



# *Vertrouwen in burgers*

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 88

WRR

*Vertrouwen in burgers*

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2012.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is:  
prof.dr. J.A. Knottnerus (voorzitter)  
prof.dr.ir. M.B.A. van Asselt  
prof.dr. P.A.H. van Lieshout  
prof.mr. J.E.J. Prins  
prof.dr.ir. G.H. de Vries  
prof.dr. P. Winsemius

Secretaris: dr. W. Asbeek Brusse

De WRR is gevestigd:  
Lange Vijverberg 4-5  
Postbus 20004  
2500 EA Den Haag  
Telefoon 070-356 46 00  
Telefax 070-356 46 85  
E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)  
Website [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)

# *Vertrouwen in burgers*

---

SYNOPSIS VAN WRR-RAPPORT 88

## Verantwoording

Deze publicatie is een samenvatting van het WRR-rapport nr. 88 *Vertrouwen in burgers* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Voor een onderbouwing van de in deze publicatie gepresenteerde conclusies en aanbevelingen wordt verwezen naar de uitvoerige analyses van het beleid en de wetenschappelijke literatuur die in dat rapport te vinden zijn.

Het rapport *Vertrouwen in burgers* (ISBN 978 90 8964 404 6) is op 22 mei 2012 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in pdf-formaat gratis worden gedownload op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).

Samenstelling: Jos Dohmen / WRR

Vormgeving cover en binnenwerk: Studio Daniëls, Den Haag

© Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2012.

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

1	Inleiding	7
2	De uitdaging	9
3	De praktijk	11
	Denken vanuit burgers	11
	Randvoorwaarden voor succes	12
	Drempels	13
4	De duiding	15
	Doe-democratie	16
5	Bouwen aan vertrouwen	19
	Creëer tegenspel	19
	Vergroot alledaagse invloed	21
	Stimuleer maatschappelijk verkeer	22
	Bouw steunpilaren	23
6	Aanzetten tot verandering	25
7	Bestelinformatie	27



## 1 INLEIDING

Betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie. Ze verlenen door te stemmen de volksvertegenwoordiging legitimiteit. Ze houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties scherp en zorgen dat deze zich gecontroleerd weten. Tevens spelen ze een belangrijke rol bij de inkleuring van de maatschappij: ze verschaffen het draagvlak voor het uitvoeren van beleid, vullen het in door hun alledaagse handelen, en zorgen voor maatschappelijke vernieuwing door het inbrengen van ideeën, onderwerpen en aanpakken.

Om betrokken te zijn moeten burgers 'hun' democratische instituties vertrouwen, maar tegelijk kritisch willen en kunnen volgen. Ze moeten ook elkaar vertrouwen, omdat ze elkaar voor het verwerkelijken van gedeelde doelen nodig hebben. Op hun beurt moeten beleidsmakers de burgers willen vertrouwen door hen de ruimte te bieden voor betrokkenheid.

De afgelopen decennia hebben beleidsmakers zich vele inspanningen getroost om het betrokkenheidsaanbod aantrekkelijker te maken, maar de resultaten zijn teleurstellend. Voortdurend is het een verhaal van veel projecten, weinig leren en onvoldoende structurele inbedding. Vooral de aansluiting op onze samenleving is zoek, terwijl deze juist snel en onvoorspelbaar verandert. Ook de wijze waarop burgers betrokken zijn verandert. Niet langer gebeurt dat alleen op uitnodiging van beleidsmakers, maar steeds vaker op eigen initiatief, via directere kanalen en voorbijgaand aan het traditionele middenveld.

Burgerbetrokkenheid is zo een maatschappelijk vraagstuk geworden waar ideaal en werkelijkheid te ver van elkaar gescheiden blijken en een beleidsdoorbraak noodzakelijk is. Het WRR-rapport *Vertrouwen in burgers* onderzoekt dan ook wat beleidsmakers kunnen doen om burgers beter te betrekken. Een definitief antwoord daarop is gezien de complexiteit van onze huidige samenleving niet mogelijk. Wel biedt het rapport een wezenlijke basis voor handelen. Het veldwerk dat aan het rapport ten grondslag ligt, leverde rijke illustraties op van de wijze waarop burgerbetrokkenheid in de praktijk vorm kan krijgen. De inzet, het doorzettingsvermogen en de creativiteit die daaraan ten grondslag liggen, zijn wellicht een inspiratiebron voor velen om steeds weer betere antwoorden te vinden op de vragen waarvoor zij zich gesteld zien.





## 2 DE UITDAGING

Het trefwoord van een levende democratie die bouwt op burgerbetrokkenheid is vertrouwen. Vertrouwen van beleidsmakers in burgers, vertrouwen van burgers in beleidsmakers en in elkaar. Het is echter geen blind vertrouwen. Een gepaste dosis vertrouwen is essentieel voor de representatieve democratie en onderlinge betrokkenheid, en een gepaste dosis wantrouwen voor de corrigerende tegenmacht en de maatschappelijke vernieuwing.

Hoewel Nederlanders in het algemeen tevreden zijn met het functioneren van de democratie, blijkt toch dat in een steeds complexere samenleving grote groepen burgers zich onvoldoende herkennen in 'hun' politiek: ze voelen zich overvraagd, ze hebben weinig vertrouwen in hun eigen vermogen om de politiek te beïnvloeden, ze geloven niet dat de politiek opkomt voor hun belangen, of ze denken dat hun maatschappelijke doelen beter zonder beleidsmakers zijn te realiseren.

Ondanks de grote inspanningen en de veelvuldige experimenten worden weinig warme woorden gesproken of geschreven over de voortgang van het overheidsbeleid met betrekking tot burgerbetrokkenheid. Nog te vaak gaat het mis en het instrumentarium is sleets. De aansluiting op de ontwikkelingen in onze samenleving is zoek en een geheel andere aanpak lijkt noodzakelijk.

Hoe kunnen beleidsmakers burgers beter betrekken? Wat kunnen ze doen om te zorgen dat de burgerbetrokkenheid in de samenleving voldoende en voldoende divers is voor een levende democratie? Om deze vraag te kunnen beantwoorden heeft de WRR het oor te luisteren gelegd bij burgers die, met vallen en opstaan, proberen actief betrokken te zijn, soms samen met beleidsmakers en soms gericht tegen hen. De onderzoekers spraken ook met beleidsmakers die, eveneens met vallen en opstaan, manieren zoeken om tot een constructieve wisselwerking met burgers te komen. Ondanks de goede inzet van velen wil het vaak niet echt lukken met een burgerbetrokkenheid die van beide zijden als bevredigend wordt ervaren. Het aan het rapport ten grondslag liggende veldonderzoek leverde echter ook een breed palet van succesvolle voorbeelden van burgerbetrokkenheid op en bood zo zicht op de factoren die bijdragen aan verbetering. Burgers blijken inventief te zijn en veel te kunnen.



### 3 DE PRAKTIJK

In het WRR-rapport *Vertrouwen in burgers* staan mensen centraal die verantwoordelijkheid nemen voor een maatschappelijk belang; die zich actief inzetten voor zaken die het eigenbelang overstijgen. In veel gevallen gaat het om een publiek belang, een maatschappelijk belang waar de overheid zich de behartiging van aantrekt. De manieren waarop burgers daarbij zijn betrokken zijn even talrijk als verschillend.

Tijdens de rondgang door Nederland trof de WRR een groot aantal vormen van burgerbetrokkenheid aan: van razendsnel georganiseerde ludieke protesten tot jarenlang meedenken over de aanleg van een provinciale weg. Van vernieuwende voorbeelden van samenwerking tussen niet direct voor de hand liggende partners tot aan initiatieven in de directe omgeving, uiteenlopend van buurtpreventie en buurtbemiddeling via wederzijdse communicatie tot zelforganisatie rond voorzieningen, energiebesparing en groenbeheer.

#### DENKEN VANUIT BURGERS

De meest indringende les die uit dat onderzoek naar voren kwam is: burgerbetrokkenheid vereist *denken vanuit burgers*. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar de praktijk blijkt weerbarstig. Burgers zijn namelijk op verschillende manieren betrokken. De WRR maakt een onderscheid tussen beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en maatschappelijke initiatieven. Bij de eerste twee ligt het voortouw bij beleidsmakers en ‘mogen’ burgers meedoen, bijvoorbeeld door inspraak of vrijwilligerswerk. Burgers ontplooiën echter in toenemende mate maatschappelijke initiatieven. In de praktijk blijkt dat deze ‘velden’ elkaar overlappen, en juist op die raakvlakken gebeurt veel. Dat is zeker het geval wanneer (groepen) burgers worden uitgedaagd op onderwerpen die passen bij hun behoeften en kwaliteiten. Succesvol betrokkenheidsbeleid onderkent de verschillen en weet daarop in te spelen.

Een belangrijke vraag is dan waarom burgers in actie komen. Zij reageren op twee manieren op uitdagingen waarvoor ze zich zien gesteld. De eerste reactie is een van verzet tegen veranderingen: ze willen een situatie graag houden zoals die is. Soms gaat het om een (aangekondigde) verandering die onrust brengt, zoals de plaatsing van hostels voor verslaafden, de komst van megastallen, de bouw – of juist de sloop – van een gebouw. Soms gaat het niet eens om een duidelijke verandering, maar meer om een situatie die men niet langer wil accepteren, zoals overlast in de wijk. De tweede reactie is die van verkenning: mensen gaan op zoek naar een nieuwe situatie die beter is dan de oude. Burgers, maar ook beleidsmakers en frontlijnwerkers, raken geïnspireerd door voorbeeldprojecten uit binnen- of buitenland, willen een goed idee uitproberen, zijn op zoek naar innovatie, willen het toeval een kans geven, of iets bij wijze van grap doen. Ze spreken over een ‘droom’, hun ‘ambitie’,

een ‘beeld’, een ‘goed idee’, of een ‘visie’, die leidt tot maatschappelijke initiatieven of vormen van maatschappelijke participatie.

Willen is dan wel mooi, maar je moet ook kunnen. Stel dat betrokken burgers zich uitgedaagd voelen, hebben ze dan wel de toerusting – de tijd, de kwaliteiten en de instrumenten (inclusief de wettelijke mogelijkheden)? Er is veel kennis- en informatieachterstand van burgers ten opzichte van beleidsmakers, zowel wat betreft de inhoud als de procedures en processen. Gedeeltelijk ligt dat aan de informatievoorziening door beleidsmakers. Overheidsinformatie is soms moeilijk te vinden en vaak moeilijk te begrijpen. Een belangrijk probleem is echter ook gelegen in de negatieve beelden die beleidsmakers hebben van burgers en hun geloof in de beperkte vaardigheden van burgers. Volgens veel ambtenaren zijn burgers beperkt op de hoogte van de taken van publieke organisaties en missen ze het vermogen om publieke vraagstukken te kunnen beoordelen. Ze communiceren niet helder en zijn te zeer op eigenbelang gericht.

Pas recent wordt op sommige beleidsterreinen een groter beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Het leidt tot de wat merkwaardige constatering, aldus de WRR, dat burgers tegelijkertijd onderschat en overschat worden in hun mogelijkheden voor actieve betrokkenheid. Burgers en frontlijnwerkers hebben vrijwel altijd een voorsprong ten opzichte van beleidsmakers als het gaat om ervaringskennis. Daar wordt nog te weinig beroep op gedaan. Naast ervaringskennis beschikken mensen bovendien steeds vaker over specifieke (vak)kennis of vaardigheden. Iedereen is – door opleiding, werk of een uit de hand gelopen hobby – wel goed in ‘iets’. Vaak zijn mensen bereid deze expertise in te zetten.

### **RANDVOORWAARDEN VOOR SUCCES**

Burgers beschouwen hun inbreng als succesvol als deze een gewenste oplossing dichterbij brengt; op zijn minst willen ze serieus worden genomen. Beleidsmakers hopen draagvlak te versterken of (soms) nieuwe ideeën op te doen, maar zijn vaak ook al tevreden met een groot aantal deelnemers. Dat gezegd zijnde, zijn er blijkens het veldwerk van de WRR drie randvoorwaarden van toepassing: zonder sleutelfiguren, respect voor burgers, en evenwicht tussen loslaten en sturen wordt het niks. Is echter in voldoende mate voorzien in deze randvoorwaarden, dan kan er veel waar het burgerbetrokkenheid betreft.

Burgerbetrokkenheid begint dus bij mensen, bij *sleutelfiguren* die het verschil maken. Vooral maatschappelijke initiatieven bestaan bij de gratie van ‘trekkers’: mensen die de kar trekken. Op alle velden van betrokkenheid is echter een hoofdrol weggelegd voor ‘verbinders’: mensen die een verbinding kunnen leggen tussen verschillende groepen en netwerken en die mensen met de juiste personen in contact kunnen brengen. Verbinders kunnen ook de brug slaan tussen groepen burgers

aan de ene en beleidsmakers of bestuurders aan de andere kant. Zelden is er sprake overigens van één verbinder, in vrijwel alle praktijksituaties blijken formele én informele netwerken van groot belang. Een netwerk ontstaat op verschillende manieren. Bij toeval, omdat mensen elkaar tegenkomen in de buurt, rond een gezamenlijk belang of activiteit. Een netwerk kan ook bewust worden ontwikkeld, door gericht mensen met verschillende achtergronden of uit verschillende organisaties een gemeenschappelijke opdracht te geven.

Zonder respect voor burgers mag men evenmin werkelijke betrokkenheid verwachten, zo concludeert de WRR. Beleidsmakers kunnen betrokkenheid ondersteunen door burgers serieus te nemen, door zorg te dragen voor een voortdurende informatie-uitwisseling, en door het waarborgen van een scherpe focus: wat kan wel en wat kan niet. In het veldwerk richtte de kritiek zich vaak op de procedures voor de formele beleidsparticipatie. Er wordt slecht geluisterd, er wordt niet gereageerd, mensen hebben het gevoel dat er over hun hoofd heen dingen worden besloten zonder dat ze daarover zijn geïnformeerd. Mensen begrijpen meestal wel dat ze hun zin niet kunnen krijgen, als hun argumenten maar wel meegenomen zijn in de besluitvorming. Nemen beleidsmakers burgers echter serieus, dan verdienen de investeringen rondom burgerbetrokkenheid zich terug.

De kunst van burgerbetrokkenheid is verder gelegen in het op de juiste wijze uitsteken van een helpende hand: *loslaten als het kan*, maar *sturen wanneer dat nodig is*. Burgers zoeken de ruimte om hun eigen ding te doen, maar de klassieke ‘beleidsparticipatie’ heeft op dat punt een slecht imago. De gemeente heeft een plan, ‘doet’ nog even een inspraakavond omdat dat zo hoort of moet, maar het beleid staat allang vast en iedereen gaat met een ontevreden gevoel naar huis. Het is ook niet ongebruikelijk dat beleidsmakers een wetsvoorstel helemaal dichttimmeren en dan pas naar buiten treden, of dat ze zich vastbijten in hun eenmaal ingenomen standpunt. Ook bij de maatschappelijke participatie blijken slechts weinig beleidsmakers de kunst van het loslaten te beheersen. Beleidsmakers en bestuurders moeten het durven, maar ook burgers en frontlijnwerkers moeten het kunnen en willen. Ruimte met de bijbehorende rugdekking en eigenaarschap zijn belangrijk, maar anderzijds behoeven veel initiatieven ook een vorm van ‘bescherming’: een steuntje in de rug bij de start en tijdens het vervolg.

## **DREMPELS**

Ook al is aan deze succesvoorwaarden voldaan, dan nog valt het dikwijls niet mee om een initiatief van de grond te krijgen. De drempels voor verandering blijken hoog. Burgers en beleidsmakers spreken vaak een andere taal, handelen vanuit verschillende perspectieven en koesteren veelal andere verwachtingen omtrent aard en doel van een project. De logica van burgers – hun manier van denken, spreken en handelen – verschilt van de logica van beleidsmakers en bestuurders. De *schurende*

*logica's* tussen burgers en beleidsmakers confronteren de leefwereld van burgers met de systeemwereld van beleidsmakers. Het past lang niet altijd binnen het wereldbeeld van de beleidsmakers dat burgers ook experts kunnen zijn. En beleidsmakers stellen in contact met burgers vaak hun eigen processen centraal en houden vast aan formele procedures, beleidsplannen en organisatievormen. Daardoor is er geen tijd en geen flexibiliteit om de samenwerking met andere partijen aan te gaan.

Verder zijn overheden en maatschappelijke instellingen ingewikkelde organisaties en blijkt het dat burgers vaak vastlopen op de bestaande structuren en systemen: 'de bureaucratie'. Andersom wordt de wisselwerking met steeds hoger opgeleide, beter geïnformeerde en ongrijpbaarder burgers er ook niet eenvoudiger op. Hun informele structuren en systemen – vaak slecht passend binnen de formele kaders – kunnen remmend werken voor beleidsmakers die zich publiekelijk moeten verantwoorden voor hun handelen. De drempels voor verandering ten gevolge van *remmende structuren en systemen* zijn weliswaar voornamelijk gelegen binnen overheden en instellingen, maar ook onder beleidsmakers en bestuurders bestaat wel enige reden tot beklag. Beleidsmakers worden vaak uitgemaakt voor een elite, maar ook initiatiefnemers vormen soms weer een elite die de poorten voor nieuwkomers gesloten houdt.

Daarnaast blijken zowel burgers als beleidsmakers behept met een kortetermijnoriëntatie: waar de een haast heeft, heeft de ander het vaak juist niet. Het is een wederzijds verwijt: 'jullie' zijn te langzaam. Zowel beleidsmakers als burgers hebben haast rond concrete initiatieven als het hun uitkomt. In andere gevallen hechten ze juist aan 'zorgvuldigheid', als kennelijke tegenhanger van snelheid van handelen. Maar tijd heeft een tweede betekenis: burgerbetrokkenheid heeft behoefte aan een lange adem, en dat blijkt een lastige zaak. De kortetermijnoriëntatie van gehaaste beleidsmakers, of juist haastige burgers, veroorzaakt hoge drempels voor burgerbetrokkenheid.

Een van de hoogste drempels voor verandering wordt gevormd door de onzekerheid onder sleutelhouders, de 'trekkers' en 'verbinders'. Elk veranderingsproces is geheel afhankelijk van de inzet van deze mensen. Hun positie staat of valt echter weer bij het houvast dat zij kunnen ontleen aan anderen. Voor burgers zijn het meestal hun mede-initiatiefnemers, voor frontlijnwerkers hun superieuren. Schetsen die niet een visie van een toekomst die zij wenselijk achten, dan weten de sleutelhouders niet waar hun grenzen liggen. Bewijzen ze in de praktijk ook niet onvoorwaardelijk achter 'hun' sleutelhouders te staan, dan worden reputatie- en carrièrerisico's te groot en zullen velen passen.

## 4 DE DUIDING

Waarom komen sommige mensen in actie, terwijl anderen – in schijnbaar gelijke omstandigheden – zich moedeloos, boos of ongeïnteresseerd afwenden? Hoe vinden burgers elkaar en hoe komen ze als groep in actie? En wat betekent dat voor beleidsmakers?

Het veldwerk dat werd verricht in het kader van het rapport *Vertrouwen in burgers* laat er geen twijfel over bestaan dat mensen betrokken willen en kunnen zijn als de uitdaging past bij hun behoeften en ze denken te beschikken over de toerusting die vereist is om passende antwoorden te vinden. Mensen handelen omdat ze iets willen veranderen, een in hun ogen ‘foute’ ontwikkeling willen tegengaan of juist een gewenste ontwikkeling willen bevorderen. Er zijn ook mensen met een droom, een visie over wat er mogelijk moet zijn: een duurzame energievoorziening, het behoud van industrieel erfgoed voor de stad, een plek voor ontmoeting en cultuur, en een dagopvang voor ouderen in de eigen dorpskern. En mensen komen ook in actie omdat ze het niet eens zijn met de wijze van besluitvorming.

Wanneer de uitdaging past bij hun behoeften willen veel burgers zich daarom inzetten voor de publieke zaak. Maar kunnen ze dat ook? De uitdaging moet immers in verhouding staan tot de toerusting. Wie zich met zin inzet is tot veel in staat; tegenzin daarentegen vermindert de prestatie. Sommige burgers zullen zichzelf vooral in staat achten een bijdrage te leveren aan traditionele vormen van inspraak, zoals een wijkvergadering in een zaaltje, andere burgers zien meer in betrokkenheid via de nieuwe media op momenten dat het hun uitkomt. Ook speelt de sociale omgeving een belangrijke rol. Veel burgers laten hun inzet afhangen van de deelname van vrienden, familie, kennissen en collega's. Daarnaast is de resultaatverwachting van belang: wanneer ze het gevoel hebben te worden overvraagd, haken ze af. Beschikbaarheid van tijd, expertise, interesse en zelfs financiën is daarom een belangrijke factor.

De ruimte die burgers krijgen en ervaren om uiting te geven aan hun betrokkenheid wordt vervolgens bepaald door de wisselwerking met beleidsmakers: wat past bij hun wederzijdse behoeften en kwaliteiten? Op basis van die wisselwerking ontwikkelen burgers in de loop van de tijd verschillende manieren van (collectief) handelen om hun belangen na te streven. Het huidige betrokkenheidsaanbod lijkt maar voor een beperkt aantal burgers een goede balans te bieden tussen uitdagingen en benodigde toerusting.

Individuele burgers komen voor verschillende onderwerpen in actie, op verschillende manieren en om verschillende redenen. Burgers handelen echter zelden alleen. *Groepen* van betrokken burgers vormen zich op verschillende manieren en net als individuele burgers verschillen ze in hun mogelijkheden om hun interesse om te



zetten in een actieve betrokkenheid. De bedrevenheid van een groep om in actie te komen hangt af van uiteenlopende factoren en de wijze waarop een groep in actie komt wordt in sterke mate bepaald door de dominante cultuur binnen de groep.

Twee processen – verdichting en versnelling – leiden tot een steeds grotere complexiteit in de samenleving. Die groeiende complexiteit maakt het voor het voortbestaan van een groep steeds belangrijker om zich voortdurend aan te passen aan wijzigende omstandigheden. Netwerkculturen zijn daar beter toe in staat dan de andere culturen, ze vallen niet direct uiteen indien er verbindingen wegvallen. Door hun open karakter zijn nieuwe verbindingen bovendien eenvoudig te leggen, waardoor het lerende vermogen en de veerkracht van netwerkculturen groter is dan dat van de andere culturen. Maar de onvoorspelbaarheid en onbeheersbaarheid van de netwerkcultuur maken het er voor beleidsmakers niet makkelijker op. Waar het voor buitenstaanders vaak relatief eenvoudig is te begrijpen hoe een hiërarchie, een markt of een wij-gemeenschap werkt, is dat bij een netwerk veel lastiger. Het is onduidelijk wie de leiding heeft, wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe en wanneer besluiten tot stand komen. Ook de grens van een netwerk is nauwelijks vast te stellen.

### **DOE-DEMOCRATIE**

De toegenome complexiteit in de samenleving verandert ook de wijze waarop burgers betrokken zijn bij die samenleving. De effectiviteit van de traditionele middenveldkanalen voor burgerbetrokkenheid – zoals de maatschappelijke instellingen en ngo's – staat onder druk. Niet langer gebeurt dat alleen op uitnodiging van beleidsmakers, maar steeds vaker op eigen initiatief, via directere kanalen voor betrokkenheid – denk aan de koplopers in het bedrijfsleven en 'andersbewegingen'. Ook informatiestromen worden steeds minder beheersbaar. Burgerbetrokkenheid in de complexe samenleving vereist daarom vooral een geloof in de veerkracht van de vernetwerkte samenleving, met de bijbehorende ruimte voor burgers die elkaar vinden in steeds effectievere samenwerkingsverbanden. Juist de veelheid en overlap van dergelijke initiatieven en kanalen voor betrokkenheid resulteert in een samenleving van mondige burgers en met een ongekeerde reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit.

Dergelijke ingrijpende veranderingen verlangen dat de democratie meebeweegt. De roep om meer directe vormen van democratie en de bijbehorende vormen van burgerbetrokkenheid, ter aanvulling van de representatieve democratie is toegenomen. Beleidsmakers hebben breed geëxperimenteerd met verschillende vormen van directere democratie en vooral de 'doe-democratie' biedt mogelijkheden om beter dan nu gebeurt in te spelen op maatschappelijke initiatieven

Het is een mooi ideaal, maar ook een ontregelend perspectief voor beleidsmakers. In een complexere omgeving weten ze zich binnen de kaders van de representatieve democratie belast met blijvende verantwoordelijkheden als formele spelregelbe-paler en -bewaker en ultieme conflictbeslechter. ‘Wat burgers belangrijk vinden’ is bovendien, zeker in de netwerksamenleving, niet eenduidig en in sommige geval-len zelfs conflicterend. Politieke besluitvormingsprocessen moeten – bouwend op verschillende waarden en visies over de samenleving – resulteren in een evenwichte-ge afweging van belangen, bescherming van de meest kwetsbare mensen en waarden, en stimulering dan wel afremming van specifieke maatschappelijke ontwikke-lingen. Het is een formidabele uitdaging om de resulterende spanningen, conflicten en groepstegenstellingen zodanig te reguleren dat destructieve en gewelddadige krachten worden afgeremd. Om de vereiste koerswijziging te kunnen maken, is een nieuwe generatie ‘doe-democratie’ vereist die bouwt op een hernieuwde invulling van binding tussen en met burgers.

In een democratie die zichzelf voortdurend wil aanpassen aan technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, is het beleid nooit volledig correct toegesneden. Miljoenen mensen moeten steeds miljoenen kleine correcties maken: het formele beleid inkleuren en uitdagen. De kunst van het openbaar bestuur is in hoge mate het laten van een gepaste ruimte aan burgers: weet wanneer je nodig bent en blijf weg als dat niet het geval is. Een cultuurverandering binnen het openbaar bestuur is daarvoor essentieel en beleidsmakers moeten grotere stappen zetten dan tot nu toe is gedaan. Meer ruimte voor ambtenaren en nieuwe instrumenten voor burger-participatie is niet voldoende. De huidige samenleving vergt het besturen van het onbestuurbare. Dat betekent een grote uitdaging voor beleidsmakers die uithou-dingsvermogen vergt.



## 5 BOUWEN AAN VERTROUWEN

Wat kunnen beleidsmakers gezien dit alles doen? In *Vertrouwen in burgers* zegt de WRR niet de pretentie te hebben ‘de’ oplossing te kunnen aanreiken. Wel wil de raad een eerste aanzet bieden, als bron van inspiratie om verder te denken en te handelen. Daarbij gelden twee uitgangspunten: denk vanuit burgers en vergroot de kaders.

Wie burgers wil betrekken, moet denken vanuit hun perspectief. Burgers hebben uiteenlopende behoeften en kwaliteiten en het is zaak daar in een netwerksamenleving rekening mee te houden. Als dat onvoldoende gebeurt, zullen velen afhaken. Onder voorwaarden blijken *alle* groepen burgers te bereiken en goeddeels te activeren. Dat vereist wel een gedifferentieerde bewegingsruimte die tegemoetkomt aan hun specifieke behoeften en kwaliteiten.

Wie burgers wil betrekken moet daarnaast de verschillende velden van betrokkenheid onderscheiden. Beleidsparticipatie is nog te eenzijdig gericht op de planningsfase van beleid en gaat vooral uit van het perspectief van beleidsmakers: burgers ‘mogen’ meepraten over plannen van de overheid. Het *verbreden* van beleidsparticipatie naar andere beleidsfasen zal betekenen dat burgers ook bij de agendavorming, beleidsuitvoering en crisisbeheersing betrokken worden. In het huidige beleid gericht op maatschappelijke participatie staat samenbinding nog te veel centraal. Het *vernieuwen* van maatschappelijke participatie vraagt juist om het versterken van tegenbinding in de openbare ruimte en de dwarsverbinding naar kwetsbare (groepen) burgers. De grootste uitdaging is echter gelegen in het *verwelkomen van maatschappelijk initiatieven* die niet altijd gladjes ‘passen’ in het beleidsperspectief van beleidsmakers. Zeker als deze initiatieven zich begeven op de velden van beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie, kunnen ze zeer ontregelend maar ook van grote toegevoegde waarde zijn voor beleidsmakers: ze kunnen versterkte denkkaders doorbreken.

Deze uitgangspunten vragen om ruimdenkende beleidsmakers die bereid zijn te bouwen aan vertrouwen en de grondvesten te leggen voor een nieuwe generatie ‘doe-democratie’: stapje voor stapje, experimenterend, lerend en waar nodig achteraf corrigerend. De WRR schetst vier verschillende manieren om hier concrete invulling aan te geven: voldoende en adequaat tegenspel creëren, de alledaagse invloed vergroten, het maatschappelijk verkeer stimuleren en stevige steunpilaren bouwen.

### CREËER TEGENSPEL

Goede beleidsmakers hechten aan tegenspel. Ze geven niet alleen ruimte voor tegengeluid, maar nodigen dat ook actief uit. Daarvoor is informatie van essenti-

eel belang: burgers moeten beschikken over goede informatie om initiatieven te kunnen starten en voor hun belangen op te komen en beleidsmakers moeten hun burgers kennen om hen te kunnen betrekken. Op beide terreinen zijn aanzienlijke verbeteringen wenselijk, aldus de WRR.

Groepen burgers kristalliseren veelal uit rond een informatie-uitwisseling die uitloopt van het ‘gonzen’ aan een schoolhek en de dorpskrant tot buurtwebsites en sociale media waar voetbalsupporters of andere gelijkgestemden elkaar treffen. Voor een adequaat tegengeluid is het van belang dat dit ‘gonzen’ gebaseerd is op correcte informatie. Beleidsmakers hebben op dit terrein een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat ze beschikken over veel data die waardevol kunnen zijn voor burgers. Wanneer deze data openbaar zijn en volgens een standaard worden gepubliceerd, zullen burgers zelf toepassingen bedenken die nuttig zijn voor andere burgers en die beogen om beleidsmakers scherp te houden.

Toegang tot informatie is zeker gewenst als beleidsmakers besluiten om bepaalde verantwoordelijkheden over te dragen aan burgers. Burgers kunnen dan immers niet meer terugvallen op de overheid als hun belangenbehartiger. Traditioneel stellen beleidsmakers eisen aan derden voor informatievoorziening aan burgers, denk aan labels, bijsluiters, keurmerken, om burgers te ondersteunen in het maken van verantwoorde keuzes, maar als de achterliggende data openbaar worden gemaakt, kunnen ook anderen zich inzetten voor de informatievoorziening. Meer openheid en toegankelijkheid van data kunnen stimulerend werken; burgers maken toepassingen die niet van tevoren te verzinnen zijn. Zo zijn er bijvoorbeeld app's met informatie ter ondersteuning van een verantwoorde voedingskeuze in de supermarkt. Vergelijkbare initiatieven zijn denkbaar voor het toegankelijker maken van informatie over maatschappelijke instellingen, ter ondersteuning van de keuze voor bijvoorbeeld scholen, ziekenhuizen of wooncorporaties.

Informatiestromen lopen in de netwerksamenleving niet uitsluitend meer van boven naar beneden, maar ook horizontaal, zowel binnen de organisatie als naar de buitenwereld. Indien beleidsmakers erin slagen om pro-actief de meest relevante netwerken aan te boren, kunnen ze de onderbouwing van hun beleid verbeteren. Ze moeten dan wel kunnen beschikken over creatieve en passende instrumenten. *Crowd sourcing* is dan een mogelijkheid, waarbij bijvoorbeeld via twitter aan honderdduizenden burgers tegelijkertijd een vraag kan worden gesteld. *Webmonitoring* maakt het mogelijk om veel eerder dan vroeger bepaalde patronen en ideeën op te pikken. Het continu (digitaal) aftasten van internet op belangrijke onderwerpen biedt de kans om een beginnende veenbrand op te pakken op het moment dat er nog een kans is om er constructief mee om te gaan. *Serious gaming* biedt beleidsmakers goede kansen om mensen op een creatieve en speelse manier te laten meedenken over ingewikkelde uitdagingen. Veel mensen beleven plezier aan de uitdagingen van zogenaamde *strategy games*. Wie uitdagingen weet te vangen in aantrekkelijke

spellen, kan gebruikmaken van de vrijwillige inzet van de gamers.

In dit verband is het opvallend dat het openbaar bestuur zeer veel enquêtes kent, maar dat de frontlijnwerkers – wijkagenten, leraren, zorgverleners, welzijnswerkers – zelden naar hun ervaring of mening wordt gevraagd. Beter dan beleidsambtenaren zijn ze door hun nabijheid tot burgers in staat om de inbreng vanuit een alledaagse leefomgeving te verwoorden. Ze zijn bovendien bij uitstek deskundig waar het gaat om de effectiviteit en efficiëntie van de beleidsuitvoering.

Ten slotte verdient het volgens de WRR aanbeveling om alle grotere dossiers waarvoor beleidsmakers (mede)verantwoordelijkheid vragen van burgers, te onderwerpen aan een *publieke toetsing*. Het proces kan eenvoudig zijn: een nieuw project of beleidsvoornemen wordt voorgedragen met inbegrip van een betrokkenheidsaanpak. Vervolgens vragen de initiatiefnemers om dat voorstel van een second opinion te voorzien en, zo nodig, aanbevelingen te doen voor aanpassing. Beleidsmakers kunnen daarvan gemotiveerd afwijken, maar het zal hun positie bij een eventueel later beroep geen goed doen als de motivering zwak is onderbouwd. Na afronding kan bovendien een oordeel worden gevraagd over de kwaliteit van de procesuitvoering.

#### **VERGROOT ALLEDAAGSE INVLOED**

De alledaagse leefomgeving vormt een belangrijk aangrijpingspunt voor burgerbetrokkenheid, aldus de WRR. Traditioneel ligt een sterke nadruk op ‘de buurt’, maar een dergelijk eenzijdige focus doet kansen verloren gaan. De alledaagse leefomgeving wordt immers ook voor een belangrijk deel bepaald door opleidingen, werk en vrijetijdsbesteding. Ook op regionaal en nationaal niveau laten burgers hun stem horen om de kwaliteit van hun dagelijks leven te beïnvloeden. Steeds vaker geven velen ook mondiaal via internet inhouid aan een nieuwe vorm van nabuurschap wanneer ze volledig vreemden te hulp schieten bij het oplossen van een breed scala aan alledaagse vraagstukken.

Idealiter beschouwen burgers de maatschappelijke voorzieningen waarvan ze intensief gebruikmaken, als de hunne. Denk aan de huizen waarin ze wonen, de scholen waar hun kinderen leren, de zorginstellingen waarop ze in geval van nood kunnen terugvallen, de politie die zorg draagt voor de veiligheid in hun buurten en in het verkeer, maar ook het openbaar groen en de sportvoorzieningen waar ze recreëren. Dat leidt bijna vanzelf tot het idee van *maatschappen*, waarin betrokken burgers en bestuurders van maatschappelijke instellingen elkaar de hand reiken. Wat burgers in te brengen hebben is hun kennis en kennissen: niet beleidsdeskundigheid, maar veeleer ervaringsdeskundigheid. Idealiter denken bestuurders en burgers binnen een maatschap in termen van een gedeeld eigendom van ‘hun’ instelling. Dat vereist een ‘ontbundeling’ van grote, verticale instituties in kleinere

clusters die dicht bij de burgers en frontlijnwerkers staan: scholengemeenschappen en wooncorporaties worden als het ware opgedeeld in kleinschalige eenheden met een eigen maatschapsbestuur.

Soms behoeven burgers de steun van beleidsmakers om een collectief tot stand te brengen. Onorthodoxe prikkels kunnen hen in die gevallen over de brug helpen. Buurtwerk kan worden gestimuleerd door burgers een grotere beslissruimte toe te kennen, bijvoorbeeld met behulp van buurtrechten. Beleidsmakers kunnen nog verder gaan door bijvoorbeeld een lagere onroerendezaakbelasting te heffen in buurten met actieve buurtpreventie; burgers hebben daar immers politietaken overgenomen. Ook met andere prikkels kunnen beleidsmakers het vrijwilligerswerk een extra dimensie verlenen, bijvoorbeeld door werkloze vrijwilligers met een bewezen staat van dienst vanuit een vrijwilligerspool voorrang te geven bij sollicitatie.

Een enkele keer zijn verdergaande maatregelen wenselijk, aldus de WRR. Burgers beschikken veelal niet over de toerusting om weigerachtige enkelingen te betrekken in een vorm van zelforganisatie. Maatschappelijke initiatieven die zich richten op het verbeteren van de fysieke inrichting of de veiligheid van de alledaagse leefomgeving, of op energiebesparing, komen daardoor moeizaam of in het geheel niet tot stand. Het verdient aanbeveling om, met de noodzakelijke randvoorwaarden van zorgvuldigheid, beleidsmakers dit soort samenwerkingsverbanden te laten initiëren of afdwingen met publiekrechtelijke middelen.

### **STIMULEER MAATSCHAPPELIJK VERKEER**

Maatschappelijke participatie concentreert zich op de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer. Beleidsmakers hebben hier een voorwaardenscheppende rol die echter verregaand onderbelicht is. Voorwaardenscheppend beleid kan burgers die niets met elkaar hebben anders dan het delen van een ruimte, verleiden tot wederzijds fatsoen. Winkelgebieden, pleinen, scholen en bibliotheken kunnen zo worden ingericht dat de kans op toevallige ontmoetingen wordt vergroot. Gedeelde ruimten moeten mensen aantrekken, vertier bieden, bijvoorbeeld podia waarop jongeren hun kunsten kunnen demonstreren, maar ook de geborgenheid geven waar ouderen om vragen.

Sporten en uitgaan vormen belangrijke vrijetijdsbestedingen en creëren functionele ontmoetingsplaatsen. Sportvoorzieningen kunnen worden uitgebouwd tot een alternatief voor wijkcentra, dorpshuizen kunnen geschikt worden gemaakt als dagopvang voor ouderen, ruimte bieden aan het verenigingsleven, aan de bibliotheek én aan activiteiten van de basisschool. Ook scholen en sport- en muziekverenigingen vormen de natuurlijke ontmoetingsplaatsen voor grote delen van de jeugd, en daardoor uitgelezen oefenplekken voor tegenbinding.

Het is niet alle burgers gegeven om op eigen kracht volwaardig mee te doen aan de maatschappij en maatschappelijke participatie richt zich daarom ook op de verflechting van moeilijk bereikbaren binnen hun dagelijkse leefomgeving. Frontlijnwerkers kunnen hier een sleutelrol vervullen. Maar alleen wanneer verschillende partijen samenwerken en hun frontlijnwerkers de ruimte bieden, kunnen deze de meest geïsoleerde (groepen) burgers bereiken. Maatschappelijke instellingen en lokale overheden kunnen geen ruimte bieden aan hun frontlijnwerkers en burgers, indien zij daar zelf geen ruimte voor krijgen in de Haagse wet- en regelgeving. Volgens de WRR verdient het daarom aanbeveling dat beleidsmakers – het kabinet voorop – op de meest relevante beleidsterreinen tot concrete afspraken komen met de betrokken bestuurders over de wijze waarop zij aan een bredere taakstelling inhoud kunnen geven. Dit is een onderwerp dat zeker aandacht behoeft bij de huidige decentralisatie van vele overheidstaken naar gemeentelijk niveau.

### **BOUW STEUNPILAREN**

Maatschappelijke instellingen zullen zich breder moeten gaan inzetten, bijvoorbeeld voor een beter sluitende dienstverlening aan geïsoleerde mensen, in kwetsbare buurten of in krimpregio's, voor vergaande samenwerking bij de opvang van bevolkingskrimp, en voor het optimaal borgen van voorzieningen voor burgers. Hun bestuurders moeten daartoe buiten hun comfortzones treden en contraproductieve maatschappelijke verkokering tegengaan, aldus de WRR.

Wooncorporaties, zorg- en onderwijsinstellingen zijn niet alleen geprivatiseerd of op afstand van de overheid gezet. De voorgeschreven onderlinge concurrentie leidt ertoe dat instellingen vaak met de ruggen naar elkaar staan in plaats van samenwerken. De afrekencultuur richting zorg, welzijn en politie staat haaks op de meer bescheiden en aanjagende rol die voor burgerbetrokkenheid noodzakelijk is.

Burgers zijn niet in een positie om de bestuurders van onwillige instellingen aan te spreken op de noodzakelijke samenwerking: hun betrokkenheid is beperkt tot hun 'eigen' instellingen en gemeenten. Hierdoor is het voor beleidsmakers lastig de democratische controle op maatschappelijke instellingen uit te oefenen die nodig is voor de invulling van de 'overkoepelende verantwoordelijkheid' van de overheid.

Samenwerking en solidariteit kunnen worden gestimuleerd als beleidsmakers en bestuurders op regionaal niveau goede werkafspraken maken in de vorm van convenanten. Indien echter zorgvuldig overleg heeft gefaald, verdient het aanbeveling dat alle betrokkenen beschikken over een alarmeringsmogelijkheid, op basis waarvan Haagse beleidsmakers kunnen en moeten ingrijpen. Ook burgers in hun rol als gebruikers moeten in dat kader binnen een regio aan de bel kunnen trekken, zelfs buiten 'hun' gemeente. Dat vereist nieuwe wetgeving, deels met teruggedraaien van een doorgeschoten autonomie van zowel gemeenten als instellingen.





## 6 AANZETTEN TOT VERANDERING

Beleidsmakers kunnen veel doen om betrokkenheid van burgers te stimuleren. Daarbij past echter een waarschuwing: de drempels voor verandering blijken hoog en vereisen gerichte aandacht. Schurende logica's van burgers en beleidsmakers, belemmerende overheidsstructuren en -systemen, kortetermijnoriëntatie, en onzekere rugdekking zijn uitingen van een overheidscultuur die ontoereikend is voor het omgaan met een complexe netwerksamenleving. In een democratie die zichzelf voortdurend wil aanpassen aan technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, gaat het om het besturen van het onbestuurbare. Dat is alleen mogelijk als beleidsmakers een gepaste ruimte laten voor burgers: weten wanneer ze nodig zijn en wegblijven als dat niet het geval is.

De doorbraak naar een ander betrokkenheidsbeleid vergt een aanzienlijke verandering van de overheidscultuur, een verandering op basis van visie, rugdekking en vonk. De visie die de kaders aangeeft waarbinnen frontlijnwerkers inhoud kunnen geven aan hun wisselwerking met burgers en die is vereist voor de herkenning van de kansen die maatschappelijke initiatieven bieden. De rugdekking die waarborgt dat beleidsmakers en frontlijnwerkers hun nek durven uit te steken en kunnen handelen bij onvoorziene ontwikkelingen die zich – onvermijdelijk – in de netwerksamenleving voordoen. En de vonk van inspiratie die overspringt wanneer gedreven beleidsmakers en frontlijnwerkers de nieuwe generatie doe-democratie tot leven brengen.

De veranderingen die de WRR voor ogen staan zijn alleen mogelijk wanneer alle betrokkenen er serieus werk van maken: gemeenten, maatschappelijke instellingen, en bovenal beleidsmakers op nationaal niveau. Gemeenten zijn alleen in staat de benodigde ruimte aan frontlijnwerkers en burgers te geven als zij zelf ook ruimte van het Rijk krijgen. Leidend is oproep van de raad: betrokken burgers zijn belangrijk voor een levende democratie. Juist de nationale voorlieden dienen mede inhoud te geven aan de uitvoering door andere partijen op het speelveld van burgerbetrokkenheid.



## 7 BESTELINFORMATIE VERTROUWEN IN BURGERS

Het rapport *Vertrouwen in burgers* (ISBN 978 90 8964 404 6) is op 22 mei 2012 door de raad aangeboden aan de regering. Het rapport is te koop in de boekhandel en te bestellen bij Amsterdam University Press. Het rapport kan ook in pdf-formaat gratis worden gedownload op [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl).



*Vertrouwen in burgers*, ISBN 978 90 8964 404 6

 Amsterdam University Press

In het rapport *Vertrouwen in burgers* onderzoekt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) hoe beleidsmakers burgers meer kunnen betrekken bij het actief vormgeven van de samenleving.

Actief betrokken burgers zijn van groot belang voor een levende democratie. Ze houden volksvertegenwoordigers en overheidsinstanties bij de les, vernieuwen de samenleving met hun ideeën en initiatieven en geven het beleid draagvlak. Het is daarom zorgelijk dat slechts kleine groepen burgers zich aangesproken voelen door de wijze waarop beleidsmakers hen pogen te betrekken.

Door middel van literatuurstudie en veldonderzoek heeft de raad de kansen en mogelijkheden om burgers te verleiden tot actieve betrokkenheid in kaart gebracht. De raad onderscheidt drie velden van burgerbetrokkenheid: *beleidsparticipatie*, *maatschappelijke participatie* en *maatschappelijk initiatief*, en doet aanbevelingen voor het vergroten van de burgerbetrokkenheid op alle velden. Essentieel voor de rol van beleidsmakers daarbij zijn twee uitgangspunten: denk vanuit het perspectief van burgers en vergroot de kaders voor betrokkenheid.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is een onafhankelijke denktank voor de Nederlandse regering. De WRR geeft de regering gevraagd en ongevraagd advies vanuit een langetermijnperspectief. De onderwerpen zijn sectoroverstijgend en hebben betrekking op maatschappelijke vraagstukken waarmee de regering in de toekomst te maken kan krijgen.

# WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID