

ARTIKELEN

Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid*

*Mirjan Oude Vrielink & Imrat Verhoeven***

1 Inleiding

We zien het in grootstedelijke achterstandswijken. Turks-Nederlandse dames besluiten om vrouwen bij elkaar te brengen en afleiding te bieden van hun dagelijkse problemen. Een groep vrouwen zet in een leegstaand pand van de woningcorporatie een ruilwinkel op. Een paar vaders en moeders knappen samen een speeltuin in de buurt op. Een Marokkaans-Nederlandse vrouw begint een huiswerkbegeleidingsklas om kinderen met taalachterstanden beter voor te bereiden op de Cito-toets en er toe bij te dragen dat ze niet steeds gestigmatiseerd worden als 'allochtonen die niet kunnen leren'. Een Nederlandse man zet in een buurtschool een huiskamerproject op waar bewoners terecht kunnen voor spelletjes maar ook voor persoonlijke begeleiding bij problemen. Het gebeurt ook op het platteland. Om het dorp leefbaar te houden ontwikkelt een dorpsvereniging met steun van de kerk een klein wijkje met starterswoningen en van de winst wordt onder andere een windmolen geplaatst voor eigen energievoorziening en wordt de dorpschool opgeknapt.

Of neem de gezondheidszorg, waar ouders kleinschalige woonvormen ontwikkelen voor volwassenen met verstandelijke beperkingen of voor schizofrene mensen. Op het gebied van educatie kennen we de IMF-weekendschool, die aanvullend onderwijs biedt voor jongeren tussen de 10 en 14 jaar uit achterstandswijken. We zien het ook in reactie op overheidsplannen. Een seniorenstichting schrijft een alternatieve woonvisie tot het jaar 2040 in reactie op een in hun optiek tekortschietende gemeentelijke beleidsvisie op vergrijzing tot 2020. Een aantal boerenfamilies schrijft een alternatief beleidsplan voor hun bedrijven op terpen, zodat hun polder als noodoverloopgebied gebruikt kan worden. Wie verder gaat zoeken, vindt nog veel meer kleinschalige maar ook grootschalige voorbeelden van burgers die zich een probleem of behoefte in hun omgeving aantrekken en daar actie op ondernemen.

* Mede namens alle andere auteurs die aan dit themanummer hebben bijgedragen danken wij van harte de anonieme externe referent en de interne referent uit de redactie voor hun zeer nuttige commentaar.

** Mirjan Oude Vrielink is senior onderzoeker aan de faculteit Management en Bestuur, Universiteit Twente. Correspondentiegegevens: Dr. M.J. Oude Vrielink, Universiteit Twente, faculteit Management en Bestuur/PolMT, Postbus 217, 7500 AE Enschede, m.j.oudevrielink@utwente.nl. Imrat Verhoeven is postdoc onderzoeker aan de afdeling Sociologie en Antropologie, Universiteit van Amsterdam/AISSR. Correspondentiegegevens: Dr. I. Verhoeven, Oudezijds Achterburgwal 185, 1012 DK Amsterdam, i.verhoeven@uva.nl.

Wat de voorbeelden gemeen hebben, is dat burgers zich inzetten voor een maatschappelijk relevant doel of een publiek belang door zelf iets te doen binnen het publieke domein. Dit soort acties van burgers worden in kringen van de wetenschap (Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006; Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2008; Tonkens 2009; Van de Wijdeven en Hendriks 2010; Verhoeven 2010) en het beleid (Van der Heijden e.a. 2007; Blom e.a. 2010) aangeduid als burgerinitiatieven,¹ een term die burgers overigens zelf zelden in de mond nemen. Omdat de variëteit zo groot is, laat het begrip burgerinitiatieven zich moeilijk vangen in een eenduidige definitie. Wel is het mogelijk verschillende soorten initiatieven te duiden (Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006) of verschillende relaties met instanties te typeren (Verhoeven 2010). Als samengesteld begrip roept 'burgerinitiatieven' twee associaties op. De eerste is die met het begrip 'burger', dat niet alleen verwijst naar ingezetenen van een land, maar ook naar een verhouding tot het publieke domein en tot de staat als hoeder daarvan. 'Burger is hij/zij die zowel regeert als geregeerd wordt', aldus Van Gunsteren (1992, 119). Dat wil zeggen dat burgers enerzijds met hun handelingen invloed uitoefenen binnen het publieke domein en anderzijds gezagsuitoefening door anderen accepteren. De tweede associatie is die met het begrip 'initiatieven'. Wie initiatief neemt, bedenkt iets, doet iets, komt in actie waar anderen dat nog niet waren. Het begrip 'burgerinitiatieven' verwijst hiermee naar burgers die uit eigen beweging een kwestie oppakken die zij van belang achten binnen het publieke domein in plaats van te wachten tot of te verwachten dat anderen hier het voortouw nemen. Zo opgevat, is burgerinitiatief een zaak van en voor burgers onderling binnen het maatschappelijke domein. Met name in Amerikaanse literatuur over de *civil society* is dit perspectief op spontaan initiatief ruim vertegenwoordigd (zie o.a. Putnam, 1993, 2000; Skocpol en Fiorina 1999).

Burgerinitiatieven zijn geen nieuw maatschappelijk fenomeen, noch is er sprake van een plotselinge opleving van burgerinitiatieven. Ze bestaan al sinds jaar en dag, al kenden we ze eerder onder een andere aanduiding. We noemden ze bijvoorbeeld particulier initiatief (Kennedy 2009) of – minder gangbaar – zelfbestuur (De Haan 1993). De reden om in dit themanummer aandacht te besteden aan burgerinitiatieven is de recente en nog steeds groeiende belangstelling van beleidsmakers voor dit fenomeen. Enerzijds beogen zij met beleid om initiatief van onderop te 'faciliteren' en anderzijds om initiatief te 'stimuleren' op plekken waar de overheid vermoedt dat het moeilijker ontstaat. De dorpsvereniging en de ouders die kleinschalige woonvormen ontwikkelen, zijn voorbeelden van initiatieven van onderop die de overheid met een luisterend oor, kennis en soms een beetje geld probeert te faciliteren (Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak 2006). De Turks-Nederlandse dames, de ouders die een speeltuin opknappen en de man die een huiskamerproject opzet, zijn daartoe gemobiliseerd door ambtenaren en sociale professionals en hebben een wijkbudget gekregen om hun initiatief te realiseren (Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2007; Tonkens en Verhoeven 2011).

Door de beleidsmatige interventies zijn burgerinitiatieven veelal gedeelde praktijken van burgers en instituties, die weliswaar van onderop of van bovenaf ontstaan, maar vervolgens door hun onderlinge interacties worden vormgegeven. Kenmerkend voor deze praktijken is dat de overheid zich bescheiden op wil stel-

len. Ze wil burgers zo veel mogelijk zelf aan zet laten door zich dienend in plaats van dominant te gedragen, door initiatieven van burgers aan te jagen maar niet over te nemen, door ze waar nodig te ondersteunen en verder los te laten, en door ze aan te vullen in plaats van in te vullen. Met slogans als 'Het is jouw buurt, wat ga je doen?' en 'Het is jouw wijk dus jij mag het zeggen' en met projecten als 'Help een burgerinitiatief!' of 'Burgers aan Zet' probeert de overheid deze bescheiden pretenties in de praktijk te brengen. Tegelijkertijd is de overheid minder bescheiden dan zij propageert. Er ligt veel nadruk op 'meedoen' en 'eigen verantwoordelijkheid' en ook op een ideaalbeeld van goede burgers die loyaal een bijdrage leveren aan problemen die de overheid van belang acht (Verhoeven en Oude Vrielink te verschijnen).

De dubbelzinnigheid waarmee de overheid zich in de gedeelde praktijken van burgerinitiatieven begeeft, zullen we in dit themanummer verder onderzoeken aan de hand van vier vraagstukken: (1) in welke verhouding komen burgers en de overheid tot elkaar te staan bij burgerinitiatieven en wat zijn hiervan de implicaties; (2) hoe representatief zijn burgerinitiatieven en hoe belangrijk zijn eisen van representativiteit; (3) wat is de rol van professionals bij burgerinitiatieven; en (4) welke normatieve kwesties brengt een op burgerinitiatieven sturende overheid in haar kielzog mee. We zullen deze vraagstukken verder analyseren door gebruik te maken van belangrijke bevindingen uit de bijdragen aan dit themanummer. Omdat ze in de analyse uitgebreid aan bod komen, geven we hier alleen in telegramstijl een introductie op de verschillende bijdragen.

Marcel Hoogenboom onderzoekt in het openingsartikel of burgerinitiatieven een geheel nieuwe vorm van particulier initiatief zijn. Hij analyseert daartoe de verknoptheid tussen particulier initiatief en overheid in de twintigste eeuw, die ontstaat door vroegtijdige overheidsinmenging dan wel de 'reflex' om zelf in een vroeg stadium steun te zoeken bij de overheid. Judith Bakker, Bas Denters en Pieter-Jan Klok onderzoeken het democratisch gehalte van kleinschalige spontane acties van buurtbewoners. Zij richten zich daarbij op het vraagstuk van selectieve participatie en beschrijven de inhoudelijke verschillen tussen meer en minder actieve buurtbewoners. In een bijdrage over bewonersinitiatieven in Amsterdam gaan Imrat Verhoeven en Evelien Tonkens na of activeringsbeleid door de overheid wel of niet productief is voor participatie. Zij richten zich daarbij op de vraagstukken van selectieve participatie, de relaties tussen initiatiefnemers en instituties, en competentieontwikkeling als gevolg van de initiatieven. Professionele ondersteuning van burgerinitiatieven is het centrale thema van de bijdrage van Mirjan Oude Vrielink en Ted van de Wijdeven. Zij ontwikkelen op basis van eigen empirisch onderzoek naar de 'Kan wél!'-pilot een typologie van ondersteuning en de rollen die professionals daarbij kunnen aannemen. Of het een goede zaak is om burgerinitiatieven te faciliteren of stimuleren, vormt het onderwerp van een normatieve reflectie van Gerard Drosterij en Rik Peeters. Zij signaleren een overheid die 'een nieuwe burgerlijkheid' nastreeft door te interveniëren op gebied van nationaal-maatschappelijke zeden en terug te treden met een beroep op burgerlijke zelfredzaamheid.

2 Partnerschap in een nieuwe verhouding

De huidige beleidsaandacht voor burgerinitiatieven kunnen we kortweg aanduiden als een politiek-bestuurlijke herwaardering van particulier initiatief. De bijdrage van Hoogenboom aan dit themanummer beschrijft een lange geschiedenis van verknoottheid tussen overheid en het georganiseerde particulier initiatief. Er heeft door die verknoottheid eigenlijk nooit een 'zuivere' *civil society* in Nederland bestaan, opgevat als een aparte sfeer naast staat en markt. Kenmerkend voor de verknootte relaties zijn twee reflexen, aldus Hoogenboom. De eerste is dat burgers gewend zijn om voor hun particulier initiatief financiële of andere steun te zoeken bij de overheid. De tweede is dat de overheid de neiging heeft om zich vroegtijdig met particulier initiatief te bemoeien. De nauwe banden tussen overheid en particulier initiatief werden vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw veel losser door het proces van ontzuiling en in een later stadium het marktdenken binnen de verzorgingsstaat. De overheid bleef enigszins verweesd achter, omdat ze geen natuurlijke collectieve partners meer had die hielpen om haar doelstellingen binnen het sociaal domein te bereiken. Vanaf de vroege jaren tachtig richtte de overheid daarom haar blik op individuele burgers als nieuwe partners, van wie werd verwacht dat ze een eigen aandeel namen in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken of problemen. Dit zagen we in vrijwilligers- en mantelzorgbeleid uit die periode, gevolgd door beleid gericht op sociale vernieuwing (vroege jaren negentig) en tijdens de 'Paarse kabinetten' in het terugdringen van calculerende burgers binnen de sociale zekerheid (zie de bijdrage van Hoogenboom voor een uitgebreide historische beschouwing).

Het kabinet-Balkenende II (2003-2006) zorgde op dit punt voor een trendbreuk door onder invloed van het communitaristische gedachtegoed zijn focus te verleggen van *individu* naar *gemeenschap*. De overheid ontwikkelde verwachtingen over actief burgerschap dat bijdraagt aan de gemeenschap: meer leefbaarheid, meer sociale cohesie, meer informele zorg (zie de bijdrage van Hoogenboom; zie ook Verhoeven en Ham 2010; Tonkens 2009). Deze oplevende aandacht voor de gemeenschap komt nadrukkelijk naar voren in overheidsbeleid op burgerinitiatieven. Door samen met anderen iets voor hun buurt, wijk, dorp of stad te doen, kunnen burgers een bijdrage leveren aan de gemeenschap. De overheid wil daarbij een bescheiden partner zijn die de maatschappelijke zelforganisatie ondersteunt en aanjaagt, zoals blijkt uit een generieke en een specifieke beleidslijn (Verhoeven en Oude Vrielink te verschijnen).

De generieke beleidslijn richt zich onder de noemer *Help een burgerinitiatief!* op initiatieven die vanuit de samenleving ontstaan en die de overheid verder wil helpen (Van der Heijden e.a. 2007; Blom e.a. 2010; www.helpeenburgerinitiatief.nl). Deze beleidslijn van het ministerie van Binnenlandse Zaken probeert een cultuurverandering onder ambtenaren en sociale professionals teweeg te brengen. Er ligt veel nadruk op een dienende rol van de overheid, waarbij de overheid burgerinitiatieven ondersteunt zonder ze van burgers over te nemen en waarbij ze *aanvullend* in plaats van *invullend* probeert te zijn (Van der Heijden e.a. 2007; Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2008; Tonkens 2009; Van de Wijdeven en Geurtz 2009).

Kern van deze generieke beleidslijn is dat de overheid vertrouwt op burgers en hen de ruimte laat om actief te zijn binnen het publieke domein.

De specifieke beleidslijn richt zich op activering van burgerinitiatieven in achterstandswijken. Er is vanaf 2007 door het voormalige ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) veel geld geïnvesteerd in het stimuleren van burgerinitiatieven. De initiatieven zijn daarbij een doel op zich: ontwikkeling van sociaal kapitaal en democratische competenties, maar ook een middel: bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving (zie ook de bijdrage van Verhoeven en Tonkens). Vergeleken met het generieke beleid op burgerinitiatieven dat zich volledig dienend beoogt op te stellen, neemt de overheid bij dit specifieke beleid een tussenpositie in van aanjager die bewoners stimuleert en begeleidt bij hun initiatieven. Hierbij is het de bedoeling dat ambtenaren en sociale professionals de door hen geactiveerde burgers voldoende ruimte laten door het initiatief niet over te nemen, dat ze bureaucratische barrières wegnemen in plaats van ze te creëren en dat ze burgers niet overvragen als zij niets voelen voor een initiatief (Tonkens 2009; Van Stokkom en Toenders 2010; Van Ankeren, Tonkens en Verhoeven 2010; Tonkens en Verhoeven 2011).

De grootste gemene deler van beide beleidslijnen is dat er een ander type relatie tussen burgers en overheid wordt geïntroduceerd, waarin samenwerking en partnerschap centraal staan. Het gaat om burgers die met initiatieven bijdragen aan de publieke zaak en een bescheiden overheid die door te faciliteren en te stimuleren samenwerking met hen zoekt. Qua samenwerking lijkt het op de verzuilde relaties tussen overheid en georganiseerd particulier initiatief, met één groot verschil: veel burgerinitiatieven zijn kleinschalig van aard en de overheid pretendeert veel minder dominant aanwezig te zijn. De gedeelde praktijken van burgerinitiatieven lijken vooralsnog een interessant nieuw register voor het vormgeven van de verhoudingen tussen burgers en overheid, omdat ze zich onttrekken aan de relatie tussen eisende consument en dienstverlenende overheid en aan de relatie tussen klagende burger en politiek die toch niet doet wat 'we' willen (zie Tonkens en Verhoeven 2011).

3 Representativiteit: van belang of niet?

'Zijn de deelnemers wel representatief?' Dit is een veelgehoorde vraag die bestuurders en beleidsmakers bij elke vorm van burgerparticipatie op de lippen bestorven ligt. Anders gezegd: is de participatie wel voor alle burgers in gelijke mate toegankelijk en daarmee democratisch genoeg? Dit vraagstuk wordt in twee bijdragen aan dit themanummer verkend.

In de bijdrage van Bakker, Denters en Klok gebeurt dit aan de hand van zeer kleinschalig en van onderop ontstaan burgerinitiatief in de buurt, zoals op elkaars kinderen letten, rommel op straat opruimen, het groen in de buurt bijhouden of op de woning van de burens passen tijdens hun vakantie. De conclusie is dat ook bij deze vormen van op 'doen' gerichte participatie sprake is van selectieve deelname. Maar er ontstaat wel een andere selectie dan het beeld van hoger opgeleide autochtone mannen dat we kennen uit onderzoek naar andere participatie-

vormen. Het zijn relatief meer middelbaar opgeleiden die hier aan meedoen, evenals meer mensen met een modaal inkomen. Vrouwen doen ook vaker mee. Sociaal kapitaal en buurtbinding blijken onderscheidende factoren van de deelnemers, vergeleken met degenen die amper actief zijn in de buurt. Een andere opvallende bevinding van Bakker, Denters en Klok is dat een vergelijking tussen de meest en de minst actieve burgers in de buurt leert dat ze dezelfde 'agenda' hebben over de zaken die ze van belang vinden voor de kwaliteit van hun buurt. Zij concluderen daarom dat de selectiviteit van deze participatie wel anders in elkaar zit dan bij andere vormen gebruikelijk is. Er doen andere mensen mee aan kleinschalig burgerinitiatief in de buurt. Bovendien is deze selectiviteit niet problematisch, gezien de gedeelde visie op kwaliteit van de buurt tussen de meest en de minst actieven. Er is onbedoeld sprake van wat Hanna Pitkin (1967) ooit symbolische representatie noemde: dat burgers die niet actief zijn wel het gevoel kunnen hebben dat anderen de gezamenlijk gedeelde belangen goed zullen behartigen.

Een ander uiterste van representatie bij burgerinitiatieven wordt verkend in de bijdrage van Verhoeven en Tonkens. Zij richten zich op initiatiefnemers van zeer uiteenlopende initiatieven in 24 Amsterdamse achterstandswijken, die met inzet van professionals en financiële middelen worden geactiveerd en ondersteund. Ook zij trekken de vergelijking met het profiel van veel participerende hoger opgeleide autochtone mannen van middelbare leeftijd. Hun initiatiefnemers wijken behoorlijk af van dit beeld. Het zijn vaker vrouwen, relatief meer lager en middelbaar opgeleiden, vrij veel nieuwe Amsterdammers en mensen met een laag of modaal inkomen die de initiatieven nemen. Binnen deze groep zijn het vervolgens wel mensen met een lange woonduur en een sterke buurtbinding en mensen met veel sociaal kapitaal (al zeer actief en lid van diverse organisaties). Er lijkt op deze initiatieven een nieuwe voorhoede af te komen die zich onderscheidt van de 'participatie-elite', maar die tegelijkertijd wel een beperkte selectie vormt ten opzichte van de buurt. Interessant aan hen is echter dat ze met hun initiatieven vervolgens een sterke oriëntatie ontwikkelen op andere mensen. Ze richten zich op sociale activiteiten, educatie en het oplossen van sociale problemen door mensen met elkaar te verbinden. Kortom, de initiatieven van deze groep initiatiefnemers zijn naar hun aard sociaal-kapitaalbevorderend. Daarom concluderen Verhoeven en Tonkens dat representativiteit door de initiatiefnemers zelf niet zo belangrijk is, als zij met hun initiatieven zo veel mogelijk andere bewoners in de wijk bereiken. Dat hoeft niet per initiatief, maar is wel van belang voor de hele verzameling van initiatieven die in een wijk ontstaat. Zolang er sprake is van getraptd bereik van initiatiefnemers en volledig bereik van deelnemers, is representativiteit van degenen die de initiatieven nemen van minder groot belang.

De twee bijdragen leren ons een interessante les over representativiteit bij burgerinitiatieven. Ook bij deze vorm van participatie is sprake van selectiviteit, zij het dat er wel burgers met andere kenmerken op afkomen dan het geval is bij verkiezingen, inspraakavonden of interactief beleid. Die selectiviteit is echter niet zo erg, zolang deze actieve burgers een agenda vertolken die de buurt onderschrijft of met hun initiatieven een breed bereik hebben binnen de buurt. Voor beleidsmakers lijken hiermee twee nieuwe aanknopingspunten te ontstaan voor het omgaan met representativiteitscriteria bij burgerinitiatieven.

4 Professionele ondersteuning

Vergeleken met ouder participatiebeleid zoals inspraak of interactieve beleidsvorming zijn burgerinitiatieven anders, omdat het inhoudelijke zwaartepunt in principe niet bij de overheid maar bij burgers ligt. Dit vergt aan overheidszijde een drastische omschakeling in het denken over participatie. Bij inspraak en interactieve beleidsvorming zijn bestuurders en ambtenaren gewend om de participatie van A tot Z vorm te geven, zodat deze past binnen de eigen doelstellingen, geënt op de logica van politieke besluitvorming en bureaucratische planning. Bij burgerinitiatieven is het de bedoeling dat politici zich zo veel mogelijk afzijdig houden en dat ambtenaren buiten de kaders treden van hun bureaucratische fixatie op taken, functies, regels en procedures en hun door New Public Management gegroeide werkwijze gericht op outputsturing, prestatiemeting, verantwoording en klantgerichtheid. De overheid staat immers niet meer centraal in het beleid op burgerinitiatieven, en burgers die een dienst komen afnemen als klant bejegenen is evenmin de bedoeling. Eigenlijk wordt van ambtenaren en ook van sociale professionals die met dit beleid te maken hebben, verwacht dat ze zich 'burgergericht' opstellen. Dat vergt dat ze doelen van burgers centraal stellen, dat ze bij het verwezenlijken daarvan burgers met elkaar in verbinding proberen te brengen, dat ze verschillende prioriteiten van burgers op elkaar afstemmen en andere ondersteuning bieden die nodig is (vgl. Durose 2011; Tonkens en Verhoeven 2011).

In hun bijdrage aan dit themanummer gaan Oude Vrielink en Van de Wijdeven in op wat het betekent om burgergericht te werk te gaan. Ze hebben onderzoek gedaan naar het landelijke project 'Kan wél!', dat bewoners stimuleert om eigen ideeën voor hun buurt of wijk te ontwikkelen en hen vervolgens ondersteunt bij het uitvoeren van die ideeën. Het grote gevaar bij ondersteuning is een eenzijdige instrumentele benadering, die de nadruk legt op de bijdrage die burgerinitiatieven kunnen leveren aan problemen of vraagstukken die de overheid aangepakt wil zien. Als reactie hierop geven Oude Vrielink en Van de Wijdeven op grond van hun onderzoek naar 'Kan wél!' een aanzet voor een typologie die 'voorbij het instrumentele' gaat door aandacht voor de persoon en het persoonlijke in de ondersteuning. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt dat het ondersteunen van burgerinitiatief niet alleen plaatsvindt in het directe contact met initiatiefnemers, maar ook in de omgeving van de burgerinitiatieven, dat wil zeggen in contact met instituties en bewoners van de wijk.

De eerste vorm van ondersteuning is 'burgerkracht aanvullen': plannen van initiatiefnemers waar nodig aanvullen en bijsturen, zonder het initiatief over te nemen. Dit vergt onder andere het toetsen van de plannen aan de kaders van het 'Kan wél!'-project, het leggen van contacten met relevante instanties en het bemiddelen tussen bewoners en de ambtelijke wereld als overheidssteuning nodig is. Het tweede type ondersteuning is 'empoweren van initiatiefnemers'. Dit kan door bewoners een spiegel voor te houden hoe zij naar zichzelf en de wijk kijken en door als supporter te fungeren die betrokkenheid toont zodra burgers dit nodig hebben. De derde vorm van ondersteuning bevindt zich vaak buiten het blikveld van burgers. Het gaat om het 'institutioneel verbinden' van

personen en instanties die van belang kunnen zijn voor ondersteuning van een initiatief. Hierdoor creëert de professional een optimale institutionele infrastructuur rond initiatieven in een wijk, die hen niet belemmert door verkokering of niet goed op elkaar aansluitende institutionele logica's. De laatste vorm van ondersteuning die Oude Vrielink en Van de Wijdeven onderscheiden is 'vitaliseren van de wijkgemeenschap'. Hierbij proberen professionals om de buurt of wijk bij bestaande initiatieven te betrekken of nieuwe initiatieven te laten opborrelen. Dat doen ze door initiatieven in de schijnwerper te zetten, bewoners rond een project te verbinden en bewoners het gevoel te geven dat zij zelf bij machte zijn om hun buurt of wijk te verbeteren.

Volgens Oude Vrielink en Van de Wijdeven helpt de bredere oriëntatie in de ondersteuning om weg te blijven van de typische valkuilen van het overvragen van burgers, het overnemen van het burgerinitiatief en een teveel aan vertragende en afstandelijke (bureaucratische) procedures en regels. Het biedt geen garantie voor succes, maar kan wel voorkomen dat professionals hun eigen logica vooropstellen en daarmee 'professioneel centralisme' praktiseren bij de begeleiding van burgerinitiatieven (vgl. Verhoeven en Oude Vrielink te verschijnen). Interessant is dat Tonkens en Verhoeven (2011) in hun onderzoek naar ondersteuning van bewonersinitiatieven in Amsterdam tot vergelijkbare bevindingen over professionele ondersteuning komen. Zij zien in embryonale vorm hierbij democratisch professionalisme ontstaan dat sterk gericht is op het bewoners centraal stellen, kennis delen, helpen met procedures, verbinden van bewoners en het voorkomen van ongelijkheid en uitsluiting tussen bewoners. Het gaat om een veeleisende vorm van professionalisme, waarbij de overheid daadwerkelijk een bescheiden maar wel belangrijke ondersteunende rol aanneemt.

5 De blinde vlekken van de bescheiden overheid

Ook de overheid die zich bescheiden op wil stellen blijft een organisatie die diepgewortelde reflexen vertoont om burgerinitiatieven binnen beleidskaders te brengen en zo inhoudelijk aan het roer te blijven (vergelijk de bijdrage van Hoogenboom). Dit blijkt uit de hardnekkigheid waarmee het eigen perspectief in het denken over burgerinitiatieven kan blijven overheersen. In het werkboek *Help een burgerinitiatief!* lezen we bijvoorbeeld dat ambtenaren het volgende kunnen doen om burgerinitiatieven te ondersteunen: 'spoor initiatieven op', 'legitimeer ze als dat nodig is' (wel of niet toestaan), 'pas ze in binnen bestaand beleid' en 'maak ze gereed voor politieke besluitvorming' (Blom e.a. 2010, 25-28). Bij al deze handelingen zien we dat burgerinitiatieven binnen de instrumentele logica van politiek en beleid worden ingebed. De overheid loopt hiermee het risico zich te dominant op te stellen. Door zich op deze wijze met burgerinitiatieven bezig te houden vindt in de ondersteuning vrijwel steeds een toetsing aan beleidskaders plaats. In de bijdrage van Oude Vrielink en Van de Wijdeven is dit omschreven als het 'aanvullen van burgerkracht'. De auteurs presenteren dit als een uitkomst van empirisch onderzoek, met de waarschuwing dat professionals ervoor moeten waken dat het bijsturen overgaat in sturen, omdat er dan geen sprake meer is van aan-

vullen maar van invullen. Drosterij en Peeters gaan een stap verder door de vraag op te werpen of het ondersteunen van burgerinitiatieven niet het wezen van burgerschap ondergraaft.

De bescheiden overheid is niet noodzakelijk synoniem aan bescheiden politiek. Het beroep op burgerinitiatieven getuigt van politieke ambities om de 'eigen verantwoordelijkheid' van burgers te bevorderen, ambities die naadloos aansluiten bij een bredere 'responsabiliseringsbeweging' die de politiek heeft ingezet bij het activeren van burgers bij integratie, gezondheid, veiligheid, informele zorg, arbeid en nog veel meer (Schinkel en Van Houdt 2010; zie diverse bijdragen in Verhoeven en Ham 2010). Drosterij en Peeters bevestigen dit beeld in hun bijdrage. Zij constateren dat de overheid zich permanent bezighoudt met het bepalen wat verantwoordelijk burgerschap is. Iedereen die meedoet in de richting die de overheid aangeeft, behoort tot haar bondgenootschap, en iedereen die zich hieraan onttrekt, kan een beroep op zijn of haar verantwoordelijkheid verwachten. De overheid bepaalt daarbij wat wel en niet als verantwoordelijk gedrag geldt en probeert dat verantwoordelijke gedrag dusdanig te sturen dat het samenvalt met haar beleidsambities, een fenomeen dat Drosterij en Peeters elders 'verstatelijke verantwoordelijkheid' hebben genoemd (Peeters en Drosterij 2011).

Het sturen op verantwoordelijkheid is een spel dat de overheid op ambigue wijze speelt door enerzijds met interventies de publieke moraal te versterken en door anderzijds zichzelf terug te trekken en een beroep op zelfredzaamheid te doen. Dit spel wordt volgens Drosterij en Peeters gevoed door het ideaal van de 'nieuwe burgerlijkheid', dat beide elementen in zich verenigt. Het grote probleem van dit ideaal is dat het depolitiserend werkt. Er ligt een sterke nadruk op de bijdrage die burgers onderling aan hun leefomgeving kunnen bieden. Dit laat burgers geen ruimte om de overheid ter verantwoording te roepen door publiek debat, demonstraties of inspraak. Deze responsabilisering van overheidswege maakt burgers 'politiek onschadelijk' (vgl. Schinkel en Van Houdt 2010; Verhoeven en Oude Vrielink te verschijnen).

6 Tot besluit

Als gevolg van de economische crisis en de daarmee samenhangende bezuinigingen op de overheid tekent zich een ontwikkeling af waarin de overheid een beperkter aantal publieke voorzieningen garandeert in de verwachting dat burgers met eigen initiatieven 'het gat' zullen dichten. In kleine dorpskernen tekent deze ontwikkeling zich al af om de gevolgen van krimp te ondervangen (De Meere en Boonstra 2006). Maar ook grotere gemeenten sturen nu bewust aan op de inzet van burgers om bepaalde voorzieningen zelf in stand te houden in de vorm van burgerinitiatieven. Veel bijdragen in dit themanummer verwijzen naar de integratienota van voormalig minister Donner, waarin de nadruk ligt op zelfredzaamheid, verantwoordelijkheid van burgers en een terugtrekkende overheid. Als de overheid deze gedachte de komende jaren blijft praktiseren, valt te verwachten dat burgerinitiatieven beleidsmatig aan belang winnen omdat ze de overheid in staat stellen zich op onderdelen uit het publieke domein terug te trekken. Het is

vrij waarschijnlijk dat deze tendens de komende jaren een grote vlucht gaat nemen.

Een kleinere overheid betekent niet automatisch ook een bescheiden overheid. Een kleinere overheid verwacht nadrukkelijk dat burgers de overheid taken uit handen nemen, waardoor burgerinitiatieven – sterker dan nu het geval is – een beleidsinstrument worden. Hoe ver zijn burgers bereid om daarin mee te gaan? Rekent de overheid zich niet op voorhand rijk? Kunnen burgers die zelfs voor de opkomst van de verzorgingsstaat al gewend waren om in relatie met de overheid tot initiatief te komen (zie de bijdrage van Hoogenboom) de weelde van een terugtrekkende overheid wel aan? Hebben ze niet toch enige mate van partnerschap en professionele ondersteuning nodig? Wat betekent grotere zelfredzaamheid van burgers voor het vraagstuk van representativiteit? Zal de terugtrekkende overheid de diepgewortelde reflex kunnen onderdrukken om eisen te stellen aan de kwaliteit van het burgerschap? Deze pertinente vragen zijn volgens ons van groot belang om de komende jaren vanuit de wetenschap, maar ook vanuit het beleid te stellen.

Noot

- 1 Deze initiatieven moeten we onderscheiden van het formele burgerinitiatief, waarbij burgers het recht hebben gekregen om door handtekeningen te verzamelen een thema op de politieke agenda te plaatsen (Tonkens 2009, 137-141).

Literatuur

- Ankeren, M. van, E.H. Tonkens en I. Verhoeven, 2010, *Bewonersinitiatieven in de krachtwijken van Amsterdam. Een verkennende studie*. Amsterdam: Hva/UvA.
- Blom, R., G. Bosdriesz, J. van der Heijden, J. van Zuylen en K. Schamp, 2010, *Help een burgerinitiatief! De faciliterende ambtenaar. Werkboek met informatie, suggesties en tips voor gemeenteambtenaren die te maken hebben met initiatieven van burgers*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Durose, C., 2011, 'Revisiting Lipsky: Front-Line Work in UK Local Governance'. *Political Studies*, 1: 1-18.
- Gunsteren, H.R. van, 1992, *Eigentijds burgerschap*. Den Haag: Sdu uitgeverij.
- Haan, I. de, 1993, *Zelfbestuur en staatsbeheer: het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de twintigste eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne en J. van Zuylen, 2007, *Help! een burgerinitiatief*. Den Haag: InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Hurenkamp, M., E.H. Tonkens en J.W. Duyvendak, 2006, *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: UvA/NICIS.
- Kennedy, J.C., 2009, *Bezielende verbanden. Gedachten over religie, politiek en maatschappij in het moderne Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Meere, F. de en N. Boonstra, 2006, 'Bewoners in actie!'. *Bestuurskunde*, 4: 30-37.

- Oude Vrielink, M.J. en T.M.F. van de Wijdeven, 2007, *Wat Kan wél! kan. Hoe bewoners zelf bijdragen aan sociale binding in de wijk*. Tilburg/Rotterdam: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur/SEV.
- Oude Vrielink, M.J. en T.M.F. van de Wijdeven, 2008, 'Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken?'. *Bestuurswetenschappen*, 62 (3): 66-83.
- Peeters, R. en G. Drosterij, 2011, 'Verantwoordelijke vrijheid: responsabilisering van burgers op voorwaarden van de staat'. *Beleid en Maatschappij*, 38 (2): 179-189.
- Pitkin, H.F., 1967, *The Concept Of Representation*. Berkeley, LA: University of California Press.
- Putnam, R.D., 1993, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Schinkel, W. en F. van Houdt, 2010, 'Besturen door vrijheid: neoliberal communarisme en de verantwoordelijke burger'. *Bestuurskunde*, 2: 12-21.
- Skocpol, T. en M.P. Fiorina (red.), 1999, *Civic engagement in American democracy*. Washington D.C./New York: Brookings Institution Press/Russell Sage Foundation.
- Stokkom, B. van en N. Toenders, 2010, *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tonkens, E.H., 2009, 'Burgerparticipatie en burgerinitiatief'. In: E.H. Tonkens (red.), *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: SUN.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven, 2011, *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam (www.stichtingactiefburgerschap.nl).
- Verhoeven, I., 2010, 'Ruimte geven aan initiatieven van burgers'. *Rooilijn*, 10 (4).
- Verhoeven, I. en M. Ham, 2010, *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Verhoeven, I. en M.J. Oude Vrielink, te verschijnen, 'De stille ideologie van de doe-democratie'. In: C. van Montfoort, A. Michels en W. van Dooren (red.), *Stille ideologie*, Den Haag: Uitgeverij LEMMA.
- Wijdeven, T.M.F. van de en J.C.H.C. Geurtz, 2009, *Bewonersbetrokkenheid en verbonden verantwoordelijkheden in De Smederijen van Hoogeveen*. In: H. van Duivenboden, E. van Hout, C. van Montfort en J. Vermaas (red.), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA, 285-299.
- Wijdeven, T.M.F. van de en F. Hendriks, 2010, *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis Institute.
- www.helpeenburgerinitiatief.nl.