vrijstelling, omdat zij uit geloofsovertuiging geen wapens wensten te hanteren. Ook op grond van een beroep of het bekleden van een bepaalde functie kon aanspraak worden gemaakt op vrijstelling. Dit gold bijvoorbeeld voor stadsbestuurders, secretarissen en pensionarissen, predikanten, ouderlingen en de weduwen van deze ambtsdragers (Knevel 1994: 194-200).

Welk aandeel van de zeventiende-eeuwse stedelijke bevolking precies verbonden was aan een of meerdere corporaties is lastig te zeggen. Systematisch onderzoek ontbreekt. Bovendien varieerde dit aantal per stad. In het midden van de zeventiende eeuw bijvoorbeeld was in Utrecht 57% van de mannelijke beroepsbevolking aangesloten bij een gilde. Voor Amsterdam lag dit percentage zelfs op 70%, terwijl Den Bosch bleef steken op 25 % (Slokker 2010: 55-56). Prak stelt dat een kwart tot een derde van de huishoudens in de zeventiende-eeuwse steden was aangesloten bij een gilde (Prak 2009: 66). Bovendien was niet ieder gildelid natuurlijk in dezelfde mate of wijze actief.

8.5 De rol van de lokale overheid

40% van de bevolking in de Republiek leefde in een stad, een percentage dat in vergelijking met omliggende landen uitzonderlijk hoog was. In de provincie Holland was dit zelfs 60%. Vanwege de grote mate van autonomie die de steden genoten waren de centra waar beslissingen werden genomen voor de meeste stedelingen geografisch gezien dus nooit ver weg (Van Nierop 1997: 272). En hoewel de regenten in de politieke besluitvorming een dominante positie innamen, had ook de gewone burgerij een stem en was zij daar soms actief bij betrokken (Prak 2009: 61).

Deze betrokkenheid kon op verschillende manieren plaatsvinden, variërend van het indienen van petitie en rekwisten tot soms minder vreedzame activiteiten, zoals gewapende protestacties. Verschillende steden in de Republiek hadden van tijd tot tijd

te maken met interne sociale en politieke onlusten. Onvrede over belastingen of vermoedens van corruptie lagen hieraan vaak ten grondslag. Hoewel oproeren en rellen dus voorkwamen, werden wensen en verzoeken meestal toch op een vreedzame manier voorgelegd aan het stadsbestuur. Dit gebeurde zowel door individuele stedelingen als door verbanden als gilden, buurten of liefdadigheidsinstellingen. Veel wetten en keuren die het stadsbestuur uitvaardigde, kwamen tot stand op initiatief van stedelijke corporaties. Voor Amsterdam bijvoorbeeld geldt dat 40% van de wetten van het stadsbestuur plaatsvond op basis van petitie van de betreffende groepen. Daarbij werd de tekst van ingediende rekwesten soms letterlijk overgenomen (Prak 2006: 104).

Daarnaast onderhielden stedelijke bestuurders en de vertegenwoordigers van de verschillende verbanden en organisaties contacten, zeker ook over de instandhouding van publieke voorzieningen. Het historisch onderzoek naar publieke diensten in de stad heeft zich lange tijd geconcentreerd op de geleidelijke toename van de rol van de stedelijke overheid (Van der Heijden 2010: 272). Door de eeuwen heen vond er een ontwikkeling plaats van private initiatieven door burgers en stedelingen naar een grotere inmenging en overname door de overheid, resulterend in de uiteindelijke verzorgingsstaat. Dergelijke trends van privaat naar publiek weerspiegelen zich in zaken als de toename van het aantal stedelijke functionarissen (professionalisering/bureaucratisering) en een groeiende interventie in de regelgeving omtrent de uitvoering van publieke diensten.

Zeer duidelijk is dit te zien bij de gebuurten en wijken. In steden als Haarlem, Utrecht en Leiden gingen stadsbesturen zeker vanaf het midden van de zeventiende eeuw zich in toenemende mate mengen in de gang van zaken in buurten. Die verloren daarmee een groot deel van hun onafhankelijkheid (Dorren 2001: 83-88; Walle 2005). Niet dat de stedelijke overheid actief taken ging overnemen die voorheen door de buurtbewoners werden uitgevoerd. Veel meer dan voorheen maakte zij echter gebruik van de bestaande organisatiestructuren om bepaalde maatregelen door te voeren. Buurtmeesters en buurtbewoners bijvoorbeeld werden opgeroepen om toezicht te houden op de aanwezigheid van illegale vreemdelingen in de wijk en verplicht deze aan te geven bij het stadsbestuur. Aan de andere kant is te zien hoe buurtbesturen zich tot het stadsbestuur wendden met het verzoek om bepaalde maatregelen te nemen, bijvoorbeeld wat betreft verkeerssituaties, vervuiling, een slechte wegkwaliteit of overlast van bedrijven in de buurt (Dorren 2001: 88-89).

Deels had deze toename te maken met de zelfperceptie van stedelijke bestuurders. Die zagen voor zichzelf op steeds meer terreinen een actieve rol weggelegd in de bevordering van het publieke belang. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de introducties tot keuren en ordonnanties waarin zij zich presenteren als zorgdragers voor het welzijn van de stedelijke gemeenschap. Ook de afnemende bereidheid van burgers om zelf voor bepaalde diensten zorg te dragen, speelde echter een rol. We noemden al het voorbeeld van de Amsterdamse schutters die er steeds vaker voor kozen om hun plichten af te kopen. Betaalde wachters namen hun plaats over.

Tegelijkertijd was dit geen onvermijdelijke lineaire ontwikkeling en is er door de tijd de nodige variatie te zien. Diensten en voorzieningen die door burgers geregeld werden, konden inderdaad te maken krijgen met toenemende overheidsinmenging. Om verschillende redenen kon deze echter ook weer worden teruggedraaid (Van Nederveen Meerkerk en Vermeesch 2009). Dit is terug te zien in de organisatie van de sociale zorg. In Leiden bijvoorbeeld voerde het stadsbestuur aan het einde van de zestiende eeuw een aantal hervormingen door in de organisatie en financiering van de stedelijke armenzorg. Zo werd er een gemeenschappelijk armenfonds opgericht. De verschillende instellingen in de stad waren verplicht om hun inkomsten voortaan in deze centrale kas te storten, waarop het geld weer verdeeld werd door het stadsbestuur. Daarnaast werd er een soort databank opgezet, waarin alle personen die in aanmerking kwamen voor hulp en bijstand werden geregistreerd. Op deze manier wilde het stadsbestuur zijn greep op de private instellingen vergroten. Na verloop van tijd werden sommige van deze 'centraliseringsmaatregelen' echter ook weer teruggedraaid. In de steden ontbrak het vaak aan een fiscale structuur die ook in tijden van economische recessie voldoende inkomsten opbracht om voorzieningen te bekostigen en te controleren (Van Nederveen Meerkerk en Vermeesch 2009: 143, 154). Giften en initiatieven van particuliere burgers, kerken en gilden bleven noodzakelijk. In plaats van een lineaire ontwikkeling lijkt dan ook veel eerder sprake te zijn van een golfbeweging, waarbij van tijd tot tijd een verschuiving plaats vond van verantwoordelijkheden van organisaties en individuen naar stadsbestuur en vice versa.

8.6 Vrijwilligheid en plicht

De vroegmoderne stad was een corporatieve samenleving (Prak 1999: 23). Dit gold voor zowel het collectief van de stad zelf (inwoners en stadsbestuur) als de formele en informele groepen en verbanden waaruit hij was samengesteld. Deel uitmaken van dergelijke corporaties en verbanden bracht rechten en plichten met zich mee. Leden konden bijvoorbeeld aanspraak maken op sociale voorzieningen, onderlinge hulp en rechtsbescherming. Bovendien bracht lidmaatschap van sommige organisaties het recht met zich mee om bepaalde activiteiten te ontplooiën. Zo was het uitoefenen van verschillende ambachten alleen weggelegd voor mensen die waren aangesloten bij het betreffende gilde. Ook het burgerschap bracht rechten met zich mee. Zo kon iemand die het burgerrecht genoot aanspraak maken op extra sociale voorzieningen. Bovendien was hij vrijgesteld van tolbetalingen en had hij het juridische voorrecht altijd eerst in zijn eigen stad berecht te kunnen worden (Van Dixhoorn 2005: 24).

Tegelijk was participatie een burgerplicht, of, algemener uitgedrukt: een corporatieve plicht. Omdat men deel uitmaakte van een bepaald verband, of dit nu de buurt was, een arbeidsvereniging als het gilde of het collectief van burgers, had men bepaalde taken te vervullen ten opzichte van dat collectief. Een nieuwe burger moest bijvoorbeeld in de burgerreed beloven zich in te zetten voor het welzijn en de vrijheid van de stad. Daarom was hij ook verplicht zich binnen de stadsmuren te vestigen: 'vuur en rook [te] doen, tocht en wacht [te] doen' (Frijthoff en Spies 1999: 183). Alleen dan kon immers op hem

een beroep worden gedaan mocht dit nodig zijn. We wezen er al op dat in sommige steden elke nieuwe burger een geweer moest laten zien. Soms moest hij een brandemmer schenken aan de stad. Het waren tekenen dat hij in staat was bij te dragen aan de bescherming van het collectief en zo aan zijn plichten op dit gebied kon voldoen (Prak 2009: 64).

Op het veronachtzamen van deze plichten stonden sancties, meestal in de vorm van boetes. Wel boden verschillende corporaties de mogelijkheid om bepaalde plichten vooraf af te kopen. Dit gold bijvoorbeeld voor het nachtelijk wachtlopen. Een andere vorm van afkopen was het betalen van een boete. Wie als buurtbewoner bijvoorbeeld niet aan zijn begrafenisverplichtingen voldeed, moest een vooraf vastgesteld bedrag storten in de buurtkas. Het weigeren van een functie binnen het stadsbestuur had hogere boetes tot gevolg, zoals bijvoorbeeld in Zwolle (Prak 2009: 70; De Moor 2010). Weigering van bepaalde taken en plichten kon dus worden gesanctioneerd. Dit kon gebeuren door de stedelijke overheid, maar ook organisaties had deze bevoegdheid.

Dit verplichte karakter van sommige vroegmoderne vormen van burgerparticipatie lijkt te contrasteren met de activiteiten die in andere hoofdstukken van deze studie aan de orde komen. Natuurlijk is de grens tussen vrijwilligheid en plicht ook nu niet altijd even duidelijk te trekken en vindt er nu ook het nodige 'geleide vrijwilligerswerk' plaats (Dekker et al. 2007: 81-82). Daarnaast verplicht een overheid die zich op verschillende terreinen terugtrekt burgers in zekere zin indirect eveneens zelf verantwoordelijkheden over te nemen. Tegelijk worden veel vormen van hedendaagse burgerparticipatie gepresenteerd als iets waarvoor de burger vrijwillig kiest. Mensen zijn vrij om te bepalen of zij zich aansluiten bij de buurtvereniging, zich aanmelden voor een initiatief als Burgernet of hun stem uitbrengen bij verkiezingen. Burgers die besluiten om een zwembad over te nemen of zich als buurtbemiddelaar in te zetten voor de wijk worden hiertoe niet verplicht. Dit alles correspondeert met de notie van vrije en autonome burgers, los van een verplichtende autoriteit of overheid.

In de vroegmoderne Nederlanden was het idee van corporatieve verplichtingen wijdverbreid. Tegelijk is het opvallend dat verschillende activiteiten juist wel als 'vrijwilligerswerk' werden gepropageerd. Sommige ambten en functies werden dan ook 'geframed' in termen van gemeenschapszin en vrijwillige betrokkenheid bij het stedelijk welzijn. Dit was onderdeel van een burgerschapsideologie die in de vroegmoderne steden tot ontwikkeling kwam. Centraal daarin stond het idee van de vrije, autonome stad die tot bloei komt door de vrijwillige inzet van haar inwoners en hun wens zich in te zetten voor het algemeen welzijn (Frijhoff en Spies 1999: 177-179 en 182-184).

Deze vroegmoderne notie van vrijwilligheid gold dan ook vooral als tegenpool van 'betaalde arbeid'. Ze correspondeerde in die zin met het klassieke ideaal van het republikeinse burgerschap. Voor het uitvoeren van bestuursfuncties, zoals die van burgemeester of vroedschapslid, kreeg men dan ook geen financiële vergoeding. Hetzelfde geldt voor de bestuurders van de stedelijke gasthuizen en armenzorginstellingen.

Tegelijk was er aan de uitvoering van dergelijke ambten het nodige prestige verbonden, evenals natuurlijk de mogelijkheid om invloed uit te oefenen.

Het waren niet alleen burgers, dus mensen met burgerrechten, die betrokken waren bij de uitvoering van publieke diensten. Ook andere inwoners waren betrokken bij zaken als armenzorg, burenhulp en brandbestrijding en hadden de plicht om bij te dragen. Deze plicht was gebaseerd op een sterke gemeenschapsideologie, waarbij het deel uitmaken van een bepaalde groep (bijvoorbeeld een buurt of een kerkelijke gemeente) verplichtingen met zich meebracht ten opzichte van andere leden van deze groep. Mensen werden ook met verwijzingen naar dit collectief aangesproken op de verantwoordelijkheden voor elkaar. Met name op het gebied van armenzorg en liefdadigheid komt dit duidelijk naar voren. Enerzijds had men een grote verantwoordelijkheid om door verstandig en spaarzaam te leven de eigen broek op te houden. Anderzijds werden potentiële wel-doeners gewezen op hun plicht om voor armen zorg te dragen, omdat zij immers 'leden' waren van hetzelfde lichaam (Boele 2013).

8.7 Discussie en conclusie

Valt er ten slotte iets te zeggen over de factoren die deze verantwoordelijkheid van vroegmoderne burgers voor publieke voorzieningen mogelijk dan wel noodzakelijk maakten? Met andere woorden, waarom gebeurde het zoals het gebeurde?

Het eerste in het oog springende punt is de grote zelfstandigheid en autonomie waarover steden in de Republiek beschikten. Beslissingen werden genomen op lokaal niveau en het bestuurscentrum was dan ook geografisch gezien nooit ver weg. Lokale gemeenschappen vormden tevens de eenheid waarbinnen de meeste publieke diensten werden georganiseerd, gefinancierd en gereguleerd. De centrale staat was in dit opzicht grotendeels afwezig. Daarnaast stond het iedere stad en elk dorp vrij eigen regels vast te stellen en voorzieningen op te richten. Op zichzelf is lokale autonomie natuurlijk geen garantie voor actieve burgers of de aanwezigheid van collectieve instituties als gilden, broederschappen en schutterijen. Ook in landen met een sterk centraal gezag, zoals het vroegmoderne Frankrijk en Engeland, waren dergelijke verbanden actief. Tegelijkertijd bood autonomie wel de flexibiliteit om in te spelen op lokale omstandigheden en verhoudingen. Steden vertoonden dan ook de nodige diversiteit in de verhoudingen tussen verschillende spelers, de mate van invloed van het stadsbestuur en de genomen maatregelen.

Een tweede factor die in de vroegmoderne Republiek een rol speelde, heeft betrekking op de omvang van diezelfde lokale overheid. Weliswaar zijn er vanaf de late middeleeuwen stedelijke functionarissen actief, die in dienst van de stad publieke taken uitvoerden. Zo hadden verschillende steden naast administratief personeel een stadsarts en een vroedvrouw in dienst. Ook docenten van de Latijnse school werden vaak uit de stadskas betaald. Hoewel in de loop van tijd het stedelijk ambtenarenapparaat geleidelijk uitbreidde, had de stad over het algemeen te weinig mensen in dienst om de uitvoering

van publieke taken geheel naar zich toe te trekken. Een tekort aan financiële middelen lag hieraan ten grondslag. De stadskas was vaak ontoereikend om structureel een adequaat ambtenarenapparaat in stand te houden. Inwoners regelden dan ook het nodige zelf, al dan niet in georganiseerd verband. Daarnaast werden overheidsfunctionarissen bijgestaan door individuele burgers of corporaties. Dit gold bijvoorbeeld voor de schutterij. In verschillende steden assisteerden schutters de schout bij de handhaving van de openbare orde. Het Amsterdamse stadsbestuur had een aantal professionele nachtwakers in dienst, die betaald werden voor hun werkzaamheden. Leden van de schutterij assisteerden in het waken en wachtlopen. Een dergelijke constructie is typerend voor de wijze waarop in de vroegmoderne Nederlanden publieke voorzieningen gerealiseerd werden. De grenzen tussen staat, markt en samenleving, tussen publieke en private initiatieven waren vloeiend en vaak niet duidelijk te trekken (zie ook Van der Heijden 2010: 276). Veel eerder was er sprake van lokale netwerken waarin stedelijke overheden, corporatieve verbanden, kerken en individuele stedelingen verantwoordelijk waren en bijdroegen aan de realisatie van voorzieningen als sociale zorg, onderwijs, brandbestrijding en veiligheid.

Een derde belangrijke factor was de aanwezigheid van een groot aantal corporatieve verbanden binnen de stadsmuren. Ze waren vaak opgericht om de individuele en gemeenschappelijke belangen van hun leden te waarborgen. Meer in het algemeen leverden deze lokale verbanden een belangrijk institutioneel kader voor collectieve actie. De Moor analyseert in een aantal recente studies de voorwaarden waaronder dergelijke collectieve instituties opereerden (De Moor 2010; De Moor 2012). Hun grote mate van autonomie bood de mogelijkheid eigen regels op te stellen en die indien nodig aan te passen aan veranderende omstandigheden. Een zekere mate van flexibiliteit dus. Bovendien konden ze hun leden tot actieve inzet verplichten. Wie in gebreke bleef werd daarop aangesproken door andere leden van het collectief. Indien nodig waren zij bevoegd om maatregelen te nemen en sancties uit te vaardigen. Daarmee kon *freeriding* worden tegengegaan. De sociale activiteiten die zij organiseerden moesten bovendien het onderlinge vertrouwen en de samenhang versterken. Bovendien was een zekere mate van sociale controle onontbeerlijk. Je moest er immers op aan kunnen dat je buurman of collega hetzelfde bijdroeg en eveneens zijn taken en plichten vervulde.

Aan dit laatste is gerelateerd de vraag naar de inclusiviteit van bepaalde voorzieningen. Lidmaatschap van verbanden was voorbehouden aan een bepaalde omliggende groep en daarmee ook de voorzieningen die aan deze verbanden verbonden waren. Gehuwde vrouwen konden bijvoorbeeld in de meeste steden geen lid worden van gilden. Wel waren ze vaak via hun echtgenoot verzekerd. Ook religieuze gronden konden reden voor uitsluiting zijn. In verschillende steden in Oost-Nederland waren katholieken van het burgerschap uitgesloten (Van Dixhoorn 2005: 24). Hetzelfde geldt voor migranten en vreemdelingen. Dit betekende natuurlijk niet dat binnen deze groepen geen eigen arrangementen en voorzieningen werden opgericht. Het voorzieningenniveau waarop een vroegmoderne stadsbewoner echter aanspraak kon maken werd sterk bepaald door het netwerk waarvan hij deel uitmaakte.

De Bataafse Revolutie van 1795 en de nieuwe grondwet van 1801 betekenden het einde van de grote autonomie die de steden en dorpen ten tijde van de Republiek genoten hadden. Aan het einde van de achttiende eeuw was er al volop gediscussieerd over de noodzaak tot centralisering. Voorstanders bekritiseerden het particularisme van de verschillende corporaties, hun gerichtheid op de eigen groep. Daartegenover werd het ideaal van de eenheidsstaat geplaatst die voor alle inwoners dezelfde rechten en plichten zou garanderen. Daarom moest de verantwoordelijkheid voor publieke diensten als onderwijs, medische zorg en publieke werken worden toebedeeld aan de staat. De nieuwe grondwet van 1801 die onder koning Lodewijk Napoleon werd ingevoerd, betekenen een drastische inperking van de stedelijke autonomie en een ontmanteling van gilden en schutterijen. Ze markeerde daarmee tevens het einde van een corporatieve samenleving waarbinnen burgers, groepen en bestuurders eeuwenlang gezamenlijk (een term die het bestaan van conflicten en spanningen overigens niet uitsluit) verantwoordelijkheid hadden gedragen voor de creatie en instandhouding van publieke voorzieningen (Prak 2009: 98-99; Van der Burg 2010: 239-241).

9 Buurtparticipatie in Japan

9.1 Waarom Japan?

Waar in het vorige hoofdstuk een uitstapje werd gemaakt naar een compleet andere tijd wordt in dit hoofdstuk gekozen voor een land ver weg: Japan. In vergelijking met de vroegmoderne tijd heeft burgerparticipatie, en met name datgene waarop we ons in dit hoofdstuk richten, namelijk buurtparticipatie in het hedendaagse Japan, nog steeds een enigszins verplichtend karakter. Dit betreft echter geen wettelijke plicht maar sociale druk, die sterk aanwezig is in een relatief conformistische samenleving zoals de Japanse. Dit conformisme is terug te vinden in typisch Japanse uitdrukkingen als ‘een spijker die uitsteekt wordt neergeslagen’ en ‘kwakende eenden worden neergeschoten’. Sociale druk speelt onder meer een grote rol omdat, zoals bij het lezen van dit hoofdstuk duidelijk zal worden, Japanners vaak in kleine lokale verbanden participeren en daarin ook allerlei publieke diensten verrichten. Dit is de tweede overeenkomst met burgerparticipatie in de vroegmoderne tijd. Vanwege deze overeenkomsten en omdat in Japan de niet-politieke vormen van burgerparticipatie sterk ontwikkeld zijn, hebben we een uitstapje gemaakt naar Japan en in het bijzonder Hiroshima. Hoewel een stad uiteraard nooit perfect representatief kan zijn voor een heel land, schrijft de Nederlandse Japandeskundige Ian Buruma over Hiroshima:

It is in almost every respect a normal Japanese city, so normal, in fact, that marketing people like to test new products there, for what they like in Hiroshima, it is thought, they like everywhere else in Japan.¹

Japanners zijn, in vergelijking met Nederlanders, collectivistisch ingesteld. Dit is natuurlijk een cliché maar het is (dus) ook waar. Deze oriëntatie op de groep beperkt zich zeker niet tot samen op reis gaan naar het buitenland. Japanse schoolklassen zijn bijvoorbeeld verdeeld in subgroepen (of secties, pelotons of rotten) van vijf tot acht kinderen, *han* genoemd, elk met hun eigen vertegenwoordiger en eigen verantwoordelijkheden en verplichtingen, zoals het periodiek schoonmaken van de klas (Benjamin 1998: 54). Van jongs af aan zijn Japanners dus gewend in allerlei groepsverbanden te participeren en zich te conformeren aan de verwachtingen van de groep. De groepsdruk resulteert onder meer in lange werkuren en zelfs het fenomeen ‘dood door overwerk’ (*karooshi*). Hoewel Japan de laatste decennia een proces van individualisering doormaakt en de nadruk steeds meer is komen te liggen op het individuele welbevinden is, althans in vergelijking met Nederland, de druk van de groep meer geïnternaliseerd en wordt hij ook sterker gevoeld. Traditionele rolpatronen en verwachtingen, waarbij bijvoorbeeld van ‘oude-rejaars’ (*senpai*) in scholen en bedrijven wordt verwacht dat ze jongeren (*koohai*) onder hun hoede nemen in ruil waarvoor deze jongeren hen respect betonen, versterken dit effect. In dit hoofdstuk beschrijven we (zo cijfermatig en dus zo vergelijkbaar mogelijk) de Japanse civil society in het algemeen en de zelfredzame vormen van burgerschap in het bijzonder.

9.2 Een zwakke civil society?

Is er een speciale reden om nader naar burgerparticipatie en met name buurtparticipatie in Japan te kijken? Liggen andere landen met een traditioneel sterke civil society, zoals de Verenigde Staten, dan niet meer voor de hand? Bovendien, niet onbelangrijk, heeft Japan überhaupt wel een sterke civil society waar Nederland wat van zou kunnen leren (Hirata 2002: 15)? Volgens Salamon en Anheier (1999: 14) is het percentage werknemers met een betaalde baan in de non-profitsector in Japan (3,5%) kleiner dan het gemiddelde van 22 onderzochte landen (4,8%). Nederland staat in deze ranglijst nota bene op de eerste plaats: 12,6% van alle (betaalde) werkgelegenheid in Nederland vindt plaats onder een non-profitparaplu. Als er ook rekening wordt gehouden met onbetaalde vrijwilligers in de non-profitsector wordt het verschil tussen Japan en andere ontwikkelde landen alleen maar groter (Yamauchi et al. 1999: 248). In vergelijking met het gemiddelde van alle voor de World Value Survey in 2005 onderzochte landen zijn maar erg weinig Japanners actief lid van een politieke partij (2% versus 6%), kerk of religieuze groepering (4% versus 22%), milieuorganisatie (2% versus 5%) of charitatieve groepering (2% versus 8%). Ten slotte zeggen Japanners relatief iets vaker dat het beter is voorzichtig te zijn in de omgang met anderen in plaats van mensen in het algemeen te vertrouwen (Freitag 2003: 943). Als echter ook de antwoordkeuze ‘hangt van de omstandigheden af’ wordt aangeboden op de vraag of men in het algemeen mensen kan vertrouwen dan kiezen bijna twee op de drie Japanners voor deze mogelijkheid (Sakamoto 2010: 6). Yamagishi (2003: 288-289) merkt daarom op dat Japanners niet zozeer in het algemeen mensen vertrouwen (*‘trust’*) maar dat ze zich er wel van verzekerd voelen (*‘assurance’*) dat ze door specifieke personen in specifieke omstandigheden eerlijk zullen worden behandeld. Vanwege de kleine non-profitsector, het geringe percentage Japanners dat lid is van bijvoorbeeld een politieke partij of milieuorganisatie en de lage vertrouwenscijfers hebben veel auteurs de Japanse civil society gekenschetst als zwak en onderontwikkeld. Ze leggen daarbij vaak een verband met een sterke dominerende Japanse staat en een passieve Japanse burgerij (Hirata 2004: 118). Japan lijkt dus in eerste instantie niet echt een land te zijn waar Nederland, dat doorgaans erg goed scoort op de conventionele civil society-indicatoren, veel van zou kunnen leren wat burgerparticipatie betreft.

Sinds het verschijnen van Pekkanens boek *Japan's dual civil society* (2006) is er echter meer aandacht gekomen voor de sterke kanten van de Japanse civil society die met de gebruikelijke indicatoren enigszins onderbelicht zijn gebleven. Haddad (2006) wijst er bijvoorbeeld op dat de bestaande indicatoren bepaalde groepen die in Japan (maar ook landen als Duitsland en Spanje) talrijk aanwezig zijn, zoals ouderenverenigingen of PTA's (parent-teacher association) en buurtgroepen, niet of onvoldoende meten. In vergelijking met andere landen speelt politieke burgerparticipatie in Japan geen prominente rol (Sintomer et al. 2010: 60): volgens de World Value Survey van 2005 geeft maar 3% van de Japanners (tegen gemiddeld 16% voor alle nationaliteiten) aan recent geparticipeerd te hebben in een demonstratie. Japanners hebben in het algemeen weinig vertrouwen in en zijn vervreemd van de politiek (Kabashima et al. 2000). Maar wat wij in deze publicatie definiëren als zelfredzame burgerparticipatie lijkt wel dominant aanwezig te zijn.

Tabel 9.1 geeft al een heel ander en meer genuanceerd beeld van het Japanse maatschappelijk middenveld.

Tabel 9.1

Leden van een aantal middenveldorganisaties in de Verenigde Staten en Japan (in aantal vrijwilligers per 1000 inwoners)

organisatie	Verenigde Staten	Japan
Amnesty	1,06	0,08
Greenpeace	0,89	0,04
vakbonden	57,05	87,49
Lions Club	1,55	1,07
PTA	21,26	72,09
Rode Kruis	41,43	167,1
Rotary Club	1,39	0,84
scouting	22,11	1,74
ouderenorganisaties	69,09	68,93
vrijwillige brandweer	2,75	7,5
vrouwenvereniging	1,82	39,41
YMCA	62,18	0,90
totaal	245,47	445,64

Bron: Haddad (2006: 1222)

Op basis van tabel 9.1 kunnen we niet alleen concluderen dat er in Japan voor de desbetreffende organisaties in totaal per 1000 inwoners bijna twee keer zoveel leden zijn als in de Verenigde Staten, maar ook dat het lidmaatschap per type organisatie sterk verschilt in beide landen. In het algemeen kan, in navolging van Pekkanen (2006), geconstateerd worden dat nationale of internationale belangengroepen (*advocacy groups*) die op dat niveau (vaak humanitaire) doelen nastreven, zoals Amnesty International of Greenpeace, in Japan relatief weinig populariteit genieten. In Nederland is 5% van de bevolking lid van het Wereld Natuur Fonds, in Japan slechts 0,03% (Hasegawa 2010: 85-86). Anderzijds zijn Japanners juist vaak lid van vrouwenverenigingen die lokaal, meestal op buurtniveau, zijn georganiseerd. Het hoge participatieniveau in Japan voor een internationale organisatie als het Rode Kruis is hiermee niet in tegenspraak, aangezien het Japanse Rode Kruis intensief met buurtgroepen samenwerkt, met name bij de rampenbestrijding², en Japanse buurtgroepen ingeschakeld worden voor het ophalen van donaties voor het Rode Kruis. Ook voor het feit dat de in Japan bij uitstek lokaal georganiseerde ouderengroepen per hoofd van de bevolking iets minder leden hebben dan de nationaal georganiseerde ouderenorganisaties in de Verenigde Staten is een verklaring. De American Association of Retired Persons (AARP), een landelijk opererende lobbygroep, heeft slechts 3100 lokale afdelingen waarvan de meeste leden alleen contributie betalen in ruil voor een nieuwsbrief; in Japan daarentegen zijn de

133.129 ouderengroepen op buurtniveau bezig met talloze activiteiten en bijeenkomsten (Haddad 2006: 1224).

Zo gezien wordt een nadere studie van zelfredzame vormen van burgerparticipatie in Japan, zeker op lokaal niveau, al aanzienlijker interessanter. Vandaar ook dat we vooral kijken naar de buurtparticipatie in plaats van naar burgerparticipatie in het algemeen. Niet alleen zijn relatief veel Japanners lid van allerlei organisaties die op lokaal niveau zelfredzame burgerparticipatie concretiseren, juist die lokale oriëntatie vergroot de kans dat we te maken hebben met actieve leden die regelmatig activiteiten ondernemen en niet met passieve leden die zich beperken tot financiële steun aan een professioneel kader dat hun belangen moet behartigen.

9.3 De cijfers

Een van de meest recente onderzoeken naar burgerparticipatie in Japan vond plaats in maart 2011 onder 5000 Japanners tussen de 15 en 80 jaar oud. Voor twaalf vormen van burgerparticipatie of vrijwilligerswerk is gevraagd of men participeert, gebruik maakt van voorzieningen van vrijwilligers of geld doneert. 22% participeerde, 11% maakte gebruik van voorzieningen van vrijwilligers en 15% doneerde geld. Dit betekent dat het aantal Japanners dat diensten levert twee keer zo groot is als het aantal dat diensten consumeert. Ook is het percentage dat zelf actief is groter dan het percentage dat geld doneert. Dit bevestigt de conclusie van onder meer Pekkanen (2006) en Haddad (2006) dat Japanners relatief vaak zelf actief zijn in plaats van geld doneren. Dit is niet zo vreemd als men bedenkt dat de sociale druk om *zelf* te participeren, bijvoorbeeld in de oudervereniging van de school van je kind of als vrijwilliger in je eigen buurt, in vergelijking met Nederland groot is.

Welke vormen van burgerparticipatie zijn in Japan het meest populair? Figuur 9.1 toont, voor verschillende soorten burgerparticipatie, de aantallen respondenten die participeren, geld doneren of er zelf gebruik van maken. Omdat het voor de lezer niet altijd meteen duidelijk zal zijn welke activiteiten hieronder vallen, lichten we de vijf grootste categorieën toe met voorbeelden (deels ontleend aan Van Houwelingen 2009).

Promotie van wetenschap, sport, cultuur en kunst

Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de sportdagen en de vele (culturele) festivals die buurtgroepen in Japan jaarlijks organiseren. Ook zijn er in Japan op buurtniveau veel informele groepen die zich bekwamen in bepaalde oude tradities zoals de theeceremonie of bloemschikken.

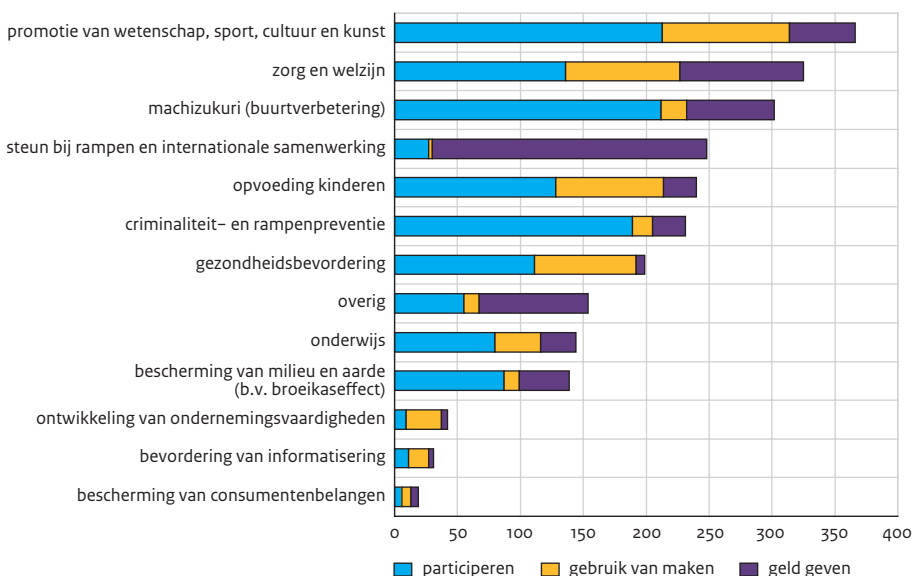
Machizukuri (buurtverbetering)

Letterlijk staat '*machizukuri*' voor 'stad maken' of 'stad bouwen' ('machi' betekent 'stad' en 'tsukuru' betekent 'maken' of 'bouwen'). Oorspronkelijk werd de term gebruikt om allerlei vormen van burgerparticipatie aan te duiden waarmee inwoners door de gemeente werden betrokken bij de planning en inrichting van hun buurt, wijk of stad

(Watanabe 2009), bijvoorbeeld via een enquête over de wensen van inwoners. De term *machizukuri* kan ook duiden op activiteiten van bewoners voor verbetering van de leefbaarheid, zoals bloembakken aan de kant van de straat of een festival om buurtbewoners met elkaar kennis te laten maken.

Figuur 9.1

Vormen van zelfredzame burgerparticipatie, Japanse bevolking van 15-80 jaar, 2011
(in aantallen respondenten)



Bron: Shin Joho Center (2011: 9-11)

Criminaliteits- en rampenpreventie

Veel Japanse buurtgroepen hebben een afdeling die zich bezighoudt met de veiligheid in de buurt. Deze afdeling patrouilleert door de buurt (vaak in samenwerking met de politie), bewaakt de orde bij festivals en waarschuwt buurtbewoners als er dieven actief zijn. Aangezien natuurrampen zoals aardbevingen, tsunami's en orkanen in Japan geen zeldzaamheid zijn – denk aan de enorme aardbeving en tsunami op 11 maart 2011 – is rampenpreventie een belangrijk onderdeel van burgerparticipatie. Rampenpreventiegroepen organiseren bijvoorbeeld excursies naar rampenpreventiecentra en rampenoefeningen.

Zorg en welzijn

Hieronder vallen activiteiten die worden georganiseerd voor gehandicapten en ouderen, zoals gymnastiekoefeningen of cursussen ter bevordering van de gezondheid.

Opvoeding kinderen

Hieronder vallen activiteiten die worden georganiseerd door PTA's³ en kindergroepen, zoals ochtendgymnastiek voor schoolkinderen tijdens de zomervakantie.

Japanners participeren dus vooral in activiteiten op buurtniveau. Verder maakt men, zoals te verwachten is, relatief veel passief gebruik van vormen van burgerparticipatie die expliciet op individuen zijn gericht, zoals een kookcursus voor vrouwen, activiteiten voor kinderen of een gezondheidsseminar voor ouderen. In de meeste, en met name in de meest voorkomende, vormen van zelfredzame burgerparticipatie participeren Japanners zelf als vrijwilliger. Alleen steun bij rampen en internationale samenwerking vindt overwegend via gelddonaties plaats (zie figuur 9.1).

Zoals uit de voorbeelden blijkt spelen buurtgroepen een belangrijke rol: in totaal kent Japan naar schatting 300.000 buurtgroepen (Pekkanen 2006: 84). De schatting van het percentage Japanse huishoudens dat lid is van een buurtgroep varieert, afhankelijk van de studie, van 40 (Sakamoto 2010: 9) tot 'vrijwel iedereen' (Pekkanen 2006: 84). In Hiroshima is 68% van alle huishoudens lid van een van de 1964 buurtgroepen in deze stad (Van Houwelingen 2009: 51). Het lijkt er dus op dat in ieder geval een robuuste meerderheid van de Japanse huishoudens lid is van de buurtgroep. Een meerderheid van de huishoudens is bovendien niet slechts passief lid maar participeert regelmatig in activiteiten en vergaderingen van de buurtgroep (Pekkanen 2006: 88-90). Daarnaast hebben buurtgroepen vaak meerdere afdelingen of subgroepen zoals kinder-, vrouwen-, ouderen-, sport-, verkeersveiligheid-, criminaliteit- en rampenpreventiegroepen met elk weer hun eigen leden, functionarissen en activiteiten. Japanse buurtgroepen, waarvan gemiddeld tussen de 100 tot 200 huishoudens lid zijn, zijn verder onderverdeeld in ongeveer vijftien blokken. Elk blok heeft een blokhoofd dat minimaal verantwoordelijk is voor het bijhouden van de ledenregistratie, ophalen van de contributies, bijwonen van de (vaak maandelijks) buurtvergadering en het langs de huishoudens in het blok laten rouleren van het mededelingenbord (*kairanban*). Naast de naar schatting 300.000 buurtgroepen en de veelvoud van subgroepen die daaronder ressorteren zijn er dus ook nog eens naar schatting drie tot vijf miljoen buurtblokken actief in Japan. Al deze kleine en informele groepen hebben functionarissen en (betalende) leden die doorgaans ook minstens een paar keer per jaar actief zijn voor de groep. Sommige daarvan zijn erg actief: 80% van de Japanners die participeren in de in figuur 9.1 genoemde activiteiten doet dat minstens eens per maand. Een op de drie participeert zelfs vier keer of meer per maand en 30% is er maandelijks tien uur of meer aan kwijt (Shin Joho Center 2011: 13-14).

9.4 Het verband

In tabel 9.2 zijn de verschillende vormen van burgerparticipatie uitgesplitst naar het verband waarin ze plaatsvinden.

Tabel 9.2

 Burgerparticipatie^a, naar soort en naar verband, Japanse bevolking van 15-80 jaar, 2011 in procenten)

soort burgerparticipatie	buurtgroep	vrouwen-, ouderen-, kindergroep, PTA	minseijin ^c	vrijwilligersgroep (zoals een npo ^d)	gemeente	publieke instelling	bedrijfsleven
onderwijs (vrijwilligerswerk op scholen) (15%) ^b	29 ^e	67	7	6	9	21	2
opvoeding kinderen (11%)	24	62	10	7	17	11	1
<i>machizukuri</i> (27%)	76	23	2	4	9	7	5
criminaliteitspreventie, rampenpreventie, verkeersveiligheid (22%)	62	28	3	2	9	17	2
hulp aan ouderen en gehandicapten (8%)	16	17	9	14	12	27	6
gezondheid (10%)	35	27	5	6	31	9	4
sport, cultuur en kunst (26%)	65	32	2	6	15	8	4

a Meerdere antwoorden mogelijk.

b 15% van de respondenten verricht(te) vrijwilligerswerk in het onderwijs, bijvoorbeeld op scholen.

c Vrijwilligers die, tegen onkostenvergoeding, allerlei vormen van welzijnswerk verrichten.

d Non-profitorganisatie.

e Leesvoorbeeld: van de 15% van de respondenten die vrijwilligerswerk in het onderwijs verricht(te) doet 29% dit (onder andere) in buurtgroepverband

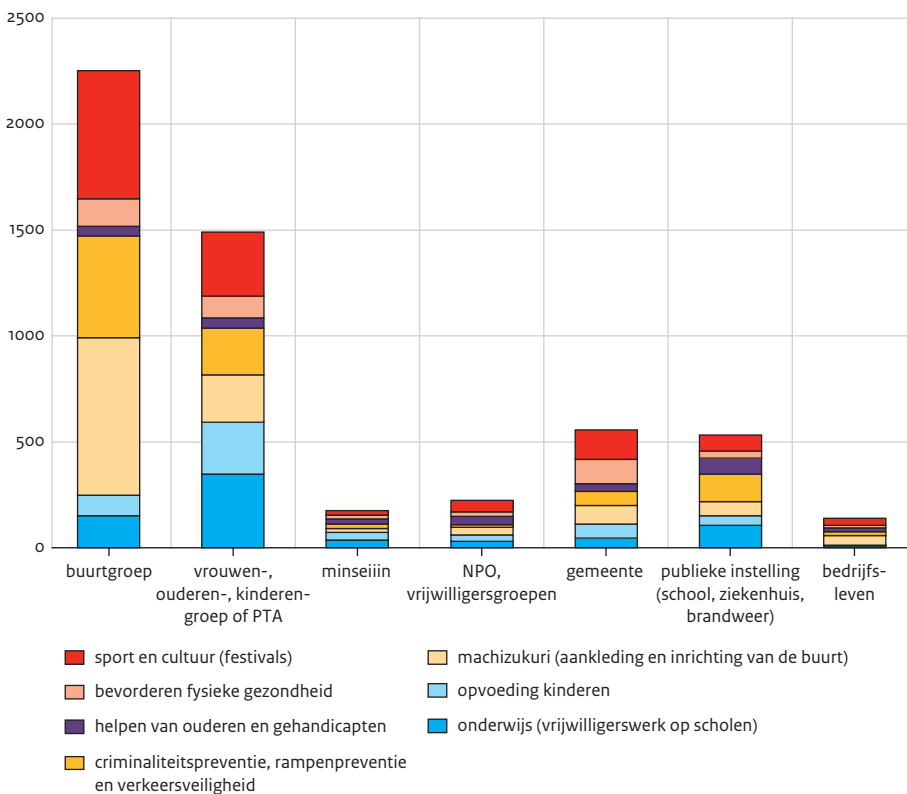
Bron: Shin Joho Center (2011: 25)

Verreweg de meeste vormen van burgerparticipatie vinden overwegend plaats in buurtverband⁴: de buurtgroep of een afdeling die daaronder ressorteert zoals een vrouwengroep, kindergroep of ouderengroep. Bovendien zijn ook de *minseijin* – vrijwilligers die tegen onkostenvergoeding allerlei vormen van welzijnswerk verrichten en waarvan er in Japan ongeveer 190.000 zijn (Pekkanen 2006: 86) – op buurtniveau georganiseerd; soms worden ze zelfs voorgedragen voor hun functie door een buurtpresident. Voor maar liefst vier van de zeven in tabel 9.2 genoemde soorten burgerparticipatie is de buurtgroep het meest genoemde groepsverband waarin deze activiteit plaatsvindt. Voor twee andere activiteiten worden groepen genoemd die – met de belangrijke uitzondering van de PTA – doorgaans als onderafdelingen direct gelieerd zijn aan Japanse buurtgroepen. Slechts één vorm van burgerparticipatie – ouderen en gehandicapten helpen – wordt niet hoofdzakelijk in buurtverband ondernomen, maar in publieke instellingen zoals ziekenhuizen en welzijnsorganisaties. Het is belangrijk te constateren dat, in het algemeen, maar een heel klein gedeelte van de burgerparticipatie in Japan voor rekening komt van recente, nieuwere en vaak ook meer formele groepsvormen zoals npo's en andere '*borantia*' – het uit het Engels overgenomen Japanse woord voor '*volunteer*' – groepen die niet per se aan een buurt of bepaald gebied zijn verbonden. Dit is goed te zien in figuur 9.2 waar voor elke vorm van burgerparticipatie en het soort verband waarin de activiteit wordt ondernomen de aantallen respondenten staan

weergegeven. Buurtgroepen en hun onderafdelingen nemen het leeuwendeel van alle burgerparticipaties voor hun rekening. Maar liefst 70% van alle participaties vindt in een dergelijk verband plaats, terwijl non-profitorganisaties (npo's) en andere meer moderne vrijwilligersgroepen maar 4% van de burgerparticipatie voor hun rekening nemen.

Figuur 9.2

Soort activiteit naar verband waarin het wordt verricht, Japanse bevolking van 15-80 jaar, 2011 (in aantallen respondenten)



Bron: Shin Joho Center (2011: 25)

Japanners zijn dus vooral actief als vrijwilliger in kleine, lokale en informele (buurt) groepen en niet als *borantia* voor grote, landelijk opererende organisaties. Zo vreemd is dat natuurlijk niet als we bedenken dat de voor samenwerking in Japan zo belangrijke sociale druk vooral in kleine en informele verbanden van familie, buurt en school speelt. Bovendien zijn abstracte en universele principes, waar internationaal opererende organisaties zoals Amnesty International, op gebaseerd zijn, voor de Japanse cultuur in essentie wezensvreemde elementen (Eisenstadt 1996). Drie in Irak gegijzelde Japanners

– waarvan één een npo had opgericht voor hulp aan Iraakse straatkinderen – werden bij terugkomst in Japan, april 2004, dan ook niet geprezen vanwege hun letterlijk grenzeloze solidariteit en betrokkenheid.⁵

Burgerparticipatie in Japan is dus traditioneel parochiaal van aard, hoewel we zullen zien dat er de laatste jaren mogelijk een kentering is op dit gebied. De gepresenteerde gegevens zijn tot nu toe voornamelijk gebaseerd op een en hetzelfde onderzoek. Vandaar dat in tabel 9.3 de resultaten staan van een ander onderzoek, de Japanse vrijetijdsbestedingsenquête die eens in de vijf jaar wordt gehouden onder ongeveer 190.000 Japanners van 10 jaar en ouder.

Tabel 9.3

Vrijwilligersactiviteiten naar organisatieverband, Japanse bevolking van 10 jaar en ouder (2006-2011)^a (in procenten)

vrijwilligersactiviteit/type verband (in procenten)	totaal 2011 ^b	totaal 2006	vrijwilligersorganisatie	buurtgroep of buurt- gerelateerde groep zoals ouderengroepen	overige groepen	met de familie	met collega's of klas- genoten	met burens	met vrienden of kennissen	alleen
totaal	26,3	26,2	3,1	9,7	5,5	2,4	5,0	6,1	3,2	3,4
gezondheid	2,9	3,0	0,4	0,3	0,4	0,2	0,6	0,2	0,4	1,1
ouderen	3,7	4,4	0,7	1,3	0,6	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5
gehandicapten	1,4	2,0	0,5	0,1	0,4	0,1	0,4	0,2	0,3	0,3
kinderen	8,2	5,6	0,8	1,7	1,4	0,3	0,9	1,1	0,6	0,3
sport, kunst, cultuur en wetenschap	3,5	4,2	0,5	0,7	1,6	0,2	0,6	0,6	0,9	0,3
<i>machizukuri</i>	10,9	12,0	0,6	6,2	1,2	0,6	1,6	3,4	0,6	0,6
veiligheid	4,8	5,5	0,5	2,3	1,0	0,1	1,0	1,4	0,2	0,2
milieubescherming	4,7	6,5	0,4	2,0	0,8	0,9	1,2	1,5	0,5	0,9
rampenbestrijding	3,8	1,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
internationale samenwerking	1	1,5	0,4	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3
overig	1,8	1,9	-	-	-	-	-	-	-	-

a De gegevens zijn te vinden via www.e-stat.go.jp/SG1/estat/ListE.do?bid=00001039120&cycode=0.

b Voor 2011 is een opdeling naar organisatieverband niet mogelijk. Opvallend is natuurlijk de verdrievoudiging ten opzichte van 2006 van het percentage dat aangeeft als vrijwilliger betrokken te zijn geweest bij rampenbestrijding. Dat komt ongetwijfeld door de tsunami van maart 2011.

Bron: Vrijetijdsbestedingsenquête 2006 (overgenomen uit Van Houwelingen 2010) en 2011

Van de 26% van de Japanners die in 2006 minstens een dag betrokken waren bij een of meer vrijwilligersactiviteiten heeft bijna de helft (12%) dat gedaan om de buurt te verbeteren (*machizukuri*). Ook uit deze enquête blijkt dat niet alleen voor het soort activiteit maar ook voor het verband waarin het plaatsvindt de buurt in Japan een belangrijke rol

speelt. De buurtgroep of groepen die daaraan gerelateerd zijn, zoals ouderengroepen of kindergroepen, constitueren met afstand het meest genoemde verband waarin men als vrijwilliger actief is. Bijna 10% van alle Japanners is daarin actief als vrijwilliger actief. Deze categorie is groter dan de categorieën 'vrijwilligersorganisatie' en 'overige groepen' bij elkaar. Op de tweede plaats staat vrijwilligerswerk 'met de bureaus', maar dan zonder een organisatieverband zoals een buurtgroep: 6% van de Japanners. Alleen vrijwillige activiteiten voor 'gezondheid', 'gehandicapten', 'sport, cultuur en wetenschap' en 'internationale samenwerking' worden vaker in een ander verband dan de buurtgroep ondernomen.

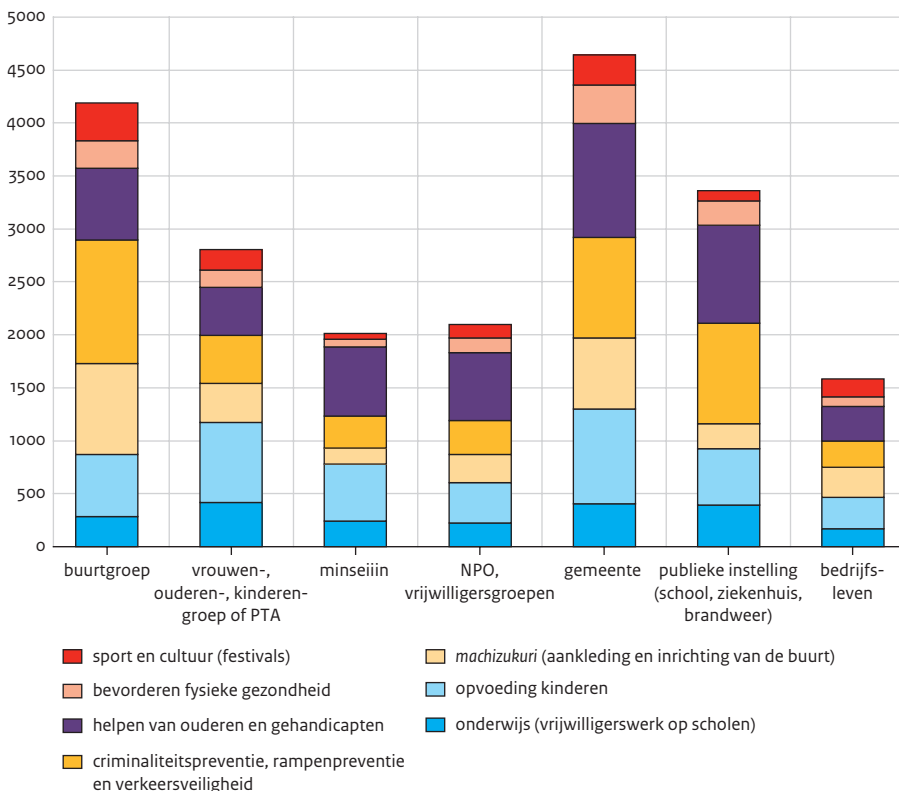
De buurt is dus erg belangrijk voor burgerparticipatie in Japan. In vergelijking met de buurtgroepen doen overige vrijwilligersgroepen, de overheid, publieke instellingen en het bedrijfsleven maar weinig. Wat vinden Japanners hier zelf van? In figuur 9.3 staan de groepen die, volgens de geënquêteerden, verantwoordelijk zouden moeten zijn voor de vormen van burgerparticipatie die ze belangrijk vinden voor de leefbaarheid van hun buurt.

Ook dan krijgt de buurt een belangrijke rol toebedeeld. In vergelijking met de werkelijke participatiecijfers in figuur 9.2 valt echter op dat de overige vijf groepsvormen – van de *minseijin* tot en met het bedrijfsleven – relatief veel minder doen dan als wenselijk wordt ervaren. Wat verder opvalt is dat Japanners burgerparticipatie op het terrein van criminaliteits- en rampenpreventie, verkeersveiligheid en het helpen van ouderen en gehandicapten het belangrijkste vinden voor de leefbaarheid van hun buurt. Dit zijn in het algemeen de wat 'zwaardere' vormen van burgerparticipatie, waarbij het niet zozeer van belang is dat de participant zelf 'het leuk vindt' maar er in eerste instantie een bepaald publiek belang gediend moet worden. Dit zijn echter niet de vormen van burgerparticipatie waar respondenten zelf het vaakst bij betrokken zijn. Dat zijn (zie tabel 9.2) activiteiten als *machizukuri* of sport, cultuur en kunst. Deze vormen van burgerparticipatie hebben vaak een overwegend recreatief karakter, waarbij het gemeenschappelijk belang eerder aanleiding dan hoofddoel is. In zoverre lijkt er dus enigszins een *mismatch* te zijn tussen het soort activiteiten waarin men participeert en het soort activiteiten dat men van belang acht voor de leefbaarheid van de buurt.

Ten tweede vinden Japanners dat vooral de gemeente en publieke instellingen zoals de brandweer, ziekenhuizen of welzijnsinstellingen veel meer zouden moeten doen. Dit is goed te zien als we figuur 9.2 (de werkelijkheid) en figuur 9.3 (het ideaalbeeld) met elkaar vergelijken.

Figuur 9.3

Voor de leefbaarheid van de buurt belangrijke vormen van burgerparticipatie naar verband waarin ze zouden moeten worden verricht, Japanse bevolking van 15-80 jaar, 2011 (in aantallen respondenten)



Bron: Shin Joho Center (2011: 27)

Dit is opmerkelijk. Waar in Nederland de tendens is taken te verschuiven van de overheid naar de burger zien we dat in Japan burgerparticipatie al grotendeels plaatsvindt buiten de formele instellingen om. Japanners stellen het echter op prijs dat de overheid juist een grotere rol gaat spelen, zodat niet langer vrijwel alle burgerparticipatie op het bordje van buurtgroepen en hun subgroepen terecht komt. Ook het bedrijfsleven en andere vrijwilligersgroepen, met name npo's, zouden meer moeten gaan doen. Op deze verschuiving van verantwoordelijkheden van buurtgroepen naar meer nieuwerwetse en formeel georganiseerde vormen van vrijwilligerswerk gaan we in paragraaf 9.5 nader in. Hier merken we alvast op dat deze verschuiving op zichzelf goed is te begrijpen. Japan is als een modern en op het westen georiënteerd land waarschijnlijk onderhevig aan dezelfde langdurige maatschappelijke veranderingsprocessen als (andere) westerse landen. Privacy en individuele vrijheid worden steeds belangrijker terwijl sociale druk en

conformisme aan kracht verliezen. Dit verklaart de geleidelijke teruggang van de buurtgroep over de afgelopen paar decennia en de opkomst van de npo en andere eigentijdse, meer (inter)nationaal georiënteerde en vooral ook op individuele voorkeur gebaseerde samenwerkingsverbanden voor vrijwilligers in Japan in de afgelopen jaren.

9.5 Van *shakai hoshi* naar *borantia* en van buurtgroep naar npo

Veel vormen van burgerparticipatie, zeker die in buurtverband en door buurtgroepen, worden door Japanners niet zozeer als vrijwilligerswerk gezien maar als een soort sociale verplichting (*shakai hoshi*) tegenover de buurt of gemeenschap. Dat verklaart mogelijk waarom Japanners minder dan in andere landen aangeven vrijwilligerswerk te verrichten (Anheier en Salamon 1999: 58), ondanks dat zelfredzame burgerparticipatie (in de vorm van *shakai hoshi*) in Japan sterk ontwikkeld is (Taniguchi 2010: 176). En ook waarom Japan, in vergelijking met vijf andere landen waaronder Nederland, percentueel de meeste inwoners heeft die lid zijn van een (non-politieke) organisatie (Verba et al. 1979: 101). Volgens Hasegawa et al. (2007) is sinds het begin van de jaren negentig de populariteit van het woord *borantia* sterk toegenomen terwijl de term *shakai hoshi* niet vaker wordt genoemd. Vrijwilligers speelden een dermate belangrijke rol in de nasleep van de grote aardbeving die in 1995 Kobe trof, dat sommige sociale wetenschappers zelfs spreken van een 'vrijwilligersrevolutie' (Imada 2010: 22).

Al deze nieuwe *borantia* moeten natuurlijk ook in een bepaald groepsverband werken en het ligt niet voor de hand dat dit buurtgroepen zijn, die immers gebaseerd zijn op een *shakai hoshi*-mentaliteit. Vandaar dat de Japanse overheid, nadat bij de aardbeving van 1995 was gebleken hoe belangrijk vrijwilligers waren, in maart 1998 een wet heeft aangenomen die het makkelijker maakt om npo's op te richten (Takao 2007: 56). Sindsdien is het aantal npo's in Japan sterk gestegen van 1176 in 1999 naar 35.858 in 2008 (Nishide 2009: 15). Ook het aantal niet-gouvernementele organisaties (ngo's), een andere organisatievorm waarin veel *borantia* werken, groeide sterk van 13 in 1970 naar 351 in 1995 (Hirata 2004: 109). We zien deze toename ook weer terug in de sterke stijging van de frequentie waarmee deze begrippen in de Japanse kranten worden vermeld. De termen npo en ngo werden bijvoorbeeld in 1985 in de *Asahi Shimbun* respectievelijk niet of slechts 34 keer genoemd, maar in 1997, twaalf jaar later, waren deze frequenties gestegen tot respectievelijk 212 en 885 keer (Yamauchi 2003: 4). Wat de (zelfredzame) burgerparticipatie betreft is in Japan dus de afgelopen decennia veel meer de nadruk komen te liggen, vanuit de media, wetenschap en de politiek, op vrijwilligers die in 'moderne' (niet aan een bepaalde buurt en sociale verplichtingen gebonden) verbanden zoals npo's en ngo's functioneren. Er is dus, althans in het denken over vrijwilligerswerk, een verschuiving opgetreden van *shakai hoshi* naar *borantia* (Georgeou 2006). In een notitie uit 2010 met daarin de visie van het Japanse kabinet op de toekomst van de Japanse civil society in het algemeen en (zelfredzame) burgerparticipatie in het bijzonder komt het woord *borantia* acht keer voor en worden npo's 25 keer genoemd. Naar buurtgroepen wordt echter slechts twee keer verwezen en de term *shakai hoshi* wordt helemaal niet vermeld. Het vrije en ongebonden in plaats van het verplichtende en conformerende karakter

van vrijwilligerswerk is dus de afgelopen decennia in Japan steeds meer benadrukt, niet alleen in de media en door (sociale) wetenschappers maar ook door politici. Dit is waarschijnlijk een van de redenen dat vrijwilligerswerk in Japan de afgelopen jaren meer en meer het karakter van een individuele keuze in plaats van een sociale verplichting heeft gekregen. Vrijwilligerswerk is een levensstijl geworden (Nakano 2000).

Toch valt op deze transformatie van de Japanse civil society en (zelfredzame) burgerparticipatie wel iets af te dingen. Ook recente enquêtegegevens wijzen erop dat verreweg de meeste burgerparticipatie in Japan nog steeds op buurtniveau plaatsvindt en dat npo's, in vergelijking met buurtgroepen, een erg kleine rol spelen. De sterke stijging van het aantal npo's behoeft bovendien ook enige nuancering omdat ondertussen mogelijk vele ervan alleen nog maar in naam bestaan (zogenaamde 'ghost-npo's', zie ook Van Houwelingen 2009: 163-179). Ook is het maar de vraag of deze npo's als legitieme civil society organisaties te beschouwen zijn die, in ieder geval in substantiële mate, onafhankelijk van de staat kunnen opereren. Veel npo's ontvangen een aanzienlijk deel van hun inkomen in de vorm van subsidies. De Japanse overheid delegeert soms ook taken en verantwoordelijkheden naar npo's, met daaraan gekoppeld een financiële tegemoetkoming. Volgens artikel 89 van de Japanse grondwet zou dit moeten betekenen dat deze organisaties onder de controle van de staat staan aangezien het volgens dit artikel expliciet verboden is overheidsgeld te geven aan organisaties die niet onder toezicht staan van een publieke autoriteit (Bothwell 2003: 138). Japanse npo's, in ieder geval de npo's die in de Hiroshima-prefectuur staan geregistreerd, worden geacht elk jaar een activiteitenrapport en begroting naar het provinciehuis te sturen. Ook betaalt een npo verplicht per jaar 70.000 yen belasting (vrijstelling is mogelijk onder bepaalde voorwaarden). Verder vallen stafleden van sommige npo's onder de ambtelijke gedragsregels. Minstens een van de npo's in Hiroshima moet haar jaarplan laten goedkeuren door het ministerie van Milieu (waarvan zij 14 miljoen yen ontvangt op een totaal budget van 16 miljoen yen). Npo's die voor hun taken geld ontvangen van de nationale Japanse gezondheidsverzekering moeten uiteraard voldoen aan eisen om hiervoor in aanmerking te komen (Van Houwelingen 2009: 163-179). Ook Hardacre (2004: 395-396) wijst erop dat geïncorporeerde Japanse npo's in allerlei opzichten van de overheid afhankelijk zijn. Takao (2007: 62-63) ziet de Japanse praktijk van *amakudari* waarbij ambtenaren tegen het einde van hun carrière een lucratieve baan krijgen aangeboden in de private sector als de grootste bedreiging voor de onafhankelijkheid van npo's. Takao merkt bijvoorbeeld op dat in 1998 36% van de Japanse npo's die vallen onder een ministerie een ex-bureaucraat als directeur hadden. De afhankelijkheid van financiering door de overheid en de regels en het toezicht die hier onvermijdelijk bij komen kijken, zijn dus niet alleen typerend voor sommige npo's in Hiroshima. Ogawa (2009) geeft bijvoorbeeld in zijn boek *The failure of civil society? The third sector and the state in contemporary Japan* een behoorlijk kritische beschrijving van de wijze waarop een vrijwilligersgroep in Tokyo, op aandrang van de Japanse overheid, een npo is geworden en vervolgens gedeeltelijk is verstatelijkt. Van het jaarlijkse budget is 86% afkomstig van de overheid (Ogawa 2009: 57). De npo krijgt dit geld voor publieke taken die voorheen door de Japanse overheid zelf werden gedaan. De npo kan dit goedkoper doen omdat de betaalde stafleden ongeveer de helft ontvangen van wat

ambtenaren krijgen en vrijwilligers slechts een onkostenvergoeding ontvangen. In sommige gevallen is deze onkostenvergoeding overigens groter dan de werkelijk gemaakte kosten, zodat zij als een klein supplementair inkomen gaat fungeren. Samen met de eisen die de overheid oplegt aan de npo (die immers in ruil voor subsidie verantwoordelijk is voor het uitvoeren van overheidstaken), betekent dit wel dat het karakter van dit werk steeds minder vrijwillig en *grassroots* is. De onvermijdelijke bureaucrativering leidt tot spanningen en frustraties bij de vrijwilligers van het eerste uur. Ogawa (2009: 191) citeert twee van deze vrijwilligers als volgt:

This organization has become more bureaucratic ever since it got the NPO status. I imagined we would act more actively and freely. However, we cannot. In particular, I even feel that the relationship between volunteers and the secretariat has become rigid. We were more flexible before.

After becoming an NPO [. . .] everything is driven by a theory of organization. SLG [naam van de NPO] as an organization is the top priority. Many people say, "We have to do this since we are now an NPO." Instead of what we are doing, the organizational form—NPO—seems important. Before becoming an NPO, we really enjoyed discussions. All kinds of decisions were made in free, open forums. Anybody could join the discussions. Now we volunteers are divided, based on our interests, into four divisions, like the course planning division. I am sure it is an easier way to control us in the name of organization.

Dergelijke spanningen tussen ‘managers’ en ‘vrijwilligers’ over het karakter van de groep (Kreutzer en Jäger 2011) doen zich niet of nauwelijks voor bij Japanse buurtgroepen. Die zijn dan ook vrijwel nooit geïncorporeerd en ontvangen niet of nauwelijks subsidie. Japanse buurtgroepen zijn echter weer afhankelijk van de subtiele sociale druk om lid te worden en je steentje bij te dragen aan de buurt. Terwijl bijna 70% min of meer op basis van conformisme participeert in buurtactiviteiten, geeft meer dan de helft van de npo-vrijwilligers te kennen (geheel) uit eigen beweging te participeren (Takao 2007: 104). Sommige, vooral Japanse, auteurs zien de participatie in bijvoorbeeld de PTA of buurtgroep niet als een keuze die in vrijheid wordt gemaakt maar uit sociaal plichtsbesef (Yoshihara 2004; Applbaum 1996: 3). Een Japanse moeder die werd geïnterviewd door Nakano (2000: 103) merkt bijvoorbeeld op dat ze haar lidmaatschap van de PTA als een verplichting ziet in plaats van als vrijwilligerswerk. Bij het rekruteren van vrijwilligers voor welzijnswerk of de brandweer benadert men in eerste instantie vaak familieleden of buurtgenoten, waarbij er doorgaans ook op wordt gewezen dat het een plicht is zich voor de functie aan te melden (Haddad 2004: 205). Sommige activiteiten in buurtverband, zoals zondagochtend om acht uur samen met de burens een kanaal schoonvegen, kunnen inderdaad niet in alle redelijkheid als puur vrijwilligerswerk worden gezien. Dat sociale druk hierbij een belangrijke rol speelt, gaven sommige participanten ook ruiterlijk toe toen de auteur hier naar vroeg. Of je bij deze sociale dwang nog kunt spreken van burgerparticipatie, hangt ervan af of je die twee onverenigbaar vindt. Aangezien de sociale druk beperkt is tot de dreiging van reputatieverlies en een reputatie hebben bovendien een belangrijke voorwaarde is voor sociale cohesie en vertrouwen hoeft dit geen probleem te zijn. Bovendien, als de dreiging van het verlies van iemands baan en inkomen

blijkbaar geen reden is om het vrijwillige karakter van de betreffende activiteit in twijfel te trekken (Salamon en Sokolowski 1999) en Japanse npo's ondanks de afhankelijkheid van de overheid toch door veel auteurs blijkbaar tot de civil society kunnen worden gerekend, dan kan sociale dwang logischerwijs moeilijk ineens als een groot probleem worden ervaren.

9.6 Conclusies en trends

Er is, vooral op lokaal niveau en in buurtverband, geen gebrek aan burgerparticipatie in Japan. De meeste Japanse huishoudens zijn lid van de buurtgroep en 26% van alle Japanners geeft aan vrijwilligerswerk te verrichten. Maar liefst 70% van naar schatting alle burgerparticipatie in Japan vindt plaats binnen de context van de buurtgroep of de doorgaans aan buurtgroep gelieerde onderafdelingen zoals ouderengroepen en kindergroepen. Men participeert niet alleen omdat men het leuk vindt of vanwege de sociale contacten die zo worden opgedaan maar ook vanuit een gevoel van sociale verplichting (*shakai hoshi*) en conformisme.

De afgelopen twee decennia is, zowel in de Japanse media als bij academici, steeds meer de nadruk komen te liggen op wat in de Japanse context het 'nieuwe vrijwilligerswerk' (*borantia*) te noemen is: vrijwilligerswerk dat zich niet beperkt tot een bepaalde lokaliteit (buurt), dat vaak wordt ondersteund door een professionele (en betaalde) staf en niet zozeer berust op conformisme en sociale verplichting maar op de individuele interesses en wensen van de vrijwilliger zelf. De groepsvorm die bij voorkeur wordt gekozen voor het 'nieuwe vrijwilligerswerk' is niet zozeer de informele buurtgroep maar meer de geïncorporeerde non-profitorganisatie (npo). Het aantal npo's is de afgelopen tien jaar, mede dankzij de npo-wet uit 1998, exponentieel gestegen. Betekent deze sterke toename van het 'nieuwe vrijwilligerswerk' ook dat zelfredzame burgerparticipatie in het algemeen de afgelopen decennia aan kracht heeft gewonnen in Japan? Dat is nog maar de vraag en wel vanwege de volgende twee redenen.

Ten eerste zijn vraagtekens te plaatsen bij de sterke toename van het aantal npo's. Veel van deze groepen bestonden immers al lang voordat ze een npo werden, dus de toename betekent niet automatisch dat er ook meer groepen actief zijn. Bovendien zijn er veel 'ghost npo's' die weliswaar geregistreerd staan maar geen activiteiten meer ondernemen. Veel Japanse npo's zijn ook afhankelijk van subsidies, moeten zich aan allerlei regels en beperkingen houden, hebben naast vrijwilligers ook betaalde stafleden in dienst en hebben een ex-bureaucraat als directeur. Dit alles wijst op enige mate van monetaarisering (betaalde werknemers in plaats van vrijwilligers) en verstatelijking. De vraag is of dit soort organisaties nog deel uitmaken van de civil society en de activiteiten te zien zijn als burgerparticipatie.

Ten tweede valt een erg klein gedeelte van de burgerparticipatie in Japan in deze categorie van het 'nieuwe vrijwilligerswerk'. Het overgrote deel vindt plaats in buurtgroepen en daaraan gelieerde groepen. Als dit 'oude' soort vrijwilligerswerk afneemt, dan staat

het er mogelijk somber voor in Japan met de algehele burgerparticipatie, ook al is er een sterke stijging van het aantal npo's en *borantia*.

Dat lijkt inderdaad het geval te zijn. De door Sakamoto (2010: 9) gepresenteerde trendgrafieken laten zien dat het percentage Japanners dat lid is van een buurtgroep, vrouwengroep of *PTA* de laatste twee decennia bijna gehalveerd is.⁶ Het percentage dat lid is van een vakbond, landbouw- of commerciële associatie is gedurende dezelfde periode ook sterk afgenomen. Sakamoto (2010: 12) haalt bovendien enquêtegegevens aan waaruit blijkt dat Japanners in hun buurt en op hun werkplek 'lichte' op formaliteiten berustende verbanden steeds meer verkiezen boven 'zware' en allesomvattende relaties. Het percentage Japanners dat het liefst allesomvattende relaties met de burens onderhoudt is tussen 1973 en 2008 gedaald van 35 naar 19, terwijl over dezelfde periode het percentage dat oppervlakkige en alleen op formaliteiten berustend burens relaties prefereert is gestegen van 15 naar 26. Met andere woorden, niet alleen in Nederland maar ook in Japan worden op individuele voorkeuren gebaseerde 'lichte gemeenschappen' (Duyvendak et al. 2004) steeds meer gewaardeerd, terwijl de steun voor oude gemeenschapsvormen zoals de buurtgroep (of vakbond) afbrokkelt.

De hamvraag is vervolgens natuurlijk of er, per saldo, sprake is van een versterking, verzwakking of slechts een verschuiving ('modernisering') van burgerparticipatie in Japan. Het is niet eenvoudig hier een antwoord op te geven, maar Sakamoto's (2010: 26) conclusie dat de hoeveelheid sociaal kapitaal in Japan sinds de tweede helft van de jaren negentig per saldo is afgenomen en dat deze neerwaartse trend (vooral zichtbaar in de participatiecijfers) nog doorzet, lijkt niet onwaarschijnlijk. De achteruitgang van de traditionele en buurtgebonden vormen van burgerparticipatie in Japan is immers reëel en aanzienlijk, terwijl het nog maar de vraag is of het 'nieuwe vrijwilligerswerk'⁷ deze achteruitgang, zowel in kwaliteit als in kwantiteit, zal compenseren.

Tot slot, in Japan is de spanning tussen zelfredzaamheid en (politieke) zeggenschap grotendeels opgelost door een goede samenwerking tussen burgers en gemeente en door andere overheidsinstanties, omdat de zelfredzaamheid zich beperkt tot relatief kleine taken met weinig verantwoordelijkheid en kleine belangen. Buurtgroepen in Japan hebben geen taak in het handhaven van de openbare orde en kunnen ook geen boetes uitdelen, zoals in de vroegmoderne tijd in Nederland bijvoorbeeld wel het geval was.

Noten

- 1 Zie www.nybooks.com/articles/archives/1990/oct/25/the-devils-of-hiroshima/?pagination=false.
- 2 Zie www.jrc.or.jp/syain/qa/index.html.
- 3 De afkorting PTA wordt ook in het Japans veel gebruikt.
- 4 Overigens worden ook in Nederland, in ieder geval in de provincie Overijssel, de meeste burgerinitiatieven opgestart door buurtgenoten (Denters et al. 2013: 14).
- 5 Integendeel, op het vliegveld in Japan had iemand op een bordje geschreven 'Jullie hebben je verdiende loon gekregen' en de Japanse regering bracht 6000 dollar in rekening voor de vliegpreis (zie www.katayama.org/jk/diary/site/20040423a.pdf).
- 6 In Hiroshima is het percentage huishoudens dat lid is van een buurtgroep gedaald van 86 in 1982 naar 68 in 2007; minder sterk maar nog steeds aanzienlijk (Van Houwelingen 2009).
- 7 Vergelijk ook de in juni 2010 aangekondigde visie van de Japanse regering voor een 'nieuwe publieke [gemeenschap]': www5.cao.go.jp/npc/pdf/declaration-nihongo.pdf.

10 Big Society in Groot-Brittannië

10.1 Waarom Groot-Brittannië?

Het ideaal van een participatiesamenleving, expliciet door de Nederlandse regering in de troonrede van 2013 gepresenteerd, is onder de benaming *Big Society* al een paar jaar een belangrijk doel van de regering-Cameron. Het ligt dus voor de hand om bij onze westerburen naar inspiratie te zoeken.

Voordat de notie *Big Society* in zwang was, lag het accent in het Britse beleid vooral op politieke vormen van participatie. In 2001 bereikte de verkiezingsopkomst namelijk een naoorlogs dieptepunt, waarna het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken een '*civil renewal agenda*' initieerde om de participatie van de Britten in hun bestuur te vergroten (Jochum et al. 2005: 9). Volgens een aantal onderzoeken zijn er echter ook aanwijzingen dat de (zelfredzame) burgerparticipatie in Groot-Brittannië in de naoorlogse periode juist sterker is geworden. Zo nam het aantal geregistreerde liefdadigheidsinstellingen sinds het einde van de oorlog met ongeveer een factor drie toe (Hilton 2012: 84) en is men de afgelopen decennia vaker lid van een vereniging of anderszins maatschappelijk actief geworden (Norris 1999: 259). De laatste jaren nam de bezorgdheid over de Britse sociale cohesie echter weer toe. Sommigen spreken zelfs over een '*Broken Britain*'. Voordat we hierbij, en bij de voorgestelde oplossing van dit probleem, de *Big Society*, stilstaan, schetsen we de recente ontwikkelingen op het gebied van vertrouwen en participatie in Groot-Brittannië.

10.2 Vertrouwen en participatie

De cijfers

Afgaande op gegevens uit het Europese waardenonderzoek (zie tabel B.3 in de bijlage, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport) zijn Nederlanders aanzienlijk vaker lid van een organisatie en doen ze ook veel vaker vrijwilligerswerk dan Britten. In het algemeen participeren Nederlanders ook vaker in de politiek, hebben ze meer vertrouwen in allerlei instituties en zijn ze ook aanzienlijk vaker tevreden met de regering en over het functioneren van de democratie (tabel B.2 in de bijlage). Zowel wat participatie als vertrouwen betreft loopt Nederland dus voorop.¹ In vergelijking met Nederland is de Britse samenleving dus niet per se '*bigger*'. Maar hoe verhoudt het hedendaagse niveau van participatie en vertrouwen zich met dat van het eigen Britse verleden? Met andere woorden is er een opwaartse of neerwaartse trend voor participatie en vertrouwen in Groot-Brittannië? De (grootschalige) Britse *Citizenship Survey* stelt ons in staat hier voor het afgelopen decennium iets over te zeggen. Het vertrouwen in het parlement is ongeveer gelijk gebleven terwijl het vertrouwen in de politie en de gemeenteraad zelfs wat is toegenomen (tabel 10.1).

Tabel 10.1

Heeft 'heel veel' of 'redelijk veel' vertrouwen in drie instituties, Britse bevolking van 18 jaar en ouder, 2001-2011 (in procenten)

	parlement	gemeenteraad	politie
2001	36	52	80
2003	38	54	80
2005	37	57	79
2007/'08	35	60	81
2008/'09	34	61	82
2009/'10	29	62	82
2010/'11	36	64	84

Bron: Crowhurst (2011: 10)

Opiniepeilingen van YouGov laten echter over de periode 2003-2012 voor een groot aantal personen wel een (lichte) daling van het vertrouwen zien (tabel 10.2).

Tabel 10.2

Heeft 'heel veel' of 'redelijk veel' vertrouwen in de volgende personen, Britse bevolking van 18 jaar en ouder, 2003-2012 (in procenten)

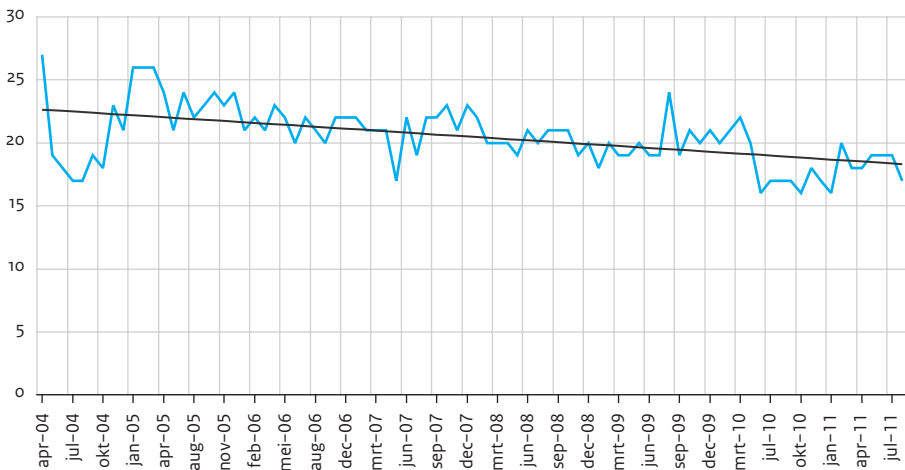
	2003	2007	2010	2012	verschil 2003-2012
my local MP	44	29	36	37	-7
senior officials in my local council	29	18	23	26	-3
senior civil servants in Whitehall	26	14	19	23	-3
journalist on 'mid-market' newspapers (e.g. Mail, Express)	36	20	21	20	-16
leading liberal democratic politicians	36	19	27	20	-16
leading labour politicians	25	14	23	23	-2
leading conservative politicians	20	17	29	25	5
trade union leaders	32	24	26	25	-7
managers of NHS hospitals	36	17	29	32	-4
people who run large companies	20	17	28	24	4
estate agents	16	10	14	13	-3

Bron: YouGov (2010)

Het percentage Britten dat enige vorm van vrijwilligerswerk doet is het afgelopen decennium wat afgenomen (figuur 10.1).² Volgens de eerder genoemde *Citizenship Survey* is in de periode 2001-2011 weliswaar het percentage (39) Britten dat in groepsverband (via verenigingen, clubs of groepen) minstens een keer per jaar vrijwilligerswerk verricht gelijk gebleven, maar tegelijkertijd daalde het percentage dat individueel minstens een keer per jaar onbetaalde hulp geeft aan niet-familieleden van 67 naar 55 (Crowhurst 2011: 9).

Figuur 10.1

Deelname aan vrijwilligerswerk voor de politiek of de gemeenschap, Britse bevolking van 18 jaar en ouder, 2004-2011 (in procenten)



Bron: Economic and Social Research Council (Continuous Monitoring Survey '04-'11)

In diezelfde periode zijn de Britten er ook minder van overtuigd geraakt dat ze invloed op lokaal of nationaal niveau kunnen uitoefenen (tabel 10.3).

Tabel 10.3

Voelt zich in staat beslissingen te beïnvloeden die effect hebben op de lokale leefomgeving of op het land als geheel, Britse bevolking van 18 jaar en ouder, 2001-2011 (in procenten)

	lokale omgeving	Groot-Brittannië
2001	44	25
2003	38	20
2005	39	22
2007/'08	38	20
2008/'09	39	22
2009/'10	37	20
2010/'11	38	22

Bron: Crowhurst (2011: 4)

Overigens zegt 14% van de Britten (DCLG 2009: 8) de afgelopen twaalf maanden beslissingen te hebben genomen – als lid van een groep die zich bijvoorbeeld bezighoudt met onderwijs, gezondheid, buurtverbetering of criminaliteit – die van invloed waren op de directe leefomgeving. Uit een ander groot jaarlijks terugkerend onderzoek, de

Audit of Political Engagement, blijkt dat vele vormen van politieke participatie (zoals een petitie tekenen of demonstreren) tussen 2004 en 2011 op ongeveer hetzelfde niveau zijn gebleven (tabel 10.4).

Tabel 10.4

Deelname aan vormen van politieke participatie, Britse bevolking van 18 jaar en ouder, 2004-2011 (in procenten)

	2004	2007	2011
gestemd tijdens de laatste gemeenteraadsverkiezingen	51	53	58
geld gedoneerd of lidmaatschapsgeld betaald aan een liefdadigheidsorganisatie	41	39	39
over politiek of politiek nieuws met iemand anders gediscussieerd	38	41	42
petitie getekend	39	47	36
vrijwilligerswerk gedaan	23	27	25
producten geboycot om politieke, ethische of milieuredenen	19	21	16
online politieke mening gegeven			8
naar een politieke bijeenkomst geweest	5	9	6
geld gedoneerd of lidmaatschapsgeld betaald aan een politieke partij	5	5	3
meegedaan aan een politieke demonstratie of mars	5	5	4
niets gedaan	17	19	19
weet het niet		1	1

Bron: Hansard Society (2011: 112)

Het aandeel Britten dat in staat is het parlementslid uit zijn district te identificeren is gedurende deze periode wel enigszins gedaald van 42% naar 38%, maar dit komt mogelijk doordat vlak voor de laatste meting veel nieuwe parlementsliden zijn gekozen.

Referenda en petitie

Hoewel Groot-Brittannië een enigszins andere democratische traditie heeft dan Nederland – meer gericht op stemmen tellen dan op consensus bereiken – proberen beide landen om inwoners op allerlei manieren meer bij het politieke proces te betrekken (Hendriks en Michels 2011). Net zoals in Nederland worden in Groot-Brittannië inwoners niet zozeer via directe maar vooral via participatief-deliberatieve vormen van democratie bij het politieke proces betrokken en worden er zelden referenda gehouden. Het laatste nationale referendum vond in 1975 plaats (Hendriks en Michels 2011). Daarnaast zijn er sindsdien op regionaal en lokaal niveau diverse referenda gehouden. Zo hielden Schotland en Wales in 1997 referenda over de instelling van een eigen parlement (Breuillard 2011: 182). De *Local government act* uit 2000 heeft voor het eerst de mogelijkheid gecreëerd in Britse steden (bindende) referenda te organiseren over het invoeren van een gekozen burgemeester. Er zijn 37 van deze referenda gehouden waarbij men in twaalf steden de voorkeur uitsprak voor een gekozen burgemeester (DCLG 2011: 14). Op 3 mei 2012 werd daarnaast, op last van de regering aan de kiezer in tien Britse steden dezelfde vraag voorgelegd; alleen in Bristol koos men voor een gekozen burgemeester.³

De Britten zijn dus blijkbaar wat minder enthousiast over een gekozen burgemeester dan Nederlanders (zie tabel 2.1). Schiller (2011a: 20) concludeert dan ook dat, in vergelijking met andere Europese landen, er in Groot-Brittannië relatief weinig gebruikt wordt gemaakt van directe vormen van politieke participatie. Zo wordt maar een van de zes vormen van directe democratie⁴ op lokaal niveau toegepast (Schiller 2011a: 28-29). Als onderdeel van de *Big Society*-agenda heeft het kabinet-Cameron het mogelijk gemaakt om via *e-petitions* debatten aan te vragen in het Britse Lagerhuis als men minstens 100.000 handtekeningen heeft verzameld en de steun heeft van minstens een parlementslid. Een verzoek wordt eerder ingewilligd als het onderwerp niet (recent) op de agenda stond en zowel leden van de regering als de oppositie het verzoek steunen. Omdat aan deze twee voorwaarden bijvoorbeeld niet is voldaan bij de petitie voor het annuleren van de *Health Bill* werd zij – ondertekend door bijna 200.000 Britten – niet in het Lagerhuis besproken.⁵ Op het moment van schrijven (februari 2014) hebben in totaal 26 petities meer dan 100.000 handtekeningen verzameld.

Participatief begroten in Groot-Brittannië

Waar in Nederland wordt gesproken over bijvoorbeeld buurt-, wijk- en bewonersbudgetten heeft men het in Groot-Brittannië over *participatory budgetting* (PB). Salford was de eerste Britse gemeente, in 2000, met interesse voor PB naar het (originele) model van de Braziliaanse stad Porto Alegre. In 2005 initieerde de Britse regering vijf pilotprojecten en sindsdien is het aantal PB-initiatieven gestegen tot meer dan 120 met daarnaast twintig initiatieven in Wales en zeven in Schotland. Interessant is dat deze voorbeelden van PB zich niet beperken tot buurten en wijken (zoals in Nederland) of gemeenten (Brazilië) maar vaak ook betrekking hebben op publieke instellingen zoals de politie, brandweer en woningcorporaties.⁶ In de publicatie *Communities in control* (DCLG 2008a: 5) spreekt de Britse regering de expliciete ambitie uit om in 2012 PB bij alle lokale overheden in te voeren. De Britse regering verstaat het volgende onder PB (DCLG 2008b: 11):

Participatory budgetting directly involves local people in making decisions on the spending priorities for a defined public budget. This means engaging residents and community groups representative of all parts of the community to discuss spending priorities, making spending proposals and vote on them, as well as giving local people a role in the scrutiny and monitoring of the process.

Interessant is dat sommigen er voor pleiten PB niet alleen in te zetten om inwoners te betrekken bij de besteding van geld maar dezelfde methoden ook toe te passen bij bezuinigingen (House of Commons 2011c: 23), zoals de gemeente Zeist heeft gedaan met de bezuinigingsdialoog (zie hoofdstuk 4). Net zoals in andere landen betekent PB ook in Groot-Brittannië dat inwoners de beschikking krijgen over een pot geld – *community grants* – die men zelf, binnen bepaalde kaders uiteraard, kan besteden. Deze vorm van PB lijkt erg op de buurt-, bewonersbudgetten of vouchersystemen in Nederland. Adeyfield (Hertfordshire County) kreeg bijvoorbeeld in 2010 50.000 Britse pond voor PB. Voor de besteding werden twintig voorstellen ingediend (voor in totaal 120.000 Britse pond) en bewoners konden aangeven naar welke drie voorstellen hun voorkeur uitging.⁷

10.3 Het probleem: *Broken Britain*

Om te begrijpen wat de *Big Society* is, is het allereerst noodzakelijk het probleem te schetsen (Brandon 2011: 9): *Broken Britain*. Deze term is bedacht door de denktank Centre for Social Justice (Blond 2010: 74) en wordt onderbouwd in de publicatie *Breakdown Britain* (Smith 2006) van hetzelfde instituut. De *Broken Britain*-these wordt waarschijnlijk en niet geheel toevallig het best omschreven door de geestelijk vader van de *Big Society*, Phillip Blond, in de inleiding van zijn boek *Red Tory* (Blond 2010), hét *Big Society*-boek:

*We kennen allemaal de symptomen: toegenomen angst, een gebrek aan vertrouwen en een overvloed aan wantrouwen, een langetermijnstijging van gewelddadige misdrijven, eenzaamheid, recessie, depressie, bureaucratische en klantenvriendelijke publieke diensten, vieze ziekenhuizen, machteloosheid, racisme, excessieve regelgeving, langere werkuren, kinderen zonder ouders, permanente ongelijkheid, tieners met messen, tieners die worden neergestoken, het verdwijnen van beleefde omgangsvormen, agressieve jongeren, erosie van civiele vrijheden en een toename van obsessief toezicht, een autoritaire staat, privaat libertarisme, een algemeen gevoel van zinloosheid, politiek cynisme en het ontbreken van dagelijks geluk.*⁸

Blond onderbouwt deze beweringen met diverse onderzoeken. Terwijl in 1964 bijvoorbeeld 7% van alle kinderen in Groot-Brittannië buiten het huwelijk werden geboren was dit meer dan 41% in 2003 (Blond 2010: 17). In 1976 had de armste helft van de bevolking nog de beschikking over 12% van alle liquide middelen; in 2003 was dit gedaald naar 1% (Blond 2010: 21). In presentaties haalt Blond ter illustratie ook regelmatig een studie aan (Dorling et al. 2008) waarin wordt gesteld dat 97% van de lokale gemeenschappen in Groot-Brittannië de afgelopen jaren sociaal gefragmenteerd is geraakt en dat het niveau van sociaal vertrouwen de afgelopen 40 jaar is gehalveerd.

De analyse: markt én staat hebben het probleem veroorzaakt

Blonds probleemanalyse is in de kern vrij simpel: de markt en overheid zijn allebei te dominant geworden en dit is ten koste gegaan van de samenleving (Steyaert en Winsemius 2011: 13). De rechterkant van het politieke centrum heeft met de nadruk op individualisme en (internationale) marktwerking het ontstaan van lokale verbanden ondermijnd. Linkse partijen zijn verantwoordelijk voor dezelfde verzwakking van de burgermaatschappij omdat ze dit middenveld met hun nationale collectieve voorzieningen grotendeels overbodig hebben gemaakt en daarmee de zelfstandigheid en vitaliteit van de Engelse civil society grote schade hebben berokkend. Deze analyse is echter niet nieuw en de *Big Society* is zelf een ‘*deeply historical concept*’ (Szreter en Ishkanian 2012: 1; Hilton 2012: 81). De Amerikaanse socioloog Robert Nisbet wees bijvoorbeeld enkele decennia geleden al op dezelfde ontwikkeling. De Tocqueville schreef ongeveer twee eeuwen terug over het gevaar van een combinatie van excessief individualisme en een steeds machtiger wordende allesomvattende en allesregelende staat. Twee ontwikkelingen die elkaar, aldus De Tocqueville, versterken. Het individu is voor zijn welzijn steeds meer afhankelijk van de staat, aangezien hij daarvoor steeds minder vaak kan terugvallen op traditionele verbanden zoals buurtgroepen, coöperaties, kerken, beroepsverenigingen, armeninstellingen of familieverbanden. Deze groepen verliezen

op hun buurt weer hun functionaliteit die immers wordt overgenomen door de staat en daarmee verliezen ze ook hun relevantie, waardoor het steeds leger wordt tussen de staat en het individu, wat weer het individualisme versterkt en de reflex om de staat verantwoordelijk te stellen voor het welzijn van dit individu. Zo luidt heel kort de analyse van Blond en de traditie waaruit hij put. Premier Cameron heeft deze probleemanalyse grotendeels overgenomen. In zijn toespraak van 19 juli 2010 formuleerde hij het als volgt:

For a long time the way government has worked – top-down, top-heavy, controlling – has frequently had the effect of sapping responsibility, local innovation and civic action. It has turned many motivated public sector workers into disillusioned, weary puppets of government targets. It has turned able, capable individuals into passive recipients of state help with little hope for a better future. It has turned lively communities into dull, soulless clones of one another. So we need to turn government completely on its head.

Met dit laatste doelt Cameron op het decentraliseren van macht naar kleinere eenheden zoals sociale ondernemingen, buurten en zelfs individuen. Dit is hét idee achter de *Big Society*.

De oplossing: de *Big Society*

De *Big Society* is vooral een eclectisch samenraapsel van allerlei bestaande ideeën voorzien van een nieuw etiket, een ‘medialabel’ (Sennett 2012: 36). Veel van wat Blond schrijft zien we terug in het conservatisme en communitarisme in het algemeen en bijvoorbeeld in het 25 jaar eerder verschenen boek *Strong Democracy* van Benjamin Barber (1984) in het bijzonder. De *Big Society* vertoont in sommige opzichten ook overeenkomsten met het christelijk gedachtegoed – denk aan soevereiniteit in eigen kring – en kerkelijke praktijken (Brandon 2011).⁹ Anderen zijn van mening dat veel van wat nu in Groot-Brittannië onder een *Big Society*-vlag wordt uitgevoerd in feite al eerder is ingezet onder een Labour-regering (Stott 2011: 17). De Britse regering heeft in een in mei 2010 gepubliceerde notitie te kennen gegeven een *Big Society* te willen creëren door (Cabinet Office 2010):

- 1 lokale gemeenschappen meer macht te geven;
- 2 mensen te enthousiasmeren een actieve rol in hun gemeenschap te spelen;
- 3 macht over te dragen van de centrale overheid naar lokale overheden;
- 4 ondersteuning te verlenen aan organisaties zonder winstoogmerk zoals coöperaties, trusts, sociale ondernemingen en liefdadigheidsinstellingen;
- 5 het publiceren van overheidsdata.

In zijn hiervoor genoemde toespraak beschrijft Cameron de *Big Society* als volgt:

The Big Society is about a huge culture change where people, in their everyday lives, in their homes, in their neighbourhoods, in their workplace don't always turn to officials, local authorities or central government for answers to the problems they face but instead feel both free and powerful enough to help themselves and their own communities. It's about people setting up great new schools. Businesses helping people getting trained for work. Charities working to rehabilitate offenders. It's about liberation – the biggest, most dramatic redistribution of power from elites in Whitehall to the man and woman on the street.

In paragraaf 10.4 bespreken we een aantal beleidsinitiatieven voor de uitwerking van het idee van de *Big Society*.

10.4 Van *Big Government* naar *Big Society*: beleid en uitvoering

Het thema dat steeds als een rode draad door het discours loopt is het belang van het verschuiven van macht van centraal georganiseerde grote bureaucratische organisaties en structuren (bv. de staat en grote bedrijven zoals multinationals) naar meer kleinschalige en lokale gemeenschappen. Niet de centrale overheid en bestuurders in hoofdkantoren van multinationals maar lokale overheden en werknemers moeten in staat zijn belangrijke beslissingen te nemen. Het is de bedoeling dat meer Britten zich hierdoor mede-eigenaar voelen van het productieproces en dus niet langer louter in de (passieve) rol van consument zitten. Met betrekking tot publieke voorzieningen spreekt Blond hier over een 'ownership state' die hij als volgt omschrijft (Blond 2009: 6):

We zijn van mening dat de manier om de energie van frontline medewerkers en burgers te activeren en hun invloed te vergroten is door ze mede-eigenaar te maken. We stellen een nieuw model voor de publieke sector voor waarbij diensten worden geleverd door sociale ondernemingen¹⁰ die worden geleid door frontline medewerkers en die samen met de gemeenschap die ze bedienen er eigenaar van zijn. Deze sociale ondernemingen zouden schaalvoordelen (die maar al te vaak illusionair blijken te zijn) inruilen voor de echte voordelen die voortvloeien uit betrokken medewerkers en burgers.¹¹

Sommige Britse auteurs spreken over een 'civic economy' (NESTA 2011), gevormd door 'civic companies' of 'civic associations' (Blond 2009: 30-31) en bestuurd door de werknemers die de producten of diensten produceren en de lokale gemeenschap die deze producten of diensten afnemen. In plaats van aandeelhouderswaarde staat dus het belang van de werknemers en de gemeenschap voorop. Dit doet enigszins denken aan het klassieke onderscheid in de bedrijfskunde tussen het Angelsaksische en Rijnlandse model, waarbij het eerste de nadruk legt op efficiency en het maximaliseren van de winstmarge ('shareholder value') terwijl het tweede ook ruimte schept voor de belangen van andere stakeholders zoals werknemers en de gemeenschap. In zoverre liggen concepten zoals 'ownership state', 'civic economy', 'Rijnlands model' en 'maatschappelijk verantwoord ondernemen' qua betekenis allemaal enigszins in elkaars verlengde. Maar mede vanuit de *Big Society*-filosofie zijn op dit gebied in Groot-Brittannië initiatieven gelanceerd die duidelijk verder gaan dan oproepen tot maatschappelijk verantwoord ondernemen. Via allerlei maatregelen probeert men macht te decentraliseren en lokale gemeenschappen zelf zoveel mogelijk verantwoordelijk te maken voor hun eigen toekomst. Meer zelfredzaamheid gaat dus, in de *Big Society*, uitdrukkelijk ook gepaard met meer (politieke) zeggenschap.

'Community interest companies'

De Britse overheid introduceerde in 2005 de rechtsvorm voor de zogenaamde 'community interest companies' (CIC) (De Jongh et al. 2010: 226). Net als bij liefdadigheidsinstellingen behoren de bezittingen en winsten van de onderneming in principe te worden ingezet

voor het publieke belang waarvoor de onderneming is opgericht. Er zijn allerlei beperkingen van kracht die moeten voorkomen dat winsten en bezittingen van de CIC worden geëxtraheerd op een wijze die niet tot het voordeel strekt van de direct belanghebbenden en betrokkenen van de onderneming. Zo mag bijvoorbeeld maximaal 35% van de winst worden uitgekeerd als dividend.¹² Anderzijds heeft een CIC niet een aantal van de beperkingen van een Britse liefdadigheidsinstelling die het moeilijk maken een sociale onderneming effectief te leiden, zoals de eis dat de instelling wordt bestuurd door onbetaalde vrijwilligers. Het aantal geregistreerde CIC's is gestegen van 208 in maart 2006 naar 4905 in maart 2011, terwijl het aantal jaarlijkse aanmeldingen voor een CIC-registratie verdrievoudigde van 637 voor het eerste volledige boekjaar (2006-2007) en 1824 voor het boekjaar 2010-2011 (BIS 2011: 32) naar 2087 voor het boekjaar 2011-2012 (BIS 2012). Deze rechtsvorm lijkt dus aan te slaan. In het algemeen zet de Britse regering zwaar in op dit soort maatschappelijke ondernemingen. Cameron stelt zelfs dat sociale ondernemingen de sleutel vormen voor de *Big Society*.¹³ Hun belang blijkt ook uit het vierde punt van de al eerder aangehaalde Cabinet Office-notitie (Cabinet Office 2010), ondersteuning verlenen aan organisaties zonder winstoogmerk. De Nederlandse regering lijkt zich echter eerder te richten op het aanspreken en (eventueel) ondersteunen van individuele burgers die zelf verantwoordelijk zijn in plaats van het creëren en ondersteunen van maatschappelijke ondernemingen. In dit opzicht is het veelzeggend dat een nieuwe Nederlandse rechtsvorm voor maatschappelijke ondernemingen, onder andere geïnspireerd op de Engelse CIC (De Jongh et al. 2010), het niet heeft gehaald – onder meer omdat de maatschappelijke brancheorganisaties zoals woningcorporaties er niet enthousiast over waren en een tragere besluitvorming vreesden – en eind 2010 is teruggetrokken door de minister.¹⁴

Economische versus sociaalculturele invalshoek

Opvallend is dat men in Groot-Brittannië vooral voor een economische invalshoek heeft gekozen waar in Nederland eerder sociale en culturele doeleinden zoals een buurtbarbecue of sportactiviteit de voorkeur genieten van beleidsmakers.¹⁵ De Britse regering probeert, zoals we al zagen, de economische functie ook op allerlei manieren te stimuleren, variërend van de 'right to challenge' opgenomen in de *Localism bill* van 2011 tot een nieuwe rechtsvorm voor sociale ondernemingen, de CIC. *Community ownership*, door middel van onder meer coöperatieven, is een speerpunt van het Britse beleid ter versterking van de civil society. Dit geldt niet alleen voor de (huidige) conservatieve regering. In de notitie *Strong and prosperous communities* gaf het toenmalige kabinet-Blair aan te onderzoeken hoe gemeenschappen een grotere rol kunnen spelen in eigenaarschap en beheer van publieke goederen (DCLG 2006: 10). In de eerder aangehaalde *Communities in control* (DCLG 2008a: 118) sprak ook het toenmalige kabinet-Brown de ambitie uit om in 2020 in elke Britse lokale gemeenschap een gedeelte van de publieke voorzieningen zoals buurtcentra en scholen in handen te geven van gemeenschapsorganisaties. De zogenaamde *Asset Transfer Unit* is in april 2009 opgericht om deze overdracht van publieke voorzieningen naar lokale gemeenschappen te stimuleren en met de komst van het conservatieve kabinet in 2010 en zijn ideaal van de *Big Society* is de drijfveer hierachter (nog) sterker geworden.

In het discours wordt dus benadrukt dat gemeenschappen ook economische functies vervullen en daarmee ook zelf de beschikking hebben over de benodigde productie-factoren. Blond spreekt over *'recapitalising the poor'* en *'asset transfer'* (Blond 2010: 205 en 214) en geeft voorbeelden van dergelijke sociale ondernemingen en coöperaties. *Stroud Community Agriculture* heeft bijvoorbeeld drie boeren in dienst die voor 95 leden voedsel verbouwen. Deze consumenten verzekeren de boeren van een redelijk en eerlijk inkomen. *Cafédirect* is de grootste Britse producent van fair trade koffie en thee en 75% van de aangesloten boeren bezitten aandelen in de onderneming. In Slaithwaite vormden meer dan 100 bewoners een coöperatie voor het kopen van de buurtsupermarkt die in financiële nood verkeerde. De *Headingley Development Trust* ten slotte, is opgericht door inwoners van Leeds en had in 2009 ongeveer 800 leden met stemrecht, van wie 291 in totaal 105.000 Britse pond hebben geïnvesteerd in de trust. De trust probeert onder meer huizen en een basisschool in de buurt aan te kopen en tot eigendom te maken van de lokale gemeenschap (Blond 2010:218-219).

Coöperaties

De CIC is een van de manieren (naast bijvoorbeeld de trust, *mutual*, *charity* of *co-op*) waarop een maatschappelijke onderneming in Groot-Brittannië gestalte kan krijgen. Een andere organisatievorm die Blond noemt is de *'employee-owned company'*, bijvoorbeeld in de vorm van een *'partnership trust'* (Blond 2009: 31). Een goed voorbeeld zijn de warenhuizen die worden beheerd door de John Lewis Partnership Trust waarvan de medewerkers – de partners – eigenaar zijn. Dergelijke commerciële ondernemingen vormen een onderdeel van de *Big Society*-filosofie omdat ze niet (uitsluitend) worden bestuurd door en in het bezit zijn van aandeelhouders en het management: werknemers en de (lokale) gemeenschap zijn mede-eigenaar. Dit is in lijn met de algehele *Big Society*-gedachte dat macht zo veel mogelijk gedecentraliseerd moet worden. Als mede-eigenaar zou men meer betrokken en gemotiveerd zijn om zich in te zetten voor de belangen van de onderneming waarvoor men werkt. Er zijn inderdaad studies verricht die deze vooronderstelling ondersteunen. Over een dorpscoöperatie in Esbeek die is opgericht om te voorkomen dat het laatste café in het dorp zou worden gesloten schrijven Van Xanten et al. bijvoorbeeld (2011):

Het succes van de coöperatie is verder voor een belangrijk deel te danken aan het feit dat de bewoners zich het gevoel van eigenaarschap, trots en maakbaarheid eigen hebben gemaakt. De aankoop van het café met behulp van aandelen heeft daaraan een grote bijdrage geleverd. Veel leden van de coöperatie werden door de aankoop ook letterlijk mede-eigenaar van het pand. In de praktijk bleek dit eigenaarschap 'een ongelofelijke positieve kracht' te zijn, omdat het de betrokkenheid versterkte. In het verlengde van dit eigenaarschap ligt wat de geïnterviewden 'het creëren en organiseren van trots in het dorp' noemen. Door het pand van het café na de aankoop zelf met vrijwilligers te verbouwen en uit te breiden, ontstond naast eigenaarschap ook trots en vertrouwen op het eigen kunnen.

Een Brits onderzoek, gefinancierd door de John Lewis Partnership, wijst uit dat dit soort coöperaties op een groot aantal indicatoren beter presteren dan vergelijkbare conventionele ondernemingen (Lampel et al. 2010): ze creëren meer werkgelegenheid,

presteren beter als het economisch slecht gaat en betalen hogere salarissen aan hun werknemers.

Sociale ondernemingen, trusts en coöperatieven worden in Groot-Brittannië dus als belangrijke instrumenten gezien voor het stimuleren van burgerparticipatie in het algemeen en de *Big Society* in het bijzonder (Hilton 2012: 90). Groot-Brittannië heeft ook een lange en rijke geschiedenis om uit te putten (Wyler 2009) en is de bakermat van moderne coöperaties die zijn te herleiden tot de principes zoals deze zijn vastgelegd door de Rochdale Pioneers in 1844 (Woodin et al. 2010: 16). Er is in Groot-Brittannië zelfs een Cooperative Party opgericht in 1917 ter bescherming van de belangen van coöperaties. Deze belangen werden toen bedreigd door bedrijven die lobbyden voor hogere belastingen voor coöperaties (Woodin et al. 2010: 31). De Britse coöperatieve sector is omvangrijk. Volgens het *Mutuals Yearbook 2011* (Hunt et al. 2012) behoren er ongeveer 18.000 organisaties tot deze sector die samen meer dan 60 miljoen leden hebben, meer dan een miljoen mensen van werk voorzien en jaarlijkse 112 miljard Britse pond aan inkomsten genereren. Uiteraard vallen bij deze geaggregeerde cijfers voor de gehele Britse coöperatieve sector de nodige kanttekeningen te plaatsen. Zo zal een lid van een coöperatie, *employee-owned business* of een coöperatieve school doorgaans meer invloed hebben en ook meer participeren dan leden van *building societies* of woningcorporaties die ook tot deze sector worden gerekend (Hunt et al. 2012).

Volgens Co-operatives UK, een handelsorganisatie voor coöperatieven in Groot-Brittannië, zijn er in totaal 5450 coöperaties in Groot-Brittannië met een gezamenlijke omzet van 33,2 miljard Britse pond en in totaal 12,8 miljoen deelnemers (dat wil zeggen een op de vijf Britten).¹⁶ De Britse coöperatieve sector is sinds het begin van de financiële crisis met 21% gegroeid, sneller dan de gehele Britse economie (Hunt et al. 2012: 14). Vanwege definitieproblemen en een gebrek aan vergelijkbaar cijfermateriaal kan de omvang van de coöperatieve sector in Groot-Brittannië niet zomaar met die van Nederland worden vergeleken. Maar ook in Nederland zijn er natuurlijk woningcorporaties en bedrijfscoöperaties, zoals Vestia en de Rabobank.

Localism bill en the right to challenge

Vanuit deze filosofie van eigenaarschap is een van de speerpunten van de *Big Society* de *Localism bill* uit 2011.¹⁷ Deze wet geeft lokale gemeenschappen of vrijwilligersgroepen een '*right to challenge*': ze kunnen aangeven namens een lokale overheid een bepaalde publieke voorziening te willen leveren. Tenzij het verzoek valt onder een van de uitzonderingsgronden behoort aan deze '*expression of interest*' door de lokale autoriteiten gehoor te worden gegeven, bijvoorbeeld door het in gang zetten van een aanbestedingsprocedure voor de publieke voorziening. Werknemers van de National Health Service (NHS) kunnen al sinds 2008 hun diensten via een sociale onderneming aanbieden. Twee jaar later, november 2010, waren in totaal 61 verzoeken hiervoor ingediend bij het Britse ministerie van Volksgezondheid, waarvan er 32 zijn geaccepteerd, samen goed voor 900 miljoen Britse pond aan diensten en 25.000 werknemers.¹⁸ Een jaar eerder, eind 2009, schreef Blond dat hij teleurgesteld was in het geringe aantal aanvragen dat tot dan

toe van NHS-medewerkers was ontvangen (Blond 2009: 31). Volgens Blond zijn er onvoldoende prikkels voor zorgmedewerkers om hun diensten via een sociale onderneming aan te bieden, aangezien ze niet een deel van de gerealiseerde besparingen zelf ontvangen. Het feit dat twee jaar na introductie 25.000 werknemers in de Britse zorgsector hun diensten via de structuur van een sociale onderneming aanbieden lijkt erop te wijzen dat de *Big Society*-filosofie van eigenaarschap en zeggenschap ook zonder winstprikkel voor velen al aantrekkelijk genoeg is om de overstap te wagen. In zoverre mag wellicht verwacht worden – aangenomen dat de restricties in de praktijk redelijk en beperkt zijn – dat in de toekomst ook regelmatig beroep zal worden gedaan op de *right to challenge*. Ten slotte willen we benadrukken dat de *Localism bill* wordt gezien als een decentralisatiewet. Het verspreiden (decentraliseren) van macht en het subsidiariteitsbeginsel zijn immers de twee belangrijke peilers onder de *Big Society*-filosofie. Greg Clark, verantwoordelijk voor decentralisatie binnen het kabinet-Cameron, verdedigde de wet op 7 november in het Lagerhuis als volgt:

*For the best of a century, most Bills that have passed through this House have taken power from communities and councils and given more power to central Government, or in some cases to European government. This is an historic Bill, not just for the measures it contains but for what it represents. It is about striking out in a different direction. Power should be held at the lowest possible level. We want this to be the first Parliament for many years that, by the end of its Sessions, will have given power away.*¹⁹

De oppositie, bij monde van Helen Jones, denkt hier echter anders over:

The Minister would have us believe that this is an historic Bill that returns power to the lowest level. In fact, it is not. It is a Bill about centralising power and devolving the blame.

De toekomst zal moeten uitwijzen hoe deze wet in de praktijk uitpakt en of er inderdaad sprake zal zijn van de door zowel links als rechts gewenste decentralisatie van macht.

Overige beleidsmaatregelen

De Britse regering stimuleert ook op allerlei andere manieren dat inwoners een meer actieve rol gaan spelen in hun lokale gemeenschap. Premier Cameron kondigde in een toespraak begin 2010 aan dat 5000 fulltime opbouw- en welzijnswerkers getraind zullen worden.²⁰ Een jaar later is dit veranderd in een beleidsvoornemen om 500 fulltime ‘senior’ opbouwwerkers op te leiden, ondersteund door 4500 parttime vrijwilligers op lokaal niveau.²¹ Daarnaast is de regering-Cameron in 2011 gestart met een pilot voor een vrijwillige nationale maatschappelijke dienstplicht voor 10.000 jongeren.²² In 2014 zullen 90.000 jongeren van 16 en 17 jaar op deze wijze in staat worden gesteld gedurende drie weken in de zomer maatschappelijke vaardigheden op te doen. Ook stelt de regering (Cabinet Office 2011) een batterij aan maatregelen in het vooruitzicht die het aantrekkelijker moeten maken voor Britten om geld te doneren aan goede doelen. Zo moet men in de toekomst via geldautomaten geld kunnen doneren. Er komt een werkgroep voor zogenaamde *Round Pound*-programma’s, waarbij winkels zoals Domino’s Pizza hun klanten de mogelijkheid geven de rekening op gehele ponden naar boven af te ronden. Het bedrag dat men dan te veel betaalt wordt geschonken aan een goed doel dat de winkel

zelf kan selecteren. Een zogenaamd Social Action Fund is opgericht ter ondersteuning van initiatieven die bevorderen dat Britten tijd of geld geven ter verbetering van hun (lokale) gemeenschap. Een ander nieuw fonds is de *Big Society Bank*. Door gebruik te maken van het geld op slapende bankrekeningen en donaties van grote banken zijn naar verwachting enkele honderden miljoenen Britse ponden bijeen te brengen om te investeren in sociale ondernemingen.²³ Ten slotte wil de regering Cameron de machtspositie van de Britse samenleving tegenover de staat versterken door het ruimhartig verstrekken van overheidsdata. Meer transparantie, zo is de gedachte, maakt het makkelijker voor Britten hun overheid ter verantwoording te roepen. Cameron is hier heel duidelijk over in zijn speech van 14 februari 2011.²⁴ De nadruk ligt vooralsnog op criminaliteitsstatistieken waarop de politie kan worden aangesproken en financiële data op basis waarvan politici niet alleen terecht kunnen worden gewezen maar op grond waarvan publieke voorzieningen ook in de toekomst door burgers zelf kunnen worden overgenomen.

10.5 De publieke opinie en de *Big Society*

Hoe denkt de Britse bevolking zelf over de *Big Society*? Ondersteunen de inwoners het principe dat de overheid de verantwoordelijkheid voor allerlei taken meer bij individuele burgers en lokale groepen moet leggen? Sinds de opkomst van de term *Big Society* is het Britse publiek hierover in opiniepeilingen regelmatig bevraagd. Volgens drie peilingen in 2010 is ongeveer de helft van de Britse bevolking in ieder geval bekend met het *Big Society*-initiatief van Cameron en zijn conservatieve partij.²⁵ Zoals blijkt uit tabel 10.6 is het aandeel dat ook echt een idee heeft wat de Britse regering bedoelt met *Big Society* ongeveer een vierde. Met andere woorden, bijna driekwart van de Britten heeft weinig of helemaal geen idee waar de *Big Society* voor staat.

Uit een andere peiling in 2011 onder 2500 volwassen Britten blijkt dat bijna 80% vindt dat de regering er niet in is geslaagd duidelijk te maken wat ze met de *Big Society* voor ogen heeft.²⁷ Zodra het begrip wordt omschreven,²⁸ zegt ongeveer de helft van de Britten het een goed idee te vinden. Een derde staat er afwijzend tegenover. Hoewel het idee zelf dus de nodige potentie heeft, is het Britse publiek sceptisch over de achterliggende bedoelingen en de haalbaarheid. Slechts een op de tien inwoners is van mening dat de Britse regering erin zal slagen een *Big Society* te creëren en drie op de vijf vermoeden dat de *Big Society* niets anders is dan hete lucht en een dekmantel voor bezuinigingen (zie tabel 10.6). In een grote panelstudie uitgevoerd in 2011 werd aan ongeveer 20.000 Britten gevraagd waar ze het begrip *Big Society* mee associëren (zie tabel 10.7).

Tabel 10.6

Kennis van en meningen over de *Big Society*, Britse bevolking van 18 jaar en ouder, 2011 (in procenten)

	ja	feb	mei
Hoe goed begrijpt u wat het <i>Big Society</i> -plan van de regering is?			
erg goed	6	3	5
enigszins	22	21	24
niet zo goed	28	43	33
helemaal niet	35	29	29
weet het niet	9	5	10
Denkt u in principe dat de <i>Big Society</i> een goed of slecht idee is?			
een goed idee	46	49	45
een slecht idee	31	31	34
weet het niet	23	20	22
Denkt u dat in de praktijk het beleid van de regering voor het creëren van een <i>Big Society</i> ook echt zal werken?			
waarschijnlijk wel	11	10	9
waarschijnlijk niet	68	71	73
weet het niet	21	18	18
Welke bewering reflecteert het beste uw mening?			
De <i>Big Society</i> is een echte visie voor het verlagen van overheids-uitgaven en het vergroten van de betrokkenheid van mensen bij hun lokale gemeenschap.	20	19	19
De <i>Big Society</i> is vooral hete lucht en wordt door de regering gebruikt als een dekmantel voor bezuinigingen.	59	58	59
geen van beiden	9	12	10
weet het niet	12	11	12

Bron: YouGov 2011²⁶

Tabel 10.7

Associaties met de *Big Society*, Britse bevolking van 18 jaar en ouder, 2011 (in procenten)

Men spreekt tegenwoordig over de *Big Society*. Welk van de volgende uitspraken associeert u met dit idee?

de <i>Big Society</i> betekent dat de (centrale) overheid macht afstaat aan lokale overheden	36
mensen stimuleren ('in hun kracht zetten' om) voorzieningen voor zichzelf en anderen te leveren	36
een overheid die zich minder met het leven van mensen bemoeit	22
het bij elkaar brengen van mensen in lokale gemeenschappen	33
overheidsbezuinigingen die er toe leiden dat mensen nog maar beperkt toegang hebben tot voorzieningen	29
verwachten dat mensen zonder middelen op eigen benen kunnen staan	28
een overheid die meer macht en geld geeft aan lokale activisten en actievelingen	16
een excuus voor bezuinigingen op overheidsuitgaven en publieke diensten	38
overig	2
geen van bovenstaande uitspraken	15

Bron: Alternative Vote Referendum Study 2011²⁹

Britten associëren de *Big Society* dus enerzijds met een centrale overheid die macht afstaat en mensen 'in hun kracht zet' (*empowering people*) en bij elkaar brengt in lokale gemeenschappen, maar zien het begrip anderzijds ook vaak als een holle frase en een excuus voor bezuinigingen. Dit laatste blijkt ook uit de antwoorden van 2% bij de categorie 'overig'. Deze groep van ongeveer 400 respondenten is overwegend negatief. Een selectie van tien antwoorden die allemaal beginnen met de letter 'a':

- *a backdoor way of privatisation;*
- *a big load of bollocks;*
- *a con trick to mask the impending cuts;*
- *a Conservative slogan to justify cuts in public services;*
- *a meaningless slogan;*
- *a means to cut spending;*
- *a totally meaningless turn of phrase to disguise political expediency and cuts;*
- *another load of nonsense, all mouth and no action;*
- *another meaningless glip piece of political verbiage;*
- *anything you want it to be, it is open to definition and re-definition.*

Een paar andere typische en veelgenoemde reacties zijn:

- *I don't know;*
- *I have no idea what the Big Society is;*
- *just a sound bite, quite meaningless;*
- *expecting people to provide services for free to reduce government spending;*
- *getting people to do things voluntarily that the government should be paying for.*

We weten uit ander opinieonderzoek (Van Houwelingen 2011: 115) dat respondenten die ontevreden zijn open vragen eerder beantwoorden en ook langere antwoorden geven.

Niettemin laten deze open antwoorden en het feit dat bijna 40% van de Britten het begrip beschouwt als een excuus voor bezuinigingen zien dat een behoorlijk deel van de Britse bevolking de *Big Society* met argwaan bekijkt.

Ook van de directeurs van Britse liefdadigheidsinstellingen, sociale ondernemingen en vrijwilligersorganisaties heeft bijna twee op de vijf geen duidelijk beeld van de *Big Society*. Toch staat ook bij deze groep meer dan 60% achter de agenda; 70% betwijfelt of de overheidscultuur het mogelijk maakt individuen en gemeenschappen meer macht te geven over hun eigen leven.³⁰ We kunnen dus concluderen dat het begrip *Big Society* voor velen in Groot-Brittannië onduidelijk is en dat er twijfels zijn of de regering wel in staat is de benodigde veranderingen door te voeren. Bovendien is er de nodige scepsis over de bedoelingen erachter. Het principe, een kleinere overheid en meer macht voor individuen en lokale groepen, wordt echter van hoog tot laag en van links tot rechts omarmd. Zo stemt maar liefst 85% van de Britten in met de stelling dat burgers meer controle moeten krijgen over hoe publieke diensten lokaal worden geleverd (Cornick en Cameron 2011: 7) en kan 64% zich vinden in de stelling dat de overheid en publieke diensten de afgelopen jaren te veel werk naar zich hebben toegetrokken en dat mensen meer verantwoordelijkheid zouden moeten nemen voor hun eigen leven (Skinner 2010: 8).

Ten slotte, waarom wordt in de Britse politiek, van links tot rechts, het principe van decentralisatie zo massaal omarmd? Een aanwijzing geeft tabel B.1 in de bijlage (op www.scp.nl bij het betreffende rapport). Daaruit blijkt dat het lokale bestuur in Groot-Brittannië, in vergelijking met Duitsland en Nederland, behoorlijk is gecentraliseerd. Gough (2009: 6) merkt dan ook op: *'Today it is a given that England is among the most centralised – if not the most centralised – of advanced industrial countries.'* Volgens Norman (2011: 27-30) zijn daarnaast de overheidsuitgaven als percentage van het bruto binnenlands product (bbp) sinds 1997 met 10 procentpunt gestegen, zijn er sinds 1997 in totaal 784.000 ambtenaren bijgekomen en is de omvang van de Tolley-belastinggids gestegen van 2529 pagina's in 1997 naar 7838 bladzijden in 2008. Meer dan twintig jaar geleden werd er al geschreven over de, in vergelijking met andere Europese landen, zwakke positie van Britse lokale overheden (Khan 1999: 4-5). Vanuit deze context bezien wordt het begrijpelijk waarom het Britse Lagerhuis in 2009 een rapport publiceerde met de titel *The Balance of Power: Central and Local Government* waarin, uitdrukkelijk vanuit het oogpunt van sociale cohesie en participatie, wordt gepleit voor decentralisatie:

Having examined all the evidence, we have concluded that there needs to be a substantial change in the balance of power between central and local government. The power to govern in England remains too heavily centralised to be efficient or effective. Put simply, the balance of power between central and local government in England is currently in need of a tilt towards localities. (House of Commons 2009: 60)

Ook in het twee jaar later verschenen driedelig rapport waarin het Lagerhuis verslag doet van een onderzoek naar de *Big Society* (House of Commons 2011a; House of Commons 2011b; House of Commons 2011c) wijzen veel geïnterviewden op het belang van decentralisatie. Kortom, de reden dat de *Big Society* zo populair is en dat men van links tot rechts

wijst op het belang van lokale gemeenschappen komt mogelijk door de sterke centralisatie. Uit de genoemde studie (Gough 2009) blijkt dat Britse lokale overheden groot en weinig zelfstandig zijn vergeleken met hun tegenhangers in andere Europese landen. Deze studie stelt overigens ook dat de lokale overheden in Nederland van alle onderzochte landen de meeste overeenkomsten vertonen met die in Groot-Brittannië (Gough 2009: 31). Daar kun je uit concluderen dat lokale overheden in Nederland, in vergelijking met andere Europese landen, in een vrij afhankelijke positie verkeren ten opzichte van de nationale overheid.

10.5 Conclusie en discussie

Conclusie

In vergelijking met Groot-Brittannië doen veel Nederlanders vrijwilligerswerk en is de betrokkenheid bij en het vertrouwen in de politiek ook groot. Daarnaast is de zelfredzame en politieke participatie in Groot-Brittannië de laatste jaren eerder af- dan toegenomen. Er wordt zelfs gesproken over een *Broken Britain* en volgens sommigen zou het antwoord hierop de *Big Society* moeten zijn. De *Big Society* lijkt een mooi idee maar het is de vraag of het geen oude wijn in nieuwe zakken is. Belangrijker, hoewel de huidige Britse regering ontegenzeggelijk veel concrete stappen heeft ondernomen naar zo'n *Big Society* is het behoorlijk twijfelachtig of dit voldoende zal zijn of gezien de omvang van de transformatie slechts symboolpolitiek. Decentralisatie van macht, geld en kennis is cruciaal, zeker voor een land zo gecentraliseerd als Groot-Brittannië. Echter, gezien het feit dat zowel links als rechts in de Britse politiek al decennia met weinig resultaat pleit voor decentralisatie (House of Commons 2009), mag men zich afvragen waarom het deze keer dan wel menens zou zijn. Misschien dat de bezuinigingen deze verandering kunnen afdwingen. In de tussentijd zal de *Big Society* waarschijnlijk vooral een (mooi) idee blijven. De Britse praktijk is een andere, een praktijk die mogelijk eerder wat van de Nederlandse realiteit kan leren dan andersom. Het Rijksbrede Strategie Beraad trekt dan ook de volgende conclusie naar aanleiding van een studiereis in Groot-Brittannië (SBR 2011:4):

Op veel terreinen laat Nederland betere cijfers zien dan het Verenigd Koninkrijk. Of het nu gaat om begrotingstekort, nationale schuld of werkloosheidcijfers. Dat geldt ook voor ons onderwijs en de zorg. Nederland heeft een grote traditie op het gebied van vrijwilligerswerk en coöperaties, denk aan pensioenen en huisvesting. Onze lokale overheden hebben meer macht en kracht dan die in het VK, NL heeft een minder dirigistische en centralistische insteek. Het vertrouwen in overheid en instituties ligt bij ons beduidend hoger. Het VK is meer expliciet een klassenmaatschappij dan NL, denk maar aan het belang van de private schools en universiteiten. Er zijn in Nederland nu al volop lokale 'Big Society' initiatieven op het gebied van veiligheid, groene energie, voedsel, welzijn en zorg aan te wijzen. Kortom, de voedingsbodemp voor het Big Society concept lijkt vruchtbaarder in NL dan in het VK. Misschien is onze Society wel bigger dan die in het VK.

In Groot-Brittannië wordt niet alleen in het beleid maar ook in de *Big Society*-filosofie die daaraan ten grondslag ligt duidelijk erkend dat meer zelfredzaamheid ook gepaard moet gaan met meer (politieke) zeggenschap. Sterker nog, bezitsvorming en lokale autonomie zijn de essentie van *Big Society*. De regering-Cameron probeert dit te verwezenlijken door naast inwoners op te roepen meer zelf te doen ook zoveel mogelijk macht over te dragen naar lokale overheden en (coöperaties) van burgers. In hoeverre deze intentie om macht te decentraliseren en de (politieke) zeggenschap op lokaal niveau te vergroten ook in daden zal worden omgezet is echter, zeker gezien het verleden, nog maar de vraag.

Discussie

De opeenvolgende kabinetten van Blair, Brown en Cameron hebben één beleidsprioriteit gemeen: meer betrokkenheid, zelfstandigheid en participatie van Britse burgers (DCLG 2006; DCLG 2008a; Cabinet Office 2010). Zowel Labour (Blair en Brown) als de conservatieve partij (Cameron en zijn *Big Society*-ideoloog Phillip Blond) zijn bezorgd over de gevolgen van individualisering en marktwerking enerzijds en verstatelijking anderzijds. Beide partijen willen lokale verbanden revitaliseren en Britten meer zeggenschap geven over hun eigen directe leefomgeving. Het progressieve ideaalbeeld van een 'derde weg' tussen markt en overheid en het conservatieve ideaal van een *Big Society* ontlopen elkaar dus mogelijk niet eens zo veel. Ook het idee van een 'derde weg' verbindt de civil society immers met concepten als sociale cohesie, burgerschap, welvaart en welzijn (Hodgson 2004:142) en noemt sociale ondernemingen als voorbeeld. In het jaarboek 2011 voor Britse *mutuals* staat bijvoorbeeld (Hunt et al. 2012:7): *'For a while, "social enterprise" appeared to offer a third way, between state and market; today, we're told that it is the "Big Society".'*

Uiteraard wordt met de begrippen *Third Way* en *Big Society* de oude tegenstelling tussen rechts en links niet opgeheven. De invalshoeken blijven fundamenteel verschillend. De *Big Society* wordt door de conservatief Cameron expliciet neergezet als de antithese van *Big Government* (Albrow 2012: 111) terwijl Labour-premier Blair en de Duitse sociaal-democratische bondskanselier Schröder in hun manifest *Europe: The Third Way* uit 1998 juist benadrukken dat de derde weg niet te verenigen is met *laissez faire* en een actieve staat vereist. Waar de derde weg, in de praktijk, vooral lijkt neer te komen op centraliseren waar het kan en decentraliseren waar het moet, heeft de huidige Britse conservatieve regering de ambitie om een *Big Society* te verwezenlijken door te decentraliseren wat maar gedecentraliseerd kan worden. Voor de Britse regering (laat staan voor de Europese Unie) is een zo klein mogelijke rol weggelegd. Terwijl Labour de *Big Society* als een conservatieve dekmantel voor privatisering en bezuinigingen beschouwt, zien conservatieven de *Third Way* als een synoniem voor *Big Government*. Hoe dan ook, het staat buiten kijf dat zowel Labour als de conservatieven al jaren pleiten voor het zoveel mogelijk *empoweren* van lokale gemeenschappen. In hoeverre deze 'bipartisan'-wens ook in daden is omgezet is echter de vraag. Zoals we in dit hoofdstuk (en bijlage B) zien is de Britse overheid sterk gecentraliseerd en is er van decentralisatie, schaalverkleining en het afstoten van taken nog weinig te merken. In de conclusie van het rapport van het Britse Lagerhuis wordt dit klip en klaar erkend (House of Commons 2009: 60):

All major political parties, when in opposition, promise that when they get to power there will be a shift of power away from the centre. Once in government, they have proved unable or unwilling to deliver the decentralisation they have promised. Within the last 30 years, the non-domestic rate has been nationalised, post-school education transferred to national funding councils (though the Government has introduced legislation to move responsibility for funding 16–18 year old education and training back to local authorities), schools funding ring-fenced and council tax capping made, in effect, permanent. The parties of government have, over time, moved in the same direction with none choosing significantly to reverse decisions to accrue power to the centre. Whilst this Government has taken steps to redress the balance, its record is mixed. There remains a sizeable gap between the newly empowered local government that the Government believes it has established in principle, and the actual impact as witnessed at the local level.

In de jaren tachtig van de vorige eeuw probeerden in Groot-Brittannië een aantal door socialisten gecontroleerde lokale overheden al een meer onafhankelijke en eigen rol voor zichzelf te creëren. Deze ontwikkelingen werden toen echter ondermijnd en verboden door een hen vijandig gezinde conservatieve regering (Khan 1999: 4). Gezien deze track record valt het nog te bezien of Cameron en de zijnen deze keer wel in staat zijn een *Big Society* te creëren. Deze *Big Society* van morgen zou het antwoord moeten zijn op het (veronderstelde) *Broken Britain* van vandaag. Het vergelijkend cijfermateriaal in bijlage B en dit hoofdstuk lijkt er in ieder geval op te wijzen dat Nederland het in betrokkenheid en participatie van de bevolking in vergelijking met Groot-Brittannië nog helemaal niet zo slecht doet. Dit beeld wordt ook door ander onderzoek bevestigd (Ketola 2012: 164). Dat zowel Phillip Blond als *Big Society* adviseur Lord Wei tijdens hun presentaties in 2011 in Nederland over de *Big Society* zeiden dat Nederland op tal van indicatoren beter presteert dan Groot-Brittannië, is dus mogelijk meer dan alleen een vorm van Britse beleefdheid. Dat een aantal van deze indicatoren voor Groot-Brittannië daarnaast een dalende trendlijn laten zien is ook niet bepaald hoopgevend.

Wat zou Nederland dus van Groot-Brittannië kunnen leren als het over burgerparticipatie gaat? Verreweg het meest interessant en veelbelovend lijkt de rijke Britse traditie van coöperaties, trusts, *mutuals* en andere soorten sociale ondernemingen (Lewis 2012: 190). Het gaat om zelfstandige organisaties die zelf verantwoordelijk zijn en zelf risico nemen maar een deel van de winst terugploegen en ten goede laten komen aan de lokale gemeenschap (werknemers, klanten of inwoners). De ‘eigenaren’ zijn geen (overzeese) aandeelhouders of politici en ambtenaren in Westminster maar leden van de lokale gemeenschap. Dit is zeker niet per definitie voor alle sociale ondernemingen het geval. Een groot aantal trusts is bijvoorbeeld, net zoals veel Nederlandse stichtingen en verenigingen, grotendeels financieel afhankelijk van subsidies en dus van politieke besluiten in Londen. De Paddington Development Trust moest bijvoorbeeld zeven mensen ontslaan vanwege bezuinigingen op de Britse overheidsuitgaven.³¹ Naar schatting bestaat 50% van de inkomsten van de 500 *development trusts* in Groot-Brittannië uit overheidssubsidies.³² Dit inkomen verkrijgt men dus niet door economische transacties binnen de lokale gemeenschap – het type transacties dat de sociale cohesie bevordert (Kuwabara 2011),

macht en verantwoordelijkheid decentraliseert en de lokale zelfredzaamheid en initiatief vergroot – maar als toelage van de overheid. Ook hier mag men zich afvragen of achter de retoriek – deze *development trusts* worden immers gepresenteerd in een *Big Society*-context en als voorbeeld van decentralisatie en burgerparticipatie aan de man gebracht (LSA 2011:4) – niet nog steeds een *Big Government*-praktijk schuilgaat; zij het een praktijk waarbij bewoners wel relatief veel invloed kunnen uitoefenen op de besteding van dit overheidsgeld. Het is bovendien de vraag of financiële en fiscale centralisatie en de *Big Society* in de praktijk samen kunnen gaan. Jones en Stewart formuleren dit als volgt (House of Commons 2011c: 23):

Localism can never be real until and unless central government gives up its 100 per cent control over all tax sources in the UK. Any number of 'localist' policies is unlikely to generate a new or 'Big' society in a country with such a unique level of centralization.

Met andere woorden, zonder meer politieke zeggenschap op lokaal niveau is significant meer zelfredzaamheid, een *Big Society* dus, niet te verwachten.

We zien dat het begrip *Big Society* in Groot-Brittannië inmiddels, slechts een paar jaar nadat het door de Britse premier is gecoöpteerd, een behoorlijk negatieve bijklank heeft gekregen en vooral een cynische associatie met bezuinigingen oproept. Het is dus niet ondenkbaar dat het Nederlandse woord 'participatiesamenleving' – een woord dat min of meer hetzelfde betekent als *Big Society* en onder een vergelijkbaar gesternte is gelanceerd – eenzelfde lot beschoren is.

Noten

- 1 Phillip Blond, de auteur van *Red Tory*, wond er, tijdens een presentatie begin 2011 in Amsterdam, geen doekjes om en gaf volmondig toe, net zoals in meer bedekte termen Lord Wei, een 'Big Society adviseur' voor de Britse regering, tijdens een presentatie, ongeveer een half jaar later in Den Haag, dat Groot-Brittannië wat participatie en vertrouwen betreft eerder wat van Nederland kan leren dan andersom.
- 2 Sinds april 2004 wordt in de Continuous Monitoring Survey maandelijks (!) aan ongeveer 1000 Britten gevraagd of ze zich de afgelopen jaren als vrijwilliger beschikbaar hebben gesteld voor de politiek of gemeenschap. Dankzij het grote aantal meetpunten kan er een robuuste trendlijn getrokken worden, die een enigszins dalende trend laat zien over de afgelopen zeven jaar.
- 3 Zie www.parliament.uk/briefing-papers/SNo5000.pdf.
- 4 Namelijk het 'mandatory referendum', 'government initiated referendum', 'popular referendum', 'citizens' initiative', 'agenda initiative' en 'recall'. Van deze zes instrumenten kent Groot-Brittannië alleen het 'citizens' initiative'.
- 5 Zie www.publicservice.co.uk/news_story.asp?id=19006.
- 6 Zie www.participatorybudgeting.org.uk/about/history-of-participatory-budgeting.
- 7 Zie www.participatorybudgeting.org.uk/case-studies/case-studies/adeyfield-action-2010you-choose201d-hemel-hempstead.
- 8 Vrij vertaald uit het Engels door de auteur.

- 9 Brandon schrijft bijvoorbeeld (2011: 7): *A man asked me recently: 'What do you think of the Big Society?' So I told him: 'The Big Society? The church has been doing it for over 2000 years!'*
- 10 Het Engelse begrip 'social enterprise' is door Spreckley (1981: 3) als volgt omschreven: *An enterprise that is owned by those who work in it and perhaps reside in a given locality, is governed by registered social as well as commercial aims and objectives and run co-operatively may be termed a social enterprise. Traditionally, 'capital hires labour' with an overriding emphasis on making a 'profit' over and above any benefits either to the business itself or the workforce. Contrasted to this is the social enterprise where 'labour hires capital' [...].*
- 11 Vrij vertaald uit het Engels door de auteur.
- 12 Zie www.guardian.co.uk/society/2009/dec/01/setting-up-community-interest-company.
- 13 Zie www.socialenterpriselive.com/section/news/policy/20100518/cameron-says-social-enterprise-key-big-society-reform.
- 14 Zie www.vng.nl/eCache/DEF/1/01/580.html.
- 15 Zie de concept-notitie 'Meer rendement uit de wijkaanpak' (p. 5) van het LSA: www.lsabewoners.nl.
- 16 Zie www.uk.coop/.
- 17 Zie services.parliament.uk/bills/2010-11/localism.html.
- 18 Zie www.publicfinance.co.uk/news/2010/11/nhs-services-selected-to-become-social-enterprises/.
- 19 Zie www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm111107/debtext/111107-0002.htm#11110731000001.
- 20 Zie www.urbanforum.org.uk/briefings/community-organisers-briefing.
- 21 Idem.
- 22 Zie www.cabinetoffice.gov.uk/news/national-citizen-service-introduced.
- 23 Zie www.cabinetoffice.gov.uk/content/frequently-asked-questions-about-big-society-bank.
- 24 In antwoord op een vraag zegt premier Cameron: *I cannot order every local authority what to do with their budget but what I can do is actually give local people a tool that they have never had before, and that is transparency. We are now getting every local authority to publish every item of spending over £ 500 and the reason you are reading in the pages of the Daily Mail and the Sun and the Times and the Telegraph and elsewhere, the salaries of the chief executives, it's not because they have got armies of brilliant journalists going out and finding this information, it's because we have got local authorities to publish it. This is great pressure and I want to see that pressure exerted on local authorities so they make the right decisions, not the wrong ones.*
- 25 Zie www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/big-society-poll-for-RSA-september-2010-topline.pdf.
- 26 De resultaten van bijvoorbeeld het YouGov onderzoek van mei 2011 staan hier: http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/today_uk_import/yg-archives-pol-sun-bigsociety-240511.pdf.
- 27 Zie www.acevo.org.uk/document.doc?id=1515, p. 59.
- 28 Als volgt: *David Cameron has said the Big Society is about giving more power to local communities and people, by taking more power away from government and allowing voluntary groups and communities to run public services. Examples include giving more powers to local government, encouraging people to take an active role in their communities and supporting charities and volunteer groups.*
- 29 Gegevens zijn verkrijgbaar via www.bes2009-10.org/.
- 30 Zie www.acevo.org.uk/document.doc?id=1515, p. 62-64.
- 31 Zie www.guardian.co.uk/society/2011/sep/13/neil-johnston-paddington-big-society.
- 32 Zie www.lsabewoners.nl.

11 Bürgerkommunen in Duitsland

11.1 Waarom Duitsland?

Hoewel geen centraal speerpunt in regeringsprogramma's (vergelijkbaar met Camerons *Big Society*) is de aandacht voor het thema burgerparticipatie in Duitsland de afgelopen vijftien jaar sterk toegenomen. De gang van zaken rond *Stuttgart 21*, waarbij de bouw van een nieuw ondergronds treinstation leidde tot grote demonstraties, de grootschalige protesten tegen kernafvaltransport of de Hamburgse onderwijshervormingen hebben het debat over de noodzaak tot uitbreiding van participatiemogelijkheden doen opleven (Böhm 2011; Roth 2011). De protestacties en woede bij inwoners worden gezien als symptomatisch voor een bredere tendens van *Politikverdrossenheit*: afnemend politiek vertrouwen en een groeiende kloof tussen burger en overheid. In 2010 werd het woord *Wutbürger* gekozen als woord van het jaar. Kranten berichten over een 'strijd van burgers tegen politici' en 'protestgolven' waardoor het land wordt overspoeld. Het eerder betrekken van burgers bij het besluitvormingsproces en de introductie van nieuwe inspraakvormen moeten de relatie tussen beide partijen verbeteren en leiden tot een hernieuwd vertrouwen (Böhm 2011: 614-619).

Een andere belangrijke aanleiding voor de toenemende aandacht voor burgerparticipatie is de slechte financiële situatie waarin diverse gemeenten verkeren. In deelstaten als Hessen, Nordrhein-Westfalen (NRW), Saarland en Sachsen-Anhalt kampen gemeenten al lange tijd met structurele financiële tekorten (Holtkamp 2009: 67-68). In 2010 hadden in Nordrhein-Westfalen meer dan 100 gemeenten een noodbegroting waarbij alleen de wettelijk verplichte uitgaven mochten worden gedaan. Verschillende gemeenten staan dus al een aantal jaren voor de taak om grootschalige bezuinigingen door te voeren. Deze krijgen onder meer vorm door te korten op publieke voorzieningen als zwembaden en bibliotheken. In een aantal steden en dorpen hebben inwoners initiatieven ondernomen om deze faciliteiten zelf in stand te houden of heeft de gemeente taken overgedragen. Voorbeelden zijn de omvorming van gemeentebaden in *Bürgerbäder*, het overnemen van sportcomplexen of de renovatie van leegstaande fabriekshallen of stationsgebouwen tot culturele centra. Verder vormen demografische ontwikkelingen in met name de oostelijke en noordoostelijke deelstaten een belangrijke reden om inwoners te mobiliseren zelf voorzieningen in stand te houden (Dienel et al. 2008).

In verschillende Duitse gemeenten is de afgelopen jaren geëxperimenteerd met nieuwe participatievormen of zijn bestaande vormen uitgebreid. In een aantal deelstaten wordt sinds de jaren negentig geëxperimenteerd met vormen van collectief zelfbeheer. Vaak gebeurt dit in de vorm van coöperatieve verenigingen of stichtingen. Bij die laatste spelen lokale gemeenschapsfondsen een belangrijke rol. Deze zogenaamde *Bürgerstiftungen* zijn de afgelopen tien jaar sterk in opkomst (eind 2011 waren er 225 erkende fondsen actief met een gezamenlijk vermogen van 180 miljoen euro) en dragen bij aan de financiering van lokale maatschappelijke projecten. Daarnaast zijn ook voor politieke

participatie de mogelijkheden uitgebreid. Dit betreft de introductie van deliberatieve processen als burgerfora en rondetafelinitiatieven of vormen van meeregeren zoals participatief begroten. Daarnaast is sinds de jaren negentig in alle Duitse gemeenteroorden de mogelijkheid voor burgerinitiatieven en referenda opgenomen.

In dit hoofdstuk zullen een aantal ervaringen met deze participatievormen besproken worden. Na een korte karakterisering van Duitse gemeenten, een overzicht van participatietradities en een schets van de ontwikkeling van burgerparticipatie als een politiek beleidsterrein zal dieper worden ingegaan op twee specifieke vormen van participatie, namelijk de ervaringen met burgerbegrotingen en het zelfbeheer van publieke voorzieningen in met name de deelstaat Nordrhein-Westfalen. De keuze voor deze twee thema's hangt samen met de initiatieven die in een aantal Nederlandse gemeenten, waaronder onze vijf 'voorhoedegemeenten', zijn genomen. Daarnaast zijn het allebei vormen die al langer in Duitse gemeenten worden ingezet. Voor het participatief begroten geldt bovendien dat er naar een aantal langer lopende trajecten evaluatiestudies zijn verricht.

11.2 Bürgerkommune

Vooraf nog een opmerking over de notie *Bürgerkommune* uit de titel van dit hoofdstuk. In de recente Duitse discussie en literatuur over burgerparticipatie worden verschillende begrippen gebruikt, zoals *bürgerschaftliches Engagement*, *Bürgergesellschaft*, *kooperativen Demokratie* en *Bürgerkommune*. De eerste term is een soort paraplu begrip voor diverse vormen van maatschappelijke en politieke betrokkenheid van burgers. Ze omvat een brede waaier aan activiteiten, die vrijwillig van karakter zijn, gericht op het algemeen belang en vaak in collectief verband plaatsvinden (zie ook Dekker et al. 2007: 24). De andere drie noties hebben vooral een normatieve lading, in die zin dat zij fungeren als een soort *Leitbilder* voor gemeenten wanneer het gaat om de relatie tussen politici, bestuur en inwoners. Het idee van *Bürgerkommunen* kwam vanaf 2000 sterk op en is sindsdien in verschillende partijteksten en verkiezingsprogramma's terug te vinden. Centraal staat de gedachte dat inwoners en de (in)formele verbanden, netwerken en organisaties waarin zij actief zijn veel sterker dan voorheen betrokken dienen te worden bij de vormgeving en uitvoering van publieke taken (Bogumil en Holtkamp 2010: 388-393).

Wat betreft de rol van inwoners gaat het om een combinatie van inspraak (de burger als klant en opdrachtgever) en meedoen (de burger als coproductent) (Pflaumbaum 2011: 5-7 en 17-18; Klein et al. 2010). De inspraak krijgt vorm in de uitbreiding van de traditionele inspraakvormen met nieuwe modellen en het vroegtijdig betrekken van burgers bij het beleidsvormingsproces. Bij coproductie gaat het om de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers bij het in stand houden van publieke voorzieningen. Inwoners nemen, al dan niet in samenwerking met de overheid, taken over of zij organiseren zich rond een publiek doel. De rol van de gemeente ligt in het mogelijk maken en bevorderen van dergelijke concrete initiatieven (*de aktiverende Staat*) en het stimuleren

van maatschappelijke betrokkenheid in het algemeen. Of, zoals Kurt Beck het in 2000 (toen ook al minister-president van de deelstaat Rheinland-Pfalz) verwoordde:

Die Politik sollte für eine sinnvolle bürgerschaftliche Entwicklung in Deutschland drei Voraussetzungen erbringen: Die Bürgergesellschaft darf nicht als Alibiveranstaltung für einen reduzierten Sozialstaat erscheinen; der Staat sollte Freiräume für Eigenverantwortung, aber auch für Mitbestimmung in öffentlichen Belangen schaffen; der Staat und seine Verwaltungen sollen sich als 'Ermöglichungsinstanzen' verstehen. (Geciteerd in Heuberger/Hartnuß 2010: 455)

Het gaat om het creëren van ruimte voor zowel de ontwikkeling van eigen initiatieven als inspraak. Politiek en bestuur moeten bij dit alles vooral een faciliterende en ondersteunende rol spelen, aldus Kurt Beck.

11.3 Achtergrond en tradities

De Bondsrepubliek Duitsland is een federale staat (ruim 81 miljoen inwoners), opgebouwd uit zestien deelstaten waaronder de drie stadsdeelstaten Berlijn, Bremen en Hamburg. De bestuurlijke bevoegdheden zijn verdeeld tussen de centrale bondsregering, de deelstaten en de gemeenten. Elke deelstaat heeft zijn eigen parlement, regering en grondwet. De bevoegdheden en zelfstandigheid van de deelstaten reiken dan ook veel verder dan die van Nederlandse provincies. De deelstaten zijn weer onderverdeeld in gemeenten en *Bezirke* (districten). De gemeenten zijn weer te onderscheiden in kleinere gemeenten die deel uitmaken van een *Kreis* (regionaal bestuursdistrict boven de gemeente) en de zogenaamde *Kreisfreie Städte* (district dat samenvalt met één gemeente) (Van der Kolk et al. 2004: 4). Hoewel de bevolkingsdichtheid per deelstaat sterk varieert, zijn Duitse gemeenten gemiddeld in inwoneraantal een stuk kleiner dan Nederlandse gemeenten. Gemeentelijke herindelingen van de afgelopen jaren hebben deze cijfers wel enigszins verhoogd. Gemeenten in een deelstaat als Brandenburg hebben echter nog steeds een gemiddeld inwoneraantal van 6000, tegen 38.000 in Nederland (Van der Kolk en Vetter 2004: 7-8). Verder is het aantal raadsleden per inwoner groter dan in Nederland (Van der Kolk en Vetter 2004: 18).

Evenals in Nederland hebben Duitse gemeenten zowel opgedragen als zelfstandige taken en bevoegdheden. Meer in het algemeen kennen Duitse gemeenten, mede ook vanwege de federale structuur, een lange traditie van zelfbestuur. Volgens de Duitse constitutie (art. 28, § 2) hebben gemeenten het recht om alle lokale aangelegenheden op eigen verantwoordelijkheid te reguleren (Geissel 2009). Op financieel gebied zijn Duitse gemeenten bovendien zelfstandiger dan de Nederlandse en hebben zij meer handelingsruimte. Daarnaast hebben gemeenten meer mogelijkheden om eigen belastingen te heffen (Van der Kolk en Vetter 2004: 8). Een belangrijke inkomstenbron is de *Gewerbesteuer*, een belasting op de winsten van lokale ondernemers. Tegelijk klagen gemeenten de afgelopen jaren over een toenemende beperking van hun financiële speelruimte. De economische crisis speelt daarbij een rol, evenals het *Solidarpakt* (de betalingen voor de opbouw van de oostelijke *Länder*) en de stijgende kosten van de

uitvoering van door de deelstaten en centrale regering opgestelde sociale wetgeving (Vetter en Holtkamp 2008: 21-28 en 30).

Tussen de Duitse deelstaten en regio's bestaan grote sociaaleconomische, demografische en sociaalculturele verschillen. Sterk verstedelijkte en dichtbevolkte regio's zoals het Rijn-Ruhrgebied worden afgewisseld door dunbevolkte gebieden met veel leegstand. Vooral echter tussen de oude en nieuwe deelstaten zijn de verschillen groot. Ondanks de *Aufbau Ost* kampen de voormalig Oost-Duitse deelstaten met hoge werkeloosheid en chronische schulden. Daarnaast hebben zij te maken met krimp en achteruitgang van het voorzieningenniveau door afnemende geboortecijfers en een trek naar economisch rijkere gebieden. Veertig jaar communisme en de Val van de Muur in 1989 hadden bovendien de nodige gevolgen voor de sociale infrastructuur (Roth 2003; Dienel et al. 2008).

Deze verschillen werken ook door in vrijwilligerswerk en participatie. In de laatste landelijke vrijwilligerssurvey van 2009 zegt 36% van de respondenten op een of andere manier als vrijwilliger actief te zijn. Dit geldt zowel activiteiten binnen het traditionele *Ehrenamt* (hoofdzakelijk bestuursfuncties, bv. in verenigingen) als minder structurele vormen van vrijwilligerswerk. Het percentage varieert per deelstaat. De deelstaat zuidelijke Baden-Württemberg gaat aan kop, gevolgd door het aangrenzende Rheinland Pfalz en Hessen (Bundesministerium für Familie 2010: 24). Meer in het algemeen kan in het voormalige West-Duitsland gesproken worden van een verschil in participatietraditie tussen noordelijke en zuidelijke deelstaten. De zuidelijke domineren met hoge vrijwilligersaantallen en een hoge verenigingsdichtheid. Ook is er een verschil tussen landelijke en stedelijke regio's waarbij het aantal vrijwilligers in kleine en middelgrote gemeenten groter is (Alscher en Priller 2009: 25 en 37).

Daarnaast tekent zich een scheidslijn af tussen de oude en nieuwe landen. In de oostelijke deelstaten ligt het percentage vrijwilligers beduidend lager: 37% tegenover 31% (Bundesministerium für Familie 2010: 23). Dit verschil hangt mede samen met de ontmanteling van communistische organisaties en verenigingen na de Val van de Muur. Terwijl de percentages in 1990 nauwelijks uiteenliepen (29% versus 27%) daalde het aantal vrijwilligers sterk in de jaren negentig (Alscher en Priller 2009: 32). Andere oorzaken zijn de oververtegenwoordiging van professionele krachten in de nieuwe instituties, de afwezigheid van kerken en de hoge werkeloosheid (EBE 2002: 107-108; Roth 2003; Dienel et al. 2008). Meer in het algemeen ontbreekt het in veel Oost-Duitse gemeenten aan een infrastructuur om vrijwilligerswerk en bewonersinitiatieven te ondersteunen.

80% van het vrijwilligerswerk in Duitsland vindt plaats in of vanuit georganiseerd verband (Zimmer en Rauschenbach 2011: 12). Het merendeel daarvan gebeurt op het terrein van sport (20%), gevolgd door cultuur en muziek (10%) en sociaal (10%) (Bundesministerium für Familie 2010). Traditioneel zijn Duitse verenigingen, stichtingen en non-profitorganisaties, evenals in andere continentaal-Europese landen en anders dan bijvoorbeeld in Groot-Brittannië of de Verenigde Staten, nauw verbonden met de

staat (Priller en Zimmer 2001). Dit geldt overigens met name voor de sociale sector en iets minder voor sportverenigingen en culturele instellingen. Priller en Zimmer spreken in dit kader van een ‘traditie van benutting door de staat’ die teruggaat tot de negentiende eeuw (Priller en Zimmer 2001: 180 en 183). Uit de toen opgerichte organisaties en verenigingen ontstonden in de twintigste eeuw de typisch Duitse *Wohlfahrtsverbände* zoals Caritas, Diakonie en de Arbeiterwohlfahrt. Dergelijke particuliere organisaties kregen vanuit de gemeente zorgtaken opgelegd en de financiële middelen om deze uit te voeren. Vanaf de jaren zestig werd de positie van deze *Wohlfahrtsverbände* nog eens versterkt door het subsidiariteitsbeginsel (Priller en Zimmer 2001: 183). De afgelopen decennia zijn zij uitgegroeid tot grootschalige professionele organisaties met een juridisch beschermde status (EBE 2002: 158).

In de oostelijke deelstaten ten tijde van de Deutsche Demokratische Republik (DDR) ontbrak deze derde sector. Er waren weliswaar genoeg ‘vrijwilligers’, maar die waren actief in door de communistische staat opgerichte en gestuurde organisaties en verbanden (Dienel et al. 2008). Ook in de zorg voor publieke voorzieningen was de staat dominant, wat overigens niet betekende dat burgers hier niet bij betrokken waren. Een voorbeeld is de tot op zekere hoogte vrijwillige *subbotnik*. Oorspronkelijk in 1919 ingesteld door Lenin om het volk in te zetten voor de reparatie van oorlogsschade, werd het na de Tweede Wereldoorlog in verschillende Oostbloklanden ingevoerd. Op zaterdag konden inwoners meewerken aan gemeenschapsprojecten, zoals het schoonmaken van straten of het opknappen van openbare gebouwen. In sommige gemeenten wordt overigens sinds een aantal jaren weer teruggegrepen op deze *subbotnik*-traditie, voornamelijk in de vorm van een jaarlijkse schoonmaakactie. In steden als Dresden en Freiburg worden in het voorjaar gedurende een aantal weken schoonmaakacties georganiseerd waaraan burgers, verenigingen en scholen deelnemen.

11.4 Politieke participatie

Slechts een klein percentage van de vrijwilligersactiviteiten is gerelateerd aan de lokale politieke besluitvorming. Volgens de vrijwilligerssurvey van 2009 geeft 1,9% van de vrijwilligers aan op dit gebied actief te zijn (Gensicke en Geiss 2010: 6). Dit percentage is vrij constant. Ook in de twee voorgaande enquêtes van 1999 en 2004 kwamen dergelijke getallen naar voren. Over het algemeen is het vertrouwen in politieke instituties in Duitsland een stuk lager dan in Nederland (zie ook tabel B.2 in de bijlage, te vinden via www.scp.nl bij het desbetreffende rapport). Alternatieve en directe vormen van democratie genieten wel meer steun. Zo gaf in 2004 75% van de ondervraagden aan het eens te zijn met de stelling dat referenda een goede manier zijn om over politieke kwesties te beslissen. Daarnaast is vanaf de jaren zeventig een stijging te zien in deelname aan burgerinitiatieven: van 3% in 1973 tot 20% in 2002 (Brand 2009: 137). Ook de uitspraak dat burgers mogen overgaan tot burgerlijke ongehoorzaamheid wanneer zij het oneens zijn met de overheid krijgt zeker in vergelijking met Groot-Brittannië en Nederland opvallend veel steun (62% in plaats van 43% en 30%). Meer in het algemeen is de bereidheid om mee te doen aan (legale) protestacties, handtekeningenverzamelingen of burgerinitiatieven in Duitsland vrij groot (Gabriel en Holtmann 2005: 557).

Na de Tweede Wereldoorlog werden referenda en andere vormen van directe volksinvloed met het oog op het Weimar-verleden in de Bundesrepubliek Deutschland (BRD) met enig wantrouwen bekeken. Alleen in de zuidelijke deelstaat Baden-Württemberg hadden inwoners sinds 1956 de mogelijkheid op gemeentelijk niveau een referendum aan te vragen. Vanwege de hoge drempels werd hiervan echter nauwelijks gebruik gemaakt. In de jaren zeventig resulteerde de *partizipatorische Revolution* mede ook door de invloed van nieuwe sociale bewegingen en protestgroepen in een uitbreiding van de mogelijkheden van inspraak en zeggenschap (Schiller 2011b: 55).

De Val van de Muur in november 1989 en de hereniging van Oost en West betekende een nieuw ijkpunt. Oost-Duitse deelstaten stonden voor de taak nieuwe gemeenteverordeningen op te stellen. Daarvoor grepen zij terug op de vigerende regelgeving in de zuidelijke deelstaten Beieren en Baden-Württemberg (Van der Kolk en Vetter 2004: 13). Ook in de voormalige Bondsrepubliek werd, onder meer door de invloed van de Oost-Duitse vredesbewegingen, gediscussieerd over het opnemen van vormen van directe democratie in de gemeenteverordeningen (EBE 2002: 286). Tussen 1992 en 1999 voerden alle *Länder* een voor een hervormingen door.

Een daarvan was de instelling van de gekozen burgemeester (Van der Kolk en Vetter 2004: 3). In het kader van (politieke) burgerparticipatie is het interessant te zien hoe deze in verschillende Duitse gemeenten een belangrijke verbindende rol spelen tussen inwoners en bestuur. Om herkozen te worden is het voor burgemeesters van belang in nauw contact met de inwoners te treden. Daarnaast hebben ze bevoegdheden en ingangen waardoor ze een bemiddelende rol kan spelen tussen gemeentebestuur, ambtenaren, inwoners en lokale ondernemers (Bogumil en Holtkamp 2010: 400). Bekend is de activerende rol van de burgemeester van het stadsdeel Berlijn-Lichtenberg bij de introductie van burgerbegrotingen. Een ander voorbeeld is de burgemeester van Arnsberg (NRW) die in de jaren negentig een aantal hervormingen doorvoerde, zoals het bevorderen van zelfbeheer van sportaccommodaties, het introduceren van een klachtenloket en het overdragen van straatreiniging aan bewoners (Bogumil en Vogel 1999). Ook voor een aantal Oost-Duitse dorpen en middelgrote gemeenten geldt dat de burgemeester een aansturende rol kan spelen (Dienel et al. 2008: 26).

Een ander onderdeel van de bestuurlijke hervormingen in de jaren negentig was de invoering van het referendum. In alle deelstaten kregen inwoners de mogelijkheid om op gemeente- en deelstaatsniveau een referenduminitiatief in te dienen. In Baden-Württemberg, waar dit al een aantal decennia mogelijk was, werden de vereiste quorums verlaagd. De wijzigingen binnen de gemeenteverordeningen leidden de jaren daarna tot een grote stijging van het aantal initiatieven en referenda tot 6231 in februari 2012.¹ Tegelijk bestaat er mede door de drempels en aanvullende vereisten die gesteld worden de nodige variatie tussen de zestien deelstaten. Zo neemt Beieren (2056 gemeenten) meer dan een derde van het aantal referenda voor zijn rekening. Bovendien zijn de ervaringen met het houden van referenda sterk geconcentreerd binnen een aantal gemeenten. Relatief gezien (aantal referenda per inwoner) domineren de

drie stadsdeelstaten Hamburg, Bremen en Berlijn. Meer dan 75% van de lokale verbanden heeft echter nog nooit een referendumprocedure doorlopen. Voor het overige kwart geldt dat het aantal gehouden referenda (een of twee) vaak te laag is om daadwerkelijk te spreken van een 'gevestigde institutie' (Schiller 2011b: 70). Aan de andere kant kan alleen al de mogelijkheid van een referendum wel degelijk de politieke besluitvorming beïnvloeden.

Naast deze directe invloed op de besluitvorming wordt er de laatste jaren door verschillende gemeenten geëxperimenteerd met inspraakvormen, die verder gaan dan het 'oude' horen en informeren (Hierlemann en Wolhfarth 2010). Dit gebeurde vanaf het einde van de jaren negentig onder andere binnen projecten voor stadsontwikkeling en duurzaamheid, zoals het in de jaren negentig geïnitieerde *Programm Soziale Stadt* (gericht op de verbetering van achterstandswijken) of de Lokale Agenda 21-initiatieven. In nieuwe dialoogmodellen, zoals burgerfora- en congressen, *Planungszelle* en conversatiecafés worden inwoners geconsulteerd en gevraagd naar hun ideeën over bepaalde kwesties en hun verwachtingen van de overheid. Daarnaast wordt bij de uitvoering van deze programma's de nadruk gelegd op de samenwerking tussen lokale organisaties, ondernemers, inwoners en gemeente in de ontwikkeling en uitvoering van initiatieven (Geissel 2009). Dit geldt bijvoorbeeld voor verschillende duurzaamheidsprojecten die voor de Lokale Agenda zijn ontwikkeld of de projecten binnen het programma *Soziale Stadt*.

Voor beleidsterreinen als stadsontwikkeling, ouderenzorg, duurzaamheid of actieprogramma's tegen rechtsextremisme heeft het betrekken van inwoners een vaste plaats gekregen in de werkwijze van gemeenten (Roth 2009: 125-126). De evaluatiestudies zijn wisselend in hun beoordeling van dergelijke projecten (Geissel 2009; Geissel 2008; Herzberg 2011). Veel activiteiten die ondernomen worden, blijven uiteindelijk projectmatig en incidenteel (Roth 2009: 126). Van een systematische integratie van burgerparticipatie in de gemeentelijke werkwijze is vaak nog geen sprake. Problematisch blijft verder de ondervertegenwoordiging dan wel afwezigheid van bepaalde bevolkingsgroepen en de dominantie van de goed georganiseerde verbanden. Individuele burgers haken eerder af, mede ook vanwege de tijd en inzet die sommige participatievormen vragen. Daarnaast blijft vaak onduidelijk wat nu het concrete resultaat is van sommige projecten. Voor deelnemers is niet altijd te achterhalen wat er nu precies met hun voorstellen en suggesties wordt gedaan. Gerelateerd hieraan is de ervaring van een selectieve inzet van burgerparticipatie, bijvoorbeeld wanneer de vraag naar de inbreng van inwoners beperkt blijft tot kleine thema's of juist politiek problematische onderwerpen.

11.5 Participatiebevordering vanuit Berlijn

Het merendeel van de programma's en participatievormen die tot nu toe de revue zijn gepasseerd hebben betrekking op de gemeente. Ook op centraal niveau is de aandacht voor de bevordering van burgerparticipatie het afgelopen decennium toegenomen. Een belangrijke impuls was het werk van de *Enquêtekommission Zukunft des bürgerschaftlichen Engagement*. Deze parlementaire commissie was in 1999 op initiatief

van de Bondsregering ingesteld met de taak het veld en tradities van maatschappelijke betrokkenheid in Duitsland in kaart te brengen. Daarnaast moest zij met strategieën en maatregelen komen die maatschappelijke en politieke betrokkenheid mogelijk maken en bevorderen. Het onderzoek resulteerde in 2002 in een lijvig rapport (EBE 2002). Het bevat een groot aantal aanbevelingen voor een verdere ontwikkeling van de vrijwilligersinfrastructuur, uitbreiding van inspraakmogelijkheden en vormen van directe democratie en het bevorderen van burgerinitiatieven.

Sindsdien heeft de bondsregering een aantal maatregelen genomen om maatschappelijke betrokkenheid te stimuleren, zoals extra belastingvoordelen voor vrijwilligers, veranderingen binnen het stichtingsrecht en uitbreiding van de ongevallenzekerings voor vrijwilligers. Daarnaast worden er landelijke activiteiten georganiseerd zoals de jaarlijkse week van de vrijwilliger, zijn er netwerken en vrijwilligerscentrales opgericht en wordt er regelmatig onderzoek uitgezet naar de status quo en ontwikkeling van vrijwilligerswerk. Sinds 2003 is er bovendien een aparte subcommissie in de Bondsdag actief die zich bezighoudt met thema's gerelateerd aan maatschappelijke betrokkenheid.

De meest recente grootschalige actie op dit gebied betreft de vaststelling van de *Engagementstrategie* in oktober 2010. Voor deze strategie was in 2009 een nationaal forum ingesteld, bestaande uit 300 mensen uit het bedrijfsleven, de samenleving en de overheid. Zij evalueerden enerzijds de aanbevelingen die eerder door de *Enquêtekommission* waren gedaan. Anderzijds werden nieuwe adviezen geformuleerd voor vrijwilligerspolitiek, zoals een betere afstemming tussen de verschillende bestuurslagen, het bevorderen van waardering en erkenning van vrijwilligers en meer in het algemeen een verbetering van de vrijwilligersinfrastructuur. Speciale belangstelling was er voor het thema *Corporate Social Responsibility*, in het bijzonder ook met oog op kleinere ondernemers. De reacties op het rapport waren overigens niet altijd positief. Volgens critici was het eerder een 'Neckermann-Katalog' met allerlei projecten dan een strategie. Daarnaast zou er te weinig aandacht zijn voor het zelfsturend en ook kritisch potentieel vanuit de samenleving en bovendien te veel het beeld van een *Konsens- of Helfergesellschaft* worden geschetst, een samenleving waar iedereen gezellig en eensgezind voor elkaar klaarstaat.²

Burgerparticipatie is dus de afgelopen jaren ook op bondsniveau uitgegroeid tot een politiek beleidsterrein, al fungeert het, anders dan bijvoorbeeld in Groot-Brittannië, niet als centraal punt in het regeringsbeleid. De voordelen en winst van het betrekken van burgers en ondernemers worden door verschillende partijen onderschreven. In dat kader zijn informatienetwerken ontwikkeld, competities georganiseerd en is er geëxperimenteerd met strategieën voor het activeren van burgers (Klein et al. 2010: 112). Daarnaast is het thema geïntegreerd in projecten van afzonderlijke ministeries, zoals het *Soziale Stadt*-programma van het Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung of projecten van het Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Tegelijk is burgerparticipatie volgens sommige onderzoekers nog steeds een 'soft' thema (Klein et al. 2010: 113). Dit hangt onder meer samen met het ontbreken van evaluatiestudies naar de daadwerkelijke effecten van dergelijke projecten. Ook ontbreekt het bij

verschillende programma's aan voldoende financiële middelen om voorstellen en initiatieven te realiseren (Klein et al. 2010: 113-117).

11.6 Burgerbegrotingen

We bespreken een aantal participatieprojecten die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld. In de eerste plaats is dit het participatief begroten, waarbij inwoners worden betrokken bij het opstellen van de gemeentebegroting. Voor dit thema neemt ook in Nederland de belangstelling toe. Deventer en Hoogeveen werken al een aantal jaar met wijkbudgetten waarbij inwoners zelf voorstellen kunnen indienen voor de realisatie van projecten. Daarnaast worden bewoners betrokken bij de vraag naar de invulling van bezuinigingen. Inwoners van Dordrecht kregen in 2010 een begrotingswijzer voorgelegd waarbij zij konden aangeven welke door de gemeente geformuleerde bezuinigingsvoorstellen hun voorkeur hadden. In andere gemeenten zoals Zeist, Stichtse Vecht, Haarlemmermeer en Eindhoven konden inwoners via een bezuinigingsdialoog meedenken over bezuinigingen en suggesties aandragen.

Verschillende Duitse gemeenten verdiepen zich al langer in de mogelijkheden om inwoners te laten participeren in het begrotingsproces (Herzberg en Cuny 2007: 12; Rüttgers 2008: 1). Eind jaren negentig werd in het dorpje Mönchweiler (BW, ruim 3000 inwoners) en het grotere Rheinstetten (BW, ongeveer 20.500 inwoners) in het kader van het project *Kommunen der Zukunft* voor het eerst geëxperimenteerd met een vorm van burgerbegroting (Klages 2007: 66). Diverse gemeenten volgden. Inmiddels hebben 96 gemeenten een burgerbegroting georganiseerd. Voor 26 gemeenten geldt dat zij dit al drie jaar of langer doen (Statusbericht Bürgerhaushalte in Deutschland, Januar 2013). In de gemeente Hilden (NRW, bijna 55.400 inwoners) werd in 2011 zelfs voor de elfde keer een dergelijk proces doorlopen. Maar ook grote steden zoals Bonn en Keulen of stadsdelen van Berlijn werken al een aantal jaar met burgerbegrotingen.

Inmiddels zijn er ook weer afvallers. Een aantal gemeenten besloot na een paar keer te stoppen.³ Dit geldt bijvoorbeeld voor de drie gemeenten Vlothlo, Esslingen en Hamm die in de periode 2000-2004 deel uitmaakten van het project *Bürgerorientierte Kommune* van de Bertelsmannstiftung (Rüttgers 2008: 6). Ook een stad als Hamburg besloot na de organisatie van een burgerbegroting in 2009 dat dit proces niet voor herhaling vatbaar was. Als reden wordt onder ander de geringe belangstelling genoemd. In Hamburg waren op een bevolking van bijna 1,8 miljoen slechts 552 deelnemers betrokken. In de gemeente Vlothlo waren alleen mensen betrokken die al politiek actief waren en ook via andere kanalen hun zetje konden doen. Vooral echter de geringe speelruimte binnen de begroting, een punt dat door begrotingstekorten werd versterkt, was aanleiding om van een verdere voortgang af te zien. We komen hier later op terug.

Onder de notie participatief begroten blijkt in de praktijk een breed scala aan praktijken te vallen, vaak met een combinatie van participatievormen. In sommige gemeenten kunnen inwoners voorstellen indienen voor projecten die zij in hun buurt, wijk of stad

gerealiseerd willen zien. Het percentage van de begroting dat door burgers kan worden ingevuld verschilt per gemeente. In Keulen (1.007.000 inwoners) gaat het bijvoorbeeld om ruim 2,5%, in Berlijn-Lichtenberg (250.000 inwoners) om 6% en in Potsdam om 5% (Franzke 2010: 13). In andere gemeenten is de burgerbegroting georganiseerd rond bezuinigingsmaatregelen of kunnen inwoners voorstellen indienen voor zowel uitgaven als bezuinigingen.

In afwijking van de procedures in het Braziliaanse Porto Alegre, de ‘moederstad’ van de burgerbegroting, behouden Duitse gemeenteraden hun budgetrecht en besluiten zij dus uiteindelijk over de definitieve invulling. Verder ligt er over het algemeen een conceptbegroting waarbinnen ruimte is ingelast voor voorstellen vanuit de bevolking. In die zin lijken de in Duitsland gevolgde formats (en dat geldt voor de meeste Europese gemeenten waar participatief wordt begroot) meer op de werkwijze van de Nieuw-Zeelandse stad Christchurch. Burgers krijgen uitleg over de begroting en worden in de gelegenheid gesteld om voor een deel daarvan voorstellen in te dienen. De raad legt vervolgens verantwoording af over het besluitvormingsproces en de wijze waarop hij de externe inbreng heeft verwerkt.

11.7 Procedures

In verschillende gemeenten speelt internet een belangrijke rol bij de burgerbegrotingen. In Keulen bijvoorbeeld, waar sinds 2007 jaarlijks een burgerbegroting wordt georganiseerd, vindt de communicatie tussen inwoners en gemeente voornamelijk plaats via internet. Bewoners kunnen gedurende een aantal weken voorstellen indienen voor een aantal beleidsvelden. De keuze voor deze beleidsvelden wordt mede gemaakt op basis van de uitslag van een enquête die vooraf onder inwoners is gehouden. Daarin wordt onder andere gevraagd op welke themagebieden zij ideeën en voorstellen willen aanvragen. Op basis daarvan worden jaarlijks drie themagebieden geselecteerd, zoals kind en jeugd, milieubescherming, cultuur, economie en bezuinigingen. Vervolgens kunnen via internet onder deze categorieën voorstellen worden ingediend. Het stadsdeel Berlijn-Lichtenberg maakt eveneens gebruik van internetfora. Deze worden gecombineerd met schriftelijke enquêtes en plenaire bijeenkomsten waar eveneens voorstellen kunnen worden ingediend.

In sommige gemeenten hebben deelnemers bovendien de mogelijkheid om over voorstellen te stemmen en daarmee tot prioriteitenlijsten te komen. Zij geven dan zelf aan welke van de ingediende voorstellen de meeste aandacht verdienen (Herzberg en Cuny 2007: 31). In Berlijn-Lichtenberg kunnen deelnemers voorstellen bespreken en waarderen door via chips hun voorkeuren aan te geven. Daarnaast wordt er een stemdag georganiseerd en worden 50.000 inwoners (ongeveer 20% van elke wijk) aangeschreven om hun voorkeuren aan te geven. In Keulen kan via internet gestemd worden op de ingediende voorstellen. Per themagebied worden vervolgens de 25 populairste voorstellen voorgelegd aan het gemeentebestuur.

Zoals gezegd hebben burgerbegrotingen een aanbevelend karakter en behoudt de gemeenteraad zijn budgetrecht. Tegelijk verkleint de mogelijkheid van prioriteren het risico van 'selectief luisteren' door de gemeente, een tendens die zeker met grote aantallen voorstellen niet irreal is. Bovendien blijkt voor veel deelnemers het kunnen aangeven van voorkeuren een aantrekkelijke manier te zijn om zich met het opstellen van de begroting te engageren. In de praktijk blijkt overigens dat niet alle gemeenteraden zich aan deze prioriteitenlijsten houden. In Stuttgart geeft de raad voorafgaand aan de procedure expliciet aan dat hij het recht heeft van de topvoorstellen af te wijken. Hij maakt hier ook gebruik van door in de uiteindelijke begroting voorstellen over te nemen die door deelnemers niet als hoogste geprioriteerd waren.⁴

11.8 Ervaringen en evaluatie

De sinds de jaren negentig sterk gestegen begrotingstekorten zijn voor verschillende Duitse gemeenten aanleiding zich te oriënteren op burgerbegrotingen. De verwachting is dat door in een vroeg stadium de kennis en informatie van inwoners te verwerken, het begrotingsproces efficiënter wordt en de uitkomst kwalitatief beter. Daarnaast moet een vroegtijdige betrokkenheid van inwoners het draagvlak voor bezuinigingen en meer in het algemeen het begrip van burgers voor politiek en bestuur vergroten. Tegelijk biedt participatief begroten aan burgers de mogelijkheid mee te denken over de inrichting van hun directe leefomgeving (Pflaumbaum 2011: 21). Bovendien is het een participatievorm waarbij een groot aantal inwoners kunnen deelnemen. Wat zijn de ervaringen?

In 2007 waren meer dan 10.000 inwoners uit Keulen betrokken bij het opstellen van de begroting voor de stad, absoluut gezien het hoogste aantal in een burgerbegrotingsproces in Duitsland (Vorwerk et al. 2008: 116). En hoewel het aantal deelnemers de jaren daarna sterk daalde, ligt het gemiddelde nog steeds op 7000 participanten. Dit is 1%-2% van de stemhebbende bevolking in Keulen. Voor andere gemeenten zijn soortgelijke percentages bekend. Binnen deze groep deelnemers zijn er weer de nodige verschillen in mate van activiteit. In Keulen bijvoorbeeld werden in 2008 in totaal 1254 voorstellen ingediend door 640 personen. 20% daarvan werd ingediend door 0,3% van het aantal deelnemers. Ook het becommentariëren van voorstellen gebeurde door een kleine groep (15% van het aantal deelnemers). Waar wel hoge percentages worden bereikt is bij het prioriteren van voorstellen. 90,9% van de deelnemers hebben een of meerdere voorstellen gewaardeerd met een pro of contra (Taubert et al. 2011: 29).

Evenals bij andere vormen van inspraak en politieke participatie zijn de deelnemers over het algemeen hoger opgeleid, autochtoon en van middelbare leeftijd. De verhouding man-vrouw is meestal gelijk (al zijn er uitschieters, zoals in Hamburg, 83% man, en Trier, 64% man). Bij een gelijke man-vrouwverhouding domineren de mannen met 61% wanneer het gaat om de actievelingen, dus om deelnemers die een of meer voorstellen indienen (Taubert et al. 2011: 26). Jongeren en jongvolwassenen ontbreken, evenals minderheden.

Daarnaast hadden verschillende burgerbegrotingsprocessen te maken met een tamelijk hoog percentage uitvallers bij individuele deelnemers. Uit de evaluaties van de begrotingsprojecten in Keulen en Berlijn bleek dat mensen die niet namens een organisatie betrokken waren eerder afhaakten dan de vertegenwoordigers en woordvoerders van bepaalde groepen. Daardoor neemt het gevaar van een te grote invloed van goedgeorganiseerde verbanden en lobbygroepen in het begrotingsproces toe. In Berlijn-Lichtenberg werd dit laatste deels ondervangen door de uitkomsten van de voorstellen via vragenlijsten voor te leggen aan 20% van alle inwoners. Tegelijk blijft dit een risico. Een mogelijke verklaring voor het afhaken van individuele deelnemers ligt in de complexiteit van een begroting. Het leveren van een zinvolle bijdrage kost veel tijd en energie waarbij de hoger opgeleide burger duidelijk in het voordeel is. Meer in het algemeen zouden inwoners zich eerder met specifieke projecten willen bezighouden dan met zoiets abstracts als een gemeentebegroting. Het vooraf selecteren van themagebieden zoals in sommige gemeenten gebeurt kan hierop inspelen.

Vanuit de gemeente vraagt het betrekken van inwoners bij het opstellen van de jaarlijkse begroting in de praktijk om een flinke investering van tijd en geld. Afhankelijk van de gekozen vorm variëren de kosten van 0,50 tot 1,50 euro per inwoner.⁵ In een evaluatie van de Keulse begrotingsronde van 2007 werden vraagtekens gezet bij de uiteindelijke informatiewinst. Een aantal ambtenaren gaf aan dat het vooronderstelde innovatieve gehalte van de ingediende voorstellen tegenviel. Daarnaast werd de vraag opgeworpen in hoeverre bestaande participatievormen niet voldoende waren (Taubert et al. 2011: 6). Bovendien werd de begeleiding van de begrotingsronde vanuit het bestuursapparaat als tijdsintensief ervaren. Over het algemeen waren de reacties echter positief en waardeerden ambtenaren en politici de inbreng van bewoners als waardevol (Taubert et al. 2011: 6). In dezelfde evaluatie gaven deelnemers aan dat het vaak onduidelijk was wat er met door hen ingebrachte informatie daadwerkelijk was gebeurd (Taubert et al. 2011: 5). De ingediende voorstellen bleven uiteindelijk toch wensenlijsten waarvan de realisering afhankelijk was van de welwillendheid van de gemeenteraadsleden. Ondanks deze reserves werd de mogelijkheid om mee te praten en voorstellen in te dienen door de deelnemers als positief gewaardeerd (Taubert et al. 2011: 11).

Meer in het algemeen zijn de bestaande evaluaties van participatief begroten in Duitse gemeenten wisselend. Deelnemers blijken na afloop beter over de begroting en de werkwijze van de gemeente geïnformeerd te zijn. Daarnaast hebben zij hun mening kunnen geven over bepaalde zaken wat als positief wordt ervaren. Incidenteel leidt deelname aan een burgerbegroting ertoe dat burgers zich organiseren wanneer de gemeente uiteindelijk besluit een bepaalde voorziening niet langer te financieren. Tegelijk lijken de effecten van burgerbegrotingsrondes op zaken als de efficiëntie in de besluitvorming of de uitwisseling van kennis tussen inwoners en gemeente beperkt te blijven (Herzberg en Cuny 2007; Herzberg 2011). Voor sommige gemeenten was het beperkte aantal deelnemers of de geringe output reden om na een of enkele jaren te stoppen. Gemeenten die al meerdere jaren een burgerbegroting organiseren zoeken dan voortdurend naar methoden om het proces te verbeteren.

11.9 Zelfbeheer

De afgelopen jaren zijn er, voornamelijk vanuit leefbaarheids- en bezuinigingsoverwegingen, in verschillende Nederlandse gemeenten initiatieven ontwikkeld waarbij de uitvoering en het beheer van publieke taken en voorzieningen worden overgenomen door inwoners. Te denken valt aan de activiteiten van zorgcoöperaties in plattelandgemeenten, van buurtcoöperaties waarin buurtbewoners tegen een vergoeding van de gemeente zelf het groen onderhouden, van sportverenigingen die het beheer en de exploitatie van accommodaties zelf uitvoeren of buurtbusverenigingen waarin vrijwilligers vervoersdiensten in stand houden.

Ook in een aantal Duitse gemeenten lopen dergelijke projecten. Met name in de deelstaat Nordrhein-Westfalen stimuleerden vanaf de jaren negentig diverse gemeenten, voornamelijk vanuit bezuinigingsoverwegingen, de betrokkenheid van de inwoners bij het in stand houden van publieke voorzieningen. Een bekend voorbeeld is de omvorming van gemeentebaden tot *Bürgerbäder*. Een groot aantal zwembaden dat aan renovatie toe was, werd vanwege de krappe gemeentekas met sluiting bedreigd. Bewoners tekenden protest aan tegen deze sluitingen en deden voorstellen om de verbouwing en het beheer zelf op zich te nemen. In de gemeente Wetter (NRW) bijvoorbeeld richtten burgers in overleg met de gemeente een vereniging op die opdracht gaf tot de verbouwing van het bad. Doordat het beheer werd overgenomen door vrijwilligers kon flink worden bespaard op personeel en bedrijfsvoering. Lange tijd werden dergelijke over het algemeen vaak succesvolle omvormingsprojecten begeleid door het (inmiddels failliete) stadsnetwerk in de deelstaat. Het netwerk speelde een belangrijke rol in het verschaffen van informatie en uitwisselen van praktische tips en hielp bij het opstellen van een bedrijfsplan.⁶

Ook bij het beheer en de instandhouding van andere openbare voorzieningen, zoals sporthallen, speelplaatsen, jeugdclubs en culturele instellingen zijn inwoners betrokken. Sommige projecten slagen en zijn ook op de lange termijn succesvol. Andere blijken na een tijdje vast te lopen, waarbij de gemeente alsnog moet ingrijpen. Interessante voorbeelden zijn te vinden in de stad Arnsberg (NRW, 80.000 inwoners), waar sinds de jaren negentig verschillende initiatieven zijn ontwikkeld om zelfbeheer van voorzieningen door inwoners te bevorderen. Zo zijn sinds 1999 elf van de veertien sportcomplexen in beheer van sportverenigingen. Zij ontvangen uit de gemeentekas 70% van de uitgaven die de gemeente voorheen kwijt was aan deze faciliteiten. Deze verenigingen zetten op hun beurt vrijwilligers in die een kleine vergoeding krijgen. Wanneer er onenigheid ontstaat over vragen als de bekostiging van investeringen, bemiddelt meestal de gemeente (Bogumil et al. 2003).

In een ander project uit dezelfde periode droeg de gemeente het schoonhouden van straten over aan burgers. Wie zelf zijn straat schoonhield kreeg korting op de reinigingskosten. Inwoners die besloten om niet mee te doen moesten hetzelfde bedrag blijven betalen. In de praktijk bleek echter niet iedereen zich aan de afspraken te houden en al

snel waren er klachten over straatvuil. Van tijd tot tijd moest de gemeente in bepaalde wijken alsnog zelf overgaan tot een grondige schoonmaakactie. Bovendien moesten inwoners die niet meededen een hogere bijdrage gaan betalen, omdat de totale vaste kosten nauwelijks waren gedaald (Bogumil et al. 2003).

Een mogelijke factor die het slagen van dergelijke initiatieven beïnvloedt is of het initiatief door een vereniging of ander verband worden gedragen of door individuele burgers (Bogumil et al. 2003: 12). Dit geldt ook voor het beheer van speelplaatsen en speeltuinen door burgers waarbij het probleem van continuïteit opduikt. Zeker ook in grotere gemeenschappen, waar de sociale controle van kleine groepen ontbreekt, blijkt het lastig te zijn op lange termijn dergelijke projecten te laten draaien (Bogumil et al. 2003: 12).

Coördinerende instanties zoals vrijwilligerscentrales of seniorenbureaus zouden kunnen inspelen op dit continuïteitsprobleem. Tegelijk zijn dit voor gemeenten in financiële problemen ook de posten waarop snel bezuinigd wordt. Gemeenten met een noodbegroting hebben bovendien, behalve dan de uitgaven die aan de uitvoering van wettelijke taken verbonden zijn, niet de mogelijkheid om extra in een vrijwilligersinfrastructuur te investeren. Typerend is een vergelijkende studie in 2002 naar het verloop van zelfbeheerprojecten tussen twee gemeenten, namelijk het zojuist genoemde Arnsberg (NRW) en Gmünd, een stad in de deelstaat Baden-Württemberg (Bogumil et al. 2003). De financiële problemen in Arnsberg leidden uiteindelijk ook tot bezuinigingen op vrijwilligerssteunpunten die een belangrijke rol kunnen innemen in het coördineren van vrijwilligerswerk.

11.10 Coöperaties en lokale gemeenschapsfondsen

Twee organisatievormen voor lokale initiatieven die de laatste jaren in Duitsland in opkomst zijn, zijn de coöperatie en het lokale gemeenschapsfonds. Evenals in Groot-Brittannië en Nederland is het aantal coöperaties in Duitsland de afgelopen jaren sterk toegenomen. Deze stijging is mede het gevolg van een aantal wijzigingen in 2006 binnen het coöperatierecht. Sindsdien kunnen ook groepen met een sociale of culturele doelstelling zich als coöperatie vestigen. De afgelopen jaren zijn rond uiteenlopende onderwerpen coöperaties opgericht.

Een belangrijk aandeel daarvan komt voor rekening van de zogenaamde *Bürgerenergiegenossenschaften*. In deze coöperaties werken burgers samen met gemeenten en ondernemers bij de ontwikkeling van duurzame energieprojecten, zoals de aanleg van windmolenparken, het plaatsen van zonnepanelen of het verwerken van mest tot biogas. Inwoners organiseren zich in coöperaties en zijn zowel (deels) eigenaar als afnemer.⁷ Inmiddels zijn er in Duitsland meer dan 700 *Bürgerenergiegenossenschaften*. Een voorbeeld op stadsdeelniveau is het zogenaamde Möckernkiez-Genossenschaft in Berlijn-Kreuzberg. Deze coöperatie bestaat uit 950 burgers die gezamenlijk een energieneutrale en intergenerationele woonwijk construeren en uiteindelijk ook grotendeels zullen beheren (Walk 2011: 69-71). Naast de energiecoöperaties en andere

Klimagenossenschaften worden verschillende *Bürgerbäder* beheerd vanuit een *Genossenschaft* en zijn coöperaties actief op het gebied van ouderenzorg, gezondheidszorg en de aanpak van problemen in stadswijken (Alscher 2011: 4-5). In het plaatsje Leutkirch (Baden-Württemberg) nemen 600 inwoners deel aan een coöperatie voor het behoud van het plaatselijke stationsgebouw. De leden hebben gezamenlijk 1 miljoen euro ingelegd waarmee de aankoop en sanering van het gebouw wordt bekostigd.⁸ In andere plaatsen vinden vergelijkbare initiatieven plaats voor het behoud van de schouwburg of andere publieke gebouwen.

Verder kent met name het westen van Duitsland een groot aantal lokale gemeenschapsfondsen voor de financiering van maatschappelijke projecten. Naar voorbeeld van het Amerikaanse *community financing* werd in Duitsland in 1996 in Gütersloh de eerste zogenaamde *Bürgerstiftung* opgericht. Vijftien jaar later zijn er in heel Duitsland 313 van deze fondsen actief, waarvan een groot aantal in Nordrhein-Westfalen.⁹ *Bürgerstiftungen* zijn vergelijkbaar met de lokale gemeenschapsfondsen waarmee in 2009 onder andere voor een VNG-proeftuin *Samenwerking met lokale fondsen* in een aantal Nederlandse gemeenten is geëxperimenteerd. Doel van de proeftuin was te komen tot een betere coördinatie tussen de lokale fondsen en de burgerinitiatieven in een gemeente (VNG 2009).

Bürgerstiftungen zijn overheidsonafhankelijke fondsen die door een persoon of een groep mensen gesticht zijn. Iedereen kan in principe een financiële bijdrage leveren. Vanuit het fonds worden maatschappelijke projecten en activiteiten gefinancierd of gesponsord. In tegenstelling tot algemene cultuurfondsen of welzijnsfondsen zijn *Bürgerstiftungen* territoriaal georganiseerd. Zij zijn actief binnen een bepaalde gemeente of regio en per gebiedseenheid bestaat in principe ook maar een gemeenschapsfonds (Jakob 2010: 244-245). Over het algemeen floreren burgerstichtingen beter in (middel) grote steden dan in kleinere dorpen. Dit hangt onder meer samen met het grotere netwerk waarop men een beroep kan doen voor de inzameling van geld. Daarnaast zijn zij niet aan een thema verbonden, maar worden uit een fonds uiteenlopende projecten gefinancierd. In die zin kunnen dergelijke fondsen zich goed aanpassen aan concrete en actuele behoeften. Bovendien bieden zij de mogelijkheid tot langetermijnfinanciering van burgerinitiatieven. Dit in tegenstelling tot veel gemeentelijke subsidies die vaak beperkt zijn tot de opstartperiode of ten tijde van bezuinigingen weer ingetrokken worden (Bogumil en Holtkamp 2002: 28-29).

Duitse burgerstichtingen verschillen onderling van karakter. In Nordrhein-Westfalen, de deelstaat met de grootste dichtheid aan burgerstichtingen, spelen zij bijvoorbeeld een belangrijke rol in het financieren van instellingen en voorzieningen die voorheen vanuit gemeentelijke financiën werden bekostigd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de hierboven besproken *Bürgerbäder*. Andere voorbeelden zijn voormalige industrieterreinen of fabriekshallen die met geld en op initiatief van een burgerstichting worden gesaneerd om vervolgens een nieuwe functie te krijgen. Het gemeenschapsfonds in het stadje Nürtingen (40.400 inwoners, Baden-Württemberg) organiseerde en bekostigde de aanleg van een stadspark. Ook in andere deelstaten is te zien dat de burger-

stichtingen niet alleen functioneren als verzamel- en uitgiftepunt van geld, maar ook zelf initiatieven nemen voor de ontwikkeling en uitvoering van projecten (Jakob 2010: 245). In nieuwe deelstaten uit de voormalige DDR worden zij onder meer ingezet voor antidiscriminatieprojecten (Nährlich 2006: 149-150).

11.11 Ten slotte

Vanaf de jaren negentig hebben verschillende Duitse gemeenten gezocht naar manieren om inwoners meer te betrekken bij de vormgeving van beleid en de uitvoering van publieke taken. Financiële problemen, begrotingstekorten en demografische ontwikkelingen vormden hiervoor een belangrijke aanleiding. Daarnaast moest meer *Bürgerbeteiligung* de kloof tussen burger en politiek dichten en de *Politikverdrossenheit* tegengaan. Een expliciete positionering ten opzichte van of oriëntatie op Camerons *Big Society*-idee, zoals in Nederland wel plaatsvond, wordt in het Duitse debat over burgerparticipatie overigens nauwelijks gemaakt. Op lokaal niveau vormden noties als *Bürgerkommune* of *Bürgergesellschaft* het uitgangspunt. In deze *Leitbilder* gaat het niet zozeer om ‘meer burger’ of ‘minder overheid’, maar ligt het accent op de noodzaak van samenwerking tussen overheid, samenleving en markt.

Hoewel er de nodige verschillen bestaan tussen de regio's en deelstaten, hebben diverse gemeenten de afgelopen jaren elementen uit het *Leitbild Bürgerkommune* geïmplementeerd. In dit hoofdstuk zijn kort een aantal projecten de revue gepasseerd en is wat langer stilgestaan bij de ervaringen met participatief begroten en zelfbeheer van publieke voorzieningen. In een aantal gemeenten zijn dergelijke projecten succesvol geïmplementeerd; voor andere gemeenten waren tegenvallende resultaten reden om experimenten met vormen van burgerparticipatie stop te zetten. Systematische evaluatiestudies naar de daadwerkelijke effecten van veel van deze projecten ontbreken echter. Zoals recent nog is benadrukt zijn daardoor de grenzen en mogelijkheden van burgerparticipatie en vooral ook de oorzaken voor de verschillende ervaringen nog nauwelijks in kaart gebracht (Klein et al. 2010: 112-113 en 115).

Tegelijk biedt de burgerparticipatie bij onze oosterburen een aantal interessante aanknopingspunten. In de eerste plaats betreft dit vele ervaringen met de organisatie van burgerbegrotingen. Deze vormen van beleidsbeïnvloedende participatie biedt inwoners zeggenschap over een deel van de gemeentebegroting. Ook de gemeenschapsfondsen bieden een interessant alternatief voor eenmalige subsidieprojecten vanuit de gemeente, inclusief de voorwaarden en regels die daaraan verbonden zijn. Een tweede punt is de combinatie van inspraak en uitvoering die centraal staat in een concept als *Bürgerkommune*. De manier van spreken over de relatie tussen overheid en burgers is dus niet zozeer of het een of het ander, maar meer een combinatie van beleidsbeïnvloedende en zelfredzame vormen van participatie.

Volgens sommigen is de *Bürgerkommune* overigens al weer op zijn retour. Bij introductie werd het model al bekritiseerd omdat het te veel gericht zou zijn op de wensen en

prioriteiten van de overheid. Doelen als de verbetering van de efficiëntie in het besluitvormingsproces of het vergroten van het draagvlak voor moeilijke besluiten zouden eerder voor de gemeente dan voor inwoners interessant zijn. Dit risico van ‘instrumentalisering’ zou bovendien nog eens versterkt worden door de context van bezuinigingen waarin de belangstelling voor burgerparticipatie zich ontwikkeld heeft, een situatie die soms eerder cynisme dan vertrouwen bevordert.

Noten

- 1 Actuele stand: <http://cgi-host.uni-marburg.de/-mittendv/fsbddd/begehreuswahl.php?BLkurz=BAY>.
- 2 Zie www.aktive-buergerschaft.de/aktive_buergerschaft.
- 3 Het betreft de gemeenten Bergheim, Castrop-Rauxel, Cottbus, Esslingen, Hamm en Vlothlo. Zie www.buergerhaushalt.org/status/.
- 4 Zie www.buergerhaushalt-stuttgart.de/seite/2522.
- 5 Zie www.buergerhaushalt.org/category/praxis/.
- 6 Zie http://www.netzwerk.nrw.de/fileadmin/medien/Downloads/2010/100422_fl_buergerbaeder_96dpi.pdf
- 7 Zie www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/2458418/2011/06/25/Geen-groen-idealisme-in-autarkisch-Duits-dorpje.dhtml; www.neuegenossenschaften.de/gruendungen/landwirtschaft/Bioenergiesiedlung.html.
- 8 Zie www.immobilienspiegel.de/113532/buergergenossenschaft-rettet-bahnhof.
- 9 Zie <http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-A3327092-4C2941A3/bst/hs.xsl/110188.htm>

12 Hoe verder met burgerparticipatie in een participatiesamenleving?

In dit hoofdstuk trekken we lijnen naar de toekomst: wat zijn de kansen en valkuilen voor het streven naar een samenleving met meer burgerparticipatie? We beginnen met een beantwoording van onze drie onderzoeksvragen, formuleren dan een aantal lessen en aandachtspunten die aan onze bevindingen te ontleen zijn en sluiten af met een beschouwing over de perspectieven voor burgerparticipatie.

12.1 Antwoorden op de onderzoeksvragen

A Wat zijn in Nederland in de afgelopen decennia de belangrijkste ontwikkelingen en de grootste verschillen in burgerparticipatie en participatiedoelstellingen geweest?

Burgerparticipatie is op dit moment een gewaardeerd onderwerp bij politici, bestuurders en hun beleidsadviseurs. Het gaat hen nu primair om wat we *zelfredzame participatie* hebben genoemd: activiteiten van burgers om in collectieve behoeften te voorzien. Nederlanders moeten onbetaald taken ter hand nemen die voorheen door de overheid of in ieder geval publiek gefinancierd werden uitgevoerd: van het onderhoud van het lokale groen via informele hulp en vrijwilligerswerk in de zorg tot het helpen van de politie. In beleidskringen en op basis van berichtgeving in de media – waar de termen ‘eigen verantwoordelijkheid’ en ‘zelfredzaamheid’ vaak vallen – krijgt men gemakkelijk de indruk dat dit soort participatie de laatste tijd ook feitelijk toeneemt, maar het is de vraag of dat zo is. Op de korte termijn spreken de cijfers elkaar soms tegen en op de langere termijn veranderen participatievormen en is niet duidelijk wat men zou moeten vergelijken. Hoofdstuk 8 over de vroegmoderne Nederlanden liet zien dat allerlei praktijken die vandaag onder de noemer ‘burgerparticipatie’ speciale aandacht krijgen eeuwen geleden onder andere benamingen deel uitmaakten van het leven van alledag.

In de voorgaande decennia lag de nadruk in Nederland veel meer op het vergroten van de politieke of *beleidsbeïnvloedende participatie*. Experimenten, zoals het Burgerforum kiesstelsel, een groep van 140 burgers die zich in 2006 boog over het meest geschikte kiesstelsel voor de Tweede Kamer, en voorstellen voor invoering van een gekozen burgemeester of een (correctief) referendum, hebben erg weinig opgeleverd. Nederland is op dit punt dan ook wel gekarakteriseerd als een institutioneel conservatief land (WRR 2012: 33). Dat sluit niet uit dat zich wel een democratisering in de beleidsvorming heeft voltrokken – denk aan kleinschalige raadpleging van bewoners bij voorgenomen ruimtelijke ingrepen in hun omgeving, adviesraden van belanghebbenden in het lokale sociale beleid en informele processen van ‘horizontale verantwoording’ van politici in de sociale media –, maar bij gebrek aan vaste vormen zijn ze lastig te onderzoeken en minder zichtbaar voor het grote publiek. In de publieke opinie is dan ook geen grote tevredenheid met of afnemende behoefte aan meer inspraak en (mede)zeggenschap te signaleren (zie tabel 2.1). Tegelijk zijn Nederlanders tegenwoordig minder vaak van

mening dat Kamerleden en ministers niets geven om de mening van de gemiddelde Nederlander.

In de feitelijke participatie van Nederlanders is de afgelopen decennia weinig veranderd. Bij politieke participatie wijzen verkiezingscijfers sinds de afschaffing van de opkomstplicht in 1970 wel op een daling, maar die zet de laatste jaren niet door en bevolkingsenquêtes tonen ook positieve trends in politieke betrokkenheid en golfbewegingen in deelname aan politieke of beleidsbeïnvloedende activiteiten. Deelname aan niet nader gedefinieerde collectieve acties op lokaal en nationaal niveau vertoont eveneens schommelingen. Bij vrijwilligerswerk wijzen de cijfers op korte termijn nogal eens in verschillende richtingen, maar op langere termijn is ook hier geen trend waarneembaar. Het aantal leden en donateurs van grote consumenten-, natuur- en milieuorganisaties en vakbonden is sinds 1980 gegroeid, hoewel dat aantal sinds 2000 bij de natuur- en milieuorganisaties stabiel blijft en bij de vakbonden afneemt.

Wat de verschillen in participatie betreft, is het vrijwel altijd zo dat hoger opgeleiden, (frequente) kerkgangers en autochtonen meer doen dan de complementaire bevolkingsgroepen. Mannen doen wat vaker vrijwilligerswerk en spannen zich eerder in voor de buurt terwijl vrouwen meer informele hulp verlenen. Er zijn bij vrijwilligerswerk natuurlijk ook grote verschillen naar het terrein van activiteit: meer ouderen en vrouwen in de zorg, meer jongeren en mannen in de sport. Bij politieke, beleidsbeïnvloedende activiteiten is inhoudelijke representativiteit van participanten ook een punt van aandacht. In de landelijke politieke kwesties zijn participanten doorgaans wat progressiever dan de gemiddelde Nederlander. In lokale politieke acties vermoeden we dat participanten vaker wat 'conservatief' zijn in de zin dat ze zich keren tegen grote projecten en andere vernieuwingen van het lokale bestuur. We wezen al op de protesten van inwoners tegen nieuwbouwplannen van de gemeente Zeist, de bouw van een nieuw gemeentehuis in Berkelland of de verplaatsing van de dierentuin in Emmen. De bevolking van de door ons onderzochte vijf gemeenten ervaart echter geen grote kloof tussen participanten en non-participanten.

Welke motieven heeft men om te participeren? Bij vrijwilligerswerk zijn vaak terugkerende motieven anderen helpen, met iets bezig kunnen zijn waar men goed in is en nieuwe ervaringen opdoen. Bij politieke participatie kan onvrede, maar ook juist een bovengemiddeld vertrouwen in de overheid en de eigen (politieke) capaciteiten, een motief zijn.

B Wat zijn de belangrijkste ervaringen in Nederlandse gemeenten die veel aan participatievernieuwing doen en hoe waardeert de bevolking die lokale praktijken?

We hebben onderzoek gedaan in vijf Nederlandse gemeenten met een actief participatiebeleid: Berkelland, Emmen, Peel en Maas, Schouwen-Duivenland en Zeist. Zeist kende grote onvrede onder de bewoners over het bouwbeleid van de gemeente. In Peel en Maas ontstond na de gemeentelijke herindeling spanning tussen de kernen en de gemeente.

Berkelland heeft te maken met zware bezuinigingen, terwijl in Schouwen-Duiveland de bevolking afneemt. Emmen kampt met bezuinigingen en extra taken als gevolg van de decentralisaties vanuit het rijk. Met een actief participatiebeleid verwachten de gemeenten aan de onvrede en problemen tegemoet te kunnen komen. Door vijf 'voorhoedegemeenten' te kiezen, hebben we waarschijnlijk meer dan gemiddeld succesvolle overheden en mogelijk ook meer dan gemiddeld tevreden en actieve burgers in ons onderzoek. Ze vormen geen representatieve steekproef van ons land, maar kunnen wel zicht bieden op de toekomst van de burgerparticipatie, althans buiten de grote steden.

Berkelland staakte vanwege bezuinigingen een aantal taken en sommige subsidies. Onder meer met een beroep op de traditie van 'noaberschap' verwachtte de gemeente dat inwoners deze taken zullen overnemen. Hoewel dit niet altijd even makkelijk was is deze 'overname' uiteindelijk in een aantal gevallen, vaak in afgeslankte vorm, wel gerealiseerd.

In Emmen probeert de gemeente via het project 'Emmen Revisited' inwoners bij elkaar te brengen in een wijk- of dorpssteam en ze te betrekken bij verbetering van de kwaliteit van hun leefomgeving. Daarnaast werkt de gemeente met zogenaamde 'Erkende Overlegpartners' (EOP's) die een dorp of wijk vertegenwoordigen. Deze EOP's krijgen van de gemeente een klein budget dat ze zelf kunnen besteden en soms ook aanbesteden. Ook probeert Emmen het beheer van sommige publieke voorzieningen, zoals zwembaden, af te stoten naar vrijwilligers.

In Peel en Maas worden bewoners door 'zelfsturing' aangemoedigd zoveel mogelijk zelf het initiatief te nemen en projecten, eventueel in samenwerking met de gemeente, tot voltooiing te brengen. Deze zelfsturing krijgt vorm in 'dorpsoverleggen' die faciliteiten krijgen van de gemeente maar verder zelfstandig zijn. Het dorpsoverleg zorgt voor de communicatie in het dorp en ondersteunt inwoners bij het maken van een dorpsontwikkelingsplan. Wanneer de inwoners hun doel hebben vastgesteld, voeren ze de projecten zelf uit.

In Schouwen-Duiveland en in Peel en Maas zijn de dorpsraden geëvolueerd van instanties die burgers lieten meepraten, beleidsbeïnvloedende participatie dus, naar instanties die de bewoners ondersteunen en vooral zelf hun gang laten gaan: zelfredzame burgerparticipatie. Subsidies zijn gedeeltelijk overgeheveld naar de dorpsraden die over de besteding kunnen besluiten. Sommige dorpshuizen worden door bewoners (gedeeltelijk) zelf beheerd. Schouwen-Duiveland heeft vijf pilotkernen die in overleg met de bewoners een dorpsvisie ontwikkelden en een prioritering maakten. Bewoners konden vervolgens zelf hun ideeën verwezenlijken.

Zeist organiseerde een 'bezuinigingsdialoog': inwoners konden over acht thema's, zoals zorg en welzijn, sport en veiligheid, met suggesties voor bezuinigingen komen. De gemeente gaf kaders mee: het minimabeleid en subsidies onder de 25.000 euro moesten buiten schot blijven, belastingverhoging was niet aan de orde en de omvang van het

ambtelijk apparaat stond niet ter discussie. De suggesties van de deelnemers werden wat bewerkt door de begeleiders en vervolgens voorgelegd aan het gemeentebestuur, waarna de gemeenteraad de definitieve beslissingsbevoegdheid had. Uiteindelijk hebben het college en de raad het merendeel van de bezuinigingsvoorstellen overgenomen. Zowel de gemeente als de deelnemers zijn enthousiast over de resultaten van het proces.

De verhouding tussen zelfredzame en beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie verschilt dus nogal per gemeente. Zeist betreft inwoners vooral bij het beleid, terwijl Berkelland zwaar inzet op zelfredzaamheid. De dorpsoverleggen op Schouwen-Duiveland en in Peel en Maas en de EOP's van de gemeente Emmen lijken eerder mengvormen: inwoners doen veel zelf, maar in overleg en met (financiële) steun van de gemeente.

De meeste inwoners zijn zich er niet van bewust dat hun gemeente bezig is met het bevorderen van burgerparticipatie. Maar inwoners die direct betrokken zijn bij de bezuinigingsdialoog in Zeist en de zelfsturing in Peel en Maas zijn over het algemeen (zeer) te spreken over het feit dat hun meningen serieus zijn genomen. Niet toevallig scoren deze twee gemeenten over het algemeen het hoogst op tevredenheid met de gemeentepolitiek en het gemeentebestuur. In Emmen zijn inwoners minder enthousiast. De verhuizing van de dierentuin in Emmen en de volgens veel inwoners te riante subsidiëring van de lokale voetbalclub hebben veel kwaad bloed gezet. In Berkelland zijn veel inwoners niet te spreken over de bezuinigingen op welzijnsvoorzieningen – die inwoners moeten opvangen door meer zelf te doen – terwijl de bouw van een nieuw gemeentehuis doorgaat. Oproepen van de gemeente tot meer zelfredzaamheid kunnen slecht vallen als burgers vinden dat ze nauwelijks invloed hebben op grote beslissingen en hoge uitgaven van de gemeente.

C Hoe ziet burgerparticipatie in enkele mogelijk interessante gevallen eerder en elders eruit en wat zijn belangrijke overeenkomsten en verschillen met Nederland nu?

Als mogelijk interessante gevallen kozen we de twee grootste buurlanden en daarnaast, op basis van voorkennis van rijke zelfredzaamheid, de vroegmoderne Nederlanden en het tegenwoordige Japan.

We beginnen met de vaak omvangrijke participatie van Nederlanders in de vroegmoderne tijd. Hoewel ook vormen van politieke participatie aanwijsbaar zijn, draait het vooral om zelfredzame participatie. De grote verantwoordelijkheid die de vroegmoderne steden en dorpen hadden deelden ze met lokale corporaties als gilden, schutterijen en buurtgenootschappen. Deze instellingen hadden een groot aandeel in de levering van voorzieningen als sociale zorg en onderwijs, de instandhouding van publieke werken en infrastructuur en de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Samen met het stadsbestuur vormden zij een soort netwerk van instituties waarbinnen inwoners actief waren. De meeste inwoners maakten deel uit van een of meer van dit soort collectieve verbanden. Die deelname bracht rechten en plichten met zich mee. Zo konden leden aanspraak maken op sociale voorzieningen, onderlinge hulp en rechtsbescherming.

Daar stonden plichten en, bij veronachtzaming, sancties tegenover. Een buurtbewoner die bijvoorbeeld niet aan zijn verplichte bijdrage bij begrafenissen voldeed, moest een bedrag storten in de buurtkas. De meeste vroegmoderne stedelingen hadden, in ieder geval formeel, weinig zeggenschap over wie er zitting kreeg in het stadsbestuur. Wel konden zij onder meer via petitie, informele lijntjes en in het uiterste geval een opstand, invloed uitoefenen op het bestuur.

In het hedendaagse Japan zien we dat de bevolking vooral veel en vaak participeert op lokaal niveau. Japanners zijn weliswaar niet vaak lid van (inter)nationale organisaties zoals Amnesty of Greenpeace, maar op lokaal niveau is men bijzonder goed georganiseerd en actief. Japan heeft naar schatting ongeveer 300.000 buurtgroepen van doorgaans enkele honderden huishoudens, die weer zijn onderverdeeld in 'buurtblokken' van tien tot twintig huishoudens. Deze buurtgroepen en buurtblokken organiseren allerlei activiteiten: van festivals en schoonmaakacties tot rampenoefeningen en buurtwachten. Politiek zijn de meeste Japanse buurtgroepen niet erg actief. Ze zijn vooral erg belangrijk voor de zelfredzame participatie. Vrijwilligersactiviteiten worden in Japan het meest ondernomen in buurtverband en niet in vrijwilligersorganisaties, die zich uitsluitend inzetten voor een bepaald thema zoals sport of gezondheid. Overigens blijkt uit opinieonderzoek dat Japanners graag zouden zien dat de overheid een grotere rol gaat spelen zodat de buurtgroepen niet zo veel taken op hun bordje krijgen. Feitelijk winnen de deels door de overheid gesubsidieerde en erkende non-profitorganisaties aan belang, terwijl de participatie in buurtgroepen lijkt terug te lopen.

In Groot-Brittannië trad in 2010 het kabinet-Cameron aan met de intentie om onder de noemer *Big Society* veel taken en verantwoordelijkheden te verschuiven van de centrale naar lokale overheden en van de overheid naar de burger. Minder dan in ons land werd ingezet op een mentaliteitsverandering en meer op een reorganisatie van de publiek-private verhoudingen: de overdracht van zoveel mogelijk macht en middelen naar lokale overheden en burgers. Daar zijn zeker enige vorderingen mee gemaakt, bijvoorbeeld door invoering van een '*right to challenge*', dat groepen burgers het recht geeft de exploitatie van lokale voorzieningen op zich te nemen. Andere voorbeelden zijn het beschikbaar stellen van allerlei soorten overheidsdata en de invoering van een nieuwe rechtsvorm voor sociale ondernemingen (de *Community Interest Company*). Maar zeggenschap overdragen naar burgers en lagere overheden blijkt een zeer weerbarstige zaak. De Britse ontwikkelingen in de afgelopen jaren zijn geen voorbeeld van een succesvolle reorganisatie om zelfredzame burgerparticipatie te vergroten. Wel kwam er onder de noemer *Big Society* allerlei aanvullend beleid waarmee de Britse regering hoopt de civil society te versterken, zoals de aanstelling van honderden opbouwwerkers, de invoering van een maatschappelijke stage voor jongeren en de oprichting van een Social Action Fund en de Big Society Bank.

Ook in Duitsland is de combinatie van politieke zeggenschap en zelfredzaamheid een aandachtspunt, zoals blijkt uit de ideeën over de *Bürgerkommune*. Diverse deelstaten kennen in vergelijking met Nederland een veel grotere traditie in burgers betrekken bij

beleidsvorming. Tegelijk is het interessant om te zien hoe sterk deelstaten verschillen in de mate waarin inwoners van dit repertoire gebruik maken. Een van de vormen van beleidsparticipatie, waarmee in ruim 200 grote en kleine gemeenten veel is geëxperimenteerd, zijn de burgerbegrotingen. In sommige plaatsen met veel succes, zoals in Berlijn-Lichtenberg waar sinds 2005 jaarlijks een burgerbegroting wordt georganiseerd. Hoewel het lastig blijkt om mensen voor langere tijd te interesseren in een complex veld als de gemeentelijke financiën, de kosten bovendien kunnen oplopen en het toch vaak de traditionele actieveling is die zijn stem laat horen, waarden deelnemers dergelijke participatievormen als positief. Bovendien is er de afgelopen jaren gewerkt aan verbeteringen van de procedures om de legitimiteit en betrokkenheid te vergroten. Gemeenten die verder willen met dit type beleidsparticipatie kunnen voortbouwen op gedocumenteerde ervaringen en kiezen uit diverse modellen. Voor de zelfredzame participatie zijn ook in Duitsland bezuinigingen een belangrijke aandrijving geweest. Veel openbare zwembaden zijn overgenomen door inwoners. Ook zijn er experimenten met belastingkortingen, bijvoorbeeld voor inwoners die zelf het groen onderhouden. De vele vormen van participatie in Duitsland laten (met de gang van zaken rond de bouw van het nieuwe treinstation in Stuttgart als emblematisch voorbeeld) ook het kritische potentieel zien van burgerparticipatie, waarbij burgers zich dus niet inspannen voor maar keren tegen het beleid.

12.2 Leerpunten voor de Nederlandse praktijk

Wat kunnen we leren uit onze empirische verkenningen? We beginnen met de zojuist gememoreerde historische en buitenlandse gevallen. Het gaat dan niet primair om kopieerbare voorbeelden – daarvoor is de context te afwijkend – maar om bronnen van inspiratie of juist om waarschuwingen tegen mogelijk negatieve kanten van nieuwe initiatieven.

De vroegmoderne tijd laat zien dat een hoog niveau van zelfredzame burgerparticipatie op lokaal niveau mogelijk is en ook in Japan zien we dat inwoners zich zeer intensief voor hun buurt inzetten. Hoe is dat te verklaren? Allereerst lijkt er in beide gevallen een grote *noodzaak* voor zelfredzaamheid en burgerparticipatie te zijn. Zo kenden de vroegmoderne steden en dorpen nauwelijks overheidsvoorzieningen. Burgers waren genooddaakt zelf allerlei collectieve voorzieningen te verzorgen, van veiligheid tot armoedebestrijding. In Japan zijn buurtgroepen vaak een bittere noodzaak voor effectieve rampenbestrijding. Naast noodzaak lijkt ook (lokale) *autonomie* een belangrijke stimulans voor burgerparticipatie te zijn. Vroegmoderne Nederlandse steden beschikten over een grote mate van zelfstandigheid en hetzelfde geldt voor de (corporatieve) verbanden zoals de gebuurten, schutterijen en gilden. De grondwet van 1801 die deze autonomie drastisch inperkte betekende het einde van deze corporatieve verbanden. Ook de Britse regering zet, in het kader van de *Big Society*, in ieder geval in theorie zwaar in op decentralisatie en meer autonomie en zelfredzaamheid van burgers.

Meer autonomie betekent echter niet automatisch dat de lokale overheid zich maar het best zoveel mogelijk afzijdig moet houden. Integendeel, in de vier bestudeerde cases kwamen we regelmatig allerlei hybride vormen van samenwerking en vermenging van overheidsinstanties en groepen burgers tegen. In Japan werken buurtgroepen en de lokale overheid vaak goed samen en stimuleert de lokale overheid soms zelfs de oprichting van buurtgroepen in nieuwbouwwijken. In de vroegmoderne tijd ging deze samenwerking zelfs zo ver dat men zich kan afvragen of er nog een tegenstelling tussen publiek en privaat was, aangezien de grenzen tussen staat, markt en samenleving vloeiend waren. Ook de burgerbegrotingen die we in Duitsland en Groot-Britannië tegenkwamen zijn hybride vormen van burgerparticipatie. Burgers worden direct betrokken bij een kerntaak van de overheid, namelijk de verdeling van publieke middelen. De vierde les die we uit onze vier cases en ook uit ons onderzoek in de vijf Nederlandse gemeenten kunnen trekken is dat burgerparticipatie wordt bevorderd door *kleinschaligheid* en *lokale grenzen*, oftewel door voortbouwen op bestaande sociale relaties in een overzichtelijke geografische ruimte. Zowel in Japan als in de vroegmoderne tijd zijn de onderzochte collectieve verbanden zelden groter dan een paar honderd personen. Dit geldt bijvoorbeeld voor een gemiddelde Japanse buurtgroep in Hiroshima, maar ook voor een buurt in het vroegmoderne Leiden. In beide gevallen zijn de buurtgroepen bovendien weer verder opgedeeld in nog kleinere eenheden. In Duitsland bleek het aantal vrijwilligers groter in kleine en middelgrote gemeenten en ook in Nederland verricht men vaker vrijwilligerswerk in niet- of weinig stedelijke gemeenten. In onze vijf gemeenten bleken dorpskernen een belangrijke basis voor zelforganisatie.

Voor succesvolle burgerparticipatie lijken ook een zekere mate van *sociale druk* en *sancties* van belang. In de vroegmoderne tijd golden bepaalde vormen van participatie als een plicht die verbonden was aan het deel uitmaken van een groep of gemeenschap. Om deze notie van plicht werd een retoriek ontwikkeld die inzet voor de collectieve zaak verbond aan ideeën over goed burgerschap en verantwoordelijkheid voor het collectief. Sociale en morele druk gingen parasitair gedrag tegen en stutten onderling vertrouwen. Dat zien we ook terug in Japan waar inwoners op buurtniveau veel zelf regelen. Het is wel de vraag of die sociale druk blijft bestaan. In de publieke opinie in Japan is een kentering zichtbaar. Het percentage Japanners dat het liefst ‘allesomvattende’ relaties met de burens onderhoudt, is tussen 1973 en 2008 gedaald van 35 naar 19. Daarnaast wordt niet de buurtgroep maar de overheid het vaakst als de (meest) verantwoordelijke instantie aangewezen voor het leveren van publieke voorzieningen.

Behalve over zelfredzame participatie hebben deze vier cases ons ook het een en ander geleerd over beleidsparticipatie, maar deze lessen zijn niet ondubbelzinnig. Enerzijds toont de vroegmoderne tijd burgers die in hoge mate zelfredzaam zijn en daardoor niet alleen invloed uitoefenen op ‘het beleid’ maar het zelfs vormgeven; veel van de huidige publieke taken lagen destijds bij corporatieve verbanden van burgers en daarnaast konden met petitie aanzienlijke invloed uitoefenen op het stadsbestuur. Hoewel enig causaal verband niet kan worden bewezen, is het opvallend dat in Duitsland de twee zuidelijke deelstaten niet alleen relatief veel vrijwilligers maar ook een lange traditie

van referenda hebben. Anderzijds is in Japan het niveau van zelfredzame participatie hoog maar niet dat van beleidsparticipatie. Groot-Brittannië laat bovendien zien dat niet iedereen vanzelfsprekend meer invloed op politiek en beleid wil: toen begin 2012 aan inwoners van tien Britse steden gevraagd werd of ze een voorkeur hadden voor een gekozen burgemeester, antwoordden van slechts één stad de inwoners in meerderheid 'ja'. Van Groot-Brittannië kunnen we verder niet alleen leren dat economische zelfstandigheid en transparantie belangrijke factoren zijn, maar ook dat het heel lastig is eenmaal naar centrale instanties afgedragen bevoegdheden weer terug te leggen bij het lokale niveau. Kortom, lokale autonomie lijkt dus een belangrijke maar ook moeilijk realiseerbare voorwaarde voor meer burgerparticipatie. Ook leert het Britse voorbeeld ons dat het afbreukrisico voor een nieuw begrip groot is zodra het voornamelijk aan bezuinigingen wordt gekoppeld. De *Big Society* is in Groot-Brittannië inmiddels voor velen een besmette term geworden en de kans bestaat dat het woord 'participatiesamenleving' in Nederland eenzelfde lot beschoren is.

De Duitse modellen voor burgerbegrotingen zijn mogelijk navolgbare voorbeelden voor Nederlandse gemeenten (zoals in de jaren negentig omgekeerd de Nederlandse vrijwilligerscentrales in Duitsland als voorbeeld werden gezien). Uit ons onderzoek blijkt ook dat een enigszins vergelijkbare Nederlandse praktijk, namelijk de bezuinigingsdialoog van de gemeente Zeist, een succes te noemen is. Van grote waarde is dat in Duitsland wetenschappelijke evaluaties van participatieprojecten gebruikelijker en omvangrijker zijn dan in Nederland. Dat maakt het makkelijker om de overdraagbaarheid van arrangementen te beoordelen en ook in ons land relevante succes- en faalfactoren te identificeren.

Tot zover het buitenland en de oude tijd. In hoofdstuk 7 gingen we al in op wat de rest van Nederland zou kunnen opsteken van het participatiestreven in de vijf voorhoedegemeenten van deel B. Daaruit bleek dat een gevoel van eigenaarschap en autonomie over een initiatief, waardering van en persoonlijk contact met bestuurders, het gevoel invloed te hebben op de politiek, kleinschaligheid, goede maar vooral beperkte regelgeving, voldoende informatie en een waakzame pers factoren zijn die de burgerparticipatie in een gemeente kunnen bevorderen.

12.3 Dilemma's voor de participatiebevordering

We begonnen hoofdstuk 1 met de verwijzing in de troonrede van september 2013 naar de 'participatiesamenleving'. In dat begrip komt het streven van het kabinet tot uitdrukking naar een maatschappij waarin mensen minder gebruik maken van collectieve voorzieningen en meer voor zichzelf en hun naasten zorgen. Het gaat bij die participatiesamenleving ook om informele zorg, deelname aan onderwijs en betaald werk verrichten of verplicht werken voor behoud van een uitkering. Burgerparticipatie – vrijwillige, onbetaalde activiteiten met medeburgers (niet beperkt tot de eigen kring), gericht op sociale en maatschappelijke doelen – is enerzijds bij uitstek een uitdrukking van de participatiesamenleving, maar ook iets wat concurreert met andere

participatiewensen en -verplichtingen. Hoe zich dat gaat ontwikkelen is niet af te leiden uit de pogingen tot participatiebevordering in onze onderzochte ‘voorhoedegemeenten’ of de ervaringen vroeger en elders. Daaruit hebben we wel enkele aandachtspunten kunnen destilleren, maar geen voorspellingen en zeker geen richtlijnen voor wie burgerparticipatie wil bevorderen. Dat perspectief verkennen we nu door dilemma’s voor overheden en burgers te schetsen.

Dilemma voor de overheid: loslaten of actief betrokken blijven?

Wil de overheid zelfredzame participatie bevorderen, dan is het de vraag of ze beter taken kan afstoten in de hoop dat de burgers die overnemen (van de vijf onderzochte gemeenten het model-Berkelland) of beter de samenwerking met burgers kan zoeken om zo hun participatie te stimuleren en te ondersteunen (het model-Emmen). Of hangt dit puur van de omstandigheden af en zijn er geen algemene regels te geven? Zowel terugtrekken en afstand houden als een zetje geven en een basis bieden kunnen participatie en betrokkenheid bevorderen. In ieder geval zijn de gemeenten Berkelland (‘shocktherapie’), Zeist (‘ambtenaar gaat de coulissen in’) en Peel en Maas (‘zelfsturing’) ervan overtuigd dat het belangrijk is vertrouwen in burgers te hebben en ‘te durven loslaten’. Anderzijds blijft de gemeente eindverantwoordelijk en kan loslaten niet zonder voorwaarden, beperkingen en controle, zeker niet bij voorzieningen waarvoor de gemeente wettelijk verantwoordelijk is. Loslaten en accepteren dat bepaalde dingen niet of onvoldoende gebeuren, is dan geen optie. Alternatieven voor overheidsdwang accepteren waarschijnlijk ook niet. Mogen bijvoorbeeld burgerinitiatieven formeel of feitelijk het recht hebben om medeburgers uit te sluiten of te dwingen tot een bijdrage? In hoofdstuk 9 zagen we dat buurtgroepen in Japan succesvol zijn doordat ze ‘meelifters’ mogen uitsluiten van gemeenschappelijke activiteiten of door sociale druk kunnen corrigeren. Is dat wenselijk en mag en wil een overheid daaraan meewerken?

In de empirische onderzoeksliteratuur is een algemene vraag of overheidsoptreden leidt tot verdringing van vrijwillig initiatief (*crowding out*) of juist tot stimulering ervan (*crowding in*). Het eerste proces is gebaseerd op gemakzucht en individuele berekening: waarom iets ondernemen als je het ook zo kunt krijgen? Bij het tweede proces spelen meer mechanismen: vrijwillige participatie ligt meer in de rede als men zich geen grote zorgen hoeft te maken over de eigen bestaanszekerheid, als men gebruik kan maken van voorzieningen en professionele ondersteuning en als uit de overheidsbemoeienis maatschappelijke waardering voor die participatie blijkt. Internationale onderzoeksresultaten – waarbij overheidsoptreden vaak wordt afgemeten aan uitgaven voor sociale zekerheid en welzijnsvoorzieningen – geven statistisch meer steun aan het idee van *crowding in* dan *crowding out* (Bartels et al. 2011). Veel zal echter afhangen van de vormgeving van het overheidsbeleid (Ostrom 2000) en van de geschiedenis waarin men staat. In een dorpsgemeenschap met sterke tradities en netwerken van particulier initiatief zal het terugdraaien van overheidsbemoeienis eerder door burgerinitiatieven worden opgevangen dan in een stadswijk waar voorzieningen altijd al door de overheid werden gepland. Er zijn echter ook toevalsfactoren, zoals de aanwezigheid van initiatiefrijke

mensen met middelen en contacten. Al met al zullen de participatie-effecten van terugtrekking vaak slecht voorspelbaar zijn voor de overheid.

Dilemma voor burgers: protesteren of meewerken (of maar zelf doen)?

Zeker is dat burgers met verschillende aanleidingen en om uiteenlopende redenen activiteiten kunnen gaan ontplooiën. Sommige initiatieven ontstaan als reactie op een gemeente die een aantal zaken weigert langer uit te voeren of als onderdeel van een gemeentelijk stimuleringsprogramma; andere zijn een reactie en kritiek op gemeentelijk beleid of ontstaan juist los van elke gemeentelijke invloed. De aanleiding verschilt ook per soort initiatief. Bij dreigende sluiting van een voorziening staan gebruikers voor de keuze of ze individueel, informeel of op de markt naar oplossingen gaan zoeken, of dat ze proberen samen de voorziening draaiende te houden. De keuze zal afhangen van factoren als het soort voorziening en of de gebruikers wat met elkaar hebben. Verenigingen vragen niet spontaan of ze een zwembad van de gemeente kunnen overnemen. Dat gebeurt alleen wanneer ze ontevreden zijn over het beheer door de gemeente of wanneer de gemeente ermee stopt. Lokale burgerinitiatieven kunnen natuurlijk ook helemaal los van de gemeente ontstaan, hetzij omdat mensen grote problemen willen aanpakken (bv. met energiecoöperaties), hetzij omdat het gewoon 'leuk' is om samen wat te ondernemen. Eventueel komt men daarna met een ondersteuningsverzoek bij de gemeente en ook dan is weer de vraag of de gemeente zich ermee moet bemoeien: met een beetje steun kan misschien veel stevigheid worden gewonnen, maar het risico bestaat dat de gemeente sluipenderwijs het initiatief overneemt. Volgens veel mensen met wie we voor het onderzoek in gemeenten spraken, wordt het tegenwoordig steeds moeilijker vrijwilligers te vinden die zich voor langere perioden committeren. Burgers, zo blijkt uit onderzoek (Dekker en Den Ridder 2011a), lijkt het ook lang niet altijd een goed idee als bijvoorbeeld hun buurtbewoners in plaats van de gemeente bepalen waar welke buurtvoorzieningen komen. Sommigen vrezen dat 'de buurman met de grote mond' het dan allemaal wel even gaat bepalen. Anderzijds blijkt uit ons onderzoek in de vijf gemeenten dat het wel meevalt met het negatieve beeld dat men heeft van de inzet van anderen.

Dilemma voor de overheid: vertrouwen en verschil accepteren of garanderen?

Los van de vraag hoe participatie kan worden bevorderd, is voor de overheid de vraag hoeveel ze aan de participerende burgers durft over te laten. De overheid wil meer zelfredzame participatie, maar hecht ook aan gelijke toegankelijkheid en minimale kwaliteit of veiligheid van voorzieningen. Het is helemaal niet gezegd dat toegankelijkheid of kwaliteit afnemen als de overheid zich er minder mee bemoeit; het punt is dat de overheid die niet meer kan controleren of garanderen. Dat wel willen controleren of garanderen leidt volgens sommigen tot een negatieve dynamiek. De Boer et al. (2013: 29) verwoorden die zo:

De staat wordt al dan niet terecht gezien als de enige instantie die gelijkheid en kwaliteit kan garanderen. Maar ook: de staat blijkt al vrij snel een onhandige uitvoerder van sociale taken. En: bij staatsdienaren leeft telkens weer de oprechte intentie om taken lager te beleggen, rondom (het dagelijks leven van) de burger. Dat brengt echter het risico van ongelijkheid en

gebrekkige kwaliteit met zich mee. Die risico's worden als onaanvaardbaar beschouwd – waarmee de cirkel rond is: de staat moet het weer oplossen, centralisatie is de oplossing ... tot die weer het probleem is.

Participanten in succesvolle projecten en enthousiaste 'doe-democratie'-beleidsmakers zullen het belang van grote vrijheden en de voordelen van een terugtrekkende overheid benadrukken (zie bv. Van Xanten et al. 2011). Overheden worden veelvuldig bekritiseerd vanwege hun overdreven regelzucht, maar ook – en niet noodzakelijk door andere partijen – vanwege schrijnende gebrek aan toezicht en handhaving. Er zijn in de literatuur over burgerparticipatie legio klachten te vinden over een te bemoeizuchtige overheid die het initiatiefrijke burgers moeilijk of onmogelijk maakt om zelf iets te doen, maar er is ook veel verontwaardiging als er wat mis gaat omdat er geen regels zijn of daar uitzonderingen op mochten worden gemaakt.

Dilemma voor burgers: vertrouwen op medeburgers of op de overheid?

Burgers hebben een verwant dilemma of vooral tweeslachtige houding tegenover de overheid. De overheid kan het in ogen van grote delen van het publiek nauwelijks goed doen. Enerzijds wordt niet erkend dat er soms simpelweg beklemmende regels nodig zijn voor uitzonderlijke situaties en anderzijds kan men niet accepteren dat er soms dingen fout gaan omdat je niet alles wilt regelen. Beide verschijnselen worden door burgers vaak min of meer opgeteld tot een altijd falende overheid: hadden ze iets moeten regelen, doen ze het niet, terwijl ze zich wel bemoeien met allerlei onbenullige dingen die mensen prima zelf kunnen uitmaken. Van daaruit ontstaat een logische voorkeur voor zelfredzaamheid. Daarnaast is er een voorkeur voor meer (beleidsbeïnvloedende) participatie uit wantrouwen tegenover de politiek en politici. Burgerparticipatie is een mogelijkheid om de ruimte voor politici te beperken (Hibbing en Theiss-Morse 2002). Maar dat betekent niet dat men medeburgers vertrouwt. Als het erop aankomt, kiest men vaak toch liever voor de onpartijdigheid, afstandelijkheid en deskundigheid van politiek en overheid.

Dilemma voor de overheid: menselijke maat en doen wat nodig is

Er is een spanning tussen de behoefte van de overheid aan te sluiten bij de leefwereld van burgers en burgers te laten meepraten over de gevolgen van mogelijk beleid versus de wenselijkheid om inspraak en medezeggenschap op tijd te regelen, met alle relevante factoren rekening te houden en beslissingen te nemen. Immers, vaak spelen factoren buiten de directe leefwereld van burgers, waarop weinig of geen invloed kan worden uitgeoefend, een belangrijke rol bij beslissingen. In de praktijk proberen politici en ambtenaren hier zo goed mogelijk rekening mee te houden en daarmee te doen wat ze denken dat nodig is. Zodra de aldus genomen besluiten in de implementatiefase via een inspraakprocedure (eerste generatie burgerparticipatie) de leefwereld van de burgers bereiken is er vaak maar beperkt ruimte voor aanpassingen: de belangrijkste beslissingen zijn immers al genomen met als resultaat dat burgers zich niet serieus genomen voelen. De tweede generatie burgerparticipatie (interactief bestuur) probeert dit probleem te omzeilen door burgers vroegtijdig bij de planprocessen te betrekken, maar

dan blijft het vaak voor de meesten nog te abstract en te vrijblijvend om zich er druk over te maken.

De omslag in het beleid van beleidsbeïnvloedende naar zelfredzame burgerparticipatie (zie § 2.1) probeert deze moeilijkheden te omzeilen door prioriteit te geven aan aansluiting bij de leefwereld boven invloed op belangrijke beslissingen. Maar deze keuze betekent ook dat de participatie zich vaak beperkt tot relatief kleine zaken, zoals het onderhoud van buurtgroen en buurthuizen, terwijl publieke voorzieningen die veel meer geld kosten, zoals onderwijs en zorg, geheel of grotendeels buiten beschouwing blijven (vgl. Mulder 2013). De decentralisatie van macht en middelen die noodzakelijk is om ook dit soort belangrijke beslissingen meer op het niveau van de leefwereld van burgers te kunnen nemen blijkt in de werkelijkheid, ondanks alle goede intenties die we bijvoorbeeld in Groot-Brittannië (hoofdstuk 10) zien, vaak weerbarstig.

Dilemma voor burgers: in principe wel bereid, maar er is meer te doen

Heel soms starten burgers een initiatief om invloed uit te oefenen op overheidsbeleid of om samen met anderen een probleem aan te pakken. Iets vaker besluiten ze om mee te doen aan zo'n initiatief. En nog iets vaker maken ze alleen gebruik van de reguliere participatiemogelijkheden die overheden en maatschappelijke verbanden aanbieden. De meeste burgers doen echter de meeste tijd niets. Daarbij spelen verwachtingen van de bereidheid van anderen om iets te doen ook een rol. Die verwachtingen zijn vaak niet positief en dan heeft men al snel het idee dat men zijn of haar deel wel heeft gedaan en dat men 'gekke Henkie' zou zijn als men nog meer deed. Ook zal men soms niets doen omdat er simpelweg geen aanleiding (meer) is om wat te doen² of dat men niet gevraagd is iets te doen. Een argument is ook dat 'men al zoveel moet'. In discussies over de vraag wie voor buurtvoorzieningen moet zorgen blijken vooral hoger opgeleiden (Cloin 2013: 13) de voorkeur te geven aan de gemeente boven de buurtbewoners (Den Ridder en Dekker 2012: 293). Mensen met betaald werk kunnen dan ook gemiddeld minder tijd aan vrijwilligerswerk besteden (Van Houwelingen en De Hart 2013: 131). De veeleisende participatiesamenleving die verwacht dat iedereen zoveel mogelijk werkt voor zijn inkomen staat dus op gespannen voet met het streven naar meer burgerparticipatie: elk uur besteed aan bijvoorbeeld arbeidsparticipatie kan niet meer worden besteed aan burgerparticipatie. Ook elders, in Groot-Brittannië bijvoorbeeld (Wilson en Leach 2011), zien we deze spanning tussen enerzijds de tijdsdruk die inherent is aan het leven in een moderne samenleving en anderzijds het grote beroep van de overheid op vrijwilligerswerk.

12.4 Intermezzo: twee reflecties

De geschetste dilemma's staan niet los van elkaar. De wisselende keuzen en ambivalenties van overheden en burgers beïnvloeden elkaar. Gebrek aan wederzijds vertrouwen kan daardoor versterkt worden, onvoldoende heldere keuzen en gebrek aan consistentie ondergraven betrokkenheid van andere partijen en kunnen tot frustratie en stilstand leiden. Praktische uitgangspunten vastleggen kan die negatieve dynamiek helpen vermijden. Daar komen we zo op terug, maar eerst kijken we naar een andere

samenhang tussen de dilemma's, namelijk een verschillende basishouding tegenover de mogelijkheden van een substantiële vergroting van zelfredzame burgerparticipatie in combinatie met een sterk terugtrekkende overheid. Optimisme over die mogelijkheid en pleidooien om die kant op te gaan zijn te vinden in recente adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). De Raad benadrukt de perverse effecten van overheidsbemoeienis en de noodzaak om verschillen en ongelijkheid als gevolg van meer burgerparticipatie te accepteren en zo aan de 'gelijkheidsfuik' te ontsnappen (RMO 2013: 50).³ Daartegenover staat een niet per se pessimistisch maar wel sceptisch perspectief, gevoed door twijfels over de mogelijkheden en wenselijkheid van veel minder overheid en substantieel meer vrijwillige participatie en spontane solidariteit. In plaats van zelf die posities te schetsen en te combineren in een tekst met veel 'enerzijds' en 'anderzijds', hebben we gastbijdragen gevraagd van Rienk Janssens, secretaris van de RMO, en Paul Schnabel, voormalig directeur van het SCP. Voor beiden gaat het om een op persoonlijke titel geschreven stuk, niet om een positionering namens een instelling.

Kader 12.1 Naar nieuwe verbindingen in het publieke domein

Nederland is in een intensieve discussie beland over de veranderende verhouding tussen overheid en burger. Al naar gelang de gekozen invalshoek wordt gesproken over vermaatschappelijking van overheidstaken, van het terugleggen van verantwoordelijkheden, van zelfredzaamheid, eigen kracht, energieke samenleving, vitale samenleving, participatiemaatschappij, doe-democratie, enzovoort. Daarbij kan volgens deze studie ook nog eens onderscheid gemaakt worden tussen zelfredzame participatie en beleidsbeïnvloedende participatie.

De discussie hoopt een antwoord te geven op drie, deels aan elkaar gelieerde vraagstukken: 1 financiële onhoudbaarheid, 2 afhankelijkheid van burgers jegens de overheid, en 3 toeneemende eenvormigheid van (voorheen) maatschappelijk initiatief. Het eerste behoeft nauwelijks uitleg: het staathuishoudboekje staat onder druk door een voortdurende stijging van de collectieve uitgaven. Dit kwam mede – het tweede vraagstuk – doordat er ten tijde van de verzorgingsstaat een verschuiving plaatsvond van behoefte naar recht. Niet de vraag of je een voorziening nodig had, maar de vraag of je erop aanspraak kon maken werd bepalend. Dit creëerde grof gezegd op alle niveaus 'verwende burgers' die voor uiteenlopende maatschappelijke vraagstukken bij de overheid aanklopten. De overheid garandeerde niet alleen je voorzieningen, maar werd ook verantwoordelijk gesteld voor het aanspreken van hangjongeren die overlast veroorzaken, voor het emanciperen van maatschappelijke bevolkingsgroepen, voor de bestrijding van eenzaamheid, voor de bevordering van interetnische contacten, voor wat je leerde op school, enzovoort. Maatschappelijke organisaties stonden weliswaar via subsidies niet buiten spel, maar kwamen wel al snel in de invloedssfeer van de overheid terecht. En daarmee ontstond het derde vraagstuk, de groeiende eenvormigheid. Doordat organisaties onderworpen werden aan procedures als protocollering, aanbesteding en top-downsturing ontstond er langzamerhand *survival of the fitting* in plaats van *survival of the fittest*. Niet de organisatie die vanuit een missie acteerde ten behoeve van een zelfgekozen doelgroep bleef over, maar de organisatie die het beste voldeed aan het heersende beleids- en subsidiekader.

Vanuit bovenstaande drie vraagstukken verdient de beweging van overheid naar samenleving een welwillende bejegening. Het is goed te beseffen dat Nederland historisch gezien geen

Kader 12.1 (vervolg)

traditie kent van centrale planning door de overheid. Er is altijd sprake geweest van een sterke civil society, met een veelheid aan maatschappelijke organisaties en initiatieven, verenigingen, stichtingen en sociale ondernemingen. Dat was in de zeventiende eeuw al zo, zoals deze studie mooi laat zien, maar is in feite nooit weggeweest. Politieke partijen in de negentiende eeuw ontstonden vanuit maatschappelijke verontwaardiging tegenover een toenemend eenheidsstreven, met als belangrijkste motor het onderwijsvraagstuk. Het onderwijs was van de ouders, niet van de staat. Ook ziekenhuizen, woningcorporaties en welzijnsinstellingen waren op particuliere leest geschoeid. Ze waren (en zijn als het goed is nog steeds) missiegedreven en doorgaans bedoeld voor een specifieke doelgroep. De participatiesamenleving en burgerparticipatie zijn dan ook feitelijk niets nieuws, al betekenen ze zeker geen terugkeer naar vroeger. Veelzeggend is wel dat volgens deze studie de mate van participatie, in elk geval de laatste decennia, tamelijk constant gebleven. Er is meer continuïteit dan we denken.

Dat neemt niet weg dat we ons momenteel – zeker retorisch – bewegen van een homogenerende overheid naar een meer heterogenerende samenleving. En dat is alleen maar toe te juichen. De waarde van meer particulier initiatief ligt er niet in dat het taken van de overheid kan overnemen, zoals de term vermaatschappelijking ten onrechte suggereert. Nee, particuliere oplossingen verdienen de voorkeur omdat ze iets anders doen dan overheidsaanbod. Ze sluiten aan bij de diversiteit in de samenleving en bij voorkeuren van burgers, en zorgen ervoor dat mensen waarde weten toe te voegen aan de voorziening die ze voor zichzelf, elkaar, en dus voor de publieke zaak organiseren. Dit gaat in potentie veel verder dan kleinschalige voorzieningen in de sfeer van onderling hulpbetoon. Grote maatschappelijke vraagstukken als jeugdwerkloosheid en multiproblematiek, maar ook wellicht detentie, recidive en veiligheid, vragen om innovatieve arrangementen met privaat kapitaal en sociaal ondernemerschap, waarbij de overheid hooguit begeleidend en toezichhoudend optreedt. Via crowdfunding en Sociale Impact Bonds zijn hiervan inmiddels al allerlei experimenten zichtbaar.

Deze beweging van een terugtrekkende overheid heeft potentie, maar ook consequenties waarover zeker politieke discussie nodig is. Zo zal er meer variatie gaan ontstaan in identiteit, toegankelijkheid en kwaliteit van voorzieningen. Acceptatie hiervan zal voor politici en bestuurders een hele opgave zijn. Een paar voorbeelden uit het domein onderwijs en kinderen. Durven we scholen open te stellen voor meer particuliere financiering, zodat ze de beste docenten kunnen aantrekken of klassen kunnen verkleinen? Wat te doen met ouders die op vrijwillige basis een gezamenlijke kinderopvang regelen en zich niet storen aan allerlei professionele eisen? Staan we open voor een Centrum voor Jeugd en Gezin, geïnitieerd en gerund door betrokken buurtbewoners? Wat gaan we doen met bewoners die naschoolse huiswerkbegeleiding aanbieden, maar daar wel als voorwaarde stellen dat jongens en meisjes gescheiden les krijgen of bijscholing krijgen in Bijbel of Koran?

Bovenstaande vragen laten zien dat de taak van de overheid bij meer maatschappelijk initiatief niet zozeer minder maar anders wordt. Om deze vragen een plek te geven, zal er een sterke rechtsstaat moeten zijn die het maatschappelijk verschil enerzijds beschermt en anderzijds draaglijk maakt. Maatschappelijk initiatief en verschil kunnen weliswaar uitgangspunt zijn, niet elk vorm ervan is geoorloofd of gerechtvaardigd (de maffia is bijvoorbeeld bij uitstek een vorm van burgerinitiatief). Het is daarom goed om via vergelijkende studies te doordenken wanneer

Kader 12.1 (vervolg)

maatschappelijk initiatief de meeste kans van slagen heeft, zonder dat de stabiliteit van de samenleving in het geding is. De aanwezigheid van noodzaak tot handelen, de context van kleinschaligheid, de stimulans van sociale en morele druk en de behoefte aan autonomie en zeggenschap van de betrokkenen, het zijn waardevolle noties in deze studie die helpen bij het nadenken over de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving. Ze zeggen overigens meer over de zelfredzame participatie dan over de beleidsbeïnvloedende participatie. Maar de vraag is of dit onderscheid sowieso in de toekomst nog wel relevant zal zijn. Een samenleving die uitgaat van autonome burgers die zelf de organisatie van hun maatschappelijke voorzieningen op zich nemen en zelf hun kwaliteit en toezicht organiseren, heeft immers een overheid nodig die vooral de randvoorwaarden daarvoor schept. Zelfredzame participatie is daarmee al input voor beleid dat vervolgens niet ontkomt aan eigen, zelfstandige keuzes.

Rienk Janssens

Kader 12.2 Participatie, een mooi woord voor meer zelf doen en meer zelf betalen

De meest geciteerde zinsnede ooit uit een troonrede, maar daarom nog niet waar, was dat ‘de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving’. Juist de meest klassieke taken van de verzorgingsstaat (gezondheidszorg, sociale zekerheid en onderwijs) blijven in ieder geval wat betreft financiering en regelgeving een taak van de overheid. In 2014 verwacht de rijksoverheid 260 miljard euro uit te geven, waarvan 80 miljard aan zorg, 80 miljard aan sociale zekerheid en 35 miljard aan onderwijs, wetenschap en cultuur. Ook een belangrijk deel van het geld voor het gemeentefonds zal uiteindelijk door de lokale overheden aan verzorgingsstaattaken worden uitgegeven. Alles bij elkaar dus meer dan 200 miljard, meer dan 75% van het budget van het rijk en een derde van het bruto nationaal product (bnp). Dat zal ook in de komende jaren niet veranderen, al zal het kabinet zijn best doen om het aandeel van de verzorgingsstaat in de uitgaven niet verder te laten stijgen. De burgers zullen meer zelf moeten betalen voor zorg en onderwijs. De uitkeringen in de sociale zekerheid zullen lager worden, maar de uitgaven voorlopig niet, omdat het aantal uitkeringsgerechtigden blijft toenemen.

Als participatiesamenleving niet meer betekent dan meer zelf betalen en meer zelf doen, dan is het net zulke newspeak als ombuigingen voor bezuinigingen en participatiewet voor wie niet participeert. Als met participatiesamenleving de lokale praktijken bedoeld worden die in dit rapport voor het voetlicht worden gebracht, dan is het hoogstens nog de vraag of het wel terecht is van ‘langzame verandering’ te spreken voor iets wat overduidelijk al eeuwen bestaat. Wie, zoals bijna standaard is geworden in het maatschappelijk debat sinds de troonrede van 2013, vindt dat we vooral ‘weer meer’ voor elkaar over moeten hebben, zou er goed aan doen te beseffen dat het in de plannen van het kabinet vooral om ‘nog meer’ gaat. Er wordt in Nederland, zo blijkt ook in de internationale en historische vergelijking, al veel mantelzorg geleverd en vrijwilligerswerk gedaan. *Big Society* hoeft hier geen doel te zijn, zij was en is al werkelijkheid.

Kader 12.2 (vervolg)

Kan in plaats van over *Big Society* niet beter gesproken worden over *small government*? Erg realistisch zou dat niet zijn, want het aandeel van de overheidsuitgaven in het Nederlandse bnp is de laatste jaren alleen maar gestegen en belooft nu alles meegerekend al net iets meer dan de helft. *Modest government* zou eerder het doel van het beleid moeten zijn. In het onderzoek komt immers juist scherp naar voren hoe de burgers zich ergeren aan een overheid die niet luistert maar wel de eigen luister zoekt in de vorm van schaalvergroting en pompeuze stadskantoren. In theorie wil men op lokaal niveau de actieve burger, maar in de praktijk vreest men hem als hinderlijke activist. Neerbuigendheid wordt door de burger gevoeld waar een waarderende buiging meer op zijn plaats zou zijn.

Modest government betekent – dat laat het onderzoek in de vijf gemeenten zien – dat de lokale overheid minder dan nu te vaak het geval is meent het best te weten wat goed is voor de burger en meer vertrouwt op het oordeel van de burger. Dat oordeel hoeft lang niet altijd gevolgd te worden, al was het maar omdat burgers ook onderling fors van mening kunnen verschillen, maar het is welbegrepen eigenbelang van een gemeentebestuur de burgers vroeg te betrekken bij de plannen en ook tijdig betrokkenheid te tonen bij de eigen plannen en de vrijwillige inzet van burgers. Dat zal in een grote gemeente anders gaan dan in een kleine en het zal anders zijn bij de aanleg van een riolering dan bij het onderhoud van een speeltuin. Fondsen als het Oranje Fonds ontvangen ieder jaar duizenden verzoeken om steun van vaak heel lichte vormen van actieve burgerparticipatie. Dat gaat anders dan in het verleden: de aanvragen komen minder van zaakwaarnemers dan van zelf direct betrokkenen. Hoewel zij gemiddeld veel vaker hoger opgeleid zijn dan vroeger en dus ook mondiger, lopen zij toch ook vaak vast in het mulle zand van regelgeving en subsidie-eisen. Een *modest government* stelt er dan een eer in hen weer vaste grond onder de voeten te geven, te helpen dus om hun rol als actieve burger effectief en efficiënt te kunnen spelen. Alleen dan blijft het aantrekkelijk en inspirerend om je in te zetten voor meer dan het meest directe eigenbelang.

In de troonrede van 2013 gaat het eigenlijk vooral om de relatie tussen de individuele burger en de rijksoverheid als drager en uitvoerder van de verzorgingsstaat. De rol van burgers ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de gemeenschap wordt er nauwelijks door geraakt. De rijksoverheid beperkt de verzorgingsrechten van de burger en wil hetzelfde doen met de verzorgingsarrangementen. De burger krijgt ongevraagd een grotere eigen verantwoordelijkheid, maar niet onmiddellijk ook een grotere keuzevrijheid toegewezen. Dat zal voor hem eerst en vooral merkbaar worden in een vermindering van de persoonlijke welvaart en een verkleining van de vrije ruimte in de besteding van het eigen inkomen. Het kan ook betekenen dat er een groter beroep op hem gedaan zal worden door mensen uit zijn eigen omgeving die hulp en steun nodig hebben. Er is geen garantie dat die hulp ook werkelijk en blijvend gegeven zal worden. In de meeste gevallen hopelijk wel, maar het kan niet afgedwongen worden en het is ook geen recht van de partij die hulp nodig heeft. Waar solidariteit weer een minder gegeneraliseerd en een meer geïndividualiseerd karakter krijgt, nemen ook de verschillen toe in de mate waarin hulp en zorg geboden wordt.

Kader 12.2 (vervolg)

Politiek worden die verschillen weer meer geaccepteerd, zoals al blijkt uit de relatieve vrijheid van een gemeentebestuur zelf te bepalen welke arrangementen onder welke voorwaarden voor thuishulp, bijstand en straks ook jeugdzorg worden geboden. Tegelijkertijd worden de scherpe randen van de verschillen verhuld door over ‘maatwerk’ te praten en daarmee te suggereren dat het verschil niet tussen de keuzen van de afzonderlijke gemeentebesturen ligt, maar tussen de behoeften van de burgers aan bepaalde voorzieningen. In dit SCP-onderzoek blijft dat aspect buiten beschouwing, omdat het accent niet ligt op de individuele burger als hulpvrager maar als participant in de samenleving. Niet in eerste instantie iemand die iets voor een specifieke ander over heeft maar voor de gemeenschap waar hij deel van uitmaakt. Over die burger hoeven we ons, zo blijkt ook weer uit het onderzoek, minder zorgen te maken dan juist over de burger die in zijn dagelijkse leven aangewezen is op de hulp en steun van anderen.

Paul Schnabel

Beide auteurs behandelen de participatiesamenleving in brede zin en niet uitsluitend burgerparticipatie. Rienk Janssens haalt naast de participatie van burgers die van maatschappelijke instellingen naar voren; Paul Schnabel benadrukt dat van de burgers niet alleen meer activiteiten maar vooral ook meer financiële bijdragen worden verwacht. Hun taxaties van de feitelijke en wenselijke omvang van verschuivingen van taken van overheden naar maatschappelijke verbanden en individuele burgers verschillen ook. Rienk Janssens wijst op de veelheid van veranderingen en accentueert toenemende *verscheidenheid* als wenkend perspectief; Paul Schnabel wijst op beperkte veranderingen van de financiële verhoudingen en maakt zich meer zorgen over toenemende *ongelijkheid* bij verdere decentralisatie en vermaatschappelijking.

12.5 De risico's van een 'participatierage'

Er zal niet snel een werkbare consensus ontstaan over de wenselijke omvang van burgerparticipatie en de mogelijkheid en wenselijkheid om zelfredzame burgerparticipatie te bevorderen door overheidsbemoeienis te verminderen. De tijdgeest is nu wel sterk pro zelfredzame participatie, maar de breed gedeelde voorkeur is vaak nogal abstract. Dat er veel moois mogelijk is, wordt empirisch ondersteund met een beperkt aantal (en verrassend vaak dezelfde) voorbeelden van burgers die succesvol het heft in eigen handen hebben genomen om collectieve belangen te behartigen en anderen te helpen. Realisering van dit soort participatie op grote schaal blijkt op allerlei belemmeringen te stuiten en het gebrek aan succes leidt dan gemakkelijk tot wederzijdse verwijten tussen groepen burgers en overheden van bemoeizucht, passiviteit en onvoldoende eigen verantwoordelijkheid nemen. Er komt dan gemakkelijk een negatieve dynamiek op gang tussen overheden die niet consistent zijn en burgers die ambivalent zijn.

Hoe valt dat te vermijden? Ten eerste door te grote verwachtingen van burgerparticipatie te temperen. Die komen deels voort uit het combineren van allerlei potentiële opbrengsten van verschillende soorten participatie. Men verwacht meer gezamenlijk zinnig, meer democratie, minder isolement en meer politiek zelfvertrouwen van individuen, betaalbare zorg, meer collectieve maar minder publiek gefinancierde voorzieningen, enzovoort. Het is niet zo reëel om dat allemaal te verwachten. In plaats van in het algemeen naar meer participatie te streven, kan men beter aangeven welke activiteiten en arrangementen men met welk specifiek doel wil. Meer burenhulp is iets anders dan meer vrijwilligerswerk om een buurtvoorziening in stand te houden en dat is weer iets anders dan meer inspraak in gemeentelijk beleid of mensen mobiliseren voor een landelijke of internationale kwestie. Van het een kan het ander komen en er kunnen positieve sociale en politieke neveneffecten optreden, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Mensen die informele hulp aan hun burens geven, zijn niet per se geïnteresseerd in de buurt, laat staan in de politiek. Vrijwilligerswerk kan een opstap zijn voor politieke betrokkenheid, maar ook een vorm van antipolitieke maatschappelijke betrokkenheid. Participatie kan verenigend en verbredend zijn, maar ook polariserend en de gerichtheid op eigenbelang en groepsbelangen juist versterken.⁴

Ten tweede is meer erkenning van de inspanningen en met burgerparticipatie concurrerende verplichtingen van burgers en overheden van belang. Veel mensen doen vrijwillig iets voor anderen of de gemeenschap en als ze dat niet of weinig doen, dan kan dat ook zijn vanwege andere verplichtingen van de participatiesamenleving. Van algemene oproepen tot meer participatie en aandringen op meer eigen verantwoordelijkheid is weinig heil te verwachten. Integendeel, degenen die actief zijn zullen zich bevestigd voelen in het vermoeden dat ze blijkbaar uitzonderingen zijn, en zij die niet actief zijn zullen zich door een verwijtende oproep niet geroepen voelen om wat te gaan doen (Verhoeven en Tonkens 2013). Omgekeerd worden overheden tegenwoordig wel erg makkelijk afgeschilderd als onnodige belemmeringen voor meer burgerparticipatie, niet in de laatste plaats ook door politici en vertegenwoordigers van de overheid zelf. Behalve dat er tal van goede redenen kunnen zijn waarom verplichtende regels en enige bureaucratie onvermijdelijk zijn (zie de dilemma's in § 12.3), kunnen burgerparticipatie en representatieve democratie op gespannen voet met elkaar staan. In de thans populaire tweedeling van samenleving versus overheid horen de organen van de representatieve democratie bij de overheid en daarmee min of meer automatisch ook in een sfeer waarin ze zichzelf eerder als participatiebelemmering kleiner proberen te maken dan zich sterker te manifesteren als volksvertegenwoordiging.

In het verlengde hiervan is een derde en laatste aandachtspunt de relatie tussen beleidsbeïnvloedende en zelfredzame participatie. Als mensen zelf dingen moeten regelen, moeten ze daar de middelen voor hebben, maar het is niet vanzelfsprekend dat wie dingen in de omgeving doet per se ook beleid wil beïnvloeden. Veel mensen zijn graag bereid iets sociaals in hun omgeving te doen en hebben helemaal geen behoefte om zich met allerlei ingewikkelde politieke en bestuurlijke toestanden bezig te houden. Anderen zullen zich echter eerder wat beledigd en benauwd voelen door de selectief overdragende

overheid: wél klusjes moeten doen om bezuinigingen op te vangen, maar geen bemoeienis met beslissingen over dure voorzieningen en grote projecten. Dat kan tot onvrede gaan leiden als er nog meer beroep op de burgers wordt gedaan. Gebrek aan beleidsbeïnvloedende participatie wordt dan een rem op meer zelfredzame participatie. Het gaat er niet per se om dat mensen daadwerkelijk invloed willen uitoefenen, het gaat er meer om dat ze dat moeten kunnen als ze dat zouden willen (Hibbing en Theiss-Morse 2002). Het ontbreken van de mogelijkheid is een goed argument, al is het maar als welkom excuus om zich niet te engageren. Het is van belang dat overheden die een groter beroep doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers zich hiervan bewust zijn. Meer zelfredzame participatie vergt de bereidheid om ook meer beleidsbeïnvloedende participatie te accepteren. Los daarvan is er reden om aan de mogelijkheden van die politieke participatie meer aandacht te besteden. In de op dit moment populaire ‘doe-democratie’ (Van de Wijdeven 2012; BZK 2013) ligt de nadruk op wat mensen zonder veel overheidsbemoeienis zelf kunnen doen en op het beheer van kleinschalige voorzieningen. Grootchalige vraagstukken, zoals de verdeling van werk en inkomen of de Europese integratie, zijn niet aan de orde, terwijl dat wel belangrijke bronnen van politieke onvrede zijn. De bij deze kwesties ervaren tekorten aan burgerkracht en burgermacht worden niet verminderd door meer zelfredzame participatie in de eigen omgeving. Mogelijk kan daarmee de onvrede over de grote politiek voor een aantal burgers wel enigszins worden gecompenseerd en wellicht kan de zelfredzame participatie ook vaker worden verbreed tot wat grotere onderwerpen, zoals Rienk Janssens in zijn reflecties suggereert. Maar anders dan in het huidige enthousiasme over zelfredzaamheid en eigen initiatief soms wordt gesuggereerd, is de ‘doe-democratie’ als ‘een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken’ (BZK 2013: 3) geen begaanbaar pad, laat staan een democratische weg, als het gaat om grote ordenings- en verdelingsvragen of om de opstelling van Nederland in internationale kwesties. Ontwikkelingen in burgerparticipatie en -betrokkenheid bij dergelijke onderwerpen bleven in deze studie onderbelicht, maar hopelijk kunnen we daar de komende jaren verder op ingaan. De betekenis van participatie voor de politieke democratie verdient onverminderd aandacht, ook in een participatiesamenleving.

Noten

- 1 De reactie dat dat natuurlijk niet mag is te simpel want het gebeurt al. Soms worden alle lokale ondernemers gedwongen via de gemeentelijke belastingen mee te betalen aan gemeenschappelijke voorzieningen die een meerderheid van ondernemers wil. Leden van een vereniging accepteren de verplichting om bepaalde taken te doen. Men accepteert sterke sociale druk bij bijvoorbeeld vrijwillige financiële ouderbijdragen in het onderwijs.
- 2 Een actieve inwoner van Peel en Maas wees er tijdens het interview herhaaldelijk op dat tegenwoordig het gebrek aan problemen (en dus aanleidingen om samen te werken) zelf het probleem is geworden: 'Als noodzaak aanwezig is gaat men wat doen, nu is het zo gemakkelijk hè.'
- 3 Dat perspectief is ook te vinden in recente rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid over vertrouwen in burgers en vertrouwen in de buurt (WRR 2005; 2012). Het wordt omarmd in kabinetsnota's zoals de nota over 'de doe-democratie' (BZK 2013). Volgens De Bruijn (2013), in zijn bespreking van het WRR-rapport over vertrouwen in burgers, worden daarin echter een aantal lastige problemen, zoals de spanning tussen de formele democratie en burgerbetrokkenheid, het feit dat burgerinitiatieven ook onredelijk kunnen zijn en *not in my backyard*-gedrag, door middel van een paar 'bezweringsformules' wel heel gemakkelijk omzeild. De bijna excuserende wijze waarop hij deze kanttekening plaatst zegt veel over de huidige euforie over (meer) burgerparticipatie.
- 4 Het optimisme in de praktijk wordt gevoed door het 'neo-tocquevilliaanse' denken in de politieke theorie: de verwachting dat door vrijwillige associatie op kleine schaal goed burgerschap en politieke betrokkenheid zich ontwikkelen. Er is onderzoek dat die verwachting ondersteunt (Van Stokkom 2006; Donovan et al. 2009: 98; Boedeltje 2009: 12), maar er zijn ook bevindingen die daar dwars op staan (Eliasoph 2009 en 2011; Theiss-Morse en Hibbing 2005; Segall 2005).

Summary

Power to the people?

A broad exploration of trends in civic participation

In this report we distinguish between two forms of ‘civic participation’, which we call *self-reliant* participation and *policy-influencing* participation. The first refers to forms of participation which mainly involve people doing something *themselves*, such as keeping their neighbourhood clean or keeping a service or amenity running. The second is about *exerting influence on the policy of a public or private body*, for example by voting, lobbying or exercising the right to public consultation and participation in decision-making. Current government policy in the Netherlands is aimed particularly at promoting the former, i.e. self-reliant civic participation. Policy-influencing civic participation is no longer high on the political agenda; ‘public consultation and participation in decision-making’ has long ceased to be a point of contention and has largely become no more than a procedure, and there is little discussion of referenda and electoral systems. That said, a number of experiments are being carried out at local level aimed at giving citizens more influence over policy.

The Dutch government also propagates the idea of the ‘participation society’: a society where people take maximum responsibility for their own lives and surroundings. This is a wider concept than civic participation, because it includes many forms of individual participation, for example in the labour process. When the term ‘participation society’ was mentioned in the 2013 Speech from the Throne, setting out government policy for the forthcoming term, it was received in the Dutch media as if it was something new; in reality, however, ideas were being mooted deep in the last century about a ‘caring’ and ‘responsible’ society, and there were calls for the replacement of the welfare state by a ‘participation state’. The idea is now gaining in popularity, however, both in the Netherlands and elsewhere. Accordingly, this study is able to look at trends in civic participation over time and also to draw comparisons between different countries and different municipalities.

The level of self-reliant civic participation has remained fairly stable over recent decades: two out of five Dutch citizens say they do voluntary work, spending an average of just under one hour per week doing so. On the other hand, the Dutch today are less often members of a trade union or church, though this may perhaps be offset by the increased participation in small, informal networks (Van den Berg et al. 2011). The level of policy-influencing participation is also relatively constant; the percentage of Dutch citizens reporting that they have done something in the last two years about an issue of national or international importance has fallen slightly, but the percentage who do something for their own neighbourhood or municipality has grown. Not all Dutch citizens participate to the same degree; participation is concentrated particularly among those of middle

age, people in higher income brackets, the better-educated, churchgoers and indigenous citizens. The most important motive reported is helping others. People become politically active because they are dissatisfied with the status quo, but also because they have faith in both their own (political) capacities and the government.

Our new empirical study was carried out in five Dutch municipalities: Berkelland, Emmen, Peel en Maas, Schouwen-Duivenland and Zeist. All these municipalities are engaged in their own way in promoting civic participation. Berkelland is encouraging its citizens, partly under pressure from spending cuts, to take over responsibility for maintaining public amenities, such as parks. Emmen has for some time worked with neighbourhood and village teams made up of residents. Peel en Maas, as part of the drive for 'self-governance', expects local residents to initiate and carry out projects as far as possible themselves. Schouwen-Duivenland is a shrinking municipality which feels it has no alternative but to expect residents to do more themselves, such as looking after community centres. Finally, Zeist has engaged in an 'austerity dialogue' with residents to decide on where spending cuts should fall.

While there are of course examples of failed initiatives and dissatisfied residents, all five municipalities can also boast instances of successful 'self-reliant civic participation'. Residents of Peel en Maas and Zeist, in particular, praise the attitude of the local authority and feel their input into policy is taken seriously. Residents of Berkelland and Emmen are rather less enthusiastic, largely because they have the impression that the local authority takes too little account of public opinion in making decisions on major projects, such as the construction of a new town hall (Berkelland) or the relocation of a zoo (Emmen).

The degree to which residents of these five municipalities engage in self-reliant or policy-influencing participation varies little either between the five municipalities or compared with the Netherlands as a whole. Roughly two out of five residents do voluntary work, three out of five have done something in the last five years to influence the policy of the local authority and roughly one in five have done something for their own living environment in the last two years. It is striking that few residents say they have noticed that their local authority is trying to increase civic participation; the percentage who do report this ranges from 13% in Schouwen-Duivenland to 28% in Peel en Maas.

A majority in all five municipalities think the active input of residents leads to policy that is better and more closely meets what people want. A minority agree with the statement that the people who are active in their neighbourhood act more in their own than the general interest. Although people are generally positive in their views on policy-influencing participation, only a small percentage are in favour of residents taking complete responsibility for their neighbourhood. A majority would prefer the local council to take these decisions or to make a budget available to neighbourhood residents.

Generally speaking, self-reliant participation appears to be well developed in Berkelland, while in Zeist, political participation by residents is relatively high. Residents of Berkelland and Emmen are fairly critical of the local authority because of the two major projects referred to earlier, and do not always feel they are taken seriously. By contrast, in Peel en Maas, and to a lesser extent in Zeist, we found a fair number of residents who praised the open and inviting attitude of the local authority. To this extent, the 'self-governance concept' pursued by the municipality of Peel en Maas and the 'austerity dialogue' in Zeist can be described without qualms as a success.

Of course, not everyone participates to the same degree. We distinguish between five groups. More than half the population can be characterised as 'non-active': members of this group undertake few if any activities; 15% are 'writers', occasionally sending a letter or email to the local authority; 14% are 'neighbourhood activists', i.e. frequently doing something for a neighbourhood organisation or going to a public consultation meeting; 6% are 'politically or administratively active' and have lots of contact with the local administration and politicians. Finally, 7% engage in both political and civic activity; these are the 'all-rounders'.

Who are the main people who do something for their neighbourhood, district or municipality? The typical participant is older, well-educated and in paid employment. If residents have the impression that their neighbours are ready to take action, they are themselves more likely to do something for their immediate residential setting. People who position themselves on the left of the political spectrum are also more likely to participate in this way. Strikingly, non-participants do not more often think that people who are active in their neighbourhood are mainly concerned with their own interests. This is confirmed in our discussions with residents (participants and non-participants) in the five municipalities; those discussions reveal no major substantive differences between these two groups which could indicate that non-participants feel they are not well represented by the participants. There is also no difference between participants and non-participants in their appreciation of local politics.

A number of themes cropped up regularly in our discussions with both participants and non-participants. For example, it is important for many people to have control over their own initiative. People often find it demotivating if the local authority takes over control, because they no longer feel they are the owners of the initiative, but simply (unpaid) implementers of municipal policy. By contrast, a show of appreciation by the local authority, for example a symbolic pat on the back from the mayor or a small reimbursement of expenses, is greatly valued. Scale is another regular topic of discussion, often in relation to the redrawing of municipal boundaries (three of the five municipalities studied here had encountered this recently). Many residents regard the greater distance between citizen and administration as a barrier, especially in relation to policy-influencing participation, because it makes personal contact with administrators – something that people greatly value – more difficult. Other issues include the role of the press –

participants sometimes use the media to exert pressure on politicians – and competition between villages within a municipality to secure and retain amenities and services.

The final part of this study includes comparisons with participation in the past and elsewhere in the world. For comparison over time we went right back to the early modern Netherlands, while for comparisons with other countries we looked at Japan, Great Britain and Germany. The world of the 17th-century citizen, his values, ideas and material circumstances, differed enormously from those of his modern counterpart. On the other hand, those early citizens also faced problems and risks in their immediate residential setting or in the town as a whole, ranging from loose paving stones and non-functioning street lighting to incapacity for work and crime. The lack of a strong central administration and a market for public services meant that residents of early modern Dutch towns and villages were forced to take on things themselves. For example, citizens had a duty to defend their town and to carry out nightwatch patrols once or twice per month; the wealthier citizens founded hospitals and almshouses for the poorer members of their religious communities, family members and fellow citizens; in the event of harsh frost, every household was required to supply one person to help keep the canals free of ice; and ‘neighbourhood wardens’ (*buurtmeesters*) intervened and arbitrated in neighbourhood arguments in order to ease the burden for the municipal judiciary.

In modern Japan – which in terms of history, culture and tradition obviously differs considerably from the modern-day Netherlands – there is of course no lack of a central government, but inhabitants nonetheless organise all manner of activities at neighbourhood level, varying from morning gymnastics for primary school pupils and excursions for older residents to cleaning campaigns and neighbourhood patrols. The neighbourhood is the most important context in which the Japanese perform voluntary work. As with the ‘civic participation’ in the early modern period, civic participation in modern Japan carries social obligations. These more traditional forms of civic participation have come under pressure in Japan in recent times, while new forms of volunteering, less tied to a specific neighbourhood or region, appear to be emerging. Whether these new forms of volunteering will compensate for the fall-off in membership of neighbourhood groups remains to be seen.

The British variant of the participation society is the *Big Society*. It is not central government (‘big government’) or leaders of multinationals which take key decisions under this initiative, but local authorities and employees, who are given the necessary economic resources to do this. Since 2010 the British government has attempted to support the *Big Society* initiative by moving power as far as possible away from large, bureaucratic organisations such as the state and multinationals to smaller, local communities. Examples include the introduction of a ‘right to challenge’ which gives (groups of) citizens the right to take on the running of local services if they feel they can do it better themselves. In addition, all manner of government data have been made available to make it easier for citizens to keep a check on the government, and a new legal form for social enterprise has been introduced (the *community interest company*). Other policy measures

introduced as part of the Big Society include the appointment of hundreds of community workers, the introduction of a social internship for young people and the creation of a Social Action Fund and the Big Society Bank. It has to be said however that, in the public mind at least, the Big Society is often associated with austerity measures. It is sometimes cited as an inspiring example in the Netherlands, but our country generally performs better than Great Britain on a number of indicators of political and social engagement, such as trust in (government) institutions or participation in volunteering.

Attention for civic participation has also grown strongly in Germany over the last 15 years, though not as a central plank of government policy as in Great Britain. The situation surrounding ‘Stuttgart 21’, where the construction of a new underground railway station led to major demonstrations, the protests against the transport of nuclear waste or the Hamburg educational reforms have all fuelled the debate on the expansion of participation. Another important factor is the parlous financial state of several German municipalities, which are being forced to cut back on public amenities and services such as swimming pools and libraries. Residents in some towns and villages have started maintaining these facilities themselves, or the local authority has transferred tasks to them. The federal government has also taken measures to encourage social engagement, such as tax breaks for volunteers. In addition, German 91 municipalities have to date allowed residents to participate in the budgetary process (a ‘citizens’ budget’).

In the conclusion we answer our three research questions:

What have been the main trends in the Netherlands in recent decades and what are the biggest differences in civic participation and participation goals?

The emphasis in policy has increasingly shifted away from policy-influencing to self-reliant participation. However, no major changes have taken place in actual participation in recent decades, either in terms of intensity or in personal characteristics: it is still the better-educated, churchgoers and Dutch natives who participate most frequently.

What have been the main experiences in Dutch municipalities which are strongly committed to participation reform, and how do the public view these local practices?

The five municipalities studied concentrate mainly on promoting self-reliant participation, with the – successful – exception of the austerity dialogue in the municipality of Zeist. People living in villages, in particular, are very active as spending cuts and lack of public amenities force them to set up or maintain these amenities themselves. Autonomy and a sense of ownership, personal contact with and a listening ear and appreciative attitude by the local authority, combined with smallness of scale, are some of the factors that can foster self-reliant civic participation.

What form does civic participation take in a number of potentially interesting cases which have taken place in earlier times and elsewhere, and what are the main correspondences and differences compared with the Netherlands today?

Comparisons with other countries and with the early modern period show that substantially higher levels of (self-reliant and policy-influencing) participation can be achieved than those that currently exist in the Netherlands. Those high levels do however appear to come with conditions attached – smallness of scale, autonomy, social pressure and exclusion, inequality – which are difficult to realise or are regarded by many as undesirable. They are not simple, straightforward examples. It is easier to draw lessons on individual aspects; for example, the wide German experience with ‘citizens’ budgets’ is an important source of practical suggestions, while the British experience with the Big Society shows that it is not wise to link a large-scale participation project to an austerity agenda.

In the concluding discussion we distil a number of factors from these experiences which appear to promote civic participation: necessity (if the government does not provide public services and amenities, citizens have to take action themselves); degree of autonomy of the initiators and local authorities; support by the government; and scale (initiatives are more likely to flourish at local level and on a small scale).

But we also outline the dilemmas. For example, the government must on the one hand adopt as neutral a stance as possible, but on the other hand retains ultimate responsibility in the eyes of citizens as soon as something goes wrong. Citizens, for their part, often have to decide whether they are going to protest against or work with the government or – and this is of course also possible – simply do it all themselves. In the last case, the differences between citizens (or municipalities) probably widen, and this confronts government with another dilemma: do we rely on things going well or should we try to guarantee a minimal form of equality? And how should the government deal with the fact that citizens act mainly at the level of their own small, residential world, whereas important decisions often have to be taken at a higher level? The most logical solution, decentralisation of power and resources so that even major decisions can be taken at local level, turns out to be very tricky in practice, as experiences in Great Britain have shown. And there is one final dilemma: citizens themselves often perceive a tension between their willingness to engage in volunteering and the great pressure of time that is an inherent part of life in a modern society.

The following practical principles can help avoid getting bogged down in these dilemmas and in irreconcilable ideological preferences and presumptions. First, acknowledge that a great deal is already being done, and not everyone wishes to work as a volunteer. Second, make clear why participation in a particular situation is desirable: for example, austerity as a goal is something very different from the desire to avoid a gulf between citizens and politicians, but politicians and policymakers do not always make this distinction clear when they call for greater civic participation. Third, participation is not only enjoyable, something that some civil servants and researchers currently stress very

heavily, but is often also tiring and difficult. Fourth, it is important for some people that more self-reliant participation is accompanied by more policy-influencing participation. Placing the emphasis exclusively on the former can be counterproductive. On the other hand, 'doing' is not necessarily a panacea in itself, and there is nothing wrong with people wanting only to be active as political participants.

Literatuur

- A+O fonds Gemeenten (2012). *Monitor gemeenten 2011*. Den Haag: A+O fonds Gemeenten.
- Albeda, H.D. (2010). *De burgemeester als hoeder van de democratie: over de zorg voor de kwaliteit van participatie*. Den Haag: Cluster Democratie en Burgerschap, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (publicatierreeks over burgerparticipatie).
- Albrow, M. (2012). 'Big Society' as a rhetorical intervention. In: A. Ishkanian en S. Szreter (red.), *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?* (p. 105-115). Cheltenham: Edward Elgar Pub.
- Alscher, M. (2011). Genossenschaften – Akteure des Markts und der Zivilgesellschaft. In: *Bürgergesellschaft*, jg. 36.
- Alscher, M. en E. Priller (2009). *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerlichen Engagements in Deutschland*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Anheier, H.K. en L.M. Salamon (1999). Volunteering in cross-national perspective: Initial comparisons. In: *Law and Contemporary Problems*, jg. 62, nr. 4, p. 43-65.
- Applbaum, K. (1996). The Endurance of Neighborhood Associations in a Japanese Commuter City. In: *Urban Anthropology*, jg. 25, nr. 1, p. 1-40.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, jg. 35, nr. 4, p. 216-224.
- Arum, S. van, M. Uytterlinde en A. Sprinkhuizen (2009). *Sociale samenhang: buurtgebonden bewonersbetrokkenheid & overbruggende contacten een verkenning*. Utrecht: Movisie.
- Bakker, J., S. Denters en P. Klok (2011). Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? In: *Beleid en Maatschappij*, jg. 38, nr. 4, p. 402-418.
- Bakker, R. en H. Dullemond (2010). *Staat van het Bestuur 2010*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Barber, B.R. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press.
- Bartels, K., G. Cozzi en N. Mantovan (2011). *Public spending and volunteering*. München: MPRA.
- Benjamin, G. (1998). *Japanese Lessons: A Year in a Japanese School Through the Eyes of an American Anthropologist and Her Children*. New York: New York University Press.
- Berg, E.M. van den, P. van Houwelingen en J. de Hart (2011). *Informeel groepen: verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berger, B. (2009). Political theory, political science, and the end of civic engagement. In: *Perspectives on Politics*, jg. 7, nr. 2, p. 335-350.
- Berghuis, J.M.J. en W.J.M. Pol (1995). *Effecten Van Herindeling*. Deventer: Kluwer.
- Berinsky, J. en G. Lenz (2011). Education and political participation: Exploring the causal link. In: *Political Behavior*, jg. 33, nr. 3, p. 357-373.
- Berkelland (2008). *Burgerjaarverslag 2007*. Borculo: Gemeente Berkelland.
- Berkelland (2010). *Coalitieakkoord 2010-2014: Samen Anders*. Borculo: Gemeente Berkelland.
- Berlin, I. (1958). *Two concepts of liberty: an inaugural lecture delivered before the University of Oxford on 31 October 1958*. Oxford: Clarendon Press.
- Beunders, H. (2011). *De burger als bondgenoot*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- BIS (2011). *Community Interest Companies. Annual report 2010-2011*. Londen: Regulator of Community Interest Companies.

- BIS (2012). *Community Interest Companies. Annual report 2011-2012*. Londen: Regulator of Community Interest Companies.
- Blom, R., G. Bosdriesz, J. van der Heijden, J. van Zuylen en K. Schamp (2011). *Help een burgerinitiatief!* Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Blond, P. (2009). *The Ownership State. Restoring excellence, innovation and ethos to the public services*. Londen: ResPublica.
- Blond, P. (2010). *Red Tory: how the left and right have broken Britain and how we can fix it*. Londen: Faber and Faber.
- Boedeltje, M.M. (2009). *Draagvlak door interactief bestuur: fictie of feit?!* Enschede: Universiteit Twente.
- Boele, A. (2013). *Leden van één lichaam: denkbeelden over armen, armenzorg en liefdadigheid in de Noordelijke Nederlanden 1300-1650*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Boer, N. de, A. van Diepen en L. Meijs (2013). *Swingen met lokale kracht*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Bogumil, J. en L. Holtkamp (2002). *Bürgerkommune konkret. Vom Leitbild zur Umsetzung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis erarbeitet für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bogumil, J. en L. Holtkamp (2010). Die kommunale Ebene. In: T. Olk (red.), *Engagementpolitik* (p. 382-403). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Bogumil, J. en H. Vogel (1999). *The "citizens' community" Arnsberg in Germany: Empowering and enabling citizens*. Geraadpleegd via <http://homepage.rub.de/joerg.bogumil/Downloads/ASammelbaenden/Vaas.pdf>.
- Bogumil, J., L. Holtkamp en G. Schwarz (2003). *Das Reformmodell Bürgerkommune: Leistungen, Grenzen, Perspektiven*. Berlin: Ed. Sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors).
- Böhm, M. (2011). Bürgerbeteiligung nach Stuttgart 21: Änderungsbedarf und – Perspektiven. In: NuR, jg. 33, nr. 9, p. 619-624.
- Bos, S.B. (1998). *"Uyt liefde tot malcander": onderlinge hulpverlening binnen de Noord-Nederlandse gilden in internationaal perspectief (1570 - 1820)*. Amsterdam: Stichting beheer IISG (IISG studies + essays).
- Bos, D. (2014). *Monitor Burgerparticipatie 2013*. Den Haag: ProDemos.
- Bothwell, R. (2003). The challenges of growing the NPO and voluntary sector in Japan. In: S.P. Osborne (red.), *The voluntary and non-profit sector in Japan: the challenge of change* (p. 121-149). Londen: Routledge.
- Bovens, M. en A. Wille (2010). *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Den Haag: Prometheus-Bert Bakker.
- Bowler, S., T. Donovan en J.A. Karp (2007). Enraged or engaged? Preferences for direct citizen participation in affluent democracies. In: *Political Research Quarterly*, jg. 60, nr. 3, p. 351-362.
- Brabham, D.C. (2009). Crowdsourcing the public participation process for planning projects. In: *Planning Theory*, jg. 8, nr. 3, p. 242-262.
- Brand, K. (2009). Die Neuerfindung des Bürgers. Soziale Bewegungen und bürgerschaftliches Engagement in der Bundesrepublik. In: T. Olk, A. Klein en B. Hartnuss (red.), *Engagementpolitik* (p. 123-152). Wiesbaden: vs Verlag für Sozialwissenschaften GmbH.
- Brandon, G. (2011). *The Big Society in Context: A means to what end?* Cambridge: Jubilee Centre.
- Breuillard, M. (2011). Direct democracy in Britain: citizens' empowerment or political cosmetics? In: T. Schiller (red.), *Local Direct Democracy in Europe* (p. 173-183). Wiesbaden: Springer.
- Bruijn, H. de (2013). Kroniek: bespreking van 'Vertrouwen in burgers'. In: *Bestuurskunde*, jg. 22, nr. 1, p. 66-69.

- Bundesministerium für Familie, S.F.u.J. (2010). *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004-2009*. München: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Burg, M. van der (2009). Law enforcement in Amsterdam. Between tradition and modernization. In: M. van der Heijden, E. van Nederveen Meerkerk, G. Vermeesch en M. van der Burg (red.), *Serving the Urban Community: The Rise of Public Facilities in the Low Countries*. Amsterdam: Aksant.
- Buuren, M. van, en J. Edelenbos (2008). *Kennis en kunde voor participatie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- BZK (2011a). *Integratie, binding, burgerschap*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2011b). *Wijknaepak en Vogelaarheffing*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- BZK (2013). *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Cabinet Office (2011). *Giving*. Londen: Cabinet Office.
- CabinetOffice (2010). *Building the Big Society*. Londen: Cabinet Office.
- Campbell, D.E. (2006). What is education's impact on civic and social engagement? In: OECD, *Measuring the effects of education on health and civic engagement (25-126)*. Parijs: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Castenmiller, P. (1987). De relatie bestuur-bestuurden op lokaal niveau. In: T. Roes, V. Veldheer, H. de Groot, P. Dekker en P. Castenmiller (red.), *Gemeente, burger, klant*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Castenmiller, P. en V. Veldheer (1989). Bedrijfsmatig bestuur verwijderd de burger nog verder van de lokale overheid. In: *Namens*, jg. 4, nr. 2, p. 20-26.
- Cloin, M. (red.) (2013). *Met het oog op de tijd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Conservative Party (2010). *Big Society Not Big Government*. Londen: Conservative Party.
- Converse, P.E. (1972). Change in the American electorate. In: A. Campbell en P.E. Converse (red.), *The human meaning of human change (p. 263-337)*. New York: Russell Sage.
- Cornick, P. en D. Cameron (2011). *A whiter shade of green?* Londen: Ipsos MORI.
- Couwenberg, S.W. (1994). Civil society, corporatief burgerschap en maatschappelijk middenveld. In: P. Dekker (red.), *Civil society en vrijwilligerswerk (p. 107-127)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Cromwijk, R. (2009). *Tussen beleid en praktijk. Onderzoek naar burgerparticipatie in het licht van de Wmo*. Utrecht: Universiteit van Utrecht.
- Crowhurst, E. (2011). *Citizenship Survey: 2010-11 (16)*. Londen: Department for Communities and Local Government.
- Custers, J. en G. Schmitz (2012). *Zelfsturende vitale gemeenschappen. Ervaringen van de Proeftuin Zelfsturing*. Delft: Eburon.
- Dahl, R.A. en E.R. Tufte (1973). *Size and democracy*. Stanford: Stanford University Press (Politics of the smaller European democracies).
- DCLG (2006). *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper*. Londen: Stationery Office (Cm 6939-I en Cm 6939-II).
- DCLG (2008a). *Communities in Control: Real People, Real Power*. Londen: Stationery Office (Cm 7427).
- DCLG (2008b). *Giving More People a Say in Local Spending: Participatory Budgeting: A National Strategy*. Londen: Office of the Deputy Prime Minister.

- DCLG (2009). *Place Survey 2008*. Londen: Department for Communities and Local Government.
- DCLG (2011). *Localism Bill: creating executive mayors in the 12 largest English cities*. Londen: Department for Communities and Local Government.
- Dekker, P. (2000). Politieke participatie. In: J.J.A. Thomassen, K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek* (p. 77-92). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Dekker, P. (2013a). Dutch civil society in macro quantitative perspectives. In: A. Zimmer (red.), *Civil society compared: Germany and the Netherlands* (p. 141-160). Wiesbaden: Nomos Verlag.
- Dekker, P. (2013b). Participatie als eigen verantwoordelijkheid. In: *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 1, p. 70-78.
- Dekker, P., J. de Hart en L. Faulk (2007). *Toekomstverkenning vrijwillige inzet 2015*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J.M. den Ridder (2011a). *Burgerperspectieven 2011*|3. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. en J.M. den Ridder (2011b). De publieke opinie. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, M. Cloin en E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland* (p. 55-78). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., J.M. den Ridder en P. Schnabel (2012). *Burgerperspectieven 2012*|1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P., J.M. den Ridder en P. van Houwelingen, m.m.v. J. Dagevos en M. Gijsberts (2013). *Burgerperspectieven 2013*|4. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Denters, S.A.H. en P.A.T.M. Geurts (1998). *Lokale democratie in Nederland: Burgers en hun gemeentebestuur*. Bussum: Coutinho.
- Denters, S.A.H. en M.J.H.O. Vrieling (2004). *Achtergrondstudie stedelijk burgerschap*. Enschede: Kennisinstituut Stedelijke Samenleving.
- Denters, S.A.H., H.M. De Jong en J.J.A. Thomassen (1990). *Kwaliteit van gemeenten. Een onderzoek naar de relatie tussen de omvang van gemeenten en de kwaliteit van het lokaal bestuur*. Den Haag: VUGA.
- Denters, B., E. Reimink, M. Boedeltje en P. Geurts (2011). Politieke gelijkheid bij diverse vormen van electorale en non-electorale politieke participatie. In: R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (p. 83-102). Leiden: Leiden University Press.
- Denters, B., J. Bakker, M. Oude Vrieling en M. Boogers (2013). *Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie*. Enschede: Universiteit Twente.
- Dienel, H., D. Reim en J. Schmithals (2008). *Zivilgesellschaftliche Infrastruktur in (Ost-)Deutschland. Gestaltung von Kooperationsbeziehungen zwischen Verwaltung, Unternehmen und Drittem Sektor*. Berlijn: Nexus Instituut.
- Dinjens, M. (2010). *Burgerparticipatie in de lokale politiek*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Dirks, B. (2014). Burgerpanel met slimme inwoners. In: *de Volkskrant*, 8 januari 2014.
- Dixhoorn, A. van (2005). Goed burgerlijk leven in de Nederlandse Republiek. In: P. Dekker en J. de Hart (red.), *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie* (p. 20-32). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dixhoorn, A. van (2011). Informele groepen in de vroegmoderne Nederlanden (1400-1800). In: E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.), *Informele groepen: verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (p. 35-51). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Donovan, T., C.J. Tolbert en D.A. Smith (2009). Political engagement, mobilization, and direct democracy. In: *Public opinion quarterly*, jg. 73, nr. 1, p. 98-118.
- Dorling, D., D. Vickers, B. Thomas, J. Pritchard en D. Ballas (2008). *Changing UK: the way we live now*. Sheffield: University of Sheffield.

- Dorren, G. (1998). *Het soet vergaren: Haarlems buurtleven in de zeventiende eeuw*. Haarlem: Stadsbibliotheek Haarlem (Haarlemse doelenreeks).
- Dorren, G. (2001). *Eenheid en verscheidenheid: de burgers van Haarlem in de Gouden Eeuw*. Amsterdam: Prometheus.
- Dreijerink, L., H. Kruize en I. van Kamp (2008). *Burgerparticipatie in beleidsvorming*. Utrecht: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Duncan, O. (1980). *An Examination of the Problem of Optimum City Size*. North Stratford: Ayer Company Publishers (Dissertations on Sociology).
- Duyvendak, J.W., M. Hurenkamp, R. Boomkens, A. Versluis en E. Uyttenbroek (2004). *Kiezen voor de kudde: lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- EBE (2002). *Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*. Leverkusen: Leske und Budrich (Bürgerschaftliches Engagement und Politik).
- Edelebos, J. en R. Monnikhof (1998). *Spanning in interactie: een analyse van interactief beleid in lokale democratie*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Edelebos, J., H. Klaassen, L. Schaap, N. Karsten en K.M. Tan (2005). *Burgerparticipatie zonder verantwoordelijkheid*. Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Eisenstadt, S.N. (1996). *Japanese civilization: a comparative view*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Eliasoph, N. (2009). De destructieve vrijwilliger. In: G. Buys, P. Dekker en M. Hooghe (red.), *Civil society: Tussen oud en nieuw* (p. 128-150). Amsterdam: Aksant.
- Eliasoph, N. (2011). *Making Volunteers: Civic Life after Welfare's End*. Princeton: Princeton University Press (Princeton Studies in Cultural Sociology).
- Elzinga, D.J. (1996). *Het lokale referendum: Een handleiding voor de praktijk*. Haarlem: Samsom Tjeenk Willink.
- Engelen, E.R. (2004). Associatief-democratische dromen over verplaatste politiek. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie: democratie voorbij de staat* (p. 307-337). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Emmen (2008). *Burgerjaarverslag 2007*. Emmen: Gemeente Emmen.
- Emmen (2009). *Burgerjaarverslag 2008*. Emmen: Gemeente Emmen.
- Emmen (2010a). *Burgerjaarverslag 2009*. Emmen: Gemeente Emmen.
- Emmen (2010b). *Samen investeren in de toekomst. Bestuursakkoord 2010-2014*. Emmen: Gemeente Emmen.
- Finifter, A.W. en P.R. Abramson (1975). City size and feelings of political competence. In: *The Public Opinion Quarterly*, jg. 39, nr. 2, p. 189-198.
- Fowler, J., L. Baker en C. Dawes (2008). Genetic variation in political participation. In: *American Political Science Review*, jg. 102, nr. 2, p. 233-248.
- Frantzke, J. (2010). *Best Practice of Participatory budgeting in Germany. Chances and Limits*. Paper, EGPA Annual Conference, Toulouse.
- Freitag, M. (2003). Social Capital in (Dis) Similar Democracies. In: *Comparative Political Studies*, jg. 36, nr. 8, p. 936-966.
- Frijhoff, W. en M. Spies (1999). *1650: bevochten eendracht*. Den Haag: Sdu Uitgevers (Nederlandse cultuur in Europese context).
- Gabriel, O. en E. Holtmann (2005). *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. München: R. Oldenbourg.
- Geissel, B. (2008). Zur Evaluation demokratischer Innovationen - die lokale Ebene. In: H. Heinelt (red.), *Lokale Politikforschung heute* (p. 227-248). Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Geissel, B. (2009). Participatory governance: Hope or danger for democracy? A case study of Local Agenda 21. In: *Local Government Studies*, jg. 35, nr. 4, p. 401-414.
- Gensicke, T. en S. Geiss (2010). *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004-2009. Zusammenfassung*. München: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Georgeou, N (2006). *Tense relations: the tradition of Hoshi and the emergence of Borantia in Japan*. Geraadpleegd 2013 via <http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1528&context=theses&seidir=1#search=%22tense%20relations%20hoshi%20borantia%22>.
- Giesen, W. van de, (1992). Overheid en burger: verleiding en verandering. In: L. Huberts en W. Giesen (red.), *Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland* (p. 53-64). Gouda: Gouda Quint.
- Gijsberts, M., T. van der Meer en J. Dagevos (2008). Vermindert etnische diversiteit de sociale cohesie? In: P. Schnabel, R. Bijl en J. de Hart, *Betrekkelijke betrokkenheid, Studies in sociale cohesie, Sociaal en Cultureel Rapport 2008* (p. 306-336). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gilting, R. en V. Veldheer (2002). De moderne burger en het referendum. In: R.P. Hortulanus en J. Machielse (red.), *Modern burgerschap*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Gool, B. van (2008). Waarom beleidsparticipatie door gewone burgers meestal faalt: een reconstructie van de oorzaken van participatieve verdamping. In: *Res Publica*, jg. 50, nr. 3, p. 31-58.
- Gough, R. (2009). *With a Little Help From Our Friends*. Londen: Localis.
- Graaf, L., J. van Ostaaijen en P. Hendriks (2010). *Noties voor participatienota's: een verkenende analyse naar lokale participatiedocumenten in 31 Nederlandse gemeenten*. Den Haag: Cluster Democratie en Burgerschap, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Publicatiereeks over burgerparticipatie).
- Haddad, M. (2004). Community determinates of volunteer participation and the promotion of civic health: The case of Japan. In: *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, jg. 33, nr. 3, p. 85-115.
- Haddad, M. (2006). Civic responsibility and patterns of voluntary participation around the world. In: *Comparative Political Studies*, jg. 39, nr. 10, p. 1220-1242.
- Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind: Why Good People Are Divided by Politics and Religion*. Londen: Allen Lane.
- Hansard Society (2011). *Audit of Political Engagement 8*. Londen: Hansard Society.
- Hardacre, H. (2004). Religion and civil society in contemporary Japan. In: *Japanese journal of religious studies*, jg. 31, nr. 2, p. 389-415.
- Hartman, I. (2000). *Democratie van de grote bekken of leer je wat van het publieke debat?* Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Hasegawa, K. (2010). Civic Engagement in Contemporary Japan: Established and Emerging Repertoires. In: H. Vinken, Y. Nishimura, B. White en M. Deguchi (red.), *Collaborative Environmentalism in Japan* (p. 85-99). New York: Springer.
- Hasegawa, K., Shinohara, C. en Broadbent, J. (2007). *Borantia and NPOs in Japan*. Geraadpleegd 5 september 2012 via www.japanfocus.org/-Koichi-HASEGAWA/2616.
- Heijden, M. van der, (2010). New perspectives on public services in early modern Europe. In: *Journal of Urban History*, jg. 36, nr. 3, p. 269-284.
- Helden, W. van, J. Dekker, P. van Dorst en J. Govers-Vreeburg (2009). *We gooien het de inspraak in* (rapportnummer 2009/180). Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- Hendriks, F. en A. Michels (2011). Democracy Transformed? Reforms in Britain and The Netherlands (1990-2010). In: *International Journal of Public Administration*, jg. 34, nr. 5, p. 307-317.
- Herzberg, C. (2011). *Democratic innovation or symbolic participation? A case study of participatory budgeting in Germany*. Paper gepresenteerd op de zesde jaarlijkse CPR conferentie in Reykjavik.

- Herzberg, C. en C. Cuny (2007). *Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen*. Berlin: Centre Marc Bloch.
- Heuberger, F. en B. Hartnuß (2010). Vom bürgerschaftlichen Engagement zur Engagementpolitik: Entwicklungsetappen der Bürgergesellschaft in Rheinland-Pfalz. In: U. Sarcinelli, J.W. Falter, G. Mielke en B. Benzner (red.), *Politik in Rheinland-Pfalz*. Wiesbaden: Springer vs.
- Heuvelhof, E. en M. Twist (2007). Hoe de Wisdom of Crowds kan doorwerken in Den Haag. Het Burgerforum Kiesstelsel als critical case. In: *Bestuurswetenschappen*, jg. 61, nr. 5, p. 10-25.
- Hibbing, J.R. en E. Theiss-Morse (2002). *Stealth Democracy: Americans' Believe About How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hierlemann, D. en A. Wolpharth (2010). *Politik beleben, Bürger beteiligen: Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann-Stiftung.
- Hilton, M. (2012). Charities, voluntary organisations and non-governmental organisations in Britain since 1945. In: A. Ishkanian en S. Szreter (red.), *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?* (p. 81-92). Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Hirata, K. (2002). *Civil society in Japan: the growing role of NGOs in Tokyo's aid and development policy*. New York: Palgrave MacMillan.
- Hirata, K. (2004). Civil society and Japan's dysfunctional democracy. In: *Journal of Developing Societies*, jg. 20, nr. 1-2, p. 107.
- Hodgson, L. (2004). Manufactured civil society: counting the cost. In: *Critical social policy*, jg. 24, nr. 2, p. 139-164.
- Holtkamp, L. (2009). Verwaltung und Partizipation: Von der Hierarchie zur partizipativen Governance? In: E. Czerwick (red.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. In: *Beleid en maatschappij*, jg. 38, nr. 4, p. 388-401.
- House of Commons (2009). *The Balance of Power: Central and Local Government*. Londen: The Stationary Office Limited.
- House of Commons (2011a). *The Big Society: Volume I*. Londen: The Stationary Office Limited.
- House of Commons (2011b). *The Big Society: Volume II*. Londen: The Stationary Office Limited.
- House of Commons (2011c). *The Big Society: Volume III*. Londen: The Stationary Office Limited.
- Houwelingen, P. van (2009). *Social capital in Japan* (proefschrift). Hiroshima: Hiroshima City University.
- Houwelingen, P. van (2010). Participatie op zijn Japans. In: *Tijdschrift voor Volkshuisvesting*, jg. 16, nr. 4, p. 24-28.
- Houwelingen, P. van (2011). Bezorgde en boze burgers. In: P. Dekker en J.M. Ridder (red.), *Stemming onbestemd* (p. 112-135). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Houwelingen, P., van, J. de Hart en P. Dekker (2011). Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, M. Cloin en E. Pommer (red.), *De sociale staat van Nederland* (p. 85-210). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Houwelingen, P. van, en J. de Hart (2013). Maatschappelijke participatie: voor en met elkaar. In: M. Cloin (red.), *Met het oog op de tijd* (p. 116-139). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hunt, P., M. Ball en M. Willetts (2012). *Mutuals Yearbook 2011*. Borehamwood: Mutuo.
- Hurenkamp, M. (2013). Meer samenleving voor minder geld. In: *S&D*, jg. 70, nr. 5, p. 54-58.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J. Duyvendak (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/NICIS Kenniscentrum grote steden.

- Imada, M. (2010). Civil Society in Japan: Democracy, Voluntary Action, and Philanthropy. In: H. Vinken, Y. Nishimura, B. White en M. Deguchi (red.), *Civic Engagement in Contemporary Japan: Established and Emerging Repertoires* (p. 21-40). New York: Springer.
- Ingen, E.J. van (2009). *Let's come together and unite* (proefschrift). Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Israel, J. (1995). *The Dutch Republic: Its Rise, Greatness, and Fall 1477-1806*. Oxford: Clarendon Press (Oxford History of Early Modern Europe).
- Jakob, G. (2010). Infrastructuren en Anlaufstellen zur Engagementförderung in den Kommunen. In: T. Olk (red.), *Engagementpolitik* (p. 233-259). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Jochum, V., B. Pratten en K. Wilding (2005). *Civil renewal and active citizenship*. Londen: National Council for Voluntary Organisations.
- Jongh, M. de, A. Schild en L. Timmerman (2010). A Community Interest Company in the Netherlands. In: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging*, jg. 140 (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1611665).
- Kabashima, I., J. Marshall, T. Uekami en D. Hyun (2000). Casual Cynics or Disillusioned Democrats? Political Alienation in Japan. In: *Political Psychology*, jg. 21, nr. 4, p. 779-804.
- Kam, C. en C. Palmer (2008). Reconsidering the effects of education on political participation. In: *Journal of Politics*, jg. 70, nr. 3, p. 612-631.
- Kennedy, J. (2006). Actief burgerschap in Nederland. Overpeinzingen van een Amerikaan. In: E. Tonkens (red.), *Tussen overschatten en ondervragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk* (p. 23-30). Amsterdam: SUN.
- Ketola, M. (2012). European perspectives on the Big Society agenda. In: A. Ishkanian en S. Szreter (red.), *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?* (p. 158-167). Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Khan, U. (1999). European Local Democracy. In: U. Khan (red.), *Participation Beyond the Ballot Box* (p. 1-22). Londen: UCL Press.
- Klages, H. (2007). *Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Klein, A., T. Olk en B. Hartnuss (2010). Engagementpolitik als Politikfeld: Entwicklungserfordernisse und Perspektiven. In: T. Olk (red.), *Engagementpolitik* (p. 24-59). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Knevel, P. (1994). *Burgers in het geweer: de schutterijen in Holland, 1550-1700*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- Knevel, P. (1997). Onder gewapende burgers. Over de belevingswereld van de zeventiende-eeuwse schutter. In: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, jg. 23, nr. 1, p. 41-51.
- Kolk, H. van der, en A. Vetter (2004). *Als burgemeester in Duitsland. Ervaringen uit verschillende Duitse deelstaten*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Kolk, H. van der, A. Vetter en B. Denters (2004). *Direct gekozen burgemeesters in Duitsland. Een onderzoek naar de verkiezing, de institutionele positie en de feitelijke rol van burgemeesters in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Brandenburg en Thüringen*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Koning, H. (1995). *Directe democratie in Nederland: een onderzoek naar de mogelijkheden van openbaarheid van bestuur, inspraak, referendum en volksinitiatief in onze rechtsorde*. Den Haag: Sdu Juridische & Fiscale Uitgeverij.
- Koops, H. en M. Kwekkeboom (2005). *Vermaatschappelijking in de zorg: ervaringen en verwachtingen van aanbieders en gebruikers in vijf gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kramer, A. (2010). *Procesbegeleiding in participatieprojecten: waarom, wanneer en door wie?* Den Haag: Cluster Democratie en Burgerschap, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (publicatiereeks over burgerparticipatie).

- Kreutzer, K. en U. Jäger (2011). Volunteering Versus Managerialism: Conflict Over Organizational Identity in Voluntary Associations. In: *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, jg. 40, nr. 4, p. 634-661.
- Kummeling, H. en H. Van der Kolk (2002). *Lokale kiesstelsels vergeleken: over de vormgeving, het gebruik en de consequenties van lokale kiesstelsels*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Kuwabara, K. (2011). Cohesion, Cooperation, and the Value of Doing Things Together How Economic Exchange Creates Relational Bonds. In: *American Sociological Review*, jg. 76, nr. 4, p. 560-580.
- Lampel, J., A. Bhalla en P. Jha (2010). *Model Growth. Do employee-owned businesses deliver sustainable performances?* Geraadpleegd 16 januari 2014 via www.johnlewispartnership.co.uk/content/dam/cws/pdfs/Resources/Model_Growth_Employee_Ownership_Report.pdf.
- Larsen, C. (2002). Municipal size and democracy: a critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark. In: *Scandinavian Political Studies*, jg. 25, nr. 4, p. 317-332.
- Leeuwen, M. van (2011). Guilds and middle-class welfare, 1550-1800: provisions for burial, sickness, old age, and widowhood. In: *The Economic History Review*, jg. 65, nr. 1, p. 61-90.
- Lewis, D. (2012). Conclusion: the Big Society and social policy. In: A. Ishkanian en S. Szreter (red.), *The Big Society Debate. A New Agenda for Social Welfare?* (p. 179-190). Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Leyenaar, M. en K. Niemöller (1999). Motivatie tot maatschappelijke participatie: kwalitatief of kwantitatief? In: P. Dekker (red.), *Vrijwilligerswerk vergeleken* (p. 125-142). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Leyenaar, M., en K. Jacobs (2011). Burgerparticipatie: last of lust? In: R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (p. 83-102). Leiden: Leiden University Press.
- Lichterman, P. (2005). *Elusive togetherness: Church Groups Trying to Bridge America's Divisions*. Princeton: Princeton University Press.
- Lillibridge, R. (1952). Urban size: an assessment. In: *Land Economics*, jg. 28, nr. 4, p. 341-352.
- Looijensteyn, H. (2012). Funding and founding private charities: Leiden almshouses and their founders, 1450-1800. In: *Continuity and Change*, jg. 27, nr. 2, p. 199-239.
- Loots, J., A. Bakker en B. Duvivier (2013). *Dorps- en wijkkraden in Nederland*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- LSA (2011). *Verslag studiereis London*. Utrecht: Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners.
- Lunsing, J. (2009a). *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Deel 1: Inleiding*. Warffum: Stibabo.
- Lunsing, J. (2009b). *Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen. Deel 2: Erkende Overlegpartners*. Warffum: Stibabo.
- Matsubayashi, T. (2007). Population size, local autonomy, and support for the political system. In: *Social science quarterly*, jg. 88, nr. 3, p. 830-849.
- Meer, T. van der (2009). *States of freely associating citizens* (proefschrift). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Meeteren, A. van (2006). *Op hoop van akkoord: instrumenteel forumgebruik bij geschilbeslechting in Leiden in de zeventiende eeuw*. Hilversum: Uitgeverij Verloren (N. W. Posthumus reeks: N. W. Posthumus Instituut).
- Mendelberg, T. (2002). The deliberative citizen: Theory and evidence. In: *Political decision making, deliberation and participation*, jg. 6, nr. 1, p. 151-193.
- Mensink, W., A. Boele en P. van Houwelingen (2013). *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Moor, T. de (2010). Eendracht maakt macht. De rol van instituties voor collectieve actie in de vroegmoderne samenleving. In: *Leidschrift*, jg. 25, nr. 2, p. 7-19.

- Moor, T. de (2012). Inspiratie uit ons institutionele geheugen. Instituties voor collectieve actie als structurele oplossingen voor sociale dilemma's in het Europese verleden. In: V.W. Buskens en W.A.F. Maas (red.), *Samenwerking in sociale dilemma's; voorbeelden van Nederlands onderzoek* (p. 185-208). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Mulder, K. (2013). *Buurthuizen in zelfbeheer: geen zinvolle tijdsbesteding*. Geraadpleegd op 16 januari 2014 via www.socialevraagstukken.nl/site/2013/06/15/buurthuizen-in-zelfbeheer-een-zinvolle-tijdsbesteding/.
- Müjde, A. en S. Daru (2005). *Actieve burgers en vrijwilligersorganisaties*. Utrecht: CiviQ.
- Nährlich, S. (2006). Bürgerstiftungen als Akteure von Regional Governance. In: R. Kleinfeld, H. Plamper en A. Huber (red.), *Regional governance: Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens* (p. 143-152). Göttingen: V&R unipress GmbH.
- Nakano, L. (2000). Volunteering as a lifestyle choice: Negotiating self-identities in Japan. In: *Ethnology*, jg. 93, nr. 2, p. 93-107.
- Nederveen Meerkerk, E. van, en G. Vermeesch (2009). Reforming outdoor relief. Changes in urban provisions for the poor in the northern and southern Low Countries (c. 1500-1800). In: M. Van der Heijden, E. van Nederveen Meerkerk, G. Vermeesch en M. van der Burg (red.), *Serving the Urban Community: The Rise of Public Facilities in the Low Countries* (p. 135-154). Amsterdam: Aksant.
- NESTA (2011). *Compendium for the civic economy. What the Big Society should learn from 25 trailblazers*. Londen: oo:/.
- Nie, N.H., J. Junn en K Stehlik-Barry (1996). *Education and democratic citizenship in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nierop, H. van (1997). Popular participation in politics in the Dutch Republic. In: P. Blicke (red.), *Resistance, representation and community* (p. 272-290). Oxford: Clarendon Press.
- Nishide, Y. (2009). *Social Capital and Civil Society in Japan*. Sendai: Tohoku university press.
- Norman, J. (2011). *The Big Society: The Anatomy of the New Politics*. Buckingham: University of Buckingham Press.
- Norris, P. (1999). Conclusions: The Growth of Critical Citizens and its Consequences. In: P. Norris (red.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government* (p. 257-272). Oxford: Oxford University Press.
- Ogawa, A. (2009). *The failure of civil society?: the third sector and the state in contemporary Japan*. Albany: SUNY Press.
- Oliver, J.E. (2000). City size and civic involvement in metropolitan America. In: *American Political Science Review*, jg. 94, nr. 2, p. 361-373.
- Ossewaarde, R., M. Moulijn, S. Ketner, F. Hermsen, L. Verkaik en P. Bron (2008). *Effectieve vormen van participatie?* Borne: Arcon.
- Ostrom, E. (2000). Crowding out citizenship. In: *Scandinavian Political Studies*, jg. 23, nr. 1, p. 3-16.
- Overbeek, M., B. Somers en J. Vader (2008). *Landschap en burgerparticipatie*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Peel en Maas (2008). *Toekomst in beeld. Perspectieven voor Peel en Maas*. Panningen: Gemeente Peel en Maas.
- Pekkanen, R. (2006). *Japan's dual civil society: members without advocates*. Stanford: Stanford University Press (Contemporary issues in Asia and the Pacific).
- Pflaumbaum, E. (2011). *Bürgerhaushalt im Kräfterieck Politik-Verwaltung-Bürgerschaft*. Hamburg: Diplomica Verlag.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plasterk, R. (2013). Overheid kan niet elke grasspriet bijknippen. In: *de Volkskrant*, 20 september 2013.

- Posthumus, H., P. van Houwelingen en P. Dekker (2013). Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid. In: R. Bijl, J. Boelhouwer, E. Pommer en N. Sonck (red.), *De sociale staat van Nederland 2013* (p. 181-202). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Posthumus, H., J. de Hart en J. den Ridder (nog te verschijnen). *Verkenning maatschappelijke middenveld* (werktitel). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Prak, M.R. (1999). *Republikeinse veelheid, democratisch enkelvoud. Sociale verandering in het Revolutietijdvak 's-Hertogenbosch 1770-1820*. Nijmegen: SUN.
- Prak, M. (2002). *Gouden Eeuw: het raadsel van de Republiek*. Nijmegen: SUN.
- Prak, M. (2006). Corporate politics in the Low Countries: guilds as institutions, 14th to 18th Centuries. In: M. Prak, C. Lis, J. Lucassen en H. Soly (red.), *Craft Guilds in the Early Modern Low Countries. Work, Power and Representation* (p. 74-106). Aldershot: Ashgate.
- Prak, M.R., A. Holenstein en T. Maissen (2008). Introduction: The Dutch and Swiss republics compared. In: M.R. Prak, A. Holenstein en T. Maissen (red.), *The republican alternative: The Netherlands and Switzerland compared* (p. 11-26). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Prak, M. (2009). De Nederlandse "stadsrepublieken": gilden, schutterijen en andere vormen van burgerlijke invloed. In: L. Lucassen en W. Willems (red.), *Waarom mensen in een stad willen wonen, 1200-2000* (p. 59-78). Amsterdam: Bert Bakker.
- Priller, E. en A. Zimmer (2001). Duitsland: Groei en verandering van de derde sector. In: A. Burger en P. Dekker (red.), *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief* (p. 179-205). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Programmabureau Emmen Revisited (2011). *Emmen Revisited. Het bestaansrecht van een ambitieuze werkwijze*. Emmen: Programmabureau Emmen Revisited.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. (2007). E pluribus unum: Diversity and community in the twenty-first century. In: *Scandinavian Political Studies*, jg. 30, nr. 2, p. 137-174.
- Raad van State (2010). *Jaarverslag 2009*. Den Haag: Raad van State.
- Raad van State (2013). *Jaarverslag 2012*. Den Haag: Raad van State.
- Ridder, J. den en P. Dekker (2012). De publieke opinie over eigen verantwoordelijkheid. In: V. Veldheer, J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* (p. 277-302). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rijnkels, H. en S. de Man (2011). *Kantelen in de Wmo*. Den Haag: VNG.
- RMO (2000). *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013). *Terugtreten is vooruitzien*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Rob (2004). *Burgers betrokken, betrokken burgers*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rob (2010). *Vertrouwen op democratie*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Rob (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- Roth, R. (2003). Chancen und Hindernisse bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Bundesländern. In: H. Backhaus-Maul (red.), *Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland. Potenziale und Perspektiven* (p. 19-41). Opladen: Leske + Budrich.
- Roth, R. (2009). Die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, jg. 3, nr. 22, p. 123-130.

- Roth, R. (2011). Durch Beteiligung zur Bürgerdemokratie. In: K. Beck en J. Ziekow (red.), *Mehr Bürgerbeteiligung wagen: Wege zur Vitalisierung der Demokratie* (p. 45-55). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- RuraNova (2011). *Resultaten onderzoek dorps huis in Gelselaar*. Eibergen: RuraNova.
- Rüttgers, M. (2008). *Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Betrijft: Bürgergesellschaft).
- Sakamoto, H. (2010). *Sociaal kapitaal in Japan: empirie en theorie*. Geraadpleegd via <http://kuir.jm.kansai-u.ac.jp/dspace/handle/10112/2778>. Kanzaï universiteit onderzoeksgroep politieke economie.
- Salamon, L. en H. Anheier (1999). Civil society in Comparative Perspective. In: L. Salamon en S. Sokolowski (red.), *Global Civil Society Dimensions of the Nonprofit Sector* (p. 3-39). Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L. en S. Sokolowski (1999). *Global civil society: dimensions of the nonprofit sector*, Volume 1. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies (Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector).
- SBR (2011). *London Calling*. Den Haag: Strategieeraad Rijksbreed.
- Schakel, W. (1972). *Inspraak en gezag*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Schiller, T. (2011a). Local Direct Democracy in Europe - a comparative overview. In: T. Schiller (red.), *Local Direct Democracy in Europe* (p. 9-29). Wiesbaden: Springer.
- Schiller, T. (2011b). Local direct democracy in Germany – varieties in a federal state. In: T. Schiller (red.), *Local direct democracy in Europe* (p. 54-74). Wiesbaden: Springer.
- Schmitz, G., W. van der Coelen, K. Ahaus, A. Hersevoort en A. van de Wetering (2009). *De ontwikkeling van een zelfsturende en vitale gemeenschap. Het brondocument*. Helden: Gemeente Peel en Maas.
- Scholte, R. (2008). Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. In: H. Boutellier en R. Van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving* (p. 223-241). Meppel: Boom Juridische Uitgevers.
- Schouwen-Duiveland (2010). *Collegieprogramma 2010-2014. Realisme en Respect*. Zierikzee: Gemeente Schouwen-Duiveland.
- Schouwen-Duiveland (2011). *Tij van de toekomst. Definitief ontwerp visie 2011-2040*. Zierikzee: Gemeente Schouwen-Duiveland.
- Schrijver, J. (2013). *Wachten op het omslagpunt*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Schulz, M., M. Vliet, M. van Zunderdorp en M. Knobbe (2009). *Interactieve planvorming Zeist. Evaluatierapport*. Den Haag: Berenschot.
- Scoop (2010). *Hart van Leefbaarheid. Nulmeting*. Middelburg: Scoop.
- Segall, S. (2005). Political participation as an engine, a sceptical view. In: *Political Studies*, jg. 53, nr. 2, p. 362-378.
- Sennett, R. (2012). *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Co-operation*. Londen: Penguin Books Limited.
- Shin Joho Center (2011). *Onderzoek naar het dagelijks leven van de bevolking (2010)*. Geraadpleegd via www5.cao.go.jp/seikatsu/senkoudo/h22/22senkou_03.pdf. Tokio: Shin Joho Center.
- Sintomer, Y., C. Herzberg, G. Allegretti en A. Röcke (2010). *Learning from the South. Participatory Budgeting Worldwide - an invitation to global cooperation*. Bonn: InWEnt GmbH.
- Skinner, G. (2010). *Bigger society, smaller state: worried citizens?* Londen: Ipsos MORI.
- Slokker, N. (2010). *Ruggengraat van de stad: De betekenis van gilden in Utrecht, 1528-1818*. Amsterdam: Aksant.
- Smith, I. (2006). *Breakdown Britain*. Londen: Social Justice Policy Group.
- Spreckley, F. (1981). *Social Audit. A Management Tool for Co-operative Working*. Leeds: Beechwood College.

- Steenbekkers, A. en L. Vermeij (2011). Gekweekte grass roots. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen en J. de Hart (red.), *Informeel groepen: verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (p. 119-129). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Steyaert, J. en A. Winsemius (2011). Lange leve de samenleving. 'Big Society' als importproduct voor Vlaanderen? In: *Power Alert*, jg. 37, nr. 4, p. 8-16.
- Steyaert, J., J. Bodd en L. Linders (2005). *Actief burgerschap*. Eindhoven: Fontys Hogescholen.
- Stokkom, B. van (2003). Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming. In: *Beleid en maatschappij*, jg. 30, nr. 3, p. 153-165.
- Stokkom, B. van (2010). *Wat een hufter! Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verzuiving*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Stokkom, B. van (2006). *Rituelen van beraadslaging: reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Stott, M. (2011). Introduction: The Big Society in Context. In: M. Stott (red.), *The Big Society Challenge* (p. 1-26). Cardiff: Keystone Development Trust Publications.
- Surowiecki, J. (2004). *The wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few and how collective wisdom shapes business, economies, societies, and nations*. New York: Doubleday Books.
- Szreter, S. en A. Ishkanian (2012). Introduction: what is Big Society? Contemporary social policy in a historical and comparative perspective. In: A. Ishkanian en S. Szreter (red.), *The Big Society Debate: A New Agenda for Social Welfare?* (p. 1-38). Cheltenham: Edward Elgar Publishers.
- Takao, Y. (2007). *Reinventing Japan: from merchant nation to civic nation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Taniguchi, H. (2010). Who Are Volunteers in Japan? In: *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, jg. 39, nr. 1, p. 161-179.
- Taubert, N., W. Krohn en T. Knobloch (2011). *Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts*. Kassel: Kassel University Press.
- Theisse-Morse, E. en J.R. Hibbing (2005). Citizenship and civic engagement. In: *Annual Review of Political Science*, jg. 8, p. 227-249.
- Thewissen, P. en H. Klootwijk (1992). *Bestuurlijke vernieuwing: naar een betere relatie tussen burgers en gemeente*. Den Haag: Nederlands Centrum voor Democratische Burgerschapsvorming.
- TK (2003/2004). *Modernisering van de overheid*. Brief van de minister voor bestuurlijke vernieuwing en koninkrijksrelaties van 1 december 2003. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003/2004, 29362, nr. 1.
- Tonkens, E. (2006). *De bal bij de burger*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid. Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in de Amsterdamse wijkaanpak*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/Stichting Actief Burgerschap.
- Tonkens, E., I. Verhoeven en M. Heerings (2012). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*. Amsterdam: Pallas Publications.
- Tocqueville, A. de (2011 [1835/1840]). *Over de democratie in Amerika*. Rotterdam: Lemniscaat.
- Ulbig, S. (2008). Voice is not Enough. In: *Public opinion quarterly*, jg. 72, nr. 3, p. 523-539.
- Valk, J. de (1967). Het gezag in opspraak. In: *Gemeentelijk jaarboek 1967*, p. 15-27.
- Veen, P. (2006). *Tijdens de verbouw gaat de verkoop door. Wijkvernieuwing als blijvende inspanning*. Emmen: Projectbureau Emmen Revisited.
- Veen, P. (2009). *Burgerinitiatief loont! Zelfstandig aanbesteden door wijk- en dorpsorganisaties*. Emmen: Gemeente Emmen.

- Veldheer, V. en A. Burger (1999). *History of the Nonprofit Sector in the Netherlands*. Baltimore: Johns Hopkins University (Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project).
- Veldheer, V., J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.) (2012). *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verba, S., N.H. Nie en J. Kim (1979). *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, S., K.L. Schlozman en H.E. Brady (1995). *Voice and equality*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Verhoeven, I. (2009). *Burgers tegen beleid: een analyse van dynamiek in politieke betrokkenheid*. Amsterdam: Aksant.
- Verhoeven, I. en E. Tonkens (2013). De framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engeland. In: Kampen, T., I. Verhoeven en L. Verplanke (red.), *De affectieve burger* (p. 25-237). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Verhoeven, S. (2011). *Sociaal-cultureel werk: het vuur aan de participatielont*. Brussel: Socius.
- Vermeij, L. en A. Steenbekkers (2011). Gekweekte grass roots. In: E. van den Berg, P. van Houwelingen, J. de Hart (red.), *Informele groepen: verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie* (p. 119-129). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Vermeij, L., P. van Houwelingen en J. de Hart (2012). Verantwoordelijk voor de eigen buurt. In: V. Veldheer, J. Jonker, L. van Noije en C. Vrooman (red.), *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* (p. 254-276). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verstand, A. (2008). *Democratie is meer dan een systeem. Het is een mentaliteit*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vetter, A. en L. Holtkamp (2008). Lokale Handlungsspielräume und Möglichkeiten der Haushaltkonsolidierung in Deutschland. In: H. Heinelt (red.), *Lokale Politikforschung heute* (p. 19-50). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Vis, C.R., J. Haan, E. van Vloten en I. van Diepen (2010). *De raad en burgerparticipatie: ieder in zijn rol en in zijn kracht*. Cluster Democratie en Burgerschap, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (publicatiereeks over burgerparticipatie).
- VNG (2009). *Eindrapport Proeftuin Samenwerking met Lokale Fondsen*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vorwerk, V., O. Märker en J. Wehner (2008). Bürgerbeteiligung am Haushalt. In: *Zeitschrift für Angewandte Geographie*, jg. 32, nr. 3, p. 114-119.
- Vos, A. (2007). *Burgers, broeders en bazen: het maatschappelijk middenveld van 's-Hertogenbosch in de zeventiende en achttiende eeuw*. Hilversum: Uitgeverij Verloren.
- VROM (2005). *Beleid met burgers. Praktische gids voor burgerparticipatie*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer.
- Walk, H. (2011). Partizipationsformen und neue Beteiligungsprojekte im Rahmen des Governancebegriffs. In: K. Beck en J. Ziekow (red.), *Mehr Bürgerbeteiligung wagen. Wege zur Vitalisierung der Demokratie* (p. 63-71). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Walle, K. (2005). *Buurthouden: de geschiedenis van burengebruiken en buurtorganisaties in Leiden (14e-19e eeuw)*. Leiden: Ginkgo (Leidse historische studies).
- Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: contestation, cooperation, and accountability*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.

- Watanabe, S. (2009). Machizukuri in Japan: a historical perspective on participatory community-building initiatives. In: C. Hein en P. Pelletier (red.), *Cities, Autonomy, and Decentralization in Japan* (p. 128-138). Londen: Taylor and Francis.
- West, M.D. (2003). Losers: recovering lost property in Japan and the United States. In: *Law & society review*, jg. 37, nr. 2, p. 369-424.
- Wijdeven, T. van de (2012). *Doe-democratie: over actiefburgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon.
- Wijdeven, T. van de, en F. Hendriks (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: N1C1S instituut.
- Wijdeven, T. van de, L. De Graaf en F. Hendriks, m.m.v M. van der Staak (2013). *Actiefburgerschap. Lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Wille, A. (2011). Democratische drempels: de moeizame relatie tussen participatie en democratie. In: R. Andeweg en J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (p. 83-102). Leiden: Leiden University Press.
- Wilson, R. en M. Leach, m.m.v. O. Henman, H. Tam en J. Ukkonen (2011). *Civic limits. How much more can people get?* Londen: Res Publica.
- WODC (2009). *Nodal governance en veiligheidszorg*. Den Haag: ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Justitiële verkenningen).
- Woodin, T., D. Crook en V. Carpentier (2010). *Community and mutual ownership: A historical review*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- WRR (2012). *Vertrouwen in Burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wyler, S. (2009). *A History of Community Asset Ownership*. Londen: Development Trusts Association.
- Xanten, H. van, J. Schonewille, J. Engelen en J.W. van de Maat (2011). *Sterke verhalen. Burgerinitiatieven voor voorzieningen in kleine dorpen*. Utrecht: Movisie.
- Yamagishi, T. (2003). Trust and Social Intelligence in Japan. In: F.J. Schwartz en S.J. Pharr (red.), *The state of civil society in Japan* (p. 281-297). Cambridge: Cambridge University Press.
- Yamauchi, N. (2003). *The economics of the Japanese nonprofit sector*. Kyoto: Shoukadoh.
- Yamauchi, N., H. Shimizu, S.W. Sokolowski en Salamon.L. (1999). Civil society in Comparative Perspective. In: L.M. Salamon en S.W. Sokolowski (red.), *Japan* (p. 243-259). Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Yoshihara, N. (2004). *Jikan to kuukan de yomu kindai no monogatari* [Time-Space and Narrative of Modernity: In Search of Water Vein of Postwar Society in Japan]. Tokio: Yuuhikaku.
- YouGov (2010). *Whom do the public trust?* Geraadpleegd 7 september 2012 via http://cdn.yougov.com/today_uk_import/PKPublicTrustAug2010.pdf.
- YouGov (2011). *Whom do the public trust?* Geraadpleegd 7 september 2012 via http://cdn.yougov.com/today_uk_import/PKPublicTrustAug2010.pdf.
- Zeist (2011). *Bezuinigingsdialoog: Dichterbij*. Zeist: Gemeente Zeist.
- Zimmer, A. en T. Rauschenbach (2011). Bürgerschaftliches Engagement unter Druck? Eine Einleitung. In: A. Zimmer en T. Rauschenbach (red.), *Bürgerschaftliches Engagement unter Druck? Analysen und Befunde aus den Bereichen Soziales, Sport und Kultur* (p. 11-28). Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het SCP. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociaal en Cultureel Rapporten

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.

ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.).

ISBN 978 90 377 0623 9

SCP-publicaties 2013

2013-1 *Van pech en rampspoed. Nieuwjaarsuitgave 2013 (2013).* Paul Schnabel (red.).

ISBN 978 90 377 0611 6

2013-2 *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik (2013).*

Sander Bot (red.), Simone de Roos, Klarita Sadiraj, Saskia Keuzenkamp, Angela van den Broek, Ellen Kleijnen. ISBN 978 90 377 0629 1

2013-3 *Gezinnen onderweg. Dagelijkse mobiliteit van ouders van jonge kinderen in het combineren van werk en gezin (2013).* Marjolijn van der Klis (red.). ISBN 978 90 377 0568 3

2013-4 *Acceptatie van homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in Nederland 2013 (2013).* Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuiper. ISBN 978 90 377 0648 2

2013-5 *Towards Tolerance. Exploring changes and explaining differences in attitudes towards homosexuality across Europe (2013).* Lisette Kuiper, Jurjen Iedema, Saskia Keuzenkamp.

ISBN 978 90 377 0650 5

2013-6 *Sprekend op schrift. Een selectie uit vijftien jaar lezingen en artikelen van Paul Schnabel, 1998-2013 (2013).* ISBN 978 90 377 0647 5

2013-7 *Acceptance of lesbian, gay, bisexual and transgender individuals in the Netherlands 2013 (2013).*

Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuiper. ISBN 978 90 377 0649 9

2013-8 *Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten (2013).*

Frieke Vonk, Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Anna Maria Marangos.

ISBN 978 90 377 0651 2

2013-9 *Aanbod van arbeid 2012 (2013).* Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten, Marian de Voogd-Hamelink.

ISBN 978 90 377 0654 3

2013-10 *De dorpenmonitor (2013). Ontwikkelingen in de leefsituatie van dorpsbewoners.* Anja Steenbekkers

en Lotte Vermeij (red.) ISBN 978 90 377 0634 5

- 2013-11 *Van Paars 2 naar Rutte II. Rede van Paul Schnabel bij zijn afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 11 maart 2013.* ISBN 978 90 377 0660 4
- 2013-12 *Kunstminnend Nederland? Interesse en bezoek, drempels en ervaringen. Het culturele draagvlak, deel 12* (2013). Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0652 9
- 2013-13 *Zwevende gelovigen. Oude religie en nieuwe spiritualiteit* (2013). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0644 4
- 2013-14 *Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen* (2013). Mérove Gijsberts (SCP) en Marcel Lubbers (RU). ISBN 978 90 377 0655 0.
- 2013-15 *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid* (2013). Matthieu Permentier, Jeanet Kullberg, Lonneke van Noije. ISBN 978 90 377 0663 5
- 2013-16 *Lasten onder de loep. De kostengroei van de zorg voor verstandelijk gehandicapten ontrafeld* (2013). Michiel Ras, Debbie Verbeek-Oudijk en Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0662 8.
- 2013-17 *De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs* (2013). Monique Turkenburg, Lex Herweijer, Jaco Dagevos, m.m.v. Iris Andriessen, Lenie van den Bulk (CED-groep). ISBN 978 90 377 0664 2
- 2013-18 *Het persoonsgebonden budget in de AWBZ. Monitor 2012* (2013). Ab van der Torre, Ingrid Ooms, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0657 4
- 2013-19 *Informeel zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg* (2013). Alice de Boer en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0679 6
- 2013-20 *De ondersteuning van Wmo-aanvragers en hun mantelzorgers in 2012* (2013). Peteke Feijten, Anna Maria Marangos, Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Frieke Vonk. ISBN 978 90 377 0667 3
- 2013-21 *Met zorg ouder worden. Zorgtrajecten van ouderen in tien jaar* (2013). Cretien van Campen, Marjolein Broese van Groenou, Dorly Deeg, Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0626 0
- 2013-22 *Using smartphones in survey research: a multifunctional tool.* Nathalie Sonck en Henk Fernee. ISBN 978 90 377 0680 2
- 2013-23 *Seksuele oriëntatie en werk. Ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele werknemers* (2013). Lisette Kuypers. ISBN 978 90 377 0668 0
- 2013-24 *Ontwikkelingen in ondersteuning van mensen met lichamelijke beperkingen en de effecten van ondersteuning op participatie* (2013). Jolien Hofstede, Mieke Cardol, Mieke Rijken. ISBN 978 90 377 0676 5
- 2013-25 *Samen scholen. Ouders en scholen over samenwerking in basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs* (2013). Lex Herweijer en Ria Vogels. ISBN 978 90 377 0671 0
- 2013-26 *Met het oog op de tijd. Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders* (2013). Mariëlle Cloin (red.). ISBN 978 90 377 0670 3
- 2013-27 *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten* (2013). Wouter Mensink, Anita Boele, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0659 8
- 2013-28 *Een onzeker perspectief: vooruitzichten van tijdelijke werknemers* (2013). Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten. ISBN 978 90 377 0682 6 (elektronische publicatie)
- 2013-29 *Maatschappelijke effecten van het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen voor gezinnen met kinderen* (2013). Stella Hoff, Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0684 0 (elektronische publicatie)
- 2013-30 *De sociale staat van Nederland 2013* (2013). Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Nathalie Sonck (red.). ISBN 978 90 377 0685 7
- 2013-31 *De weg naar maatschappelijke ondersteuning. Een onderzoek naar de kanteling in tien gemeenten* (2013). Maaike den Draak (SCP), Wouter Mensink (SCP), Mary van den Wijngaart (Lokaal Centraal BV), Mariska Kromhout (SCP). ISBN 978 90 377 0686 4

- 2013-32 *Maten voor gemeenten 2013* (2013). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0688 8
- 2013-33 *Biedt het concept integratie nog perspectief?* (2013). Jaco Dagevos, Malin Grundel. ISBN 978 90 377 0687 1 (elektronische publicatie)
- 2013-34 *Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017* (2013). Klarita Sadiraj, Michiel Ras, Lisa Putman, Jedid-Jah Jonker. ISBN 978 90 377 0677 2
- 2013-35 *Burgers over de kwaliteit van publieke diensten. Een terugblik op 2002-2010* (2013). Evelien Eggink, Debbie Verbeek-Oudijk, Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0678 9 (elektronische publicatie)

SCP-publicaties 2014

- 2014-1 *Kansen voor vakmanschap in het mbo. Een verkenning* (2014). Monique Turkenburg m.m.v. Lenie van den Bulk (CED-groep) en Ria Vogels (SCP). ISBN 978 90 377 0637 6
- 2014-2 *Jaarrapport integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt* (2014). Willem Huijnk, Mérove Gijsberts, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0697 0
- 2014-3 *Ervaren discriminatie in Nederland* (2013). Iris Andriessen, Henk Fernee en Karin Wittebrood. ISBN 978 90 377 0672 7 (elektronische publicatie)
- 2014-4 *Samenvatting en conclusies van Sterke steden, gemengde wijken* (2014). Jeanet Kullberg, Matthieu Permentier, m.m.v. Emily Miltenburg. ISBN 978 90 377 0696 3 (elektronische publicatie)
- 2014-6 *De Wmo-uitgaven van gemeenten in 2010* (2014). Barbara Wapstra, Lieke Salomé en Nelleke Koppelman. ISBN 978 90 377 0698 7 (elektronische publicatie)
- 2014-7 *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (2014). Pepijn van Houwelingen, Anita Boele, Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0635 2

Overige publicaties

- Burgerperspectieven 2011* | 4 (2012). Josje den Ridder, Jeanet Kullberg en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0593 5
- Burgerperspectieven 2012* | 1 (2012). Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel. ISBN 978 90 377 0607 9
- Burgerperspectieven 2012* | 2 (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0617 8
- Burgerperspectieven 2012* | 3 (2012). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0622 2
- Burgerperspectieven 2012* | 4 (2012). Josje den Ridder, Paul Dekker en Mathilde van Ditmars. ISBN 978 90 377 0645 1
- Burgerperspectieven 2013* | 1 (2013). Paul Dekker en Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0656 7
- Burgerperspectieven 2013* | 2 (2013). Josje den Ridder, Hanneke Posthumus en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0658 1
- Burgerperspectieven 2013* | 3 (2013). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0675 8
- Burgerperspectieven 2013* | 4 (2013). Paul Dekker, Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen m.m.v. Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts. ISBN 978 90 377 0690 1