

Essay 'De prosociale burger als copiloot'

Redactie Publiek Denken, 31 mrt 2020

Tine De Moor is hoogleraar Instituties voor collectieve actie in historisch perspectief aan de Universiteit Utrecht. Volgens haar denken beleidsmakers te weinig na over de vraag op welke manier burgerparticipatie wordt vormgegeven. Bovendien vindt elke gemeente zijn eigen wiel uit en is er een wildgroei aan terminologie. Burgers willen niet langer het landingsplatform zijn dat draagvlak veronderstelt, aldus De Moor. Integendeel, ze willen de aanvliegroute van beleid mede bepalen.^[1] Ze pleit voor een geïntegreerde aanpak van betrokkenheid van burgers, door de beleidsdomeinen heen.

De zoektocht naar een andere relatie tussen burgers en overheid zorgt voor tal van uitdagingen voor maar creëert ook kansen om tot effectief beleid te komen. Dat vergt wel een totale *mind shift*, en een maatschappelijke transitie, van sterk aangestuurde burgers naar een samenleving waarin de lokale aanpak domineert en mogelijk sterk varieert door het land heen. In dit essay kaart ik twee elementen aan die van groot belang zijn om tot zo'n *mind shift* te komen. Ten eerste betoog ik dat er behoefte is aan een minder experimentele, en meer onderbouwde en integrale inzet van instrumenten om betrokkenheid van burgers bij beleid te bevorderen. Een zekere vorm van experiment zal altijd nodig zijn, maar elk instrument heeft zijn eigen doelen, begrenzingen en te verwachten effecten. Een beter begrip daarvan, en een meer onderbouwde toepassing, zijn noodzakelijk.

Ten tweede zou een *mind-shift* ook kunnen betekenen dat de aansturing van denken in het algemeen anders wordt: een overheid die denkt in het algemeen belang en daarnaar probeert te handelen wordt vervangen door het streven naar een samenleving waarin iedere burger daartoe in staat is. Dat lijkt enerzijds heel gemakkelijk (iedereen weet toch dat je rekening moet houden met je omgeving) maar anderzijds ook moeilijk in een inmiddels sterk geïndividualiseerde samenleving. Dat dit een voortdurende uitdaging is voor individuele burgers is al heel goed gebleken tijdens de huidige corona-crisis: burgers worden gevraagd om hun individueel gedrag aan te passen ten behoeve van het algemeen belang (en uiteindelijk zo ook weer hun individueel belang). Dat gedrag kunnen aanpassen vereist dat burgers voorbij hun eigen voorkeur denken, en in staat zijn om daarbij hun eigen voorkeuren en mogelijkheden ondergeschikt te maken aan die van de rest van de samenleving. In de academische literatuur wordt de keuze die men moet maken een sociaal dilemma genoemd en het gedrag dat voortvloeit uit een keuze voor het collectief 'prosociaal gedrag' genoemd, of gedrag dat is bedoeld om het collectief ten goede te komen.^[2] In dat wederkerigheidsproces waarbij de burger als individu iets bijdraagt opdat het de samenleving iets oplevert, is vandaag de dag vooral 'de overheid' zichtbaar, en minder de hele maatschappij waarvan het algemene belang gediend wordt.

Om te komen tot meer sociaal denken en handelen, zijn ook instrumenten nodig, al is het soms ook moeilijk te sturen. In de praktijk blijkt echter dat onder meer de groeiende groep aan burgercollectieven wel bereid zijn om over hun eigen maatschappelijke impact na te denken, naast andere instrumenten zoals de burgerbegroting die hieraan kan bijdragen. Samengevat zou men kunnen stellen dat men bewuster moet omgaan met de inzet van beleidsinstrumenten gericht op burgerbetrokkenheid én dat er ook meer moet worden gekeken naar sommige instrumenten als *drivers* achter sociaal gedrag, waarbij burgers

leren denken in het algemeen belang, zonder dat de overheid dat aan hen oplegt (bijvoorbeeld via het betalen van belastingen). Dit doet niets af aan de rol van de overheid in het nastreven van het algemeen belang, maar het vraagt ook aan die kant een andere houding.

Om ervoor te zorgen dat die andere aanpak aan iedereen ten goede komt, niet alleen aan burgers die bereidwillig aan de slag gaan, moeten we goed nadenken over hoe we een pro sociaal denkende samenleving tot stand brengen. Dat wil zeggen: een samenleving met burgers die voorbij de eigen voordeur denken, daar waar die opdracht nu vooral bij politici en beleidsmakers ligt. In die *mind shift* kunnen energiec collectieven, waarvan Nederland er inmiddels heel wat kent, een bijzondere rol spelen, samen met de vele andere collectieven die we de laatste jaren – en dan in het bijzonder sinds 2005^[3] – zien opkomen, ook in sectoren als de zorg en landbouw. Deze nieuwe collectieven zouden wel eens het verschil kunnen maken bij het aanzetten tot meer pro sociaal gedrag. In de eerste plaats omdat ze een ‘nieuw’ governance model aanbrengen, en zo actief burgerbetrokkenheid ‘oefenen’, binnen een kleiner verband dan de hele samenleving. In plaats van een groot, anoniem collectief als de hele samenleving, wordt in een burgercollectief ‘de ander’ een stuk zichtbaarder. Pro sociaal leren denken is niet de primaire doelstelling maar mogelijk wel een bijvangst van dergelijke collectieven: door hun hogere betrokkenheid in het beslissingsproces worden burgers actief ertoe aangezet om te gaan denken over de aard van problemen, maar ook over de oplossingen. Energiec collectieven in het bijzonder zijn de voorbije jaren enorm gegroeid in Nederland, maar ook elders in Europa. Ter illustratie: REScoop.eu, het Europese samenwerkingsverband van energiecoöperatieven, is vanaf de oprichting in 2013 in slechts zeven jaar tijd gegroeid tot een federatie waarbij ruim 1.500 coöperatieven zijn aangesloten, die gezamenlijk meer dan 1 miljoen Europese burgers aangesloten bij energiecoöperaties vertegenwoordigen. In Nederland is het aantal energiecoöperaties gestegen van 248 in 2015 naar 582 in 2019 (waarvan circa 100 nieuwe in de periode 2018-2019).^[4] Van de Nederlandse energiecoöperaties hebben ten minste 265 coöperaties zich verenigd in de overkoepelende coöperatie Energie Samen, waarbij zich tevens 440 particuliere windturbinehouders hebben aangesloten.^[5] Op het vlak van *governance model* verschillen energiec collectieven nauwelijks van andere burgercollectieven die in andere sectoren de voorbije 15 jaar ontstonden^[6], wat mogelijkheden biedt om verbindingen te leggen tussen collectieven. Samenwerking, over de sectoren heen en tussen burgercollectieven, kan zowel pro sociaal gedrag versterken als de veerkracht van collectieven in sectoren als de zorg verhogen.

In dit essay wordt in eerste instantie orde gebracht in de instrumenten die er zijn om burgers te betrekken bij beleid, zodat helder is hoe de huidige ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden. Vervolgens gaan we in op de positie van burgercollectieven ten aanzien van die instrumenten. Zoals hierna geduid zal worden is het is immers opvallend hoeveel collectieven zich ook buiten beleid plaatsen, en ervoor kiezen om niet afhankelijk te zijn/worden van overheden. Verder gaan we in op de vraag of de instrumenten die we beschrijven, kansen bieden om pro sociaal gedrag onder burgers te stimuleren en zo op een heel andere manier dan vandaag beleid te laten ‘dragen’ binnen een samenleving.

Participatiechaos

Tal van recent hernieuwde lokale besturen (bijvoorbeeld de in 2018 gekozen gemeenteraden in Nederland; in 2019 idem in België) hebben paragrafen rond participatie opgenomen in hun bestuursakkoorden, en zijn nu druk doende om te verkennen hoe de beloftes om burgers meer bij beleid te betrekken vorm moeten krijgen. De vraag is echter of zomaar wat extra participatiesterrenstof in het rond strooien, hier en daar, de goede manier is om de

toenemende kritiek op het functioneren van de representatieve democratie te weerleggen. De intenties zijn goed bedoeld, en soms is het enthousiasme bij burgers om de handen uit de mouwen te steken nog groter dan bij de besturen, maar blijkt dat enthousiasme nou net niet in een van de bedachte vakjes te passen. Naast het uitdenken van eigen instrumenten die voor “meedoen” worden gecreeërd, hebben (vooral) lokale ambtenaren vaak de handen vol aan het reageren op verzoeken van burgers die meer willen en beteugelen zo vaak het initiële enthousiasme. In dit artikel pleit ik voor een echt geïntegreerde aanpak van betrokkenheid van burgers, door de beleidsdomeinen heen, en met een duidelijk kader, om zo te vermijden dat al die behoorlijk chaotische en soms weinig gecoördineerde acties van overheden ook tot conflicterende en onvoorziene situaties leiden, ondanks alle goede bedoelingen.

Bij het omzetten van ‘participatiebeloftes’ in concrete acties bouwen overheden vaak verder op experimenten die elders al werden uitgevoerd, maar verzinnen ze ook kwistig nieuwe termen en concepten. Elke gemeente heeft het gevoel dat men ‘aan de participatie moet’, en niet zelden wordt het een doel op zichzelf, terwijl het juist een middel zou moeten zijn om het beleid te versterken. Daarnaast heeft elke gemeente vaak weer een ander lijstje van termen om het participatiebeestje een naam te geven. En elk instrument dat bedacht wordt, moet ook meteen zo breed mogelijk worden uitgerold. Denk voor een voorbeeld op landelijk niveau aan het Right-to-Challenge-verhaal: het staat in het regeerakkoord, dus nu moeten we het ook zo veel mogelijk toepassen. Maar op termijn kunnen overheden voor een verrassing komen te staan: hoe meer burgers willekeurig zijn betrokken via allerlei participatietrajecten, hoe groter de kans dat die participatietrajecten op enig moment zullen botsen. Omdat ze weliswaar vaak met andere instrumenten en doelen zijn opgezet, maar alsnog tot stand komen in hetzelfde deel van de publieke ruimte, waarin door verkokering het overzicht aan de inzet van verschillende instrumenten toch een beetje zoek blijkt.

Is de oplossing dan maar niet (meer) te betrekken bij beleid en de uitvoering ervan? Gewoon wat minder van die participatiesterrenstof rondstrooien? Zeker niet. Burgerbetrokkenheid heeft juist unieke voordelen (mits goed uitgevoerd), zeker in verdeelde samenlevingen. Zo zorgt het voor meer vertrouwen in politieke instellingen en politici (doordat er meer kennis wordt vergaard over hoe beleid werkt en hoe complex dit kan zijn), verhoogt het in het algemeen het sociaal kapitaal in de samenleving (door actief deel te nemen leren burgers vaardigheden als luisteren, argumenteren, zoeken naar oplossingen – essentieel voor écht burgerschap), en versterkt het eigenaarschap. Daarnaast zal de kwaliteit van beleidsbeslissingen toenemen door lokale kennis te benutten, verhoogt het het draagvlak voor dergelijke beslissingen (wat de efficiëntie van de uitvoering weer ten goede kan komen) én zet het politici aan helder te communiceren. Dat is allemaal wel bekend onder beleidsmakers. Desalniettemin is er wél behoefte aan een duidelijk overzicht van alle instrumenten, bestaand en experimenteel, die burgers dicht bij het beleid en de uitvoering daarvan brengen. Ook moet op lokaal niveau goed worden nagedacht over hoe instrumenten het beste zijn in te zetten, in welke domeinen, in welke wijken en ook: in welke volgorde en met welk doel.

De belangrijkste rol van een overheid wordt gezien als het borgen van het algemeen belang. Dat vergt tal van beleidsmaatregelen in sterk variërende domeinen. Wanneer burgers betrokken worden bij beleidsvorming en -uitvoering, is het zaak goed na te denken over deelmaatregelen die elkaar mogelijk in de weg kunnen zitten. Een burgerkabinet dat meedenkt over het optimaliseren van mobiliteitscirculatie in de stad – bijvoorbeeld het verlagen van verkeersdrukke – kan, indien niet goed gecoördineerd, zich diametraal opstellen tegenover een participatieproces ovoor de heraanleg van een buurtpark. Groenvoorziening

staat vaak bovenaan het wenslijstje van burgers, maar kan óók impact hebben op bijvoorbeeld het aantal parkeerplaatsen, autoluwe zones, etcetra.

Overheden hebben daarom baat bij een overzicht waarin niet alleen duidelijk wordt welke instrumenten beschikbaar zijn, maar ook welke effecten deze mogelijk meebrengen in verschillende contexten. Dit in tegenstelling tot ‘experimenteren’, wat nu vaak de voorkeur krijgt. Een experiment met een Right to Challenge of burgerbegroting kan absoluut nuttig zijn, maar bij de evaluatie moet ook rekening worden gehouden met de mate waarin de context – en dat kan gaan van sociaal-economische factoren, de fysieke omgeving, verspreiding van bewoning tot andere al ingezette instrumenten – de uitkomst heeft beïnvloed.

Verwarring rondom het begrip ‘burgerparticipatie’

Gerelateerd aan de behoefte aan een overzicht van participatie-instrumenten, is de noodzaak om helder te formuleren hoe burgerparticipatie wordt begrepen. Tegenwoordig is participatie dermate ‘hip’ dat het concept bijna een inhoudsloos begrip is geworden, waarbij het onderscheid met tal van andere termen – partnerschap, inspraak, cocreatie – vaak niet helder (meer) is. Wie dringend wat aan de participatie van de burger wil doen, plukt er een handig en opvallend instrument uit en slaat aan het experimenteren. Een dergelijke keuze wordt nog te vaak gebaseerd op *best practices*, zonder veel aandacht voor het domein waar men de burger bij wil betrekken en de context waarin die burger leeft (bijvoorbeeld kenmerken van de wijk) en het doel dat men voor ogen heeft.

De wildgroei aan terminologie hangt nauw samen met de algemene beleidsvisie dat burgerbetrokkenheid weliswaar een noodzakelijke aanvulling is die de representatieve democratie verfijnt, maar desondanks zelden als een volwaardig onderdeel van beleid wordt gezien. Het participatie-discours zou niet moeten worden gebruikt als legitimering van bezuinigingen of ‘laatste redmiddel’ om ongenoegen te kanaliseren of te parkeren, maar als aanzet om een breed palet aan instrumenten uiteen te zetten en duurzame inspraak voor burgers te realiseren (zoals zij tegenwoordig ook verwachten). ‘Vertegenwoordigers des volk’ hebben de plicht om het evenwicht binnen een gemeenschap én het algemeen belang te bewaken, en daarmee ook de plicht rekening te houden met het mogelijke effect van de ingezette instrumenten. Net als er vele verschillende burgers zijn, zijn er namelijk ook veel verschillende omgevingen én veel verschillende passende participatie-instrumenten.

Naar een integraal plan voor burgerbetrokkenheid op lokaal niveau

De hiervoor opgesomde bezorgdheden indachtig, is het van belang dat gemeentebesturen bouwen aan een integraal ‘burgerbetrokkenheidsplan’, en dan niet alleen voor de energietransitie maar een stuk breder. Een focus enkel op energietransitie zou er net voor zorgen dat de blik partieel blijft maar ook dat veel mogelijkheden onbenut blijven. De energietransitie is wellicht het meest tastbaar voor burgers als een voorbeeld van de noodzaak tot maatschappelijke verandering én tegelijkertijd is energie letterlijk een verbindend gegeven, want iedereen maakt er gebruik van. Bovendien kunnen we stellen dat het wel een terrein is waar het zeker op het vlak van burgerinitiatieven erg snel gaat: het aantal energiecoöperaties is de laatste jaren enorm gestegen én burgers blijken ook bereid om daarin te investeren, ondanks de risico’s. Die factoren samen pleiten er voor om de energietransitie niet als een stand-alone doel te gaan benaderen maar net aan te grijpen om ook andere veranderingen in de samenleving waar de betrokkenheid van burgers een beter beleid kan opleveren mee te nemen.

Wanneer gemeenten een burgerbetrokkenheidsplan gaan opmaken, kunnen ze het best vertrekken vanuit een aantal relevante vragen:

- Welke instrumenten zijn beschikbaar binnen het huidige wetgevende kader?
- Welke gradaties van betrokkenheid (inspraak, participatie, cocreatie, partnerschap) laten die instrumenten toe? In welke mate wegen burgers op de besluitvorming bij die instrumenten en in hoeverre zijn burgers eigenaar van het resultaat?
- Welk doel beoog ik met mijn participatie?
- Voor welke domeinen zijn dergelijke instrumenten geschikt?
- Welk effect hebben die instrumenten op de capaciteit van burgers om hun individuele perspectieven in het bredere algemeen belang te plaatsen?
- Hoe goed zijn burgers eigenlijk voorbereid op betrokkenheid en kunnen ze denken in het kader van algemeen belang?
- Hoe goed zijn gemeenten voorbereid en toegerust op het ondersteunen van betrokken burgers?

De eerste vier vragen zijn nodig om ervoor te zorgen dat er weer wat overzicht komt in hoe burgers betrokken worden bij beleid. De laatste drie punten moeten ervoor zorgen dat er ook op lange termijn nagedacht wordt over hoe het beleid op lange termijn bepaalde instrumenten inzet. In het hierna volgende overzicht houden we vooral rekening met de eerste twee punten, als een eerste stap richting wat meer orde in de chaos.

Onder participatie vallen tegenwoordig heel wat instrumenten waarvan we ons kunnen afvragen of ze wel allemaal onder die specifieke noemer vallen, en of het niet zinvol zou zijn wat meer onderscheid te maken. Tabel 1 hieronder maakt een indeling op basis van de gradatie van betrokkenheid van de burger. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen representatie (1), inspraak (2), participatie (3), cocreatie (4), partnerschap (5) en het onafhankelijk burgercollectief (6).

Gebruikte term	REPRESENTATIE	INSPRAAK	PARTICIPATIE	CO-CREATIE	PARTNERSCHAP	ONAFHANKELIJK BURGERCOLLECTIEF
Voorbeeld	Gemeenteraad Code Oranje?	Referenda Dorpsraad-BOOs G1000	Burgerbegroting	Overheid faciliteert initiatief bijv. via infrastructuur Right to Challenge	Burgercollectieven, vaak in de vorm van coöperaties waarin de overheid een aandeel heeft	Burgercoöperatieven waarbij overheid helemaal niet betrokken is
Vorm van burgerbetrokkenheid	Beperkt	Adviserend	Beleidsparticipatie	Maatschappelijke participatie	Maatschappelijke initiatieven	Maatschappelijke initiatieven
Wat doen bewoners	Afvaardigen	Meepraten en meedenken	Meebeslissen	Samen uitvoeren	Uitvoeren	Uitvoeren volgens eigen agenda
Bij wie ligt eigenaarschap / beslissingsmacht	Overheid	Overheid	Overheid, soms gedelegeerd naar bijv. burgerjuries	Overheid Initiatief ligt bij bewoners, de gemeente ondersteunt (kaderstelling)	Bewoners Bewoners regelen het zelf, met beperkte rol voor de gemeente. Gemeente is partner in het verhaal, maar heeft gelijkwaardige rol als andere betrokken partijen.	Bewoners Bewoners regelen het zelf zonder steun of inmenging van overheid
Opmerkingen	Grotendeels beperkt tot politieke participatie			Vooral voorziening van publieke en private diensten en goederen		Vooral voorzien private diensten

Tabel 1 – Burgers betrekken bij Beleid-schema: variaties in betrokkenheid burgers bij beleid.

Representatie

Representatie kenmerkt zich door een beperkte betrokkenheid van de burgers. Deze vaardigen vertegenwoordigers af, bijvoorbeeld voor de gemeenteraad, waarvoor Nederlandse burgers elke vier jaar mogen stemmen. Het voordeel van deze manier van participeren is dat het de burgers relatief weinig tijd en geld kost, de overheid is immers verantwoordelijk voor de organisatie van dergelijke verkiezingen. De drempel om mee te doen, is daarmee erg laag.

Hoewel stemmen niet verplicht is, is dit wel hét moment om op een relatief eenvoudige manier beleid te beïnvloeden, namelijk door te stemmen op een bepaalde partij of politicus die de gewenste koers vaart. De gekozen politici *representeren* de burgers; in feite het meest basale niveau van democratie. Dit is ook wel bekend als het ‘trustee-model’: vertegenwoordigers worden gekozen in vertrouwen door de kiezer, en worden verondersteld naar behoren te handelen^[7]. Elke burger met de Nederlandse nationaliteit, van minstens 18 jaar oud, mag zijn of haar stem uitbrengen (tenzij het kiesrecht is ontnomen door de rechter^[8]). Dit is beter bekend als het actief kiesrecht.

Het is natuurlijk ook mogelijk om als ‘gewone’ burger zelf te zetelen in de gemeenteraad of provinciale staten, door je als burger verkiesbaar te stellen (passief kiesrecht). Zelf zetelen in de lokale politiek is een manier om zeer direct invloed uit te oefenen op het beleid, op een manier die verder gaat dan representatie. Het vraagt wel een grotere tijdsinvestering, zowel in de verkiezingsperiode als daarna. Daarnaast moet je als lid worden verkozen, wat natuurlijk niet vanzelfsprekend is. Een uitgesproken ander model, wat eigenlijk niet meer onder burgerbetrokkenheid door representatie valt, is het ‘delegate-model’, of ‘jukebox-democratie’^[9]. Hierbij gaat het om het principe u-vraagt-wij-draaien, ofwel: de overheid doet dat waar de burger om vraagt. Een voorbeeld daarvan is Code Oranje, een politieke beweging die samen met de burger wil besturen, onder andere door voor elk ministerie een burgerjury in te richten en gebruik te maken van referenda en burgerbegrotingen. Het gaat hierbij om ‘democratie van onderop’, volgens Code Oranje: zij ‘brengt de samenleving in positie om vraagstukken zelf op te lossen.’^[10]

Inspraak

Inspraak door burgers gaat verder dan representatie, omdat zij daadwerkelijk zaken kunnen agenderen en kunnen meepraten; het is eerder een vorm van consultatie, éénmalig of continue. Gemeenten kunnen ervoor kiezen de mening van hun inwoners te vragen door middel van inspraakavonden, of, formeler, door een volksraadpleging of referendum. Dergelijke instrumenten worden pas ingezet als aan een aantal eisen voldaan is – het moet bijvoorbeeld voldoende gedragen worden door de inwoners op wie het betrekking heeft om überhaupt plaats te vinden, en er is een kiesdrempel wil het geldig zijn – maar die zijn ook niet altijd bindend. De uiteindelijke beslissingsbevoegdheid blijft toch bij de overheid liggen. Andere manieren van inspraak zijn het verzamelen van handtekeningen om een voorstel te doen aan de raad – het ‘klassieke’ burgerinitiatief – en het agenderen van bepaalde zaken door middel van een burgeragenda. Wijkraden of adviesraden rond bepaalde thema’s (ouderen, cultuur) waarbij het middenveld gerepresenteerd wordt en advies gegeven wordt aan het college van B&W kunnen we als meer continue vormen van inspraak beschouwen.

Participatie

Als burgers participeren in beleid is er naast inspraak ook sprake van (enige) beslissingsbevoegdheid. Een goed voorbeeld daarvan is een burgerbegroting: inwoners mogen meebeslissen aan welke thema’s een deel van het budget wordt uitgegeven. Daarmee is er inspraak in de allocatie van het geld, hoewel er niet direct inspraak is over de

daadwerkelijke uitvoering daarvan. Het gaat hier dus om de grote lijnen van (financieel) beleid. Een voorbeeld hiervan is de pilot gedaan met het buurtbudget in de Utrechtse wijken Lombok en Lunetten in 2015 en 2016. Tijdens de pilot mochten buurtbewoners meepraten over het gemeentelijk budget voor hun wijk, en kregen zij zo meer inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van het toekennen van budget.

Cocreatie

Naast de burgerbegroting bestaat er ook nog het burgerbudget. Hoewel beide constructies op elkaar lijken, zit het verschil in de mate van beslissingsbevoegdheid. Waar bij de burgerbegroting burgers mogen meepraten over de grote lijnen van de besteding van het gemeentelijke geld, is er bij een burgerbudget ook daadwerkelijk sprake van uitvoeringsmacht. Bij een burgerbudget stelt de gemeente of provincie namelijk een bepaald geldbedrag beschikbaar aan een groep burgers, en zij mogen zelf beslissen waar dat aan uitgegeven wordt (bijvoorbeeld groenvoorziening, of erfgoedbehoud) maar ook door wie en hoe. De gemeente geeft dit in principe uit handen. Natuurlijk zal er moeten worden gerapporteerd over de daadwerkelijke uitgaven, maar over de allocatie heeft zij geen zeggenschap. In België vindt een dergelijke constructie al op veel grotere schaal plaats: daar mogen de inwoners van Antwerpen sinds 2014 meebeslissen over 10 procent van het totale budget, goed voor zo'n 1,4 miljoen euro in 2019.

Andere vormen van co-creatie zijn het Right to Challenge, buurtteams en het samen organiseren van evenementen. Het Right to Challenge (recht tot uitdaging) houdt in dat een groep burgers het beleid van de lokale overheid mag 'uitdagen'. Dat wil zeggen: als zij denken dat bepaald beleid beter, goedkoper of slimmer kan mogen zij daartoe een voorstel doen. De lokale overheid moet dit dan overwegen en bespreken. Als zij besluit dat het voorstel inderdaad de voorkeur verdient, betaalt zij de uitvoering daarvan uit het reguliere publieke budget (er was immers al budget gereserveerd voor het oorspronkelijke plan dat werd 'uitgedaagd'). Het idee achter een dergelijke aanpak is om burgers meer te betrekken bij beleid, hen inzicht te geven in beleidsprocessen, en eigenschap te geven over de vormgeving van hun directe omgeving. Right to Challenge-voorstellen rekenen in het algemeen op een breed draagvlak in het betreffende gebied, wat ook voor de overheid van belang is.

Nederlandse gemeenten mogen zelf kiezen of zij aan de slag gaan met het Right to Challenge, en ook hoe zij dit vormgeven. Gemeenschappelijke noemers zijn dat er vaak wordt vereist dat het alternatieve plan niet duurder mag zijn dan het oorspronkelijke plan van de gemeente, het initiatief een vervanging moet zijn van een al bestaande dienst, en dat er genoeg draagvlak voor moet zijn in de directe omgeving.^[11] De gemeente Rotterdam vereist daarnaast ook dat de bewoners zich in elk geval formeel hebben georganiseerd: bijvoorbeeld in een bewonersoverlegorganisatie (BOO) of andere rechtsvorm.

Een voorbeeld van een succesvol Right to Challenge (in Utrecht heet dit het Bewonersbod) werd in 2016 gedaan door Amazone en Cangeroes, twee lokale basketbalverenigingen verenigd in een stichting. Zij wilden de Utrechtse sporthal Lunetten, waarin zij veel te vinden waren, zelf gaan beheren. Waarom? Omdat eigen beheer volgens hen veel goedkoper was dan het gemeentelijke beheer. En het bespaarde geld wilden zij graag investeren in hun clubs, zodat de contributie naar beneden kon en de sport daarmee goedkoper werd voor leden, en toegankelijker voor buitenstaanders. De gemeente ging akkoord en het project blijkt succesvol: de bezettingsgraad is verhoogd door betere afstemming tussen de gebruikers en het aantal leden van de verenigingen groeit. Daarnaast zorgen vrijwilligers voor een veel goedkopere exploitatie van het pand.

Partnerschap

Burgerbetrokkenheid kan ook op basis van samenwerking met de lokale overheid. Dan is er sprake van partnerschap. In principe kan een dergelijk partnerschap verschillende vormen aannemen, maar vaak staat een wederkerige, gelijkwaardige relatie tussen overheid en burger centraal, waarbij de burger de overheid uitnodigt mee te doen (of andersom). Een voorbeeld zijn burgers die gezamenlijk de veiligheid in hun buurt in de gaten houden door te patrouilleren of ongewone activiteiten te delen via een appgroep. Zij werken samen met overheid en politie door bijvoorbeeld informatie uit te wisselen.

Een ander voorbeeld is de eerste coöperatieve wijkraad, sinds januari 2018 actief in de Oosterparkwijk in Groningen. Elf bewoners en zes raadsleden van deze wijk zitten gezamenlijk in een raad, die mag beslissen over de ontwikkeling van de wijk. De elf bewoners zijn niet gekozen: alle bewoners van de wijk konden in principe meedoen, via loting werden ze één voor één voor de optie gesteld. De zes raadsleden stelden zichzelf beschikbaar. Besluitvorming gebeurt in samenspraak met het Wijkpanel: vierhonderd andere bewoners, eveneens ingeloot, via een online platform. Wijkbewoners die hier geen onderdeel van uitmaken mogen echter ook zaken op de agenda zetten. In principe bepaalt de wijkraad namelijk zelf welke onderwerpen worden besproken. De gemeenteraad stelt alleen de algemene spelregels vast, bijvoorbeeld over loting, verantwoording en budget.[\[12\]](#)

Het budget waarover de wijkraad mag beslissen is tweehonderdduizend euro verspreid over twee jaar en, anders dan in sommige andere gevallen van burgerparticipatie of co-creatie, ontvangen de bewoners een vergoeding voor deelname aan de (tweewekelijkse) vergaderingen. Hoewel een bewoner alleen ingeloot kan worden voor de wijkraad, verandert de samenstelling van de raad met enige regelmaat omdat elke bewoner maar maximaal twee jaar lid mag zijn. Een voorbeeld van een besluit genomen door de wijkraad is het aanschaffen van een busje om zwerfvuil op te halen. Dat bleek een belangrijke wens van de mensen in de wijk, zo bleek uit een enquête voor aanvang van de wijkraad.[\[13\]](#)

Onafhankelijke burgercollectieven

Burgers hoeven natuurlijk geen gebruik te maken van de door de overheid aangereikte vormen van burgerparticipatie, ze kunnen ook onderling de handen in elkaar slaan, en op die manier te proberen in hun eigen noden te voorzien en – vaak zelfs onbewust – de overheid aan te sturen op bepaald beleid. Burgercollectieven nemen de laatste 15 jaar een hoge vlucht in Nederland en elders in Europa en kunnen verschillende vormen aannemen, van het collectief verbouwen van voedsel in stadstuinen tot het uitwisselen van kwaliteitsgereedschap tot het overnemen van kinderopvang in krimpgebieden.

Burgercollectieven onderscheiden zich van het bredere begrip burgerinitiatieven door drie unieke kenmerken. Niet alleen zijn burgercollectieven gericht op de langere termijn, ook zijn zij (deels) geïnstitutionaliseerd: de burgers hebben onderling regels vastgesteld over het functioneren van hun collectief en het beheren van hun collectieve goed of dienst én iedereen heeft zeggenschap hierover. Zij voeren hun eigen agenda, zonder inmenging van de overheid. Vaak gaat het hierbij om het voorzien in private goederen of diensten op kleinere schaal, bijvoorbeeld duurzame energie of kinderopvang in krimpgebied, waarin de lokale overheid niet kan of wil voorzien. Dat een dergelijk collectief wordt gerund door burgers, wil niet zeggen dat zij alles zelf doen: het kan goed zijn dat zij er gezamenlijk voor kiezen een betaalde kracht aan te nemen om bijvoorbeeld onderhoud of administratie te doen.

In zowat alle sectoren, maar toch nog het meest prominent in de energiesector, hebben dergelijke collectieven een hoge vlucht genomen, en zijn er inmiddels ook supra-lokale netwerken (bijvoorbeeld Hieropgewekt.nl, of op Europees niveau REScoop) opgezet om onderling kennis uit te wisselen tussen burgers en te fungeren als lobbynetwerken voor de gemeenschappelijke doelstelling van de collectieven. Ook in de zorg, waar het aantal collectieven enorm is toegenomen de afgelopen jaren, zijn dergelijke netwerken in ontwikkeling, bijvoorbeeld Nederlandzorgvoorelkaar.nl.

Burgercollectieven als kweekvijver voor de prosociale burger?

Opvallend bij dergelijke collectieven is dat er eigenlijk erg veel aandacht is voor de maatschappelijke impact van hun activiteiten (hoewel ze zich onafhankelijk van overheden opstellen) en ze eigenlijk vooral individuele noden proberen te lenigen via een collectieve aanpak. In deze zin kunnen vele van die collectieven ook als sociale ondernemingen worden beschouwd. In de praktijk blijkt dat veel burgercollectieven er ook naar streven om te investeren in noden buiten de onmiddellijke groep van leden, bijvoorbeeld door een deel van hun winst te investeren in lokale sportinfrastructuur. Maar anders dan bij de andere instrumenten, is er vaak geen directe samenwerking met overheden, en is er dus meestal geen mogelijkheid voor overheden om via dit instrument publieke doelstellingen na te streven en om de individuele belangen ondergeschikt te maken aan het bredere maatschappelijke belang. Een belangrijke vraag is daarom welke instrumenten in het hele spectrum burgers ertoe kunnen aanzetten om hun eigen noden te zien in een breder maatschappelijk perspectief, hoe ze burgers kunnen leren denken in het algemeen belang, zowel nu als in het belang van nog ongeboren generaties. Kan de burger generaties vooruit denken, in het algemeen belang? Kan dit van burgers als individuen worden gevraagd, net zoals van bedrijven in toenemende mate verantwoording wordt gevraagd voor hun mogelijke impact op zaken die het algemeen belang raken (bijvoorbeeld impact op *climate change*)?

Het korte antwoord op die vraag is: ja. Dat wil echter niet zeggen dat dit vanzelfsprekend gaat. Daarom is het van belang na te denken over de volgorde van aan te wenden instrumenten. Instrumenten die de burger leert beter na te denken over algemeen belang – burgerbegrotingen hebben bijvoorbeeld aantoonbaar een dergelijk effect (Renson, 2018) – zouden in eerste instantie de voorkeur moeten krijgen vóór wordt gekozen voor meer complexere instrumenten. En indien de in te zetten instrumenten een dergelijk leertraject niet garanderen, zou men moeten zoeken naar aansluiting bij initiatieven die dit wel kunnen (bijvoorbeeld een buurthuis) óf bijzondere aandacht besteden aan een gedegen voorbereiding voor het begin van het hele traject. Een bepaald instrument inzetten is immers alleen nuttig als het ook haalbaar is. Is het dat niet, dan levert het alleen maar extra frustratie en afstand tussen burgers en politiek op. Bijkomend voordeel is dat door burgers kennis te laten maken met de complexiteit van beleidsbeslissingen voor grote, diverse groepen (bijvoorbeeld de hele wijk of de hele gemeente), er mogelijk ook meer begrip zal ontstaan voor eventuele beperkingen opgelegd vanuit lokale overheden, wat spanningen tussen overheid en burger in een later stadium kan beperken.

Een voorspelbare reactie op het bovenstaande is: maar dan gaat het nog trager dan het nu al gaat, dat participeren. Dat is niet ongegrond, maar die vertraging kan echter worden gecompenseerd door het beter benutten van sociaal kapitaal en beter te letten op de volgorde van het inzetten van dergelijke instrumenten, en door te letten op het totaalplaatje van instrumenten dat wordt ingezet. Burgers langzaam kennis laten maken met participatie en hun beleidsbetrokkenheid en verantwoordelijkheden geleidelijk vergroten kost weliswaar tijd, maar betaalt zich op de langere termijn uit door een duurzamer resultaat. Wie een positieve

ervaring heeft in het ene domein, zal mogelijk bij een andere gelegenheid daartoe een trekkersrol kunnen gaan vervullen. De uiteindelijke bedoeling van het betrekken van burgers zou immers een beter onderbouwd en maatschappelijk breder gedragen en inhoudelijk sterker beleid moeten zijn, en niet zo snel mogelijk meedoen met de participatiehype. Dan blijven we doel en middel met elkaar verwarren.

Dit sluit aan bij een ander essentieel onderdeel van een integraal participatieplan: de wijze waarop burgers zich eigenaar voelen van het resultaat. Effectieve participatie en engagement worden pas bereikt als de burger het gevoel heeft dat zijn of haar betrokkenheid daadwerkelijk invloed heeft (gehad). Dat kan door het uitbrengen van een stem, door kennis te delen en advies te geven, maar bovenal is van belang dat de burger zich serieus genomen voelt. Dat betekent dat men genoeg ruimte en vertrouwen moet geven aan burgers om die betrokkenheid in te vullen én helder moet communiceren vanuit de beleidsmaker en de politiek wat er met de inbreng en resultaten van het participatieproces wordt gedaan – in de aanloopfase maar óók tussentijds en na afloop.

Tot slot is het van belang het participatietraject volledig te doorlopen. Te vaak nog wordt een project opgestart en dan halverwege afgebroken omdat het niet vooruit gaat, of het behaalde resultaat niet is wat de lokale overheid had voorzien. Maar enige flexibiliteit – soms ga je drie stappen achteruit en dan twee vooruit – is essentieel met dit type projecten. Instrumenten die al zijn ingeburgerd, maar die men als enigszins ouderwets of achterhaald beschouwt, moeten dan ook niet te snel worden weggegooid. Beter is eerst te kijken of de invulling niet gewoonweg anders zou moeten.

Van participatie-chaos naar een integraal betrokkenheidsbeleid? Van betrokken naar medeplichtig burgerschap?

In het huidige beleid rond het betrekken van burgers zit weinig structuur, tot op heden, en dat levert een onoverzichtelijke situatie op – voor zowel burgers, beleidsmakers als uitvoerend ambtenaren. Onduidelijkheid is zelden een effectieve manier om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen. Over het algemeen is er bij beleidsmakers weinig tot geen aandacht voor vragen als: welke participatie-instrumenten zijn het meest geschikt in welke situatie en in welke volgorde van toepassing? In hoeverre beschikken de betrokken burgers over de benodigde kennis en vaardigheden om te participeren? En welke andere lopende participatietrajecten zijn er, met welke kenmerken, die mogelijk kunnen botsen? Er is zeker wel aandacht voor het betrekken van burgers in alle sociale geledingen, maar burgers willen meer dan kunnen samenwerken, ze willen ook kunnen samen-denken. Dat laatste heeft vermoedelijk – dat moeten wetenschappers nog maar eens echt goed uitzoeken – niet zoveel te maken met inkomen of opleiding, maar met vormen van sociale binding, het zich verbonden voelen met de noden van anderen, en vaak wordt dat weer beïnvloed door de mate waarin burgers in hun verleden zich met beleid bemoeid hebben. En dat komt weer door altruïsme of andere waarden waarmee burgers zijn opgevoed. De match tussen beleid en uitvoering is cruciaal: iedere wijk, en iedere burger, is anders.

Burgers betrekken is nooit eenvoudig, maar met de juiste aanpak kan het zich uitbetalen in een positief en duurzaam effect op de effectiviteit van beleid. Op het moment dat burgers mede de aanvliegroete bepalen in plaats van het landingsplatform te zijn, dan krijgt de ‘participatiesamenleving’ vleugels.

Noten

[1] Dit geldt overigens niet noodzakelijk voor iedere Nederlander. Niet iedereen wil impact op beleidsvoorbereiding en -uitvoering, al is het vast stellen van hun aandeel in de Nederlandse bevolking best moeilijk. In dit essay geven we wel een aantal indicatoren om dit te kunnen inschatten.

[2] Arthur P. Brief & Stephan J. Motowidlo (1986). "Prosocial organizational behaviors". *The Academy of Management Review* **11** (4): 710-725. [doi:10.2307/258391](https://doi.org/10.2307/258391).

[3] Tine De Moor (2013). De Moor (2013). *Homo Cooperans. Instituties voor Collectieve Actie en de Solidaire Samenleving*. Utrecht: Universiteit Utrecht. Zie http://www.collective-action.info/sites/default/files/webmaster/PUB_Homo-cooperans_NL.pdf

[4] HIER Opgewekt (2020). *Landelijke Energie Monitor 2019*. S.l., HIER Opgewekt / RVO, pp. 4-5. Zie ook: August Wierling, *et al.* (2018). "Statistical Evidence on the Role of Energy Cooperatives for the Energy Transition in European Countries". *Sustainability* **10**, art. 3339. [doi:10.3390/su10093339](https://doi.org/10.3390/su10093339)

[5] Energie Samen. "Leden en supporters". Website Energie Samen, <https://energiesamen.nu/pagina/1/jouw-belangenvereniging/35/leden-en-supporters> [geraadpleegd 25 maart 2020]..

[6] En tevens ook met de vorige twee golven van burgercollectieven, zie hiervoor De Moor, *Homo Cooperans*.

[7] Jon Elster (1999). "Introduction". In: Jon Elster (red.), *Deliberative Democracy*, pp. 1-18. Cambridge: Cambridge University Press.

[8] Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verkiezingen/vraag-en-antwoord/wanneer-mag-ik-stemmen-bij-verkiezingen>

[9] Hans Dijkstal (2001). "Democratie kan geen jukebox zijn met ieders favoriete liedje". *De Volkskrant* [23 januari 2001]. Online via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/democratie-kan-geen-jukebox-zijn-met-ieders-favoriete-liedje~ba583c47/>.

[10] Zie: www.wijzijncodeoranje.nl/informatie

[11] O.a. Rotterdam, Utrecht en Eindhoven. Zie: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/initiatief-en-invloed/uw-initiatief/geld/bewonersbod/>; <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/right-to-challenge/>; <https://eindhoven.raadsinformatie.nl/document/3136694/1/document>

[12] Zie: <http://cooperatievewijkraad050.nl/cooperatieve-wijkraad-oosterparkwijk/spelregels/>

[13] Zie www.cooperatievewijkraad050.nl.