



Evelien Tonkens
Margo Trappenburg
Menno Hurenkamp
Jante Schmidt

MONTESSORI DEMOCRATIE

*Spanningen tussen
burgerparticipatie en
de lokale politiek*



Amsterdam
University
Press

Montessori-democratie

Montessori-democratie

Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek

*Evelien Tonkens, Margo Trappenburg,
Menno Hurenkamp en Jante Schmidt*



Amsterdam University Press

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Afbeelding omslag: Kees Trappenburg

Ontwerp omslag: Maedium, Utrecht

Ontwerp binnenwerk: Crius Group, Hulshout

© Evelien Tonkens, Margo Trappenburg, Menno Hurenkamp en Jante Schmidt / Amsterdam University Press B.V., Amsterdam 2015

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
2 Onderzoeksmethode	23
2.1 Case study	23
2.2 Q-sort	25
3 Laat los!	29
3.1 Een hiaat organiseren	30
3.2 Hoe de vuilnisbakken verdwenen uit de wijk	34
3.3 Help mij het zelf te doen	38
3.4 Gipsy chique	40
3.5 Conclusie	44
4 Representativiteit: best belangrijk	47
4.1 Representativiteit in de doe-democratie	48
4.2 Nieuwe mensen via loting	54
4.3 Er zijn belangrijker dingen	59
4.4 Conclusie	63
5 Samen aan tafel: informalisering van de politiek	65
5.1 Vertrouwen in informele processen	66
5.2 Geen muren en procedures, weg van achter je bureau	71
5.3 Ambtelijke nederigheid	75
5.4 Persoonlijk of politiek?	77
5.5 Conclusie	79
6 Wat vindt de zwijgende meerderheid? Non-participanten aan het woord	81
6.1 Consensus	82
6.2 Profiel 1: De loyale burger	83
6.3 Profiel 2: De positief-kritische burger	90
6.4 Profiel 3: De afzijdige burger	93
6.5 Conclusie	97

7	De Montessori-democratie: hoe nu verder?	99
7.1	Waar staan we nu?	103
7.2	Voorwaarts en het kan nog beter	105
7.3	Pas op met loslaten	106
7.4	Versterk niet de burgers maar de democratie	107
	Literatuur	111
	Appendix 1: Stellingen Q-sort	113
	Appendix 2: Overzicht respondenten Q-sort	115
	Appendix 3: Uitkomsten Q-sort	117

Samenvatting

Er is veel kritiek op onze hedendaagse democratie. Verreweg de meeste mensen zijn voorstander van het idee van een democratie, maar over de uitvoering bestaat veel onvrede. Parlement en regering, politieke partijen en volksvertegenwoordigers, burgemeester en wethouders, kiezers en gekozenen zouden er een zootje van maken. Resultaten zouden steeds moeizamer tot stand komen en compromissen steeds minder vaak een trotse eigenaar hebben. Vertrouwen lijkt steeds meer af te brokkelen, zowel van kiezers in de politici als andersom.

Te midden van al dat gesomber wordt met grote regelmaat gesproken over één lichtpuntje, en dat is de lokale inzet door burgers zelf. Als de overheid maar de ruimte biedt aan de samenleving, dan vindt daar de innovatie plaats waar zo behoefte aan is. Daar bloeit de democratie op. Actieve burgers in de doe-democratie heten weinig te maken te hebben met politieke partijen, die schoolvoorbeelden van residuen uit de 19^e eeuw. Ze staan symbool voor vernieuwing. Geen verdediging van het bestaande, maar experimenteerdrijf met internet, burgerjury's, digitale valuta of alternatieve stemprocedures zoals loting. Ze staan op het eerste gezicht ook op grote afstand van stroperige besluitvorming, want ze lossen zélf problemen op, simpelweg door te doen. Kortom, actieve burgers worden van links tot rechts opgevoerd als cruciale vernieuwers van een systeem dat op zijn laatste benen heet te lopen. Het achterliggende beeld is vaak dat van communicerende vaten: het belang van de representatieve democratie neemt af, en tegelijkertijd stijgt het belang van de doe-democratie.

Deze studie gaat over hoe die lokale nieuwe energie zich verhoudt tot de gevestigde orde. Het beeld van de communicerende vaten lijkt niet houdbaar: door de opkomst van de doe-democratie verandert gemeentepolitiek van karakter, is onze tentatieve conclusie. Om te kijken hoe beide vormen van lokale democratie zich tot elkaar verhouden, hebben we onderzocht wie er aan meedoen, hoe die actieve mensen denken over hun relatie met de overheid of de gemeenteraad, maar ook hoe niet actieve mensen en gemeenteraadsleden denken over die nieuwe lokale inzet. In meer academische termen is onze vraag: Welke invloed heeft de beweging naar participatieve democratie en doe-democratie op de representatieve democratie? In hoeverre is er sprake van spanningen en conflicten tussen beide vormen van democratie en hoe gaan betrokkenen daarmee om? Hoe verlopen de interacties tussen participatieve democratie en lokale representatieve democratie? Op welke manieren zijn belanghebbenden

betrokken en hoe kijken zij aan tegen de wenselijkheid, representativiteit en legitimiteit van de participatieve en representatieve democratie?

We ontmoetten inderdaad veel optimisme bij lokale gemeenschappen. Allereerst over wat mensen bereiken die zelf hun handen uit de mouwen steken in plaats van 'alles aan de overheid over te laten'. De overheid en de politiek moeten 'loslaten', is het credo. In hoofdstuk 3 laten we zien hoe dat loslaten er uit ziet en wat dit betekent voor de onderlinge verhoudingen. Het pleidooi voor 'loslaten' overstijgt veel politieke en maatschappelijke tegenstellingen. Het heeft ook veelal een sterk resultaat gericht karakter en dat trekt aan: geen vaag geklets maar problemen oplossen! Lokale democratische vernieuwing met een beroep op burgerinitiatief kan daarom op enthousiasme rekenen. Veel mensen die betrokken zijn bij het publieke domein zijn er dan ook voor, om los te laten. We typeren deze lokale democratische vernieuwing als een Montessori-democratie. Op Montessorischolen laten leerkrachten de leerlingen vrij om zich in eigen tempo te ontwikkelen. Een beetje vergelijkbaar met het zogenaamde studiehuis, zoals dat eind jaren negentig werd ingevoerd op middelbare scholen. Ook dat studiehuis was gebaseerd op de gedachte dat leerlingen zoveel mogelijk zelf hun eigen leren vorm moesten geven, daarin een beetje gesteund door leerkrachten die zich zouden moeten opstellen als 'procesbegeleiders'. Soms gaat dat goed, maar soms ook helemaal niet omdat leerlingen, maar ook burgers behoefte hebben aan meer sturing en houvast.

In de volgende twee hoofdstukken bespreken we de belangrijkste gevolgen van de omslag naar een nieuwe participatieve democratie: juridisering en informalisering van de lokale democratie. In hoofdstuk 4 gaat het over representativiteit. De norm was van oudsher dat vertegenwoordigers moeten lijken op hun achterban, althans voor wat betreft politieke voorkeur. Het lijkt er op dat deze norm van 'descriptieve representatie' zich heeft verplaatst naar de nieuwe vormen van democratie. Bij loting is descriptieve representatie een expliciet (zij het moeilijk bereikbaar) doel. Ook bij de doe-democratie zijn deelnemers en politici opvallend vaak bezig met de norm van descriptieve representatie, en ze slagen er soms ook in.

De gemeentepolitiek verandert hierdoor van gedaante. Tot de opkomst van de doe-democratie was de gemeentepolitiek de arena om via politieke strijd te bepalen welke kant het uit moet met de gemeente, en de dagelijkse beslissingen te nemen. De gemeentepolitiek wordt nu meer en meer beperkt tot een gremium dat burgers in juridische zin vertegenwoordigt. Een reservecircuit met een meer juridisch dan politiek karakter. Een systeem voor noodgevallen: voor als we de verkeerde kant uit gaan, of als er iets helemaal scheef loopt in de dagelijkse beslissingen. Politici trekken zich terug op het

juridische domein, ze houden nog slechts een controlerende taak over die niet veel ruimte biedt voor aansprekend debat over de toekomst van de publieke zaak. We zijn kortom getuige van een juridisering en daarmee depolitisering van de traditionele gemeentepolitiek.

Wat de nieuwe democratie betekent door de rollen van burger, politicus, bestuurder en ambtenaar onderzoeken we in hoofdstuk 5. Als burgers initiatiefnemers worden terwijl gemeenteambtenaren en bestuurders op hun handen gaan zitten, leidt dit tot een informalisering van de interactie tussen en binnen de representatieve en participatieve democratie. Het initiatief verplaatst voor een groot deel naar (geprofessionaliseerde) burgers; de dagelijkse verhouding tussen burgers en overheid wordt los en informeel, en het politieke systeem speelt alleen nog een rol op de achtergrond. Deze informalisering ondervindt brede steun. Begrijpelijk want zij lost de spanning tussen participatieve en representatieve politiek in zekere mate op. Door informeel, 'samen om de tafel' te gaan zitten wil men confrontaties tussen participatieve en representatieve politiek voorkomen. Als deze zich toch voordoen, moet de gemeenteraad de doorslag geven, ook daarover bestaat brede consensus. Maar dan is er eigenlijk al wat fout gegaan. Het is de vraag wat de rol van de politiek nog is als de nadruk zo op persoonlijke uitwisseling komt te liggen. Wat is dan het moment dat een raadslid of wethouder toch een standpunt inneemt en een lijn uitzet en verdedigt? En waar blijft het politieke debat: het op het scherpste van de snede debatteren over de publieke zaak, en zo kiezers wat te kiezen geven?

Voor al ambtenaren krijgen door deze informalisering nieuwe verantwoordelijkheden. Men lijkt het er stilzwijgend over eens dat de verantwoordelijkheid voor een soepel verloop van informele processen toch vooral bij ambtenaren ligt, en dat zij degenen zijn die nu moeten veranderen: zij moeten leren om zich in informele processen te plooiën en voegen. Ook hier zijn we dus getuige van depolitisering, ditmaal via informalisering. De klassieke Weberiaanse bureaucratie – besturen op basis van stukken en juridische procedures – was formeel en soms langzaam en ingewikkeld. Maar ze was ook een baken van betrouwbaarheid, gelijke behandeling en voorspelbaarheid; ze beschermde burgers daarmee tegen willekeur en nepotisme. Bij een vergaande informalisering van het ambtelijk apparaat liggen deze gevaren van willekeur en nepotisme op de loer. Dit kan een reden zijn om informalisering te beperken, dan wel om nieuwe mechanismen te installeren om willekeur en nepotisme tegen te gaan.

De mening van niet betrokken burgers komt aan de orde in hoofdstuk 6. Daar onderscheiden we op basis van een Q-sort onderzoek drie profielen: (1) loyale burgers, (2) positief-kritische burgers en (3) afzijdige burgers. Loyale

burgers hebben vertrouwen in de gemeentepolitiek, omdat zij hechten aan deskundig bestuur. Zij vrezen dat deze deskundigheid met de nieuwe democratie in het gedrang komt. Positief-kritische burgers staan positief tegenover beide vormen van democratie; zij zijn potentiële deelnemers. Afzijdige burgers zijn voorstanders van een duidelijke taakverdeling: zij doen hun werk en betalen belasting, politici zorgen dat overheidstaken worden uitgevoerd.

Het beeld van communicerende vaten is dus niet adequaat. Met de opkomst van de doe-democratie neemt het belang van de representatieve democratie niet af, maar deze verandert van karakter. Onder invloed van de doe-democratie is er kortom sprake van depolitisering van de gemeentepolitiek, via juridisering en informalisering. Dit biedt de kansen, maar het bedreigt ook het politieke karakter van de democratie. We pleiten er daarom dat met de doe-democratie ook de representatieve democratie versterkt wordt.

We formuleren drie soorten aandachtspunten. Ten eerste aandachtspunten die aansluiten bij de ingeslagen weg, teneinde deze beter te maken. Ten tweede aandachtspunten die betrekking hebben op de nadelen van de ingeslagen weg of de voordelen van het traditionele systeem. Deze aandachtspunten hebben als grondtoon: ga niet te snel, en maak zo min mogelijk kapot. Een derde soort aandachtspunten gaat over de verhouding tussen oude en nieuwe democratie. We bepleiten investering in formele spelregels die zorgen voor een beter evenwicht in de democratie. Juist wanneer we doe-democratie een warm hart toedragen en ruimte willen bieden, is het van belang om naast 'loslaten' ook te sturen op versterking en vernieuwing van representatieve vormen van democratie. Versterking, door explicieter debat in de raad over wat basisvoorzieningen zijn. En vernieuwing, door nieuwe vormen van representatie te versterken.

Utrecht, mei 2015

1 Inleiding

De gerenommeerde politicoloog Peter Mair klaagde in zijn nagelaten werk uit 2013, *Ruling the Void*, het verval van de democratie in de klassieke betekenis van het woord aan. In de traditionele representatieve democratie bestonden politieke partijen, die met elkaar concurreerden rond de verkiezingen, die er fors uiteenlopende ideologieën op na hielden zodat kiezers ook werkelijk iets te kiezen hadden en die tussen de verkiezingen door onderdeel waren van de *civil society*, zeker als zij in de oppositie zaten en hun kiezers dus niet veel eigen beleid konden bieden. Van die traditionele representatieve democratie is niets meer over in de 21^{ste} eeuw, betoogt Mair. Politicologisch onderzoek wijst uit dat politieke verschillen er steeds minder toe doen: de globalisering van de economie lijkt overheidsbeleid te dwingen in een bepaalde richting, ongeacht de kleur van de besturende coalitie. Besturende coalities hebben de ruimte om een eigen beleid te voeren nog verder verkleind door beslissingen te delegeren aan niet-democratische gremia: centrale banken, mededingingsautoriteiten, supranationale organen als de Europese commissie. Burgers zien steeds minder verschillen tussen politieke partijen en gaan daarom, zo is de internationale trend, steeds minder naar de stembus. Zij worden geen lid meer van een partij; zij identificeren zich niet langer met één bepaalde partij, maar bepalen per verkiezing op wie zij stemmen. Daardoor gaan politieke partijen hun best doen om een zo groot mogelijk deel van het electoraat te trekken, waardoor ze minder onderscheidend zijn.

Burgers en politieke partijen groeien steeds meer uit elkaar, schrijft Mair. Partijen trekken zich terug in de staat, laten zich financieren door subsidies en zijn steeds sterker gericht op het verwerven van macht, aldus Mair. Burgers aan de andere kant trekken zich terug in hun privé leven en beschouwen de politiek als niet iets van henzelf. In de woorden van andere politicologen zijn zij toeschouwers geworden in een dramademocratie (Elchardus 2003) of een toeschouwersdemocratie (De Beus 2006). Politieke partijen ervaren deze toestand zelf ook als een probleem. Zij zien zich echter niet langer in staat om duidelijk verschillende alternatieven aan te bieden waar burgers voor of tegen kunnen zijn. Het organiseren van burgers buiten verkiezingstijd is maar voor een klein aantal partijen (in Nederland de SP) haalbaar en aantrekkelijk.

Daarom wordt gezocht naar alternatieven. Die gaan drie kanten op. Het eerste is *inspraak*: overheden treden voor zij een beslissing nemen in overleg met relevante partijen, vaak aangeduid als 'stakeholders': omwonenden, ondernemers, aannemers, belangengroepen. Deze vorm van inspraak wordt ook wel aangeduid als *stakeholder* democratie, of *stakeholder involvement*.

Het tweede alternatief is *deliberatie*: overheden nodigen burgers uit voor een uitvoerig debat over voorliggende politieke keuzes. Beide vormen kunnen worden beschouwd als vormen van ‘participatieve democratie’ (Peters, Van Stipdonk en Castenmiller 2014). Ze hebben als voordeel dat ze het gesprek tussen overheid en burger bevorderen maar als nadeel dat ze vooral aantrekkelijk zijn voor een specifiek deel van het electoraat, namelijk burgers die hun mening naar voren kunnen brengen met goede argumenten. Dit gaat hoger opgeleide burgers veel makkelijker af dan lager opgeleiden (Bovens en Wille 2010). De overlap tussen burgers en bestuur wordt daardoor al snel te groot: bestuurders en de insprekers lijken te veel op elkaar. Om dit probleem te omzeilen zijn inmiddels diverse alternatieven bedacht. Overheden proberen onder meer de participatieve democratie uit te breiden naar grotere groepen kiezers door vormen van loting te gebruiken, in navolging van onder meer de ideeën van de Vlaamse schrijver David van Reybrouck (2013). Daarmee moet iedere vorm van zelfselectie uitgesloten worden. Het lot kan iedereen treffen, niet alleen de voorspelbare actieve burgers.

Een derde uitweg is de ontwikkeling van burgerinitiatieven, tegenwoordig ook wel ‘doe-democratie’ genoemd. Burgers – vaak samen met of gesteund door overheden en bedrijven – nemen daarbij zelf initiatieven om hun straat of hun wijk te besturen of bijvoorbeeld hun zorg te regelen. Dit is ook geen bij voorbaat vanzelfsprekende route. Want hier gaat het niet alleen om de vraag wie er precies aan mee doen, hoger opgeleiden of ook lager opgeleiden, maar ook om de vraag of dit wel met democratie te maken heeft. Gaat democratie niet over besluitvorming, in plaats van over zelf actie ondernemen? Wat is er democratisch aan een zorgcoöperatie of buurtmoestuin en waarom zou je hier democratische eisen aan stellen of het als democratie begrijpen? Een mogelijk antwoord is: omdat zulke initiatieven met enige regelmaat een beroep doen op publieke middelen of publieke ruimte. Deze opvatting, dat democratie meer een kwestie van doen is dan van praten, sluit aan bij een specifieke traditie in het denken over democratie, namelijk de *associatieve* democratie (Hirst 1994).

Associatieve democratie oftewel ‘associationalism’, ‘self government through voluntary associations’ (Hirst 1994: 32) is volgens Hirst gebaseerd op drie vooronderstellingen:

‘that the organisation of social affairs should as far as possible be transferred from the state to voluntary and democratically self-governing associations;’ (...) ‘that political authority should be decentralised and perform as few functions as are consistent with its role’, en ‘that as far as possible, the economy should be organized on mutualist lines’ (Hirst 1994: 31-32).

Met andere woorden: met een grotere rol voor zelfbestuur en zelfbeheer via zelforganisatie verschuift de politieke macht van de staat naar deze organisaties: 'the devolution of social functions to voluntary associations would enable the representative democratic state to become more like a minimal public power again' (Hirst 1994: 33). Dit laatste kunnen we verbinden met de notie doe-democratie: democratie door simpelweg te doen is democratie door zelf het heft in handen te nemen en zelf vorm te geven aan publieke voorzieningen.

Daarbij is echter wel de vraag hoe dit zich verhoudt tot de representatieve democratie. Immers: het is democratie in de zin dat betrokkenen zichzelf besturen, maar het staat op gespannen voet met het bredere ideaal van democratie als het volk dat zichzelf bestuurt. Associatieve democratie is met andere woorden gebaseerd op zelfselectie; representatieve democratie niet. Bij associatieve democratie kunnen betrokkenen geestverwanten zijn en zijn dat ook vaak, terwijl in het volk een veelheid aan veelal botsende visies en meningen aanwezig is en discussie en besluitvorming dus onvermijdelijk zijn.

Doorredenerend in de lijn van Mair lijkt het legitiem om te vragen of de lotingsvariant van de participatiedemocratie en de nieuwe vormen van doe-democratie wel in de plaats kunnen komen van de klassieke democratie. Want hoezeer politieke partijen ook in verval zijn, en hoezeer ook de representatieve democratie kampt met een legitimiteitsprobleem; zij heeft nog steeds voldoende draagvlak om te blijven bestaan. Er zijn nog steeds verkiezingen, burgers die stemmen, gemeenteraden die worden gekozen, wethouders die de stad besturen en wetten waarin is vastgelegd dat dit zo hoort en dat gekozen politici de baas zijn in de gemeente.

In deze studie staat daarom de vraag centraal hoe de nieuwe vormen van democratie (loting en doe-democratie) zich verhouden tot de representatieve democratie in de gemeente. Niet de karakteristieken van de nieuwe vormen van democratie of de frequentie ervan staan centraal, maar de opvattingen onder politici, deelnemers aan de nieuwe democratie en gewone burgers over hoe gemeenteraad, burgerinitiatief en burgerjury of college van bestuur en G1000 zich verhouden. We onderzoeken twee vormen van loting en vier vormen van doe-democratie met verschillende verhoudingen tot de representatieve democratie in zes gemeenten. We spraken met raadsleden, ambtenaren, wethouders en actieve burgers om te achterhalen hoe zij de verhouding tussen deze vormen van democratie typeren en beoordelen. We spraken ook met niet actief betrokken burgers die geen affiniteit hebben met de burger initiatieven in doe-democratie en die niet participeren in enig geloot politiek gremium. Zij zijn onderworpen aan zowel de uitkomsten

van politiek beraad in de representatieve democratie als de uitkomsten van beraad in gelote gremia dan wel de gevolgen van acties ondernomen door burgerinitiatieven. Hoe zien zij de verhouding tussen beide vormen van democratie? Wie is in hun ogen de baas?

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Welke invloed heeft de beweging naar participatieve democratie en doe-democratie op de representatieve democratie? In hoeverre is er sprake van spanningen en conflicten tussen beide vormen van democratie en hoe gaan betrokkenen daarmee om? Hoe verlopen de interacties tussen participatieve democratie en lokale representatieve democratie, op welke manier zijn belanghebbenden betrokken en hoe kijken zij naar wenselijkheid, representativiteit en legitimiteit van de participatieve en representatieve democratie?

De subvragen luiden:

- 1 Wat is de verhouding tussen actieve burgers en gekozen volksvertegenwoordigers?
 - a In welke mate gaat het letterlijk om dezelfde mensen die zo nu en dan van rol wisselen ('beroepsburgers'), in welke mate gaat het om groepen met verschillende kenmerken, en zijn dat wezenlijk verschillende kenmerken?
 - b Zijn het gescheiden, overlappende of concurrerende werelden, heeft men uiteenlopende of overeenstemmende analyses over het publieke leven in de eigen gemeenschap?
 - c Zijn de vernieuwende praktijken van democratie toegankelijk voor verschillende groepen burgers, en speelt die vraag een rol voor de betrokkenen zelf? In hoeverre wordt in de vernieuwende praktijken representativiteit benaderd en op welke manier? Hoe beoordelen betrokkenen het belang van representativiteit voor verschillende initiatieven?

- 2 Welke vorm hebben de interacties tussen participatieve en representatieve democratie binnen de verschillende initiatieven? Wat zijn de verschillende indirecte en directe interactiemomenten en hoe verlopen deze? Hoe zijn hierbij de rollen verdeeld?
 - a Hoe ervaren initiatiefnemers interacties met de lokale representatieve democratie, en hoe zien zij daarbij hun eigen rol en die van de andere partij? Hoe ervaren gemeenteraadsleden interacties met de betrokken burgers, en hoe zien zij daarbij hun eigen rol en die van de andere partij?

- b Wat is de aard van de interactie tussen beide soorten democratie, is die over het algemeen neutraal, goedgemutst of eerder gespannen? Op welke punten ontstaan er spanningen tussen beide soorten democratie en hoe duiden betrokkenen deze spanningen? Met welke dilemma's krijgen betrokkenen te maken?
- 3 Wat is de verhouding tussen elementen van participatieve en associatieve democratie *binnen* de verschillende vormen van vernieuwende democratie? Op welk gebied, participatieve of associatieve democratie, koesteren betrokkenen de meeste verwachtingen voor een vitale lokale democratie?
- 4 Hoe zien en ervaren (nog) niet actieve burgers de relatie tussen participatieve en representatieve democratie in de gemeente? Hoe zien zij de rol van de gemeente, die van medebewoners en die van henzelf? Wat zien zij als de 'normale' verantwoordelijkheidsverdeling tussen deze partijen? In welke mate overlapt of verschilt dit met de beelden die lokale politici en actieve burgers hiervan hebben?

Geanonimiseerde beschrijving van de casussen

Er bestaat geen overzicht van de burgerinitiatieven en lotingsinitiatieven in Nederland. Het is dus niet mogelijk op basis van een dergelijk overzicht (steekproefsgewijs) een casusselectie te maken. Om deze reden is er een klein vooronderzoek uitgevoerd: een studie van bestaande rapporten over burgerinitiatieven en een studie via internet. Op basis hiervan zijn zes initiatieven in zes gemeenten geselecteerd. Bij de casusselectie is rekening gehouden met regionale spreiding, gezorgd voor variatie in grootte van gemeenten en in stads- en plattelandsgebied om zo verschillende contexten mee te nemen in dit onderzoek. We weten immers dat in grootstedelijke gebieden andere problemen spelen dan in bijvoorbeeld plattelandsgemeenten (Denters et al. 2012: 11) en dat de aard van de initiatieven er verschilt (Hurenkamp en Rooduijn 2009). Daarnaast is diversiteit met betrekking tot de aard van de initiatieven nagestreefd.

De casussen worden hieronder één voor één geanonimiseerd beschreven. In dit onderzoek zijn zowel de casussen als de respondenten geanonimiseerd. In de beschrijving wordt toegelicht wat de vorm is van het initiatief: is het gericht op inspraak en/of deliberatie en/of doe-democratie (burgerinitiatieven) en op welke manier? De vorm van het initiatief impliceert verschillende

condities waarin de verhouding en interactie tussen de representatieve en participatieve democratie vorm krijgt. Het tweede aandachtspunt betreft de verhouding tussen de gemeenteraad en de burgers: welke interacties vinden er plaats tussen representatieve en participatieve democratie binnen het initiatief? Door welke partij is het initiatief geïnitieerd en op welke manier, hoe heeft zich dit zich vervolgens ontwikkeld en op welke manier is de andere partij betrokken?

Burgertop X en burgertop Y zijn vormen van loting. De andere vier casussen zijn verschillende vormen van doe-democratie.

Burgertop X over specifiek onderwerp – grote gemeente

Voor deelname aan deze burgertop zijn in eerste instantie een groot aantal bewoners van de gemeente door de wethouder per brief uitgenodigd op basis van een random steekproef uit de gemeentelijke basisadministratie. Het initiatief lag bij de gemeente. Tegenover deelname aan de burgertop staat een vergoeding. Er kwamen ruim voldoende reacties en de gemeente heeft nogmaals geloot om tot de uiteindelijke 200 genodigde bewoners te komen.

Deze burgertop is een vorm van *deliberatie*. Het doel van de burgertop is een beeld te krijgen van de ideeën en wensen van burgers met betrekking tot een specifiek beleidsveld. Bewoners zijn uitgenodigd om gezamenlijk prioriteiten te stellen en keuzes te maken op dit gebied. Op basis van de uitkomsten hiervan wordt een plan geformuleerd dat leidend moet zijn voor het beleid op dit gebied van de aankomende jaren.

De burgertop bestaat uiteindelijk uit iets minder dan 200 deelnemers. Voor de meeste onderdelen van de burgertop gaan bewoners in groepjes aan de slag. De eerder genoemde wethouder die zich bezighoudt met het onderwerp is aanwezig, de wethouder neemt regelmatig centraal het woord maar loopt ook rond en schuift aan bij deelnemers aan tafel. Een aantal ambtenaren loopt eveneens rond en schuift af en toe aan. Bij de burgertop spelen experts, waaronder ambtenaren van het specifieke beleidsveld, een belangrijke rol. De experts staan tijdens de burgertop in contact met deelnemers, voorzien hen o.a. van informatie over het onderwerp en nemen deel aan de gesprekken van bewoners. Er is een klein aantal gemeenteraadsleden aanwezig maar zij spelen geen zichtbare of actieve rol. De dag wordt geleid door een onafhankelijke dagvoorzitter.

Aan het einde van de burgertop wordt met de deelnemers gesproken over verdere betrokkenheid/terugkoppeling naar de deelnemers. Er zijn verschillende ideeën geopperd zoals een kleine groep afgevaardigden die namens de hele groep de gemeente controleert op de uitvoering en/of een

terugkomdag voor alle deelnemers. Afgesproken wordt dat de deelnemers een uitnodiging krijgen om over een jaar terug te komen en te horen hoe het ervoor staat. Deelnemers worden per e-mail op de hoogte gehouden van het besluitvormingsproces dat volgt.

Burgertop Y over toekomst gemeente – middelgrote gemeente

In deze middelgrote gemeente lag het initiatief voor een burgertop bij de gemeente. Een groot aantal bewoners ontving van de burgemeester een uitnodiging voor de burgertop op basis van een random steekproef uit de gemeentelijke basisadministratie. Tevens kon men zichzelf aanmelden, een uitnodiging was voor deelname dus niet nodig. Uiteindelijk waren er iets minder dan 200 deelnemers aanwezig bij deze burgertop.

Het programma bestaat uit twee onderdelen: het ene gericht op *deliberatie*, het andere gericht op *burgerinitiatieven*. Het gedeelte gericht op deliberatie gaat over de wensen en visies van bewoners wat betreft de toekomst van de gemeente. De uitkomst moet koersbepalend zijn voor het beleid van de aankomende jaren. In het gedeelte gericht op burgerinitiatief worden bewoners gevraagd ideeën in te brengen voor het verbeteren en verrijken van de gemeente en medestanders te vinden voor uitvoering van deze ideeën.

Voor het gedeelte gericht op deliberatie zijn de deelnemers opgedeeld in groepjes. Elke tafel heeft een tafelvoorzitter; dit kan een ZZP'er zijn maar ook een raadslid, wethouder of ambtenaar. Deze persoon is er alleen om het gesprek te leiden en neemt verder een neutrale positie in, tafelvoorzitters mengen zich inhoudelijk niet in het gesprek en brengen hun mening niet in. Tijdens het gedeelte over burgerinitiatieven zijn de tafelvoorzitters wel deelnemer. De burgemeester is aanwezig en neemt een aantal keer centraal het woord. De dag wordt geleid door een onafhankelijke dagvoorzitter. Er zijn ook veel andere raadsleden en wethouders aanwezig maar de burgertop is zo opgezet dat zij puur toeschouwer zijn, zij zitten op een afstandje en mengen zich niet in de gesprekken.

Een aantal maanden na de burgertop vindt een inwonersbijeenkomst plaats waar deelnemers geïnformeerd worden over de ontwikkelingen betreffende de toekomst van de gemeente sinds de burgertop. De deelnemers zijn hiervoor per e-mail uitgenodigd.

Burgerraden verschillende gebieden in de gemeente – grote gemeente

Al in de jaren '90 zijn op initiatief van de lokale overheid in deze gemeente een groot aantal burgerraden ingesteld om de verschillende gebieden in de

gemeente te vertegenwoordigen. Dit was op sommige plekken voortbordurend op burgerraden die al bestonden, op andere plekken werden deze nieuw in het leven geroepen. Deze burgerraden bestaan over het algemeen dus al een lange tijd.

De burgerraden kennen twee rechtsvormen: een vereniging met leden of een direct door inwoners gekozen burgerraad. Er is regelmatig contact tussen de gemeente en burgerraden. Dit contact loopt grotendeels via de speciaal hiervoor aangestelde ambtenaar. De ambtenaar gaat langs bij verschillende burgerraden en heeft contact via telefoon en per e-mail. De burgemeester en de wethouder die over de burgerraden gaat brengen op jaarbasis een bezoek aan de burgerraden.

Bij oprichting lag de nadruk op *inspraak* van de burgerraden. Voor zij bepaalde beslissingen neemt treedt de gemeente nog altijd met de relevante burgerraden in overleg. De burgerraden kunnen de gemeente gevraagd en ongevraagd advies geven. De burgerraden krijgen een budget van de gemeente dat ze kunnen investeren binnen hun gebied, zij kunnen dus ook zelf initiatieven nemen en uitvoeren. Met het populair worden van de doe-democratie is er meer nadruk komen te liggen op de rol van de burgerraden op het gebied van *burgerinitiatief*. De burgerraden zijn regelmatig bezig voorzieningen vorm te geven of nemen zelfs voorzieningen over van de gemeente.

Adviserende burgerpanels – grote gemeente

Deze casus bestaat uit twee vergelijkbare vrijwilligersorganisaties die veel, en steeds meer, samenwerken. De organisaties hebben respectievelijk ongeveer 10 en 30 leden en bestaan respectievelijk al bijna 10 en 20 jaar. Het ontstaan van de burgerpanels is een reactie op een vraag hiernaar vanuit de gemeente.

De burgerpanels geven gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeenteraad en het college van B&W over onderwerpen die in de gemeente spelen. Onderwerpen zijn bijvoorbeeld: fietsen in de gemeente, afvalbeleid en opkomstbevordering bij de lokale verkiezingen. Hiervoor doen de burgerpanels soms eigen onderzoek, bijvoorbeeld via enquêtes.

De adviezen zijn vooral schriftelijk, in de vorm van korte rapportages of brieven. Het contact loopt vooral via wethouders en ambtenaren, er is weinig contact met de gemeenteraad. De gemeente subsidieert o.a. kantoorruimte voor de burgerpanels.

De burgerpanels zijn *burgerinitiatieven*: dit zijn bewoners die zichzelf organiseren, iets doen voor hun gemeente en hierbij proberen andere bewoners te betrekken. Inhoudelijk zijn de activiteiten gericht op het beïnvloeden van beleid via indirecte *inspraak*.

Burgerbeweging gericht op initiatieven vanuit burgers – grote gemeente

Deze beweging bestaat uit een groep bewoners van de gemeente die met elkaar *burgerinitiatieven* opzet en andere bewoners wil stimuleren en helpen bij het starten of ontwikkelen van een eigen initiatief. Het is een netwerk met een gedeeltelijk wisselende kern waar verschillende bewoners van de gemeente op verschillende manieren bij betrokken zijn. Deze betrokkenheid kan meer of minder intensief zijn en van langdurige of zeer tijdelijke aard. De kern organiseert grote en kleine bijeenkomsten die bedoeld zijn om te netwerken, elkaar te helpen en te inspireren op het gebied van burgerinitiatief. De burgerinitiatieven rond deze beweging vinden plaats op allerlei gebieden: op het terrein van groen, gebiedsontwikkeling, online deelplatforms en weggeefwinkels.

Bij de beweging zijn op verschillende wijzen raadsleden, wethouders en ambtenaren betrokken. Er zijn bijvoorbeeld raadsleden die als bewoner met een eigen initiatief betrokken zijn bij de beweging. Op een van de grote bijeenkomsten was een aantal raadsleden van verschillende politieke partijen aanwezig met een initiatief, er waren eveneens een aantal gemeentepolitici uit belangstelling aanwezig. Bij deze beweging loopt raadslid en burger zijn dus regelmatig door elkaar. De beweging nodigt ook wethouders en ambtenaren uit voor bijeenkomsten. Bij een grote bijeenkomst was de wethouder die het onderwerp burgerparticipatie in de portefeuille heeft aanwezig. De wethouder mengde zich in de gesprekken van bewoners en nam een aantal keer centraal het woord.

Zorgcoöperatie – kleine gemeente

Een zorgcoöperatie is inmiddels een veelvoorkomend *burgerinitiatief*. Tussen 2013 en 2014 is het aantal zorgcoöperaties gestegen van 30 naar 100, al heeft minder dan de helft de coöperatieve vereniging als rechtsvorm. Zorgcoöperaties verschillen onderling sterk in het type dienstverlening aan de leden. De activiteiten die zorgcoöperaties bieden zijn: gezamenlijke activiteiten, wederzijdse diensten, inkopen of bemiddelen diensten, informatievoorziening (Montfort et al. 2014). De initiatieven richten zich met name op het leefbaar houden van de lokale omgeving voor de bewoners van het dorp of regio, waarbij zorg voor ouderen en andere kwetsbaren vaak centraal staat. Voor dit onderzoek is een zorgcoöperatie geselecteerd in een kleine gemeente die zich richt op het welzijn van alle inwoners van die gemeente. Deze coöperatie is opgericht in de periode van sterke stijging in het aantal zorgcoöperaties (2013-2014).

De zorgcoöperatie bestaat uit een bestuur met voorzitter en een groot aantal leden. Deze leden zijn regelmatig, maar niet uitsluitend, mensen die gebruik maken van de diensten van de coöperatie. De leden betalen contributie. De coöperatie werkt voor het kunnen bieden van de diensten met vrijwilligers.

De gemeente en de zorgcoöperatie zijn op dit moment aan het verkennen hoe zij nauwer samen kunnen werken. Er is een eerste ontmoeting geweest tussen de wethouder en het bestuur van de coöperatie om te overleggen over een overeenkomst tussen de gemeente en de zorgcoöperatie. Hierin worden onder andere de taken van de zorgcoöperatie vastgelegd, de rol van de gemeente nader gespecificeerd en er worden afspraken gemaakt over subsidie vanuit de gemeente.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 lichten we de onderzoekaankpak en de methoden toe. In de daaropvolgende drie hoofdstukken presenteren we een analyse van het empirisch materiaal dat we hebben verzameld binnen de 6 casussen. Hoofdstuk 3 gaat over het vertrouwen in maar ook de worsteling met 'loslaten'. Hoofdstuk 4 en 5 gaan over de consequenties van het ruimte bieden aan de doe-democratie. In hoofdstuk 4 gaat het over de verhoudingen tussen verschillende groepen burgers en klassieke overheidsinstanties, meer in het bijzonder over manier waarop men tegen representatie aan kijkt. In hoofdstuk 5 gaat het over de werkverdeling tussen verschillende groepen burgers en klassieke overheidsinstanties, meer in het bijzonder over de rolvervaging tussen burgers, ambtenaren en politici. Hoofdstuk 6 van deze studie is een Q-sort analyse van de ideeën van (nog) niet actieve burgers over de relatie tussen participatieve en representatieve democratie. In dit hoofdstuk wordt dan ook vraag 4 beantwoord door middel van het schetsen van drie profielen van manieren van denken over de relatie tussen participatieve en representatieve democratie. Tenslotte worden in hoofdstuk 7 conclusies uiteengezet en aandachtspunten geformuleerd.

Dankwoord

We zijn veel dank verschuldigd aan studentassistenten Jolijt Bosch en Casper Siffels voor hun onmisbare ondersteuning bij alle fasen van het onderzoek, en aan de collega's Leander van der Spek voor hulp bij het voorbereidend proces, en Esther de Man en Yvette Neelen voor hulp bij de afronding. We

danken ook de collega's van de Leerstoel Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector van de Universiteit voor Humanistiek voor hun constructief commentaar op onze eerste finale bevindingen. Ook zijn we de leden van de 'klankbordgroep' bij dit onderzoek, bestaande uit Paul Dekker, Anna Domingo, Jaap Drooglever, Josien Pieterse, Marjon Schols en Erie Tanja heel dankbaar voor hun kritisch commentaar bij opzet, uitvoering en rapportage van het onderzoek, waarmee ze ons voor de grootste vergissingen behoedden (maar vast niet voor alle). Bovendien willen we de tientallen actieve burgers, de gemeenteraadsleden, de wethouders, de burgemeester en de professionals bedanken die tijd voor ons vrij maakten en ons openhartig te woord stonden. Ten slotte gaat onze bijzondere dank uit aan de mensen die niets met het onderwerp te maken hadden en die toch meewerkten aan een uitgebreid interview voor onze Q-sort analyse.

2 Onderzoeksmethode

In de zes casussen zijn kwalitatieve data verzameld om de ervaringen en visies van de verschillende betrokken personen te achterhalen. In paragraaf 2.1 worden de methoden en de verzamelde data beschreven. Daarnaast zijn er 20 Q-sort interviews afgenomen met (nog) niet actieve burgers. De Q-sort methode biedt de mogelijkheid op iets systematischer wijze dan bij reguliere kwalitatieve interviews uitspraken te doen over de gedachtewereld van de respondenten. In paragraaf 2.2 wordt de Q-sort methode uitgebreid toegelicht.

2.1 Case study

Om de verhouding tussen representatieve democratie en participatieve democratie te kunnen onderzoeken is het nodig vertegenwoordigers van beide partijen te spreken en, indien mogelijk, de directe interacties tussen de partijen en binnen de partijen te observeren. Het streven was om per casus van beide kanten minimaal zowel drie vertegenwoordigers van de representatieve democratie als drie vertegenwoordigers van de participatieve democratie te spreken en minimaal één keer een bijeenkomst bij te wonen. De gebruikte methoden zijn semi-gestructureerde interviews en observatie. Tabel 1.1 biedt een overzicht van de interviews die zijn afgenomen en de observaties die zijn uitgevoerd.

Tabel 1.1 Overzicht respondenten en observaties per casus

Casus	Betrokken burgers	Raadsleden	Ambtenaren	Bestuurders	Observaties
Burgertop X	3	3	1		3
Burgertop Y	3	3	1		2
Burgerraden	4	3	1		1
Burgerpanels	5	3	-	-	1
Burgerbeweging	4	3		1	2
Zorgcoöperatie	4	3		2	1

Aan de kant van de representatieve democratie ligt de focus in dit onderzoek op gemeenteraadsleden, zij zijn namelijk gekozen burgers; de volksvertegenwoordiging. Per gemeente zijn drie gemeenteraadsleden geïnterviewd: één

raadslid van de grootste coalitiepartij, één van de grootste oppositiepartij en één van de grootste lokale partij. In de casus van de zorgcoöperatie was het niet mogelijk om een lid van de grootste coalitiepartij te spreken, daarom is er een lid van de tweede coalitiepartij geïnterviewd. Wanneer een lokale partij de grootste coalitie- of oppositiepartij is, is er aanvullend een raadslid gesproken van een andere (meestal de tweede) oppositiepartij. Dit omdat er naast gemeenteraadsleden per gemeente ook met een wethouder of ambtenaar is gesproken. Alleen in de casus van de adviserende burgerpanels was dit niet mogelijk.

Het is belangrijk te noemen dat de meeste geïnterviewde gemeentepolitici en ambtenaren, in sterke of mindere mate, bezig zijn met het onderwerp burgerparticipatie. Zij hebben bijvoorbeeld het onderwerp in de portefeuille of zijn woordvoerder op dit gebied. Dit maakt dat er een zekere *bias* zit in de dataverzameling.

Aan de kant van de participatieve democratie zijn per gemeente drie tot vijf actieve bewoners geïnterviewd. Hierbij is zo veel mogelijk variatie nagestreefd wat betreft de verschillende rollen die deze burgers vervullen binnen het initiatief en in achtergrondkenmerken zoals leeftijd en opleidingsniveau.

Een klein aantal interviews met raadsleden is per telefoon afgenomen, de rest van de interviews vond face-to-face plaats. De telefonische interviews zijn direct na afname uitgewerkt op basis van aantekeningen. De face-to-face interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. De duur van de interviews was gemiddeld een dik uur. Voor het afnemen van de interviews is gewerkt met een topiclijst, met als centrale onderwerpen o.a.: de betrokkenheid bij- en ervaring met het specifieke initiatief, de rol van het initiatief in de gemeente, beschrijving en beleving van interacties met de andere partij, de visie op de huidige verhouding tussen de gemeenteraad en burgers en hoe deze zou kunnen verbeteren, de ervaring met en visie op toegankelijkheid en representativiteit van initiatieven en het eventuele belang van burgers die meebeslissen en/of meedoen. De respondenten zijn geanonimiseerd, alle namen zijn veranderd in pseudoniemen.

Bij elke casus is geobserveerd bij een of meerdere bijeenkomsten van verschillende aard. Bij de twee lotingsvarianten is de burgertop bijgewoond. Bij burgertop Y is tevens geobserveerd bij een vergadering van raadsleden en ambtenaren waarbij werd gereflecteerd op de afgelopen burgertop. Bij de burgerraden is er geobserveerd bij een bijeenkomst tussen een van de burgerraden en de burgemeester, wethouder en ambtenaar. Van de twee adviserende burgerpanels is een gezamenlijke vergadering bijgewoond. Van de burgerbeweging is zowel een bijeenkomst met meer

dan 150 deelnemers bijgewoond als een hele kleine bijeenkomst met zes deelnemers. Tenslotte is er een bezoek gebracht aan het ontmoetingscentrum van de zorgcoöperatie.

2.2 Q-sort

Q-methodologie is een manier om onderzoek te doen naar de overtuigingen, meningen en voorkeuren van personen (zie bijvoorbeeld Brown 1980; 1996, Dennis en Goldberg, 1996). Q-methodologie is een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Er worden interviews afgenomen aan de hand van enkele tientallen stellingen die de respondenten moeten rangschikken naar de mate waarin zij het met die stelling eens zijn. De locatie van de stellingen voor elk van de respondenten wordt ingevoerd in een computerprogramma. Door middel van factoranalyse kunnen vervolgens terugkerende patronen in antwoorden van respondenten worden gevonden waardoor een aantal profielen tot stand komen (Scholten en Trappenburg 2013: 23; Van Exel en De Graaf 2005: 3).

Q-methodologie wordt gebruikt voor allerlei onderwerpen. Het kan daarbij gaan om het vaststellen van meningen, houdingen maar ook om gevoelens en ervaringen zoals stress, pijn en kwaliteit van leven (Akhtar-Danesh et al. 2008). Voorbeelden van eerder gebruik van de Q-sort methode in Nederland zijn onder meer een onderzoek over mantelzorgers en respijtzorg (Van Exel, De Graaf, en Brouwer 2007), het proefschrift van Van Staa over de houding van chronisch zieke adolescenten ten opzichte van hun ziekte en het proefschrift van Devilee (2008) waar de Q-sort methode is gebruikt om houdingen van politieke actoren die betrokken zijn bij afvalverwerking te onderzoeken. In het vervolg van deze paragraaf leggen we uit hoe de Q-methode werkt aan de hand van ons eigen onderzoek.

Allereerst wordt een overzicht gemaakt van bestaande meningen en argumenten rond het onderwerp van studie, dus in dit geval: de verhouding tussen representatieve democratie en participatieve democratie (doedemocratie en loting). Deze grote verzameling van stellingen (in termen van Q onderzoekers, de zogeheten *concourse*) is gebaseerd op een analyse van het theoretische, publieke en beleidsdebat. Daarnaast zijn hierbij de eerste bevindingen uit de *case studies* meegenomen. Vervolgens is de verzameling stellingen teruggebracht tot een werkbare selectie, de zogenaamde Q-set. Meestal bestaat de Q-set uit ongeveer 40 stellingen (Scholten en Trappenburg 2013: 25). In ons geval ging het om 37 stellingen. Overlappende of

minder heldere stellingen werden geschrappt; in een aantal gevallen konden stellingen worden samengevoegd. De stellingen zijn zo geformuleerd dat elke deelnemer met een normale intelligentie ze kan begrijpen. Dit is getest in enkele testinterviews (ibid.). Alle stellingen krijgen een nummer (zie voor de totale lijst van stellingen appendix 1).

Daarna worden respondenten geselecteerd (Van Exel en De Graaf 2005: 5). De inzet van een Q-onderzoek is niet om vast te stellen hoe vaak een bepaalde manier van denken voorkomt in de bevolking. Ook kunnen er op basis van een Q-onderzoek geen verbanden worden geformuleerd tussen manieren van denken en achtergrondvariabelen (ouderen denken meer zus, jongeren denken meer zo; hoger opgeleiden denken meer dit en lager opgeleiden meer dat). De inzet van een Q-onderzoek is het vaststellen van patronen van denken over een bepaald onderwerp. Om dat te kunnen doen wordt gestreefd naar een variatie van respondenten op kenmerken die voor het onderwerp van belang zijn. In het geval van dit onderwerp hebben we gestreefd naar variatie op leeftijd, opleidingsniveau, politieke overtuiging en woonplaats (stedelijk versus niet stedelijk). Bovendien was het nadrukkelijk de bedoeling in kaart te brengen hoe niet-actieve burgers denken over de nieuwe ontwikkelingen in de democratie en hun verhouding tot de klassieke representatieve democratie. We hebben voor dit deelonderzoek dus uitsluitend burgers bevraagd die niet betrokken waren bij burgerinitiatieven of vormen van loting in hun gemeente (zie voor een overzicht van de respondenten appendix 2). Selectie van respondenten vond plaats via *snowball sampling*. Er is gebruik gemaakt van het netwerk van de onderzoekers (en van het netwerk van hun netwerk). Meestal volstaat een aantal van rond de 20-30 respondenten (Scholten en Trappenburg 2013: 27). De grootte van de sample hangt af van het moment dat het 'verzadigingspunt' is bereikt; als er geen nieuwe patronen van antwoorden meer worden gevonden. Het relatief lage aantal respondenten is een cruciaal voordeel van de Q-sort methode ten opzichte van het afnemen van reguliere kwalitatieve interviews.

Tijdens de interviews worden de respondenten gevraagd de kaartjes met stellingen te sorteren van 'meest mee oneens' (-3) tot 'meest mee eens' (3). Omdat blijkt dat het vaak lastig is om dit in één keer te doen wordt de respondenten eerst gevraagd drie stapeltjes te maken: 'mee eens', 'neutraal' en 'mee oneens' (Scholten en Trappenburg 2013: 28). Vervolgens moeten respondenten de kaartjes te sorteren op een 'speelveld' in de vorm van een quasi normale verdeling. Alle stellingen krijgen dus een plaats ten opzichte van de andere stellingen (ibid.) Het speelveld van een respondent kan er dan bijvoorbeeld zo uit zien:

-3	-2	-1	0	1	2	3
1	8	4	17	20	13	2
18	3	10	33	6	23	31
26	12	11	35	14	19	22
	28	37	9	7	16	
		25	27	34		
		36	21	5		
		15	24	32		
			30			
			29			

Tijdens het interview wordt respondenten gevraagd hun keuzen toe te lichten; de begeleidende interviews vormen een belangrijke bron voor het interpreteren van de kwantitatieve uitkomsten. De stellingen zijn zo samengesteld dat respondenten het in het algemeen met ongeveer de helft van de stellingen eens waren. Zodoende konden respondenten de stellingen ordenen zonder dat er veel met stellingen moest worden geschoven om ze op het bord te laten passen.

De speelvelden van de verschillende respondenten zijn ingevoerd in het statistische softwareprogramma PQMethod, dat terugkerende patronen kan vinden in de antwoorden door middel van een factoranalyse. De begeleidende interviews zijn uitgewerkt en geanalyseerd. Tenslotte zijn de uitkomsten van de factoranalyse vergeleken met de uitspraken van respondenten in de begeleidende interviews. In deze analyse zijn drie profielen tot stand gekomen; drie manieren van denken over de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie die overeenkomen met zowel de factoranalyse als de interviewdata.

Technische kant van de zaak

Voor het onderzoek zijn enkel profielen (of clusters) gebruikt met een eigenvalue hoger dan 1. Een eigenvalue zegt iets over de eenheid van het cluster. Het getal wordt berekend op basis van de variantie; de spreiding van de respondenten. Een hogere eigenvalue betekent een kleinere spreiding; hoe hoger de eigenvalue hoe minder de afzonderlijke respondenten van het gemiddelde van de groep afwijken. Voor dit onderzoek zijn de eigenvalues van de drie profielen

respectievelijk 2,4, 5,5 en 2,0. Daarnaast is er ook vanuit de interviews inhoudelijk gekeken naar de samenstellingen van de Q-sorts, om te kijken of de respondenten die bij elkaar horen ('laden op een bepaalde factor') ook soortgelijke redeneringen gebruiken in de begeleidende interviews. Per factor zijn er een aantal respondenten die significant laden op de betreffende factor. Het significantieniveau voor dit onderzoek is 0,42 (bij $\alpha=0,01$). Het significantieniveau wordt uitgerekend met een formule op basis van het aantal stellingen (Excel en De Graaf 2005: 19). Er moeten minimaal twee respondenten significant laden op elk profiel. In dit onderzoek laden op elk profiel minimaal vijf respondenten significant.

3 Laat los!

Loslaten is een belangrijk onderdeel van het vocabulaire over de vernieuwing van de lokale democratie. Het is het woord dat veel respondenten het meest na aan het hart ligt, of in ieder geval het meest voorop de tong. De thematiek van het loslaten komt ook terug in veel beleidsadvies, van het Planbureau voor de Leefomgeving tot de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor het Openbaar bestuur (Hajer 2011; WRR 2012; ROB 2012). Loslaten is een 'oefening in nederigheid' in de woorden van de Raad voor het Openbaar Bestuur. Politici moeten 'daadwerkelijk ruimte geven aan particulier initiatief in plaats van sterk te hechten aan formele macht en het politieke primaat. Politici en bestuurders moeten leren loslaten, durven zeggen dat de overheid niet overal over gaat. Zij kunnen niet elk probleem oplossen of elk gevaar uitsluiten' (ROB 2012). Bij de opdracht om de maatschappij meer ruimte te geven, wordt onveranderlijk wel direct opgemerkt dat het loslaten niet overal en niet onder alle omstandigheden kan, dat het er om gaat aan te voelen wanneer burgers meer zelf kunnen, dat het niet erg is soms wat kleine risico's te lopen. De WRR (2012) spreekt in dat perspectief over 'loslaten als 't kan, maar sturen wanneer dat nodig is'.

Er worden vaak twee redenen gegeven waarom de overheid moet loslaten. De ene is dat de maatschappij tegenwoordig te complex is om te willen beheersen. Beleid doet al snel meer kwaad dan goed in een samenleving met zoveel verschillende verlangens onder zoveel verschillende mensen. De andere is dat mensen tegenwoordig over het algemeen handig genoeg zijn om grote delen van hun (buurt)problemen zelf op te lossen. Men wil het vaak ook liever zelf doen dan aan de leiband van de overheid lopen. De overheid beknelt het initiatief nodeloos, daarover zijn voorstanders van loslaten het eens. Maar *wanneer* er nu precies losgelaten moet worden, en wanneer niet, daarover spreken ze zich niet snel uit. Dat moeten we tot nader order vooral aanvoelen.

In 3.1 brengen we het enthousiasme voor loslaten in beeld. In 3.2, 3.3 en 3.4 beschrijven we de consequenties zoals we die tegenkwamen in het veld. Loslaten betekent soms vooral een andere manier van sturen. Soms leidt loslaten ertoe dat het een rommeltje wordt op straat. Soms leidt loslaten tot nieuwe vorm van samenwerken tussen overheid en burger (en dus niet tot autonome en zelfredzame acties van burgers zoals vaak verwacht). Tenslotte blijkt dat dit bepaalde groepen burgers meer trekt dan anderen.

3.1 Een hiaat organiseren

Als je geen radicale stappen neemt, dan gebeurt er te weinig of niks, re-deneert de geïnterviewde burgemeester. De zorgcoöperatie die nu in zijn gemeente ontstaat is mooi, hij is er trots op. Maar die was er niet geweest wanneer niet eerst de overheid de maatschappij onder druk had gezet. Het causale verband is hier dat eerst de overheid stopt met beleid en dat de burgers dan zien dat er actie nodig is, dat het rechtvaardigheidsgevoel van burgers slaapt zolang de staat belastinggeld de maatschappij inpompt en tot de orde wordt geroepen wanneer de overheid daarmee stopt. Beide partijen speelden in deze opvatting een verkeerde rol, de overheid door de burgers in slaap te houden, de burgers door zich dat aan te laten leunen.

“Er was nooit een coöperatie geweest zonder kanteling in zorgbeleid en bezuinigingen. Die is ontstaan omdat er zorgen waren ontstaan in de samenleving. Men dacht: als we het aan overheid overlaten, dan gaat het niet goed. Je moet dus kijken of je een hiaat kan organiseren waar burgers in kunnen stappen. Vaak zullen ze dat ook niet doen, dan ben ik bang dat we daar dan zelf weer een rol moeten pakken. Bijvoorbeeld in de buurt, zelf onderhouden van openbare ruimte met budget, dat is nog niet het geval, maar als we doorgaan in dit idee: waarom zou je burgers die mogelijkheid niet bieden? Je moet vooraf ook geen eisen stellen. Je kan ook als gemeente stoppen met onderhoud, dan komen burgers in actie en dan ga je rond de tafel zitten: hoe gaan we dit oplossen. Je moet altijd naar het drukpunt kijken, waar inwoners zorgen krijgen over hun omgeving. Want dan komen ze in actie. [...] Ik denk dat burgers het meest betrokken worden door het overnemen van voorzieningen en dat je daar een sterke samenleving van krijgt. Als je het hebt over meedenken en meebeslissen gaat het over ons, de gemeente. En het moet niet meer over ons gaan, maar over die anderen. Het wordt tijd dat wij mee gaan denken binnen het systeem buiten deze muren. Dat is echt een omkering.”

– Burgemeester Bastiaan Vermeulen

Een actief lid van een burgerraad spreekt van ‘kieken wat het wordt’. Aan de ene kant veronderstelt hij dat ambtenaren het werk liever niet uit handen geven omdat ze dan zelf niks meer te doen hebben, aan de andere kant denkt hij dat ze het werk liever niet uit handen geven omdat ze niet geloven dat de burgers het zelf kunnen. Maar ze moeten het, wat hem betreft, ze moeten meer risico nemen.

“Het ambtelijk apparaat moet meer vertrouwen hebben in wat burgers kunnen, we hebben het gevoel dat het vertrouwen niet echt heel groot is. Uiteindelijk, dat begrijpen wij ook wel, is het voor een ambtelijk apparaat niet makkelijk die taken over te hevelen. Uiteindelijk kan het ten koste gaan van hun eigen werk.

Hoe bedoelt u? Zien zij het als concurrerend?

Ik heb het gevoel dat ze het bij het ambtelijk apparaat het wel een beetje als concurrerend zien. Dat leeft wel. En dat is het natuurlijk ook wel.

Hoe zouden ze zich daartoe moeten verhouden?

Nou, ik was laatst bij een lezing (van Jan Rotmans) en daarin kwam duidelijk naar voren dat er op dat gebied cultuuromslag moet komen. We moeten dat vertrouwen hebben. Probeer het, we zien wel waar het schip strandt, lukt het niet kunnen we nog altijd zien. En dus niet andersom, niet eerst bewijzen maar ook als ambtelijk apparaat een risico nemen. Kieken wat wordt.”

– Gerard van de Veer, voorzitter burgerraad

Henry, lid van bestuur van een burgerraad, spreekt eveneens de taal van het loslaten waar dus ook risico's bij horen, en crises die kansen bieden om mensen meer op hun verantwoordelijkheden te wijzen. Die opvatting wordt duidelijk gepresenteerd als een visie, terwijl doorgaan op de oude voet, waarbij de overheid een zichtbaarder rol heeft, door de pleitbezorgers van het loslaten beleefd wordt als doormodderen.

“Ja, dan moet je het aan de samenleving laten en weet je dus niet wat er gebeurt! Je moet op je handen gaan zitten en kijk het eens een jaar aan, durf het nou eens een keer aan de samenleving te geven! Op een zekere afstand volgen we het, hoe gaat het nou bij jullie in de wijk, kan je nog altijd bijsturen. Een crisis kan ook mogelijkheden geven. Het is goed dat er minder geld is, dat we tot inzicht komen: we vliegen hier uit de bocht. In de zorg kan veel meer naar informele zorg. Er zijn heel veel dingen waar je geen formele zorg voor nodig hebt. Ook de gemeente niet. Ik zie het als zegen en als kans. Het moet vanuit die visie gebracht, maar het komt vanuit het bezuinigingsverhaal. Jammer. Die visie moet je brengen en dat ook uitvoeren; zo kijken we tegen de samenleving aan zo gaan we deze organiseren.”

– Henry de Vries, bestuurslid burgerraad

Observatie Burgertop Y

Om exact klokslag 10 uur wordt de dag geopend. Er wordt eerst een filmpje vertoond. Ik zie nu dat er naast het grote scherm op het podium ook nog een aantal andere grote schermen zijn geplaatst zodat iedereen het makkelijk goed kan zien.

Het filmpje, met veel drukke beelden en een voice-over, stelt dat de gemeente zich op een kruispunt bevindt. De vraag wordt gesteld: 'Wat vinden bewoners belangrijk?' Een aantal thema's wordt genoemd: duurzaamheid, sterke economie, goede zorg voor ouderen zonder dat dit ten nadelen is van de jongeren. 'De gemeente is trots op haar imago'. 'Bewoners nemen steeds meer initiatief'. 'Maar wat doen we als de ene groep burgers iets wil maar de andere niet? Is de gemeente dan mediator? Hier moeten we over nadenken...'

Dan volgt de officiële opening door de burgemeester, netjes in pak. Hij staat op het podium en spreekt door een microfoon. Hij heet iedereen welkom en bedankt hen voor hun aanwezigheid. Hij is blij dat er zo veel betrokken mensen zijn. 'We hebben een nieuwe visie nodig' zegt de burgemeester. Hij vertelt dat de gemeente steeds meer nieuwe taken krijgt. Ook is het de bedoeling dat vandaag 'mensen ideeën aandragen en hiervoor medestanders vinden'. De burgemeester benadrukt dat er wel een zekere tijdsdruk is vandaag 'er is een vol programma dus laten we op de tijd letten' maar 'we houden het gezellig'. Hij wenst iedereen 'een plezierige, mooie en zinvolle dag'. Er volgt applaus.

Het zijn veelal wat kleinschaliger en overzichtelijke voorbeelden die in de sfeer van het loslaten gebruikt worden. Men spreekt niet spontaan over burgers die wijken bouwen, wegen aanleggen of een leger onderhouden, wel regelmatig over burgers die een speeltuin zelf ter hand nemen. De angst om fouten te maken moeten ambtenaren echt snel los laten in dit perspectief. Over juridische processen of zelfs slachtoffers zouden niet te veel zorgen mogen bestaan.

"De gemeente zou een andere rol moeten innemen. Die moet opstaan voor initiatieven, ruimte geven, oproepen tot initiatief, uitnodigen tot initiatief. En dus ook zeggen, hier is een stuk vrije ruimte, alsjeblieft ga je gang. Je kunt meer dan je denkt. [...] In een andere gemeente hebben ze bijvoorbeeld tegen de bewoners gezegd oké, wij doen geen speeltuinen meer. Als je die wilt kan je die zelf oprichten en ook financieel zelf in investeren. Dus de gemeente moet meer loslaten en meer faciliteren. En ook meer ruimte geven. En vooral niet te bang

zijn dat het allemaal fout gaat. Er kan altijd wat fout gaan. Je moet risico's durven nemen. Niet bang zijn een of ander proces aan je broek te krijgen.”

– Paul Lens, gemeenteraadslid oppositiepartij

“In een wijkje was er een stukje groen en bewoners wilden daar een rioolbuis neerleggen als speeltuin. Ik vind dat prima. Maar je had als ambtenaar ook kunnen denken: ‘Oeh gevaarlijk, risico's! Wat als we aansprakelijk worden gesteld voor die rioolbuis als die niet goed vast ligt of iemand stoot zijn hoofd terwijl het niet gekeurd is, worden wij dan aansprakelijk? Dus we doen weer niets, gaan eerst beleid opstellen over rioolbuizen in openbare ruimtes, en dan toetsen wat er binnen past.’ Maar zo help je initiatief om zeep en doe je een paar jaar niets. Wij hebben gezegd: prima, die rioolbuis komt in het perkje bij jullie.

Maar wat als het mis zou gaan?

Ja, goede vraag inderdaad. Dat is wat een beleidsambtenaar vraagt. En als het mis gaat dan hebben we discussie. Dus je moet goed nadenken van te voren, is het echt vreselijk als het mis gaat, is het een verhaal dat we niet kunnen houden? En als je denkt, de risico's vallen wel mee maar het is belangrijk dat er iets moois ontstaat. Dat moet je op dat moment afwegen met de wethouder misschien. In dit geval beoordeeld, we geven in eerste instantie de ruimte, en als nou echt blijkt dat er grote risico's komen, dan zien we dat tegen die tijd wel.”

– Lucas de Groot, gemeenteraadslid besturende partij

Terugkerend thema is dat het bestuur op zijn handen moet zitten, het moet zich als een zelfbewuste ouder of leraar overgeven aan de liefdevolle verwaarlozing van zijn burgers. Wat de vernieuwers van de lokale democratie betreft is dat misschien wel de gewichtigste opdracht, plaats maken voor de burgers zelf, zodat die hun eigen invulling aan de buurt of de wijk kunnen geven. Het heet vaak een cultuuromslag of een kanteling, om te onderstrepen dat het om een drastische verandering gaat. In de veronderstelling dat er genoeg zelfredzaamheid en scheppingsdrang leeft in de maatschappij mogen de burgers zo'n beetje hun eigen plan trekken. Niet volgens een uitgestippelde route komen tot een speeltuin en een wijkvereniging en een buurtwacht, maar op een manier en een tijdstip passend bij de wijk of de buurt. Dan ontstaat er ruimte voor echte democratie; niet de opgelegde variant van het gemeentebestuur dat gecontroleerd wordt door een gemeenteraad, maar de scheppende en vooral ook toegeëigende democratie van de burgers zelf. Het is een

manier van denken die weinig tegenstand kent; een wethouder noemt deze “kracht van onderop heel mooi om mee te maken” (Magnus Tel) en een raadslid noemt het “een van mijn drijfveren om in de raad te willen” (Sabine Velsen).

3.2 Hoe de vuilnisbakken verdwenen uit de wijk

Op het eerste gezicht is in de nieuwe verhouding tussen overheid en burger geen conflict te bekennen, het enige dat de overheid hoeft te doen is bij-springen zodra de burger dat vraagt. Maar er zijn twee manieren waarop er toch wrijving ontstaat. Ze zijn niet zo heel moeilijk te voorspellen. De ene is wanneer de overheid minder loslaat dan de burger verwacht, de andere is wanneer de overheid te hard loslaat. Een lid van bestuur van de zorgcoöperatie tevens raadslid in de gemeente, geeft aan dat de gemeente precies de juiste afstand bewaart wat hem betreft, door alleen op resultaat te sturen. Het voelt vrij, tot nader order. Maar het vergt in wezen flink wat samenwerking, zo blijkt.

“De rol van de gemeente, daar zijn we wel over uit. De gemeente zegt: wij willen wel faciliteren. Natuurlijk, zij beoordelen onze ideeën ook, ze kijken of het er degelijk uitziet. Maar ze vragen vooral om een eenvoudig voorstel, en zeggen dan ook echt: het is jullie verantwoordelijkheid om goede resultaten te leveren. Zij kijken vooral naar de uitkomst. Zij gaan er zich dus niet intensief mee bemoeien.

Op welke manier houden zij zich er wel mee bezig?

Ze zullen monitoren op de resultaten, maar niet op het hele proces. Dus niet dat je aan de voorkant zegt dat het er zo en zo uit moet uitzien. [...]

Kunt u zich goed vinden in de manier waarop de gemeente de coöperatie wil faciliteren?

Ja. Iedereen kan goed in de eigen rol blijven zitten. Ik bedoel, we zijn een burgerinitiatief, we willen het zelf doen, maar ook samen. Zij blijven ook in hun rol: vanuit de Wmo ruimte geven aan burgers en niet zeggen hoe het allemaal moet. Dat ze ons wel toetsen aan onze resultaten, dat vind ik een redelijke opstelling.”

– Frederick van Fazanten, lid bestuur zorgcoöperatie

Dat sturen op resultaat gaat niet vanzelf. Er zijn regelmatig momenten dat het toetsen wel degelijk als moeizaam ervaren wordt. Dan lijkt het alsof de overheid niet echt het resultaat afwacht maar gewoon niet loslaat. Dan komt

de meer traditionele rol van de staat snel weer om de hoek, met expliciete regels en normen. We vonden drie redenen waarom men toch minder loslaat dan men zegt te willen. De eerste had betrekking op tegenstrijdige politieke belangen. Een sterk verdeelde raad zit niet altijd te wachten op burgerparticipatie. Wanneer de coalitie bijvoorbeeld voorstander is van een rondweg of een windmolenpark houdt deze liever geen referendum uit angst dat dit plan dan afgestemd wordt, tot grote verontwaardiging van de oppositie.

“De wil en intentie is er, ook van de collegepartijen om inwoners meer bij het bestuur te betrekken. En in een aantal gevallen lukt het ook om de burger goed bij besluitvorming te betrekken. Maar het is nog lang niet voldoende. Maar wat is daar de oorzaak nou van... Ik denk dat ze het te moeilijk vinden, het bestuur. Dat als er tegenstrijdige belangen zijn om de burger daarbij te betrekken, dan gaan ze het zelf maar beslissen.”

– Dries Kempenaar, gemeenteraadslid oppositiepartij

Een tweede reden is dat er soms toch (flink wat) gemeenschapsgeld blijft omgaan in de burgerinitiatieven en de overheid daar zicht op wil houden, zoals het bestuurslid van een burgerraad hieronder vertelt. Een derde reden is dat de lokale overheid het risico wil beperken dat gebruikers van een voorziening lopen, zoals raadslid Sabine Velsen constateert. Henry, bestuurslid van een burgerraad, wil dat de gemeente veel ruimte biedt aan de burgers, maar het komt er niet echt van. De overheid zegt het wel, maar doet het niet echt. Men zegt wel dat de gewone man aan het woord moet komen, maar ondertussen bedenkt de overheid de vorm waarin dat mag.

“Je zegt: het moet vanuit de samenleving komen. Dan denk je: we leggen het in de samenleving neer en dan kijk je hoe het zich ontwikkelt. Maar nee, dan bedenken ze daar hoe het in de samenleving georganiseerd moet worden. Daar maken wij ons wel eens boos over. Wel eens frustrerend. [...] *Kan de verhouding tussen de burgerraad en de gemeente verbeteren? En op welke manier?*

Ja zeker. Als je erkent: dit zijn onze partners, dat heeft het met loslaten en vertrouwen te maken, dan moet je ook loslaten. Wij faciliteren, maar we vertrouwen het de burgerraad toe dat het goed komt. Nu is het: ik geef je wel geld maar hou het ook vast want wil wel zien wat je ermee doet. We moeten budget verantwoorden. Maar nu gaat wel veranderen dat het budget ook echt op onze rekening komt. Eerst moesten we declareren. Dus het is nu beter keuzes maken om bijvoorbeeld geld te sparen voor iets

groters, zoals speeltoestellen. Zo hebben we meer te zeggen over het geld. Op dat punt kan er meer verbeterd worden. Heeft met die sleutelbegrippen loslaten en vertrouwen te maken.”

– Henry de Vries, bestuurslid burgerraad

Een raadslid geeft het voorbeeld van een groot park in haar gemeente dat wordt beheerd door een stichting van actieve burgers. De gemeente vindt het fijn dat men bijdraagt aan het onderhoud, maar het hele beheer overdragen aan die actievelingen is eigenlijk weer te veel gevraagd. Dat is teleurstellend voor de betrokken mensen, volgens het raadslid.

“Zij doen al veel, hebben delen van het park mede bedacht en gerealiseerd. Maar zij willen eigenlijk het hele park beheren. En dan zie je dat de gemeente het heel leuk vindt als mensen boomspiegels planten, maar dat als mensen een heel park willen gaan beheren dat er dan ineens heel veel mitsen en maren zijn. Ik zie ook wel heel veel mitsen en maren. Maar ik denk: je moet het doen, en deze mitsen en maren expliciet maken en bedenken hoe organiseren we dat? En je moet niet denken: er zijn zo veel mitsen en maren, we doen het maar niet.”

– Sabine Velsen, raadslid besturende partij

De overheid kan ook helemaal de andere kant op doorslaan en het loslaten dusdanig radicaal interpreteren dat de burgers een beetje met de handen in het haar staan. Leonard, zelf initiatiefnemer van een agrarisch burgerinitiatief, is betrokken bij een wijkboerderij die de gemeente volledig participatief wilde opzetten, nota bene met ruimhartig geld. Dan lijkt het plotseling alsof de overheid zich vrij wil kopen, alsof het ‘afval wordt doorgeschoven’.

“Daar hebben ze zo hun handen vanaf getrokken dat burgers echt helemaal alles moeten bedenken, dat er echt helemaal geen structuur meer is. En daar zijn we uiteindelijk als burgers zo nog niet aan gewend, dat we helemaal niet weten wat we moeten en eindeloos blijven praten en niet tot een besluit kunnen komen. Dit is een groter initiatief, en de gemeente staat wel met een zak geld. De gemeente blijft ergens partij en ze voeren een besluit uit van de gemeenteraad dat er op de zoveel inwoners een wijkboerderij of iets dergelijks zijn. Dus die moet er komen. De gemeente heeft het als proefproject bij de bewoners neergelegd, maar eigenlijk heeft de gemeente gewoon zijn afval doorgeschoven. In plaats van dat ze een open project hebben doorgeschoven waar ze zelf al meer klaar waren. Maar zelf ook ruimte bieden dit zijn de kaders en daar

mogen jullie binnen ontwerpen. Nu was het meer: kaders hebben we niet, doe alles maar. Dat hebben mensen niet kunnen pakken, het feit dat er geen kaders waren en toen het initiatief begon moest het in 5 maanden klaar zijn. [...] Als de regels duidelijk zijn weet je hoe het spel gespeeld moet worden. Als je een scheidsrechter hebt die niet vertelt hoe het spel gespeeld moet worden dan denk je bij elke bal die je speelt: gaat hij nou fluiten? Dit creëert onzekerheid en zo valt de daadkracht weg. En zo zit je als vrijwilligers toch vaak bij de gemeente om toch maar te gaan zoeken naar wat de kaders zijn. Vertel me alsjeblieft iets van de regels.

Weten ze het niet of willen ze het niet?

Ze weten het niet en ze willen eigenlijk dat wij als burgers het Gouden Ei vinden. En buiten alle kaders denken. Dat is op zich goed maar het is handiger om eerst de regels neer te zetten, het bouwwerk. Nu breken we het bouwwerk af en gaan we opnieuw opbouwen. We hebben de staanders en we weten hoe het ongeveer moet. Ze zijn te snel de stap van de top-down structuur, hebben ze gedacht we kunnen in één keer naar bottom-up. Dat gaat niet. Je moet langzaam die transitie maken.”

– Leonard Kramer, initiatiefnemer, betrokken bij burgerbeweging

Een actieve burger vertelt over de overtreffende trap van dit uitbundige loslaten. Het ‘hiaat’ waar de gemeentepoliticus in het eerste voorbeeld over sprak, werd vrij effectief door de gemeente gecreëerd, maar onbedoeld en met ongewenst effect. Danny Janssen vertelt hoe de vuilnisbakken verdwenen uit de wijk. De gemeente wilde meer met burgers gaan doen op gebied van openbare ruimte, onder meer door minder prullenbakken te installeren. Met als idee: wanneer mensen het belangrijk vinden dat er een prullenbak is, kunnen ze die zelf onderhouden of adopteren. Alleen vergat men het de burgers te vertellen.

“Ze zijn dus in gesprek met wijken, maar ergens hebben ze gewoon rücksichtslos alle prullenbakken weggehaald. Dus die bewoners zeggen: wat is dit nou? Dat stadium, van ‘we gaan overleggen wat gaan we doen’, dat was nog niet bereikt en ineens waren alle prullenbakken weg. Dus die bewoners zeggen: dan gaan wij dat niet zelf terugzetten en beheren als jullie het al weggehaald hebben, hallo! Dat leidt tot zwerfafval en dat is alleen nog maar duurder om op te halen. Dus dat is de nieuwe tijd die doorklinkt, maar in de uitvoering gaat het helemaal mis.

Wat gaat hier precies mis, wat is het probleem?

Dat er dus stappen worden gezet door de gemeente om de prullenbakken weg te halen maar er nog geen plan ligt vanuit de wijk. Waar bij wijze van

spreken een aantal buurtbewoners een handtekening zetten en zeggen nou oké, wij weten jullie gaan prullenbakken weghalen of een ander kleurtje geven dat doen wij, de rest doen jullie, daar zijn we het samen over eens. Goed plan, gaan we doen. Was vast ook het streven, maar hier stond het vast op lijstje van de uitvoerder: prullenbakken weg.”

– Danny Janssen, initiatiefnemer, betrokken bij burgerbeweging

Uit de vergelijkende literatuur over burgerinitiatieven weten we dat een relatief stevig netwerk van organisaties in de buurt van belang is om mensen zelf de handen uit de mouwen te laten steken (Sampson et al. 2005), dat sociaal kapitaal nauw samenhangt met goed functionerende (overheids) instellingen (Rothstein 2005) en dat zoiets als ‘onbevlekt burgerschap’ – initiatief zonder bezoedeling door de overheid of het gevestigde middenveld of de markt – eigenlijk niet gevonden kan worden (Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006). Zo maar wat loslaten snijdt geen hout.

3.3 Help mij het zelf te doen

Uitzonderingen daargelaten lijkt loslaten bij nader inzien vooral een manier van samenwerken tussen burgers en overheid. ‘Overheidsparticipatie’ heet dat ook wel in beleidsnota’s, om te benadrukken dat de overheid deelneemt aan de activiteiten van de burger. In een gesprek in het verlengde van de gehouden burgertop Y over de toekomst van de gemeente gaven de gemeentesecretaris en een voor het project verantwoordelijk ambtenaar aan dat het wat hen betreft echt om een ‘zoektocht’ gaat, om de opgave om ideeën verder te brengen. “Helpen zonder eigenaar te worden, hoe doe je dat? Helpen zonder over te nemen?” Het klinkt bijna als een echo van Maria Montessori’s credo: help mij het zelf te doen. Reflecterend op de burgertop over een specifiek onderwerp, gaat een ambtenaar in op de noodzaak dat burgers zelf hun gedrag veranderen. Daarvoor is een burgertop om met burgers tot een richting te komen voor het toekomstige beleid dan uiteindelijk niet meer dan een eerste zetje. Men lijkt dan bijna bang om te sturen, alsof dat in zichzelf verkeerd is.

“Eigenaarschap is wat de burgers moeten ontdekken dat ze dat hebben en bereid zijn in te zetten. Dat is wel een trendbreuk, voor maatschappelijke vraagstukken kijken we naar gemeenten. Maar als het hierom gaat hebben we natuurlijk altijd al voor ogen gehad dat burgers daar zelf iets in doen. [...]

Maar de gemeente kan wel iets bijdragen daaraan?

Ja door het faciliteren van zo een gesprek denk ik dat burgers tot ontdekking komen dat ze daarin zelf ook een steen kunnen bijdragen, en moeten bijdragen, dat is eigenaarschap. Ik hoor jou een beetje zeggen dat de gemeente daar een sturende rol in heeft. De gemeente heeft daar geen sturende rol in. De gemeente is een van de co-creërende partijen. En dat doe je met elkaar, daar heeft niemand een sturende rol in.”

– Ambtenaar Jos Hoedt

Als oplossing voor de hier beschreven soort kwesties over geld en verantwoordelijkheid maken gemeenten veelal afspraken met de burgerinitiatieven, waarin staat wat er precies geleverd moet worden, aan welke voorwaarden met betrekking tot veiligheid of toegankelijkheid moet worden voldaan. Sabine Velsen beschrijft dat de gemeente een tamelijke zakelijke verhouding heeft met de stichting van actieve burgers die het park in haar gemeente beheert, die ze terecht vindt.

“Als je een contract sluit kun je hierin vastleggen dat het park openbaar toegankelijk moet blijven. En vaak wordt er dan ook over kwaliteit gesproken. In dit geval zal er een officiële overeenkomst worden gesloten, dat weten de betrokken bewoners ook.”

– Sabine Velsen, gemeenteraadslid besturende partij

De overheid kan ook op andere manieren eisen stellen, die eveneens vaak een redelijk zakelijk karakter hebben. Zoals alleen subsidie geven wanneer de deelnemers representatief zijn voor een bepaald deel van de burgerij of een diverse groep vormen.

Zoals de overheid het loslaten invult, vereist het al met al toch een zekere mate van projectmanagement van de betrokken burgers. Je moet als initiatiefnemer binnen gegeven kaders kunnen opereren, een plan kunnen trekken dat past binnen het beleid van de gemeente. Je moet statuten kunnen maken of minstens kunnen lezen, contracten kunnen en willen sluiten met de overheid, subsidieaanvragen kunnen schrijven en kunnen binnenhalen. En halverwege het proces moet je kunnen onderhandelen, over nieuwe regels, over een andere bestemming van het geld. Het is een beeld dat ook oprijst uit een ander recent onderzoek naar burgerinitiatieven, dat niet voor niets ‘De ondernemende burger’ heet. (Ham en Van der Meer 2015). In wezen is het dan voorspelbaar dat de burgers die zich aangetrokken voelen tot dit soort initiatieven de trekken van projectmanagers hebben. Men kan dat met een optimistische bril

‘kantelen’ noemen of ‘alle creativiteit de ruimte bieden’, maar een criticus zou met evenveel recht kunnen spreken over het scheppen van (onbetaalde) proto-ambtenaren. Een raadslid onderkent dit gevaar bij de zorgcoöperatie in haar gemeente. Ze hoopt te kunnen voorkomen dat burgers moeten veranderen in zorgprofessionals om de coöperatie overeind te kunnen houden:

“Ik vind het nu sowieso nog te vroeg voor een rol van de gemeente, laat ze [de zorgcoöperatie] eerst zelf opstarten en ervaringen op doen. En als er gerichte vragen zijn van ondersteun ons in dit, of dit overstijgt onze capaciteiten, dan moeten we ambtenaren beschikbaar stellen. Maar niet kaders stellen van wat pakken ze wel op en wat niet.

Maar de gemeente speelt dus geen rol in het overleggen over de taak die voor deze coöperatie staat?

Nee zolang je geen financiële bijdrage levert, ga je gang. Maar als je wel een financiële bijdrage levert is het de vraag hoe dan verder. Ga je het loslaten? Dat is een lastige situatie. Je wil natuurlijk dat er zicht gehouden wordt. Maar wat mij betreft moet de gemeente meer loslaten, ondanks dat je het financiert. Kijk, je mag wel op hoofdlijnen vragen van: wat hebben jullie gedaan met het geld de afgelopen tijd? Maar als je inhoudelijk afspraken gaat maken, dan maak je er professionals van. En het idee is dat het *out of the box* denken is. Als je die burgers dan vervolgens overvalt met verantwoordingsrapportages en dingen als ‘dan mag je dit oppakken en dit niet’, dan ben je ze aan het professionaliseren.”

– Lydia Vogel, gemeenteraadslid oppositiepartij

3.4 Gipsy chique

Het gevolg is dat het toch wel een bepaald soort burgers is dat inspeelt op het loslaten door de overheid, met een bepaald soort problemen. Mensen met relatief veel eigen ideeën, die zelf goed de weg weten, die eerder een initiatief beginnen voor pop-up stores of buurtmoestuinen dan voor voorschoolse opvang of huiswerkbegeleiding. Niet omdat ze die laatste niet belangrijk vinden maar omdat die geen antwoord geven op hun eigen problemen. Dat zit voor een deel in het idee dat burgers eerst beginnen, en zich pas melden wanneer ze op gang zijn met hun initiatief en niet verder meer kunnen. Zoals raadslid Jaap Heeskens het stelt, begint het, onder andere bij een zorgcoöperatie, met serieuze betrokkenheid van burgers, die moeten eerst

flink de handen uit de mouwen steken voordat het redelijk is dat ook de gemeente wat doet.

“Ik denk dat als een coöperatie laat zien dat ze ergens serieus mee bezig zijn en niet alleen hun hand ophouden om geld te vangen, dat je daar veel mee bereikt. Als je inzet toont dat je daar ook iets voor terug mag verwachten. Het is niet zo dat je zegt: we willen dit doen, geef ons geld en we regelen het. Nee het is: dit hebben we allemaal gedaan en als we verder willen hebben we dit nodig. Dat is de manier om dingen voor elkaar te krijgen bij de gemeente als burger of burgerinitiatief.”

– Jaap Heeskens, gemeenteraadslid besturende partij

Soms gaat het om burgers die zo graag hun eigen plan trekken, dat samenwerken niet hun eerste doel is en meestal ook niet hun tweede. Dat is natuurlijk ook wel bekend uit eerder onderzoek, dat actieve burgers veelal eerder een grote dan een kleine mond hebben. Het is toch iets waar de wethouder Magnus Tel die te maken heeft met de zorgcoöperatie nog wel voor wil waarschuwen.

“Je moet geen solocoöperatie willen zijn [...] Je bent niet de oplossing voor alle problemen, je bent niet de oplossing voor de hele samenleving. Dat zou een risico zijn. Ik snap aan de andere kant dat je uit enthousiasme iets opbouwt en die neiging dan hebt, maar waak ervoor dat je geen solocoöperatie wordt. Dus dat je voorbij gaat aan partners die al acteren in het veld. Dat heb ik sterk aan de orde gesteld. En zeker aangegeven dat de gemeente een belangrijke partner is.”

– Wethouder Magnus Tel

Observatie grote bijeenkomst burgerbeweging – grote gemeente

De deelnemers beginnen binnen te stromen en er ontstaat een lange rij bij de aanmeldbalie. Mensen herkennen elkaar, begroeten elkaar en gaan in groepjes staan. Er zijn statafels met daarop etiketten en stiften waarmee je een naamkaartje kan maken. Er is een geïmproviseerde bar met koffie en thee. Iedereen krijgt twee consumptiemunten. De deelnemers zien er verzorgd uit.

Aan de raamkant hangen geïmproviseerde posters met verschillende (mogelijke) burgerinitiatieven waarbij men zich kan aansluiten door er een kaartje af te scheuren. Vaak zijn deze in de vorm van een vraag. Een aantal voorbeelden zijn: ‘Hoe kunnen we zoveel mogelijk gebouwen in de gemeente energiezuiniger maken?’

'Nadenken over een lokale munt.' 'Opzetten van ambachtscentrum, draagvlak en praktische hulp nodig.' 'Hoe kunnen we met een club ondernemers startende social enterprises praktisch op weg helpen?' 'De weggeefwinkel zoekt draagvlak en praktische hulp.' 'Welke mogelijkheden en ideeën zijn er om van ons agrarisch burgerinitiatief een inspirerende plek te maken?' 'Hoe krijg ik de gemeente mee in mijn initiatief, zonder in het ambtelijke apparaat te verzanden?'

Soms gaat het om burgers die doelen hebben die dicht bij hun eigen leven liggen, maar die niet voor iedere andere buurtbewoner even aantrekkelijk zijn. Kunstenaars of studenten hebben meestal andere initiatieven voor ogen dan alleenstaande ouderen of migranten, met andere activiteiten, andere faciliteiten en andere openingstijden. Gemeenteraadslid Roland van Winckel is daardoor aarzelend om 'nieuwe' initiatieven als meer dan een aanvulling te zien op de klassieke representatieve democratie.

"Burgerparticipatie is goed omdat je als overheid of politiek nooit moet denken dat je de waarheid in pacht hebt, je moet nooit vanuit de hoogte alles willen beslissen. Maar nu krijgen dus de kantelaars veel aandacht. Die doen goede dingen, maar niet iedere wijk zit op het soort oplossingen te wachten waarmee zij komen, zoals meer ruimte voor creatieve ondernemers. Soms is vooral behoefte aan voorschoolse educatie, aan huiswerkbegeleiding. Dat is niet altijd het soort oplossingen waar die nieuwe vormen van burgerparticipatie over gaan. Die willen dan op eens overall *pop up stores* hebben, maar dat is niet het antwoord voor een wijk met problemen in de sociale structuur. In de ene wijk wil je vooral dat opleidingen en werk op elkaar aansluiten, dat er werk is voor jongeren. Dat wordt grotendeels van bovenaf opgelegd, door de overheid, door de politiek, en dat kan ook niet echt anders. Je moet de kansrijke mensen die er wonen vasthouden en de kansarme mensen vooruithelpen, dat vergt iets anders dan inspraak."

– Roland van Winckel, gemeenteraadslid oppositiepartij

Het *pop up* fenomeen van restaurants of winkels die tijdelijk gevestigd worden in leegstaande panden is grappig, benadrukt raadslid Edo Veldhuis. Je haalt er makkelijk de media mee en het ziet er ook leuk uit in de buurt. Het fenomeen van de tijdelijke restaurants of tijdelijke winkels in aantrekkende buurten appelleert aan de 'gipsy chique' van de creatieve klasse. Niet alleen al door de Engelse naam, maar ook doordat je er dingen kunt kopen, eten of trendy producten. Maar de mensen die thuis zitten, de

sociaal zwakkeren, die bereik je er niet zomaar mee. Die komen niet per SMS oproep dezelfde avond nog opgedraafd om met onbekende mensen een ‘rilette van rode poon met quinoa’ te eten. Raadslid Sabine Velsen zegt over haar gemeente:

“Hier zie je het ook al met het leefbaarheidsbudget, als je kijkt waar het aantal aanvragen per zo veel inwoners het hoogst is dan is dat in de goede wijken. Ik vind er veel voor te zeggen om daar dus in te investeren om te proberen dat meer gelijk te trekken. Ik denk dat je in bepaalde zwakkere wijken wel meer uren sociaal makelaarschap beschikbaar mag hebben of dat je de mensen moet ondersteunen om zelf met initiatieven te komen. Maar dat je verschillen krijgt weet je wel zeker, dat vind ik niet perse een probleem.”

– Sabine Velsen, raadslid besturende partij

Veel respondenten maken zich daar niet spontaan grote zorgen om. De redenering luidt dan dat burgers toch altijd zelf de keus hebben om mee te doen, en dat wie niet meedoet vaak toch ook een beetje profiteert van het werk van anderen. Ze moeten dus niet al te moeilijk doen. En de vrees dat sommige mensen niet aanhaken mag niet in de weg staan van de inspanning om het de bereidwilligen makkelijk te maken wel mee te doen. Lydia Vogel, raadslid en werkzaam bij een zorginstelling vindt dat wie zich niet op zijn gemak voelt in zoiets als een speeltuin, zich in eerste instantie zelf zou moeten afvragen wat hij of zij daar aan zou kunnen doen:

“En als de speeltuin vooral voor een bepaalde groep actieve bewoners wordt en andere bewoners in de wijk zich er niet welkom voelen?”

Dat kan een risico zijn, maar we slaan door in zorgen voor en willen beschermen van groepen. Als je je minder welkom voelt in speeltuin vraag jezelf dan af: wordt het geen tijd dat ik ook een bijdrage ga leveren? Als het gaat om psychisch beperkte ouders, dan kan een welzijnspartner ondersteuning bieden wellicht, of dan moet daar professional toelichting geven op de situatie: deze persoon heeft een beperking maar kan wel zo en zo bijdragen.

En voor mensen die...

Er geen trek in hebben? Dan is dat je eigen verantwoordelijkheid. In een buurt is het niet alleen lusten maar ook lasten. Als je niet wil bijdragen, dan vind ik het niet gek dat andere ouders zeggen ho eens even.”

– Lydia Vogel, raadslid

Maar op het soort wrijving dat dit oplevert, is de op papier zo mooie verhouding tussen een loslatende overheid en de oprukkende burger eigenlijk amper berekend. Want zowel de overheid die minder met de speeltuin te maken wil hebben als de burger die meer met de speeltuin te maken wil hebben, heeft niet veel in huis om de burger die bang is voor het – bijvoorbeeld – volstrekt witte of juist volstrekt zwarte speeltuinbestuur tot participatie te bewegen. ‘Loslaten waar het kan, sturen waar het moet,’ wordt dan opeens een heel politieke opdracht: er moet iemand op de vingers getikt, en dat is een tamelijk traditionele overheidsactiviteit. In het verlengde van zijn pleidooi voor het nemen van meer risico, beargumenteert raadslid Lucas de Groot dat ‘wat gedoe’ bijna onvermijdelijk is wanneer actieve burgers zich meer dan gemiddeld roeren. Hij haalt als voorbeeld een geïmproviseerd kinderbad aan.

“En als andere buurtbewoners zeggen dit willen wij helemaal niet?”

Dat heeft ook plaatsgevonden. Een mevrouw die een groot bad heeft geplaatst in de zomer, twee jaar geleden. En de buurtbewoners zeggen: maar mijn parkeerplaats gaat er aan. De wijkbeheerder heeft het toegestaan, want het was een leuk initiatief voor kinderen in de buurt. Een ander gaat mopperen. Dan heeft dat ding twee weken gestaan en dan is het toch niet de bedoeling en dan moet het badje weg. Maar je hebt wel de kans geboden dat er dat badje komt en dat kinderen kunnen spelen. Dat er vervolgens ook wat gedoe is ontstaan dat kan je niet voorkomen.”

– Lucas Groot, gemeenteraadslid besturende partij

Nu is ‘gedoe’ in elke vorm van democratie onvermijdelijk, maar voor een optimaal functioneren moet de inspanning er op gericht zijn ook de minderheidsstem tot zijn recht te laten komen. Daar lijkt in de redeneringen rond creatief gedrag van burgers lang niet altijd plaats voor. Wie gewoon een zwembad plaatst krijgt eerst zijn zin, en wie daarna maar hard genoeg moppert, krijgt vervolgens ook zijn zin. Eerst parkeren, dan even zwemmen, dan weer parkeren – vermoedelijk is iedereen ontevreden met die uitkomst.

3.5 Conclusie

Het pleidooi voor ‘loslaten’ overstijgt veel politieke en maatschappelijke tegenstellingen. Het heeft ook veelal een sterk resultaat gericht karakter.

Dat trekt aan: geen vaag geklets maar problemen oplossen! Lokale democratische vernieuwing met een beroep op burgerinitiatief kan daarom op enthousiasme rekenen. Veel mensen die betrokken zijn bij het publieke domein zijn er dan ook voor, om los te laten. Want het gevoel is sterk dat er *iets* moet gebeuren. Of zoals wethouder Magnus Tel benadrukt: “Voor lokale democratie is echt het belangrijkste dat er initiatieven ontstaan. En of dat het overnemen van voorzieningen is of het overnemen van activiteiten of iets anders gaan doen maakt niet uit.” De tegenstanders houden zich dan ook veelal wat op de vlakke, die realiseren zich dat ze door het benoemen van problemen niet meteen populair worden. En de doorsnee bevolking is eigenlijk redelijk tevreden over het lokale bestuur zoals het nu functioneert, en in ieder geval beduidend meer tevreden dan over het Haagse (Dekker en Den Ridder 2015: 23). Wat nog eens onderstreept dat verlangen naar een bestuur dat loslaat niet spontaan in mensen opborrelt, maar vooral een zaak is van actieve burgers.

In de titel van dit hoofdstuk en eerder in dit hoofdstuk beschreven we de nieuwe democratie als een Montessoridemocratie. Op Montessorischolen laten leerkrachten de leerlingen vrij om zich in eigen tempo te ontwikkelen. Maar op Montessorischolen bestaat wel een filosofie over materialen die de leerlingen nodig hebben om zich geleidelijk te ontwikkelen. Die filosofie ontbrak in veel grotere mate in het – op de Montessorischool lijkende – studiehuis, zoals dat eind jaren negentig werd ingevoerd op middelbare scholen. Ook dat studiehuis was gebaseerd op de gedachte dat leerlingen zoveel mogelijk zelf hun eigen leren vorm moesten geven, daarin een beetje gesteund door leerkrachten die zich zouden moeten opstellen als ‘procesbegeleiders’. De parlementaire enquêtecommissie die de veranderingen in het voortgezet onderwijs evalueerde, stelde vast dat dit op sommige scholen had geleid tot wantoestanden. Docenten die hun leerlingen veel te veel eigen verantwoordelijkheid gaven waar ze geen raad mee wisten (‘dag jongens, hier is het boek; ik zie jullie met kerst wel weer’). Dit patroon kwamen we ook tegen in de door ons bezochte gemeenten (denk aan het voorbeeld van de vuilnisbakken), naast de inspirerende succesverhalen.

In de volgende twee hoofdstukken bespreken we twee gevolgen van de omslag naar een nieuwe participatieve democratie. In hoofdstuk 4 gaat het over representativiteit. Montessorionderwijs is, net als participatieve democratie, niet voor iedereen geschikt. Wat gebeurt er met de mensen voor wie het niet geschikt is? Worden er pogingen gedaan om hen te includeren of gaat de meester als het ware verder met de leerlingen die wel goed mee willen doen? In hoofdstuk 5 kijken we naar verandering en de vervaging

van rollen die de nieuwe democratie met zich meebrengt. Als burgers initiatiefnemers worden terwijl gemeenteambtenaren en bestuurders op hun handen gaan zitten, wat doet dit dan met de onderlinge betrekkingen? In hoofdstuk 5 laten we zien dat dit leidt tot een informalisering van de lokale politiek.

4 Representativiteit: best belangrijk

Politiek filosoof Hanna Pitkin (1967) schreef in de jaren zestig van de twintigste eeuw een beroemd geworden boek waarin zij het begrip ‘vertegenwoordiging’ analyseert. Volgens Pitkin heeft dit woord verschillende betekenissen. Er is *symbolische* vertegenwoordiging: de koning symboliseert de Nederlandse staat, de “star spangled banner” is het symbool van de VS en mag daarom ook niet worden verbrand of kapot gesneden. Er is *juridische* vertegenwoordiging: de advocaat vertegenwoordigt de verdachte, de zaakwaarnemer treedt op namens een van de contractpartijen, de minister-president vertegenwoordigt Nederland aan de onderhandelingstafel in Brussel. In deze beide betekenissen doet het er niets toe dat de vertegenwoordiging niet lijkt op de vertegenwoordigde achterban. Natuurlijk lijkt de koning niet op het hele volk. De advocaat lijkt niet op de verdachte en de minister-president lijkt ook niet op heel Nederland. Bij deze vormen van vertegenwoordiging gaat het om “acting for”, niet om “standing for.” Bij vertegenwoordigende gremia als het parlement of de gemeenteraad is gelijkenis wél belangrijk. Voor deze gremia bestaat de norm van *descriptieve* vertegenwoordiging. De vertegenwoordigers moeten lijken op hun achterban. Niet in ieder opzicht (zelfde percentage roodharigen/eenbenigen/mensen zonder rijbewijs in het parlement als in het electoraat), maar wel descriptief-representatief naar politieke voorkeur: zelfde percentage GroenLinksers met milieuvriendelijke voorkeuren, VVD’ers die geloven in het marktmechanisme, SGP’ers voor wie de bijbel leidend is. Vertegenwoordigers moeten doen wat hun achterban wil of wat in het belang van die achterban is.

In de inleiding schreven we dat de representatieve democratie te kampen heeft met een tanende belangstelling van burgers. Burgers worden nog maar zelden lid van een politieke partij. Burgers voelen zich minimaal verbonden met een politieke partij en wisselen steeds vaker van voorkeur bij verkiezingen. En burgers gaan geleidelijk aan ook steeds minder naar de stembus, zeker bij secundaire verkiezingen als die voor het Europees parlement, provinciale staten en de gemeenteraad. In termen van Pitkin betekent dit dat de descriptieve vertegenwoordiging onvoldoende functioneert. Politici lijken steeds minder op en raken vervreemd van hun achterban.

De wending naar inspraak en deliberatie heeft dit probleem niet opgelost. Deze vormen zijn interessant voor een specifiek deel van het electoraat: hoog opgeleide, meestal oudere, autochtone mannen. De vergadertijgers, de *usual suspects*, de participatie-elite. Zij zijn niet descriptief naar politieke overtuiging want zij zijn niet gekozen. Maar ze zijn ook niet

descriptief-representatief in andere zin, want ze lijken niet op de rest van het electoraat. Je zou kunnen misschien kunnen zeggen dat ze dat electoraat symbolisch representeren. Politici die inspraak of deliberatie entameren kunnen aangeven dat zij bepaalde besluiten hebben genomen in overleg met “de burger” of na rijp beraad met diezelfde burger.

Slagen de nieuwe vormen van democratie – de doe-democratie en systemen van loting – er beter in om de kloof tussen burgers en politici te slechten? Voor de initiatieven van de doe-democratie is de eerste vraag of de norm van descriptieve representatie überhaupt wordt gezien als relevant. We constateerden in de inleiding al dat de doe-democratie wellicht beter kan worden gezien als een vorm van associatieve democratie (zelfbesturende kleinschalige collectieven op een bepaald terrein) en binnen die vorm van democratie speelt representatie helemaal geen rol. Maar is dat ook echt zo? Of zien de burgers en politici die betrokken zijn bij de doe-democratie dat anders en streven zij wel degelijk naar representativiteit in enige vorm? Die vraag staat centraal in paragraaf 4.1. In paragraaf 4.2 gaat het over de vormen van loting in onze casus. Die vorm van democratie is opgekomen om een descriptief tekort te repareren. Lukt dat ook echt? In paragraaf 4.3 bekijken we hoe burgers, ambtenaren en bestuurders praten over de verhouding tussen de klassieke representatieve democratie (de gekozen gemeenteraad en het college van B en W) en de nieuwe vormen van democratie. In de slotparagraaf komen we terug op de soorten vertegenwoordiging van Pitkin.

4.1 Representativiteit in de doe-democratie

Een van de meest verrassende bevindingen in ons onderzoek is dat de norm van descriptieve representatie wel degelijk leeft in de nieuwe initiatieven van de doe-democratie. Melanie Vossen is zelf initiatiefnemer van een buurtmoestuin. Haar initiatief is er in geslaagd burgers aan te trekken die nadrukkelijk niet behoren tot de participatie-elite. Melanie:

“We hebben allochtonen, we hebben jehova’s, mensen die helemaal op yoga en toestanden zitten. We hebben mensen die werken, niet werken, mensen met een beperking. Dus als groep zijnde hebben wij wel mensen uit alle bevolkingsgroepen. Ik ben daar ook wel trots op dat wij een initiatief hebben dat mensen zo enthousiast maakt dat mensen zich aan durven sluiten en in een keer hun huis uit komen. Voor heel veel mensen is dat best eng. Dat is waardevoller dan die tuinbonen die uit de grond komen.”

– Melanie Vossen, initiatiefnemer, betrokken bij burgerbeweging

Gerda Evers vindt haar burgerraad representatief omdat die een descriptieve afspiegeling is van de wijk:

“Het is een afspiegeling van de bewoners van de wijk. Van alle lagen van de bevolking. Vind ik belangrijk omdat iedereen een kans nodig heeft. Dat is ook de visie van de meeste bestuursleden. Mensen met baan en mensen met uitkering. Met een aantal hebben we ook een contract met de sociale dienst, die dan hier een paar uur staan. Met behoud van uitkering. Als iemand niet kan rekenen, kan die wel iets anders doen.”

– Gerda Evers, voorzitter burgerraad

Observatie ontmoetingscentrum zorgcoöperatie – kleine gemeente

Het ontmoetingscentrum is een ruime kamer op de begaande grond met tafels en stoelen en achterin een keukentje. Er staat een tafel met een computer en een tafel met allerlei flyers (van De Zonnebloem etc.). Links achterin is een kantoor en nog een aparte ruimte die ook als kantoor kan dienen maar waar ook een bed in staat voor het geval een van de bezoekers bijvoorbeeld onwel wordt. Het is zeer schoon en opgeruimd.

Tijdens de lunch zit ik aan tafel bij een bezoeker en twee gastvrouwen van het ontmoetingscentrum. Er komen allerlei gespreksonderwerpen voorbij, van het koningshuis tot de recente liquidatiegolf in Amsterdam. Op een gegeven moment gaat het over het soort mensen dat het ontmoetingscentrum bezoekt. Volgens de drie dames zijn dat allerlei verschillende soorten mensen. Het ontmoetingscentrum kan vooral uitkomst bieden aan ouderen die pas recent in de gemeente zijn komen wonen, zoals een van de dames zelf heeft meegemaakt. Een andere meneer, die er die ochtend ook was, moest naar de gemeente verhuizen vanwege zijn zwaar dementerende vrouw. De dames vertellen mij dat het heel fijn is voor hem dat hij hier al zo veel contacten heeft kunnen opdoen, hij komt hier bijna elke ochtend en elke middag een kopje koffie drinken. Een van de gastvrouwen merkt op: er lopen in de buurt ook wel mensen ‘met lange rokken’ waarvan ze niet weet waar die vandaan komen of hoe veel het er zijn. Die mensen zien ze niet in het ontmoetingscentrum. De gastvrouw uit haar zorg over deze buitenlandse mensen die wellicht dreigen te vereenzamen. Ik vraag de dames of het een goed idee zou zijn deze mensen bij het ontmoetingscentrum te betrekken. Ze reageren een beetje verrast op de vraag maar zouden dat op zich wel willen. Ze hebben alleen geen idee hoe, ze weten heel weinig van deze groep.

Volgens de betrokken ambtenaar staat representativiteit centraal bij de burgerraden in de gemeente, maar het wordt niet altijd bereikt:

“Wat is de belangrijkste rol van een burgerraad? Zij dienen eigenlijk de spreekbuis te zijn van het hele dorp. Dat is eigenlijk gelijktijdig iets dat ik bij een aantal burgerraden heel goed terug zie maar bij een aantal burgerraden ook niet. Dan merk je dat het een select gezelschap is die weinig neerleggen bij die samenleving. Dat is heel belangrijk dat ze, ze kunnen lang niet alles vertegenwoordigen, maar laten we zeggen zo een 80% van de bewoners vertegenwoordigen.”

– Ambtenaar Frank Bos

Twee van de burgerraden zijn gekozen wijkraden. Een van de burgerraden bestaat al sinds de jaren '70. De voorzitter vertelt:

“Een van de grote voordelen is dat het een democratisch geheel is, dat alle mensen via het stemhokje kunnen bepalen wie zij denken dat er in moet zitten. Ander voordeel is dat er iedere vier jaar opnieuw weer gekozen moet worden, dus niet bestuur onder mekaar die even bedenken wie toetreden of aftreden dit jaar. Heel veel verenigingen hebben bestuursleden die nooit weggaan. Hier moet dat dus. En het ligt aan de inwoners of ze terug mogen komen”.

– Gerard van de Veer, voorzitter burgerraad

Daarnaast probeert deze burgerraad ook op andere manieren zo representatief mogelijk te zijn:

“We hebben ons dorp verdeeld in een aantal regio's. Voor ieder gebied zijn er 1 à 2 regiovertegenwoordigers, dat zijn de ogen en oren van de burgerraad daar. Die staan heel dicht bij de bewoners. En die denken en helpen mee. In die zin proberen wij de bewoners zo goed mogelijk te betrekken. Daarnaast wordt 2 à 3 keer per jaar een openbare vergadering belegd waar iedereen voor uitgenodigd wordt. Maar helaas de opkomst is niet heel groot, maar je hebt mensen wel de mogelijkheid gegeven om hun zegje te doen, mee te denken.”

– Gerard van de Veer, voorzitter burgerraad

Raadslid Sepp Koets beschrijft hoe de burgerraden proberen om namens hun gebied te praten door direct naar bewoners te luisteren:

“Bij de ene is representativiteit beter dan de ander. [...] We hebben dan ook twee gekozen burgerraden. Over het algemeen is het een goede afspiegeling. Denk ook wel dat ze luisteren. Maar bij een van die gekozen burgerraden is een tweede lijst voor de burgerraad gekomen; die vindt dat de zittende te weinig doet of luistert. [...] Je wilt wel mensen hebben die er vol voor gaan. Maar niet elke inwoner die een goede mening heeft is een goede afspiegeling van het dorp. Aan de andere kant heeft iedereen wel twee of drie burens of familieleden, van wie hij meningen kan verzamelen.”
 – Sepp Koets, gemeenteraadslid oppositiepartij

Henry de Vries, lid van bestuur van een burgerraad, is zijn baan in het basisonderwijs kwijt en werkt nu een groot deel van de week voor de burgerraad. Hij vindt dat werk vervangend bezig zijn niet het patroon mag worden: je hebt bij burgerinitiatieven ook mensen nodig die een betaalde baan hebben, naast hun werk voor de burgerraad.

“Maar twee van de zes mensen hebben naast het bestuur nog betaalde baan. Terwijl: je moet niet alleen mensen hebben die dit als vrijwilligerswerk doen, je wilt ook mensen die ook werken. Die hebben een andere kijk. We willen meer jongeren betrekken; daar zijn we mee bezig maar dat is heel lastig. Als je 30/40 bent met jonge kinderen heb je een heel andere kijk op de samenleving en de wijk, dus dat zou heel goed zijn.”
 – Henry de Vries, bestuurslid burgerraad

De burgerraad waarbij Henry betrokken is wordt niet gekozen, terwijl de gemeente wel hecht aan representativiteit. Daar hamert de wethouder op, in overleg en in toespraakjes.

“De gemeente hecht daar heel veel belang aan. En dat weet ik ook wel. Als je een burgerraad bent is het op zijn minst belangrijk dat je een erkende vertegenwoordiger bent. Wij worden door de gemeente erkend; andersom zouden wij ook door de wijk erkend moeten worden. Ja, want wij willen de cohesie en samenhang. We willen mensen betrekken bij omgeving. Maar die legitimiteit en democratisch gehalte, dat is lastig. Want ik vind op zijn minst dat bestuur doorsnee moet zijn van de wijk, dat zijn we niet. Buitenlanders zijn bijvoorbeeld moeilijk te krijgen.”
 – Henry de Vries, bestuurslid burgerraad

De leden van het adviserend burgerpanel op eigen initiatief zijn relatief oud, relatief goed opgeleid en wit. Ze weten niet zo goed hoe ze dat moeten

veranderen, maar voelen het ook niet als een indringend probleem. Nieuwe mensen melden zich via de vrijwilligersvacaturebank aan. Soms doet een student of een andere jongere mee, maar die vertrekken ook vaak weer. Een moslimmeisje kwam één keer mee-vergaderen en vertrok toen weer, maar dat wordt als haar keuze gezien, niet als probleem van de groep. Waarom ze niet terugkwam weet men niet. Er is nu ook een Surinaams meisje aangetrokken, daar hebben ze hoge verwachtingen van. Om haar vast te houden én om diversiteit te demonstreren is ze direct meegenomen naar een presentatie op het stadhuis. Dat subsidie en status van het initiatief deels samenhangen met representativiteit leidt tot frustratie bij de leden. Meer vertrouwen van de lokale overheid dat het burgerpanel namens de bevolking spreekt zou goed zijn, want men twijfelt niet aan de eigen representativiteit.

Taco van der Stroom is betrokken bij de burgerbeweging en bij verschillende burgerinitiatieven. Ook hij vindt representativiteit van groot belang:

“Dan heb je bijvoorbeeld een wijkinitiatief maar dan moet je wel in de gaten houden: is dat wel representatief voor de hele wijk. Of is dat maar een kwart van de wijk die daar blij mee is en eigenlijk driekwart van de wijk die zoiets heeft van nou. dan heb je het uiteindelijk en dan wordt het alsnog niet gedragen.”

– Taco van der Stroom, betrokken bij burgerbeweging

Hij wijst erop dat niet iedereen actief hoeft mee te doen. Een burgerinitiatief hoeft geen descriptieve afspiegeling te zijn van de wijk, in termen van percentages per leeftijdscategorie, aantallen vrouwen en mannen en aantallen allochtonen. Het is goed denkbaar dat veel mensen in een buurt of flat een bepaald initiatief heel leuk vinden, maar geen tijd of energie hebben om daar zelf aan mee te werken. Die mensen kunnen dan het dan passief ondersteunen, denkt hij. Het is belangrijk dat initiatiefnemers veel contact onderhouden met bewoners om zich te vergewissen van het draagvlak voor hun plannen. En vervolgens is het belangrijk dat politici contact zoeken met de dragers van burgerinitiatieven.

“Ik zie niet een wethouder of raadslid de wijk langsgaan in een bepaalde straat om even bij ieder huis aan te bellen om te kijken hoe dat leeft. En dan zeggen drie op de vijf zegt die kant op. Het is veel meer de stakeholders van, of specifiek iemand die weet wel ongeveer het is twee vijfde dit drie vijfde dat. Dat ze daarmee in gesprek gaan. Volgens mij is het ook ondoenlijk anders.”

– Taco van der Stroom, betrokken bij burgerbeweging

Gemeenten zouden het voor sommige burgers ook makkelijker moeten maken om mee te doen, zo menen enkele respondenten. Wollig of erg ambtelijk taalgebruik schrikt mensen af. Danny Janssen tevens actief bij de burgerbeweging is altijd zeer betrokken geweest bij de participatie van brede groepen burgers.

“Het moet niet zo zijn dat jij en ik een cursus moet volgen om de gemeentelijke regels te snappen. Nee ik vind dat je als gemeente een rol hebt om te denken in Jip en Janneke taal, want het zijn jouw burgers. De ene burger is analfaab en de andere super hoog opgeleid; dan moet je verschillend communiceren als overheid. Ook in mijn werk als ambtenaar was ik altijd met kwetsbare groepen bezig: minderheden, daklozen, huiselijk geweld. De vraag was altijd: hoe betrek ik ook die burgers? Daar moet je vormen voor kiezen dan moet je niet een vergadering om 7 uur in de avond organiseren in het gemeentehuis met voorzitter en agenda. Driekwart van kwetsbare burgers of minder mondige burgers haakt af, komt niet of komt wel maar hebben geen inbreng.”

– Danny Janssen, initiatiefnemer, betrokken bij burgerbeweging

Melanie Vossen initiatiefnemer van een buurmoestuin is maar een keer naar een bijeenkomst van de burgerbeweging in haar gemeente geweest. Ze denkt dat het linksige imago van de burgerinitiatieven rond deze burgerbeweging ook nieuwe mensen afschrikt.

“Het zijn allemaal gelijkgestemden. Ik denk dat ze zich ook moeten richten op andere initiatieven, niet alleen op groeninitiatieven. Je moet je op een breder publiek richten. En niet alleen, ik noem het maar even, de geitenwollensokkenbrigade. Er zijn ook heel veel mensen die initiatieven ontplooiën zonder dat ze daar enig idealistisch oogpunt bij hebben. Het gaat nu te veel uit van ideologie. De wereld moet duurzaam, die fossiele brandstoffen gaan op. Ze hebben een beetje de neiging om te doemdenken en dat schrikt heel veel mensen af.”

– Melanie Vossen, initiatiefnemer, betrokken bij burgerbeweging

Voor de meeste betrokkenen bij de nieuwe doe-democratie is descriptieve representativiteit een levende norm. Soms probeert men die norm actief in acht te nemen, bijvoorbeeld bij gekozen wijkraden. In andere gevallen doet men dat door goed te luisteren en meningen mee te nemen van ‘de achterban’. Toegankelijkheid verbeteren is volgens veel mensen nog een aandachtspunt. Dat kan zowel een verantwoordelijkheid zijn van de gemeente als van de actieve burgers zelf.

4.2 Nieuwe mensen via loting

Voor de burgertoppen zijn de deelnemers uitgenodigd via loting. Raadslid Edo Veldhuis juicht dit toe:

“Wat ik een heel goed idee vond is een steekproef trekken uit de gemeentelijke basis administratie. Heel veel mensen een brief sturen en zeggen u bent random aangewezen om hier namens de gemeente over na te denken. Goed idee. Mensen die politiek gelieerd zijn die zijn sowieso geïnteresseerd. Als je met twee kleine kinderen thuis zit, en je man is aannemer, dan heb je een heel ander leven. Of je dan je zaterdag vrijmaakt om hier naartoe te gaan betwijfel ik. Door zo'n brief te sturen naar iedereen kun je dat in ieder geval proberen te doorbreken. Dat ze zeggen, ik heb een brief van de burgemeester, ik ga er toch naartoe. Het is in ieder geval een goede poging om er meer balans in te brengen. Door dat random karakter is die representativiteit wel toegenomen, ten opzichte van dat je het gewoon open stelt.”

– Edo Veldhuis, gemeenteraadslid besturende partij

Deelnemster Mylene vertelt dat zij zonder de loting waarschijnlijk niet mee had gedaan:

“Anders had ik het wel in het lokale krantje gezien en gedacht daar moet ik heen gaan. Maar dan is het drie weken later en denk je oh tijd is verstreken. En door zo'n persoonlijke uitnodiging is de drempel wel veel lager om mee te doen. Dus dat geeft dan ook meer een doorsnee van de hele bevolking. Want de mensen die al heel actief zijn die komen even goed wel. Maar nu geef je ook wel de ruimte aan de mensen die iets minder actief zijn om die drempel over te stappen om dat een keer te doen. Dus ik vond het wel slim dat ze het zo hadden gedaan.”

– Mylene Wolters, deelnemer burgertop Y

Een van de aanwezige gemeenteraadsliden, die tevens tafelvoorzitter was bij de burgertop Y, weet niet of de gemeente wel helemaal geslaagd is in haar opzet nieuwe groepen burgers bij de politiek te betrekken.

“Er waren weinig echt jongeren, dat was heel duidelijk. Ik geloof maar één tafel, een stuk of tien of zo. En de groep 50-plussers was te groot. Ik weet niet waar het mee te maken heeft. Er zouden 250 mensen komen,

er waren er minder dan 200. Er zijn er dus een hoop niet komen opdagen. En dat is nou net die tussengroep ook, Heel jammer vind ik dat.”
– Paul Lens, gemeenteraadslid oppositiepartij

Ook andere deelnemers en raadsleden observeren dit. In een van de oefenrondes met het stemmen blijkt dat 65% van de deelnemers in de leeftijdscategorie 40-64 zit en 22% is 65+. Slecht 13% is 39 of jonger. Het raadslid betreurt dit, want hij vindt representativiteit heel belangrijk. Anderzijds zijn er ook wel grenzen aan wat je als gemeente kunt doen.

“Ik vind representativiteit wel belangrijk. Als je alleen maar één clubje hebt die in één straatje praten en één bepaalde doelgroep of richting vertegenwoordigen dan heb je een leuke opkomst, maar niet de gemiddelde inwoner van de gemeente. Daarom was het goed dat we op basis van loting die mensen hebben uitgenodigd. Maar er waren dus te weinig jongeren en te weinig middengroep. Dat is wel heel lastig. Ze hebben gezegd dat ze zouden komen maar ze verschijnen niet ... dus ja, wat kan je doen? Ze ophalen? Een taxi voor laten rijden? Dat gaat te ver.”
– Paul Lens, gemeenteraadslid oppositiepartij

Een deelnemer aan burgertop Y had graag zelf de mogelijkheid gehad een meer representatieve rol op zich te nemen en zo ook meer bewoners van de gemeente bij het proces te betrekken:

“Als ze wat meer informatie zouden geven van te voren zou ik ook mensen in mijn buurt kunnen laten weten: ‘ik ben uitgenodigd, wat is jouw mening?’ Als ik inderdaad veel mensen had die zeiden ‘ja ik wil toch dat de gemeente gaat groeien’, oké, dan ben ik in de minderheid maar dan had ik toch daarvoor gestemd, ook al vind ik dat zelf niet. Als in mijn straat van zes huizen vijf huizen zeggen ‘we willen groeien’, dan zeg ik: oké we moeten groeien. De meerderheid beslist; dat is de democratie. Dat vind ik achteraf gezien een gemiste kans. Ze hebben mij niet de gelegenheid gegeven mensen uit mijn straat te informeren. Ze hadden kunnen zeggen: deze mensen gaan naar de burgertop die kun je benaderen om je mening te geven of informatie te vragen”.
– Joakim Glaser, deelnemer burgertop Y

Deze gemeente heeft naast de burgertop, ook een online burgerpanel met 900 deelnemers. Wellicht zou daar nog een wat grotere doelgroep kunnen worden bereikt.

“Ze zouden het meer moeten verbreden. Nu zijn er maar 900 mensen. Ze zouden meer mensen moeten spreken. [...] Heel veel mensen die laagopgeleid zijn, zijn moeilijk hiervoor te porren. De realiteit geeft aan dat het hoger opgeleiden zijn die zich interesseren voor deze vraagstukken en hierbij betrokken willen zijn. Kijk als je mensen uitnodigt en ze komen niet, dan houdt het op. Maar online lijkt het me dat je wat meer dingen kan doen.”

– Paul Lens, gemeenteraadslid oppositiepartij

Observatie Burgertop X

In nieuwe groepjes gaan de deelnemers nogmaals met elkaar in gesprek. Ik hoor van iemand dat ze het wel jammer vindt dat er nu nieuwe groepjes zijn, het was net zo gezellig in de vorige groep. De deelnemers maken een overzicht van de voorstellen die ze vandaag hebben gehoord. Deze moeten ze classificeren op een schaal met drie punten van 1) moeten we zeker doen, 2) heb ik mijn vraagtekens bij en 3) daar gruwel ik van. Ook gaan ze in gesprek over wat nodig is om iets waar ze van gruwelijk toch mogelijk of aantrekkelijk te maken. De gesprekken lijken goed te verlopen en prikkelend te zijn omdat je zoveel verschillende mensen hebt met verschillende achtergronden.

Sommige tafels maken eerst een lijstje voor zichzelf en gaan het dan bespreken. Ik hoor iemand verwijzen naar wat zij net van een expert heeft gehoord. Aan een tafel beginnen mensen te stemmen per voorstel door het opsteken van handen. Aan andere tafels nemen ze dit over.

Het valt op dat er zes vrouwen met hoofddoek aanwezig zijn. Een mevrouw met hoofddoek blijkt vergezeld te worden door een andere mevrouw (ook met hoofddoek) zodat zij haar kan ondersteunen in het geval dat ze het even niet kan volgen of het gevoel heeft zich niet te kunnen uiten in het Nederlands. Er is ook een dove mevrouw aanwezig, zij heeft een tolk bij zich.

Na de gesprekken aan de tafels worden de resultaten weer plenair besproken met de dagvoorzitter. De dagvoorzitter merkt op dat hij veel dezelfde mensen ziet die het woord nemen voor hun groep als in de vorige ronde. Hij zegt: ‘volgende keer zie ik ook anderen he!’ Een deelnemer komt met het idee om een groot gebouw in de gemeente te bekleden met planten voor een mooier aanzicht. Later spreek ik hem over dit idee en hij vertelt dat hij van mening is dat je bij de gemeente niet aan moet komen met makkelijk haalbare ideeën, omdat deze dan in een la verdwijnen. Terwijl als je met ludieke ideeën komt dan wordt het onthouden en gebeurt er misschien iets mee.

Op burgertop X vraagt de dagvoorzitter naar enkele persoonskenmerken van de deelnemers. Ongeveer vijftien mensen zeggen desgevraagd dat ze niet zouden zijn gekomen zonder de vergoeding. Wanneer naar zijn motivatie om mee te doen wordt gevraagd geeft deelnemer Nathan aan:

“Vanwege de VVV-bonnen. Laat ik het zo zeggen: als ik er geen vergoeding voor zou krijgen, zou ik niet meedoen. Op de eerste dag werd het ook gevraagd, toen stonden er maar een paar mensen op waaronder ik. En toen dacht ik ‘dit klopt echt niet’. Ik denk dat heel veel mensen thuis zouden blijven als ze er geen vergoeding voor zouden krijgen. [...] Mensen komen anders niet omdat het op zaterdag is en weekend. Mensen hebben wel betere dingen te doen. Iedereen heeft meestal wel wat in het weekend. Je werkt de hele week, dan heb je toch geen zin om in het weekend naar de gemeente te gaan om daar een beetje te zitten brainstormen. Wil niet zeggen dat het niet goed is dat het gebeurt, maar denk dat mensen er anders niet zo snel naar toegaan.”

– Nathan Poels, deelnemer burgertop X

Deelnemer Fedde vertelt:

“Er waren veel geïnteresseerden. Mensen die net als ik daar ideeën over hebben en erheen gaan. Dan heb je al een soort afsplitsing. Waren veel blanke dertigers, veertigers en vijftigers. Is misschien een groep die iets meer aspiratie heeft om aan politiek te doen. Die vergoeding die er tegenover staat is prima. Die helpt misschien ook groepen burgers komen die anders niet waren gekomen. Die het niet interesseert, maar al doende gaat interesseren. Er waren mensen die betrokken raakten. Het is goed dat ze allerlei verschillende mensen vragen, ook mensen die geen verstand van het onderwerp hebben. Mensen die er verstand van hebben zijn toch helemaal vastgeroest”.

– Fedde van der Meer, deelnemer burgertop X

Een andere deelnemer vindt de vergoeding ‘een beetje dubbel’:

“Maar ik begrijp het ook wel. Ik denk dat het de representativiteit van de doelgroep ten goede komt. Anders krijg je alleen de betrokken mensen. Dan krijg je de mensen die heel fel tegen zijn of heel erg voor. Dat is ook eenzijdig”.

– Christian Egging, deelnemer burgertop X

Raadslid Willem Veen zet vraagtekens bij de vergoeding die deelnemers aan burgertop X ontvangen.

“Gekochte participatie is geen getrokken participatie; met die loting trek je mensen binnen die misschien wel verstand hebben van het onderwerp maar ook veel mensen die er helemaal geen verstand van hebben. Wat is dan de output?”

– Willem Veen, gemeenteraadslid oppositiepartij

Raadslid Aya Nur heeft ook haar bedenkingen bij de beloning.

“Mijn zoon is ook ingeloot, en die gaat natuurlijk niet. ‘Wat weet ik er van’, zei hij. Maar toen ontdekte hij dat je geld krijgt, en toen dacht hij: ik ga ik wel! Ik zei, nee, dat moet je niet doen, niet om het geld! Het is een forse pikkel”.

– Aya Nur, gemeenteraadslid oppositiepartij

Haar buurvrouw Fatima daarentegen, zal zeker niet gaan, ook niet voor een vergoeding.

“Mensen als Fatima hebben ideeën, maar de vraag is of je dat in de geijkte vormen wil laten doen. Je kunt je informatie ook halen. Naar de mensen toegaan en ze vragen wat hen bezig houdt, in plaats van te verwachten dat ze naar het stadhuis komen. Dat doen ze niet! Ik vind, je kunt beter aan Fatima vragen wat zij wil. Nee, in plaats daarvan gaan ze hier in het stadhuis met hoger opgeleiden daarover praten. Dat gaat niet werken. Precies daarom ben ik er niet zo enthousiast over, over die burgertop. Ik kan je nu al voorspellen, Fatima gaat nooit heen, ook niet als ze geld krijgt. Wat gaat ze dan zeggen? Het is veel te abstract! Met al die hoger opgeleiden! Maar je moet het met haar persoonlijk bespreken, die mensen willen ook energie besparen en een lagere rekening. Ga met ze praten! Ambtenaren hebben geen idee wat er in de wijken gebeurt.”

– Aya Nur, gemeenteraadslid oppositiepartij

Een achttienjarige deelnemster aan burgertop X vertelde dat ze zich toch een beetje onzeker en niet helemaal serieus genomen voelde. Een andere jonge deelnemer krijgt wel het woord, maar is minder welbespraakt dan oudere deelnemers en wordt dan toch vrij snel afgekap.

Er worden door loting nieuwe groepen bereikt maar nog mondjesmaat. Mensen die er altijd al zijn – oudere autochtone hoger opgeleiden – blijven

sterk in de meerderheid. Dit blijkt tevens uit een (te verschijnen) onderzoek van Ank Michels en Harmen Binnema naar drie G1000 burgertoppen. Bij twee van deze G1000en is gedeeltelijk met loting gewerkt, bij de andere G1000 is er een uitnodiging naar alle bewoners gestuurd. Michels en Binnema verzamelden achtergrondinformatie van de deelnemers en hieruit blijkt dat de typische deelnemer een man of vrouw is, geboren en getogen in Nederland tussen de 45 en 55 jaar met een hbo of academische opleiding. Mensen met andere achtergrondkenmerken zijn wel aanwezig maar sterk in de minderheid en ondervertegenwoordigd (Michels en Binnema, *te verschijnen*). Veel geïnterviewden uit dit onderzoek naar vernieuwende democratie valt dit op en ze zouden het liever anders zien.

4.3 Er zijn belangrijker dingen

Hoewel representativiteit een aanhoudend punt van zorg is, zowel voor lokale bestuurders als voor de leden van burgerinitiatieven, lijken er voor velen ook zwaarder wegende waarden te zijn. Een van die waarden is bekwaamheid, een klassiek punt uit de wetenschappelijke en politiek-filosofische literatuur over democratie sinds Plato. Is het belangrijk om te worden geleid door iemand die op je lijkt, die jou in die zin vertegenwoordigt? Of is het belangrijker dat je bestuurder kundig is en verstand van zaken heeft? Raadslid Lucas de Groot signaleert dat de doe-democratie bepaalde competenties vereist:

“Je moet echt goed gebekt zijn, weten hoe je je boodschap onder woorden brengt en met wie en wie niet. Je moet niet boos worden. Terwijl ik me wel kan voorstellen dat mensen gefrustreerd worden om dat dingen heel traag kunnen gaan. Je hebt enthousiaste medestanders maar dan gebeurt er toch weer niets. Dus het is wel bepaalde type mens die er zit. Misschien wel het type ambtenaar, iemand die ambtenaar had kunnen worden.”

– Lucas de Groot, gemeenteraadslid besturende partij

Raadslid Bettina Rozenberg omschrijft het profiel van een burgerinitiatiefnemer als volgt:

“Het zijn mensen die zich maatschappelijk verantwoordelijk voelen ... die verantwoordelijkheid durven nemen. Het zijn toegankelijke mensen die de wegen kennen. Die spreken op commissievergaderingen en die de verordening kennen.”

– Bettina Rozenberg, gemeenteraadslid oppositiepartij

Raadslid Lydia Vogel zegt dat het erg lastig is om representativiteit te bereiken. Is representativiteit wel een realistisch doel?

“Er was een workshop georganiseerd over de toekomst van het dorp. Daarin werden burgers gevraagd bij te dragen, van wat is belangrijk/zorgpunten waar wil je heen met het dorp. Er kwamen minimale reacties. Als ik mensen bevrage in mijn omgeving zeggen ze ook: wat denk je nou dat het oplevert? Mensen hebben weinig vertrouwen dat ze invloed hebben. Ik denk dat de mensen van 30-50 vooral druk zijn met hun eigen bordjes in de lucht houden met werk en gezin. Ze willen wel iets doen met vrijwilligerswerk. Maar meedenken en zo, nee. Ze zijn eerder bij scouting actief en andere verenigingen.”
– Lydia Vogel, gemeenteraadslid oppositiepartij

Voor burgemeester Bastiaan Vermeulen zijn de uitkomsten en de kwaliteit van het bestuur belangrijker dan de representativiteit van een burgerinitiatief als een zorgcoöperatie:

“We stellen wel eisen aan de kwaliteit van het bestuur. Zijn het goede mensen? Geen eisen aan de voorkant verder. [...] Bij een zorgcoöperatie moet gewoon een goed bestuur zitten, het gaat om de inhoudelijke agenda, niet links of rechts maar: doen we de goede dingen? Want in een coöperatie heb ik niet zo veel aan die geweldige automonteur die mijn auto kan maken, dus in die zin. [...] Dus daar zit ook wel een soort van natuurlijk selectie criterium in.”
– Burgemeester Bastiaan Vermeulen

Ambtenaar Jos Hoedt vindt het specifieke onderwerp van burgertop X een moeilijk onderwerp. Bij zo'n burgertop heb je meer aan kennis en inzicht dan aan representativiteit:

“Het onderwerp is zo ingewikkeld. Ik geloof niet dat het nodig is om daar over een groep burgers te laten beslissen die representatief is. Het moet een groep burgers zijn die capabel is, capabel gemaakt is, die de motivatie heeft om het vraagstuk aan te pakken, en de bereidheid heeft dat met elkaar te doen. En of ze dan de gemeente vertegenwoordigen vind ik dan eigenlijk een beetje minder belangrijk.”
– Ambtenaar Jos Hoedt

Volgens andere respondenten is het vooral van belang dat burgerinitiatieven een publiek, collectief belang vertegenwoordigen. Taco van der Stroom,

actief bij verschillende burgerinitiatieven, maakt onderscheid tussen individuen die een eigen idee hebben en daarbij medestanders zoeken en initiatieven die echt een collectief belang dienen, zoals het delen van auto's om daarmee duurzaamheid te bevorderen. “Die collectieve belangen daar hou ik van” (Taco van der Stroom, betrokken bij burgerbeweging). Het hoeft van hem niet noodzakelijk zo algemeen te zijn als duurzaamheid. Een collectief belang kan ook betrekking hebben op een wijk met tien of zes straten.

“Dat kan bijvoorbeeld gaan over groen. En dan juist in een wijk waar weinig geld is. Dat de bewoners dan zeggen wij willen het wel onderhouden en dat de gemeente dat dan zorgt dat er gereedschap komt en bloembollen. Dan is het een straat van, laten we zeggen 60 huizen, waar 35 huishoudens dat graag willen, en een stuk of 10 zeggen dan: ik heb wel groene vingers, ik wil dat stukje onderhouden. Als je het op die manier zo kunt regelen heb je een collectief belang te pakken.”

– Taco van der Stroom, betrokken bij burgerbeweging

Ambtenaar Jos Hoedt, betrokken bij burgertop X, wijst er ook op dat burgerinitiatieven niet zozeer een specifieke achterban als wel een publiek belang vertegenwoordigen, of althans “een sociale kijk op de zaak zullen hebben”:

“Ik denk dat het hier wel verantwoordelijke mensen betreft. Die gaan echt wel rekening houden met de mensen die er niet zijn. Ik kan me niet voorstellen dat er een groep mensen komt die zegt: doe maar in die wijk, want wij wonen daar niet dus we hebben er geen last van. Mensen gaan rekening met elkaar houden. Ik aarzel bij [de term] publiek belang. Maar [ze zullen] wel een sociale kijk op de zaak zullen hebben. Rekening houden met de effecten op andere mensen dan alleen maar henzelf”.

– Ambtenaar Jos Hoedt

Daarnaast zijn er burgers en politici die menen dat representativiteit minder belangrijk is. Zij denken dat de maatschappij zich in een transitieproces bevindt, een “kanteling”. In zo'n transitieproces heb je mensen en organisaties die voorop lopen, die de omslag naar de nieuwe tijd al hebben gemaakt. Maar er zijn ook mensen en organisaties die “het licht nog niet hebben gezien”; die staan er anders in, maar – zo lijkt de verwachting – die zullen op enig moment alsnog bijdraaien, of – in de terminologie van transitiekundige Jan Rotmans, die door menige gemeente wordt uitgenodigd om uit te leggen hoe transities en kantelingen in elkaar zitten – mee gaan

kantelen. De gemeentesecretaris en een voor het project verantwoordelijk ambtenaar denken dat burgertop Y vooral bezocht is door “de aanjagers, de initiatiefnemers, de mensen die voorhoede zijn”. Taco van der Stroom betrokken bij de burgerbeweging meent dat er in een proces “koplopers” zijn, die het voortouw nemen in een omslag naar een duurzamer samenleving. De rest van de maatschappij zal geleidelijk volgen. Raadslid De Groot spreekt over een “verkennergroep”, bestaande uit 1 of 2 procent van de bevolking. Hij zegt het zo:

“80% van de gemeente die is echt niet in transitie hoor. We hebben het over een kleine minderheid. De great majority die kijkt op dit moment ook gewoon naar wat er normaal in de reclame staat, en die vindt dat aantrekkelijk om te doen. We moeten via marketing dus meer mensen aantrekken. Mensen die zeggen ‘iets voor de buurt doen is niets voor mij’ mogen best over de drempel heen geholpen worden. Het gaat om bewustwording. In het begin is het klein groepje, op een gegeven moment spreekt die toch andere mensen weer aan.”

– Lucas de Groot, gemeenteraadslid besturende partij

Ten slotte wordt er door diverse respondenten op gewezen dat representativiteit bij burgerinitiatieven minder belangrijk is. Er is immers altijd nog de gemeenteraad, “de echte representatieve club” in de woorden van burgemeester Bastiaan Vermeulen, die kan ingrijpen als het misgaat, die het laatste woord heeft en die een mandaat heeft van de kiezer. Het is niet erg dat de deelnemers aan burgertop X niet de mening van de gemeente vertegenwoordigen, denkt ambtenaar Hoedt, want er is altijd nog de gemeenteraad. Het is niet erg als burgerinitiatieven rond de burgerbeweging selectief actief zijn op bepaalde terreinen voor bepaalde groepen, meent actieve burger Taco van der Stroom, want de gemeenteraad houdt overzicht en ziet waar gaten gaan vallen. Het is niet erg dat niet iedereen tijd en interesse heeft om in de weer te gaan met burgerinitiatieven, denkt gemeenteraadslid Paul Lens. Het is niet erg als het vooral hoger opgeleiden betreft, want je wilt wel mensen die iets kunnen in het bestuur. Anderen kunnen gaan stemmen en “dat moeten ze vooral doen”. Raadslid Wieger van Kaapen zegt stellig:

“Je moet niet zomaar overal de besluiten door de mensen laten nemen, ik geloof in parlementaire democratie, met mandaat van kiezer. Als iedereen over ieder dingetje laat besluiten, wordt het een rommeltje.”

– Wieger van Kaapen, gemeenteraadslid oppositiepartij

Raadslid Dries Kempenaar is een groot voorstander van inspraak, burgerinitiatieven en referenda. Maar het laatste woord ligt bij de raad:

“Voor alle helderheid: de raad beslist uiteindelijk. Als je een inspraaktraject in gaat over woningbouwplan met burgers en er zijn een aantal varianten mogelijk, en aan die varianten hangt een prijskaartje, en burgers mogen dan hun voorkeur uitspreken; dan beslist de raad uiteindelijk. Het kan niet zo zijn dat inwoners beslissen.”

– Dries Kempenaar, gemeenteraadslid oppositiepartij

Representativiteit is best belangrijk, maar er zijn grenzen aan wat je kunt doen om mensen erbij te betrekken; descriptieve representatie is misschien niet realistisch. Er zijn andere waarden die ook belangrijk zijn, zoals bekwaamheid. En mensen die niet descriptief-representatief zijn, maar wel bekwaam en betrokken, zullen de belangen van anderen laten meewegen in hun plannen. Of die mensen zijn voorlopers, die het licht al hebben gezien, waar anderen zich uiteindelijk bij aan gaan sluiten, op weg naar een gekantelde toekomst. En als er iets mis zou gaan is er immers altijd nog de gemeenteraad, die kan ingrijpen en bijsturen en die formeel het laatste woord heeft.

4.4 Conclusie

Voor politieke vertegenwoordiging gold, in de theorie van Pitkin, de norm van descriptieve representatie. Vertegenwoordigers moeten lijken op hun achterban, althans voor wat betreft politieke voorkeur. Als vertegenwoordigers niet lijken op hun achterban qua demografische kenmerken – leeftijd, opleidingsniveau, geslacht, etniciteit – dan zouden zij op de een of andere manier toch moeten proberen om descriptieve representatie te bereiken. Dat kan als zij claimen de belangen van hun achterban te behartigen en hun achterban hen daarin vertrouwt. Het kan ook door actief contact te zoeken met de achterban en te peilen wat er in de achterban leeft.

Het lijkt er op dat deze norm van descriptieve representatie zich heeft verplaatst naar de nieuwe vormen van democratie. Bij loting is descriptieve representatie een expliciet doel (ofschoon het zeker niet probleemloos lukt om dat doel te bereiken). Maar ook bij de doe-democratie zijn deelnemers en politici opvallend vaak bezig met de norm van descriptieve representatie. Ze streven ernaar en ze slagen er soms ook in om een vorm van descriptieve representatie te realiseren. Hetzij doordat men daadwerkelijk lijkt op de

achterban (een gemêleerd gezelschap met ouderen, jongeren, jehova's, hoger en lager opgeleiden, zoals in de buurtmoestuin in een van de onderzochte gemeenten), hetzij doordat men contact zoekt met en overlegt met burgers die zelf geen tijd hebben om mee te doen, hetzij doordat men probeert om het publieke belang te behartigen en niet een particulier deelbelang. Deelnemers aan de doe-democratie ervaren dit soms wel als een lastige opgave. Sommige deelnemers wijzen erop dat er belangrijker dingen zijn dan representativiteit, zoals bekwaamheid of "de goede kant uitgaan".

De gemeenteraad lijkt meer een gremium te worden dat burgers – in termen van Pitkin – in juridische zin vertegenwoordigt. In laatste instantie, als er iets mis gaat. Als een reservecircuit of een veiligheidsklep. Trappenburg wees er in eerdere publicaties (Trappenburg 1998; 1999; vergelijk ook Van Gunsteren 1994) op dat het juridisch systeem niet zozeer bedoeld is als een set van leefregels voor de dagelijkse werkelijkheid. Mensen kijken niet in hun huwelijkscontract om te zien wat zij hun partner verschuldigd zijn; ze zoeken niet in het burgerlijk wetboek naar de regels om hun kinderen correct op te voeden. Professionals in de zorg of het onderwijs hoeven niet in de wet te kijken om te zien hoe zij hun patiënten moeten behandelen of hun leerlingen les moeten geven. In de meeste gevallen doen bazen en werknemers hun werk zonder dat zij daarvoor het arbeidsrecht of hun arbeidsovereenkomst bij nodig hebben. Juridische normen komen pas in beeld als het spaak loopt in de dagelijkse werkelijkheid. Als partners willen gaan scheiden. Als ouders hun kinderen verwaarlozen. Als baas en werknemer een hoog oplopend conflict krijgen over de juiste invulling van de werkzaamheden of als de baas van de werknemer af wil. Pas dan komen de juridische regels in beeld. Het recht is een winterdijk of een reservecircuit. Voor de traditionele gemeentepolitiek lijkt dit ook te gaan gelden. Die is er niet om na politieke strijd te bepalen welke kant het uit moet met de gemeente, die is er niet om de dagelijkse beslissingen te nemen, die is er voor geval van nood: als we de verkeerde kant uit gaan, of als er iets helemaal scheef loopt in de dagelijkse beslissingen.

We zijn getuige van een jurisdisering en daarmee depolitisering van de traditionele gemeentepolitiek.

5 Samen aan tafel: informalisering van de politiek

Actieve burgers van de doe-democratie willen met hun inzet natuurlijk iets bereiken. Hun doelen kunnen perfect aansluiten bij de agenda van de gemeenteraad, maar er kunnen ook accentverschillen of spanningen tussen beide bestaan. Wie of wat moet dan de doorslag geven? Als we het zo scherp stellen, is het voor de meeste respondenten duidelijk: uiteindelijk moet de gemeenteraad de doorslag geven.

“Doorslaggevend is uiteindelijk de gemeenteraad natuurlijk. Dat is het hoogste orgaan van deze gemeente. Dus als die zeggen ja of nee is dat uiteindelijk wat het wordt.”

– Wethouder Gilles van Nieland

“De gemeenteraad heeft een kaderstellende rol. Zolang er regels liggen moeten er kaders geschapen worden. [...] De rol [van de gemeente] is iets minder vertegenwoordigend. Meer kaderstellend, budgetrecht en controlerende taak.”

– Bettina Rozenberg, gemeenteraadslid oppositiepartij

Ook in bijeenkomsten die we hebben bijgewoond zien we dat politici en bestuurders deze boodschap uitdragen. Een wethouder tijdens een bijeenkomst:

“De vraag is aan jullie om mij te helpen kiezen. Ik zal als wethouder jullie plan overnemen. Maar de gemeenteraad is de baas over de gemeente dus die beslist wat er uiteindelijk gebeurt.”

– Wethouder Elsa Smits, burgertop X

De vraag naar de uiteindelijke beslissingsmacht is hiermee beantwoord. Toch is daarmee de vraag naar besluitvorming in de verhouding tussen representatieve en participatieve democratie niet geheel beantwoord: het woord ‘uiteindelijk’ geeft dat al aan. Als er echt iemand een knoop moet doorhakken, dan moet dat de gemeenteraad zijn. Maar deze situatie proberen betrokkenen te vermijden, ook omdat hij tot grote frustraties kan leiden van die actieve burgers die heel veel energie hebben gestoken in iets wat dan zomaar met een hamerslag van tafel kan worden geveegd.

“We hebben hier achter een straat en veel ondernemers hebben daar een plan. We hebben toch gezegd als gemeente achteraf, leuk en aardig, maar jullie hebben geen enkele fietsparkeerplek opgenomen terwijl wij dat echt belangrijk vinden in deze stad. Alle fietsen naar de buurwijk verschuiven, dat is niet de bedoeling. Die initiatiefnemers van dat plan zijn dus boos: ‘Verdorie jullie wilden dat we met een plan kwamen, dat plan ligt er en nu ben je het er niet mee eens’. Ik zeg: ‘ja jongens, het is over en weer. Je kunt er niet vanuit gaan dat je vervolgens de volledige regie overneemt van een gemeenteraad die ook de hele brede stad afweegt.’ [...]. Dat vind ik lastig. [...] We hebben een hele gemeente met inwoners die allemaal iets willen.”

– Lucas de Groot, gemeenteraadslid besturende partij

Actieve bewoners die hun tijd hebben gestoken in het ontwerpen van mooie plannen die dan door de gemeenteraad van tafel worden geveegd: dat wil iedereen voorkomen. Uit interviews en observaties blijkt dat betrokkenen hun energie vooral richten op het proces voorafgaand aan die formele besluitvorming, in de hoop nooit bij zo'n situatie te komen. In dit hoofdstuk bekijken we hoe zij daarin te werk gaan en hoe zij daarbij de verhouding tussen actieve burgers en de gemeenteraad en andere betrokkenen (zoals ambtenaren) zien.

5.1 Vertrouwen in informele processen

Er blijkt een opvallende consensus over hoe je hierbij te werk moet gaan, die ook een extra reden geeft waarom men de situatie van formele besluitvorming door de gemeenteraad wil vermijden, zelfs als die wel positiever of neutraler is dan in het voorgaande voorbeeld. Betrokkenen verwachten namelijk sowieso weinig positiefs van formele procedures. Ze zetten hun kaarten vooral op informele uitwisseling. Even bellen of langslopen. Gewoon even ‘samen aan tafel’. In een informeel overleg kun je heel veel afstemmen en daarmee oplossen, is het heersende idee. Het kost weinig tijd waardoor je je kunt blijven richten op waar het je om te doen is: de activiteit zelf. ‘Op je handen zitten’, is het credo voor ambtenarij en bestuur, zo bleek al in hoofdstuk 3. Zoveel mogelijk spontaan laten ontstaan. Uit de burgers zelf laten komen.

“Als burgers een goed initiatief hebben, wat goed is voor de gemeente, en het voldoet aan de eisen dan is dat gewoon goed. Als ze toestemming nodig hebben of een vergunning moet je die gewoon geven.”

– Dries Kempenaar, gemeenteraadslid oppositiepartij

Als daar problemen uit ontstaan bijvoorbeeld in de verhouding met andere burgers, dan moet je samen om tafel, getuige het vervolg van het interview:

“En als andere bewoners daar dan weer last van hebben?”

Dan moet je met elkaar rond de tafel gaan zitten, daarin bemiddelen en proberen partijen tot elkaar te brengen”

– Dries Kempenaar, gemeenteraadslid oppositiepartij

En wat als het niet lukt om partijen aldus tot elkaar te brengen? Dan luidt het antwoord vaak: dan moet de gemeenteraad beslissen. Maar soms wil men dat voor de hand liggende antwoord ook dan vermijden. Zo ook in dit interview, dat als volgt voortgaat: “En als dat niet mogelijk is, is dat heel moeilijk.”

De woordkeus van betrokkenen benadrukt vaak het informele. In haar welkomstwoord bij burgertop X benadrukt wethouder Elsa Smits bijvoorbeeld dat de gemeente er van buiten misschien wel anoniem uit ziet, maar dat het “ook maar mensenwerk is”. Dit vertrouwen in het informele sluit aan op een bredere tendens naar informalisering van betrokkenheid en zeggenschap van burgers in de participatiesamenleving, zo betoogde Tonkens in haar Socrateslezing (Tonkens 2014). Vanaf eind jaren zeventig is betrokkenheid lange tijd gezocht in formele organen, van ondernemingsraad tot en met cliëntenraad, bewonersraad en Wmo-raad. Tonkens:

“Er bleef ook kritiek: hoeveel hebben deze raden en commissies nu echt te zeggen? En hoe representatief zijn hun oordelen eigenlijk, gezien het feit dat het meestal dezelfde participatie-elite, vaak ook nog zonder mandaat van een achterban? Tot voor kort werd geprobeerd om deze formele arrangementen te verbeteren, en aan te vullen met nieuwe, zoals referenda en formele burgerinitiatieven – die burgers gelegenheid geven om een voorstel op de agenda van de gemeenteraad te zetten.

De participatiesamenleving geeft verbetering van formele zeggenschap op en zoekt betrokkenheid in de informele sfeer. Weg met raden en commissies met hun papieren adviezen en procedures. Gewoon participeren door te doen. Geen inspraakavond waarop iedereen mag komen klagen over heroïnespuiten en zwerfafval in het plantsoen en maatregelen mag eisen, maar: het informeel zelf oplossen. Zelf samen dat plantsoen schoonmaken en omtoveren in een buurtmoestuin. Niet klagen dat er voor jongeren niks te doen is maar zelf een sportdag organiseren. Geen woorden maar daden. [...] De regering bepleit in de nota Doe-democratie uit 2013 dat burgers ‘rechtstreeks – zonder tussenkomst van een overheid

– oplossingen voor maatschappelijke kwesties tot stand brengen' en 'op kleinere schaal eigen organisaties in het leven roepen'. 'In eigen kring', 'niet via de omweg van een volksvertegenwoordiging'. [...]

Wantrouwen in burgers en instituties maar ook honger naar iets of iemand om te vertrouwen vormen dus de stille krachten achter de participatiesamenleving. De verdeling van vertrouwen en wantrouwen volgt een simpel dichotoom schema: we wantrouwen het formele, groot-schalige en anonieme, en we vertrouwen het informele, kleinschalige en persoonlijke." (Tonkens 2014)

Dit vertrouwen in informele verhoudingen, nabije personen en kleinschalige verbanden zien we ook terug in onze interviews en observaties. Met "samen om tafel" kun je formele "omwegen" voorkomen, is het idee. Uit een gezamenlijk gesprek met een burgerraad en de burgemeester en wethouder:

"Elkaar leren kennen in die lunches, elkaar aanspreken et cetera, dat werkt erg goed. Kleine dingen kan je dan overleggen. Lijntjes worden heel erg kort."

– Henry de Vries, bestuurslid burgerraad

"Ja ook om de mensen/bewoners te kunnen betrekken. 'Er is een plek waar ik mijn verhaal kwijt kan'. Een vliegwiel om mensen hier te krijgen. Ik merk ook dat de vragen hier en telefoontjes naar mij toenemen. Want dat moet groeien."

– Elizabeth Huizen, voorzitter burgerraad

Observatie gesprek tussen een van de burgerraden en de burgemeester, wethouder en ambtenaar

Er zijn 11 aanwezigen: vier mensen van de gemeente, vijf mensen van de burgerraad, de wijkagent en de wijkcoördinator. Er staan luxe hapjes en drankjes op tafel. Iedereen is net gekleed met jasje behalve de wijkagent, die is in uniform.

Op een gegeven moment geeft voorzitter Elizabeth Huizen aan dat de burgerraad de wens heeft om een zorgloket te openen op hun eigen locatie. De burgerraad huurt een centraal gelegen winkelpand en dit is al een ontmoetingsplek. Ze willen hiervoor graag iemand permanent hebben als beheerder. Nu werken de beheerders met behoud van uitkering en kunnen dit dus maar maximaal een jaar doen. De burgerraad wil de informele zorg op zich nemen en goed ontwikkelen, maar je kan informele zorg niet opstarten als je geen middelen

hebt stelt Elizabeth. Ze vervolgt: 'Je wilt meewerken aan bezuinigingen maar je wilt ook kwaliteit hebben, dat moet je afwegen. Binnenkort wil de burgerraad hiervoor een plan indienen.'

De burgemeester reageert: 'Dan is mijn vraag aan jullie, wat kan het plan tegenhouden?' Zowel Elizabeth Huizen als Henry de Vries noemen: financiën. De burgemeester vraagt: 'Goed maar waar gaat het dan om, een miljoen euro, 10 euro?' Henry de Vries geeft aan dat het niet veel zal zijn. Hij stelt dat nu die beheerder ook wordt betaald maar dan via de uitkering; wat ze nodig hebben is dat je dat niet meer een uitkering noemt maar er een betaalde baan van maakt. De burgemeester geeft aan dat dit onmogelijk is: 'Als het zo simpel was hadden we morgen duizenden mensen naar betaald werk'. Henry gaat hier nog kort tegenin door te zeggen dat het geld op zich uit dezelfde portemonnee komt, maar wanneer de burgemeester aangeeft dat het om verschillende geldstromen gaat geeft Henry aan dit te begrijpen en legt zich hierbij neer.

De burgemeester legt vervolgens uit hoe de gemeente geld gaat stoppen in het aan het werk helpen van mensen in de uitkering dus wellicht kunnen ze daarmee iets doen. De gemeente zal niet het complete salaris van een beheerder betalen maar kan wellicht wel een bijdrage leveren. Elizabeth betoogt dat ze de beheerder ook graag een training zouden willen geven omdat deze persoon ingewikkelde onderwerpen moet behandelen. De burgemeester erkent dat het zorgloket met een goede beheerder duidelijk een maatschappelijk belang dient. Maar hij vraagt zich af of er financieel iets van voordeel voor de gemeente uit zal komen. Hij benadrukt dat het maatschappelijk belang snel is ingevuld maar dat het ook belangrijk is om te kijken naar het financiële aspect.

Elizabeth geeft aan dat de zorg- en welzijnsorganisaties ook interesse hebben getoond, dus misschien kan er sprake zijn van een cofinanciering. Henry brengt in dat je voor een aantal dingen hele specialistische zorg nodig hebt maar een ander gedeelte kan heel goed in de samenleving opgelost worden. Het is ook een manier om vroeg in te grijpen en doorstromen naar zwaardere hulpverlening tegen te gaan. Daar ziet hij dan financieel voordeel. Maar dat betekent niet dat de informele zorg geen budget nodig zou hebben.

Samen om tafel kom je er altijd wel uit, daarin bestaat het volste vertrouwen. Als een burger met een idee komt over het groenbeleid in de wijk, dan moet de ambtenaar daarvoor open staan en daarover in gesprek gaan:

"Ja, dan ga ik praten met je, kijken of er wat te doen is, of het uitvoerbaar is. Neem de speeltuin om de hoek: de gemeente wil een grasveld, want speeltuin onderhouden is te duur. Maar [als er een groep mensen komt die

zegt] ‘wij willen dat het blijft daar gaan we wat voor doen, dus dan gaan wij het onderhouden’ [...] ik vind dat je als ambtenaar moet zeggen: ‘oké, ik ga kijken’. Meedenken. Met burgers in gesprek gaan en uitleggen wat er wel en niet kan. En met een open houding het gesprek in gaan. Met de ambitie er iets van te maken als het kan. En misschien zijn er bepaalde regels, strakke regels, die kun je dan uitleggen.”

– Danny Janssen, initiatiefnemer, betrokken bij burgerbeweging

“Als je de vraag neerlegt in de stad hoe gaan we miljoenen bezuinigen, dan moet je hoe je het ook wendt of keert heel veel moeite doen om daar een gestructureerd beeld uit te halen. Wij doen dat nu door heel veel gesprekken te voeren.”

– Wethouder Gilles van Nieland

Samen om tafel, of gewoon even een mailtje en dan kan het snel geregeld zijn:

“Dus eigenlijk heb ik het wel heel makkelijk, ik heb weinig weerstand onderhouden bij de gemeente. We moeten nu gaan uitbreiden en dan mail ik even met mijn contactpersoon hierover bij de gemeente en is het zo geregeld.”

– Melanie Vossen, initiatiefnemer, betrokken bij burgerbeweging

Ook als er sprake is van conflicten probeert men via informele contacten en gesprekken formele procedures te voorkomen. Gewoon even langs gaan, vertelt een bewoner die een zelf-oogsttuin wil beginnen:

“We zijn gewoon aan de deur langs gegaan en hebben ons direct voorgesteld van: hallo we zijn de nieuwe burens. Samen met mijn vriendin en de kleine, die krijgt iedereen wel onder tafel meestal. Het ging eigenlijk hartstikke leuk en de meesten waren blij dat ze niet meer tegen de mais aan hoefden te kijken. Maar uiteindelijk is er een huis met een mooie uitbouw op de eerste verdieping die keken overal overheen, ook over de mais. Die hebben daar ook de grootste problemen gehad. Nu komen wij met een nieuw initiatief en dat was wel even slikken voor ze.

Hoe is daar mee omgegaan?

We zijn daar naartoe gegaan, binnen uitgenodigd en we hebben daar gekeken, we zijn er nu nog mee bezig. We gaan een tweede gesprek hebben. Even kijken of we in het eerste jaar wat kunnen veranderen zodat het voor hen wat gunstiger wordt, niet zo direct voor hun raam. Hen een gratis lidmaatschap aanbieden ook bijvoorbeeld.”

– Leonard Kramer, initiatiefnemer, betrokken bij burgerbeweging

“Ik zet geen advertentie in de krant dat mensen met mij mogen komen praten maar ik zeg wel snel, informeel op een feestje of zo, kom eens een keer langs zodat we het erover kunnen hebben. Dat we echt even kunnen kijken wat er aan de hand is. En dan kijken of je die persoon op de juiste plek kunt krijgen.”

– Jaap Heeskens, gemeenteraadslid besturende partij

“Ik neem mensen serieus. Zet dingen ook niet gauw weg. Soms wel, [...] maar dan ga ik vervolgens wel in gesprek, ik kom wel een avond bij jullie om het erover te hebben. [...] En ik heb voor 2015 het voornemen om er nog meer op uit te gaan dan dat ik al doe. Dat ik elke burgerraad dit jaar met een bezoek ga vereren. Wat ze kwijt willen kunnen ze dan vragen. Dat lijkt op het burgemeester bezoek maar dit is iets meer ontspannen. We kunnen het ook over niets hebben.”

– Ambtenaar Frank Bos

Gewoon even een gesprek voeren met de wethouder, bijvoorbeeld in het geval van plannen voor betaald parkeren waardoor er in de aanpalende wijk meer auto's te verwachten zijn:

“Hebben we jaren gestreden om die auto's de wijk uit te krijgen en dan komen ze er weer in. Dit moesten wij vernemen uit de krant – vind ik niet zo netjes. Dus schreef ik de desbetreffende wethouder daar een brief over. Dat we het via een andere weg hadden willen horen of erover hadden willen praten als burgerraad. En dan worden uitgenodigd voor een gesprek met die wethouder. Dus dat gaat goed.

Meningsverschillen zijn er wel. Maar dat is niet erg. Daar is ruimte voor. Of wij het voor elkaar krijgen om daar geen betaald parkeren van te maken, dat denk ik niet. Het wordt heel goed uitgelegd, waarom ze het doen, hoeveel geld ze binnenhalen – allemaal begrijpelijk. Maar er moet wel een oplossing komen. Dan kijk je naar ontheffing.”

– Gerda Evers, voorzitter burgerraad

5.2 Geen muren en procedures, weg van achter je bureau

Deze informele, nabije werkwijze contrasteren betrokkenen regelmatig expliciet met formele, meer afstandelijke manieren van werken. Ook daarover bestaat grote consensus tussen actieve burgers, politici en bestuurders. Ze veroordelen beleid- en oordeelsvorming van achter het bureau:

“De mensen van de beleidsafdeling of ontwerpafdeling hier in het gemeentehuis doen heel veel van achter hun bureau en die weten niet wat er speelt in het veld en wat daar belangrijk is. Dat maakt het ook lastig om met elkaar in discussie te komen en er goed over te gaan praten. Dat is nog iets wat moet gebeuren en dan heb je het een beetje over de houding en attitude van mijn collega's. Van ga gewoon met mensen in gesprek.”

– Ambtenaar Frank Bos

“Soms staat de burgerraad lijnrecht tegenover de gemeente. Dan is het de kunst om bij elkaar te komen. Op locatie heb je vaak een andere mening dan wanneer je achter een bureau zit. [...] We hebben ambtenaren op bezoek gehad die de hele dag achter hun bureau zitten en geen flauwe notie hebben van wat er in zo'n wijkgebouw gebeurt. Je merkt dat je elkaar kan versterken als je met elkaar aan tafel zit. Dan begrijp je elkaar beter.”

– Gerda Evers, voorzitter burgerraad

“Pas was er de ‘week van de ambtenaren’. Toen hebben we met de ambtenaren die altijd binnenshuis zitten verschillende initiatieven bezocht. Toen heb ik donderdags in de vissenkomp gezeten. Deze is rond, daar kan je in overleg in blijven rondzwemmen. We gingen in dialoog om van te leren. Als ambtenaar en als burgerraad. Want wij maken ook fouten hoor.”

– Arnoud Koetsier, voorzitter burgerraad

“De gemeente werkt in principe in procedures. Procedures hebben tijd nodig om ontworpen te worden en weer her-ontworpen te worden. Maar dat remt de ontwikkeling wel helemaal. Je krijgt dat mensen met goede initiatieven afbranden erop, ik kom er niet doorheen, ik wil niet meer.”

– Leonard Kramer, initiatiefnemer, betrokken bij burgerbeweging

Ook zetten betrokkenen ‘samen aan tafel’ als meer brainstormachtige interactie, vaak af tegen oudere, meer formele vormen van burgerparticipatie, bijvoorbeeld inspraak in reeds vergevorderde plannen:

“Bij inspraakavonden ligt er de helft van de tijd al een half plan, dan is het heel reactief hoe je gaat reageren als burger zijnde. En stel het zal helemaal in de beginfase al komen, laten we met elkaar gaan brainstormen er over.

Dan kom je misschien op heel andere ideeën die beter uit kunnen pakken dan wat er op het gemeentehuis wordt bedacht en dan wordt gecheckt wat vinden jullie ervan?”

– Taco van der Stroom, betrokken bij burgerbeweging

“Wat er fout gaat is de timing van wanneer mensen mee mogen praten. We hadden een heel gesprek over de woonvisie, op zich heel goed. En toen zei de wethouder aan het einde dat de woonvisie bijna klaar was. Hij zei dat niet letterlijk maar wel: in april gaat het naar de raad. Iedereen die iets weet van hoe een proces in de gemeente gaat dat ding is al voor 95% geschreven anders kan dat niet. Ja dan denk je van: wat hebben we hier vanavond dan zitten doen, en een aantal mensen zeiden dat ook expliciet.”

– Sabine Velsen, gemeenteraadslid besturende partij

“Ik kreeg laatst nog een mailtje van mensen die zeggen: ik ben weer niet gehoord. Het gaat om een veranderlocatie. Zij willen liever geen sociale huisvesting voor jongeren. Dan denk ik ga nou eens in gesprek met die wijk: wat hebben ze daar nou tegen. Wat is het probleem? Ze hebben daar in de wijk eerder last gehad van jongeren. Maar wat heeft dat nou met deze situatie te maken? Ga met ze in gesprek. Neem ze serieus. Probeer elkaar op basis van argumenten te overtuigen. Organiseer een voorlichtingsavond of inspraakavond. Wij willen dit om deze redenen gebaseerd op deze cijfers. Maar ga niet alvast invullen. Ik ben van mening dat als je goeie argumenten hebt dat je er uit komt.”

– Dries Kempenaar gemeenteraadslid oppositiepartij

Door samen aan tafel te gaan, kun je ook zorgen dat iedereen die voor het vraagstuk belangrijk is, er ook is. Dit in tegenstelling tot inspraakavonden. Samen aan tafel kun je zorgen:

“dat iedereen die te maken heeft met het probleem of de oplossing daarvoor aanwezig is. En meestal zijn er inspraakavonden voor bewoners, of gesprekken met ondernemers dus een deel van het systeem. Dat is begrijpelijk want vanuit een sturende optiek kun je het dan beter beheersen. Maar als het gaat om vraagstukken waar je als gemeentebeheer niet alleen voor staat maar als gemeente als geheel levert dat altijd suboptimale oplossing op.”

– Ambtenaar Jos Hoedt

Observatie grote bijeenkomst burgerbeweging

Ik schuif aan bij een van de deelsessies met als onderwerp: 'Hoe krijg ik de gemeente mee in mijn initiatief, zonder in het ambtelijke apparaat te verzan- den?'. Aan tafel zitten 9 personen waaronder een raadslid en een wethouder. De insteek is een specifiek geval van een van de deelnemers die al een tijd bezig is een initiatief op te zetten maar er met de gemeente niet uitkomt. Er wordt aan hem gevraagd hoe hij het contact met de gemeente nu ervaart. Hij vertelt dat hij een vaste contactpersoon heeft bij de gemeente. Hij vindt dat het wanneer ambtenaren gewoon mogen meepraten het heel goed gaat; ze zijn enthousiast, het zijn leuke gesprekken. Maar dan denken ze ineens 'O, even terug', en dan schieten ze weer in 'die rol'. Een andere deelnemer, die zelf een goed lopend ini- tiatief heeft, geeft hem een aantal tips en moedigt hem aan: 'Ik zeg altijd zolang ik het maar voor elkaar krijg, zeg ik het boeit niet'. 'Je moet gewoon doen. Er zijn heel veel dingen waar wij geen toestemming voor vragen. Doen we gewoon'. 'Je moet de gemeente vragen okee, ik weet wat allemaal niet mag, maar wat mag wel?' 'Het probleem is dat ze niet weten wat ze er mee aan moeten [ambtenaren, wethouders], het is geen onwil!'

Op een gegeven moment neemt de wethouder het woord. Hij verzekert de groep dat er wel degelijk iets gebeurt in het stadhuis, van heel veel burgeriniti- atieven zijn zij op de hoogte. Hij maakt vervolgens sterk het volgende punt: je moet je initiatief kunnen verantwoorden aan de bewoners, maar dus ook naar de politiek toe, wij moeten er achter kunnen staan. Een oudere man die erbij zit en al een hele tijd een vergunning probeert te krijgen voor een initiatief rond een boerderij reageert hier fel op: 'Maar daar is met ons plan helemaal geen probleem mee!' 'Ik ben er van overtuigd dat de gemeente een kans mist'. De wethouder is even stil van deze reactie. De man vervolgt: 'Het is nodig dat er dingen vanuit het micro niveau opkomen! Niet alleen macro. Jullie moeten er in mee gaan!'

Ter afsluiting schrijven de deelnemers ideeën rond het thema 'Hoe krijg ik de gemeente mee in mijn initiatief, zonder in het ambtelijke apparaat te verzan- den?' op post-its. Er zijn een aantal suggesties specifiek voor de deelnemer die zijn eigen initiatief probeert te starten. De deelnemers raken daarbij met elkaar aan de praat. Een deelnemster gaat naar buiten om te roken. Ik zie dat de man van het boerderij initiatief staat te praten met de wethouder, ik kan niet horen wat ze zeggen.

5.3 Ambtelijke nederigheid

Waar informele processen te weinig tot stand komen, krijgen meestal ambtenaren daarvan de schuld: zij moeten zich anders gedragen, bijvoorbeeld geen ‘muur’ tussen henzelf en bewoners optrekken:

“Laatst hoorde ik een voorbeeld van een zonneweide op een braakliggend terrein, de raad wilde het, de wethouder wilde het en er waren initiatiefnemers. Dat is dan frappant, eigenlijk staan alle seinen op groen en toch lukt het niet. Zij beschreven het als een muur tussen vooral ambtelijk apparaat en samenleving. Na heel veel gesprekken is het toch gelukt. Een van die initiatiefnemers vroeg toen ook: die muur is nu naar beneden gehaald, maar wordt deze ook weer terug gebouwd denk je? En toen zei de ambtenaar: we hebben een steentje uit de muur gehaald en moeten we hem steen voor steen afbreken. Maar volgens mij is de kern dat we allemaal die muur zien staan. Dat we weten dat de muur er is. Dat is wel iets, het ambtelijk apparaat, ik ben op zich heel positief over veel ambtenaren en het enthousiasme en de betrokkenheid waarmee ze opereren. Toch ervaar je het vaak als sloom, slechte communicatie etc. En dat is dus die muur. Dus uiteindelijk zit de verandering vooral daar.”
– Sabine Velsen, gemeenteraadslid besturende partij

“Er is een rol opgelegd aan de burger om meer te participeren. Deze aanpassing in rollen is net zo belangrijk in het ambtelijk apparaat. Deze veranderende rol moet ook worden geaccepteerd. De gemeente vraagt om een andere inrichting, meer bevoegdheden. Ook moet de gemeente af van een bepaalde uniformiteit. In wijk X dingen anders regelen dan in wijk Y. Dit is lastig voor een ambtenaar. Het is veel makkelijker als overal de regels hetzelfde zijn. We moeten af van de uniformiteit waar dezelfde regels gelden.”
– Bettina Rozenberg, gemeenteraadslid oppositiepartij

Opvallend is dat niet alleen actieve bewoners raadsleden maar ook wethouders, burgemeesters en ambtenaren zelf vinden dat vooral ambtenaren moeten veranderen:

“Sommige ambtenaren vinden het moeilijk. Maar dat is mooi want je merkt het, dat betekent dat we er met elkaar over praten, dat is mooi aan het proces.”
– Wethouder Magnus Tel

“Nog niet overal in het gemeentehuis is men even ver in dat denken en niet overal worden ze geconfronteerd met burgerinitiatieven. [...] Je moet het lef hebben om op je bek te gaan. Voor college en raad geldt dat.”

– Burgemeester Bastiaan Vermeulen

“We hebben veel voorbeelden van gemeentemedewerkers die het fantasistisch doen, maar we kunnen ook wel voorbeelden noemen van gemeentemedewerkers die het wel lastig vinden om van die systeemwereld los te komen. Dus een van de opgaven die we de komende tijd ook wel hebben is: hoe zorgen we ervoor dat er meer mensen in de gemeente komen die de rol van procesbegeleider en een basisattitude van ‘hoe kunnen we u helpen’ in te gaan nemen. [...] We hadden al ‘de nieuwe ambtenaar’, een andere vorm van zorgen dat je klantgericht, dienstverlenend en meedenkend bent.”

– Wethouder Gilles Nieland

De taak om te veranderen ligt dus vooral bij ambtenaren. Zij moeten een meer nederige, dienstbare houding ontwikkelen ten aanzien van actieve bewoners. Zichzelf meer zien als uitvoerder:

“Pas geleden ook nog een initiatief voor een multifunctioneel parkeerterrein. Dit was om de straten in de woonwijk te ontlasten van geparkeerde auto's van het sportpark. Daar heeft de burgerraad 55.000 euro in gestopt, de gemeente 35.000 euro, de provincie 25.000 euro en nog hulp van vrijwilligers. Dat is burgerinitiatief. Dan werken alle lagen samen. Wij [de burgerraad] komen met het plan en de gemeente doet het. [...] Het ambtelijk apparaat moet nog wennen aan dat er initiatieven komen van burgers en niet andersom. Het is een leerproces.”

– Arnoud Koetsier, voorzitter burgerraad

Een van de geïnterviewde raadsleden vertelt dat zijn gemeente in dit opzicht het afgelopen decennium al veel heeft geleerd:

“Wij wonen aan een groot grasveld waar alle speeltoestellen vervangen moeten worden omdat ze niet meer veilig zijn. De gemeente zei: ‘beste bewoners dan en dan komen de nieuwe speeltoestellen’. Dus ik vroeg: ‘wat ga je dan neer zetten, moet je niet even met mensen erover gaan praten?’ Hij zei: ‘dat is moeilijk wie moeten we dan spreken en wie niet? Dat is complex.’ Dus ik zei als ik nou zorg met mijn buurvrouw dat wij bij iedereen die rond dat veld woont langsgaan en vragen wat ze willen. Wat

hebben jullie voor speeltoestellen in de aanbidding. Daar een lijstje van. Uiteindelijk een bijeenkomst in de school en daar met elkaar een keuze gemaakt. Het worden die en die toestellen. En de gemeente, dit was acht à negen jaar geleden, die zaten met open mond te kijken dat dit ook kan. En deze aanpak wordt nu door de gemeente standaard uitgevoerd. Als ze met speeltoestellen aan de slag moeten sturen ze rond: dit zijn de drie opties en ze organiseren een avond en daar wordt uiteindelijk gekozen. En zoals rondvragen bij de burens dat heeft eigenlijk niets met politiek te maken dat zijn burgerinitiatieven pur sang. Dan hoef je als gemeente alleen maar even te helpen en dan is het geregeld.”

– Edo Veldhuis, gemeenteraadslid besturende partij

5.4 Persoonlijk of politiek?

Ondanks deze impliciete maar breed gedeelde spelregels blijven er nog wel een paar dilemma's over. Allereerst is de vraag wat en waar nu precies het politieke moment ligt in dergelijke informele processen. Als je veel verwacht van samen om de tafel zitten, is de vraag waar nu precies ruimte is voor explicitering van standpunten en eventuele strijd over die standpunten. Dit dilemma wordt scherp verwoord door een raadslid, dat eerst pleit voor nog meer mensen samen aan tafel, maar zich vervolgens ook afvraagt wat dat betekent voor de opstelling van raadsleden. Luisteren en meedenken zijn immers niet hetzelfde als een standpunt innemen en daarvoor vechten:

“De wethouder zit aan tafel met de ambtenaren. Alleen de wethouder gaat met de raad aan tafel. Ondertussen worden de raadsleden ook door de bewoners benaderd en zit je dus met de inwoners te praten. Volgens mij moet je daar veel vaker één tafel van maken. [...] Dat raakt heel erg aan de politieke verantwoordelijkheid van de wethouder, die kan daar kwetsbaarder door worden. Nu ben je er als raadslid aan gewend dat pas wanneer iets bij de commissie of raad komt hoef je pas je oordeel klaar te hebben en bij dit soort gesprekken aan tafel moet je al eerder weten hoe zit ik hier nou in. Dus je vraagt ook iets van politici om eigenlijk eerder politiek te worden. Nu is de scheiding in de gemeente zo: het wordt politiek in de raad en commissie en met bewoners wordt het niet politiek. Maar daarmee ben je vaak onhelder wat je vindt. Terwijl die bewoner wil gewoon weten: steun je mij nou?”

– Sabine Velsen, gemeenteraadslid besturende partij

Zijn politici dan alleen nog procesbegeleiders? Is een politieke visie dan alleen maar ballast geworden? Een wethouder verwoordt dit als volgt:

“Aan de gemeenteraad hadden wij een aantal ideeën en voornemens gepresenteerd in het kader van de bezuinigingsopgave. De vraag was reflecteer hierop. Een van mijn voornemens was om de wijkbibliotheken anders vorm te geven, maar dus ook de huidige vestigingen te sluiten en te kijken wat daarvoor in de plaats kan komen. Die boodschap was niet helemaal geland, het enige wat men hoorde was: de wijkbibliotheken worden gesloten. Met als gevolg heel veel handtekeningen, bijna 10.000, de raadszaal vol en een gemeentefractie die zegt: wij vinden dit geen goed idee. Dus ik heb aan het eind van de avond ook geconcludeerd dat de wijkbibliotheken de komende tijd niet gaan sluiten.

Het mooie was dat vanuit de gemeenteraad werd gezegd: ‘fantastisch, we krijgen dat voornemen en deze reactie komt, u zegt we gaan het niet doen en dat heeft effect gehad’. Maar ik lees vanochtend in de krant dat die mevrouw van die handtekeningen zegt: ‘ja véél eerder moeten ze bij ons vragen of die wijkbibliotheken gesloten moeten worden’. Het is wel interessant want wij kiezen dus een nieuwe methodiek om meer aan de voorkant te komen, om nog eerder aan te geven luister dit is waar we aan denken, en dan is toch nog de opvatting dat zouden ze eigenlijk veel eerder moeten doen want wij willen meedenken.

Ik zat op de fiets hiernaartoe, het houdt me bezig: van verdorie, betekent het dan... wanneer begint dan dat denken met de stad? Betekent het dat ik geen idee meer mag hebben, dat ik alleen maar mag ophalen, en wanneer doe ik dat dan? Ik heb wel veertig ideeën van wat zou kunnen, maar ergens breng je die ideeën ook een stap verder en dan komen ze in een bepaalde vorm waarvan je kan zeggen: we gaan er wel of niet mee door. Dus het begon mij te puzzelen.

Dat is een van die spanningen die zit in de verhouding tussen participatief en representatief. Waar je volgens mij altijd de basishouding moet hebben dat je het altijd een paar stappen eerder legt maar dat je dus altijd tegen grenzen zal oplopen van, wanneer consulteer je, wanneer is het participatie en wanneer wordt het op een gegeven moment ook gewoon verantwoordelijkheid nemen en zorgen dat je het algemeen belang, het welbevinden van de stad goed doet door te besturen.”

– Wethouder Gilles van Nieland

Een van de betrokkenen van de burgerbeweging ziet de oplossing vooral in een gesprek met wat hij als meest direct betrokkene ziet: niet de bewoners maar de directeur van de bibliotheek:

“Laatst in de gemeente ook weer bezuinigingsplannen, college bedenkt we gaan de wijkbibliotheek sluiten. Hele gemeente in opstand. De directeur van de bibliotheek zegt: ik moest het in de krant lezen, ik wist niets van dit plan. Uiteindelijk moet de wethouder het plan weer inslikken, we gaan wat anders bedenken. Dan sta je op achterstand. Je kunt best zeggen: we moeten op cultuur een miljoen bezuinigen, je hoeft niet in open gesprek met de stad, maar je kunt dan wel in gesprek met directeur van bibliotheek. Wat denk jij? Is het een oplossingsrichting om die wijkbibliotheeken te sluiten?

Maar goed, hij zal vast niet zeggen dat dat een goed idee is.

Maar dat ligt er dus aan. Als je wel kunt geven en nemen. Als je hem kunt overtuigen dat er bezuinigd moet worden en dat er geen ontkomen aan is. Het moet met minder, je hebt altijd al dat plan gehad, we kunnen je daarmee helpen, en als jij meedenkt: wat is voor jou de minst pijnlijke bezuiniging; dan kunnen we je helpen, andere plannen die je had mogelijk maken. We kunnen wel faciliteren: met vergunningen, campagne voeren. Dan kom je wel ergens. Of bijvoorbeeld mensen aanhaken die niet willen. Gemeenten gaan bijvoorbeeld druk zetten op welzijnswerkers zodat die wel gaan meewerken. Er zijn allerlei mogelijkheden om ook iets te bieden. Je moet een win-win situatie creëren, al lukt het niet altijd.”

– Danny Janssen, initiatiefnemer, betrokken bij burgerbeweging

5.5 Conclusie

Er bestaat een breed gedeelde voorkeur voor informalisering van de interactie tussen en binnen de representatieve en participatieve democratie. Deze informalisering lost de spanning tussen participatieve en representatieve politiek in zekere mate op. Er bestaat immers grote consensus dat men het er niet op aan wil laten komen en confrontaties tussen participatieve en representatieve politiek wil voorkomen. Als die zich toch voordoen, moet de gemeenteraad de doorslag geven, maar dan is er eigenlijk al wat fout gegaan. Het is alsof je bij een zelfsturend team toch de baas erbij moet halen om een knoop door te hakken. Dat kan en moet ook als je er onderling echt niet uit komt, maar daarmee geef je eigenlijk een brevet van onvermogen af. Dat onvermogen komt echter vooral voor rekening van ambtenaren.

Men lijkt het er stilzwijgend over eens dat de verantwoordelijkheid voor een soepel verloop van informele processen toch vooral bij ambtenaren ligt, en dat zij dus degenen zijn die nu moeten veranderen: zij moeten leren om zich in informele processen te plooiën en voegen. Ondanks deze hoge mate van consensus leven er op dit terrein toch nog wel een paar prangende vragen. Vooral de vraag wat de rol van politiek nog is als de nadruk zo op persoonlijke uitwisseling komt te liggen. Wat is dan het moment dat een raadslid of wethouder toch een standpunt inneemt en een lijn uitzet en verdedigt?

6 Wat vindt de zwijgende meerderheid? Non-participanten aan het woord

In het WRR rapport *Vertrouwen in burgers* (2012) signaleert de raad dat er in de afgelopen jaren diverse typologieën zijn gemaakt om burgers in te delen in groepen op basis van hun burgerschapsoriëntatie of 'burgerschapstijl'. De raad maakte een soort synthese van eerdere typologieën en kwam uit op een vierdeling. De 'verantwoordelijke burgers' (30-35 procent van de bevolking) doen mee, zijn betrokken en volgen de politiek. De 'volgzame burgers' (ongeveer 15 procent) zijn eveneens positief en betrokken, maar doen veel minder vaak mee; zij hebben een groot vertrouwen in politici en zijn sterker geneigd politiek aan hen over te laten. 'Pragmatische burgers' (25-30 procent) hebben niet veel vertrouwen in de traditionele politiek maar zijn wel – als het hen uitkomt – bereid mee te doen aan een meer informele politiek. 'Kritische burgers' (30-35 procent) ten slotte zijn over het algemeen ontevreden en hebben een non-coöperatieve wij-tegen-zij grondhouding. Zij zijn wel te porren tot participatie als het gaat om een tegenbeweging. In de vorige hoofdstukken zijn de verantwoordelijke burgers van de WRR ruim aan het woord gelaten. We kwamen hen tegen als initiatiefnemers van buurtmoestuinen, als leden van dorpsraden en als stichters van adviserende burgerpanels. In dit hoofdstuk staan de niet-actieve burgers centraal: de zwijgende meerderheid, de "80 procent burgers van onze gemeente die niet gekanteld zijn", in de woorden van één van onze respondenten. In het WRR onderzoek stond de vraag centraal of en hoe deze burgers alsnog kunnen worden verleid om mee te doen. In ons onderzoek hebben we ons vooral afgevraagd hoe deze burgers aankijken tegen de initiatieven van ander burgers. Vinden ze het fijn dat hun burens de speeltuin overnemen en een buurtbus besturen? Of vinden ze dit eigenlijk een gemeentelijke taak en willen ze liever dat de door hen gekozen gemeenteraad namens hen bestuurt? Hoe kijken ze aan tegen de nieuwe initiatieven rond loting? Hopen ze dat ze ook een keer worden ingeloot, of vinden ze dit nieuwerwetse onzin, dan wel een vorm van tijdverspilling? We zullen zien dat de indeling van burgers dan deels overlapt en deels toch iets anders uitvalt.

Om de meningen van de zwijgende meerderheid te achterhalen is er een zogeheten Q-sort onderzoek uitgevoerd (zie voor de precieze uitleg hoofdstuk 2). Twintig (nog) niet actieve bewoners van verschillende gemeenten in Nederland zijn 37 stellingen voorgelegd die zij moesten rangschikken op een 'speelveld'. Bij het rangschikken van de kaartjes geven respondenten

een toelichting; ze vertellen waarom ze het met bepaalde stellingen wel of juist helemaal niet eens zijn. Respondenten leggen hun kaartjes allemaal op hun eigen manier neer, maar er zijn patronen te ontdekken in die manieren van ordenen. Sommige respondenten lijken op elkaar; in termen van de Q-methodologie vormen die samen een profiel. De begeleidende uitleg van respondenten helpt bij het samenstellen van de profielen.

In de dataset zijn er drie verschillende profielen of patronen van antwoorden gevonden, drie manieren van denken over de relatie tussen de klassieke representatieve democratie en de nieuwe vormen van democratie (loting en doe-democratie). Voor elk profiel zijn er een aantal stellingen onderscheidend ten opzichte van de andere profielen (aangegeven met een *). De verschillende aspecten van elk profiel worden met citaten van de bij dat profiel behorende respondenten (respondenten die op dit profiel significant 'laden') onderbouwd en toegelicht.

De drie soorten respondenten zijn niet in alle opzichten verschillend. Voorafgaand aan de drie profielen beschrijven we in 6.1 kort de stellingen waarover de drie profielen het grotendeels eens zijn. In 6.2, 6.3 en 6.4 worden de verschillende profielen beschreven. Wij sluiten daarbij waar passend aan bij de WRR-terminologie, met één verschil: de term 'volgzaam' vervangen wij door 'loyaal'. Volgzaam betekent volgens de Van Dale gehoorzaam en gedwee, en heeft daarmee in onze samenleving waarin burgers geacht worden mondig en actief te zijn, een pejoratieve klank. 'Loyaal' betekent volgens dezelfde Van Dale 'trouw aan een regering, partij e.d.' en dat is veel meer wat deze groep typeert.

6.1 Consensus

We legden een aantal stellingen voor aan onze niet-actieve respondenten die in kiezersonderzoek veel worden gebruikt om politiek cynisme te meten. Deze stellingen konden bij geen van de respondenten rekenen op heel veel instemming. Respondenten zijn niet heel wantrouwend ten opzichte van gemeentepolitici.¹ Op de stelling 'Politici zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem, niet in mijn mening' antwoorden ze neutraal (o); met als uitleg dat

1 Onder de Q-sort respondenten vonden we, anders dan verwacht, weinig politiek cynisme. Uit ander onderzoek weten we dat burgers meer ontevreden zijn over de landelijke dan over de lokale politiek (Dekker en Den Ridder 2015: 23). Uit de Q-sort kwam een mogelijke reden voor dit verschil, namelijk dat respondenten bij landelijke politiek via de media een duidelijker beeld hebben dan bij lokale politiek. De respondenten die wel een beeld hebben bij lokale politici of bestuurders via (indirecte) persoonlijke contacten zijn bovendien redelijk positief over hen. Het lijkt er kortom op dat wantrouwen ten aanzien van de politiek vooral op de landelijke politiek betrekking heeft.

een stem inderdaad belangrijk is voor politici maar dat het te negatief is om er vanuit te gaan dat politici uitsluitend hiermee bezig zijn. De totale groep scoort eveneens neutraal op de stelling: ‘Wethouder word je eerder door je politieke vrienden dan door wat je kan’ (0) en op de stelling: ‘Ik heb vertrouwen in de meeste gemeenteraadsleden’(0). De antwoorden die zij geven hebben de strekking van ‘sommige wel, sommige niet’. Tenslotte zijn de respondenten het wel een beetje eens met de stelling: ‘Tegen beter weten in beloven gemeentepolitici meer dan ze kunnen waarmaken’ (+1), maar dat is niet omdat gemeentepolitici helemaal niet te vertrouwen zijn, zoals een respondent toelicht:

“Ja, maar ja, dat hoort erbij. Ze moeten zichzelf een beetje verkopen, met hun standpunten, om dan pas echt eraan te kunnen werken. Dus ik ben het er mee eens, maar ze proberen het wel, laat ik het zo zeggen: They don’t just say bullshit for the bullshit.”

– Sal, profiel 2

Deze niet actieve burgers scoren eveneens neutraal op de stelling: ‘Het zijn altijd dezelfde mensen die aan het woord zijn op inspraakavonden’ (0). De verklaring hiervoor is vanzelfsprekend:

“Dat weet ik niet, ik ben er nooit.”

– Frits, profiel 1

De groep is het wel een beetje eens met de stelling: ‘Het zijn altijd dezelfde bewoners die iets voor de buurt doen’ (+1); dit zien zij vaak ook om zich heen gebeuren. Deze groep voelt zich over het algemeen iets meer betrokken bij de buurt dan bij de gemeente (+1) en zijn het er dan ook wel een beetje mee eens dat wanneer bewoners een buurtfeest organiseren andere bewoners daar niet over moeten gaan klagen (+1). Tenslotte is opvallend dat men het niet eens is met de stelling: ‘De gemeente moet bewoners helpen door allerlei voorschriften over bijvoorbeeld geluidsoverlast of brandveiligheid te schrappen, zodat bewoners hun gang kunnen gaan’ (-1). Men is er van overtuigd dat deze voorschriften er niet voor niets zijn en wil voorkomen dat het een zootje wordt.

“Dat lijkt me geen goed plan. Daar ben ik het niet mee eens. Ik denk dat de reden dat ze die regels hebben gezet op de eerste plaats is, eerst was er last van overlast en brandveiligheid. En dat was niet goed dus toen hebben ze er regels op gezet. De regels zijn er voor een reden.”

– Jayden, profiel 3

6.2 Profiel 1: De loyale burger

Vijf respondenten behoren tot dit profiel: Frits, Thea, Emma, Farah en Anna. Ze verschillen in leeftijd: de jongste respondent is Emma van 27 en de oudste respondent is Thea van 73. Ze verschillen ook in opleidingsniveau. Thea heeft de Nijverheidsschool gedaan, Farah MBO, Frits en Anna een HBO-opleiding en Emma studeert nog aan de universiteit.

De respondenten in dit profiel zijn loyaal aan degenen die door het volk gekozen zijn. Ze vinden stemmen belangrijk. Zij zijn het sterk eens met de stelling: 'Iedereen hoort te gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen' (+3*). In de woorden van Emma: "je moet je stemrecht gebruiken". Frits stelt het nog sterker:

"Mee eens. Ook als mensen er niet mee bezig zijn moeten ze gaan stemmen. Ook al is het geen formele plicht, het is wel een morele plicht."

– Frits

Door dagelijkse beslommeringen of een gebrek aan tijd om zich te verdiepen lukt het echter ook deze burgers wel eens niet om te gaan stemmen. Deze groep is het niet eens met de stelling: 'Als je niet stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen moet je later ook niet zeuren over beslissingen van de gemeente' (-1*). Anna, met een fulltime baan en 4 jonge kinderen zegt er het volgende over:

"Nou, wij hadden afgelopen week geen tijd. Het liep allemaal anders. Nee, ik ben het er dus niet mee eens. Natuurlijk kan iedereen wel eens momenten hebben waarop je niet kan stemmen. Wij hadden bedacht van, het lukt wel, maar het lukte niet. En het kan natuurlijk ook zo zijn dat wij op de ene partij stemmen en de andere partij het wordt dus. De partij waar je op hebt gestemd kan ook niet alles doen. En zeuren is misschien een groot woord maar."

– Anna

Stemmen is niet de enig denkbare vorm van participatie; er kunnen nog steeds dingen gebeuren waar je het niet mee eens bent.

"Je mag alsnog zeuren. Als je stemt heb je niet je stem laten horen over elke beslissing. Dus dan mag je best nog zeuren."

– Emma

In de woorden van de 46-jarige Farah: “Je heb toch je eigen mening en je bent een bewoner”. Een bewoner heeft een plicht om te stemmen maar altijd het recht om te zeuren.

Wanneer het om de directe leefomgeving gaat voelen deze burgers zich verantwoordelijk. Deze groep vindt dat bewoners in een flat zelf moeten zorgen dat de gemeenschappelijke ruimten – trap, portiek – schoon en netjes blijven (+2*). Dit doen zij zelf ook: “Ik houd ook mijn eigen straatje schoon”, aldus Thea. Deze groep is het oneens met de stelling ‘Ik heb geen tijd om op oudere buurtbewoners te letten; ik vind dat de gemeente dit moet doen’ (-1*). Anna vindt dat “we daar met z’n alle tijd voor moeten maken” ook al “hebben we het druk zat en kunnen we altijd wel wat anders verzinnen”. Jonge moeder Emma:

“Ik weet niet of de gemeente dit moet doen... Nee dat kan ik wel doen. Ik zou best boodschappen willen doen voor een oudere bewoner in mijn buurt. Want op dagen dat ik niet naar school ga ben ik gewoon huismoeder, dan kan het er best bij. Maar weet niet of je het van iedereen kan vragen.”

– Emma

Er zijn echter grenzen aan wat de bewoner kan doen op het gebied van zorg voor naasten.

“Oneens dat de gemeente dat moet doen, je moet er zelf op letten. Ja wat is opletten. Als ik de krant drie dagen in de bus zie staan, dan ga ik wel even kijken. Maar als ik moet gaan zorgen als mantelzorger, dat is een ander verhaal. Dat doe ik niet.”

– Thea

Deze groep is het dan ook sterk oneens met de stelling: ‘Bewoners van een stad moeten zelf zorgen voor oudere en zieke mensen in hun wijk’ (-3). Zij zijn het sterk eens met de stelling: ‘Als zorgbehoevende mensen liever zorg willen van betaalde krachten dan van familie en burens, dan moet de gemeente dit regelen; ook al kost het meer en ook al wil de gemeenteraad liever bezuinigen op zorg’ (+3*). Thea, zelf 73, betreft het op haar eigen ervaring:

“Ik wil liever zorg van betaalde krachten dan familie. Ik kan niet makkelijk wat aannemen.”

– Thea

Maatschappelijke participatie in de directe omgeving vindt deze groep – tot op zekere hoogte – vanzelfsprekend. De gemeente heeft echter ook een belangrijke verantwoordelijkheid, zeker als het om zorg gaat.

Loyale burgers vinden dat je het organiseren van een ontmoetingscentrum voor ouderen niet aan bewoners kunt overlaten want als ze er geen zin meer in hebben stoppen ze ermee en valt de voorziening dus ook ineens weg (+1*). Emma denkt dat het organiseren van een ontmoetingscentrum niet spontaan zal gebeuren, “bewoners hebben een zetje in de rug nodig”, zij zou het zelf ook niet zo snel doen. Anna verwacht inderdaad dat “op een gegeven moment de rek er soms uit is bij mensen” omdat het toch vaak op dezelfde mensen neer komt, daarom vindt ze dat er altijd sprake moet zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de bewoners en de gemeente. Frits ziet een soortgelijke taakverdeling voor zich:

“Als dat kan, als er mensen zijn die het kunnen moet je het er wel aan over laten. Als het tot goede resultaten komt. Maar als het niet lukt moet de gemeente ingrijpen of ondersteunen. Kan me voorstellen dat mensen goede zin hebben om het te doen. Als ze het zelf kunnen doen, moeten ze het zelf doen. Maar om het compleet te krijgen moet de gemeente wel ondersteunen of initiatief nemen en later aan anderen overlaten.”

– Frits

Bewoners kunnen wel een rol spelen in zoiets als een ontmoetingscentrum voor ouderen maar de gemeente kan niet zo maar loslaten. De gemeente kan niet verwachten dat het vanzelf gebeurt, maar moet een oogje in het zeil blijven houden en ingrijpen indien nodig. Men is het eens met de stelling: ‘Buurthuizen kunnen goed worden beheerd door bewoners; daar is de gemeente niet voor nodig’ (+1) maar niet zonder meer:

“Bewoners kunnen het wel zelf maar ik geloof dat er wel ergens regels voor moeten zijn. Je kan niet het aan een groep mensen geven zonder een hoger punt die er controle op heeft. Kan slechte kant op zijn, moet toezicht op zijn dat het goed gaat.”

– Farah

De groep is het oneens met de stelling: ‘Als bewoners een buurthuis oprichten in de wijk en andere bewoners vinden dit vervelend, dan moet de gemeente dit buurthuis sluiten’ (-2*). Opnieuw is er echter wel een belangrijke rol voor de gemeente weggelegd. Respondenten geven ook bij deze stelling aan dat de gemeente toezicht moet houden. “Als ze nou een feest geven voor

Antillianen en Nederlanders mogen niet komen, ja nee dat kan niet”, zegt Thea. Ook heeft de gemeente een bemiddelende rol:

“Ik ben het er niet mee eens maar ik vind eigenlijk dat de gemeente wel een taak heeft om te bemiddelen en sluiten kan dan een optie zijn.”

– Anna

Gelijk sluiten is een heel slecht idee maar als de gemeente na overweging echt van mening is dat het moet, moet het gebeuren. Zo zegt de 52-jarige Frits: “Alleen als de gemeente het niet goed vindt, mogen ze hem sluiten.”

Deze groep is het dan ook als enige oneens met de stelling ‘Als de gemeenteraad in een wijk een opvang voor daklozen wil bouwen mag dat alleen als de bewoners van die wijk het daar mee eens zijn’ (-1*). Anna beschrijft het probleem als volgt:

“Maar dan komt er nergens een opvang voor daklozen. Want dat wil niemand. En dan krijgen we gewoon een stad vol daklozen. Nee, niet mee eens. Ik denk wel dat er een heleboel dingen afgesproken moeten worden, op elkaar afgestemd. Maar ik denk dat de bewoners zich daarin moeten schikken.”

– Anna

Bewoners zullen een opvang voor daklozen in hun eigen buurt nooit wenselijk vinden dus de gemeente moet hier over beslissen. De gemeente mag die zeggenschap niet verliezen:

“Iedereen moet een woonplek hebben. Nee dan kan de gemeente niets meer, wordt die gehandicapt.”

– Thea

Deze groep is het eens met de stelling ‘Gemeenteraadsleden hebben meer verstand van politieke vragen dan gewone mensen zoals ik’ (+1*). Dit past bij het idee dat de gemeente moet beslissen over lastige vraagstukken zoals het bouwen van een opvang voor daklozen. Een aantal respondenten plaatst hierbij wel de kanttekening dat ieder zijn eigen expertise heeft:

“Nou dat ligt er dan net aan. Afhankelijk waar het over gaat. Er zijn vast dingen waar ik meer over weet. Ik studeer biologie, dus er zijn vast duurzaamheidsvraagstukken waar ik iets zinnigs over kan zeggen. Maar ik weet vooral weinig van economie en politieke structuren. Dus daar kan ik

niet zoveel over zeggen. Maar voor hetzelfde geld is dat bij raadsleden ook zo. Maar raadsleden weten meer wat er leeft. Ik hou mij er niet mee bezig.”
– Emma

Loyale burgers zijn het eens met de stelling: ‘Als ik persoonlijk zou worden uitgenodigd voor een inspraakavond van de gemeente zou ik waarschijnlijk wel gaan’ (+2*). Ze gaan er vanuit dat ze dan niet zomaar zijn gevraagd. Emma geeft aan dat ze zou gaan “als ze denken dat ik specifiek iets heb om bij te dragen en daarom uitgenodigd wordt”, ze voegt toe: “ik zou me geleid voelen”.

“Ja denk het wel. Als het iets betreft van mijn interesse of waar mijn kennis zit. Maar als het gaat over iets wat mij niet interesseert dan ga ik niet, ook niet als het persoonlijk is. Als het over glasbakken gaat, dan nee – dan ga ik niet.”
– Frits

“Het feit dat ik persoonlijk uitgenodigd word is waarschijnlijk omdat er dan iets besproken wordt waar ik dicht bij betrokken ben en ik iets over zou moeten vinden of dat het me aangaat. Dus dan zou ik zeer waarschijnlijk zeker wel gaan.”
– Anna

Het meest kenmerkend voor deze groep zijn de uitgesproken ideeën die deze respondenten hebben over lotingsinitiatieven. De respondenten zijn het sterk oneens met beide stellingen die hierover gaan: ‘Sommige gemeenteraden benaderen honderd willekeurige mensen in de gemeente (aangewezen door loting) om die te laten mee beslissen over het *milieubeleid*. Dat vind ik heel goed’ (-3*) en ‘Sommige gemeenteraden benaderen honderd willekeurige mensen in de gemeente (aangewezen door loting) om die te laten mee beslissen over *zorgvoorzieningen voor hulpbehoevenden*. Dat vind ik heel goed’ (-3*). De respondenten geven verschillende redenen waarom ze lotingsinitiatieven geen goed idee vinden op het gebied van milieu en zorg. Als het gaat om zorg vindt Anna dat “er meer mensen moeten zitten waarvan ze weten dat die er mee te maken hebben, hetzij juist door ziekte of door zorg die ze leveren en dus niet door loting”. Administratief medewerker Farah vindt hetzelfde:

“Oneens. Moet gecontroleerd zijn. Zij zijn geen specialist. Ze zijn niet experts in alles, weten niet van alles iets af – van budget bijvoorbeeld.

Ze weten niet wat prioriteit is. Burgers denken vooral aan eigen belangen en wensen.”

– Farah

Dat de gemeente (ervarings)deskundigen over onderwerpen zoals zorg en milieu zou moeten raadplegen is het meest gehoorde argument. Farah voegt hieraan toe dat burgers vooral bezig zijn met hun eigen belangen. Tenslotte vinden respondenten het een probleem dat willekeurig niet hetzelfde is als representatief.

“De bedoeling is natuurlijk van loting om een zo willekeurige groep mensen te hebben. Mensen die het wel iets interesseert en het niet interesseert bij wijze van spreken. Maar als je pech heb zitten daar alleen maar mensen die heel erg milieubewust zijn en mensen die alleen maar. Mijn eerste reactie is nee. Als je over milieu gaat praten moet je mensen hebben die er verstand van hebben.”

– Anna

Emma vindt loting voor beide onderwerpen geen goed idee maar vooral voor zorg niet: “zorgvoorzieningen ligt iets gevoeliger” zegt ze. Ook vertelt Emma:

“Je weet niet of die mensen een goede representatie zijn. [...] Het ligt er dus aan of het helemaal willekeurig is. Als het helemaal willekeurig is dan is het niet goed. Het kan dat je 100 mensen treft die graag in hun SUV rijden, en dan wordt aan de hand daarvan besloten. Dus je zou in ieder geval wat meer mensen moeten hebben.”

– Emma

Respondenten binnen dit profiel zijn betrokken; maatschappelijke participatie en stemmen vinden zij vanzelfsprekend. Het is goed als bewoners wat voor hun directe omgeving doen. Echter, met het credo gemeente ‘laat los!’ is de loyale burger niet blij. De gemeente moet juist altijd toezicht blijven houden op wat burgers allemaal organiseren en indien nodig ingrijpen. De gemeente is ook verantwoordelijk voor goede zorg. Terugkerend thema is een belangrijke rol voor deskundigen. De gemeente is zo’n deskundige. Gemeenteraadsleden hebben meer verstand van politieke vragen dan gewone mensen en zij moeten dan ook moeilijke beslissingen nemen die de gehele gemeente aangaan en het individuele belang overstijgen. Loyale burgers zouden naar een inspraakavond gaan

als zij hiervoor worden uitgenodigd er vanuit gaande dat zij over de betreffende kwestie iets te melden hebben. Dit relateert tevens aan het feit dat deze groep geen voorstander is van lotingsinitiatieven. Over belangrijke vraagstukken moeten deskundigen nadenken die het grotere plaatje zien of een 'echt' representatieve groep. De gemeente mag dit niet aan het lot overlaten.

6.3 Profiel 2: De positief-kritische burger

Zeven respondenten behoren tot dit profiel: Joep, Klaas, Annet, Huibert, Lex, Vera en Sal. Zes van de zeven respondenten zijn ouder dan 55. Lex is 87 jaar en daarmee de oudste respondent in dit onderzoek. Sal is 23, heeft VMBO-T en is nu postbezorger. Joep heeft universiteit gedaan en is technisch-wetenschappelijk developer, Klaas is boer en Vera is huisvrouw.

Deze groep vindt dat iedereen in principe hoort te gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen (+1*) en gaat naar eigen zeggen zelf ook altijd. Anders dan de loyale burgers uit profiel 1 is deze groep het sterk eens met de stelling: 'Als je niet stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen moet je later ook niet zeuren over beslissingen van de gemeente' (+3*).

"Ja. Want als ze dat niet doen hebben ze ook geen recht om te zeuren over de gemeente en hun regels. We hebben een democratisch systeem. Als je een zegje wil gaan doen moet je gaan stemmen."

– Sal

De respondenten zien dit als iets volstrekt vanzelfsprekends, zoals te herkennen in de woorden van de 83-jarige Huibert:

"Niet zeuren want je moet stemmen. Als je wilt zeuren dan moet je wel stemmen."

– Huibert

Respondenten met dit profiel zijn positief-kritisch over de traditionele representatieve democratie. Ze hebben geen 'hekel aan gemeentepolitiek' (stelling 4, -2*). "Als je je wil laten horen kan dat ook" volgens Klaas. Men is het oneens met de stelling: 'Politici luisteren alleen naar mensen met een grote mond' (-2*).

De positief-kritische burger geeft net als de loyale burger aan dat er grenzen zijn aan wat een burger kan doen op het gebied van zorg. Deze groep

is het dan ook niet eens met de stelling ‘Bewoners van een stad moeten zelf zorgen voor oudere en zieke mensen in hun wijk’ (-3), Klaas, woonachtig in een klein dorp in het zuiden van het land, licht toe:

“Ik weet niet waarom daar stad staat. Ik vind niet dat ik hier dat hoeft te doen. Ik ga niet buurman Niek iedere dag wassen. Dat heb ik ook tegen hem gezegd. Op oudere mensen letten, dat kan wel. Als er dan een loket is bij de gemeenten waar ik dan kan melden dat er een probleem is: ze is slecht gekleed, daar moet een meldpunt voor zijn. Als ik dingen signaleer, dat is wel goed, maar verder helpen moet een professional doen.”

– Klaas

De groep is het oneens met de stelling: ‘Ik heb geen tijd om op oudere buurtbewoners te letten, ik vind dat de gemeente dat moet doen’ (-1*). Zoals de 59-jarige Joep aangeeft: “af en toe kijk ik wel naar mijn burens of het goed gaat, als er iets mis gaat zie ik het wel”. Maar positief-kritische burgers vinden wel dat er een duidelijke grens is aan de inzet van burens en familieleden. Zij zijn het sterk eens met de stelling: ‘Als zorgbehoevende mensen liever zorg willen van betaalde krachten dan van familie en burens, dan moet de gemeente dit regelen; ook al kost het meer en ook al wil de gemeenteraad liever bezuinigen op zorg’ (+3*). Sal vindt: “de gemeente is er toch om voor de bewoners te zorgen?”. Veel respondenten betrekken het op hun eigen (toekomstige) situatie, zoals de 60-jarige Vera:

“Ik wil liever door betaalde krachten verzorgd worden dan door mijn buurman die mij elke dag moet douchen, dat wil ik natuurlijk niet. Dus ik ben het er mee eens. Deze gaat bij helemaal mee eens want dat wil ik dus echt niet.”

– Vera

Men kan zeker op de burens letten maar geen echte zorg verlenen. Wanneer bewoners zorg willen van professionals dan hebben ze daar recht op.

Positief-kritische burgers hebben een vrij groot vertrouwen in hun medeburgers in de buurt. Ze denken niet dat ‘Bewoners alleen iets gaan doen voor de buurt als ze er zelf iets aan hebben’ (-1*). In tegenstelling tot de loyale burger is deze groep het oneens met de stelling: ‘Het organiseren van een ontmoetingscentrum voor ouderen kun je niet aan bewoners overlaten, als mensen er geen zin meer hebben stoppen ze ermee en valt de voorziening dus ook ineens weg’. Net zoals de loyale burger is de positief-kritische burger het eens met de stelling: ‘Buurthuizen kunnen goed worden

beheerd door bewoners; daar is de gemeente niet voor nodig' (+1) en zijn zij het oneens met de stelling: 'Als bewoners een buurthuis oprichten in de wijk en andere bewoners vinden dit vervelend, dan moet de gemeente dit buurthuis sluiten' (-1*), maar zij geven hiervoor een andere toelichting. Een aantal respondenten heeft zelf positieve ervaringen met het buurthuis in de wijk. Sluiten moet dus zeker niet zomaar kunnen, er moet juist ruimte zijn voor dit soort initiatieven. Joep heeft zelf geen ervaring met buurthuizen maar ziet het als volgt:

“Ligt aan de argumenten. Als er serieus overlast is. Ja kan. Als ze continu feestjes gaan organiseren moet de gemeente het wel kunnen sluiten. Moet niet te makkelijk gaan. Buurtbewoners zelf moeten ook kunnen opzetten en oplossen als er problemen zijn. De gemeente mag niet alles bepalen.”
– Joep

Burgers met dit profiel zien een rol weggelegd voor burgers in de voorzieningen in de gemeente ook zonder inmenging van de gemeente.

De loyale burger laat de keuze om een opvang voor daklozen te bouwen liever aan de gemeente, maar de positief-kritische burger is het juist eens met de stelling: 'Als de gemeenteraad in een wijk een opvang voor daklozen wil bouwen mag dat alleen als de bewoners van die wijk het daar mee eens zijn' (+2*). Deze bewoners willen wat te zeggen hebben over wat er gebeurt in hun wijk. Al blijft een opvang voor daklozen een moeilijke kwestie.

“Ja die mensen moeten natuurlijk ook ergens zijn. Daar sta ik wel neutraal in. Dat is met asielzoekers ook zo, dat ze er dan hier in zo een dorp ook 200-300 neer zouden zetten. Dat vind ik dan niet goed. Wel dat er mensen komen wonen maar niet zo een grote groep. Dus ik vind het erg moeilijk. Maar het is wel belangrijk wat bewoners vinden. We moeten wel de voorwaarden weten, hoeveel er dan komen. Dat vind ik wel. Het gaat wel heel de leefomgeving veranderen.”
– Lex

De positief-kritische burger is het sterk oneens met de stelling: 'Als de gemeenteraad in een wijk een parkeergarage wil bouwen moet dat gebeuren, ook al zijn de bewoners van die wijk het daar niet mee eens' (-3*). Zoals Huibert aangeeft: “Als de buurt geen parkeergarage wil hebben dan moet die niet komen”. De gemeente mag volgens mensen met dit profiel niet zomaar iets doen in de wijk zonder dat de bewoners het daarmee eens zijn.

Deze groep ziet wel wat in lotingsinitiatieven. Zij zijn het eens met de stelling: ‘Sommige gemeenteraden benaderen honderd willekeurige mensen in de gemeente (aangewezen door loting) om die te laten mee beslissen over zorgvoorzieningen voor hulpbehoevenden. Dat vind ik heel goed’ (+1*). Volgens Klaas is het goed want “iedereen heeft wel ideeën”. Joep benadrukt dat “bewoners zelf wel weten wat nodig is” en dat het door willigkeurige loting gebeurt lijkt hem “het eerlijkst”.

“Zeker. Want de mens zelf kan beter bepalen wat ze nodig hebben, meer dan de gemeente. De gemeente zit ook vol met mensen natuurlijk, maar je moet de mensen van de straat ook horen. (...) Je moet weten wat de mensen willen. Het is beter dat men zelf ook een zeg erover heeft dan dat ze het aan de gemeente over laten. Want dan krijg je vooral wat de gemeente wil, niet wat de mensen willen. Of wat de gemeente denkt dat de mensen willen. Dus vind ik zeker goed.”

– Sal

Naast maatschappelijke participatie (meedoen in de buurt) wensen respondenten met dit profiel ook enige beleidsparticipatie (inspraak in overheidsbeslissingen).

Positief-kritische burgers zijn positief over de lokale representatieve politiek; ze zijn ook positief over de participatieve democratie. Zij hebben vertrouwen in hun medeburgers. Burgers doen niet alleen iets voor de buurt als ze hier zelf iets aan hebben en kan en kunnen ook wel wat. Het is dus goed dat de gemeente ruimte laat voor initiatieven van burgers. Het is dan ook niet juist als de gemeenteraad iets gaat doen in de gemeente waar burgers tegen zijn, zoals het bouwen van een parkeergarage of een opvang voor daklozen. Als burgers zorg willen van professionals dan hebben ze daar recht op en dan kan de gemeente dat niet afwijzen om redenen van bezuiniging. Er moet ruimte zijn voor inspraak en meedenken van burgers, mogelijk ook via lotingsinitiatieven.

6.4 Profiel 3: De afzijdige burger

Vijf respondenten horen tot dit profiel: Bert, Ayoub, Sietze, Jayden en Mick. Ayoub, student, is met 21 jaar de jongste respondent in dit onderzoek. Jayden van 26 heeft een MBO opleiding afgerond en is boekhouder/ondernemer. Mick is ook 26 jaar en is arts. Sietze van 60 jaar en Bert van 63 jaar zijn de oudste van deze groep.

Volgens afzijdige burgers ben je niet verplicht te gaan stemmen. Men is het sterk oneens met de stelling: 'Iedereen hoort te gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen' (-3*). Als je er niets vanaf weet is het soms zelfs beter om niet te gaan stemmen. Volgens Mick "moet je alleen stemmen op het moment dat je wat te zeggen hebt."

"Het is een keuze om te stemmen. Ik kies ervoor ook niet te stemmen. Als je er geen verstand van hebt... dan niet doen. Er zijn ook mensen die er geen verstand van hebben die stemmen en niet het juiste doen. Dus die kunnen beter thuis blijven. Moet vrijblijvend blijven."
 – Ayoub

Maar als je niet stemt moet je later ook zeker niet gaan zeuren ('Als je niet stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen moet je later ook niet zeuren over beslissingen van de gemeente' +3*). "Als je niet stemt telt je mening ook gewoon niet" zegt Mick.

"Als je niet geïnteresseerd bent in je stem uiten, heb je ook geen moeite met wat er gebeurt. Als je het er niet mee eens bent met iets, dan moet je dat laten weten door op een andere partij te stemmen."
 – Ayoub

Afzijdige burgers laten het primaat graag zo veel mogelijk aan de representatieve politiek. Zij zijn sterk van mening dat 'Gemeenteraadsleden meer verstand hebben van politieke vragen dan gewone mensen zoals zichzelf' (+3*). Jayden vertelt dat hij zelf geen verstand heeft van politieke zaken en hij gaat ervan uit dat gemeenteraadsleden dat wel hebben. Mensen met dit profiel laten de gemeentepolitiek graag over aan gemeenteraadsleden (+3*). Mick hoeft er zelf niets mee te maken te hebben, "dus ik ben alleen maar blij dat die mensen er zijn". Afzijdige burgers hebben geen interesse in inspraakavonden. Ook als ze persoonlijk worden uitgenodigd zouden ze niet gaan ('Als ik persoonlijk zou worden uitgenodigd voor een inspraakavond van de gemeente zou ik waarschijnlijk wel gaan' -3*). Sietze, een 60-jarige boer, geeft aan "Ik heb toch geen kennis van zaken, waar ze me ook voor vragen". Jonge dokter Mick heeft een vergelijkbare positie:

"Nee dat zou ik niet doen. Omdat, het maakt me ook eigenlijk niet zoveel uit, gemeentelijke politiek. Kijk ik weet er te weinig van. Ik heb er ook eigenlijk geen belang bij om daar inspraak over te hebben. Ik ben niet zo'n felle debatteerder. Kijk, als je daar heen gaat dan moet je een sterke

mening hebben, dan moet je weten wat je wilt en dan moet je de discussie of het debat aan willen gaan. En ik heb gewoon geen sterk genoeg mening om daar een debat aan te kunnen gaan. Of ik moet helemaal op de achterste rij gaan zitten of zo. Ik denk dat het zinloos is voor mij om daar heen te gaan.”

– Mick

Het is ook niet belangrijker wat bewoners zelf willen ten opzichte van wat de gemeenteraad wil ('Wat bewoners zelf willen is belangrijker dan wat de gemeenteraad wil' -1*). Sietze is hierin duidelijk: “Onzin, de gemeenteraad moet beslissingen nemen, het is belangrijker wat zij willen”. De 63-jarige Bert is hier genuanceerder over:

“De partijen hebben een ander blikveld. Dus het hangt er heel sterk van af. Wat bewoners willen is in een klein gebied. Er zijn belangen die uit gaan boven de buurt, die moet je op tafel hebben en dan kun je het afwegen. Maar ik vind wel dat je altijd die belangen op tafel moet hebben en dat de mensen die het meest erbij betrokken zijn er wel een stem moeten hebben.”

– Bert

Heel af en toe moet de gemeente wel iets vragen aan burgers, bijvoorbeeld als het een opvang voor daklozen betreft. De groep is het eens met de stelling 'Als de gemeenteraad in een wijk een opvang voor daklozen wil bouwen mag dat alleen als de bewoners van die wijk het daar mee eens zijn' (+1*). Jayden geeft aan dat hij daar wel een stem in zou willen hebben. Maar verder vinden afzijdige burgers niet dat de gemeenteraad veel meer aan bewoners moet vragen wat zij ergens van vinden (stelling 16, -1*).

“Dat komt de besluitvorming niet ten goede want iedereen heeft een eigen mening. Raad moet zelf zoveel inzicht hebben dat ze een besluit nemen die genoeg achterban heeft. Moeten geen foute beslissingen nemen waar ze op afgerekend kunnen worden. Als je de deur langsgaat komt het zeker niet goed.”

– Sietze

Afzijdige burgers wensen weinig inspraak en willen de politiek zoveel mogelijk aan de politiek laten. Ze zijn neutraal over lotingsinitiatieven ('Sommige gemeenteraden benaderen honderd willekeurige mensen in de gemeente (aangewezen door loting) om die te laten mee beslissen over zorgvoorzieningen voor hulpbehoevenden. Dat vind ik heel goed' o*). Deze

groep is het oneens met de stelling: 'Als zorgbehoevende mensen liever zorg willen van betaalde krachten dan van familie en burens, dan moet de gemeente dit regelen; ook al kost het meer en ook al wil de gemeenteraad liever bezuinigen op zorg' (-2*). De gemeenteraad hoeft niet in deze wens van burgers mee te gaan, als de gemeente wil bezuinigen moeten mensen dit in hun eigen omgeving oplossen.

Daar staat tegenover dat afzijdige burgers zelf niet zitten te wachten op extra zorgtaken. Mensen met dit profiel zijn het eens met de stelling: 'Ik heb geen tijd om op oudere buurtbewoners te letten; ik vind dat de gemeente dit moet doen (+2*).

"Ik heb er oprecht geen tijd voor. Ik heb nauwelijks tijd om eens in de twee weken mijn tante Jannie op te zoeken. Het is een soort surrogaat-oma. En dat vind ik gewoon best wel erg dat ik daar geen tijd voor heb. Dus ik heb daar ook echt geen tijd voor, laat staan om er ook nog voor te zorgen. Ik vind dat de gemeente dat moet doen. We betalen toch ook ergens belasting voor."

– Mick

Het is niet de taak van bewoners om op oudere buurtbewoners te letten, dit is niet alleen een slecht idee omdat burgers hier geen tijd voor hebben maar het is ook niet de taak van de burger; de burger betaalt immers belasting. De groep is het ook oneens met de stelling: 'Bewoners van een stad moeten zelf zorgen voor oudere en zieke mensen in hun wijk' (-1*).

"De gemeente zou een oogje in het zeil moeten houden, maar je moet ook wat uit jezelf halen. Het zou bij buurtbewoners kunnen liggen maar je kan niemand forceren. Je moet maar net geïnteresseerd zijn. Tijd maak je. Maar de gemeente moet er deels voor zorgen. We betalen zoveel belasting dat je iets terug verwacht. Bij mijn ouders in de flat woonde een oudere demente man waarop iedereen lette. Kleine klusjes. [Maar] echte zorg moet vanuit de gemeente komen."

– Ayoub

Het is tevens een slecht idee om van alles aan bewoners over te laten omdat er dan niets van komt of het een rommeltje wordt. Mensen met dit profiel zijn het niet eens met de stelling 'Bewoners in een flat moeten zelf zorgen dat de gemeenschappelijke ruimten – trap, portiek – schoon en netjes blijven' (-1*). Jayden verwacht dat het "chaos wordt op die manier". Ook buurthuizen kunnen beter niet worden beheerd door bewoners ('Buurthuizen kunnen

goed worden beheerd door bewoners; daar is de gemeente niet voor nodig' -2*). Burgers zullen zoiets niet zomaar oppakken, zo menen de afzijdige burgers: "Iedereen wordt dan afwachtend. Als diegene geen tijd en geld heeft wordt het verwaarloosd. Het gaat echt nooit gebeuren" denkt Ayoub. Respondent Cees Sietze drukt zich nog sterker uit: "Er komt geen fluit van terecht als bewoners dat doen. Het moet van bovenaf geregeld worden, geen flauwekul."

Afzijdige burgers laten de politiek en maatschappelijke taken graag over aan de overheid. Ze willen geen inspraak. De gemeente hoeft wat hen betreft maar hoogst zelden aan burgers te vragen wat die ergens van vinden; zelfs stemmen vinden afzijdige burgers lang niet altijd noodzakelijk. Afzijdige burgers hebben weinig vertrouwen in het vermogen van andere burgers om gemeentelijke taken over te nemen en zitten zelf al helemaal niet te wachten op extra werk. Zij betalen belasting en zij verwachten daar iets voor terug.

6.5 Conclusie

Voor de drie gevonden profielen pakt de 'kanteling', de omslag van representatieve naar participatieve democratie, de omslag van verzorgd worden naar zelf doen en kansen pakken heel verschillend uit. De positief-kritische burgers uit profiel 2 zijn waarschijnlijk het meest enthousiast. Zij hebben vertrouwen in de gemeentepolitiek, ze hebben ook vertrouwen in hun medeburgers. De initiatieven rond loting lijken hen wel wat en ook voor inspraak zijn zij – met enige aandrang – wel te porren. Het lijkt hun een slecht idee om kwetsbare burgers op genade of ongenade uit te leveren aan burens en familie; op dat vlak zien ze niet veel in burgerverplichtingen. Maar alle overige veranderingen zullen zij welwillend bekijken.

De loyale burgers uit profiel 1 zijn minder te spreken over de nieuwe ontwikkelingen. Ook zij staan positief tegenover de gemeentepolitiek. Ze zijn vooral positief omdat ze denken dat gemeenteraadsleden en bestuurders deskundig zijn en verstand van zaken hebben. Dat is de basis voor hun loyaliteit. Willekeurige burgers die mogen meebeslissen omdat ze ergens voor zijn ingeloot hebben volgens hen die deskundigheid niet en daarom zijn ze tegen loting. Als loyale burgers ergens verstand van hebben willen zij best een keer meedenken met de gemeente. Loyale burgers willen wel een handje uitsteken in hun eigen buurt, maar het moet niet te gek worden met de verplichtingen in de buurt. Vooral het idee om afhankelijk te zijn van burens of andere medeburgers als men zorgafhankelijk wordt is een schrikbeeld.

Het treurigst is het lot van burgers met profiel 3: de afzijdige burgers. Zij betalen belasting en ze verwachten daarvoor dienstverlening door de (gemeentelijke) overheid. Zij zijn niet te enthousiasmeren voor een inspraakavond. Ze hebben weinig vertrouwen in medeburgers die gemeentelijke taken zouden overnemen. Zelf zitten ze al helemaal niet te wachten op zorgtaken en burgerinitiatieven. Het leven is al druk genoeg. Hun idee is het allemaal niet geweest en ze zien vooral nadelen van de transitie.

Het lijkt van groot belang om in verder onderzoek vast te stellen hoe groot deze groepen zijn. Dit geldt vooral voor de groep afzijdige burgers. Als het gaat om een kleine minderheid van burgers valt te verdedigen dat zij zich simpelweg moet schikken in wat de meerderheid democratisch heeft besloten. Als het gaat om een substantieel deel van de bevolking ligt dat anders. Dan lijkt het voortgaan op de weg naar een participatiesamenleving met een doedemocratie een problematische keuze.

7 De Montessori-democratie: hoe nu verder?

Conclusies en aandachtspunten

Wat doet de opkomst van participatieve democratie – waaronder burge-initiatieven en de doe-democratie – met de klassieke representatieve democratie? In hoeverre ontstaan er spanningen tussen beide vormen van democratie en hoe gaan betrokkenen daarmee om? Deze vragen stonden centraal in dit onderzoek. Onze overkoepelende conclusie is dat er sprake is van depolitisering van de gemeentepolitiek, in drie opzichten: het initiatief voor maatschappelijke ontwikkelingen is verplaatst naar burgers, de representatieve democratie juridiseert en krijgt het karakter van een reservecircuit, en politieke strijd en officiële besluitvorming worden vervangen door informele verhoudingen.

Om te achterhalen hoe beide vormen van lokale democratie zich tot elkaar verhouden, hebben we gekeken wie er aan meedoen, hoe die actieve mensen denken over hun relatie met de overheid of de gemeenteraad, maar ook hoe niet actieve mensen en gemeenteraadsleden denken over die nieuwe lokale inzet. In meer academische termen was onze vraag: Welke invloed heeft de beweging naar participatieve democratie en doe-democratie op de representatieve democratie? In hoeverre is er sprake van spanningen en conflicten tussen beide vormen van democratie en hoe gaan betrokkenen daarmee om? Hoe verlopen de interacties tussen participatieve democratie en lokale representatieve democratie? Op welke manieren zijn belanghebbenden betrokken en hoe kijken zij aan tegen de wenselijkheid, representativiteit en legitimiteit van de participatieve en representatieve democratie?

We ontmoetten veel optimisme bij lokale gemeenschappen. Allereerst over wat mensen bereiken die zelf hun handen uit de mouwen steken in plaats van 'alles aan de overheid over te laten'. De overheid en de politiek moeten 'loslaten', is het credo. In hoofdstuk 3 laten we zien hoe dit de democratie verandert. We typeren de nieuwe vorm van lokale democratie als een Montessori-democratie. Het gemeentebestuur legt het initiatief in toenemende mate bij de burgers neer. Politici formuleren niet meer de doelen waar we naar streven of de richting die we uitgaan; zij zitten op hun handen en kijken welke initiatieven uit burgers naar boven komen en waar het vervolgens naar toe gaat met de gemeente. Loslaten en wel zien waar

het schip strandt, is daarbij de dominante gedachte. In dit hoofdstuk laten we zien hoe dat loslaten er uit ziet en wat dit betekent voor de onderlinge verhoudingen.

Het pleidooi voor 'loslaten' overstijgt politieke en maatschappelijke tegenstellingen. Het is sterk resultaat gericht en dat trekt aan: geen vaag geklets maar problemen oplossen! Lokale democratische vernieuwing met een beroep op burgerinitiatief kan daarom op enthousiasme rekenen. Op Montessorischolen laten leerkrachten de leerlingen vrij om zich in eigen tempo te ontwikkelen. Maar op Montessorischolen bestaat wel een filosofie over materialen die de leerlingen nodig hebben om zich geleidelijk te ontwikkelen. Veel minder uitgewerkt was de filosofie rond het studiehuis, dat in de jaren negentig werd ingevoerd op middelbare scholen. Het studiehuis was gebaseerd op de gedachte dat leerlingen zoveel mogelijk zelf hun eigen leren vorm moesten geven, daarin een beetje gesteund door leerkrachten die zich zouden moeten opstellen als 'procesbegeleiders'. Hoewel dit soms goed uitpakte waren er ook scholen waarin leerlingen zich verwaarloosd voelden en geen raad wisten met de vrijheid om zelf hun eigen leerproces vorm te geven. Zo zijn ook niet alle burgers geschikt voor de Montessori democratie of de studiehuisvariant van de participatieve democratie. Burgers die er wel geschikt voor zijn, zijn vaak geprofessionaliseerde burgers, bijna-ambtenaren of halve projectmanagers.

In de volgende twee hoofdstukken bespreken we de belangrijkste gevolgen van de omslag naar een nieuwe participatieve democratie: juridisering en informalisering van de lokale democratie. In hoofdstuk 4 constateren we een juridisering van de representatieve democratie onder invloed van de opkomst van de doe-democratie. Voor politieke vertegenwoordiging gold, in de theorie van Pitkin, de norm van descriptieve representatie. Vertegenwoordigers moeten lijken op hun achterban, althans voor wat betreft politieke voorkeur. Het lijkt er op dat deze norm van descriptieve representatie zich heeft verplaatst naar de nieuwe vormen van democratie. Bij loting is descriptieve representatie een (moeilijk realiseerbaar maar) expliciet doel. Bij de doe-democratie is representatie geen expliciet doel. Toch zijn deelnemers en politici opvallend vaak bezig met de norm van descriptieve representatie, en ze slagen er soms ook in deze te realiseren. Ze ervaren dit wel als een lastige opgave. Sommigen zijn van mening dat er belangrijker dingen zijn dan representativiteit, zoals bekwaamheid of "de goede kant uitgaan".

Onder invloed van de doe-democratie lijkt gemeenteraad meer een gremium te worden dat burgers – in termen van Pitkin – in juridische

zin vertegenwoordigt. In laatste instantie, als er iets mis gaat. Als een reservecircuit, beperkt tot noodgevallen. Voor als we de verkeerde kant op gaan, of als er iets helemaal scheef loopt in de dagelijkse beslissingen. Politici trekken zich terug op het juridische domein, ze houden nog slechts een controlerende taak over. Voor een aansprekend debat over de toekomst van de publieke zaak biedt deze controlerende taak niet veel ruimte. We zijn kortom getuige van een juridisering en daarmee depolitisering van de traditionele gemeentepolitiek. De representatieve politiek dreigt daarmee minder levendig en minder aantrekkelijk te worden. Dit kan een reden zijn om nieuwe mogelijkheden tot repolitisering te zoeken.

Hoe de opkomst van de participatieve democratie tot informalisering leidt, komt aan de orde in hoofdstuk 5. Naarmate burgers meer initiatiefnemers worden terwijl gemeenteambtenaren en bestuurders vaker op hun handen gaan zitten, krijgt de interactie tussen en binnen de representatieve en participatieve democratie een meer informeel karakter. Deze informalisering ondervindt brede steun. Begrijpelijk want zij lost de spanning tussen participatieve en representatieve politiek in zekere mate op. Door informeel, 'samen om de tafel' te gaan zitten wil men confrontaties tussen participatieve en representatieve politiek voorkomen. Als die zich toch voordoen, moet de gemeenteraad de doorslag geven, ook daarover bestaat brede consensus. Burgers, bestuurders en ambtenaren zijn van mening dat een beroep op het reservecircuit zo lang mogelijk moet worden vermeden. Daarom zoekt men het heil in informalisering en ontbureaucratisering van de gemeentepolitiek. Betrokkenen proberen er in onderling overleg uit te komen: even snel een belletje, een gesprekje op straat, samen om de tafel.

Vooraf voor ambtenaren betekent dit een andere manier van werken, met andere normen en vaardigheden. Men lijkt het er impliciet over eens dat de verantwoordelijkheid voor een soepel verloop van informele processen vooral bij ambtenaren ligt, en dat zij dus degenen zijn die nu moeten veranderen: zij moeten leren om zich in informele processen te plooiën en voegen. Ook hier zijn we dus getuige van depolitisering, ditmaal via informalisering. De informalisering van het ambtelijk apparaat heeft voordelen, bijvoorbeeld dat burgers minder door bureaucratie belemmerd worden in het uitvoeren van leuke plannen. Informalisering heeft echter ook nadelen. De klassieke Weberiaanse bureaucratie – besturen op basis van stukken en juridische procedures – was formeel, en vaak traag, stroperig en ingewikkeld. Maar ze was ook een baken van betrouwbaarheid, gelijke behandeling en voorspelbaarheid; ze beschermde burgers daarmee tegen willekeur en nepotisme. Bij een vergaande informalisering van het ambtelijk apparaat liggen deze gevaren van willekeur en nepotisme op de loer.

Dit kan een reden zijn om informalisering te beperken, dan wel om nieuwe mechanismen te installeren om willekeur en nepotisme tegen te gaan.

Onder invloed van de doe-democratie is er kortom sprake van depolitiserings van de gemeentepolitiek, via juridisering en informalisering. De gemeentepolitiek wordt een reservecircuit met een meer juridisch dan politiek karakter. Het initiatief verplaatst voor een groot deel naar (geprofessionaliseerde) burgers; de dagelijkse verhouding tussen burgers en overheid wordt los en informeel, en het politieke systeem speelt alleen nog een rol op de achtergrond. Het is de vraag wat de rol van de politiek nog is als de nadruk zo op persoonlijke uitwisseling komt te liggen. Wat is dan het moment dat een raadslid of wethouder toch een standpunt inneemt en een lijn uitzet en verdedigt? En waar blijft het politieke debat: het op het scherpste van de snede debatteren over de publieke zaak, en zo kiezers wat te kiezen geven?

Een belangrijke vraag is vervolgens wat buitenstaanders vinden van deze nieuwe verhoudingen. Wat vinden al die burgers die helemaal niet meedoen aan de doe-democratie of andere vormen van participatieve democratie van deze ontwikkelingen? In hoofdstuk 6 onderscheiden we op basis van een Q-sort onderzoek drie profielen: (1) loyale burgers, (2) positief-kritische burgers en (3) afzijdige burgers. Van deze drie groepen passen de positief-kritische burgers het best bij de nieuwe ontwikkelingen in de democratie. Positief-kritische burgers hebben vertrouwen in de gemeenteraad, zij het niet onbeperkt. De gemeente moet burgers wel inspraak geven. Positief-kritische burgers staan welwillend tegenover de nieuwe experimenten met loting en hebben over het algemeen ook vertrouwen in medeburgers die gemeentelijke taken overnemen.

Loyale burgers (profiel 1) hebben ook vertrouwen in de gemeentepolitiek, vooral omdat zij denken dat gemeenteraadsleden deskundig zijn en meer verstand van zaken hebben dan willekeurige burgers. Loyale burgers vinden het daarom geen goed idee dat deskundige gemeenteraadsleden worden vervangen door een willekeurige verzameling van ingelote burgers die geen verstand van zaken hebben of geen ervaring met het onderwerp waar het overgaat en die er dan toch over mogen beslissen. Voor loyale burgers is het verplaatsen van macht en beslissingsbevoegdheid van gekozen politici naar medeburgers dus lang niet altijd een goed idee.

Dat geldt nog sterker voor de afzijdige burgers (profiel 3). Voor hen is de maatschappij gebaseerd op een duidelijke taakverdeling: zij doen hun eigen werk – ze zijn boer, dokter, boekhouder of ondernemer -, ze betalen belasting en politici doen op hun beurt hun werk. Die zorgen ervoor dat overheidstaken worden uitgevoerd. Van een wisseling van taken moeten

afzijdige burgers niets hebben. Zij zitten niet te wachten op zorgtaken in de buurt, willen niet naar een inspraakavond en voelen niets voor meedenken met de gemeente in een op loting gebaseerd burgerpanel.

Positief-kritische burgers (2) steunen de in dit onderzoek beschreven ontwikkelingen en zijn enthousiast te maken voor de nieuwe doe-democratie. Loyale (1) en afzijdige (3) burgers zijn veel minder positief gestemd. Loyale burgers hechten sterken aan deskundigheid en representativiteit, twee waarden die in het gedrang kunnen komen door de nieuwe vormen van democratie. Afzijdige burgers hechten vooral aan de traditionele vorm van arbeidsdeling; zij vinden dat de overheid verantwoordelijkheid moet blijven nemen voor belangrijke voorzieningen.

De methode van Q-sort biedt de mogelijkheid om profielen te onderscheiden, maar met deze methode is het onmogelijk om vast te stellen hoeveel mensen een dergelijk profiel hebben. Het lijkt ons van groot belang om via grootschalig kwantitatief onderzoek te achterhalen hoe groot deze drie groepen zijn, en hoe groot navenant de steun voor de nieuwe vormen van democratie.

7.1 Waar staan we nu?

Onder invloed van de doe-democratie is er dus sprake van depolitisering van de gemeentepolitiek, door een combinatie van informalisering en juridisering. Het initiatief verplaatst voor een groot deel naar (geprofessionaliseerde) burgers; de dagelijkse verhouding tussen burgers en overheid wordt los en informeel, en het politieke systeem speelt alleen nog een rol op de achtergrond. Dit biedt nieuwe mogelijkheden. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat nieuwe initiatieven van de doe-democratie en systemen van loting beter in staat zijn om descriptieve representatie te realiseren dan de klassieke representatieve democratie. Het is ook mogelijk dat burgers die vrij hun gang kunnen gaan, met prachtige initiatieven komen die politici niet zo snel hadden kunnen bedenken of realiseren. Daarbij is informeel overleg in veel gevallen voor veel mensen veel prettiger dan communicatie via formulieren, juridische regels en bureaucratische procedures. Maar er kleven ook nadelen aan deze depolitisering, en potentiële problemen waar we rekening mee moeten houden.

Het 'loslaten' versterkt vooral een specifieke vorm van vernieuwende democratie, namelijk het burgerinitiatief. Naarmate meer ruimte wordt gemaakt, zullen actieve burgers steeds meer op projectmanagers lijken en steeds beter in staat zijn hun ideeën te realiseren. Zij kunnen heel

inspirerende en waardevolle bijdragen leveren. De bedenkers van burgerinitiatieven zijn echter doorgaans niet representatief voor doorsnee burgers; bijgevolg zijn ook hun zorgen meestal niet representatief voor de zorgen van alle burgers. Initiatiefnemers in de doe-democratie zullen eerder een zorgcoöperatie, pop up store of een buurtmoestuin initiëren dan voorschoolse opvang of huiswerkbegeleiding. Dat is hen doorgaans niet aan te rekenen, want mensen zetten zich nu eenmaal in voor problemen die zij kennen, met mensen die zij kennen. Maar we moeten ons dat wel realiseren.

Loslaten leidt ook tot informalisering van het ambtelijk apparaat. Ook dat heeft kansen en voordelen, bijvoorbeeld dat burgers minder door bureaucratie belemmerd worden in het uitvoeren van leuke plannen. Informalisering heeft echter ook nadelen. De klassieke Weberiaanse bureaucratie – besturen op basis van stukken en juridische procedures – was formeel, soms langzaam en soms ingewikkeld. Maar ze was ook een baken van betrouwbaarheid, gelijke behandeling en voorspelbaarheid; ze beschermde burgers daarmee tegen willekeur en nepotisme. Bij een vergaande informalisering van het ambtelijk apparaat liggen deze gevaren van willekeur en nepotisme op de loer. Dit kan een reden zijn om informalisering te beperken, dan wel om nieuwe mechanismen te installeren om willekeur en nepotisme tegen te gaan.

Dit onderzoek was kleinschalig en beperkt in duur en omvang. Zes gemeenten is een beperkte steekproef. Vier initiatieven in de doe-democratie is weinig op de grote hoeveelheid initiatieven in ontwikkeling. Twee voorbeelden van loting vormen een klein onderdeel van een nog maar zeer recent ingezette ontwikkeling. We kunnen daarom niet al te stellige conclusies trekken. We pleiten er daarom allereerst voor om sommige van onze bevindingen in een groter opgezet onderzoek nader te toetsen. Dat geldt in elk geval voor de drie profielen burgers die niet actief zijn in de doe-democratie: de positief-kritische, loyale en afzijdige burgers. Het lijkt ons van groot belang om deze drie profielen in een grootschalig kwantitatief onderzoek nader te toetsen: zijn deze profielen inderdaad houdbaar, en vooral: hoe groot zijn deze groepen? Het maakt voor de toekomst van de democratie immers veel uit of de meerderheid van de bevolking tot de positief-kritische groep behoort, die de huidige ontwikkeling steunt, of tot de loyalen of afzijdigen, die heel andere prioriteiten hebben.

Met het bovengenoemde voorbehoud vanwege de kleinschaligheid van ons onderzoek, formuleren we nog drie soorten aandachtspunten. Ten eerste aandachtspunten die aansluiten bij de ingeslagen weg, teneinde deze nog beter te maken (7.2). Ten tweede aandachtspunten die betrekking hebben op de nadelen van de ingeslagen weg of de voordelen van het traditionele

systeem. Deze aandachtspunten hebben als grondtoon: ga niet te snel, en maak zo min mogelijk kapot (7.3). Een derde soort aandachtspunten gaat over de verhouding tussen oude en nieuwe democratie. De hoofdboodschap daar is: zorg voor een nieuw evenwicht (7.4). Als je meer ruimte geeft aan niet-representatieve participatieve democratie (doe-democratie oftewel burgerinitiatieven) en deze daarmee versterkt, versterk dan ook de andere vormen van democratie: meer representatieve participatieve democratie (bijvoorbeeld via loting of stakeholdersdemocratie) en klassieke representatieve democratie (de gemeenteraad). Dit sluit aan bij de recente Agenda Lokale democratie, waarin de regering bepleit dat 'lokale democratie krachtiger kan worden indien de combinatie van representatieve en participatieve elementen (vb. budgetmonitoring, buurtrechten, G1000-bijeenkomsten) bewuster en gericht(er) dan nu wordt ingezet.' (Agenda Lokale Democratie 2015: 3)

7.2 Voorwaarts en het kan nog beter

Uit eerder onderzoek (onder meer besproken in Van Reybrouck 2013) komt naar voren dat loting een bredere groep burgers aantrekt dan vrijwillige aanmelding. In ons onderzoek was het niet mogelijk dit te toetsen. De betreffende gemeenten wilden niet dat wij de participanten vragenlijsten voorlegden omdat dit de participatie zou verstoren. Bij de casus waarin mensen betaald kregen om mee te doen was onze indruk wel dat de representativiteit groter was dan bij de casus waarin geen sprake was van een vergoeding. De casus met betaling betrof een specifiek onderwerp, terwijl de casus zonder betaling meer in het algemeen over toekomst van de stad ging, een naar onze indruk minder technisch onderwerp. Is betaling een belangrijker stimulans om te komen als ingelote burger dan de aantrekkelijkheid van het onderwerp? Om hierover meer zekerheid te krijgen, lijkt het ons zinvol om vaker te experimenteren met loting met en zonder vergoeding, en deze experimenten vergezeld te doen gaan van vergelijkend onderzoek.

De descriptieve representatie in de doe-democratie en de varianten van loting zou verder verbeterd kunnen worden wanneer in deze experimenten wordt ingebouwd (bijvoorbeeld als subsidievoorwaarde) dat mensen die betrokken zijn bij de nieuwe initiatieven zelf actief op zoek gaan naar de visie van anderen die niet op hen lijken. Zo kan bijvoorbeeld aan deelnemers van een burgertop gevraagd worden om van tevoren met vijf mensen die naar hun mening tot andere groepen dan zichzelf behoren te gaan praten over

de onderwerpen van de burgertop en deze stemmen tijdens de burgertop ook in te brengen. Ook kan een burgertop, burgerjury of overlegraad hoorzittingen en expertbijeenkomsten houden waar in korte tijd tientallen burgers en/of experts hun verhaal kunnen doen.

Als er sprake is van descriptieve representatie is het voorts van belang dat mensen die aanwezig zijn, zich ook actief in het gesprek mengen en gehoord worden. Sommige mensen bleven heel stil, er werd niet goed naar ze geluisterd of ze werden onderbroken. Voor daadwerkelijke representatie is het belangrijk dat dit aspect ook wordt meegenomen. Uit onderzoek van Archon Fung weten we dat minder mondige en/of lagere opgeleide burgers zeer gebaat zijn bij gestructureerde (in plaats van 'laissez-faire') participatie (Fung 2004). Fung gruwet van laissez faire participatieprocessen, waarin mensen maar bij elkaar gegooid worden en iedereen maar wat mag roepen. Dat leidt er hoogstens toe dat de brutaalste en meest assertieve burgers de agenda en het verloop van het gesprek domineren. Volwaardige participatie staat of valt met een goede structuur, met heldere procedures en controlemechanismen zoals extern toezicht en interventiemogelijkheden. Fung laat bijvoorbeeld zien dat een actieve onpartijdige voorzitter, die zorgt dat ieders zorgen aan bod komen en iedereen voldoende spreektijd krijgt, veel verschil maakt. Ook goede training van burgers en professionals blijken enorm uit te maken. Het is dus aan te bevelen om participatieve democratie niet te verwarren met laissez-faire democratie, en er zorg voor te dragen dat deliberatie gestructureerd verloopt.

7.3 Pas op met loslaten

Bij loslaten achten wij het van belang om een onderscheid te maken tussen faciliteren en responsabiliseren, dus tussen iets mogelijk maken en burgers ergens verantwoordelijk voor stellen. Bij faciliteren laat overheid bijvoorbeeld een terrein bewust braak laat liggen om burgers in staat te stellen daar een buurtmoestuin te beginnen of een speeltuin neer te zetten. Faciliteren betekent burgers de kans bieden om iets leuks te verzinnen. Bij responsabiliseren hebben burgers niet veel keus: ze moeten wel iets doen want de overheid doet het niet meer. De overheid stopt bijvoorbeeld met het legen van vuilnisbakken of het ophalen van afval. Dit wordt vaak beleefd als een overheid die haar taken verwaarloost en 'over de schutting gooit'.

Maar ook als het alleen om faciliteren gaat, is loslaten niet zonder risico's. Loslaten leidt al te snel tot 'laissez-faire' democratie, met de door Fung gesignaleerde nadelen van dien. Op dit risico willen wij ook wijzen als

het gaat om de recente ontwikkeling van buurtrechten. De ontwikkeling van buurtrechten is, in de woorden van de regering, “een van de manieren om burgers een formeel recht op participatie te geven. Hierbij valt te denken aan het recht om de gemeente uit te dagen (het buurtcollectief mag meedoen in aanbestedingen), het recht op maatschappelijk land- en vastgoed (de buurt mag als eerste bieden als dit vrijkomt) en het recht op een buurtplan (het buurtcollectief maakt een plan voor buurtontwikkeling). Ook kan gedacht worden aan het recht op informatie of het recht op ambtelijke ondersteuning.” (Agenda Lokale Democratie 2015: 12) Het gaat hier duidelijk om loslaten, waarbij onduidelijk is wie ‘de buurt’ precies is, hoe menings- of machtsverschillen tussen actieve burgers onderling en tussen actieve en niet-actieve burgers daarin erkend en gereguleerd worden. Zichzelf meldende actieve burgers krijgen daarmee veel macht, terwijl hun representativiteit beperkt zal zijn en er weinig gelegenheid voor tegengeluiden wordt geboden.

Om ongericht loslaten te voorkomen, lijkt ons van groot belang dat politici zich bezinnen op de vraag die in alle organisaties – zeker in de publieke sector – van tijd tot tijd wordt gesteld: waartoe zijn wij op aarde? Waar moet het nog over gaan bij verkiezingen en bij raadsdebatten als het vertegenwoordigen van burgers aan die burgers zelf wordt overgelaten? En hoe kunnen we de vertegenwoordigende democratie nog onderhouden? Een reservecircuit mag dan van minder belang zijn voor de dagelijkse praktijk, het vergt wel onderhoud, want anders kunnen we er ook in noodgevallen niet meer mee werken.

7.4 Versterk niet de burgers maar de democratie

De informalisering van de democratie geeft zoals gezegd vooral kansen aan actieve burgers die veel op projectmanagers lijken. Om te zorgen dat de zorgen en problemen van burgers die niet op hen lijken ook voldoende aan bod komen, is het zaak dat ook die vormen van democratie versterkt worden die andere burgers meer aan het woord laten. Het beeld van participatieve en representatieve democratie als communicerende vaten kan daartoe beter vervangen worden door een beeld van de verschillende vormen van democratie als elkaars last en elkaars steunpilaren: als de een sterker wordt, moet de andere dat ook worden.

Concreet betekent dit ten eerste dat naarmate burgerinitiatieven meer ruimte krijgen, andere burgers meer kansen moeten hebben om zich via loting en /of stemming uit te spreken. Meer lokale referenda, meer burgerjury's

en andere vormen van vernieuwende en meer representatieve democratie. Daarbij is het ook van belang te bedenken dat burgers die actief (willen) zijn in de doe-democratie, vermoedelijk andere burgers zijn dan burgers die (willen) inspreken. Uit ons Q-sort onderzoek kwamen immers verschillende profielen voor positief-kritische (potentiële) doe-democratie-participanten enerzijds en loyale aanhangers van de representatieve democratie dan wel afzijdige voorstanders van arbeidsdeling anderzijds. Waar de voorkeuren van zeker de laatste groep op inspraakavonden en via burgerinitiatieven niet aan bod komen lijkt het van belang na te denken over referenda om hun voorkeuren toch op enige wijze mee te kunnen wegen.

Concreet betekent dit ten tweede dat nieuwe vormen van lokale democratie als buurtrechten moeten worden ingebed in een systeem van *checks and balances*. Buurtrechten – waaronder bijvoorbeeld het recht op buurtplanning – zijn op te vatten als een agendarecht van actieve burgers. Dit kan de democratie verrijken, mits er tegenwicht is ingebouwd, waardoor de macht van deze actieve burgers bevestigd en begrensd wordt, zonder hun enthousiasme in bureaucratie te smoren. Er is bijvoorbeeld bij buurtrechten geen plaats voor de stem van minderheden behalve via een referendum. In navolging van David van Reybrouck zou de gemeente rond zo'n buurtplanning een aantal *checks and balances* kunnen installeren. De gemeente kan bijvoorbeeld thematische groepen uitnodigen om zich te formeren teneinde die buurtplanning kritisch te bevragen en met alternatieve ideeën kunnen komen. Wanneer het buurtcollectief subsidie krijgt, zouden ook andere groepen aanspraak moeten kunnen maken op subsidie voor hetzelfde onderwerp. Wanneer er aldus concurrerende plannen ontstaan, kan op basis van loting een 'review panel' worden ingesteld met burgers die niet actief zijn in het buurtcollectief of een interest panel en die op basis van hoorzittingen en expertmeetings de verschillende plannen kunnen vergelijken en daarover advies kunnen uitbrengen. Doel van bovengenoemde voorstellen is dat het buurtcollectief (of ander burgerinitiatief) georganiseerde kritische tegenspraak krijgt.

Ten derde betekent dit ook dat de gemeenteraad actiever ideeën moet ontwikkelen over wat lokale basisvoorzieningen zijn. Burgerinitiatieven zullen zoals gezegd eerder betrekking hebben op een buurtmoestuin of een pop-up store dan op voorschoolse opvang of huiswerkbegeleiding. De gemeenteraad moet, juist als ze meer ruimte laat aan burgerinitiatieven, een scherpere visie hebben op over wat basisvoorzieningen zijn en hoe die gegarandeerd kunnen worden. Wanneer voorschoolse opvang of huiswerkbegeleiding daar bij hoort, lijkt het ons belangrijk dat de gemeente dit zelf regelt en niet afwacht of hier een burgerinitiatief over ontstaat. Een heldere

visie van de lokale overheid op basisvoorzieningen is ook van belang omdat de loyale burger wel graag wat te kiezen wil hebben. En voor de liefhebber van collectieve verantwoordelijkheid zou het troost kunnen bieden dat de gemeentelijke overheid tenminste nog ergens over gaat.

Dit laatste geeft ook meteen een begin van een antwoord op de eerder opgeworpen vraag waar het nog over moet gaan bij verkiezingen en bij raadsdebatten. Waar moet het nog over gaan wanneer het vertegenwoordigen van burgers aan die burgers zelf wordt overgelaten, wanneer het aan burgers wordt overgelaten om te bepalen waar het heen moet met de gemeente, wanneer de rol van het gemeentebestuur wordt gereduceerd tot een reservesysteem voor als men er in informeel, onderling, harmonisch overleg echt niet meer uitkomt? Is het dan nog interessant om zich verkiesbaar te stellen voor de gemeenteraad? Is het nog van belang om ervoor te gaan stemmen? Wel wanneer de lokale politiek haar eigen verantwoordelijkheid neemt en een eigen heldere visie ontwikkelt op basisvoorzieningen en op de wijze waarop zij met burgerinitiatieven en doe-democratie wil omgaan.

Is de trend naar meer participatieve democratie onomkeerbaar? Daarover is het laatste woord nog niet gezegd. De historicus Simon Szreter (2002) heeft voor de VS laten zien dat actief burgerschap historisch gezien in golven komt en dat deze vooral afhangen van de wijze waarop en de mate waarin de overheid daartoe de infrastructuur schept, zowel via wet- en regelgeving die burgers als via activerend beleid van professionals. De condities voor actief burgerschap zijn momenteel sterk aanwezig en de overheid staat paraat om dit te bevorderen. Het werk van Szreter (maar ook vele andere onderzoekers, zoals Doherty et al. 2001, Hibbitt et al. 2001, Maloney et al. 2000) laat zien dat de overheid haar verbindende en bemiddelende en gelijkheid scheppende rol daarbij niet moet onderschatten. Doet zij dat wel dan kunnen conflicten en ongelijkheid tussen burgers zo groot worden dat de doe-democratie eindigt in afkeer van burgerinitiatieven en een verlangen naar een sterke overheid of zelfs naar autoritaire leiders. Om dat te voorkomen is het van belang om naast waardering voor actief burgerschap ook de waardering voor ambtenarij en bureaucratie levend te houden.

Literatuur

- Akhtar-Danesh, N., Baumann, A. & Cordingley, L. (2008) 'Q-Methodology in nursing research: a promising method for the study of subjectivity' in: *Western Journal of Nursing Research*, 30(6), pp. 759-773.
- Beus, J. de (2006) *Hedendaags leiderschap in de toeschouwersdemocratie*, Waterlandstichting. <http://www.waterlandstichting.nl/index.php?p=artikelen&s=bekijken&id=1303>
- Bovens, M. en A. Wille (2010) *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Brown, S. R. (1980) *Political subjectivity*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Brown, S. R. (1996) 'Q methodology and qualitative research' in: *Qualitative Health Research*, 6(4), pp. 561-567.
- Dekker, P. en J. den Ridder (2015) Continu onderzoek burgerperspectieven 2015-1. Den Haag: SCP.
- Dennis, K.E., & Goldberg, A.P. (1996) 'Weight control self-efficacy types and transitions affect weight-loss outcomes in obese women' in: *Addictive Behaviors*, 21, pp: 103-116.
- Denters, B., Klok, P. en M. Oude Vrielink (2012) De wijkcoach in Velde-Lindenhof gezien door de ogen van betrokken organisaties en de wijkcoaches zelf, Universiteit Twente, juni 2012. <http://www.utwente.nl/mb/pa/research/completedprojects/wijkcoaches/Eindrapportage%20Organisaties%20definitief.pdf>
- Devilee, J. (2002) *Decision making about waste facilities* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Docherty, I., Goodlad, R. & R. Paddison (2001) 'Civic Culture, Community and Citizen Participation in Contrasting Neighbourhoods' in: *Urban Studies*, Vol. 38: 2225.
- Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo Uitgeverij.
- Exel, J. van en G. de Graaf (2005) *Q methodology: A sneak preview*. <http://qmethod.org/articles/vanExel.pdf>
- Exel, J. van, Graaf, G. de en W. Brouwer (2008) 'Give me a break!: Associations between informal caregivers' attitudes toward respite care and characteristics of caregivers, care recipients and the care giving situation' in: *Health Policy*, 88(1), pp. 73-82.
- Fung, A. (2004) *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton UP.
- Gunsteren, H. van (1994) *Culturen van besturen*. Den Haag: Boom.
- Hajer, M. (2011) *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Signalenrapport_web.pdf
- Ham, M. en J. Van der Meer (2015) *De ondernemende burger*. Utrecht: Movisie.
- Hirst, P. (1994) *Associative Democracy. New forms of economic and social governance*, Massachusetts: University of Massachusetts Press.
- Hibbitt, K., Jones, P. & M. Richard (2001) 'Tackling Social Exclusion: The Role of Social Capital in Urban Regeneration on Merseyside From Mistrust to Trust?' in: *European Planning Studies*, 9:2, pp. 141-161.
- Hurenkamp, M. en M. Rooduijn (2009) 'Kleinschalige burgerinitiatieven in perspectief'. In P. Dekker en J. de Hart (red.) *Vrijwilligerswerk in meervoud* (pp. 197-215). Den Haag: SCP.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak (2006) *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/NICIS. http://www.collective-action.info/sites/default/files/webmaster/_POC_LIT_Hurenkamp-Tonkens-en-Duyvendak_Wat-bezielt-burgers.pdf.

- Maloney, W., Smith, G., & Stoker, G. (2000) 'Social capital and urban governance: adding a more contextualized 'top-down' perspective' in: *Political Studies*, 48(4), pp. 802-820.
- Mair, P. (2013) *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*. Londen: Verso.
- Michels, A. en H. Binnema (2015) 'De G1000en in Amersfoort, Uden en Kruiskamp en de realisatie van democratische waarden', concept working paper.
- Ministerie van BZK, Agenda lokale democratie, Kamerbrief 5-1-2015.
- Montfort, C. van, Griffioen, H., Bokhorst, M., Asbeek Brusse, W. & M. de Visser (2014) *Op maat voor later. Maatschappelijke initiatieven op de snijvlakken van wonen, zorg en pensioenen*. Den Haag: WRR.
- Peters, K., V. van Stipdonk en P. Castenmiller (2014) *Verkenning lokale democratie*. http://www.decentraalbestuur.nl/images/Verkenning_lokale_democratie.pdf.
- Pitkin, H. F. (1969) 'The Concept of Representation', opgenomen in Commissie Staatskunde, *Werkboek staatkunde*, Alphen a/d Rijn: Samsom, pp. 175-189.
- Reybrouck, D. van (2013) *Tegen de verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- ROB (2012) *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: ROB. via www.rob-rfv.nl
- Rothstein, B. (2005) *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge UP.
- Sampson, R.J., McAdam, D., MacIndoe, H. & S. Weffer-Elizondo (2005) 'Civil society reconsidered: the durable nature and community structure of Collective Civic Action' in: *American Journal of Sociology*, 111(3), pp. 673-71.
- Staa, A.L. van (2012) *On Your Own Feet: Adolescents with chronic conditions and their preferences and competencies for care*, diss. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam.
- Scholten, W. en M. Trappenburg (2013) *Who Should Earn What? A Q methodological study of Notions on Justice of Wage Differences*, Amsterdam: Aias working paper series. http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP141-Scholten,Trappenburg.pdf
- Scholten, W. en M. Trappenburg (2014) 'Hoe Nederlanders denken over loonverschillen', in: M. Trappenburg, W. Scholten en T. Jansen (red.), *Loonfatsoen. Eerlijk verdienen of graaicultuur*, Amsterdam: Boom, pp. 104-126.
- Szreter, S. (2002) 'The state of social capital: bringing back in power, politics, and history', in: *Theory & Society*, 31, pp. 573-621.
- Tonkens, E. (2014) De participatiesamenleving inhumanaan? Socrateslezing. <https://actiefburgerschap.files.wordpress.com/2013/01/socrateslezing2014.pdf>
- Trappenburg, M. (1999) Het recht als reservecircuit, in: P.W. Brouwer et. al. (red.), *Drie dimensies van recht. Rechtsleer, rechtsgeleerdheid, rechtspraktijk*. Den Haag: Boom, pp. 57-76.
- Trappenburg, M. (1998) De wet als winterdijk, *Ars Aequi*, jrg. 47, nr. 10, pp. 802-808.
- WRR (2012) *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Appendix 1: Stellingen Q-sort

1. Iedereen hoort te gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen.
2. Als je niet stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen moet je later ook niet zeuren over beslissingen van de gemeente.
3. Ik heb vertrouwen in de meeste gemeenteraadsleden.
4. Ik heb een hekel aan gemeentepolitiek.
5. Politici zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem, niet in mijn mening.
6. Tegen beter weten in beloven gemeentepolitici meer dan ze kunnen waarmaken.
7. Wethouders zijn vooral op hun eigen belang uit.
8. Wethouder word je eerder door je politieke vrienden dan door wat je kan.
9. Ik laat de gemeentepolitiek graag over aan gemeenteraadsleden.
10. Gemeenteraadsleden hebben meer verstand van politieke vragen dan gewone mensen zoals ik.
11. Ik heb geen tijd om naar inspraakavonden van de gemeente te gaan.
12. Het is verkeerd dat de gemeente luistert naar mensen die toevallig naar een inspraakavond gaan.
13. Politici luisteren alleen naar mensen met een grote mond.
14. Het zijn altijd dezelfde mensen die aan het woord zijn op inspraakavonden.
15. Het zijn altijd dezelfde bewoners die iets voor de buurt doen.
16. De gemeenteraad moet veel meer aan bewoners vragen wat zij ergens van vinden.
17. Als ik persoonlijk zou worden uitgenodigd voor een inspraakavond van de gemeente zou ik waarschijnlijk wel gaan.
18. Als de gemeenteraad in een wijk een parkeergarage wil bouwen moet dat gebeuren, ook al zijn de bewoners van die wijk het daar niet mee eens.
19. Als de gemeenteraad in een wijk een opvang voor daklozen wil bouwen mag dat alleen als de bewoners van die wijk het daar mee eens zijn.
20. Ik voel mij meer betrokken bij mijn buurt dan bij de gemeente als geheel.
21. Als bewoners een buurthuis oprichten in de wijk en andere bewoners vinden dit vervelend, dan moet de gemeente dit buurthuis sluiten.
22. Als bewoners een buurtfeest organiseren moeten andere bewoners hier niet over gaan klagen.

23. Bewoners gaan alleen iets doen voor de buurt als ze er zelf iets aan hebben.
24. Het organiseren van een ontmoetingscentrum voor ouderen kun je niet aan bewoners overlaten, als mensen er geen zin meer hebben stoppen ze ermee en valt de voorziening dus ook ineens weg.
25. Sommige gemeenteraden benaderen honderd willekeurige mensen in de gemeente (aangewezen door loting) om die te laten mee beslissen over het milieubeleid. Dat vind ik heel goed.
26. Sommige gemeenteraden benaderen honderd willekeurige mensen in de gemeente (aangewezen door loting) om die te laten mee beslissen over zorgvoorzieningen voor hulpbehoevenden. Dat vind ik heel goed.
27. Buurthuizen kunnen goed worden beheerd door bewoners; daar is de gemeente niet voor nodig.
28. Stadsparken kunnen goed worden onderhouden door bewoners; dat bespaart de gemeente geld.
29. Bewoners in een flat moeten zelf zorgen dat de gemeenschappelijke ruimten – trap, portiek – schoon en netjes blijven.
30. Bewoners van een stad moeten zelf zorgen voor oudere en zieke mensen in hun wijk.
31. Ik heb geen tijd om op oudere buurtbewoners te letten; ik vind dat de gemeente dit moet doen.
32. Het is goed dat uitkeringsgerechtigden straten vegen en plantsoenen bijhouden, als tegenprestatie voor hun uitkering.
33. De gemeente moet bewoners helpen door allerlei voorschriften over bijvoorbeeld geluidsoverlast of brandveiligheid te schrappen, zodat bewoners hun gang kunnen gaan.
34. Ik heb een hekel aan vrijwilligerswerk.
35. Ik zou het vervelend vinden als vrijwilligers mijn boodschappen gaan doen als ik zorg nodig heb.
36. Als zorgbehoevende mensen liever zorg willen van betaalde krachten dan van familie en bureu, dan moet de gemeente dit regelen; ook al kost het meer en ook al wil de gemeenteraad liever bezuinigen op zorg.
37. Wat bewoners zelf willen is belangrijker dan wat de gemeenteraad wil.

Appendix 2: Overzicht respondenten Q-sort

Respondent	Geslacht	Geboortejaar	Gemeente	Opleiding	Werk	Geloof	Verkiezingen	
1	Joep	M	1956 (59 jaar)	Grote gemeente, stedelijk	Universiteit	Technisch-wetenschappelijk developer	Geen	D66
2	Klaas	M	1957 (58 jaar)	Kleine gemeente	Middelbare landbouw school	Boer	Geen	CDA
3	Annet	V	1959 (56 jaar)	Kleine gemeente	Basisschool	Verzorgende (in opleiding)	Rooms-Katholiek	VVD
4	Frits	M	1963 (52 jaar)	Middelgrote gemeente	HBO	Controller/financieel consultant	Geen	VVD
5	Thea	V	1942 (73 jaar)	Grote gemeente, stedelijk	Nijverheidsschool	Gepensioneerd	Geen	D66
6	Bert	M	1952 (63 jaar)	Grote gemeente, stedelijk	HBO	Geen	Geen	Niet
7	Emma	V	1988 (27 jaar)	Grote gemeente, stedelijk	Universiteit	Student	Geen	Niet
8	Ayoub	M	1993 (21 jaar)	Grote gemeente, stedelijk	HBO	Student	Islamitisch	Niet
9	Sietze	M	1955 (60 jaar)	Kleine gemeente	Middelbare landbouw school	Boer	Protestants	VVD
10	Huibert	M	1932 (83 jaar)	Kleine gemeente	HTS	Gepensioneerd	Geen	VVD
11	Yara	V	1984 (31 jaar)	Grote gemeente, stedelijk	Universiteit	Publiciteit bij uitgeverij	Geen	D66
12	Farah	V	1969 (46 jaar)	Grote gemeente, stedelijk	MBO	Administratief medewerker	Geen	Niet
13	Lex	M	1928 (87 jaar)	Kleine gemeente	Lagere Landbouwschool	Gepensioneerd	Protestants	CDA

14	Anna	V	1975 (40 jaar)	Kleine gemeente	HBO	Gespecialiseerd verpleegkundige (zorg-coördinator)	Protestants	Niet
15	Pieter	M	1973 (42 jaar)	Kleine gemeente	MBO	Projectleider bij aannemersbedrijf in de grond, weg- en waterbouw	Protestants	Niet
16	Vera	V	1955 (60 jaar)	Kleine gemeente	Huishoudschool	Huisvrouw	Geen	50+
17	Marja	V	1962 (53 jaar)	Middelgrote gemeente	MAVO 4	Gastvrouw/ receptioniste o.a. bij verzorgingstehuis	Geen	D66
18	Jayden	M	1988 (26 jaar)	Grote gemeente, stedelijk	MBO	Boekhouder/ ondernemer	Ja, op eigen manier.	Niet
19	Mick	M	1988 (26 jaar)	Grote gemeente, stedelijk	WO	Arts	Geen	D66
20	Sal	M	1991 (23 jaar)	Middelgrote gemeente	VMBO-T	Postbezorger	Geen	Vrouwenpartij

Appendix 3: Uitkomsten Q-sort

Factor 1 in de uitdraai is in de tekst profiel 2.

Factor 2 in de uitdraai is in de tekst profiel 1.

Factor Loadings

Respondent	Factor 1	Factor 2	Factor 3
1	0.6079X	-0.2180	-0.1869
2	0.7541X	-0.0349	0.2026
3	0.4932X	0.4304	0.0052
4	0.3622	0.6599X	0.1635
5	0.3043	0.7570X	-0.2740
6	0.3739	0.3227	-0.6329X
7	0.1884	0.7426X	0.0119
8	0.4275	0.1581	0.4954X
9	0.0200	0.2657	0.4717X
10	0.5083X	0.3374	-0.0228
11	0.3407	0.1455	0.1876
12	-0.1005	0.7660X	0.1438
13	0.7237X	0.2289	-0.2024
14	0.0043	0.7289X	0.0721
15	0.3456	0.2102	0.2145
16	0.5414X	0.4244	0.2693
17	-0.0206	0.3864	0.3356
18	0.3282	0.3849	0.4606X
19	0.2379	-0.1363	0.7801X
20	0.7538X	-0.0224	0.2513
Explained Var.%	19	19	11
Eigenvalues	5.5443	2.3606	2.0166

Consensus stellingen

Statement	Z-Scores		
	1	2	3
Ik heb vertrouwen in de meeste gemeenteraadsleden.	0,58	0,14	-0,14
*Politici zijn alleen maar geïnteresseerd in mijn stem, niet mijn mening.	0,24	0,16	0,68
Tegen beter weten in beloven gemeentepolitici meer dan ze kunnen waarmaken.	1,06	0,39	0,89

Statement	Z-Scores		
	1	2	3
*Wethouder word je eerder door je politieke vrienden dan door wat je kan.	-0,06	0,36	-0,14
*Het zijn altijd dezelfde mensen die aan het woord zijn op inspraakavonden.	0,23	0,33	-0,08
*Het zijn altijd dezelfde bewoners die iets voor de buurt doen.	0,85	1,35	0,85
Ik voel mij meer betrokken bij mijn buurt dan bij de gemeente.	0,74	0,06	0,82
*Als bewoners een buurtfeest organiseren moeten andere bewoners daar niet over gaan klagen.	0,47	0,90	0,54
De gemeente moet bewoners helpen door allerlei voorschriften over bijvoorbeeld geluidsoverlast of brandveiligheid te schrappen, zodat bewoners hun gang kunnen gaan.	-1,18	-1,54	-1,36
*Ik zou het vervelend vinden als vrijwilligers mijn boodschappen gaan doen als ik zorg nodig heb.	-0,35	-0,33	-0,83

Alle bovenstaande stellingen wijken bij elke mogelijke combinatie van factoren niet significant af ($P > 0.01$). Een ster: '*' geeft aan dat de stelling ook niet significant is bij $\alpha = 0.05$, ($P > 0.05$).

Onderscheidende stellingen factor 1

Statement	Sort value	Z-Scores Factor		
		1	2	3
Als je niet stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen moet je later ook niet zeuren over beslissingen van de gemeente.	3	2.44*	-0.28	1.49
Als zorgbehoevende mensen liever zorg willen van betaalde krachten dan van familie en burens, dan moet de gemeente dit regelen; ook al kost het meer en ook al wil de gemeenteraad liever bezuinigen op zorg.	3	2.04	1.48	-1.24
Het is goed dat uitkeringsgerechtigden straten vegen en plantsoenen bijhouden, als tegenprestatie voor hun uitkering.	3	1.14*	-1.36	0.02
Als de gemeenteraad in een wijk een opvang voor daklozen wil bouwen mag dat alleen als de bewoners van die wijk het daar mee eens zijn.	2	1.08	-0.60	0.35
Sommige gemeenteraden benaderen honderd willekeurige mensen in de gemeente (aangewezen door loting) om die te laten mee beslissen over zorgvoorzieningen voor hulpbehoevenden. Dat vind ik heel goed.	1	0.49	-1.73	-0.14
Iedereen hoort te gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen.	1	0.48*	1.86	-1.38
Bewoners in een flat moeten zelf zorgen dat de gemeenschappelijke ruimten – trap, portiek – schoon en netjes blijven.	0	0.20*	1.29	-0.71

Statement	Sort value	Z-Scores Factor		
		1	2	3
Gemeenteraadsleden hebben meer verstand van politieke vragen dan gewone mensen zoals ik.	0	-0.03*	0.76	2.10
Als ik persoonlijk zou worden uitgenodigd voor een inspraakavond van de gemeente zou ik waarschijnlijk wel gaan.	0	-0.06*	1.28	-1.88
Ik heb geen tijd om naar inspraakavonden van de gemeente te gaan.	0	-0.27*	0.94	1.32
Het organiseren van een ontmoetingscentrum voor ouderen kun je niet aan bewoners overlaten, als mensen er geen zin meer hebben stoppen ze ermee en valt de voorziening dus ook ineens weg.	-1	-0.45*	0.82	0.31
Als bewoners een buurthuis oprichten in de wijk en andere bewoners vinden dit vervelend, dan moet de gemeente dit buurthuis sluiten.	-1	-0.45*	-1.53	0.29
Bewoners gaan alleen iets doen voor de buurt als ze er zelf iets aan hebben.	-1	-0.78*	0.56	0.79
Ik heb geen tijd om op oudere buurtbewoners te letten; ik vind dat de gemeente dit moet doen.	-1	-1.06*	-0.31	1.32
Ik heb een hekel aan gemeentepolitiek.	-2	-1.08	-0.47	0.07
Politici luisteren alleen naar mensen met een grote mond.	-2	-1.10*	-0.02	0.26
Als de gemeenteraad in een wijk een parkeergarage wil bouwen moet dat gebeuren, ook al zijn de bewoners van die wijk het daar niet mee eens.	-3	-1.91*	-0.34	-0.13

Alle bovenstaande stellingen bevatten waarden waarbij factor 1 significant ($P < 0.05$) afwijkt van de andere factoren. Een * geeft aan dat de afwijking significant is bij $P < 0.01$.

Onderscheidende stellingen factor 2

Statement	Sort value	Z-Scores Factor		
		1	2	3
Iedereen hoort te gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen.	3	0.48	1.68*	-1.38
Als zorgbehoevende mensen liever zorg willen van betaalde krachten dan van familie en burens, dan moet de gemeente dit regelen; ook al kost het meer en ook al wil de gemeenteraad liever bezuinigen op zorg.	3	2.04	1.48	-1.24
Bewoners in een flat moeten zelf zorgen dat de gemeenschappelijke ruimten – trap, portiek – schoon en netjes blijven.	2	0.20	1.29*	-0.71

Statement	Sort value	Z-Scores Factor		
		1	2	3
Als ik persoonlijk zou worden uitgenodigd voor een inspraakavond van de gemeente zou ik waarschijnlijk wel gaan.	2	-0.06	1.28*	-1.88
Gemeenteraadsleden hebben meer verstand van politieke vragen dan gewone mensen zoals ik.	1	-0.03	0.76*	2.10
Het is verkeerd dat de gemeente luistert naar mensen die toevallig naar een inspraakavond gaan.	0	-0.70	0.08*	-0.96
Ik voel mij meer betrokken bij mijn buurt dan bij de gemeente als geheel.	0	0.74	0.06	0.82
Als je niet stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen moet je later ook niet zeuren over beslissingen van de gemeente.	-1	2.44	-0.28*	1.49
. Ik heb geen tijd om op oudere buurtbewoners te letten; ik vind dat de gemeente dit moet doen.	-1	-1.06	-0.31*	1.32
Als de gemeenteraad in een wijk een opvang voor daklozen wil bouwen mag dat alleen als de bewoners van die wijk het daar mee eens zijn.	-1	1.08	-0.60*	0.35
Het is goed dat uitkeringsgerechtigden straten vegen en plantsoenen bijhouden, als tegenprestatie voor hun uitkering.	-2	1.14	-1.36*	0.02
Als bewoners een buurthuis oprichten in de wijk en andere bewoners vinden dit vervelend, dan moet de gemeente dit buurthuis sluiten.	-2	-0.45	-1.53*	0.29
Sommige gemeenteraden benaderen honderd willekeurige mensen in de gemeente (aangewezen door loting) om die te laten mee beslissen over het milieubeleid. Dat vind ik heel goed.	-3	1.05	-1.58*	0.70
Sommige gemeenteraden benaderen honderd willekeurige mensen in de gemeente (aangewezen door loting) om die te laten mee beslissen over zorgvoorzieningen voor hulpbehoevenden. Dat vind ik heel goed.	-3	0.49	-1.73*	-0.14

Alle bovenstaande stellingen bevatten waarden waarbij factor 2 significant ($P < 0.05$) afwijkt van de andere factoren. Een * geeft aan dat de afwijking significant is bij $P < 0.01$.

Onderscheidende stellingen factor 3

Statement	Sort value	Z-Scores Factor		
		1	2	3
Gemeenteraadsleden hebben meer verstand van politieke vragen dan gewone mensen zoals ik.	3	-0.03	0.78	2.10*
Ik laat de gemeentepolitiek graag over aan gemeenteraadsleden.	3	0.23	0.34	1.89*

Statement	Sort value	Z-Scores Factor		
		1	2	3
Als je niet stemt bij de gemeenteraadsverkiezingen moet je later ook niet zeuren over beslissingen van de gemeente.	3	2.44	-0.28	1.49*
Ik heb geen tijd om op oudere buurtbewoners te letten; ik vind dat de gemeente dit moet doen.	2	-1.06	-0.31	1.32*
Als de gemeenteraad in een wijk een opvang voor daklozen wil bouwen mag dat alleen als de bewoners van die wijk het daar mee eens zijn.	1	1.08	-0.60	0.35
Als bewoners een buurthuis oprichten in de wijk en andere bewoners vinden dit vervelend, dan moet de gemeente dit buurthuis sluiten.	0	-0.45	-1.53	0.29*
Ik heb een hekel aan vrijwilligerswerk.	0	-1.13	-1.55	0.10*
Het is goed dat uitkeringsgerechtigden straten vegen en plantsoenen bijhouden, als tegenprestatie voor hun uitkering.	0	1.14	-1.36	0.02*
Sommige gemeenteraden benaderen honderd willekeurige mensen in de gemeente (aangewezen door loting) om die te laten mee beslissen over zorgvoorzieningen voor hulpbehoevenden. Dat vind ik heel goed.	0	0.49	-1.73	-0.14
De gemeenteraad moet veel meer aan bewoners vragen wat zij ergens van vinden.	-1	0.43	0.93	-0.68*
Bewoners in een flat moeten zelf zorgen dat de gemeenschappelijke ruimten – trap, portiek – schoon en netjes blijven.	-1	0.20	1.29	-0.71*
Wat bewoners zelf willen is belangrijker dan wat de gemeenteraad wil.	-1	0.31	0.23	-0.78*
Bewoners van een stad moeten zelf zorgen voor oudere en zieke mensen in hun wijk.	-1	-1.83	-1.92	-0.90*
Buurthuizen kunnen goed worden beheerd door bewoners; daar is de gemeente niet voor nodig.	-2	0.71	0.41	-1.09*
Als zorgbehoevende mensen liever zorg willen van betaalde krachten dan van familie en burens, dan moet de gemeente dit regelen; ook al kost het meer en ook al wil de gemeenteraad liever bezuinigen op zorg.	-2	2.04	1.48	-1.24*
Iedereen hoort te gaan stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen.	-3	0.48	1.86	-1.38*
Als ik persoonlijk zou worden uitgenodigd voor een inspraakavond van de gemeente zou ik waarschijnlijk wel gaan.	-3	-0.06	1.28	-1.88*

Alle bovenstaande stellingen bevatten waarden waarbij factor 3 significant ($P < 0.05$) afwijkt van de andere factoren. Een * geeft aan dat de afwijking significant is bij $P < 0.01$.

