

The image is a composite of two parts. The top part is a close-up of a bright blue sky filled with large, white, fluffy cumulus clouds. The bottom part is an aerial photograph of a city. In the foreground, there is a vast, lush green park with many trees and a few buildings, including one with a prominent red roof. In the middle ground, a wide river flows through the city. On the right side of the river, a large, white cable-stayed bridge with a tall pylon and many cables spans across it. The background shows a dense urban skyline with various skyscrapers under a sky with scattered grey clouds.

# Samenwerken aan de ruimte

Thomas Otterman  
S1915800

# **Samenwerken aan de ruimte**

Waar bottom-up en top-down processen  
elkaar vinden

- *Omslagfoto via `Flickr` – upload door `Adam Smok`*



## Colofon

<b>Titel</b>	Samenwerken aan de ruimte
<b>Ondertitel</b>	Waar bottom-up en top-down processen elkaar vinden
<b>Naam auteur</b>	Thomas Albert Willem Otterman
<b>Nummer student</b>	S1915800
<b>Naam onderwijsinstelling</b>	Rijksuniversiteit Groningen
<b>Naam faculteit</b>	Ruimtelijke Wetenschappen
<b>Naam opleiding</b>	Sociale Planologie
<b>Naam Begeleider</b>	Gert de Roo
<b>1<sup>ste</sup> beoordelaar</b>	Gert de Roo
<b>2<sup>de</sup> beoordelaar</b>	Justin Beaumont
<b>Datum</b>	08-08-2015

## I Voorwoord

Geachte lezer,

In een tijd van voortredende globalisering, in het bijzonder datgene wat Ritzer ooit beschreef als *The McDonaldization of Society*, ervaar ik de opkomst burgerinitiatieven als een zeer verfrissende wind. Dergelijke bottom-up processen vormen het tegengewicht van een samenleving die in handen is gevallen van ongrijpbare buitenlandse multinationals, grensoverschrijdende instituties en internationale verdragen. Burgerinitiatieven zijn grijpbare producten van de lokale man, die zodoende een positieve bijdrage levert aan zijn gemeenschap. Ik ben er van overtuigd dat de maatschappij ook een dergelijk lokaal tegengewicht nodig heeft, zoals alles in het universum op zoek is naar het vinden van een balans tussen yin en yang.

Die balans is niet altijd eenvoudig te definiëren. Zo ook niet in burgerinitiatieven. Wanneer durf je het initiatief los te laten? En wanneer trek je juist het initiatief weer naar je toe om ongewenste effecten te voorkomen? Het zijn complexe vragen waarbij ik duidelijk heb gemerkt dat ambtenaren en burgers nog op zoek zijn naar het vinden van de juiste balans. Dat vergt een transformatie van alle partijen en dat is niet altijd makkelijk.

Toch denk ik dat het een transitie is die haalbaar is om succesvol vorm te geven. Ik merk een drive, een bereidheid, bij zowel burgers als ambtenaren, om de zoektocht gezamenlijk aan te gaan. Ik zie voortrekkers rondlopen, die bereid zijn om voorop te gaan in de strijd. En het allerbelangrijkste: ik zie enthousiasme bij burgers en ambtenaren. Ik zie ambtenaren die het leuk vinden om de transitie beter vorm te geven. Ik zie burgers die enthousiast een bijdrage willen leveren aan hun gemeenschap.

Dat enthousiasme werkt aanstekelijk. Ik ben aangestoken door het virus dat burgerinitiatieven heet. De afgelopen maanden zijn dan ook echt in een vlaag voorbij gevlogen. Bij elke organisatie stond de deur wagenwijd voor mij open. Elk burgerinitiatief stond voor mij klaar. Ik merk dat mensen het leuk vinden om over hun initiatieven te praten. Ik merk dat er de bereidheid is om met zijn allen te kijken hoe we het in de toekomst beter kunnen. Dat zijn waardevolle componenten om transities vorm te geven. Ambtenaren en burgers zullen die stappen toch samen moeten zetten. Net als in het hele universum zullen ze op zoek moeten naar de balans. Het is samenwerken aan de ruimte.

Met vriendelijke groet,

Thomas Otterman

## II Samenvatting

De aandacht voor burgerinitiatieven is in het afgelopen decennium sterk gegroeid. Burgers wensen in steeds grotere mate inhoud te geven aan hun eigen leven en leefomgeving. In het verlengde van deze constatering proberen beleidsbepalers een houding aan te nemen om zich rondom deze initiatieven van burgers te bewegen. Het traditionele beeld van de overheid lijkt niet automatisch aansluiting te vinden bij het zelfregulerend vermogen van burgers (van der Steen en Scherpenisse, 2013). In veel gemeenten is het vormgeven van deze transitie zelfs uitgeroepen tot speerpunt van het collegebeleid. Huygen et al. (2013) stellen dat er nog altijd de grote behoefte is bij gemeenten om kennis te ontwikkelen die kan bijdragen om deze transitie vorm te geven.

Om aan te geven op welke wijze de overheid moet anticiperen op de transitie die gaande is, worden burgerinitiatieven beschouwd vanuit de beweging waarin deze initiatieven plaatsvinden en de aard waarin zij zich structureren. De polemieken tussen Jan Rotmans, Evelien Tonkens en Jan-Willem Duyvendak op de website *SocialeVraagstukken.nl*, toont aan dat er onder wetenschappers nog geen consensus is bereikt over de beweging waarin burgerinitiatieven plaatsvinden. Waar Rotmans burgerinitiatieven beschouwt als een bottom-up beweging, beschouwen Tonkens en Duyvendak de aandacht voor burgerinitiatieven vanuit een top-

down perspectief. Het is in deze discussie waarbij de vraag wordt geformuleerd of burgerinitiatieven voortkomen vanuit bewegingen uit het alledaagse, of dat er een kunstmatig geconstrueerd klimaat wordt geschept door instanties waarvan burgerinitiatieven het gevolg zijn. Enerzijds is er de ontwikkeling van burgerschap, waardoor mensen mondiger, beter opgeleid en zelfstandiger zijn dan vroeger. Anderzijds is er de centraal aangestuurde transitie richting de *Participatiesamenleving*, de *Wet Maatschappelijke Ondersteuning* en zijn er diverse stimuleringsfondsen om deze collectieve zelfredzaamheid van bovenaf vorm te geven.

Dit rapport gaat aan de hand van 12 semigestructureerde interviews in op de essentie van burgerinitiatieven. Vrijwel alle geanalyseerde cases tonen aan dat burgerinitiatieven in aanleg een beweging zijn van onderop. Burgerinitiatieven ontstaan omdat burgers met een sterke gezamenlijke zin, motivatie en drive, inspringen op fysieke gaten en sociale gaten in hun omgeving. Daarbij is de sociale component om te verbinden, te ontmoeten en saamhorigheid te creëren voor alle mensen die deel uit willen maken van die omgeving het centrale uitgangspunt. Burgerinitiatieven zijn een sociaal zwaartepunt in de wijk en trekken mensen van allerlei slag.

De aard die de structuur van burgerinitiatieven omschrijft is organisch, doelgericht, flexibel en bestaat bij de gratie van het alledaagse. Organisch omdat burgerinitiatieven zich niet organiseren door middel van een vaste structuur en formele beleidsprogramma's. Men kijkt naar wat mensen leuk vinden om te doen, waar ze goed in zijn en hoe ze op basis daarvan in de organisatie passen. Burgerinitiatievers bestaan bij de gratie van een groep voortrekkers. Mensen die een drive hebben om het initiatief koste wat het kost te realiseren en waar een initiatief altijd op terug kan vallen. Deze groep zoekt aansluiting bij mensen in hun gemeenschap, om kwaliteit en kwantiteit aan de organisatie toe te voegen, om draagvlak te vinden in de gemeenschap en om taken en verantwoordelijkheden bij anderen neer te leggen. Daarbij draait het om de kracht van de kleinschalige verbanden.

Burgerinitiatieven zijn heel sociaal opgezet. Burgerinitiatieven kenmerken zich door veel intern contact binnen de gemeenschap. Rondom de kern bewegen zich vele partijen die hun wortels hebben in de gemeenschap en hun bijdrage leveren om het doel van het initiatief te bereiken. Anderzijds functioneren burgerinitiatieven als sociaal zwaartepunt in de wijk. Het trekt mensen aan als plek van ontmoeting, een plek van samenredzaamheid en een plek van saamhorigheid. Daarmee levert het een bijdrage aan het tegengaan van eenzaamheid, het verhogen van de sociale cohesie en vormt het een waardevolle tegenbeweging tegenover de globaliserende krachten in de maatschappij.

Initiatiefnemers beperken zich echter niet enkel tot het toevoegen van kwaliteiten uit hun eigen gemeenschap. Als het bevorderlijk is voor het doel maken deze partijen ook gebruik van vele externe partijen. Sociale instellingen, andere burgerinitiatieven en bedrijven die inspelen op het maatschappelijk verantwoord ondernemen voegen diverse bronnen toe aan het initiatief. Sociale instellingen gebruiken de sociale component van burgerinitiatieven om hun wijkgerichte aanpak te versterken. Bij andere burgerinitiatieven wordt kennis verzameld en het netwerk uitgebreid. En marktpartijen met gezamenlijk gevoel financieren het project.

Toch betekent dit niet dat er bij burgerinitiatieven geen rol meer is voor de overheid. Burgers benoemen vijf componenten waardoor de overheid een bijdrage kan leveren aan de realisatie van het project. Allereerst vinden burgerinitiatieven vaak plaats in de openbare ruimte. Dit is een ruimte waarover de overheid verantwoordelijkheid heeft. Burgers geven aan dat die verantwoordelijkheid ook bij de overheid moet blijven liggen. Om roekeloos gedrag te voorkomen, de veiligheid van burgers te waarborgen en als constante te wijzen op het belang van de lange termijn. Dat vraagt om onderlinge afstemming tussen burgers en gemeente. Ten tweede benoemen burgers het belang van subsidies. Veel burgerinitiatieven bestaan bij de gratie van overheden omdat deze het project financieel levensvatbaar hebben gemaakt. Ten derde benoemen burgers het benutten van de knowhow van de overheid. De overheid heeft veel kennis van zaken en heeft een langdurig verleden met het tot stand brengen van projecten in de ruimte. Burgers wensen, zeker bij een hoge perceptie van complexiteit, gebruik te maken van die kennis. Ten vierde benoemen burgers het benutten van het netwerk van de overheid. De overheid heeft overal contacten die waardevol zijn voor burgers om het initiatief tot ontplooiing te brengen. In een dergelijke situatie fungeert de overheid als een spin in het web. Tot slot benoemen de burgers het belang van een overheid die waardeert. Burgerinitiatieven die tot stand komen

zonder waardering van de overheid, voelen zich vaak niet serieus genomen en gekrenkt omdat hun bijdrage niet op waarde wordt geschat.

Het probleem is echter dat de structuur van de overheid niet is afgestemd op initiatieven die ontstaan vanuit de gemeenschap en geworteld zijn in het alledaagse. Traditionele componenten van overheidssturing zijn juist de bureaucratische en hiërarchische processen. Dat vraagt om een zekere transitie van systeemwereld naar leefwereld. Daarvoor zal de overheid een aantal stappen moeten ondernemen. Allereerst moet de overheid zich *open en transparant* opstellen. De overheid moet aangeven dat het openstaat om burgerinitiatieven te ontvangen. Burgers dienen de overheid te kunnen bereiken en laagdrempelig in contact te kunnen komen met de juiste persoon. Ten tweede zal de overheid *flexibel en snel* moeten functioneren. Het alledaagse vraagt om snel kunnen klankborden en handelen. Daar sluit de traditionele "*ambtelijke molen*" niet langer bij aan. Ten derde zal de overheid *empathisch en meedenkend* vermogen moeten tonen. Dat vraagt om een ambtenaar die bereid is mee te denken en zich kan inleven in de lokale situatie waarin het burgerinitiatief is ingebed. Tot slot zal de overheid zich *betrokken en waardierend* moeten opstellen. Burgerinitiatieven gedijen niet zonder een beetje waardering en betrokkenheid. Dat leidt tot ongewenste situaties en een groei tussen van de kloof tussen politiek en burgers. Uiteindelijk moeten beide partijen het samen doen. Betrokkenheid van de overheid moet echter beperkt blijven tot een bepaalde hoogte. Burgerinitiatieven moeten ook ruimte krijgen om zich zelfstandig te kunnen ontplooien.

Om die transities vorm te geven, wordt er een aanpassingen gevraagd van zowel de *mindset* van ambtenaren, politici en bestuurders als het systeem waarin deze partijen zich bevinden. De ambtenaar, de politicus en de bestuurder zal over bovengenoemde componenten moeten beschikken. Dat vergt een culturomslag. Daarbij zijn voortrekkers in de organisatie nodig die aangeven dat er anders gedacht mag en moet worden. Dat proces begint bovenin de organisatie. Ambtenaren moeten elkaar stimuleren en motiveren om oude gewoontes los te laten en op bovengenoemde manier te gaan werken. Dat vraagt om een heroverweging van het functieprofiel van de ambtenaar. De karikatuur van de ambtenaar die van 9-5 werkt, gaat in de toekomst niet meer op.

Maar ambtenaren moeten daarnaast ook de kans krijgen om buiten hun kaders te treden. Dat vraagt om een systeem dat eveneens aan die opgestelde componenten voldoet. Belangrijk is om daarin de terugkoppeling te maken naar het *bottom-up* karakter waarin burgerinitiatieven ontstaan. Burgerinitiatieven bestaan bij de gratie van onderling contact. Daarbij past een vruchtbare voedingsbodem die in de wijk wordt gerealiseerd. Het belang van een dergelijk, *bottom-up* opgezet, platform waarin ideeën in de gemeenschap kunnen ontstaan en landen is groot. Dit wordt aangeduid als de bewonersorganisatie. De overheid kan de totstandkoming van deze plekken organiseren door dat financieel te stimuleren. Anderzijds dient de schakeling terug de systeemwereld in ook te verlopen via de eerder onderscheiden houdingscomponenten. De wijkcoördinator die open en transparant, flexibel en snel, empathisch en meedenkend en betrokken en waardierend is kan productief klankborden met die bewonersorganisaties, individuele initiatiefnemers en de afdelingen binnen zijn eigen organisatie.

Reflecterend op de polemiek tussen Tonkens, Duyvendak en Rotmans is in de standpunten van beide partijen een waardevolle component te erkennen. Het rapport onderschrijft de bevindingen van Rotmans dat burgerinitiatieven een beweging zijn en aarden in de gemeenschapszin, de *bottom-up* processen. Het rapport onderschrijft ook de bevindingen van Tonkens en Duyvendak dat de overheid een belangrijke rol in het proces speelt. Uiteindelijk is de essentie van een burgerinitiatief ook dat het een goed geoliede partnership bevat tussen alle betrokken partijen. Uiteindelijk moeten ambtenaren en burgers het samen doen.

### III Inhoud

I Voorwoord .....	4
II Samenvatting .....	5
IV Lijst van figuren .....	10
V Lijst van tabellen .....	11
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	12
1.1 Maatschappelijke context .....	12
1.2 Wetenschappelijke aanleiding .....	13
1.3 Wetenschappelijke bijdrage .....	14
1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen .....	15
1.5 Leeswijzer .....	15
Hoofdstuk 2: Context: De aard van burgerinitiatieven .....	17
2.1 Het ontstaan van burgerkracht .....	17

2.2 Begripsverkenning burgerinitiatieven. ....	21
2.3 Kenmerken van de Derde Generatie Burgerparticipatie .....	22
2.4 Burgerparticipatie als maatschappelijk wenselijk fenomeen. ....	23
2.4.2 Zelfredzaamheid verhogen .....	23
2.4.3 Kwaliteit van beleid verhogen door ideeën of informatie van burgers te genereren .....	23
2.4.4 Kostenbesparing .....	24
2.4.5 Sociale cohesie versterken .....	24
2.5 Uitleiding .....	24
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader .....	25
3.1 De burger .....	25
3.1.1 Theorieën over burgerparticipatie .....	25
3.1.1 Theorieën over burgerparticipatie .....	26
3.1.3 Sociaal kapitaal .....	28
3.2 De invloed van andere partijen .....	30
3.2.1 Overheid .....	31
3.3 Terugkoppeling naar de polemiek. ....	33
Hoofdstuk 4: Empirie Ervaringen van initiatiefnemers .....	35
4.1 Bottom-up .....	35
4.1.1 Beweging .....	35
4.1.2 Drive .....	37
4.1.3 Aard van het initiatief .....	37
4.1.4 Bottom-up karakter van burgerinitiatieven .....	43



4.2	Verbinding met de overheid .....	44
4.2.1	Overheid als stimulator .....	45
4.2.2	Overheid als partner .....	47
4.2.3	Positie van de overheid .....	53
4.2.3.1	Open en transparant .....	53
4.2.3.2	Flexibel en snel .....	53
4.2.3.3	Empathisch en meedenkend .....	54
4.2.3.4	Betrokken en waarderend .....	55
4.3	Transitieopgave .....	56
4.4	Uitleiding .....	58
	Hoofdstuk 5: Synthese Vormgeven aan de aanpassingen .....	59
5.1	Reflectie op de polemieek .....	59
5.2	Beweging .....	59
5.3	Organisatie .....	61
5.4	Samenspel met de overheid .....	62
5.5	Houding en positie van de overheid.....	63
5.6	Het samenspel tussen bewonersorganisaties, initiatiefnemers en ambtenaren .....	64
5.7	Het maken van de omschakeling die nodig is .....	65
5.8	Terugkoppeling naar de polemieek .....	68
VI	Literatuur .....	69
VII	Lijst van bijlagen .....	76
	Bijlage 1: Methodologie .....	77

1. Secundaire dataverzameling .....	77
2. Primaire dataverzameling .....	77
2.1 Semigestructureerde interviews en observaties .....	77
2.2 Selectie van participanten .....	78
2.3 Modelmatige bevinding primaire en secundaire data .....	80
3. Mogelijke beperkingen en ruimte tot verder onderzoek .....	80
Bijlage 2: Lijst van cases.....	82
Bijlage 3: Globale opzet van een semigestructureerd interview .....	86
Bijlage 4: Regressieanalyse sociaaleconomische status .....	87
VIII Woord van dank .....	88

## IV Lijst van figuren

Figuur 1: De groei van het aantal burgercoöperaties (de Moor, 2013) .....	12
Figuur 2: Globale weergave van de opbouw van het rapport (eigen ontwerp) .....	16
Figuur 3: De participatieladders van Arnstein (1969) en Hart (1992) .....	18
Figuur 4: De werking van sociaal kapitaal door Rohe (2004) .....	28
Figuur 5: Het samenspel tussen markt, overheid en gemeenschap (de Jong, 2015) .....	30
Figuur 6: De kenmerken van zelfregulerende bottom-up processen en overheidsgeruleerde top-down processen (eigen ontwerp) .....	33
Figuur 7: Globaal overzicht van de bevindingen uit hoofdstuk 2 en 3 (eigen ontwerp) .....	34
Figuur 8: De verhouding tussen voortrekkers en andere partijen (eigen ontwerp) .....	44
Figuur 9: Ontstaan van de cases (eigen ontwerp) .....	45

Figuur 10: De verhouding tussen voortrekkers en andere partijen II (eigen ontwerp) .....	
52	Figuur 11: De verhouding tussen voortrekkers en andere partijen (III) (eigen ontwerp)
..... 57	
Figuur 12: De verhoudingen tussen bewoners, bewonersorganisaties, wijkcoördinatoren en overheid (eigen ontwerp).....	
65	
Figuur 13: Modelmatige weergave van het gebruik van primaire en secundaire data analyses (eigen ontwerp)	
.....	
77	

## V Lijst van tabellen

Tabel 1: De groei (en stagnatie) van de verzorgingsstaat tussen 1848-2008(ROB, 2012) .....	
17	
Tabel 2: Sturingsvormen bij verschillende machtsposities en hoeveelheid regels (Kickert, 1991) .....	
19	
Tabel 3: De verschillende generaties burgerparticipatie (Lenos et al., 2006) .....	
20	
Tabel 4: Verschillende begrippen van burgerinitiatieven .....	
21	
Tabel 5: De door Duyvendak et al. (2006) onderscheiden vormen van burgerparticipatie .....	
22	
Tabel 6: De verschillende motieven van gemeenten om aan te sturen op meer burgerparticipatie .....	
23	
Tabel 7: De componenten van het CLEAR-model (Lowndes et al., 2006) .....	
26	
Tabel 8: Een overzicht van de essentie van de besproken <i>Theories of Citizenshis</i> (eigen model) .....	
26	
Tabel 9: Bestuursstijl bij verschillende participatievormen (Pröpfer et al., 2006) .....	
31	
Tabel 10: Casenummers, naam en gemeente van het burgerinitiatief (eigen ontwerp) .....	
77	

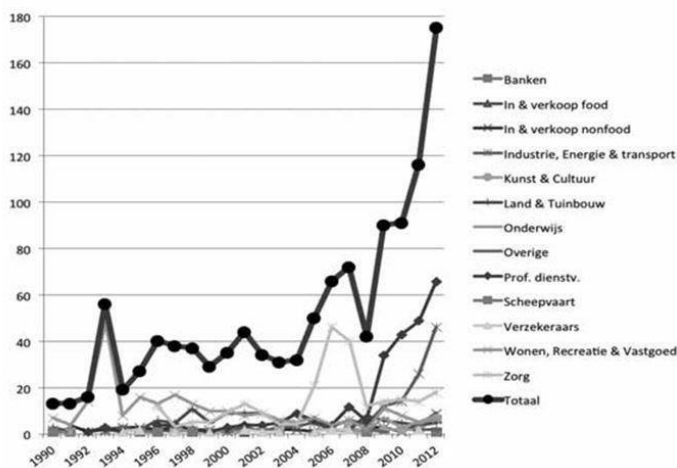
# Hoofdstuk 1: Inleiding

## 1.1 Maatschappelijke context

Op 30 januari 2013 zond het televisieprogramma *Tegenlicht* de uitzending *Gaten in de markt* uit. De uitzending toont aan dat burgers steeds meer consument zijn geworden. Multinationals hebben de markt in handen, grote merken domineren het gezichtsveld. Maar aan de andere kant is er een tegenbeweging zichtbaar, waarbij burgers steeds vaker hun leefwereld weer in eigen hand nemen: *“Dit is een erg Ik-gerichte maatschappij. Fantastisch dat we daarin zulke hoge standaarden halen, maar ondertussen zijn we het contact met anderen verloren”*.

In de jaren '50 was de situatie juist omgekeerd: *“Toen was er sprake van teveel conformiteit. Dat werkte verstikkend voor het individu. Maar inmiddels zijn we doorgeslagen naar de andere kant van het spectrum. We zijn te weinig groep, mensen voelen zich daar slecht bij. Nu zie je overal lokale initiatieven ontstaan, waar mensen weer in verbinding treden met elkaar. Een reële verbinding rond gemeenschappelijke doeleinden, van een buurtuintje, tot het delen van voedsel. Waar ze reële sociale uitwisseling hebben en zich goed bij voelen”*. (Tegenlicht, 2013).

De aandacht voor burgerinitiatieven is in de 21<sup>ste</sup> eeuw sterk toegenomen. Jan Rotmans beschrijft op *SocialeVraagstukken.nl* dat niemand daadwerkelijk weet hoeveel burgerinitiatieven er zijn. *“Dat is onmogelijk in kaart te brengen, daarvoor is de diversiteit te groot”*. Rotmans stelt dat er empirisch onderzoek ontbreekt naar de hoeveelheid burgerinitiatieven. Wel stelt Rotmans burgerinitiatieven te zien op alle maatschappelijke terreinen, van zorg tot welzijn, van voedsel tot bouw, van veiligheid tot integratie en van cultuur tot onderwijs.



Houwelingen et.al. (2014) beschrijven in het rapport *Burgermacht op eigen kracht* een groei van het aantal mensen dat zich inzet voor eigen buurt of gemeente. Tine de Moor (2013) beschrijft de groeiende aandacht voor burgerinitiatieven aan de hand van de opzet van formele burgercoöperaties (figuur 1). Een dergelijk onderzoek vormt het topje van de ijsberg, maar is eveneens een goede indicatie dat burgerkracht een sterke ontwikkeling doormaakt (Rotmans, 2015). **Figuur 1: Groei van het aantal burgercoöperaties volgens de Moor (2013)**

Ook de politiek speelt in op de toegenomen hoeveelheid burgerkracht in de maatschappij. Tijdens de troonrede in september 2013 wordt formeel de transitie aangekondigd van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving: *“Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving”*.

Met de transitie naar de participatiesamenleving zet de politiek een ontwikkeling die al langer gaande was formeel kracht bij. Al in 1998 constateert van Gunsteren dat de overheid steeds nadrukkelijker aanloopt tegen de grenzen van de verzorgingsstaat. Burgerkracht is dan een oplossing om de gaten in de markt te dichten. In 2008 beschrijft Evelien Tonkens dat de bal in verhoogde mate bij de burger komt te liggen: *“Bij maatschappelijke vraagstukken wordt er eerst gekeken naar wat de burger zelf kan, voordat er naar de overheid wordt gekeken”*. En in 2010 bespreken van de Wijdeven en Hendrik *“de Doe-democratie”*. Allen zijn in lijn met de filosofie van de participatiesamenleving: *“Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel.”* (Troonrede, 2013).

Ook in het politiek domein zijn voorlopers van de participatiesamenleving te benoemen. Al in 2010 sprak de Britse premier Cameron over *The Big Society*. In 2010 werd burgerparticipatie in meer dan 50% van de Nederlandse collegeprogramma's benoemd als speerpunt van beleid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, 2010) en uit de *Staat van het Bestuur* blijkt dat al in 2012 in ruim 91% van de collegeprogramma's afspraken zijn gemaakt om burgerparticipatie te bevorderen.

In het verlengde van bovenbeschreven maatschappelijke ontwikkeling constateert de Rijksoverheid dat in 2014 94% van de Nederlandse gemeenten te maken heeft met burgerinitiatieven. Minister Plasterk (in Rijksoverheid, 2014) noemt het: *"Prachtig als mensen zelf invulling willen geven aan hun leefomgeving. Dat is goed voor de democratie. Het zal soms aanpassingen vergen van gemeenten, in hun organisatie en werkwijze. Veel gemeenten maken daar al werk van. Ik wil deze ontwikkeling steunen waar het maar kan"*. In 2015 treedt de *Wet Maatschappij Ondersteuning* in zijn geheel in werking: *"waarbij zelfstandigheid en participatie de meetlat vormen voor het kunnen meedoen in de samenleving"* (Lunenborg, 2015).

## 1.2 Wetenschappelijke aanleiding

De door Ronald Plasterk aangekondigde veranderingen in organisatie en werkwijze blijken voor gemeenten echter niet eenvoudig te zijn. In de maatschappelijke context kwamen al nadrukkelijk twee aspecten naar voren. Enerzijds het *bottom-up* aspect, waarbij burgerinitiatieven een reactie zijn van burgers op de consumptiemaatschappij. Burgers organiseren zich rondom gemeenschappelijke doelen om sociale waarden terug te brengen. Anderzijds het *top-down* aspect. Via het uitroepen van de participatiesamenleving, speerpunten in het collegebeleid, en de *Wet Maatschappelijke Ondersteuning* heeft de overheid zelfredzaamheid, participatie en burgerkracht *top-down* gecoördineerd.

In het verlengde daarvan is een stevige polemiek ontstaan tussen de wetenschappers Jan Rotmans, Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak op de website *SocialeVraagstukken.nl* over de aard van burgerinitiatieven. Enerzijds Jan Rotmans, die burgerinitiatieven beschouwt als een *bottom-up* beweging door: *"gemotiveerde burgers die zich zorgen maken over de perverse effecten van de efficiency samenleving"*. Rotmans spreekt over: *"koplopers, verbinders en kantelaars"* en constateert een ongrijpbare beweging die van onderop ontstaat, gekenmerkt door sterke heterogeniteit en chaotisch handelen. Rotmans beschrijft deze beweging als: *"de genesis van de derde wereld"*. Anderzijds beschrijven Tonkens en Duyvendak burgerinitiatieven als een beweging van alle kanten, waarbij: *"burgerinitiatieven vaak door de overheid worden geïnitieerd en door betaalde krachten worden gedragen"*. Dat biedt mogelijkheden voor ZZP'ers om via een omweg door middel van publieke middelen in te spelen op de voortredende bezuinigingen in de sociale en culturele sector. Burgerinitiatieven komen dan niet noodzakelijk van onderop en worden (terecht) beïnvloed door sterke overheidsinterventie.

De controverse in de aard waarin burgerinitiatieven gelegen zijn, beïnvloedt ook de filosofie van de wetenschappers over de wijze waarop de overheid zich moet bewegen rondom burgerinitiatieven. Op basis van Denters et al. (2013) veronderstelt Rotmans dat de overheid vaak ongevraagd materiële ondersteuning en advies verleent. Dergelijke ondersteuning wordt door de initiatiefnemers niet nodig geacht. Daarentegen lopen burgers wel vaak tegen barrières aan; zowel procedurele, procesmatige als beleidsmatige drempels. Vooral de traagheid van het gemeentelijk apparaat en het gebrek aan flexibiliteit wekt ergernis op. Rotmans stuurt aan op een nieuwe samenleving, die komt van *bottom-up*: *"Ik zie kansen en mogelijkheden voor de beweging van onderop om een nieuwe macht te vormen en tot een nieuwe maatschappelijke ordening te komen. En dat is hard nodig, want de vorige ordening dateert nog grotendeels uit de 19de eeuw. Het is dus goed dat die maatschappelijke ordening wordt opgeschud"*. Daarbij ziet Rotmans wel een rol voor de overheid, zij het in een andere vorm. *"De groeiende beweging van onderop is heterogeen, chaotisch en mist éénduidige richting. Alleen bottom-up is niet genoeg. Meer dan ooit is behoefte aan een overheid die als gids richting geeft aan de beweging van onderop door te faciliteren: richting te geven en ruimte te bieden. In veel gemeenten en ook binnen de rijksoverheid gebeurt dit faciliteren al en zijn innovatieve ambtenaren druk doende met makelen en schakelen tussen systeemwereld en leefwereld"*.

Tonkens en Duyvendak zien de overheid niet zozeer als gids die richting geeft aan *bottom-up* initiatieven, maar als wezenlijk component in een samenspel tussen burger, markt en overheid. Daarmee benaderen zij het burgerinitiatief aan de hand van de invloed van de systeemwereld. Door het beschikbaar stellen van sociale

werkers, burgers een plek te geven waar zij initiatieven kunnen ontplooiën en fondsen beschikbaar te stellen kunnen burgerinitiatieven succesvol worden opgezet. Vooral startende initiatieven hebben daar dringend behoefte aan (Tonkens en de Wilde, 2013): *“Is het erg dat burgerinitiatieven vaak door de overheid geïnitieerd en door ZZP’ers of andere betaalde krachten gedragen worden? Welnee. Het belang en de betrokkenheid van ambtenaren is vaak behulpzaam bij de realisering van dergelijke initiatieven”*.

Of burgerinitiatieven moeten worden beschouwd als een autonome beweging van onderop of als een beweging die bestaat bij de gratie van de systeemwereld, is erg belangrijk voor de wijze waarop de aanpassingen waar Plasterk over spreekt vormgegeven moeten worden. Want als burgerinitiatieven worden beschouwd als heterogene, chaotische, verbanden die van onderop ontstaan, in hoeverre is de systematische interventie van de overheid dan nog wenselijk voor het initiatief? En als burgerinitiatieven bestaan bij de gratie van de overheid, in hoeverre ligt het initiatief dan nog bij de burger?

### 1.3 Wetenschappelijke bijdrage

Met deze vraagstelling ligt een deel van de aard van burgerinitiatieven dan ook in de mate van samenspel tussen burger en overheid. Wie, zoals Rotmans, burgerinitiatieven aanvaardt als chaotische, heterogene, verbanden die van onderop ontstaan, zal de bedreigingen erkennen van een overheid die het initiatief bij de burger weghaalt. Wie, zoals Tonkens en Hurenkamp, burgerinitiatieven erkent als een intensief samenspel tussen burger, markt en overheid, zal overheidssteun opvatten als vereiste voor de totstandkoming van het initiatief. Huygen et al. (2012) stellen zich de vraag in welke omstandigheden het nodig en gerechtvaardigd is om *“zelforganisatie (zelfregulering red.<sup>1</sup>)”* te ondersteunen en te sturen: *“Juist vanwege het nadrukkelijke beroep in de huidige economische en politieke context op het zelforganiserend vermogen van burgers, is er bij uiteenlopende groepen in de samenleving (overheden, maatschappelijke organisaties, groepen burgers), grote behoefte aan kennis daarover”*.

Dit vraagt om een bredere verkenning van de aard van burgerinitiatieven. Zijn dit de chaotische, heterogene verbanden van Rotmans die van onderop ontstaan als resultaat van burgers die zich afzetten tegen de *Ikmaatschappij*? Of is dit een *top-down* gecoördineerd samenspel tussen burger en overheid wat zich nog altijd begeeft binnen de kaders van de systeemwereld?

Het is gelegen in de *beweging* die het initiatief tot stand brengt, de *aard* van het initiatief en het *samenspel* tussen burger en overheid waar dit rapport een bijdrage levert. Dat wordt aangepakt via een empirische beschouwing van 12 burgerinitiatieven, gelegen in verschillende stedelijke gemeenten in Nederland. Die initiatiefnemers hebben praktische ervaringen opgedaan over de aard van burgerinitiatieven en daarbij de sterkten en de zwakten ervaren van de handelwijze die de systeemwereld hanteert. De empirische bevindingen die in deze cases worden aangehaald kunnen worden gecodificeerd in beleidsprogramma’s, die bij kunnen dragen om de aanpassingen waar Plasterk over sprak vorm te geven.

### 1.4 Onderzoeksvraag en deelvragen

De volgende vraag staat in het onderzoek centraal:

*“Uitgaande van de beweging die tot burgerinitiatieven leidt, en de aard die deze initiatieven kenmerkt, op welke wijze is het raadzaam dat de overheid een burgerinitiatief stuurt, faciliteert en/of loslaat?”*

Daarbij behoren de volgende deelvragen:

#### 1. Context

In welke aard ontstaan en organiseren burgerinitiatieven zich?

a) Hoe passen burgerinitiatieven in de opkomst van burgerschap?

b) Hoe worden burgerinitiatieven gedefinieerd?

c) Welke kenmerken hebben burgerinitiatieven?

d) Welke maatschappelijke voordelen brengen burgerinitiatieven voor de samenleving?

<sup>1</sup> Hoewel o.a. Huygen et al. deze eigen kracht van burgers definiëren als zelforganisatie, wordt dit in de wetenschap dit fenomeen gedefinieerd als zelfregulering. Zelforganisatie beschrijft een *chaotische, ongeplande*, ontwikkeling, en zelfregulering beschrijft een geconstrueerde *intentie* om zelfstandig gebruik te maken van de mogelijkheden die deze eigen kracht biedt.

## 2. Theorie

Wat zegt de theorie over het samenspel tussen burgerinitiatieven en andere partijen?

- a) Wat stellen theorieën uit de literatuur over de benodigde condities die burgers aanzetten tot burgerparticipatie [en welke factoren werken eventueel belemmerend]?
- b) Welke rol ziet de literatuur voor marktpartijen en maatschappelijke organisaties in het opzetten van een burgerinitiatief?
- c) Hoe kan, volgens de literatuur, de overheid bijdragen aan het succesvol opzetten van burgerinitiatieven?
- d) Hoe klinkt de polemiektussen Rotmans, Tonkens en Duyvendak door in bovenbeschreven theoretisch kader?

## 3. Empirie

Welke ervaringen hebben de burgers zelf bij de totstandkoming van burgerinitiatieven? a)

Welke beweging stuurt hun initiatieven?

- b) Op welke wijze hebben de initiatiefnemers zich intern georganiseerd?
- c) Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen het samenspel tussen burgers, markt en overheid?
- d) Hoe kan in de toekomst het samenspel tussen burgers, markt en overheid verbeterd worden?

## 4. Synthese

Uitgaande van de beweging die tot burgerinitiatieven leidt, en de aard die deze initiatieven kenmerkt, op welke wijze is het raadzaam dat de overheid een burgerinitiatief stuurt, faciliteert en/of loslaat?

- a) Wat zijn de belangrijkste aanbevelingen die ontstaan uit de synthese tussen theorie en empirie?
- b) In hoeverre corresponderen de uitkomsten met de polemiektussen Rotmans, Tonkens en Duyvendak?
- c) Hoe kan de overheid deze uitkomsten codificeren in beleidsprogramma's?

## 1.5 Leeswijzer

Het rapport hanteert de opbouw zoals deze beschreven is in figuur 2. Hoofdstuk 2 en 3 beslaan secundaire data door middel van *desk research* (Dit wordt in meer detail besproken in bijlage 1: "*Methodologie*"). Hoofdstuk 2 beschrijft het contextueel kader. Hier wordt ingegaan op de in de literatuur beschreven theorieën over de aard van burgerinitiatieven en de beweging waarin ze tot stand komen. Hoofdstuk 2 bevat globaal de wie, waar, wat, wanneer en waarom van burgerinitiatieven, ookwel benoemd als de context. Door dit te behandelen wordt duidelijkheid verschaft over de aard en de beweging waaruit burgerinitiatieven voortkomen.

Zo wordt in hoofdstuk 2 een historisch overzicht geschetst. In Allmendinger (2009) noemt Painter (1995) dit: "*The whig view of history*". "*The argument that human history has been leading up to the present day and that past forms of social and political organization should be evaluated according to how far they advanced or started that process of development*". Burgerinitiatieven worden geplaatst in sociale en politieke ontwikkelingen en er wordt aangetoond dat burgerinitiatieven passen in de ontwikkeling van burgerschap. Ook wordt het begrip burgerinitiatief verkend, om meer informatie te verkrijgen over de kernwaarden van het begrip burgerschap. Waar vinden de begrippen elkaar? Waar lopen ze nog uiteen? En in het verlengde van deze bevindingen wordt er gekeken naar datgene wat burgerinitiatieven kenmerkt en hoe zij hun waarde kunnen hebben voor de maatschappij.

Hoofdstuk 3 gaat in op het samenspel tussen de initiatiefnemers en andere partijen (markt, overheid, maatschappelijke organisaties, buurt, andere initiatiefnemers). Het hoofdstuk behandelt theorieën uit de literatuur over de wijze waarop dergelijke partijen zich rondom burgerinitiatieven kunnen bewegen. Dit om meer te weten te komen over het samenspel tussen burger en overheid. Wat kan de burger zelf? Waar heeft die burger hulp bij nodig? In hoeverre is hulp van de overheid gezien de aard en de beweging van burgerinitiatieven gewenst? Tot slot wordt in een tussenevaluatie teruggeblikt op het theoretisch deel door de

inzichten die deze verschillende theorieën over burgerparticipatie geven af te zetten tegen de polemieken van Rotmans, Tonkens en Duyvendak.

Hoofdstuk 4 beslaat het empirisch deel, bestaande uit 12 verschillende interviews met initiatiefnemers van burgerinitiatieven. Om te kijken op welke wijze zij het samenspel zien tussen initiatiefnemer en overheid, wordt ook hier eerst behandeld op welke wijze de initiatiefnemers zich organiseren en wat hun beweging drijft. Vervolgens wordt het samenspel met de overheid en andere partijen in dat kader geïntegreerd.

Hoofdstuk 5 is een beschouwend hoofdstuk waarin theorie en empirie samenkomen. In dat hoofdstuk wordt concreet ingegaan waar theorie en empirie elkaar raken en wat er aan de hand van deze synergie gezegd kan worden over de aard en de beweging waarin burgerinitiatieven ontstaan. Vervolgens wordt op basis daarvan

- aangegeven wat burgers van de overheid nodig hebben om tot een burgerinitiatief te komen
- aangegeven welke houding de overheid daarbij moet aannemen om dat te doen
- aangegeven welke aanpassingen dat vraagt en hoe dat georganiseerd moet worden.

In bijlage 1 wordt de methodologie behandeld. Dit beslaat de werkwijze die gehanteerd is, een uitleg en verdediging van de keuzes die daarbij zijn gemaakt en een paragraaf over mogelijke tekortkomingen en ruimte voor verder onderzoek.



Figuur 2: Globale weergave van de opbouw van het rapport (eigen ontwerp)

## Hoofdstuk 2: Context: De aard van burgerinitiatieven

### 2.1 Het ontstaan van burgerkracht

Het ontstaan van de aandacht voor burgerinitiatieven staat niet op zichzelf, maar past in een decennialange ontwikkeling van burgerschap. Tonkens en Kroese (2009) stellen dat burgerinitiatieven al voorkwamen in de 18<sup>de</sup> en de 19<sup>de</sup> eeuw, om gaten op te vullen die de overheid liet vallen. Raad Openbaar Bestuur (ROB) (2012a) constateert dat Nederland zich bevond in een Nachtwakersstaat, waarbij weinig notie was van een intensieve samenwerking tussen burger en overheid. Het takenpakket van de overheid beperkte zich tot “het garanderen van de veiligheid van de inwoners door het zorgen voor politie en leger”.

Jaar	1849	1899	1920	1960	1988	2002	2008
<b>Aantal ambtenaren</b>	19.900	43.500	125.400	263.300	436.600	446.100	428.100
<b>% van de beroepsbevolking</b>	1.6%	2.3%	4.6%	6.3%	7.7%	6.3%	5.8%

Tabel 1: De groei (en stagnatie) van de verzorgingsstaat tussen 1849-2008 gemeten naar het aantal ambtenaren (ROB, 2012b)

Met de intrede van de Industriële Revolutie in Nederland intensiverde de overheidsbemoeienis (ROB, 2012b) (tabel 1). Door de toename van de onderlinge afhankelijkheid in de Nederlandse maatschappij, en de dreigende onbeheersbaarheid van de groei, was er maatschappelijk behoefte aan een overheid die sectoren met elkaar kon verbinden, de maatschappij centraal kon coördineren en sociale rechtvaardigheid kon brengen (Geyl, 1946). Met de invoering van een aantal maatregelen om het algemeen welzijn te bevorderen, werd de

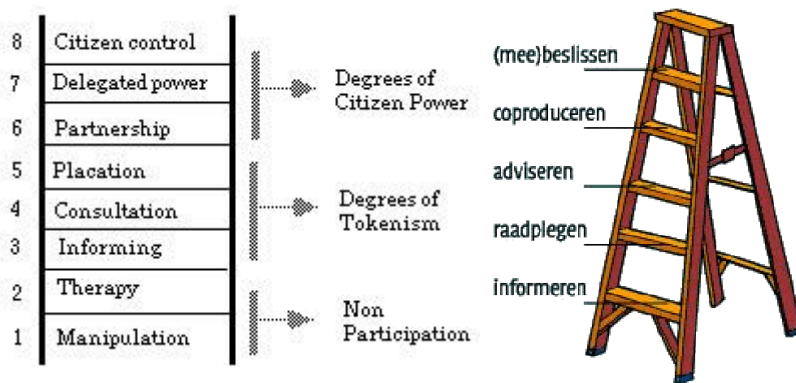


transitie van Nachtwakersstaat naar Verzorgingsstaat in gang gezet (van der Meer et al., 2011). In die periode werd de burger beschouwd als consument van door de overheid aangereikte rechten en voorzieningen (Tonkens, 2006). Na de Tweede Wereldoorlog volgroeide de Verzorgingsstaat. De overheid trok steeds meer sectoren naar zich toe, waaronder de ruimtelijke ordening (van den Bent, 2010). Niet langer groeiden steden min of meer organisch (van de Wijdeven, 2012), maar werd er gekozen voor een grootschalige, gecentraliseerde aanpak. Dat bracht efficiency, een belangrijk criterium gezien de omvang van de wederopbouwopgave en de schaarste van bezit (Platform 31, onbekend). De Roo en Voogd (2004) constateren dat dit automatisch de behoefte bracht aan controle en beheersing.

Bij nieuwe maatschappelijke vraagstukken heerste al snel het idee dat de overheid daar iets aan moest doen (Tonkens, 2006). De ruimtelijke ordening was het domein van ambtelijke en politieke bestuurders (van Zuylen, 2007) die er een paternalistische en beschermende houding op na hielden ten opzichte van de gemeenschap. Er was sprake van strikte scheiding tussen staat en gemeenschap en de doorsnee burger hield zich van dat terrein afzijdig (Allmendinger, 2009).

Nederland raakte verwickeld in een wederzijds versterkend effect van de verzorgingsstaat en de maakbare samenleving. Dit doordrenkte de maatschappij van statelijke kenmerken, zoals bureaucratische en hiërarchische procedures (Hoogenboom, 2011). De overheid had de regie in handen en deed dit niet zonder autoritaire trekken (van der Cammen en de Klerk, 2008). Het centraal aangestuurde karakter kwam ten uiting bij de blauwdrukplanning, dat werd gekenmerkt door de presentatie van een einddoel, waarbij verwacht werd dat dit automatisch uitgevoerd en realiteit zou worden (Spit en Zoete, 2006). Beïnvloed door rede en ratio (De Roo en Voogd, 2004), bouwden deskundigen aan de totstandkoming van de maakbare samenleving.

Burgerschap had in die tijd een status die von der Dunk (2000) beschrijft als *"manipulatie"*. Burgermanipulatie wordt door Arnstein (1969) beschouwd als de laagste vorm van burgerparticipatie. De participatieladder van Arnstein is weergegeven in figuur 3.



De participatieladder van Arnstein is weergegeven in figuur 3. Des te hoger de burger zich op de participatieladder bevindt, des te meer betrokkenheid heeft die burger bij besluitvormingsprocessen in de politieke arena. De ladder van Arnstein heeft veel navolging gekregen en is gemoderniseerd en geconcretiseerd. (O.a. Hart, 1992) (figuur 3).

Geyl (1946) beargumenteert dat

tegenover bureaucratie en hiërarchie lokaal tegenwicht noodzakelijk is om

het gevoel van democratie niet te ondermijnen. Zeker na de oorlog, die aangetoond had dat een dergelijke uiting van vrijheid niet kon worden beschouwd als een zekerheid, was dit een sociaal gevoelig onderwerp (de Boer, 2001).

De Wijkgedachte kon worden beschouwd als een dergelijk lokaal tegenwicht en gaf burgers de mogelijkheid om plaats te nemen in de wijkraad (de Boer, 2001). In die filosofie werd de wijk weer het zwaartepunt in het dagelijks leven. In de jaren '50 verdween de wijkgedachte echter als *"schijnbaar irrelevant"* weer van het toneel (de Boer, 2001). Het correspondeerde niet met de naoorlogse opvatting van de burger als metropoliet (van de Wijdeven, 2012). Deze ontwikkeling, gecombineerd met naoorlogse processen als *globalisering, anonimisering en individualisering* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005), was er debet aan dat de bestuurder losgezogen raakte van de burger. De zuilen, jarenlang het intermediair tussen burger en bestuurder, vielen uiteen, waardoor de overheid op zoek moest naar nieuwe methoden om burgers te bereiken (Raad Openbaar Bestuur, 2012). Burgers, op hun beurt, gingen op zoek naar inspraak en democratie (van Zuylen, 2007). De conformiteit in de samenleving werkte verstikkend voor het individu (Tegenlicht, 2013).

Dat had zijn invloed op de ruimtelijke ordening, waar mondige burgers zich het recht toe-eigenden om inspraak te leveren in de besluitvormingsprocessen van de overheid (van Zuylen, 2007). Dit inspraakrecht werd

vastgelegd in de Wet Ruimtelijke Ordening en betekende het einde van een tijdperk van strikte scheiding tussen overheid en burger. Door Lenos et al. (2006) wordt dit inspraakrecht gedefinieerd als de *Eerste Generatie Burgerparticipatie*. De Boer (2001): *“In wezen was dit voor veel gemeenten de eerste ervaring met intersectorale en probleemgerichte samenwerking tussen verschillende partijen, onder wie georganiseerde bewoners.”*

Dit wijst op een stijging van de burger op de participatieladder. De impact van een dergelijk inspraakrecht bleek echter beperkt: *“Inspraak werd gehouden aan het einde van de rit en de bestuurder was vaak niet bereid om in het zicht van de finish het plan nog aan te passen aan de wensen van bewoners.”* (van Zuylen, 2007). Ook in de 21<sup>ste</sup> eeuw worden door wetenschappers nog altijd de beperkingen van dergelijke inspraakprocedures beschreven: *“Most often these methods discourage busy and thoughtful individuals from wasting their time going through what appear to be nothing more than rituals designed to satisfy legal requirements.”* (Innes en Booher, 2004).

De crisisjaren van de jaren '70 bracht nieuw realisme bij de overheid dat er grenzen waren aan de capaciteit van de verzorgingsstaat. Gedreven door de noodzaak te bezuinigen zocht de overheid naar een ontlasting van haar takenpakket. Dit leidde tot privatisering en het ontstaan van *Public-Private Partnerships*, een intensieve samenwerkingsvorm tussen markt en overheid (Raad Openbaar Bestuur, 2012). Daarnaast werd de burger voor het eerst sinds de intrede van de verzorgingsstaat niet enkel meer als consument beschouwd. In de nieuwe opvattingen van de overheid werden burgers beschouwd als mondig en hoogopgeleid (Vrooman et al., 2012), houders van sociale en politieke rechten (Tonkens, 2006) en sterke marktpartijen. Traditionele achterstandsgroepen zijn geëmancipeerd (Vrooman et al., 2012) en steeds vaker werd het duidelijk dat de burger niet langer over zich heen liet lopen. Burgers leggen zich niet langer neer bij ongemakkelijke situaties, beperken zich niet tot het stemmen tijdens de verkiezingen en proberen steeds vaker om zelfstandig naar eigen inzicht hun recht te halen” (Hurenkamp et al., 2010).

Net als de huidige transitie kent ook bovenbeschreven ontwikkeling twee kanten. Enerzijds is er het *top-down* perspectief, waarin de overheid zoekt naar manieren om haar takenpakket terug te dringen, anderzijds is er het *bottom-up* perspectief, waarbij burgers zoeken naar mogelijkheden om meer inspraak te krijgen. In het daaropvolgende tijdperk vonden er diverse ontwikkelingen plaats. Allereerst keerde de Wijkgedachte terug. Uitermark (2003) in van de Wijdeven (2012) beschrijft dit als de opkomst van de filosofie *“Bouwen voor de Buurt”*: *“Er ontstaan actiegroepen, en bewoners eisen dat er in de stadsvernieuwing meer rekening wordt gehouden met hun belangen; ze laten zich niet zomaar als ‘woonvee’ naar andere buurten verplaatsen. Het stadsbestuur komt als reactie daarop in veel gevallen tegemoet aan de voornaamste eisen van de bewoners, en veel bewoners kunnen daardoor terugkeren naar hun buurt en nieuwe woningen worden voor hen niet onbetaalbaar; ‘bouwen voor de buurt’ wordt het doel, inspraak en overleg werden de middelen”*. Ten tweede komt vanuit de Verenigde Staten het principe *Reinventing the Government* naar Nederland. Door burgers mondiger te maken, worden ze zelfredzamer, en hoeven ze minder vaak een beroep te doen op de overheid (Raad Openbaar Bestuur, 2012). Voor de politiek betekent dit dat het burgers activeert om een meer directieve houding aan te nemen in de maatschappij en als volwassen stakeholders plaats te nemen in de politieke arena (Osborne en Gaebler, 1992). Zo ontstaat een periode die de politiek zelf beschrijft als *“een spreiding van kennis, inkomen en macht.”* (Wet Raad Regeringsbeleid, 2005). Hoewel de verschillende politieke stromingen uiteen liepen in de daadwerkelijke invulling daarvan, waren alle partijen het erover eens dat de burger de mogelijkheid moest krijgen invulling te geven aan zijn eigen leven. Het is dan de taak van de overheid om de burger daarbij te ondersteunen (de Haan, 1993).

Gedreven door bovenbeschreven ontwikkelingen groeide de complexiteit van de procesvorming. Wagenaar (2007) beschrijft Complexiteit als de dichtheid en de dynamiek van de interacties tussen de diverse actoren in het systeem (*“density and dynamism of the interactions between the elements of the system.”*). Kickert (1991) stelt dat bij toegenomen complexiteit een sturingsvorm past waarbij *“de overheid meer een gelijke is tussen de partijen.”* (tabel 2).

Regels	Macht Geen	Weinig	Veel
<b>Geen</b>	Horizontaal netwerk	Onderhandelen	Hiërarchie
<b>Veel</b>	Procedures	Incentives	Bureaucratie

**Tabel 2: Sturingsvormen bij verschillende machtsposities en hoeveelheid regels door Kickert (1991)**

Grondlegger van een empistologische basis voor een sturingsvorm die deze toegenomen complexiteit in beschouwing neemt, is Habermas (1984). Habermas benoemt het belang van het *Intersubjectieve karakter* van actoren en de noodzaak tot communicatie tussen alle partijen om begrip op te bouwen en tot consensus te komen. Zijn opvattingen sluiten aan bij de opkomst van het Postmodernistische tijdperk en de daaraan gerelateerde kenmerken, zoals de wetenschappelijke acceptatie van onzekerheden en het ontbreken van een generieke werkelijkheid. Healey (1992): *“No criteria seems to be available for distinguishing one person’s interpretations and actions from another’s, since to distinguish would involve resource to reason or idealist beliefs. All have equivalent standing; all have validity through interior reflection”*.

*“De essentie van de communicatieve benadering (waar Habermas op aanstuurt red.) is gelegen in de interactie tussen verschillende partijen om consensus en commitment te krijgen over de aard van de zaak, hoe acties te ondernemen om de zaak ter hand te nemen en door wie.”* (Healey, 1997 in de Roo en Voogd, 2004).

Stakeholders, waaronder bewoners, worden in deze benadering al in een vroegtijdig stadium aan de onderhandelingstafel uitgenodigd om beleid mede vorm te geven. Lenos et al. (2006) beschouwen dit als de *Tweede Generatie Burgerparticipatie*. Burgers worden geïnformeerd op basis van gelijkwaardigheid, ze praten mee en helpen de parameters van problemen en oplossingen te ontdekken. Zo coproduceren burgers samen met de overheid de markt.

In de 21<sup>ste</sup> eeuw is echter steeds vaker een burger zichtbaar die eigen ideeën ten uitvoer brengt (figuur 1). De moderne burger is mondig en hoop-opgeleid (Vrooman et al., 2012) en heeft een behoefte ontwikkeld om gaten op te vullen die de markt en de overheid laten vallen (Galesloot, 2002). De aflevering van Tegenlicht toont aan dat deze gaten niet per definitie refereren naar het fysieke aspect, het kan ook betrekking hebben op het sociale aspect. *“Een reële verbinding rond gemeenschappelijke doeleinden, van een buurttuintje, tot het delen van voedsel. Waar ze reële sociale uitwisseling hebben en zich goed bij voelen”*

Anderzijds heeft de crisis wederom zichtbaar gemaakt dat de wijze waarop de overheid inhoud geeft aan haar takenpakket, in de toekomst niet langer houdbaar is (Huygen et al., 2013). De ervaringen die burgers opdoen in eerdere participatievormen, leidt tot *Empowerment* onder burgers (Nienhuis et al., 2011). Dit, in combinatie met het feit dat informatie ruimschoots beschikbaar is (Pattie et al., 2004), zorgt voor *know-how* bij burgers wat ertoe leidt dat zij zich niet langer laten tegenhouden in het zelfstandig realiseren van hun doelen. Daarbij worden ze gesterkt door een sterke intrinsieke motivatie en drive om die doelen te verwezenlijken (Huygen et al., 2013).

*“De Derde Generatie Burgerparticipatie is er één van onderop. De ontwikkelingen in de burgerparticipatie volgen elkaar in de tijd op, maar blijven ook naast elkaar bestaan (tabel 3 red.). De drie generaties burgerinitiatieven gaan van verschillende sturingsprincipes uit: de eerste twee zijn ‘van bovenaf’ geïnitieerd, terwijl de derde generatie een benadering ‘van onderop’ is. Ze vertegenwoordigen bovendien een eigen visie op burgerbetrokkenheid (Oude Vrielink en van de Wijdeven, 2008). “Elke generatie vertegenwoordigt een eigen visie, sturingsprincipe of strategie. Afhankelijk van de lokale situatie en de fase waarin het beleid vorm krijgt, kan men strategisch kiezen voor een top-down of bottom-up benadering”* (Lenos et al., 2006). Ook Healey (1993) veronderstelt dat de sturingsvorm afhankelijk is van het vraagstuk. Bij relatief eenvoudige vraagstukken zijn bureaucratische en procedurele sturingsvormen nog altijd toepasbaar, omdat er consensus is bij de partijen over de wijze waarop het plan vormgegeven moet worden. Bij minder routematige, en meer controversiële, methoden is de communicatieve benadering een betere oplossing. Zo moet er volgens Healey (1993) per situatie een afweging tussen de verschillende sturingsvormen worden gemaakt.

Met de Derde Generatie Burgerparticipatie is er sprake van *Citizen Power* op de ladder van Arnstein. Burgers produceren zelfstandig de ruimte. Daarbij horen termen als *Self Government*, *Doe-democratie* en de *Do-itYourself Society*.

Wat?

Wanneer?

<b>1<sup>ste</sup> generatie</b>	<b>Inspraak</b> Door mondige burgers afgedwongen mogelijkheid om te reageren op beleid gemaakt door de overheid. Is vervolgens wettelijk vastgelegd recht geworden.	Jaren '70 tot nu toe
<b>2<sup>de</sup> generatie</b>	<b>Interactieve beleidsvorming en coproductie</b> Burgers krijgen in vroege fase gelegenheid het beleid mede vorm te geven	Begin jaren '90 tot nu toe
<b>3<sup>de</sup> generatie</b>	<b>Burgerinitiatief, eigen verantwoordelijkheid en faciliterende overheid</b> Burgers nemen zelf het heft in handen (Zelforganisatie). Hun aanpak is er een van onderop: ze hebben een idee en voeren dit zelf uit.	Begin van deze eeuw tot nu toe

*Tabel 3: De verschillende generaties burgerparticipatie volgens Lenos et al. (2006)*

## 2.2 Begripsverkenning burgerinitiatieven.

Van Zuylen (2007) geeft aan dat het niet mogelijk is om tot een algemeen erkende definitie van het begrip *Burgerinitiatief* te komen: *“In de literatuur zijn verschillende definities terug te vinden, maar ze zijn vaak niet concreet, leggen verschillende nadrukken, of zijn zelfs tegenstrijdig”*. In tabel 4 is in een overzicht weergegeven hoe verschillende auteurs het begrip *Burgerinitiatief* definiëren.

Auteur	Definitie
<b>Nauta en Kooger (2004)</b>	Activiteiten en projecten die door (groepen) burgers zijn geïnitieerd, waarvan de uitvoering al dan niet wordt gesteund door de overheid
<b>Bakker et al. (2012)</b>	Collectief handelen, gericht op het tot stand brengen van publieke goederen of diensten (bijvoorbeeld met betrekking tot de leefbaarheid en veiligheid) in de straat, buurt of stad, waarbij de burgers zelf beslissen over de doelen en middelen van hun project en waarbij de lokale autoriteiten een ondersteunende of faciliterende rol hebben
<b>Van Zuylen (2007)</b>	Een burgerinitiatief is een initiatief van één of meer burgers dat onverplicht wordt opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving
<b>Vereniging Nederlandse Gemeenten (2013)</b>	Activiteiten van bewoners om vorm te geven aan hun straat, buurt of stad, waarbij de bewoners zelf bepalen wat er gebeurt en waarbij de gemeente een ondersteunende c.q. faciliterende rol heeft/kan hebben
<b>Lenos et al. (2006)</b>	Burgers nemen zelf het heft in handen (zelforganisatie). Hun aanpak is er een van onderop: ze hebben een idee en voeren dit zelf uit
<b>Instituut van Publiek en Politiek (2004)</b>	Een initiatief opgezet door burgers dat uit ideële overweging is ontstaan, uit eigen beweging wordt ontplooid, een meerwaarde heeft voor de gemeenschap en in het publieke domein plaatsvindt. En waarbij de overheid (meestal) op de één of andere manier betrokken is, en wel over het initiatief een besluit neemt, maar niet de inhoud voorschrijft.

*Tabel 4: De verschillende begrippen van het burgerinitiatief uit verschillende publicaties.*

Het samenspel met de overheid komt veelvuldig terug in de begripsverkenning. Zo beschouwen Bakker et al. (2012) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013) de overheid als faciliterende en ondersteunende partij en stelt het Instituut van Publiek en Politiek (2004) dat de overheid betrokkenheid toont door over het initiatief een besluit te nemen. Nauta en Kooger (2014) hanteren een andere invalshoek en stellen dat de uitvoering al dan niet door de overheid wordt gesteund. Het Instituut van Publiek en Politiek (2004) veronderstelt eveneens dat de overheid meestal betrokken is, maar nooit de inhoud van het initiatief voorschrijft. De opvatting van Lenos et al. (2006) is reeds besproken en van Zuylen (2007) benoemt weliswaar in de definitie niet dat er een rol voor de overheid is weggelegd, maar schrijft een *“Handleiding burgerinitiatieven”* specifiek voor ambtenaren, waarin hij die rol in het bijzonder toelicht.

Een aantal aspecten komen in deze tabel veelvuldig terug. Deze vormen dan ook de kern van het begrip burgerinitiatief. De activiteit wordt uit eigen beweging door burgers geïnitieerd en ontplooid. Dit bevestigt het *bottom-up* karakter van burgerinitiatieven. De activiteit is gericht op het behalen van een meerwaarde voor het publiek en richt zich niet op het behalen van persoonlijk gewin. Het is die beschouwing, waarbij een initiatief uit eigen beweging wordt ontplooid, die centraal staat in dit rapport. Dit komt overeen met de hoogste treden van de participatieladder. De burger wordt niet langer geraadpleegd, brengt zijn advies uit of denkt mee, maar beslist zelfstandig (mee). De formele verordening burgerinitiatief, waarbij burgers sinds 2002 de juridisch vastgelegde mogelijkheid hebben om een onderwerp op de agenda te plaatsen, wordt beschouwd als een inspraakmogelijkheid van de Tweede Generatie Burgerinitiatieven. Het initiatief ligt daar nog niet bij de burger, maar wordt door de ambtenaar uitgewerkt.

## 2.3 Kenmerken van de Derde Generatie Burgerparticipatie

*“Waar burgerbetrokkenheid in de eerste en tweede generatie participatie zich met name richt op het beïnvloeden van overheidshandelen of het verbeteren van overheidsbeleid, is de betrokkenheid van de every day maker meer praktisch, minder ideologisch en gaat uit van de eigen mogelijkheden.”* (Oude Vrielink en van de Wijdeven, 2008). Een dergelijke aanpak ontstaat van onderop en maakt gebruik van bestaande verbanden in de maatschappij (van der Velden, 2011). Hurenkamp et al. (2006) beschouwen dit als *kleinschalige verbanden*: *“De observaties over de losse, informele en lichte verbanden brengen op verschillende wijze de waarneming tot uitdrukking dat burgers anders dan vaak gedacht tegenwoordig nog altijd maatschappelijk actief zijn, maar dat hun activiteit zich minder makkelijk dan voorheen laat meten, dat burgers zich minder makkelijk dan voorheen aan één organisatie binden, dat burgers graag de vrijheid houden om uit sociale verbanden te stappen”*. Putnam (2000) stelt in het boek *Bowling Alone* dat de wereld steeds verder individualiseert, netwerken verdwijnen en de sociale cohesie en het sociaal kapitaal afneemt. Daarbij gaat hij ervan uit dat mensen zich organiseren in *formele verbanden*, zoals het kerkbezoek en het lidmaatschap van de vereniging. Hoewel een dergelijke inbedding bijdraagt aan de graad van burgerparticipatie in de maatschappij, is er echter ook een tegenbeweging ontstaan die beweegt vanuit *losse en vluchtige verbanden* die het onderling contact tussen mensen in stand houdt (Hurenkamp et al., 2006). Dit brengt: *“een bron van vernieuwing in het traditionele middenveld. Dat heeft die vernieuwing hard nodig, want het zou aan bemiddelde betekenis tussen overheid en burgers verliezen, omdat kritische burgers zich minder aantrekken van gevestigde organisaties en minder lid willen worden of minder lang lid blijven van vakbeweging en kerk.”* (Hurenkamp et al. 2006). Rotmans noemt deze verbanden *chaotisch* en burgerinitiatieven *heterogeen*.

Bij deze kleinschalige verbanden wordt niet langer gekeken naar de structuur die boven het individu hangt, maar wordt er gebruik gemaakt van een organisatiestructuur met *horizontale verbanden*. Onderlinge afstemming betreft dan het nieuwe centrale ordeningsmechanisme van de maatschappij (Boutellier, 2011). Die afstemming komt onder andere ten uiting bij de acceptatie van leiderschap. Leiders worden niet langer van bovenaf benoemd, maar profileren zich op organische wijze tijdens het proces (Huygen et al., 2013). Actoren formeren zich rondom het plan en enkel die actoren die nodig zijn om een bijdrage te leveren aan de realisatie van het doel doen mee (Huygen et al., 2013). Daarbij is het doel dus weer leidend, na een decennium waarin de procesvorming is verworven tot doel op zich (Wet Raad Regeringsbeleid, 2005). Het proces kenmerkt zich door groepen die elkaar vinden rondom een idee, initiatief, ideaal of belang (Huygen et al., 2013). Al in de verschillende definities kwam ten uiting dat het publiek belang centraal staat bij deze generatie. Men handelt vanuit de betrokkenheid bij de lokale gemeenschap (Leijenaar en Niemoller in Dekker, 1999). Daarbij maken ze gebruik van relatief veel extern en intern contact., door Hurenkamp et al. (2006) beschouwd als *federatieve initiatieven* (tabel 5). Als burgerinitiatieven het bevorderlijk achten voor het doel van het initiatief om mensen buiten hun eigen organisatie te betrekken dan zullen ze dan niet nalaten.

	Veel extern contact (verweven)	Weinig extern contact (zwevend)
Veel intern contact (hecht)	Federatieve initiatieven	Coöperatieve initiatieven
Weinig intern contact (los)	Netwerkende	Lichte initiatieven

Tabel 5: De door Hurenkamp et al. (2006) onderscheiden vormen van burgerparticipatie.

Zelfregulering ontstaat niet omdat van bovenaf (door beleid bijvoorbeeld) wordt bepaald dat een thema uitwerking dient te krijgen. Het ontstaat vanuit de *drive* van initiatiefnemers en sleutelfiguren. *“Bij zelforganisatie zijn het niet altijd problemen, maar staat de positieve benadering van het hier en nu centraal: de actie komt niet noodzakelijk voort vanuit een ervaren probleem of de gevoelde noodzaak een gat te vullen dat*

anderen (on)bewust laten vallen, maar ontstaat eerder vanuit een intrinsieke motivatie. Iets willen, een verlangen of een goed idee vormen vaak de aanleiding om verbindingen aan te gaan (Instituut van Publiek en Politiek, 2004).

## 2.4 Burgerparticipatie als maatschappelijk wenselijk fenomeen.

Al eerder werd aangetoond dat burgerparticipatie wordt beschouwd als de uitkomst van decennialange evolutie van burgerschap. Maar de maatschappelijke waarde ervan beperkt zich niet tot het feit dat de tijd er rijp voor is. De *Staat van het Bestuur* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, 2014) analyseert de voornaamste redenen van Nederlandse gemeenten waarom zij aansturen op meer burgerparticipatie in hun gemeente (tabel 6). Het betreft een algemeen beeld van het belang van burgerparticipatie. Er wordt daarbij geen specifiek onderscheid gemaakt tussen de verschillende generaties.

Waarom burgerparticipatie?			
Doel	% Gemeenten	Doel	% Gemeenten
Draagvlak van beleid vergroten	41,2	Kwaliteit van beleid verhogen	11,3
Zelfredzaamheid verhogen	22,7	Sociale cohesie verhogen	9,3
Ideeën of informatie van burgers genereren	13,4	Kostenbesparing	2,1
<b>Totaal</b>			<b>100</b>

Tabel 6: De verschillende motieven van gemeenten om aan te sturen op meer Burgerinitiatieven in hun gemeenten

### 2.4.1 Draagvlak van beleid vergroten

Het vaakst genoemde argument om burgerparticipatie te stimuleren is om het draagvlak van beleid te vergroten. Dit is in lijn met de genoemde evolutie van burgerschap en de behoefte om naar sturingsvormen over te gaan die beter aansluiten bij de toegenomen complexiteit van de beleidsvorming: *“De politicus die geen rekening houdt met de burger loopt de kans overvallen te worden door ongewenste effecten, zoals het oplopen van het politiek wantrouwen en de opkomst van protestpartijen.”* (Hurenkamp et al., 2006).

### 2.4.2 Zelfredzaamheid verhogen

Tonkens (2006) ziet burgerparticipatie als middel tot *collectieve zelfredzaamheid*. Dit kan volgens haar een antwoord bieden op een kwartet sociaal-maatschappelijke problemen in de maatschappij; gebrek aan sociale cohesie, consumentisme, sociale-uitsluiting en de groeiende kloof tussen politiek en bestuur.

*De verantwoordelijke burger* neemt zelf initiatief en verantwoordelijkheid voor zijn leven, buurt en welzijn. Daarmee verschilt deze burger van de zelfredzame burger, die enkel zorg draagt voor eigen leven. *De zorgzame burger* neemt verantwoordelijkheid door zich in te zetten om andere burgers te ondersteunen, te verzorgen en te helpen. *De fatsoenlijke burger* gedraagt zich zelf fatsoenlijk en spreekt hen die dat niet doen aan op asociaal gedrag. En de *deliberatieve burger* praat en denkt mee met de bestuurder. Bijvoorbeeld door deel te nemen aan interactief bestuur, zijn stem te verheffen op wijkavonden, deel te nemen aan burgerfora en burgerpanels, wijkvisies te ontwikkelen, plaats te nemen in bewonerscommissies en dorpsraden, etc. Deze burger ontwikkelt een visie op de toekomst van de buurt. Daarmee verkleint hij de kloof tussen burger en bestuur. De burger oefent zich in democratische competenties, zoals naar anderen luisteren en het duiden van verschillende opvattingen. Veel mensen blijken door de dialoog van mening te veranderen. Als zodanig leveren ze ook een bijdrage aan het oplossen van de eerste van de vier problemen waar *collectieve zelfredzaamheid* toe kan leiden; de bevordering van sociale cohesie en het tegengaan van etnische spanningen. Burgers ondersteunen elkaar, waardoor ze minder snel een beroep hoeven te doen op de overheid. Dit sluit aan bij de essentie van de participatiesamenleving: *“Wanneer mensen zelf vorm geven aan hun toekomst, voegen zij niet alleen waarde toe aan hun eigen leven, maar ook aan de samenleving als geheel”*.

### 2.4.3 Kwaliteit van beleid verhogen door ideeën of informatie van burgers te genereren

In 1989 is Forester één van de eerste wetenschappers die de communicatieve benadering van Habermas toepast op het domein van de ruimtelijke ordening. Forester toont aan dat burgerparticipatie kan bijdragen om

de parameters van het daadwerkelijke probleem en de daarbij de corresponderende oplossingsruimte te bepalen. Vanuit de systeemwereld is de lokale context en historische context en vooral het lokaal gevoeld sentiment wat het ontwerpvragestuk omgeeft niet meetbaar, aldus Forester: *"By Drawing, Sketching, Revising, or offering plans together, designers make and challenge their common sense in various cultural and ideological contexts ... By recognizing design practices as conversational processes of making sense together, designers can become alert to the social dimensions of design processes, including organizational, institutional, and political-economic influence that they will face in everyday practice ... Whereas the formal process of searching in a "solution space calls for the pro-definition of all alternative, the conversational model allows the native, historically rooted abilities of participants to create new meanings together".* (Forester, 1989).

In het verlengde daarvan beschouwen Huygen et al. (2013) dat burgers als ervaringsdeskundigen in staat zijn te vertellen welke knelpunten zij tegenkomen en waar mogelijkheden voor verbetering liggen, inclusief ideeën over hun eigen rol. Mathers (2008) deelt eveneens deze visie: *"What residents are experts at, is living around here"*. Burgers vinden het ook prettig wanneer zij zelf initiatieven kunnen ontplooiën en – tot op zekere hoogte - controle hebben over hun eigen leven (Kruiter, 2011). Burgerparticipatie kan helpen om in te springen op gaten die de markt en de overheid laten vallen (Galesloot et al., 2002).

#### 2.4.4 Kostenbesparing

Burgerparticipatie kan dienen als ontlasting van het takenpakket van de overheid. Overheden moeten op zoek naar een nieuwe invulling van hun takenpakket, omdat duidelijk is geworden dat de huidige wijze waarop de overheid haar takenpakket onderhoudt niet langer financieel houdbaar wordt geacht (Huygen et al., 2013). Van Gunsteren (1998) stelt dat de verzorgingsstaat tegen haar grenzen aanloopt, omdat deze in de huidige vorm niet langer bekostigd kan worden. Dit heeft de introductie van de participatiemaatschappij nogmaals onderstreept. De nieuwe orde gaat uit van burgers die eerst zorg dragen voor hun eigen leven, voordat ze naar de overheid kijken.

#### 2.4.5 Sociale cohesie versterken

Ook het versterken van de sociale cohesie is een genoemd argument om burgerparticipatie te stimuleren (tabel 5). *"Sociale cohesie verwijst naar de interne samenhang van een sociaal systeem met een functionele en een normatieve component. Sociale cohesie vereist dat mensen hun persoonlijke belangen afstemmen op een gemeenschappelijk belang. Zij houden in hun activiteiten rekening met elkaar en controleren elkaar (formeel of informeel) op het naleven van gezamenlijk onderschreven normen"* (Huygen en de Meere, 2008). Zelf beschrijven Huygen en de Meere (2008) hoe een afnemende sociale cohesie effecten heeft op de veiligheid, de schijnveiligheid, de leefbaarheid, de lichamelijke gezondheid, het probleemgedrag van jongeren en de werkgelegenheid. De bevindingen van de Wet Raad Regeringsbeleid (2005) zijn in het verlengde hiervan en stellen dat een afnemende sociale cohesie kan leiden tot meer criminaliteit, een stijgend gevoel van onveiligheid, afnemend welzijn en teruglopende welvaart. Ook noemt Wet Raad Regeringsbeleid het afnemen van de sociale cohesie nadelig voor het politiek handelen. Dit aangezien een dergelijke afbraak ervan de burger loszuigt van de politicus en kloof groeit tussen burger en politiek.

### 2.5 Uitleiding

Hoofdstuk 2 verstrekt hiermee de context waarin de aard en de beweging van burgerinitiatieven worden beschreven. Het toont aan hoe burgerinitiatieven passen in de ontwikkeling van burgerschap, wat de voornaamste kenmerken zijn van de Derde Generatie Burgerparticipatie en waarom overheden ook enthousiast zijn over de ontwikkeling van een zekere mate van collectieve zelfredzaamheid. Nu aangetoond is waarom deze derde generatie moet worden geïmplementeerd en wat daarbij komt kijken, zal hoofdstuk 3 dieper ingaan op verschillende theoretische bevindingen over de daadwerkelijke implementatie van burgerinitiatieven en welke positie diverse partijen daarbij volgens de literatuur in zouden moeten nemen.

## Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

Hoofdstuk 2 heeft aangetoond hoe burgerinitiatieven passen in de planningstheoretische discussie en de ontwikkeling van burgerschap, wat de aard van deze initiatieven is en hoe deze initiatieven een positieve bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Hoofdstuk 3 gaat dieper in met een

literatuurverkenning over datgene wat burgers nodig hebben om tot initiatieven te komen, en hoe andere partijen daar al dan niet een bijdrage aan kunnen leveren.

## 3.1 De burger

### 3.1.1 Theorieën over burgerparticipatie

Er is een aantal theorieën te benoemen die burgers aanzetten tot actief burgerschap, door Pattie et al. (2004) aangegeven als *Theories of citizenship*.

#### 3.1.1.1 Cognitive engagement theory

De essentie van de *Cognitive engagement theory* is dat burgerparticipatie voor een belangrijk deel bepaald wordt door de toegang van burgers tot informatie en hun vermogen en bereidheid deze informatie te gebruiken om goed afgewogen keuzes te maken (Pattie et al., 2004). Cognitieve theorieën als deze passen in een tijd waarin burgers hoger opgeleid en mondiger zijn (Norris, 1999; van den Brink, 2002) en waarin kennis snel en goedkoop toegankelijk is voor velen (van de Wijdeven, 2012).

#### 3.1.1.2 General incentives theory

De *General incentives theory* onderscheidt verschillende prikkels als aanjager van burgerparticipatie. *Collectieve prikkels* richten zich op het vergaren van collectieve voordelen voor de wijk, zoals de benoemde burgerinitiatieven die zich richten op het publiek belang. Het is een intrinsieke motivatie die burgers bezitten om de wijk te verbeteren die de stimulans vormt voor het ontstaan van dergelijke initiatieven (Huygen et al., 2013). Bij *Selectieve prikkels* ontvangen enkel zij die participeren de opbrengsten die burgerparticipatie oplevert, zoals het opbouwen van competenties en vaardigheden, het ontmoeten van nieuwe mensen en het plezier in de bezigheid. *Groepsprikkels* verwijzen naar een tussenvorm. De opbrengsten gaan niet enkel naar het individu, of naar de gehele samenleving, maar betrekken zich op “een bevolkingsgroep of sociale gemeenschap waar zij affiniteit mee hebben.” (van de Wijdeven, 2012). *Sociale Prikkels* verwijzen naar de houding die de sociale context van het individu aanneemt. In een samenleving waarin niet participeren de norm is, zullen mogelijke participanten weinig stimulans van hun omgeving ervaren om een bijdrage te leveren. En de *Expressieve prikkel* verwijst naar de bereidheid goed burgerschap te willen tonen. Daarmee toont de burger zich goed staatsburger en neemt deze burger zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de wijk. De *General incentives theory* verwijst kortom naar de aanwezigheid van een aantal stimulerende prikkels in het individu en de omgeving om tot een intrinsieke motivatie te komen om burgerinitiatieven op te zetten.

#### 3.1.1.3 Civic voluntarism model

Het *Civic voluntarism model* van Verba et al. (1995) onderscheidt drie factoren die leiden tot actief burgerschap; capaciteit, prikkels en invitatie. Capaciteit verwijst naar de aanwezigheid van vaardigheden, tijd en geld. Motivatie verwijst naar het verwacht rendement van handelen dat een prikkel biedt om tot actief burgerschap te komen. Daarmee correspondeert de motivatie van Verba et al. met de in de *General incentives theory* aangereikte prikkels. Invitatie verwijst naar de stimulans die de overheid (of andere partijen) aanreikt om daadwerkelijk te participeren door een uitnodigende positie in te nemen. Verba et al. (1995) geven aan dat burgers vaak niet onwelwillend tegenover participatie staan, maar door middel van een uitnodiging geactiveerd dienen te worden om daadwerkelijk tot participatie over te gaan.

#### 3.1.1.4 Equity-fairness theory

Burgers kunnen geprikkeld worden omdat ze het gevoel krijgen achtergesteld te raken ten opzichte van vergelijkbare andere groepen mensen in hun omgeving. De frustratie die daarmee gepaard gaat kan burgers motiveren tot het aannemen van een actieve houding met als doel de ontstane verschillen te neutraliseren. Het is echter geen garantie dat dit leidt tot een dergelijke activatie van burgers. Het kan ook de kloof tussen burger en politiek vergroten met als consequentie dat burgers juist een passievere houding aannemen (Verba et al., 1995).

#### 3.1.1.5 CLEAR-model

Lowndes et al. (2006) presenteren het CLEAR-model om aan te geven welke prikkels burgers nodig hebben om tot participatie te komen. Het is een modelmatige weergave van eerder geconstateerde benodigdheden als capaciteit, prikkels en invitatie, maar voegt ook nieuwe aspecten toe als het belang van de juiste



organisatiestructuur en het leggen van waardevolle verbindingen. Tot slot stelt het model dat het aanreiken van een positieve *response* door de overheid aan actieve burgers kan bijdragen aan het continueren van de activiteit en visa versa. In de tabel hieronder zijn de kenmerken van het CLEAR-model kort weergegeven.

CLEAR-model	
<b>Can do</b>	Burgers dienen (gevoelsmatig) de benodigde vaardigheden en faciliteiten te bezitten
<b>Like to</b>	Burgers dienen prikkels te hebben die het aantrekkelijk maken te participeren
<b>Enable to</b>	Burgers moeten in staat worden gesteld om te participeren. Door middel van de aanwezigheid van faciliteiten, maar ook door de aanwezigheid van waardevolle verbindingen
<b>Asked to</b>	Burgers dienen een invitatie te krijgen (van de overheid) om te participeren
<b>Responded to</b>	Burgers dienen een positieve <i>response</i> te krijgen op hun bijdrage

Tabel 7: De componenten van het CLEAR-model van Lowndes et al. (2006)

### 3.1.1.6 Overzicht van theorieën

	Informatie	Organisatie- vermogen	Capaciteit	Invitatie	Prikkels
<i>Cognitive engagement theory</i>	X				
<i>General incentives theory</i>					X
<i>Civic Voluntarism model</i>			X	X	X
<i>Equity-Fairness model</i>					X
<i>CLEAR model</i>		X	X	X	X

Tabel 8: Benodigheden om tot burgerparticipatie te komen volgens diverse theorieën.

Vooraf de aanwezigheid van prikkels om tot een intrinsieke motivatie te komen is van belang. Maar ook dienen er bepaalde capaciteiten in burgers aanwezig te zijn om tot burgerparticipatie over te gaan. Daarnaast is het van belang dat de overheid ruimte en uitnodiging biedt aan burgers om aan de slag te gaan.

### 3.1.1 Theorieën over burgerparticipatie

Voorgaande paragraaf heeft aangetoond dat burgerparticipatie niet vanzelf tot stand komt. Burgers moeten over de faciliteiten en capaciteiten beschikken, een meerwaarde zien in het participeren, gestimuleerd worden door externe partijen en organisaties en netwerken kunnen opbouwen. Een dergelijk model bevat geen panacea voor succesvol burgerschap. Zoals het *Equity-fairness* model liet zien reageren verschillende (groepen) burgers verschillend op wisselende situaties.

In het verlengde hiervan blijkt uit statistisch onderzoek dat bepaalde profielen eerder geneigd zijn om *collectieve actie (collective action)* te verrichten dan anderen. Uit de regressieanalyse (van Houwelingen et al., 2014) (bijlage 4) blijkt dat mannelijke/ hoogopgeleide participanten met een hoog inkomensniveau vaker participeren dan hun vrouwelijke/ laagopgeleide tegenhangers. Ook komt participatie volgens de analyse vaker voor bij kerkbezoekers mensen zonder betaalde baan. De regressieanalyse impliceert eveneens een verband tussen het ondernemen van collectieve actie en politieke betrokkenheid. Dit wordt bevestigd door Nienhuis et al. (2011) die stellen dat burgerparticipatie in sociale projecten en politieke participatie significante invloed op elkaar hebben.

In overeenstemming met de bevindingen van de regressieanalyse beargumenteren Nienhuis et al. (2011) dat bepaalde bevolkingsgroepen eerder bereid zijn te participeren dan anderen: “*We show that the community consists of groups of people who differ in their willingness to participate, and for rational reasons*”. Nienhuis et al. (2011) onderscheiden drie soorten groepen. De *Actives* (zij participeren), the *Doubters* (zij doen nu niets, maar sluiten niet uit in de toekomst te participeren) en the *Sideliners* (zij geven aan niet te zullen participeren).

Van de Wijdeven (2012) beschrijft de kern van deze verschillen in de *sociaaleconomische status*. Bewoners met een hoge sociaal economische status hebben de beschikking over meer *resources*, zoals geld, onderwijs en *civic skills*. Daarnaast hebben deze bewoners sterk ontwikkelde interpersoonlijke vaardigheden, meer sociale interacties en betere toegang tot instituties (Lowndes et al., 2006, Marshall, 2004). Dit wordt ondersteund door Duyvendak (2007) die stelt dat hoogopgeleide Nederlanders makkelijker wegwijs zijn met bureaucratische kanalen en daardoor meer voor elkaar krijgen.

Verba et al. (2004) stelt dat dit ertoe leidt dat: *“those with higher education, higher income, and higher-status jobs – are more active in politics”*. Dit wordt ondersteund door Pattie et al. (2004): *“What is clear (...) is that this political engagement is very much dominated by the already well-resourced; in other words, the most highly educated, the rich, and those from the top occupational echelons”*.

De laatste decennia hebben vrouwen in hun maatschappelijke positie een sterke emancipatie ondergaan: *“In a just society, the structures and practices must give women the same opportunities to develop their capacities, to participate their political power and influence social choices, and to be economically secure”* (Okin, 1989). Toch maakt de regressietabel duidelijk dat mannen meer participeren dan vrouwen. Philips (1991) vindt een verklaring in de thuissituatie van de vrouw: *“Women are prevented from participation because of the way their private lives are run. The division of labor between women and men constitutes for most women a double burden of work (...) The mere pressures of time will keep most women out of any of the process of decision making (...) The way our private lives are organized promotes male involvement and reduces female participation (...) Whether at the simplest level of having no free time, or as a more complex consequence of always being told what to do, women’s experiences in the home continually undercut the possibilities for democracy.”* (Philips 1991).

Philips noemt vooral ook het belang van tijd. Ook voor allochtonen blijkt dat deze voornamelijk druk zijn met het organiseren van het eigen leven (Hendriks, 2003). Werklozen daarentegen hebben vaak meer tijd en participeren relatief vaak, ondanks hun beperkte sociaaleconomische status.

Critici van de aandacht voor burgerparticipatie zullen wijzen op de *Participatieparadox*. Dit verwijst naar de selectieve representativiteit van de nieuwe democratische orde. Dit aangezien dergelijke vormen van burgerparticipatie alleen ontstaan bij groepen die over boven besproken *resources* beschikt. Hoe meer participatiemogelijkheden worden toegereikt, hoe groter de kloof tussen participanten en niet-participanten dan dreigt te worden (Hartman, 2000). Rotmans beschrijft dan ook dat: *“de Genesis van de derde wereld”* niet per definitie beter is. Er ligt een opgave om ondersteuning te vinden voor diegenen die niet zelfredzaam en/of samenredzaam zijn. Woltjer (1997) wijst op de keerzijde van draagvlak. Slechts een beperkte groep participanten doet mee en deelnemers zijn voornamelijk georiënteerd op het behalen van persoonlijk gewin op de korte termijn.

Het is juist het kleinschalige karakter van de derde generatie dat een oplossing kan bieden voor de beschreven problematiek van eerdere vormen van burgerparticipatie. Hurenkamp et al. (2006) stellen dat: *“eigen initiatief en kleinschaligheid zorgen dat gewone burgers wel aan bod komen en dat niet altijd dezelfde bekende mensen alle beschikbare (beleids-, financiële-, of politieke) ruimte innemen”*. Zo biedt deze Derde Generatie Burgerparticipatie een antwoord op de kritiek van Woltjer. De lijst van definities van het burgerinitiatief in hoofdstuk 2 toont aan dat derde generatie participatie zich primair richt op het verwezenlijken van een collectief belang, en zich niet laten leiden door eventueel persoonlijk gewin.

De algemeen erkende insteek is dat participerende burgers een positief effect hebben op de wijk. De aanwezigheid van inwoners met meer *sociaaleconomische status*, en het daardoor ontstaan van een actief maatschappelijk middenveld, wordt als zeer bevorderend ervaren voor het klimaat van de wijk. Zo stellen Permentier et al. (2013) dat het probleem van krachtwijken is dat zij een chronisch tekort hebben aan een dergelijke middenklasse en dat zonder deze bewoners weinig tot geen zelfregulerende veerkracht te verwachten valt.

### 3.1.3 Sociaal kapitaal

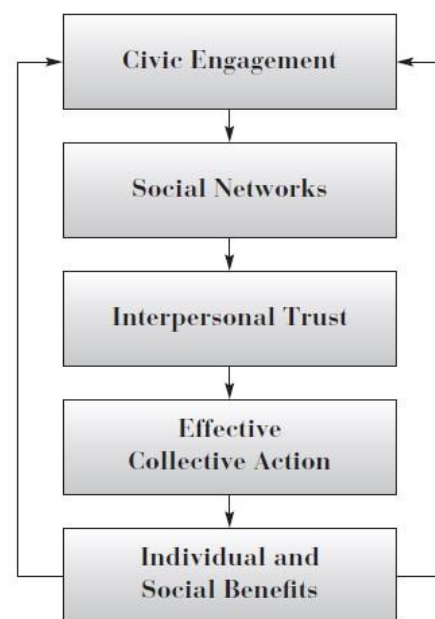
Voor allochtonen blijkt vooral het niet machtig zijn van de taal een belemmerende factor om tot participatie te komen (Hendriks, 2003). Als eerder beschouwd is het opbouwen van onderlinge netwerken een belangrijk

kenmerk om burgerparticipatie te laten ontstaan. Het is in deze trend, dat bewoners die aangesloten zijn bij vaste verbanden (zoals de kerk of een vereniging) betrekkelijk vaker participeren dan niet leden (zie regressietabel). Putnam (2000) gebruikt de staat van het verenigingsleven als monitor voor de hoeveelheid sociaal kapitaal, hoe meer mensen zijn ingebed in dergelijke netwerken, des te meer mensen de beschikking hebben om *resources* uit het netwerk te onttrekken en des te makkelijker het wordt voor hen om te participeren. Uitermark (2014) benoemt dit als het institutioneel weefsel: *“Een belangrijke factor die bij kan dragen aan het ontstaan van burgerinitiatieven is het institutioneel weefsel van stichtingen en verenigingen (in de wijk) dat mensen in staat stelt zich met elkaar te verbinden. Dit zijn broedkamers waar initiatieven een vruchtbare bodem vinden om te verbinden en te groeien”*.

### 3.1.3.1 Begripsverkenning sociaal kapitaal

De aanwezigheid van sociaal kapitaal wordt beschouwd als katalysator van burgerparticipatie (Rohe, 2004 in Putnam et al., 2004, Mandarano, 2009). Putnam (2000) beschrijft sociaal kapitaal als: *“The connections among individuals – social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them. That enables participants to act more effectively to pursue shared objectives”*. Bourdieu (1985) beschrijft sociaal kapitaal als *“The aggregate of the actual or potential resources which are linked to possession of a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance or recognition”*. En Coleman (in Portes, 1998) beschrijft sociaal kapitaal als: *“a variety of entities with two elements in common: they all consist of some aspect of social structure, and they facilitate certain actions of actors...within the structure”*.

Hoewel sociaal kapitaal dus op verschillende manieren wordt gedefinieerd, is de essentie van het begrip dat door gebruik te maken van het netwerk, waardevolle *resources* kunnen worden onttrokken die helpen *collectieve actie* van actoren te faciliteren. Laumann en Knoke (1987) onderscheiden daarbij drie soorten uitwisseling, *information exchange*, *resource transaction* en *boundary penetration*. *Boundary penetration* is het meest vergaand en gaat uit van het onderling uitwisselen van personeel. Een dergelijke uitwisseling van *resources* tussen externe groepen beschrijft Putnam als *Bridging*. Maar ook contact binnen de interne “groep” is volgens Putnam een belangrijke kapitaalsstroom. Die hechtheid van de interne groep beschrijft Putnam als *Bonding*.



Figuur 4: De werking van sociaal kapitaal door Rohe (2004)

Hoewel Putnam (2000) de rol van sociaal kapitaal wereldwijd onder de aandacht bracht, is sociaal kapitaal echter geen nieuw fenomeen in de samenleving. Onder meer Durkheim, Marx en Weber filosofeerden al uitgebreid over de sociale structuren en interacties in de samenleving en de waarde die dit kan opleveren voor de maatschappij.

### 3.1.3.2 Netwerken, vertrouwen, actie

Rohe (2004) heeft de essentie van hoe burgerparticipatie via de opbouw van sociaal kapitaal leidt tot het genereren van individuele en sociale voordelen vastgelegd in een model. Rohe (2004) acht in dit proces een aantal punten van belang; *social networks*, *interpersonal trust*, *effective collective action* moeten leiden tot *individual and social benefits*.

### 3.1.3.3 Social networks

De vorige paragrafen hebben duidelijk gemaakt hoe burgers hun netwerk benutten om *resources* te genereren die het gemakkelijker maken om tot burgerparticipatie te komen. Maar burgerparticipatie leidt ook tot het ontstaan van sociale netwerken. Door te participeren leren burgers anderen kennen. Rohe beschrijft het sociaal netwerk als de onderlinge interacties tussen de verschillende actoren in het systeem.

### 3.1.3.4 Interpersonal trust

Het bezitten van een netwerk is echter nog niet genoeg om *resources* te onttrekken. Er moet een bepaalde bereidheid zijn om deze bronnen te delen. Zo is er om tot sociaal kapitaal te komen wederzijds vertrouwen

tussen de actoren nodig. Vertrouwen is is sociaal kapitaal een kernbegrip. Dit zorgt ervoor dat burgers samenwerkingen durven aangaan met anderen dan enkel bekenden, zoals vrienden en familie (Fukuyama, 1995 in Putnam et al., 2004).

Innes (2004) stelt dat vertrouwen vanuit communicatieve actie kan ontstaan. Zij beschrijft dit proces als *Joint Learning*. Mensen praten met elkaar, wisselen kennis, informatie en argumenten uit en leren begrip op te brengen voor andermans standpunten: *“In this model, where interests engage in dialogue, undistorted by power differentials and information differences and where assumptions are challenged, a kind of truth of formed. Shared understandings develop, rectifications are broken down and interests work through their differences to produce more complete, meaningful, and robust knowledge than scientific method or sociallyconstructed negotiations in situations where controversies and multiple goals contradictions abound”*. Ook Woldolleck en Yaffee (2000) beschrijven dat onderlinge samenwerking leidt tot meer wederzijds begrip. Mathers et al. (2008) beschrijven dit als volgt: *“What we got was a state-of-the-art discussion. Although there were many competing issues, we all went through the same process and in the end, we understood each other”*.

Een stimulans om *resources* te delen is het aanwezige gevoel van *reciprociteit*. Dit beschrijft de bereidheid van partijen om *resources* ter beschikking te stellen en daarbij eigen belangen (deels) aan de kant te schuiven, zodat het collectief tot een beter resultaat komt. De essentie is dat de desbetreffende partij in de toekomst een wederkerige gunst kan verwachten (Kleinmans, 2005). Dit is een opvattingen waarbij op de lange termijn het collectief en de partijen individueel optimaal profiteren.

### 3.1.3.5 Effective collective action

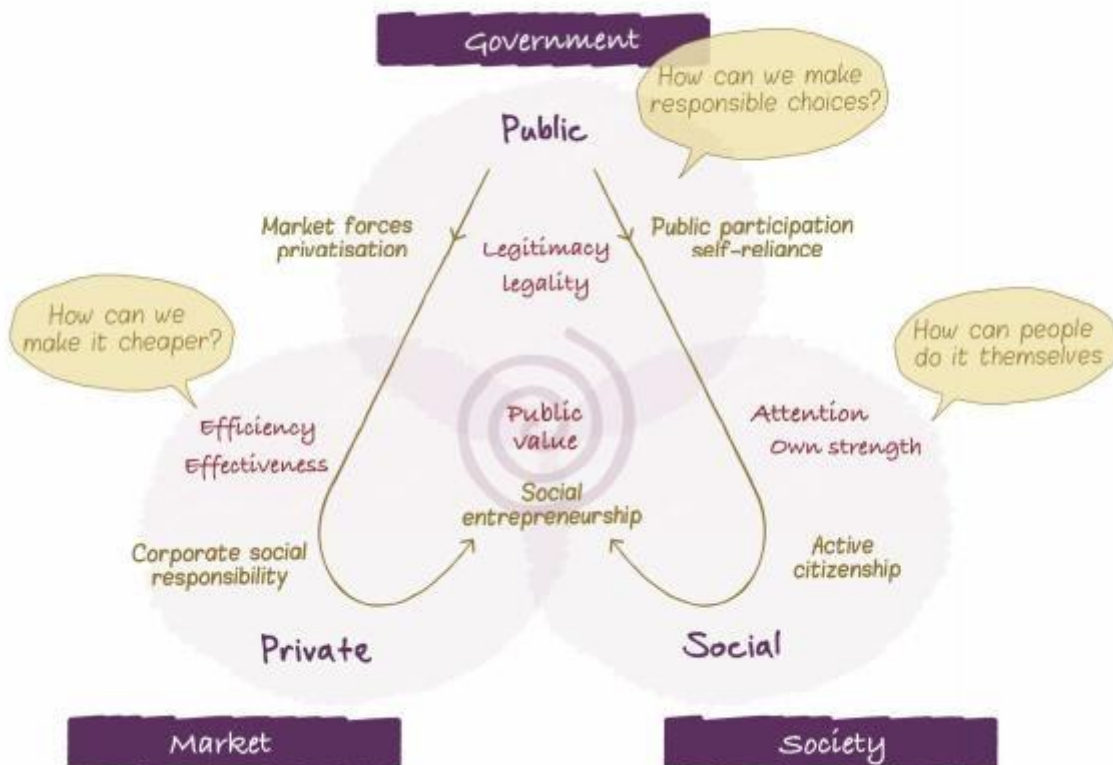
Burgers die de beschikking hebben over veel sociaal kapitaal zijn in staat om hun belangen efficiënter te vertegenwoordigen in de politieke arena. Deze partijen bezitten meer massa en zijn zo in staat om meer te realiseren (Woldolleck en Yaffee, 2000). Daarnaast bouwen partijen waardevolle vaardigheden op, zoals het vermogen om naar anderen te luisteren en het ontwikkelen van presentatievaardigheden. Het bezit van deze vaardigheden leidt tot verhoogd veerkracht om op veranderingen te reageren (Woldolleck en Yaffee, 2000). Partijen die beschikken over veel sociaal kapitaal mijden gemakkelijker het conflict en zijn beter in staat om onderling conflicten op te lossen (Mandarano, 2004).

Zo draagt sociaal kapitaal bij aan de vermogens van burgers om te participeren. Door de vaardigheden die zij opdoen, door de netwerken die zij opbouwen en de *resources* die zij delen. Deze netwerken worden door Innes (2004) omschreven als: *“the glue for collaboration over time”*. Zij verdwijnen niet ineens nadat een succesvolle samenwerking over is. Zodoende bevat de aanwezigheid van sociaal kapitaal een voedingsbodem voor het ontstaan van nieuwe *collectieve actie* in de toekomst.

## 3.2 De invloed van andere partijen

Er is een aantal benodigdheden benoemd om burgerparticipatie vorm te geven. Op wijkniveau dient er sprake te zijn van een *actieve middenklasse* en een netwerk van sociaal kapitaal. Burgers moeten prikkels voelen, over capaciteiten, informatie en vaardigheden beschikken en zich kunnen organiseren rondom het project. Hoewel de essentie van burgerparticipatie is dat burgers het zelfstandig gaan doen, rijst de vraag of (en op welke wijze) andere partijen kunnen (en moeten) helpen om het burgers gemakkelijker te maken hun initiatief succesvol op te zetten en de voordelen die deze *Derde Generatie Burgerparticipatie* biedt te exploiteren.

De Jong (2015) beschrijft hoe de markt bij kan dragen aan de totstandbrenging van nieuwe vormen van *collectieve actie* (figuur 5). In die visie bepaalt de overheid de kaders waarbinnen de initiatieven plaats moeten vinden en bewegen burgers zich binnen de gestelde kaders om zelfstandig initiatieven op de zetten. Hoewel dit klinkt als de Tweede Generatie Burgerparticipatie is het stellen van kaders iets wezenlijks anders dan het initiatief bij de overheid. Burgers bepalen binnen die kaders immers nog steeds zelfstandig de inhoud van het initiatief. De markt kan in het kader van *corporate social responsibility* (maatschappelijk verantwoord ondernemen) helpen om de efficiëntie van het initiatief te verhogen en bronnen beschikbaar te stellen. De meerwaarde ligt in het publiek belang, waarbij alle partijen profiteren.



Figuur 5: Het samenspel tussen markt, overheid en gemeenschap volgens de Jong (2015)

Een proces waarbij markt, overheid en burger via een dergelijke structuur samen komen tot *collectieve actie* komt voor. Zo investeren woningbouwcorporaties bijvoorbeeld in de staat van de wijk (sociaal en fysiek) om de leefbaarheid in de wijk hoog te houden. De waarde voor de corporatie is dan dat een hogere sociale en fysieke staat van de wijk leidt tot waardestijging van de woningvoorraad. Zoals besproken kan het investeren in burgerinitiatieven, door het beschikbaar stellen van *resources*, helpen om participatiestromen op gang te brengen en maatschappelijke voordelen te genereren. De publieke waarde die dat oplevert, is dan een meerwaarde voor alle partijen.

Het is dit beginsel waardoor Sampson et al. (2005) stellen dat de dichtheid van *non-profitorganisaties* in de wijk de hoeveelheid *collectieve actie* van burgers voorspelt. Ook McAdam (2003) en McCartney (1996) formuleren een dergelijk *institutioneel weefsel* als waardevolle broedvijver voor toekomstige zelf-governance. Bedrijven faciliteren bronnen die burgers kunnen gebruiken om initiatieven op te zetten. Dit biedt ook een voedingsbodemp voor zelf-governance om in te landen.

Hoewel marktpartijen een rol kunnen spelen in de totstandkoming van een burgerinitiatief, richt de polemiek tussen Rotmans, Tonkens en Duyvendak zich voornamelijk op de aard van burgerinitiatieven en het daaraan verwante samenspel tussen burger en overheid. Gezien de onderzoeksvraag: "*Uitgaande van de beweging die tot burgerinitiatieven leidt, en de aard die deze initiatieven kenmerkt, op welke wijze is het raadzaam dat de overheid een burgerinitiatief stuurt, faciliteert en/of loslaat?*" wordt ervoor gekozen om de invloed van de markt tot deze hoogte te benoemen, maar hier niet dieper op in te gaan.

### 3.2.1 Overheid

In tegenstelling tot eerdere generaties burgerparticipatie, wordt de derde generatie gestuurd door burgers die initiatieven tot stand brengen met een meerwaarde voor hun eigen gemeenschap. Deze burgers ontplooiën hun activiteiten vanuit een interne motivatie en drive om hun doel te verwezenlijken. Stond bij eerdere generaties het interveniëren van de burger in plannen van de overheid centraal, bij de Derde Generatie Burgerinitiatieven moet niet langer de logica van de overheid als vertrekpunt worden genomen, maar moet de logica van de burger centraal komen te staan (Kilic, 2008). Het ruimte laten voor en faciliteren van burgerinitiatieven vraagt van de gemeentelijke overheid om de initiatieven als uitgangspunt te nemen en daar in het beleid aansluiting bij te zoeken (Oude Vrielink en van de Wijdevan, 2008). De burger bepaalt de agenda

en de overheid beweegt zich om de initiatieven van burgers heen (Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij, 2012).

Die verandering van houding van de overheid is in lijn met de ontwikkelingen die zijn beschreven in hoofdstuk 2. Zoals de paradigmaverschuiving van de 1<sup>ste</sup> naar de 2<sup>de</sup> generatie burgerparticipatie vroeg om een andere overheid, vraagt de verschuiving van de 2<sup>de</sup> naar de 3<sup>de</sup> generatie dat ook. Een dergelijke koppeling van complexiteit en overheidshandelen werd globaal aangetoond door Kickert (tabel 2). Pröpper et al. (2006) koppelen verschillende bestuursstijlen die de overheid kan hanteren aan de participatieladder. De essentie van dit model is weergegeven in tabel 9. Volgens het model van Pröpper et al. (2006) zal de overheid bij burgerinitiatieven moeten kiezen voor een *faciliterende stijl*.

Vorm van participatie	Bestuursstijl
Initiatiefnemer	Faciliterende stijl
Samenwerkingspartner	Samenwerkende stijl
Medebeslisser	Delegerende stijl
Adviseur (beginfase)	Participatieve stijl
Adviseur (eindfase)	Consultatieve stijl
Toeschouwer / ontvanger informatie	Open autoritaire stijl
Geen rol	Gesloten autoritaire stijl



Tabel 9: Bestuursstijl bij verschillende participatievormen volgens Pröpper et al. (2006)

Denters et al. (2012) beschrijven dat dit faciliteren mogelijk is via drie lijnen. Allereerst kan de overheid een stimulerende rol aannemen. De overheid functioneert als *kartrekker* om nieuwe initiatieven tot stand te laten komen. Deze rol als katalysator van nieuwe initiatieven strookt met de modelmatige uiteenzetting van burgerparticipatie, waarin werd gesteld dat de overheid burgers moet uitnodigen om te participeren (*invitatie*), zoals onder meer beschreven in het *Civic Voluntarism Model* en het *CLEAR-model*. Een dergelijke invitatie kan op meerdere manieren aan burgers worden aangereikt. Bijvoorbeeld door bewonersavonden te organiseren of prijsvragen te organiseren.

De overheid kan daarnaast ook de rol van stimulator op zich nemen door te investeren in de *sociale infrastructuur* van de wijk. In gebieden waar sociale cohesie, of een actieve middenklasse met sociaaleconomische status, ontbreekt, moet de overheid een dergelijke assertieve en proactieve houding aannemen (Hazeu, 2004; Wet Raad Regeringsbeleid, 2005). Uitermark en Duyvendak (2007) beschrijven dit als *Assertief Sociaal Beleid*. Duyvendak et al. (2006) benoemen meerdere manieren hoe de overheid hierop in kan spelen, zoals actieve scholing in vaardigheden om competenties eigen te maken, het bieden van actieve ondersteuning bij het in de praktijk brengen van deze vaardigheden, het zoveel mogelijk wegnemen van bureaucratische ballast, een uitwisseling organiseren tussen het soort initiatieven van lager opgeleiden (*bridging*) en mensen persoonlijk en direct uitnodigen.

Ten tweede kan de overheid de houding aannemen van ondersteuner en facilitator. Deze rol als *Karduwer* komt in een later stadium van het proces. Dit kan helpen om capaciteiten, vaardigheden, informatie en bronnen te verlenen die burgers missen, waardoor het initiatief niet optimaal wordt geëxploiteerd. Ten derde benoemen Denters et al. (2012) de *cocreatie*, waarbij burgers en overheid gezamenlijk werken aan het ten uitvoer brengen van het initiatief. Een dergelijke *cocreatie* correspondeert met de visie van Tonkens en Duyvendak op burgerinitiatieven, met een significante rol voor de overheid in het proces. Samen met de overheid, maatschappelijke organisaties en marktpartijen gaan burgers op zoek naar de invulling van de leefomgeving, waarbij het afhankelijk is van de aard van het initiatief en de fase in het proces waar de macht daadwerkelijk ligt. Tonkens en Duyvendak spreken dan ook eerder over: *“een beweging van alle kanten”* en niet noodzakelijk van een beweging van onderop. Tonkens en de Wilde (2013) kiezen dan ook voor een intensieve rol voor de overheid, door informatie, ruimte en financiële bronnen aan de initiatiefnemers beschikbaar te stellen. Huygen et al. (2013) zien de overheid als klankbord voor burgers door informatie te verschaffen. Daarbij is de overheid een coördinerende partij door de verschillende rollen in het proces vast te leggen, zodat iedere betrokken partij zich kan specialiseren op datgene wat die partij goed kan. Daarmee refereren Huygen et al. (2013) naar de *Cognitive engagement theory* (beschikking over informatie) en het

*CLEAR-model* (beschikking over organiserend vermogen). Daarvoor zal de overheid wel moeten kunnen afdalen naar de leefwereld, veronderstellen Huygen et al. (2013). Dit proces beschrijven zij als *Descente*. Veel gemeenten hebben dit reeds opgepakt. Het Sociaal en Cultureel Rapport (2012) beschrijft dat de overheid veel taken heeft gedecentraliseerd om dichter bij de burger te staan.

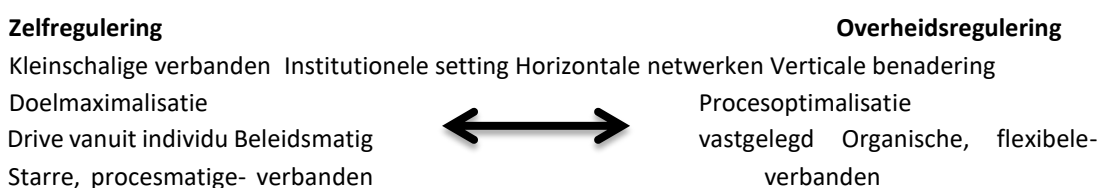
De door Denters et al. (2012) genoemde lijnen van overheidsinterventie zijn echter niet zonder controverse. Ten eerste is de overheid het niet gewend om te participeren in projecten van burgers en zijn burgers het niet gewend om het initiatief in handen te nemen. Er ontstaat een reflex dat het initiatief terugklapt naar de overheid, zo stelt Hoogenboom (2011): *“Enerzijds is er de reflex van particuliere initiatieven om financieel of anderzijds de steun van de overheid te zoeken bij het verwezenlijken van hun doelstellingen en anderzijds is er de reflex van de overheid om zich al in een vroeg stadium met particuliere initiatieven te bemoeien”*. Een dergelijk terugklapmechanisme is tegen de intenties van de *Derde Generatie Burgerinitiatieven* in.

Ten tweede is er de vraag hoeveel handelingsruimte de overheid moet bieden. Oude Vrielink en van de Wijdeven (2008) beschrijven de noodzaak van een overheid die durft los te laten: *“Krachtwijken ontstaan niet op het stadhuis of op het Binnenhof. De succesfactor is dat de bewoners het heft in handen kunnen nemen om van hun leven en buurt iets moois te maken ... Dit is een belangrijke randvoorwaarde voor actieve burgerparticipatie: burgers moeten de ruimte krijgen om zelf initiatieven te ontplooien”*.

Huygen et al. (2012) waarschuwen echter voor teveel autonomie voor burgers: *“Dit heeft een neiging tot naïviteit. Daarom is het van belang om vanaf het begin rekening te houden met mogelijke onwenselijke ontwikkeling. Het is niet gebaat bij grenzeloosheid”*.

En het derde punt is de structuur die de overheid hanteert om zich in betrekking tot het initiatief te organiseren. Figuur 6 zet de traditionele benadering van de systeemwereld af tegen de eerder onderscheiden kenmerken van zelfregulering. De wijze waarop de systeemwereld zich organiseert, sluit niet altijd even goed aan bij de bottom-up benadering van burgers (van der Steen en Scherpenisse, 2013). Volgens van Zuylen (2007) vraagt het bewegen rondom burgerinitiatieven dan ook om een zekere flexibele houding aan te nemen. Dat vergt een radicaal andere aanpak dan eerdere methodes van overheidssturing: *“een overheid gericht op verrassingen, uitgaande van een visie op hoofdlijnen en minder gericht op planning, beheersing en autonoom handelen.”* (Van Zuylen, 2007).

Het is in het verlengde van deze constatering waarin Rotmans (2015) de rol van de overheid plaatst, door te stellen dat burgerinitiatieven een beweging zijn van onderop, gekenmerkt door een heterogeen en chaotisch karakter, dat zich afzet tegen de vaak als traag omschreven systeemwereld. De rol van de overheid is volgens Rotmans (2015) om richting te geven aan deze heterogene en chaotische processen, aangezien burgerinitiatieven niet gebaat zijn bij grenzeloosheid.



*Figuur 6: De kenmerken van zelfregulerende bottom-up processen en overheidsgeruleerde top-down processen (eigen ontwerp)*

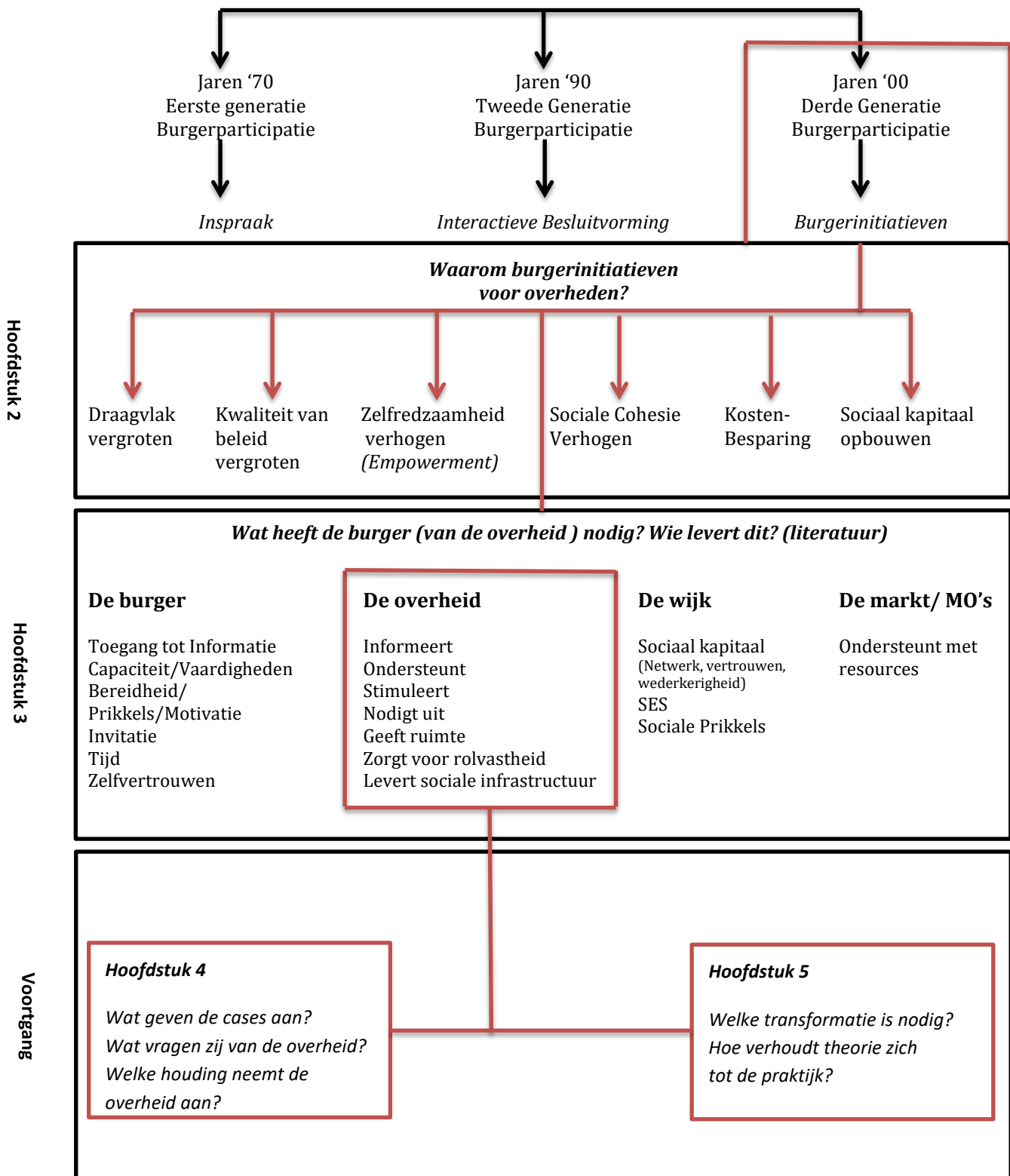
### 3.3 Terugkoppeling naar de polemiek.

De polemiek tussen Rotmans, Tonkens en Duyvendak komt in de besproken theorieën veelvuldig terug. Aan de ene kant biedt de overheid informatie, ondersteunt, stimuleert, nodigt uit, geeft ruimte, zorgt voor rolvastheid, investeert in sociale infrastructuur, is flexibel en kan zodoende een bijdrage leveren aan het ontstaan van burgerinitiatieven. Dit duidt op het actieve samenspel van actoren, door de Jong (2015) *collective action* genoemd. Dit is waar Tonkens en Duyvendak op aansturen. Maar tijdens de literatuurverkenning komen direct de beperkingen van een dergelijke ondersteuning aan het licht. De overheid heeft de neiging om het initiatief snel weer naar zich toe te trekken (Hoogenboom, 2011), terwijl het juist zo belangrijk is dat burgers de ruimte krijgen om initiatief naar eigen inzicht te ontplooien (Oude Vrielink en van de Wijdeven, 2012). Daarnaast blijkt

de structuur van de overheid maar moeizaam aansluiting te kunnen vinden met de kleinschalige, flexibele, verbanden waarin burgerinitiatieven ontstaan (van der Steen en Scherpenisse, 2013) (figuur 6). Het brengt de discussie op gang in hoeverre overheidsinterventie in de derde generatie burgerparticipatie raadzaam is. In het verlengde van Rotmans is aangetoond dat burgers al veel dingen zelf kunnen. Ze gaan zelf van onderop aan de slag in een organische, flexibele structuur, werken vanuit horizontale netwerken en maken gebruik van kleinschalige verbanden. Dit zijn allen componenten waar de overheid in haar traditionele functioneren geen weet van heeft. Kan de overheid vanuit haar functioneren dan nog een bron van hulp zijn, of wordt overheidsbemoediging en enige vorm van facilitering voornamelijk als belemmerend en frustrerend ervaren? Zijn we inmiddels op weg naar een 4<sup>de</sup> generatie burgerparticipatie waarbij er geen ruimte meer is voor de overheid en burgers het zelf doen, of is er in het proces nog een aanwijsbare rol voor de overheid te duiden? En zo, wat houdt deze rol dan in? Het analyseren van die rol in het proces van de overheid op basis van de aard en de beweging waarin burgerinitiatieven worden opgezet, staat in het verloop van dit rapport centraal. Welke bijdragen stellen de initiatiefnemers die de overheid voor hun project zou kunnen regelen? Op welke manier moet de overheid zich opstellen? En welke stappen moeten er worden gezet om dat daadwerkelijk te kunnen realiseren? Figuur 7 geeft een overzicht van de bevindingen tot nu toe en een profiel van de voortzetting.

### *Evolutie van burgerschap*





Figuur 7: Globaal overzicht van de bevindingen uit hoofdstuk 2 en 3 (eigen ontwerp)

## Hoofdstuk 4: Empirie Ervaringen van initiatiefnemers

Het empirisch deel gaat in op de ervaringen van burgers met burgerparticipatie. Tussen 12 cases worden verbanden gelegd om aan te geven in welke beweging burgerinitiatieven tot stand worden gebracht, wat de aard van de initiatieven zijn en hoe het samenspel tussen burger en overheid plaatsvindt. Op basis van hun ervaringen kunnen zij de sterkten en zwakten aantonen van de handelingswijze die de systeemwereld hanteert. De empirische bevindingen die in deze cases worden aangehaald kunnen worden gecodificeerd in beleidsprogramma's om de aanpassingen waar Plasterk in hoofdstuk 1 over sprak vorm te geven. Daarbij is gekozen voor semigestructureerde interviews met initiatiefnemers uit plaatsen in verschillende gemeenten in

Nederland. Bijlage 1 gaat dieper in op de gekozen methodologie. Bijlage 2 toont een overzicht van de besproken cases inclusief casenummer en een korte beschrijving van de achtergrond van de case.

## 4.1 Bottom-up

### 4.1.1 Beweging

De aflevering *Gaten in de Markt* van het programma *Tegenlicht* constateerde dat een burgerinitiatief een beweging is die voortkomt uit de behoefte van burgers om tegenwicht te bieden aan de *Ik-maatschappij*. Burgers wensen, door zich om een initiatief te organiseren, opnieuw met elkaar in contact te komen en de leefwereld weer in eigen hand te nemen.

De initiatiefnemer van case 3 stelt dat hij denkt dat zijn initiatief past in die grotere beweging: *“Mensen komen hier, doen dingen met elkaar. Wij brengen waar daadwerkelijk behoefte aan is in onze maatschappij, namelijk ontmoeting, contact en aandacht”*. Zijn *“Social Power House”* richt zich dan ook voornamelijk op het creëren van de plek, die zonder overheidsbemoeienis tot stand kwam: *“Mijn vriendin heeft altijd de droom gehad een plek te hebben waar alles kon gebeuren. Een openbare plek, waar anderen ook komen. We merkten dat deze plek vaak vrij stond, dus hebben we de gemeente gebeld of we hier wat konden doen. Zolang het binnen het bestemmingsplan past en de burens niet klagen vindt de gemeente het prima”*. De initiatiefnemer noemt zichzelf vooral *“sociaal ondernemer”*. *“De grenzen tussen initiatief, onderneming en bedrijf lijken te vervagen. Wij onderscheiden ons van een normaal bedrijf omdat we de mens centraal zetten. Ik ben voor duurzaamheid, sociale verbinding, samen dingen doen en samen delen. We hebben daarbij nooit een businessplan of verdienmodel gehad. Maar het ondernemen, zoeken naar manieren om onze plek te financieren, vind ik wel belangrijk.”*

De moestuin, opgezet als unieke samenwerking tussen wijkbewoners en zorginstellingen, (van case 4) wijst op de waarde van het sociale aspect. *“De gemeente wil heel graag dat we met zijn allen participeren, samen dingen doen in de buurt en de sociale cohesie versterken. Dit is bij uitstek zo’n project waarbij dat tot uitdrukking wordt gebracht, waarin mensen samen dingen doen in de buurt”*. De initiatiefnemers zien daar ook zelf de waarde van in: *“Voor ons is het vooral belangrijk dat de boel in beweging is. Dat mensen met nieuwe initiatieven komen, dat we met elkaar nadenken over hoe we dat kunnen realiseren. Mensen praten met elkaar, denken na, over hoe je samen kan leven. We zijn steeds meer naar elkaar aan het toegroeien, dragen zorg voor elkaar, controleren elkaar. Dat is mooi”*. Het initiatief kwam in eerste instantie van de hand van een projectleider, maar de huidige initiatiefnemers besloten daar niet mee verder te gaan *“De beperking van de projectleider was dat hij teveel dacht vanuit een fysieke resultaat. De projectleider werkte vanuit een bepaalde deskundigheid om de moestuin op te zetten. Het tuinieren an sich was voor ons mooi meegenomen, maar niet het belangrijkste. Het belangrijkste was: hoe heb je als buurt met elkaar contact? We hebben hier met 3 verschillende partijen te maken, de buurt en twee zorginstellingen, hoe doe je dat met elkaar? De projectleider kwam met deskundigheid vastgelegd in het teeltplan, wij zaten op een heel ander level en wilden vooral plezier hebben met elkaar. Als dat wat opbrengt, is dat mooi meegenomen”*.

Ook case 1, hij heeft een stuk grond op een pleintje geadopteerd, geeft aan dat de sociale component de belangrijkste drijfveer is geweest om in beweging te komen: *“Ik ben pas tevreden als iedereen ervan kan genieten. Mijn motivatie is niet het persoonlijk gewin, maar ik wil voor de mensen in de wijk deze wijk mooier maken. Het is niet mijn insteek om er rijk mee te worden. Ook wil ik een gevoel van saamhorigheid creëren”*.

In case 8 hebben burgers zich georganiseerd om het landgoed Valkenstijn weer in de oude glorie terug te brengen: *“Het was een verwaarloosd landgoed geworden. Sociaal onveilig ook, daar kwam haast geen publiek meer. Het is nu enorm opgeknapt, de historie is teruggebracht, het landhuis is qua fundament zichtbaar, er komt een verhaal bij”*. Toch is ook hier het fysieke doel niet per definitie leidend in het burgerinitiatief: *“Voor ons is het sociale doel minstens net zo belangrijk als het fysieke aspect. Ik vind het heel belangrijk dat we dit met een deel van de gemeenschap doen. We stimuleren ook het ontmoetingsmoment. Dat zeg ik niet om politiek handig te doen. Je bent met elkaar de gemeenschap. Mensen die hier meewerken vinden het leuk om daarmee bezig te zijn. Het helpt eenzaamheid tegen te gaan, werkloosheid tegen te gaan”*. Ook de initiatiefnemer van case 10, zijn project dient ten restauratie van het Wilhelminapark in Grou, ziet in het doel van het initiatief zowel een fysieke als een sociale component. De aanleiding was de voortredende verwildering van het park. Ondanks verzoeken van bewoners om het park op te knappen, heeft de gemeente de revitalisatie

nooit opgepakt. Dat heeft bewoners doen besluiten om het zelf te doen: *“Dit is fantastisch belangrijk vanuit cohesieaspect. Je hebt een doel dat je met zijn allen nastreeft. Alle mensen die hier wonen, kinderen hebben of kleinkinderen hebben gaan naar dat park. Dan begin je met zijn allen, je maakt plannen, dat verbindt enorm. Of dat nu een park is, of een jeux-de-boul baan die je met elkaar aanlegt, het verbindt. Dat aspect is zeker zo groot als het materiële aspect. Het leidt tot kracht, tot trots, dat leidt tot een gevoel dat we zelf iets kunnen”*.

Case 12 probeert via een moestuin een stukje bewustwording over te dragen aan de maatschappij: *“Het praktische doel is het gemeenschapsgevoel. Het gaat daarbij niet om de keiharde opbrengst, maar wel om het besef over te brengen dat je weer leert om je eigen eten te verbouwen”*. Ook Case 6 probeert via haar stadstuin een stuk bewustwording bij te brengen: *“Ik breng een stuk bewustwording bij. Ik hoop dat mensen dingen gaan zien die goed zijn en goed voelen. We creëren hier een sfeer waar mensen zich op hun gemak voelen, andere mensen gaan ontmoeten. En dat ze daar in kunnen stappen als ze daar behoefte aan hebben”*.

Ook Case 5 geeft aan dat de beweging zich organiseert rondom een wijktuin als fysiek object, maar dat de sociale component een belangrijke rol speelt in het initiatief: *“Het is ooit begonnen toen er ondergrondse containers geplaatst werden in de wijk en het gras werd gerooid. Daardoor ontstond er een saai en dodelijk stukje in de wijk.”*. Daaruit kwam de sociale component voort: *“Ik merk de effecten heel erg. Met de mensen die nu al betrokken zijn, die actief meewerken, is een prachtige harmonieuze samenwerking ontstaan. Het hele project druipt van de harmonie. Dat is erg bijzonder. Ik hoor van veel mensen dat ze blij zijn met het project, ook mensen die er niet direct bij betrokken zijn. Dat geeft voldoening. Sommige mensen zeggen dat ze er gelukkig van worden. Ik merk dat ook aan de mensen die meewerken. Die bloeien op omdat ze iets doen wat ze leuk vinden om te doen en dat ook goed kunnen. Dit is iets waar je je hart, je ziel, je talent in kwijt kunt”*. Case 5 ziet de waarde in van haar initiatief als ontmoetingsplek: *“Ik wil graag iets voor de buurt betekenen. Ik spiegel mijn project aan de mensen in de wijk. Hoe mijn plek bij kan dragen als ontmoetingsplek op een heel laagdrempelige manier. Hoe die plek op een andere manier een meerwaarde kan zijn”*.

Op eenzelfde wijze bevestigen vrijwel alle initiatieven het belang van de sociale component in een burgerinitiatief. Die blijkt voor veel initiatiefnemers minstens even belangrijk te zijn dan de daadwerkelijke fysieke component. Doelmaximalisatie slaat niet altijd op het bereiken van een fysiek doel, maar zeker ook op het ontwikkelen van de sociale component. Burgerinitiatieven ontstaan als ontmoetingsplek, verbindingsplek, een plek waar mensen op laagdrempelige wijze aandacht en contact kunnen krijgen. Burgers organiseren zich rondom het fysiek object, maar burgerinitiatieven, zo geven de initiatiefnemers aan, verhogen vooral ook de cohesie, bestrijden processen als individualisering, anonimisering en eenzaamheid. Zo ontstaat op laagdrempelige wijze een samenleving waarin mensen elkaar vinden, kunnen aansluiten, kunnen bijdragen. Die gemeenschapszin is de essentie van de beweging.

Het aanstippen van de sociale component wil echter niet zeggen dat het fysieke doel zelf niet belangrijk is. Sommige initiatieven hebben in hun beweging wel degelijk een concreet, fysiek, doel wat de initiatiefnemers willen realiseren. Zo bouwt case 11 aan de totstandkoming van een *“Playground”* voor en door de jeugd en case 2 aan de totstandkoming van een voorzieningengebouw aan een recreatieplas. Maar ook in deze cases staat die gemeenschapszin centraal: *“Ik geloof erin dat de gemeenschap ontzettend veel voordeel kan halen als ik een voorzieningengebouw realiseer. Als ontmoetingsplek, als activiteitencentrum in de zomer voor en door burgers. Dat de realisatie van dat gebouw de totstandkoming van activiteiten voor de samenleving veel gemakkelijker maakt”*. Door een concreet, fysiek, doel te realiseren, vullen die initiatiefnemers (sociale en fysieke) gaten op in hun gemeenschap, die zij belangrijk vinden om te dichten, maar die door de overheid en de markt niet gedicht worden.

Burgerinitiatieven ontstaan uit een beweging die het best valt te beschrijven als de gemeenschapszin. Hoewel men zich vaak organiseert rondom doelen die een fysieke impact hebben op de ruimte, speelt vooral ook de sociale component om te verbinden, te ontmoeten, aandacht te vragen en bewustzijn bij te brengen. Een burgerinitiatief is niet alleen door burgers opgezet, het is ook voor burgers opgezet en impliceert een beweging te zijn die middenin de gemeenschap staat. Case 11 (Playground) constateert een verschuiving te zien in het maatschappelijk veld: *“Ik kom uit 1941 en ben opgegroeid in een “wij-samenleving”. Mijn ouders waren altijd bezig met de gemeenschap, de wijk. Die deden vrijwilligerswerk, commissies, verenigingen. Dat is een tijdje weggeweest. Maar als ik nu kijk naar de ontwikkeling van de maatschappij, is het goed om te zien dat we weer richting een wij-samenleving gaan”*.

### 4.1.2 Drive

Niet alle burgers beginnen een burgerinitiatief. Volgens case 4 (moestuin) is er een zeker enthousiasme, motivatie en gedrevenheid nodig om iets tot stand te laten komen: *“Ik denk dat het enthousiasme wat je met elkaar hebt erg belangrijk is. Als je enthousiast bent en er echt voor wilt gaan, dan kun je een eind komen. Waren wij niet gemotiveerd en gedreven geweest om dit plan door te zetten, dan had er nu geen buurtmoestuin gestaan. Als initiatiefnemer moet je jezelf niet snel laten afschrikken. Je moet wel de drive hebben dat het echt iets gaat worden”*. Ook case 6 (stadstuin) benoemt deze gedrevenheid: *“Ik denk dat het begint met een innerlijke drive en gedrevenheid om dit vol te houden, want het is echt niet altijd leuk. Ik wist heel weinig van de processen die eromheen hangen. Maar ik had een iets van bewustmakend iets over me heen hangen dat ik dit wou doen”*. Case 2 (voorzieningencomplex) wijst op het belang van de competentie doorzettingsvermogen en het bezit van passie: *“Een burgerinitiatief is een proces dat niet gekoppeld is aan kennis of intelligentie, maar wel aan de competentie doorzettingsvermogen en passie. Hoe graag wil ik iets doen om mijn droom te realiseren? Als ik kijk naar onze jeugd, die graag een eigen hangplek wil hebben, maar dat maar niet van de grond krijgt. Waarom niet? Omdat ze onvoldoende investeren om massa achter zich te krijgen”*. En ook case 12 (moestuin) wijst op het belang van een drijfveer. *“Wat je nodig hebt is ten eerste een drijfveer. Het idealisme wordt op een gegeven moment omgezet naar realisme en dat kan soms een schok veroorzaken”*.

### 4.1.3 Aard van het initiatief

De initiatiefnemers geven hierboven aan dat er een bepaalde gezamenlijke zin en drive moet zijn om een burgerinitiatief in beweging te zetten. Maar hoe leidt die gezamenlijke zin en drive om een initiatief te ontplooiën tot de daadwerkelijke totstandbrenging van een burgerinitiatief? De initiatiefnemers noemen in eerste instantie drie belangrijke punten: het creëren van massa, het in bezit hebben van een aantal voortrekkers en een zekere mate van organische groei.

#### 4.1.3.1 Creëren van massa

Case 3 (social power house) beschrijft dat burgers die besluiten een burgerinitiatief te ontplooiën, niet moeten proberen om dat alleen te doen: *“Je hebt niet zoveel nodig om een burgerinitiatief op te zetten. Je moet het alleen niet alleen willen doen en je moet mensen bij je zoeken die je aanvullen”*. Ook case 2 (voorzieningencomplex) wijst op het belang van wat zij beschrijven als: *“het creëren van massa”*: *“Je moet het project met veel mensen willen doen. Je kunt het als initiatiefnemer niet allemaal zelf fixen. Dat betekent ook dat je als initiatiefnemer bereid moet zijn om dingen los te laten en verantwoordelijkheid bij andere mensen neer te leggen. Ik noem dat massa creëren. Dat als je het even niet meer kunt, je sommige taken en verantwoordelijkheden bij een ander neer kunnen leggen. Als die mensen er niet zijn, moet je jezelf gaan afvragen of je het initiatief wel echt voor de gemeenschap aan het organiseren bent, of dat je enkel jouw ideeën aan het realiseren bent”*. Case 8, werkend aan de renovatie van het landgoed Valkenstein, komt tot eenzelfde constatering: *“Ik vind het heel belangrijk dat als een initiatiefnemer een idee heeft en dat besluit uit te voeren, hij andere mensen erbij betrekt en verbanden aangaat. Ik vind het cruciaal voor het bereiken van een succesvol burgerinitiatief. Want als het niet breed gedragen wordt dan is het de vraag, wat is dan het draagvlak?”* Hij denkt vervolgens dat een project zonder aansluiting tot negatieve effecten kan leiden: *“Als je ergens alleen met een schep in de grond begint, en op gegeven moment word je ziek of wat dan ook, dan ligt die grond er, maar dan gebeurt er niets meer. Ik denk dat het beter is als je eerst aansluiting zoekt. Ik durf de stelling rustig aan te gaan dat die groep die geen aansluiting zoekt vaak ook een andere perceptie heeft van de overheid dan de groep die dat wel heeft gedaan. Zij hadden meer van de overheid verwacht dan dat ze gekregen hebben”*.

Case 10 (Wilhelminapark) gaat uitgebreid in op het betrekken van mensen uit de gemeenschap bij een burgerinitiatief: *“Voor ons geldt altijd het woord gemeenschap. Als je in je eentje iets doet, praat je niet over iets van de gemeenschap. Ja, je bent burger, maar als ik aan een burgerinitiatief een definitie moet geven dan zou ik heel sterk daarin willen zetten dat het iets is van de gemeenschap. Het is iets van meerdere mensen die bij de gemeenschap horen. En als er maar heel weinig zijn, dan blijft het of heel klein of gaat het dood”*. Case 10 legt het als volgt uit: *“Mensen die niet vaardig genoeg zijn om draagvlak te krijgen voor initiatieven zijn niet geschikt om een burgerinitiatief te beginnen. Er moet capaciteit aanwezig zijn die weet hoe dingen aan te boren, steun te verwerven. Daarbij geldt diezelfde mechaniek als in het verenigingsleven. Je moet mensen hebben die de vereniging leiden, trekken, aansluiten en voor draagvlak zorgen. Werken aan draagvlak is heel*

belangrijk. Het kan zijn dat je bepaalde essentiële kwaliteiten mist, maar juist dan moet je mensen zoeken die je om je heen kunt verzamelen”.

#### 4.1.3.2. Organische groei en voortrekkers

Die aansluiting wordt door de initiatiefnemers volop gezocht, zo blijkt uit de cases. Daarbij wordt vaak gekeken naar datgene wat een bepaald persoon goed kan en leuk vindt, stelt case 5 (wijktuin): *“Bij ons project kwamen de afzonderlijke gedachten van 3 burens samen. Als we daar alledrie enthousiast over zijn, kunnen we daarmee beginnen. We zijn gelijk inhoudelijk gaan praten en ideeën gaan vormen. Zelf ben ik fysiek redelijk beperkt. Ik heb dan ook voornamelijk het contact met de gemeente onderhouden. Ik kan in praktische zin niet veel bijdragen aan de tuin, maar dingen opstarten en regelen ben ik juist heel goed in. Terwijl mijn buurvrouw de opleiding tuinarchitectuur heeft gedaan, zij kon daar helemaal haar passie van ontwerpen in kwijt”. Case 6 (stadstuin) spreekt woorden van dezelfde orde: *“We proberen vanuit verschillende disciplines allemaal kwaliteiten en vaardigheden te vergaren, maar mensen moeten vooral meedoen omdat ze het leuk vinden. We krijgen van de overheid mensen die dit kunnen gebruiken als participatie, omdat ze psychiatrische problemen hebben, werkloos zijn etc. Dan kijken we wat ze kunnen doen en zoeken we een plek voor ze in onze organisatie. Daarbij doet iedereen wat hij zelf kan. Hun inbreng is volledig vrijblijvend”*. Ook in de eigen organisatie zijn de taken verdeeld naar wat mensen leuk vinden om te doen: *“Voor mij is het onderhouden van contact met de gemeente echt behelpen. Maar een ander hier vindt dat juist leuk om te doen. Zij is daar ook goed in”*. Ook case 4 spreekt van het verzamelen van kwaliteiten in de organisatie: *“Hoewel het allemaal niet zo in hokjes is verdeeld, hebben we wel een aantal kwaliteiten om ons heen verzameld. Met partij A zijn afspraken gemaakt waardoor er in ieder geval mensen concreet helpen in de tuin. Partij B is altijd beschikbaar als er technische zaken zijn. We gebruiken de moderne communicatie van de groepsapp om onderling te communiceren. Daaruit wordt bovendien steeds duidelijker wat de kwaliteiten zijn van mensen”*.*

Ook bij andere burgerinitiatieven zijn de taken tussen verschillende mensen verdeeld. Case 1 (adoptie van een groenstrook op het plein) stelt het als volgt: *“Onderling hebben we de taken verdeeld. Eén iemand doet voornamelijk het papierwerk, de administratieve kant. Met een ander ben ik verantwoordelijk voor de uitvoer. Met zijn allen overleggen we en kijken we hoe we verder willen. Een burgerinitiatief is een kwestie van goed communiceren. Als je het onderling niet eens bent, zal je tot compromissen moeten komen”*. Ook case 11 (aanleg van de playground) wijst op de waarde van communicatie: *“Het is heel belangrijk dat je een initiatief goed met elkaar vangt. Sommige voorzitters willen hun stempel drukken, maar zo werkt het niet meer. Je moet luisteren en elkaar laten uitspreken, een beslissing maken waardoor iedereen tevreden is. Een voorzitter die dat kan heeft een hele belangrijke voortrekkersrol in de gemeenschap om burgerinitiatieven tot stand te laten komen”*.

In vergelijking met een institutionele benadering, is de wijze van organisatie bij burgerinitiatieven echter relatief organisch, geven de initiatiefnemers van case 5 (wijktuin) aan: *“Wij hebben een organische verdeling van werk. Mijn buurvrouw heeft een gezin, doet veel praktisch werk, maar heeft ook beperkte tijd. Maar met haar bezigheden deelt zij wel mee in het geluksgevoel wat wordt gecreëerd als we samen iets bereiken. Van het resultaat kan iedereen evenveel meegenieten. We houden rekening met datgene wat iedereen graag doet en wat die kan, ook in termen van tijd. Ook met mensen die niet teveel de druk willen voelen dat ze iets moeten. Wij hebben wel het geluk dat er een paar drijvende pijlers zijn in de organisatie die veel tijd hebben om veel te doen en heel kundig zijn in datgene wat ze uitvoeren. Dat maakt het gemakkelijk om daar de organisatie aan op te hangen. Die zijn er altijd bij als anderen komen helpen. Maar het gaat heel ongecompliceerd. We beperken onze vergadermomenten tot een minimum, we zijn vooral doeners. Daar halen we het meeste voldoening uit. Ik weet dat dit soort projecten ook heel makkelijk een zaak kunnen worden met veel vergaderen en met moeite mensen kunnen activeren om veel werk te doen, maar omdat we een paar mensen hebben die altijd op locatie veel werk kunnen verrichten, speelt dat bij ons niet”*. Case 4 (moestuin) spreekt woorden van eenzelfde strekking: *“Eigenlijk is de organisatie allemaal een beetje vanzelf gegaan. We hadden afgesproken dat één iemand contact zou onderhouden met de gemeente, dat was praktischer. Maar veel dingen liepen ook zoals ze liepen en het stond voorop dat het voor iedereen vooral heel plezierig moest zijn. Wij hadden alleen de drive om het project te realiseren. In het begin werden we gestuurd door de projectleider, die wou alles strak hebben. Hij had een projectplan gemaakt, een organisatie neergezet, maar die liep niet helemaal parallel met de onze. Wij hadden het idee dat het een proces best iets mag zijn dat kan groeien. Het hoeft niet in één keer klaar te zijn. Je moet vooral met elkaar in beweging zijn. Dan staat er weer iemand op knappen, stopt diegene ermee en ziet*

*het niet meer zitten. Maar dan gaan we weer rond de tafel en spreken we het uit. Daar gaat tijd over heen, maar we zien dat het proces groeit. Had je alles van tevoren dichtgetimmerd, dan denk ik dat je veel minder plezier erin had gehad. We werken intensief samen met het Jan Arendshuis, die bewoners zijn grillig. Soms willen ze wel, andere dagen niet. Dat mag best. De projectleider had daar moeite mee. Die wou vastleggen dat iedereen een vaste taak had, hij vond het te onzeker. Er komt nu echter steeds meer begrip voor die doelgroep. De buurt werkt met die mensen samen en samen komen we eruit wat wel en niet kan. Zo kweek je begrip voor elkaar en voor elkaars mogelijkheden en onmogelijkheden. Bij ons was niet het fysieke aspect belangrijk, maar vooral ook het sociale. Hoe heb je met elkaar in de buurt contact?”.*

De vrijblijvendheid van burgerinitiatieven vraagt echter wel om een aantal voortrekkers waar burgerinitiatieven op kunnen terugvallen, zo stelt ook case 4 (moestuin): *“Je hebt 1 of 2 mafkezen nodig waar je op terug kunt vallen. Mensen die zeggen: “ik ga er voor, wat er ook gebeurt”. Die trekken andere mensen mee die minder tijd en energie daaraan willen of kunnen besteden. Dat hoeft dan geen belemmering te zijn”.* Ook case 9 wijst op een kleine kerngroep: *“Er is altijd een hele kleine kern van mensen die het werk verrichten. Dat is de voorhoede en die trekken de kar. Dat zie je hier ook”.* En case 12 (moestuin) spreekt over: *“een uienmodel, dat zich uitbreidt qua betrokkenheid”:* *“Wij hebben op papier 35 a 40 leden, daarvan zijn er 20 actief, vergaderen er 10 en zitten er 5 in het bestuur”.*

In deze analyse van de interne organisatie van een burgerinitiatief komt de gemeenschapszin terug. Iedereen die het leuk vindt om mee te doen, moet de mogelijkheid krijgen om bij het initiatief aan te haken. Globaal beschouwd hanteren de meeste burgerinitiatieven het *“uienmodel”* wat case 12 (moestuin) beschreef. Er is een kleine kern van voortrekkers die met het initiatief bezig zijn, de drive en gemeenschapszin hebben, en het initiatief vooruit stuwten. Om dit zwaartepunt heen draaien vervolgens anderen, die voldoening halen uit het meedoen, maar niet de tijd, intentie of capaciteit hebben om meer verantwoordelijkheid te dragen.

#### **4.1.3.3. Externe aansluiting**

##### **Kwaliteiten benutten uit de gemeenschap**

Als het nodig is om hun doel te bereiken, zullen initiatiefnemers zich echter niet beperken tot het benutten van hun interne kracht, maar ook een beroep doen op anderen. Daarbij maken ze in eerste instantie gebruik van hun eigen netwerk, zo blijkt uit de cases. Zo stelt Case 3 (social power house) aansluiting te zoeken om handen te vinden. *“Wij hebben ons aangesloten bij het Free-café, daar zijn 80 tot 100 mensen aangesloten. We gooien er een nieuwsbrief uit als we mensen nodig hebben die ons willen helpen, Daarmee bereiken we veel mensen in onze gemeenschap. Omdat we een social power house zijn, heb ik contact met veel mensen uit de omgeving. Dat biedt zo zijn voordelen”.* Case 7, waarbij inwoners zelf zwerfafval hebben opgeruimd en de initiatiefnemers zich hebben verenigd in het wijkpanel, kijkt vooral ook naar het kwalitatieve aspect: *“Het mooiste is als je de kwaliteiten die je zelf mist uit je eigen wijk kan halen”.* In case 4 is dat het geval geweest: *“Als er vanuit de gemeenschap een goede vrijwilliger opstaat die zegt, “ik heb verstand van tuinieren en wil af en toe best graag helpen”, dan kan dat heel veel geld schelen. Dat geluk hebben wij als organisatie gehad toen bij ons de projectleider afhaakte. Er meldde zich een man die verstand had van tuinieren. Dat is min of meer de coördinator geworden van het praktisch werken in de tuin. Die werkt ook veel gemakkelijker daarin dan de projectleider, kijkt meer naar de groep dan naar het project. Die pakt dat op”.* Ook case 11 (playground) heeft die kwaliteiten in de gemeenschap gevonden: *“We halen veel kwaliteiten die organisaties kunnen bieden uit de gemeenschap. Mijn overbuurman werkt bij een grondwerfpartij. Hij helpt om de technische kant van de zaak te bekijken”.* Case 8 spreekt daarbij van *“korte lijntjes”:* *“Ik moest laatst op zoek naar een ontwerper voor het informatieblad van Valkenstijn. Ik wist dat er een professioneel ontwerpen in de buurt woont en ik heb hem gebeld. Hij wou dat graag doen. Dat zijn de korte lijntjes die wijkbewoners wel kunnen aanboren en professionals niet”.* En ook case 10 ziet de waarde in van het betrekken van de gemeenschap: *“Uit de gemeenschap krijgen we ook geld, zij het in natura. Met vrijwilligers kunnen we heel veel doen. In het hele project wordt voor 10,000 euro aan zelfredzaamheid geïnvesteerd”.* Ook case 11 (playground) benoemt de waarde van zelfwerkzaamheid in het project: *“Er moet ook vanuit de gemeenschap geld worden gegenereerd. Daarnaast zal er een stuk zelfwerkzaamheid moeten gebeuren. Ik geloof dat er 3000 uren geleverd moeten worden om dat voor elkaar te krijgen”.* Burgerinitiatieven verbinden zich aan de gemeenschap om kwaliteiten aan hun initiatief toe te voegen die zij zelf missen. En ze zoeken in hun eigen gemeenschap naar *“handen”* om te helpen.

## Samenwerking tussen burgerinitiatieven

In het verlengde daarvan werken initiatiefnemers samen met andere burgerinitiatieven en verwante activiteiten. Case 1: *“Hierachter is ook een moestuin. Met hun heb ik regelmatig contact. Ik hoorde dat ze bezig waren met een soortgelijk project als de mijne en ben daar wezen kijken. Via dergelijke contacten wordt ik een betere tuinier. We wisselen onderling ervaringen mee en soms help ik een handje mee. Af en toe wisselen we wat gereedschap uit, zo helpen wij elkaar”*. Case 3 (social power house) is ook bezig met het *“van elkaar kunnen leren”*: *“Ik ben zelf veel bezig met bottom-up activiteiten. Daar is ook al een heel netwerk in opgezet, waarin mijzelf één van de voorlopers beschouw. Ik probeer dat netwerk te professionaliseren en aansluiting te vinden bij andere projecten van de stad. We hebben een nieuwsbrief, die heeft inmiddels al 1000 abonnees. De essentie is dat mensen samen praten en samen wegwijs worden. Het is heel belangrijk om te zorgen dat we van elkaar kunnen leren”*. Case 9 is actief in het LeRoy gebied. Dit is een groenstrook waarin burgers de mogelijkheid hebben om zelfstandig activiteiten in een natuurlijke omgeving te ontplooiën. Hij zoekt ook aansluiting bij andere groengroepen: *“Ik denk dat er wel 20 groengroepen actief zijn. Ik ben van plan dat weer op te pakken, te kijken hoe we die kunnen benaderen. Het is belangrijk om onderling contact te houden”*. Case 2, die bouwt aan de totstandkoming van een voorzieningengebouw aan de Ruskenveense plas, denkt dat een dergelijk contact vaak een heel vrijblijvend karakter heeft en dient om het eigen doel te bereiken: *“Burgerinitiatieven hebben wel een bepaalde tunnelvisie om hun doel te bereiken. Ze zijn al erg druk met allerlei instanties, lange doorlooptijden en vragen zich af wat een dergelijke contact toevoegt. Deels weet ik dat het zinvol is te leren van andermans fouten, maar het gevoel wat me vooral bekleeft is dat het veel tijd wordt. Ik denk dat je mensen niet moet verplichten om het contact met anderen op te zoeken. Creatie is niet iets wat van bovenaf opgedrongen wordt. En op het moment dat iemand iets wil dan zoekt hij die verbinding zelf wel”*. Dit wordt ook aangegeven door een aantal andere cases. Case 1 (adoptie van een moestuin op een plein) geeft aan de tijd niet vrij te willen maken om naar formeel opgezette netwerkbijeenkomsten te gaan: *“Je bent snel aangewezen op formele bijeenkomsten. Daar moet je specifiek tijd voor vrijmaken om daar heen te gaan en dat is een grote drempel om over heen te stappen”*. En ook case 12 (moestuin om bewustwording bij te brengen) stelt al genoeg tijd kwijt te zijn met de eigen organisatie om zich op een dergelijke formele wijze te verbinden. In die interpretatie is het zoeken van wederzijdse samenwerking tussen burgerinitiatieven een manier om samen wegwijs te worden, van elkaar te profiteren, en daardoor dichterbij het doel van het eigen burgerinitiatief te komen. Case 9 (LeRoy gebied) stelt: *“Soms is het gezamenlijk belang vooral ook het eigen belang”*. Er ontstaat op deze manier samenredzaamheid tussen de burgerinitiatieven om het doel te realiseren. Dat gebeurt het liefst op een hele vrijblijvende en informele manier.

## Woningbouwcorporaties

Daarnaast blijkt uit de cases dat initiatiefnemers kijken naar lokale maatschappelijke organisaties en in mindere mate naar lokale marktpartijen om hun initiatief te ondersteunen. Case 1 (moestuin) spreekt bijvoorbeeld over de woningbouwcorporatie als ondersteunende partij: *“We hebben aansluiting gezocht met de woningbouwcorporatie. Die heeft ons financiële ondersteuning verleend. Daar konden we bijvoorbeeld boomzaadjes van kopen”*. Ook in case 7 (wijkpanel & zwerfafvalproject) draagt de woningbouwvereniging bij met een geldbedrag: *“De woningbouwcorporatie zet zich in met een bedrag wat wij mogen uitgeven”*. Case 6 (stadstuin) zou ook graag een dergelijke aansluiting vinden bij de woningcorporatie, tot dusver echter tevergeefs: *“Deze woningbouwcorporatie staat niet bekend om zijn sociale gedrag, hoewel ik wel denk dat dit project waarde toevoegt aan de wijk. Ze zien best de positieve kanten in, maar er wordt door hun vooral gedacht in financiële waarde. Er wordt te weinig gedachte vanuit de belevingswaarde van bewoners, zij zijn zich daar nog niet van bewust. Ze weten niet waarom wij het leuk vinden om hier te wonen”*.

## Maatschappelijke organisaties

Ook maatschappelijke organisaties leveren hun bijdrage, zo blijkt uit de cases. Er blijken tussen de cases verschillende motieven te liggen voor het benaderen van deze organisaties. Case 7 (wijkpanel en zwerfafvalproject) maakt gebruik van de samenwerking met een lokale school voor werkruimte: *“Wij lenen onze werkruimte van de school. Ruimte is voor ons een probleem, maar dit hebben we mogen lenen. Als zij dit echter weer nodig hebben, dan moeten wij hier weg”*. Ook case 8 (renovatie landgoed Valkenstijn) benoemt de waarde in termen van ruimte: *“We werken samen met de dierenwilde, daar hebben we wat materiaal mogen neerzetten. Het is op het landgoed, maar zelf hadden we daar geen plek voor”*.

Case 3 (social power house) haalt een deel van zijn omzet uit de samenwerking met maatschappelijke organisaties: *“De buitenschoolse opvang betaalt ons om kinderen hier regelmatig te laten spelen”*. En ook case 11 (Playground) wijst op de financiële bijdrage die maatschappelijke organisaties kunnen leveren: *“Maatschappelijke organisaties werken draagvlak verhogend. We hebben een commissie die bestaat uit allerlei jeugdgroeperingen die gebruik willen maken van dit multifunctionele plan. Daarin zitten georganiseerde sportverenigingen, jeugdgroeperingen en onderwijsinstellingen. Zij moeten straks, door middel van het organiseren van acties, een financiële bijdrage gaan leveren”*.

Case 11 haalt daarbij ook direct het belang van draagvlak voor het plan aan: *“We hebben massa gezocht bij maatschappelijke organisaties. Die staan helemaal achter ons plan. De school kan bewegingsonderwijs buiten gaan geven. Dat is nu onbetaalbaar. De voedingsbodem is heel duidelijk aanwezig om het plan te realiseren”*.

Ook case 8 (Renovatie landgoed Valkenstijn) wijst op het belang van draagvlak: *“Ik zoek mensen op om het draagvlak te vergroten. Daardoor werken we onder meer samen met het CBK, dat is de kunstsector”*.

De moedin van case 5 werkt samen met de maatschappelijke organisatie *Travers Welzijn*, gespecialiseerd in sociaal opbouwwerk: *“Zij waren altijd bang dat dit een lage-sociale wijk zou worden. Dus ze zijn erg blij met dit soort initiatieven die de cohesie versterken. Zij hebben een heel proactieve houding. Ze kijken of het project zonder wanklanken verloopt, geven ons nuttige tips en denken met ons mee”*.

Case 9 (LeRoy gebied) spreekt van een wenselijke wisselwerking tussen maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven: *“We hebben overleg met Natuurmonumenten, scholen, het wijkcentrum, het Vensterhuis, alles wat sociaal is in de wijk. Het lijkt ons prachtig als kinderen in de natuur kunnen spelen. Samen hebben we gezorgd voor de totstandkoming van een klimtoren, een klimwand, een towerbrug, een vlotje en een pondje. Voor kinderen is dit een fantastisch gebied. Om te spelen, om te sporten, maar ook voor een stukje natuureducatie”*. Er is sprake van een intensieve samenwerking met educatieve instellingen: *“Met scholen zijn wij aan de slag om opruimacties te coördineren. Daaruit vloeien aanvragen voort van scholen buiten de wijk. Zodoende krijgen we soms 30 middelbare scholieren aan het werk. Zij doen hier hun stage. Dan laten wij ze paden open knippen, plaveien met grind, dat soort dingen. Je neemt ze niet vast op in je organisatie, maar je creëert wel een bepaalde interesse bij die mensen. Als ze later ouder zijn krijgen ze misschien daardoor die trigger tot activiteit. Zo kan je als initiatief helpen om burgers zichzelf in te laten schakelen”*.

Hoewel er vaak gekeken wordt naar hoe dergelijke maatschappelijke organisaties kunnen helpen om het doel van het burgerinitiatief te realiseren, is er sprake van een succesvol wederzijds belang voor zowel burgerinitiatieven als maatschappelijke organisaties. Vanwege het al eerder besproken sociale karakter van burgerinitiatieven, het vermogen om op een laagdrempelige manier actief te zijn in de maatschappij, de sociale cohesie in de wijk te verhogen en daarmee processen als eenzaamheid, anonimisering en individualisering tegen te gaan, kunnen burgerinitiatieven voor maatschappelijke organisaties hun waarde hebben in de maatschappij. Maar ook het bijbrengen van educatie voor jongeren is een genoemde rede. Burgerinitiatieven hebben dus, doordat hun beweging is ontstaan vanuit de gemeenschapszin, een bepaalde sociale waarde die het aantrekkelijk maakt voor maatschappelijke organisaties om daar aansluiting bij te zoeken. Case 11 (Playground) stelt het als volgt: *“Het lijkt me prachtig als het instituut van natuurparticipatie een rol zou kunnen spelen. Dat schoolkinderen er het hele jaar een route kunnen lopen waar ze geconfronteerd worden met natuureducatie. Er zit een bejaardentehuis naast, het lijkt me fantastisch als die mensen ook van het park gebruik kunnen maken, net als mensen met een beperking”*.

Niet alleen vanwege de fysieke oplevering van het park kan een burgerinitiatief als *ontmoetingsplek* een bijdrage leveren, maar initiatieven die op een dergelijke manier van onderop zijn ontstaan hebben volgens case

3 (social power house) een belangrijk voordeel ten opzichte van initiatieven die *top-down* worden geïmplementeerd: *“Wat de gemeente, maatschappelijke organisaties en bedrijven hebben is mankracht en geld, maar wat die organisaties missen is dat het nooit out-of-the-blue ontwikkelt. Er komt altijd een organisatie, een doelstelling, een programma. Voordat je het weet zit je in een systeem. En dan ondervang je enkel wat en wie er al in dat systeem leeft. Terwijl wij beginnen hier op 0, er komen mensen van allerlei slag. Die willen niet altijd in het systeem zitten, omdat ze dan direct gestempeld worden en met moeilijke doelstellingen te maken krijgen. Dit is veel laagdrempeliger en dat brengt een groot voordeel voor velen in de samenleving”*.



Case 8 (renovatie landgoed Valkenstijn) doet uitspraken van gelijke orde: *“Een formele uitnodiging kan niet hetzelfde werken als een initiatief van onderop. Een formele uitnodiging trekt mensen ook niet. De professional vindt niet die mensen die buurtbewoners wel weten te betrekken”*.

Maatschappelijke organisaties op hun beurt, zo blijkt uit afgelopen paragrafen, kunnen op verschillende manieren bijdragen om het doel van het burgerinitiatief te realiseren. Genoemde redenen zijn kortom het beschikbaar stellen van ruimte, het verhogen van draagvlak, het beschikbaar stellen van vrijwilligers (handen), het geven van advies en het werven van inkomsten.

## Bedrijven

Case 3 (social power house) ziet voor bedrijven een grote rol weggelegd in het toevoegen van massa aan een project: *“Ik zal graag een paar alternatieve projectontwikkelaars toevoegen aan het netwerk. Met name door financieel bij te dragen. Dan kun je een fonds maken. Daardoor kan de tijd die mensen in een initiatief steken worden vergoed. Het kan gebruikt worden om je initiatief te promoten en anderen te stimuleren om met initiatieven te komen”*. Ook case 4 (moestuin) geeft aan open te staan voor een samenwerking met marktpartijen: *“Ik zeg nergens nee tegen, maar het is belangrijk dat we een beslissing met elkaar nemen. Maar als dat ons wat kan opleveren, ben ik snel enthousiast. Wij zijn altijd op zoek naar financieringsfondsen”*. Ook in case 11 (playground) is het de bedoeling dat bedrijven straks financieel bij gaan springen: *“De vicevoorzitter van de business club schuift regelmatig aan bij onze vergaderingen. Hij heeft zelf kleine kinderen, staat ook midden in de gemeenschap, en begrijpt dus ook het belang. Het zijn mensen die ook willen dat de mate van leefbaarheid hier verhoogd wordt”*. In case 10 (renovatie Wilhelminapark Grou) dragen marktpartijen al bij aan de totstandkoming van het initiatief: *“We hebben veel fondsen van marktpartijen aangeschreven. Van de Rabobank, de Friesland Bank etc. Allemaal hebben zij geld toegezegd”*. Case 10 wenst in de uitbesteding van het project echter enkel met een bedrijf samen werken die begrijpt dat het initiatief midden in de wijk staat: *“Bedrijven mogen alleen participeren in ons project als zij kunnen aantonen dat zij gebruik maken van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Als zij in hun aanbesteding op een voor ons duidelijke manier inzichtelijk kunnen maken dat zij de maatschappij een plek geven in de uitvoering daarvan, vind ik dat prima. Dat is voor ons belangrijker dan een bedrijf dat het snel en efficiënt uit kan voeren”*.

### 4.1.4 Bottom-up karakter van burgerinitiatieven

Bovenstaande analyse van de beweging en de aard van burgerinitiatieven toont het *bottom-up karakter* aan van burgerinitiatieven. De beweging moet primair worden benaderd vanuit een zekere gemeenschapszin. De doelstellingen hebben vaak een sociaal karakter en worden ook door die gemeenschapszin beïnvloed. De daarbij aangesloten organische manier van organiseren, het zoeken naar verbanden, massa en draagvlak in het eigen, lokale, netwerk en de zekere laagdrempelige instapmogelijkheid voor iedereen die zich aan het initiatief wil verbinden duiden allemaal op een sociaal, lokaal, karakter. Zelfs als kwaliteit en kwantiteit niet in de eigen interne organisatie aanwezig zijn, wordt er gebruik gemaakt van kleinschalige verbanden en laagdrempelig contact binnen de gemeenschap. Burgerinitiatieven zijn een wezenlijk onderdeel van de wijk en op dit punt van de analyse valt Rotmans constatering dat burgerinitiatieven een beweging zijn van onderop enkel bevestigend te beantwoorden.

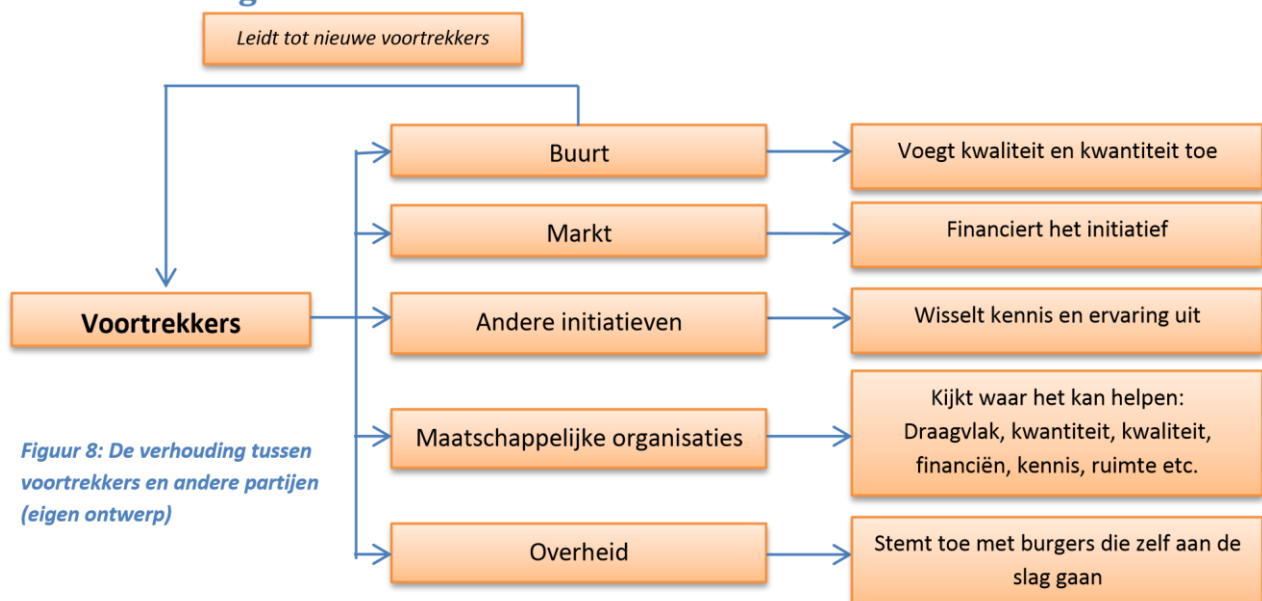
De initiatiefnemer van case 10 (renovatie Wilhelminapark Grou) geeft een voorbeeld aan van een burgerinitiatief dat zonder enige overheidsbemoedening is gerealiseerd: *“De brug die ik je liet zien hebben we wel zelf gebouwd. We hadden een projectgroep ingericht om die brug te tekenen, te ontwikkelen, met aannemers te praten. Wij wouden heel graag dat de overheid zou participeren in dat traject. Maar de gemeente had geen geld, geen capaciteit. Moesten wij uurloon gaan betalen om die mensen in onze vergadering plaats te laten nemen, dat deden we niet. Toen hebben we gezegd, we doen het zelf wel. We zijn zelf naar bedrijven gegaan en hebben gevraagd of ze iets wouden bijdragen. Die ondernemers wonen ook in deze gemeenschap, zijn ook gebonden aan deze plek. De betrokkenheid erbij zoeken is heel belangrijk. We hebben de brug die er lag overgenomen van de gemeente, zijn er twee weken lang mee bezig geweest, en hebben de nieuw overleverde brug vervolgens weer overdragen aan de gemeente”*.

Burgers hebben niet alleen het vermogen om initiatieven zelfstandig op te leveren, ze stimuleren ook anderen in de gemeenschap om tot burgerinitiatieven te komen. Case 6 (stadstuin) spreekt van een *“house aan nevenactiviteiten”*: *“Ik merk dat er een heleboel nieuwe initiatieven tot stand komen. Door een paar goede initiatieven, komt daar een house aan neveninitiatieven bij. Het gaat om mensen die om hun eigen redenen*

dingen neer willen zetten. Burgerinitiatieven trekken aan, mensen worden geïnspireerd en dat stimuleert om actief te worden. Het is echt een groeiende beweging”. Ook case 10 (renovatie Wilhelminapark Grou) constateert dat “geslaagde initiatieven leiden tot het ontstaan van nieuwe initiatieven”: “Als er een paar dingen lukken, dan zal dat ertoe leiden dat nieuwe initiatieven worden opgepakt. Er is een groep burgers ontstaan die actief is geworden, die concrete ideeën begint te krijgen en zich door ontwikkelt. Daar praten ze met mensen over en dat enthousiasmeert. Ik denk dat die opkomende beweging zeker samenhangt met het succes van andere geslaagde initiatieven in deze wijk. Burgerinitiatieven leiden daarnaast tot een sterk gevoel van eigenaarschap. Er wordt in de gemeenschap de vraag gesteld: van wie is nu eigenlijk de omgeving? Van de overheid of van ons?” Die omgeving is van jou en van mij. Natuurlijk is er een overheid nodig die zorgt dat er een aantal dingen gebeurt, maar wij kunnen ook best onze verantwoordelijkheid nemen”. Case 2 (bouw van een voorzieningencomplex) spreekt van een “spin-off van andere ideeën”. “Wat ik gezien heb is dat projecten die ver ontwikkeld zijn hebben geleid tot een spin-off van andere ideeën. Het inspireert mensen om met een idee dat ze hadden aan de slag te gaan. Zo creëer je een olievlekwerking”.

Een aantal initiatiefnemers geeft aan hoe vanuit die gemeenschap dergelijke burgerinitiatieven zich als “een olievlek verspreiden”. Case 12 (moestuyn) ziet een voorbeeld uit zijn eigen initiatief: “Twee jongens hebben zich inmiddels afgesplitst van de groep. Die hebben in het voorbereidende en eerste uitvoerende jaar meegedaan, maar zijn nu in een andere wijk, met die mensen in de wijk, een zelfoogsttuin begonnen. Dat vind ik heel mooi om te zien”. Case 9 heeft zijn activiteiten inmiddels ook uitgebreid naar een andere wijk: “In een andere wijk hebben we ook al iets opgezet. Daar hebben we “de Groene Long” en werken we intensief samen met wijkbewoners en gemeente. Daarnaast hebben we een film gemaakt over ons gebied. We kunnen de visie van LeRoy toepassen op veel meer gebieden in binnenland en buitenland. Ik probeer mijn contacten op de hoogte te brengen van hoe het hier reilt en zeilt. Het lijkt me fantastisch om een olievlek te creëren. Maar het staat en gaat uiteindelijk wel op de bewoners om het zelf op te pikken en de kar te trekken. Doen ze dat niet, dan komt het ook niet van de grond”. Ook case 5 hoopt anderen aan te zetten tot activiteit. “We zitten er aan te denken een tweede groenstrook te adopteren, maar daar wil ik zelf niet de adoptant van zijn. Ik wil anderen ondersteunen, door mijn ervaringen te delen, maar het is dan wel de bedoeling dat anderen actief gaan worden en zorgen voor genoeg vrijwilligers. Dan kunnen zij dat project zelf dragen. Als dat goed gaat kan er op die manier een soort slinger ontstaan. Ik ben ervan overtuigd dat dit aanstekelijk werkt voor anderen. Als je het over een droom hebt, dan hoop ik dat er een community ontstaat die dient als slinger door de tuinen van de wijk heen. Ik wil helpen om die mensen te activeren., de deur staat voor anderen altijd open als ze informatie willen hebben. Ik wil ook helpen door ervaringen uit te wisselen en enthousiasme uit te dragen”. Case 2 vat deze beweging als volgt samen: “Het netwerk is heel belangrijk. Het kunnen verbinden met die partijen die nodig zijn. Wat is er nu mooier dan ervaringen een succesverhaal te delen met mensen die op de drempel staan van een nieuw burgerinitiatief? Hoe hebben we het aangepakt? Hoe is het tot stand gekomen? Dat stimuleert ook mensen. Ze zeggen wel is dat zien trouwen, doet trouwen. Zo werkt het ook met burgerinitiatieven. Succesvolle dingen opzetten, maakt dat je inspireert voor anderen”.

## 4.2 Verbinding met de overheid



Figuur 8: De verhouding tussen voortrekkers en andere partijen (eigen ontwerp)

Tot zover valt de bewering van Rotmans dat burgerinitiatieven een bottom-up beweging zijn te omschrijven. Burgers komen zelf met ideeën, mobiliseren zelf partijen die bij kunnen dragen aan het initiatief en zorgen zelf voor draagvlak. Ze kijken vanuit een bepaalde betrokkenheid bij de gemeenschap naar hun omgeving, vullen gaten op in de wijk zelfstandig op die marktpartijen en overheden laten liggen, en voegen in fysieke en sociale zin waarde toe aan hun eigen omgeving. Ook stimuleren ze andere buurtbewoners om actief te worden, waardoor de groep actievelingen zich in de wijk ontwikkelt. Deze collectieve zelfredzaamheid is weergegeven in figuur 8.

Dat betekent volgens de initiatiefnemers echter niet dat er geen rol is in het proces voor de overheid. Net als dat burgers waardevolle aansluitingen noemen met marktpartijen, maatschappelijke organisaties, andere initiatieven en burgers zien zij in mindere of meerdere mate de overheid ook als samenwerkingspartner.

#### 4.2.1 Overheid als stimulator

Voordat het rapport ingaat op de wijze waarop de overheid een burgerinitiatief kan ondersteunen, wordt eerst de aandacht gevestigd op de waarde als *Kartrekker*. Tot dusver is gesteld dat burgerinitiatieven *bottom-up* ontstaan. Hoewel dat ook bij alle cases het geval is, betekent dat niet dat de overheid in het ontstaan van burgerinitiatieven geen invloed heeft gehad. 4 van de 12 cases die dit rapport behandelt, zijn vanuit een formele *setting* ontstaan (figuur 9). Door middel van het organiseren van wijktafels, inspraakavonden, netwerktafels en het opzetten en ondersteunen van wijkpanels.



*Figuur 9: Het ontstaan van de cases. Vijf cases zijn in hun beweging niet geprikkeld door de overheid. Vier cases zijn voortgekomen uit een setting die de overheid heeft opgezet (Wijktafels, netwerktafels, wijkpanels etc.). Drie van de cases zijn in beweging gekomen nadat de gemeente zelf geen plan met voldoende draagvlak van de grond kreeg.(eigen ontwerp)*

Case 1 (adoptie groenstrook op een plein) stelt dat een dergelijke uitnodiging van de overheid precies was wat hij nodig had om actief te worden: *“Ik stapte pas de drempel over om te participeren toen de overheid mij een uitnodiging stuurde mee te praten. Ze zetten de deur wagenwijd open voor burgers om iets te gaan doen. Dergelijke bijeenkomsten werken goed om mensen te motiveren en te verbinden aan formele instanties, ook als mensen die stap niet uit zichzelf zouden zetten. Ik vind die bijeenkomsten eigenlijk nog te grootschalig opgezet. Voor veel mensen is zo’n uitnodiging nog makkelijk te negeren”*. Case 2 (voorzieningencomplex) sluit zich aan bij het belang van dergelijke wijktafels: *“Als ik kijk naar ons project, dan is dat ontstaan uit een avond voor wijkbewoners, laagdrempelig opgezet en voor iedereen toegankelijk. Eigenlijk is daar de vraag gesteld: hoe kan onze wijk er in 2020 uitzien? Wat zou jij hier graag willen hebben? Daar zijn vervolgens de mooiste dingen uitgekomen. En daarna is gekeken wat die mensen nodig hadden om zoiets zelf te realiseren. Ik geloof echt in de kracht van wijktafels die we bij de start van cocreatie hebben gedaan. Die zijn essentieel geweest voor het opbouwen van het netwerk. De laagdrempelige instap is fantastisch, het helpt de kansen te ontplooiën die er zijn. Maar het is wel én, én. Het moet uiteindelijk wel door de burger opgepakt worden”*. Ook case 8 (renovatie Valkenstijn) ziet een taak weggelegd voor de overheid in het stimuleren van burgerinitiatieven: *“De overheid zal een prominente rol moeten spelen om ervoor te zorgen dat bewoners zich meer groeperen, dus dat er initiatieven ondernomen worden die anderen erbij betrekken. Ze laten het wel erg over aan die paar mensen die er nu al, als die dat niet kunnen dragen, komt het in de wijk niet van de grond”*.

Hoewel sommige initiatiefnemers wijzen op de waarde van wijktafels, is er ook een tegenstroom die een kritische houding aanneemt jegens het *top-down* stimuleren van burgers om met eigen initiatieven komen. Zo ziet case 4 (moestuin) weinig heil in initiatieven die ontstaan omdat burgers gemotiveerd zijn geraakt door een stimulant van de overheid: *“Het gaat over burgerinitiatieven, dus laat het initiatief vooral bij de burger blijven. Burgerinitiatieven beginnen van onderop. Je moet dat niet willen stimuleren. De burger heeft een eigen drive nodig. Ik denk niet dat een burgerinitiatief veel kans heeft als de overheid op allerlei manieren probeert te*

watteren en te stimuleren. Dat helpt niet. Mensen moeten zelf die drive en intrinsieke motivatie hebben omdat ze iets beter willen, ergens last van hebben of in beweging komen omdat ze iets moois neer willen zetten”.

Case 2 (voorzieningencomplex) stelt dat de overheid wel een aanzet kan geven door zich op de juiste manier te positioneren: “Je kan wachten totdat de burger naar jou toekomt, maar je kunt als overheid ook zelf de aanzet geven. Burgers die echt iets willen neerzetten omdat ze kansen zien in de maatschappij, vinden uiteindelijk wel hun weg. Maar sommige andere burgers moet je gewoon even op gang helpen. Door via wijktafels aan te geven dat de deur naar initiatieven open staat laat je zien dat je burgerinitiatieven belangrijk vindt”.

Case 3 (social power house) stelt dat ambtenaren wel de slechts mogelijke personen zijn om burgers te stimuleren: “Je hebt geen ambtenaar nodig om als katalysator te fungeren in het proces. Je hebt alleen maar mensen nodig, en die zijn er ook ontzettend veel. Sterker nog, de ambtenaar is wel de slechts mogelijke stimulator om dat te doen. We hebben hier elke woensdag en zondag Free-cafe, een initiatief van één student ene één ex-student. Studenten verzamelen voedsel in waarmee ze gratis maaltijden koken, ik ben daar, leg contact met die mensen en we mixen. Daaruit komen de mooiste dingen. Daar is geen ambtenaar aan de pas gekomen. Ik denk dat het dodelijk is als je ambtenaren, welzijnswerkers etc. tegen potentiële initiatiefnemers aan laat hikken. Als je als overheid iets wilt doen, stimuleer dan die initiatiefnemers die er al zijn, die zullen er voor zorgen dat de groep steeds groter wordt”.

Case 3 (social power house) ziet op dit moment de ambtenaar die probeert burgerinitiatieven te stimuleren vooral als een bedreiging van het initiatief: “Wat ik zie is dat burgerinitiatieven worden overgenomen als ze goed lopen, door corporaties, instellingen en zelfs door de overheid. Het resultaat is dat je nooit een olievlek op gang brengt. Daardoor hebben veel bewoners de handdoek al weer in de ring gegooid”. Case 5 (wijktuin) geeft een voorbeeld van een initiatief dat zijn kracht verloor doordat de overheid zijn programma overnam: “Ik ken de man van Duurzaam Zwolle. Die had zijn tentakels goed verbonden. Er was sprake van een goed lopend netwerk. Maar via de Groene Loper werd het project opnieuw opgezet. Wel op een formele wijze. Dat heeft er toe geleid dat enkele vergevorderde initiatieven inmiddels zijn afgehaakt”. De initiatiefnemer stelt dat het imago van de ambtenaar daarin niet bevorderlijk is: “Je wilt niet weten hoeveel wantrouwen er is jegens instanties, ambtenaren, de politiek. Nee we hebben ambtenaren daar niet voor nodig, we hebben alleen maar burgers nodig”. Case 9 (LeRoy gebied) ondersteunt deze visie op de overheid: “De overheid is een organisatie die op weinig sympathie kan rekenen doordat ze een verleden heeft met het nemen van beslissingen zonder anderen daarbij te betrekken. In de jaren 70 hebben we inspraak gekregen, maar je merkt dat de overheid daar weinig zin in heeft. Je merkt de lust om eigen plannen te implementeren”.

Een dergelijke visie straalt wederom het idee uit dat het vooral van onderop moet komen. Een top-down werkende overheid wordt in die filosofie vooral gezien als bedreiging en is in zijn formele karakter geen waardevolle partner om sturing te geven aan burgerinitiatieven. Volgens case 3 (social power house) zal de houding van de overheid, als het stimulerend gedrag wil vertonen, zich moeten realiseren dat burgerinitiatieven van onderop moeten komen: “De beste ambtenaren hebben het besef dat burgerinitiatieven van onderop komen en heel bewust afstand houden. Weten dat het niet draait om hun eigen ideeën, maar om die van de burger. Die ambtenaar kan mensen verbinden, geeft ruimte aan initiatieven en faciliteer pas als daar behoefte aan is. Daar hebben we niet nog meer mensen voor nodig”. Ook case 10 (renovatie Wilhelminapark) stelt dat er van de initiatiefnemer vooral een eigen gevoel van maakbaarheid wordt verwacht: “Een burgerinitiatief is niet voor niets een initiatief. Je neemt initiatief en daarmee loop je altijd even voor op datgene wat de status quo is. Daarmee trek je iets naar voren en kom je tot een versnelling van een proces. Een burgerinitiatief zou moeten beschikken over een eigen gevoel van maakbaarheid. Dat je zelf het idee hebt dat jij de inhoud van het proces bepaalt”.

Beide visies brengen waardevolle componenten naar voren. Enerzijds blijkt dat de overheid burgers best mag aanzetten tot activiteit. Zo stelt case 12 (moestuin) zijn ideaal pas naar werkelijkheid te hebben omgezet nadat hij een substantieel bedrag had gewonnen bij een prijsvraag door het Ministerie van Economische Zaken: “Dat heeft me een enorme steun in de rug gegeven om het initiatief op te zetten. We konden daarvan een professional inhuren die ons kennis bijbracht van tuinieren. Ik denk dat dat één van de redenen ook is waarom ons project geslaagd is. Een klein beetje geld kan dan heel erg helpen, De cursus die we van de professional hebben gekregen, hebben we vervolgens omgezet naar onze eigen cursus. Zo kunnen we als vereniging helpen die kennis te verspreiden. We merken dat dat heel goed aanslaat”. Case 4 (moestuin)verwoordt het als volgt:

*“Sommige mensen kunnen het heel goed zelf. Ik wil de kracht van burgers daar zeker niet in onderschatten. Maar ik denk wel dat ondersteuning van de overheid het proces vergemakkelijkt. Het is wat meer olie”.*

Anderzijds toont het aan dat het snel bedreigend wordt ervaren door initiatiefnemers als de overheid te dicht bij komt. Burgerinitiatieven vinden immers plaats in de *beweging en de aard* van de gemeenschap, en moeten vanuit die intrinsieke drive van de bevolking tot stand komen. Burgerinitiatieven zijn geen product van de overheid, maar van de burgers en hun gemeenschap. Het houden van een zekere afstand is dan ook gepast, geeft case 2 (voorzieningencomplex) aan: *“Je kan het proces best aanwakkeren en stimuleren, maar je moet het initiatief wel heel duidelijk bij de burger laten liggen. Daar ligt voor mij de grens”.*

#### 4.2.2 Overheid als partner

De vorige paragraaf heeft duidelijk gemaakt dat de overheid voorzichtig moet zijn in het oppakken van een rol als partner. Interventies van de overheid worden snel als bedreigend ervaren voor de autonomie van het initiatief. Dat in beschouwing genomen, zien de cases echter wel een rol weggelegd voor de overheid om hun initiatief te faciliteren. Uit de cases onderscheiden initiatiefnemers vijf punten waarop zij de overheid als partner wensen te betrekken bij de totstandkoming van een burgerinitiatief.

1. De overheid als *grondeigenaar*
2. De overheid als *subsidieverstrekker*
3. De overheid als *kennisdeler*
4. De overheid als *spin in het web*
5. De overheid als *waardeerder*

##### 4.2.2.1 De overheid als grondeigenaar

In het *model met minimale overheidsbemoedienis* (figuur 8) is een rol voor de overheid weggelegd omdat zij toestemming verleent voor de totstandkoming van het initiatief in de openbare ruimte. 10 van de 12 behandelde cases vinden plaats in de openbare ruimte, waarin de verantwoordelijkheid ligt bij de overheid. Case 8 stelt daarover: *“Het blijft gemeentegrond. Dus de gemeente draagt nog steeds verantwoordelijkheid over de ruimte. In theorie betekent dat als wij handelingen verrichten die niet goed uitpakken, de gemeente daar verantwoordelijk voor kan worden gesteld”.* Case 9 (LeRoy gebied) spreekt woorden van eenzelfde strekking: *“We hebben een convenant gesloten waarin staat dat we samenwerken, met de precieze juridische regels met betrekking tot het initiatief. We bevinden ons in het openbaar domein, dus uiteindelijk blijft de overheid altijd verantwoordelijk”.*

Veel van de initiatiefnemers geven eveneens aan een contract of convenant met de overheid te hebben gesloten. Case 5 heeft met de gemeente een contract gesloten voor de adoptie van een groenstrook: *“We hebben met de gemeente een contract gesloten. Aan die regels moeten we voldoen. Die regels zijn voor mij echter geen probleem”.* Case 11 geeft aan dat met het aanleggen van een *playcourd* hij terecht kwam *“in het hol van de leeuw”*: *“Overal waren regeltjes voor, dat is echt ongelooflijk”.* In dergelijke complexe zaken is dan ook een intensieve samenwerking gewenst: *“Wij deden het voorwerk, zij moesten het verder uitwerken”.* Ook case 1 heeft een contract getekend: *“De overheid wou de condities eerst goed contractueel vastleggen. Met die maatregel wil de gemeente vastleggen dat als er iets mis gaat, ze gewaarborgd zijn”.*

Een dergelijke situatie levert zowel voordelen als nadelen op, stelt case 8 (Valkenstijn): *“Waar de medewerking van de gemeente goed is, is het groenbeheer. Valt er bijvoorbeeld een boom om, dan verwijderen zij die. Zij hebben het materiaal en de manschappen daarvoor”.* Maar de verantwoordelijkheid die bij de overheid ligt leidt ook tot een aantal beperkingen: *“In ons ideaalbeeld staat een prachtige brug, maar daar is de overheid erg terughoudend mee, vanwege het veiligheidsaspect en het onderhoudsaspect”.* Ook case 9 (LeRoy) heeft door die interventie van de overheid geen invulling kunnen geven aan alle wensen: *“De overheid heeft ingegrepen in twee speelplekken die we in het park hadden aangelegd. Ik had een circuit bedacht om rond te komen zonder de grond te raken. Met touwen, palen, netten. Maar de overheid was bang voor claims. Als er onveilige situaties optreden, ben je als gemeente verplicht daar handelend in op te treden. Want als er iets gebeurt, is de overheid daarvoor verantwoordelijk. Daarmee hebben ze hun eigen belang veilig gesteld”.* Case 10 (Wilhelminapark) stelt dat de bijkomstige wet en regelgeving een lastig vraagstuk is: *“De wet en regelgeving*

*beperkt voor een groot deel onze vrijheid van handelen. Ik kan me soms voorstellen dat dit killing kan zijn voor een initiatief”.*

Case 3 (social power house) en case 1 (adoptie groen plein) beschikken over een overeenkomst voor onbepaalde tijd om van deze grond gebruik te kunnen maken. Voor beide gevallen betekent dat wel dat als de overheid ervoor kiest om een andere bestemming aan de grond toe te wijzen, het initiatief op die plaats ophoudt te bestaan. Case 1 geeft aan daar nooit over te hebben nagedacht: *“Als de gemeente besluit om de grond elders voor te gebruiken, dan hebben we daar niets over te zeggen. Ik zou dat wel erg jammer en teleurstellend vinden als dat zou gebeuren, maar een dergelijke situatie is niet aan de orde”.* Bij case 3 blijkt dit wel aan de orde te zijn: *“We hebben een afspraak met de gemeente dat het tijdelijk zou zijn. Als er hier gebouwd zou worden, zouden we weggaan. Dat vind ik een fair deal. Op gegeven moment kwam de gemeente met bouwplannen, maar ze zagen wel de waarde in van het initiatief. Ze vroegen ons initiatief te verplaatsen naar een andere plek. Het idee dat dit verplaatsbaar is, kan misschien in de beleidslogica, maar is erg lastig. Het kost veel moeite om dat volume mensen dat we nu weten te bereiken, elders weer voor elkaar te krijgen. Onze basis is de plek geweest, de mensen die hier omheen wonen en de mensen die hier komen”.* Ook case 7, het wijkpanel dat nu gevestigd is in een school, onderschrijft de noodzaak van het hebben van een vaste plek: *“Bewoners hebben hier het plan gehad een knutselclub te beginnen. Maar ruimte is een moeilijke zaak gebleken. De knutselclub is nu al zes keer verhuist. Mensen weten de knutselclub gewoon niet meer te vinden. Dan wordt het zo’n initiatief haast onmogelijk gemaakt”.*

Als een initiatief wordt opgezet, maar in de loop der tijd niet duurzaam blijkt en de initiatiefnemers afhaken, dan is dat een last voor de gemeente. Case 11 (playground) stelt dat de overheid het belang van het waarborgen van de continuïteit stevig accentueert: *“We kunnen niet zonder de overheid en de overheid kan niet zonder ons. Steeds in brieven word ik gewezen op het belang van de continuïteit, het beheer en het onderhoud. Dat is een heel belangrijke pijler in het opzetten van een burgerinitiatief”.* Case 10 (Wilhelminapark) beschouwt de overheid als de constante factor door de tijd heen: *“Op een gegeven moment haken wij af en neemt iemand anders het over. Iemand die heel andere ideeën kan hebben dan ik. Stel dat mensen wegvallen of er mist even voldoende draagvlak en massa voor het plan, dan zal de overheid ervoor moeten zorgen dat daar geen dood iets komt te liggen. Daarom is het zo belangrijk dat de gemeente vanuit het begin het accent legt op de houdbaarheid van een voorstel. Als er een onderhoudsplan wordt ingediend dat niet aan de houdbaarheidseisen voldoet, moet daar geen vergunning voor worden afgegeven”.* Een voorbeeld wordt gegeven door case 4 (moestuin): *“Ik denk dat als het project helemaal instort, de gemeente daar wel een taak in te vervullen heeft. Anders sneuvelt het initiatief. In het begin is de gemeente wel wat angstig geweest. Er zijn ervaringen dat een dergelijk initiatief mislukt is. De gemeente heeft in dat kader aangedrongen op goede inspraakavonden om te kijken hoe de buurt erin stond. Het resultaat was voor hun bevredigend en ik denk dat ze ook enthousiast zijn geraakt omdat ze ons met elkaar bezig zien”.* Ook case 2 (Ruskenveense plas) vindt het terecht dat er bij burgerinitiatieven uitvoerig wordt gekeken naar de toekomstbestendigheid van het plan: *“Wij hebben zelf de eerste stap gezet. Daarna heeft de overheid goed gekeken naar de toekomstbestendigheid van het plan. Dat vind ik terecht. Toen we daar eenmaal doorheen waren gekomen, heb ik alle steun, hulp en facilitering ervaren”.*

De overheid als grondeigenaar maakt het voor burgers echter niet altijd gemakkelijk. Hun vrijheid van handelen wordt beperkt door de wet en regelgeving, men wordt voortdurend gewezen op de continuïteit van het initiatief en als de gemeente een bestemming voor de plek ziet die in hun ogen meer waarde heeft, is dat een bedreiging voor het burgerinitiatief.

De suggestie om met de adoptie van grond de civielrechtelijke verantwoordelijkheid bij de burger te leggen, gaat volgens de initiatiefnemers te ver. Case 3 (social power house) stelt dat burgers zelfs nu zonder civielrechtelijke verantwoordelijkheid afhaken om actief te worden omdat het grondbeheer een te zware verantwoordelijkheid is: *“Wij voelen ons verantwoordelijk voor alles wat er op deze plek gebeurt. Dat verwacht de gemeente ook van ons. Veel mensen willen dat niet”.* En ook case 4 (moestuin) stelt dat de verantwoordelijkheid moet liggen waar die nu ligt: *“Als je moeilijke juridische verantwoordelijkheden bij burgers neer gaat leggen, dan trek je die burgers ook niet meer”.* En case 10 (Wilhelminapark) denkt: *“dat dit veel initiatieven alleen maar in de problemen brengt”.* Bovendien geven veel cases aan dat het vooral wenselijk is dat de overheid op een dergelijke wijze betrokken blijft. Case 10 geeft aan dat de overheid *“roekeloos*

gedrag" dient te voorkomen: "Een burgerinitiatief zonder overheid stuit op bepaalde zaken. De overheid heeft de taak om roekeloosheid in handelen te voorkomen, maar het moet niet tot een afremming van het proces leiden". Case 10 geeft aan dat daar een "grijs gebied" in zit: "Ik denk dan dat je samen de beste oplossing in bepaalde zaken moet zoeken die op die specifieke plek mogelijk is".

#### 4.2.2.2 Overheid als subsidieverstrekker

Veel van de cases maken gebruik van fondsen van de overheid om burgerinitiatieven op te zetten: "Het is prachtig dat de behoefte helemaal zelf vanuit de jeugd kwam. Het plan is eigenlijk van onderop opgekomen. Dat is een prachtig voorbeeld van burgerparticipatie. Maar ik denk dat het zwaar bevorderlijk is voor een burgerinitiatief als burgers de mogelijkheid hebben tot financiële bronnen." (case 11, playground). Ook case 8 (Valkenstein) spreekt van het belang van een overheid die ondersteunt: "Als de overheid niets meer financieel zou stimuleren, dan zouden een heleboel initiatieven doodbloeden, daar ben ik van overtuigd. Er zijn wat alternatieven, zoals het Oranjefonds, maar dat is maar een klein deel van de bevolking die die fondsen weet te bereiken en nog een kleiner deel die ook uiteindelijk het initiatief gewaardeerd gaat krijgen". Case 8 gaat daar verder op in: "Ik denk dat alle burgers ondersteuning van de gemeente nodig hebben, ongeacht inkomensniveau of opleidingsniveau. Het organiseren an sich kan voor een groot deel door bepaalde groepen in de bevolking goed worden opgezet, maar het financiële deel moet toch ergens vandaan komen. Als je een bloemenbed ergens wilt hebben, zal je toch bollen moeten kopen. Dat kan je uit eigen zak betalen, maar dat is voor veel mensen een stap te ver". Ook case 4 (moestuin) wijst op het belang van de overheid als financierende partij: "De gemeente heeft ons project wel levensvatbaar gemaakt. Laat de overheid vooral subsidies beschikbaar stellen voor initiatieven waar zij wat in zien". Ook cases 2 (voorzieningengebouw), 7 (wijkpanel & zwerfafval) en 9 (LeRoy) zijn van subsidiegeld betaald, terwijl ook cases 10 (Wilhelminpark) en 11 (playground) gebruik maken van het Mienskipfonds van de gemeente Leeuwarden. Ook case 6 stelt bij de opstart ook een subsidie te hebben gekregen, terwijl bij case 1 de bankjes zijn betaald door de overheid.

Voor burgerinitiatieven die claimen dat de aard in de gemeenschap ligt en het initiatief vooral bij de burger moet blijven liggen, draagt diezelfde overheid in veel van de gevallen vaak bij. Case 11 stelt dat de overheid daar ook baat bij heeft: "Het glimt, glanst en het is leuk als er dingen vanuit de gemeenschap komen. Daar heeft de gemeenschap alle belang bij en dat snapt Leeuwarden ook heel goed". Ook case 3 (social power house) geeft aan dat initiatiefnemers de beschikking zouden moeten hebben over financieel compensatie: "Op dit moment ontbreekt er vooral geld en tijd, terwijl burgers wel worden opgeroepen om van alles te doen. Dat kan niet. Ik vind dat als burgers worden opgeroepen om initiatief te tonen, ze ook een claim moeten kunnen leggen op het geld wat er voor dat thema beschikbaar is". Case 1 (adoptie groen plein), 5 (wijktuin) en 6 (stadstuin) wijzen op een versoepeling van het behoud van uitkering. Case 6: "Ik zie dat mijn tijd maatschappelijke waarde heeft. Het brengt beweging en reuring met zich mee. Ik wil dat dan ook graag doen met behoud van uitkering. Ik dien het openbaar belang, merk dat het afstraalt op de omgeving, maar ben er ook veel tijd mee kwijt. Zo kan je stimuleren dat er meer burgerinitiatieven ontstaan". Case 1 gaat hier verder op in: "Ik zie de maatschappij om me heen veranderen. Er zijn steeds minder banen. De mensen die werkloos zijn kunnen best een bijdrage leveren in dit soort projecten. De overheid pakt dit nog niet op en maakt teveel onderscheid tussen betaald en onbetaald werk. Ik denk dat dit ook waarde toevoegt". Ook case 3 ziet dat de sociale waarde van projecten vaak onderbelicht blijft: "Er komen hier veel mensen langs, waarvoor we alle tijd en aandacht hebben. Ik zal zeker een poging willen doen om die sociale waarde in euro's uit te drukken. Het lijkt alleen maar om geld te draaien, en dit is dan de leukigheid eromheen. De muur tussen de financiële en de sociale waarde moet worden doorbroken, om aan te tonen dat hier ook waarde in zit. Zo kunnen we het gesprek aangaan wat nu werkelijk belangrijk is in onze samenleving".

Van alle cases die besproken zijn, geven alleen cases 3 (social power house) en 12 (Wilhelminapark) niet aan afhankelijk te zijn van subsidies. Case 3 noemt zichzelf dan ook "sociaal ondernemer": "Wij willen niet van subsidie afhankelijk zijn en proberen toch waarde te creëren". Het voordeel van deze ondernemer was dat hij bereid was en de mogelijkheid had om een deel van zijn eigen vermogen in dit project te steken: "Toen wij dit project zes jaar geleden begonnen, verdiende ik heel veel geld. We hoefden geen nieuw huis of nieuwe auto, dus hebben we ervoor gekozen om dat hierin te investeren". Veel van de cases wijzen dan ook op de waarde van een overheid die de beschikking heeft over een bepaald fonds waar initiatiefnemers aanspraak op kunnen maken. Want uiteindelijk vallen of staan burgerinitiatieven toch bij de gratie van de overheid om die initiatieven te ondersteunen. Het geld en de middelen die de gemeenschap, de lokale bedrijvigheid en

maatschappelijke organisaties bijdragen aan het initiatief blijken vaak niet genoeg te zijn om een initiatief rond te krijgen.

#### 4.2.2.3 Overheid als kennisdeler

Bij de overheid is veel kennis aanwezig die burgers, en hun omgeving, zelf niet bezitten, zo blijkt uit analyse van de cases. Case 11 (Wilhelminapark) geeft aan dat dergelijke professionele ondersteuning cruciaal is: *“Je kunt participeren totdat je erbij neervalt, maar als dat niet wordt gesteund door een overheidsorgaan, dan mis je bepaalde professionele inzichten en kwaliteiten”*.

Case 1 (adoptie groen) geeft echter aan daarin geen hulp van de gemeente nodig te hebben: *“Ik ben er vooral vanuit mezelf mee bezig. Ervaring, kennis en expertise heb ik niet nodig. Ik kom er zelf wel uit. Ik vind die vrijheid fijn om te hebben”*. Het innemen van een dergelijk standpunt is volgens case 11 (playground) inderdaad mogelijk indien er sprake is van een *“behapbare situatie”*, zoals bij het bruggetje het geval was: *“De brug was van dermate kleine schaal dat we het zelf wel konden. Het was behapbaar, het was benoembaar. Je kunt dat kapitaliseren op een bepaalde vraag. Maar het moet vooral ook te overzien zijn”*.

Ook case 4 (moestuin) denkt dat in hoeverre de overheid daarin een rol kan spelen gekoppeld is aan de complexiteit: *“In hoeverre de overheid een rol kan spelen hangt ook samen met de complexiteit van het project. Bij ons ging het om een buurtmoestuin en hebben we veel gehad aan de kennis die we toegereikt kregen”*. Zo kwamen ze in contact met de landschapsarchitect: *“Die heeft ons erg geholpen met het opzetten van de tuin. Hij had er ook veel ervaring in. Hij heeft richting gegeven aan hoe je zoiets opzet, ook met betrekking tot het verwerven van subsidies”*. Ook verder in het proces beschouwen de initiatiefnemers de overheid nog altijd als klankbord: *“De gemeente kan ons heel veel bieden als klankbord. Wij leggen vragen bij hun neer, bijvoorbeeld over de aanleg van bijenkasten die we nu willen realiseren. Dat is welkom advies. De gemeente is dan een prima contact, een adviserend orgaan, maar wel op aangeven van ons”*. Ook case 11 (playground) geeft aan een intensieve samenwerking te onderhouden met de gemeente: *“We hebben heel wat vragen neergelegd bij de gemeente. Met betrekking tot kosten, of we pacht voor de grond moesten betalen. Daarin zijn allerlei constructies mogelijk. Ondertussen ben ik ook met de gemeente bezig om subsidies aan te vragen. De overheid zal ook niet alles aan burgers moeten overlaten. Zij moeten ook niet het werk laten doen, terwijl zij zelf de know-how hebben”*. Ook hij legt een verband tussen de behoefte aan professionele ondersteuning en de complexiteit van het project: *“Het aanleggen van een playground is een complexe aangelegenheid. Er zijn heel veel mensen die in zo’n plan een rol spelen. Wij kunnen zo’n initiatief ook niet allemaal zelf behappen, daar moet je wat adviseurs van de overheid op zetten. De participatie moet van beide kanten komen”*.

Perceptie van wat complex is, is echter ook gelieerd aan de kennis en de capaciteiten die het netwerk zelf weet aan te boren. Iets wat voor sommige initiatiefnemers als zeer complex wordt ervaren, blijkt voor andere initiatiefnemers relatief eenvoudig. Case 7 (wijkpanel) geeft hier een voorbeeld van: *“Dat wij het lastig vinden hangt ook af van onze structuur. Ik ben secretaris en voorzitter van het wijkpanel, maar ik hou niet van telefoontjes plegen en schrijven. Maar dat doe ik omdat we niemand anders hebben die dat wel kan. Die wel goed is in die gemeente aanvragen, die de gemeente soms lastig valt. Dat zit niet echt in ons, dat zit niet in onze wijk”*.

#### 4.2.2.4 Overheid als spin in het web

Al eerder is aangetoond dat initiatiefnemers op zoek gaan naar kwaliteiten en middelen buiten hun organisatie als blijkt dat zij die zelf niet in bezit hebben. Uit de cases blijkt dat initiatiefnemers in de overheid een waardevolle partner zien om ze van het bestaan op de hoogte te brengen, en eventueel in contact te brengen, met externe partijen die hun die kwaliteiten en middelen kunnen aanleveren. Case 10 (Wilhelminapark) onderschrijft dit: *“Ik denk dat door de denkcapaciteit de gemeente ons kan helpen om bronnen aan te boren. Ze kunnen ons wegwijs maken in de fondsen die er zijn en hoe we die kunnen benaderen Ik vind de denkwijze van de overheid heel belangrijk. Ik denk dat als zij betrokken zijn en meedenken, er heel veel mogelijk is”*. Ook case 2 ziet de overheid als het spin in het web. *“Ik denk dat als je het hebt over formalisering in het proces, het heel belangrijk is dat er iemand is die de spelers met elkaar verbindt. Ik denk dat daar een taak ligt voor de overheid. Dit kan de overheid doen door het eigen netwerk te delen met de initiatiefnemers. Zo stelt case 5 (wijktuin) dat de gemeente in staat is om *“wegen te bewandelen die wij niet kunnen”*. *“De gemeente bleek contacten te hebben in het kopen en vervoeren van grond. Het bleek via hun veel goedkoper te kunnen dan via ons. Zo kunnen wij voordeel hebben van de contacten die de gemeente heeft”*. Case 6 (stadstuin) wenst daar graag*



gebruik van te maken: *“De overheid heeft overal connecties, ook naar bedrijven toe”*. Het leggen van verbindingen kan echter ook van onderop.

Case 3 (social power house) denkt dat de overheid een belangrijke rol kan spelen door verbindingsplekken te ondersteunen, zodat mensen zelf van onderop verbanden aan kunnen gaan. Case 6 (stadstuin) geeft echter aan dat het ondersteunen van het opzetten van verbindingsplekken nog niet altijd even goed verloopt: *“Iemand die ik ken wou als vertegenwoordiger van alle initiatieven van onderop een kennispunt opzetten. Ik vond dat een goed plan, want kennis opnemen is voor mij heel belangrijk. Hij kreeg daar geen subsidie voor. Zo slecht worden dergelijke initiatieven nog ondersteund. In feite worden ze gewoon tegengewerkt”*.

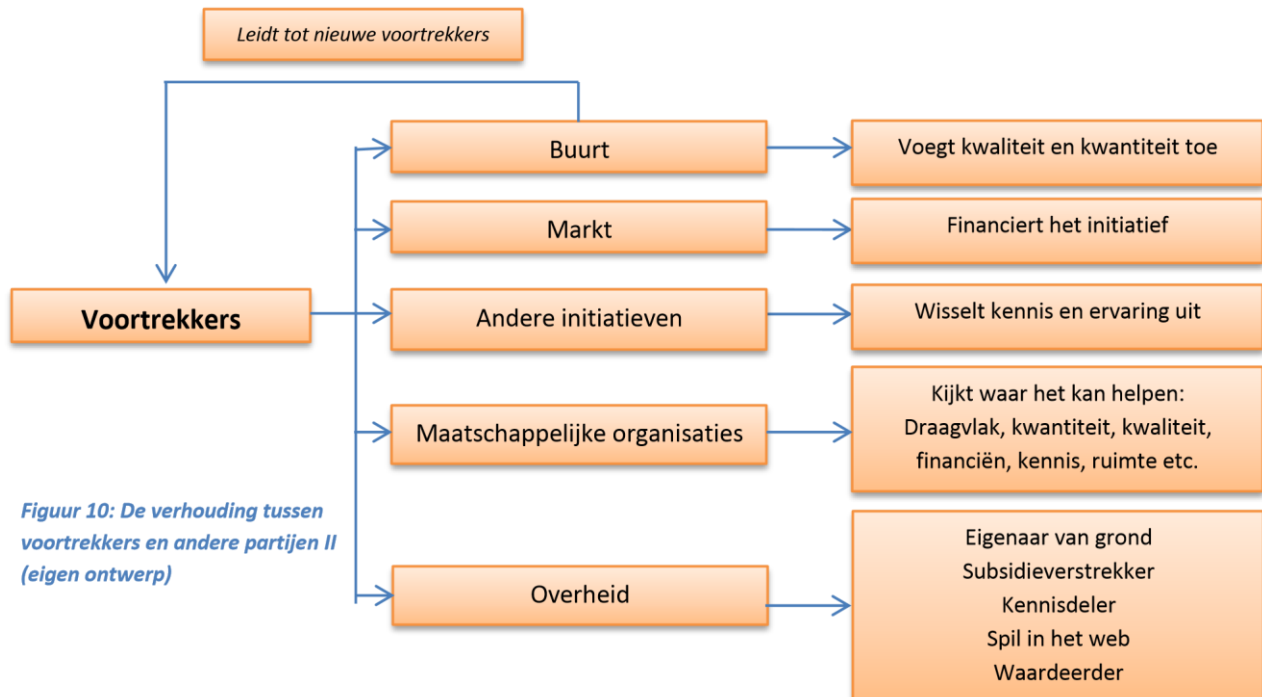
#### **4.2.2.5 Overheid als waardeerder**

In het CLEAR-model van Lowndes et al. (2006) wordt aangegeven dat waardering (*responded to*) een belangrijke prikkel kan zijn voor initiatiefnemers om hun drive te behouden. Een dergelijke waardering voegt moraal toe, zo geven de initiatiefnemers aan. Zo denkt case 10 (Wilhelminapark) dat gebrek aan waardering negatieve consequenties kan hebben: *“Een gebrek aan waardering van de overheid zal leiden tot een soort tegenwerken. We gaan dan wel onze eigen weg. Dan werk je niet meer samen aan een gemeenschappelijk doel”*. De initiatiefnemer van case 11 (playground) wenst graag serieus genomen te worden: *“Ik vind de overheid als ondersteunende partij heel erg belangrijk, omdat ik dan het gevoel heb dat ik serieus genomen wordt. Ik laat mij geen knollen voor citroenen verkopen”*. Ook case 4 (moestuin) wijst op de waarde van de overheid in een waarderende rol: *“In de waarderende zin kan de overheid een rol spelen. Als een burgerinitiatief goed verloopt, wat kan de overheid doen om die mensen daarvoor te bedanken? De waardering van de Kern met Pit die we ontvangen hebben, dat vond ik hartstikke leuk. Nu mogen we de rekening van de nieuwe visstijger naar de gemeente sturen. Geld is waardering. Maar waardering kan ook plaatsvinden zonder dat er geld bij aan de pas komt. Een ambtenaar die enthousiast meekijkt naar wat haalbaar is, wat mogelijk is. Je moet als initiatiefnemer het gevoel krijgen dat jij en jouw project serieus worden genomen. Die vorm van waardering en geld zijn allebei nodig”*. Ook de initiatiefnemers van case 7 (wijkpanel) wijzen op het belang van een ambtenaar die enthousiast meekijkt: *“Een ambtenaar die snel reageert, altijd antwoord geeft en onze doelen voor ogen heeft, ook als wij dat zelf even niet meer hebben, is voor ons heel erg belangrijk”*.

Ook case 5 (wijktuin) wijst op de waarde van waardering: *“Waardering is voor ons erg belangrijk. Ik heb het idee dat de gemeente nu erg enthousiast is over datgene wat we neerzetten. Die terugkoppeling is erg leuk om te krijgen. Teksten als: ‘Het ziet er hier geweldig uit’, ‘Wij zijn blij met jullie’ en ‘Jullie zijn het paradepaardje van de wijk’, zijn belangrijke opstokers van het project. Het versterkt het enthousiasme en stuwt een project voort”*.

Case 3 (social power house) stelt dat het tonen van waardering andere bewoners kan prikkelen om aan de slag te gaan: *“De overheid kan bijdragen door mensen die initiatieven opzetten op een voetstuk te plaatsen en te belonen met geld. Dat prikkelt andere burgers om ook aan de slag te gaan, het laat zien dat je als gemeente graag wilt dat burgers iets doen en het brengt ook de discussie omtrent actief burgerschap op gang”*.

Voor het innemen van een waarderende rol is het belangrijk dat de gemeente de waarde inziet van het initiatief, zo stelt case 4 (moestuin): *“Het levert ze niets concreets op, en kost ze in eerste instantie alleen geld, maar een ambtenaar die ook daadwerkelijk de waarde inziet is heel prettig. Die bevestigt en bekrachtigt de waarde van ons project”*. Case 10 (Wilhelminapark) wijst daarbij op het empathisch vermogen van de overheid: *“Ik denk dat het empathisch vermogen van de overheid erg belangrijk is. Dat zo’n gemeente smakt dat burgerinitiatieven ontstaan. En dat die ook bij voorbaat het idee hebben dat datgene wat ontstaan is het voordeel van de twijfel krijgt. Dat wil niet zeggen dat een burgerinitiatief in alle gevallen een goed idee is, maar het moet zeker niet bij voorbaat in de kiem worden gesmoord. Een gemeente moet ervan uitgaan dat een burgerinitiatief en ideeën die van onderop komen, vanuit goede bedoelingen zijn ontstaan en het waard zijn om daarmee te exploreren. Als die gedachte staat dan heb je een randvoorwaarde om tot volgende stappen te komen. Als ambtenaar moet je denken: “Je bent een vertegenwoordiger van de gemeenschap, interessant, ik denk met je mee”*.



*Figuur 10: De verhouding tussen voortrekkers en andere partijen II (eigen ontwerp)*

### 4.2.3 Positie van de overheid

De initiatiefnemers geven vijf punten aan waarop de overheid als facilitator kan bijdragen aan de totstandkoming van hun initiatief. De overheid stelt grond beschikbaar, verstrekt subsidie, deelt kennis, is het spin in het web en waardeert initiatieven. Om een dergelijke rol te vervullen, noemen de initiatiefnemers een aantal punten waar de overheid aan moet voldoen.

1. Open en transparant
2. Flexibel en snel
3. Empathisch en meedenkend
4. Betrokken en waardierend

#### 4.2.3.1 Open en transparant

De ambtenaar die zich open en transparant opstelt is de tegenhanger van de ambtenaar die de burger niet bij het proces betreft. Het houdt in dat de overheid goed bereikbaar is en transparant werkt. Als burgers besluiten een burgerinitiatief op te zetten, dienen zij gemakkelijk aansluiting te vinden bij de juiste ambtenaren. Case 2 ziet daarin een kans voor de wijktafels: *“Sommige burgers kun je op gang helpen door aan te geven dat de deur naar burgerinitiatieven open staat. De wijktafels zijn dan een goede gelegenheid om aan te geven dat je burgerinitiatieven belangrijk vindt”*. Case 4 (moestuin) wijst op het belang van een platform dat goed bereikbaar is: *“De overheid zal ervoor moeten zorgen dat het platform goed bereikbaar is voor burgers. Dat de overheid zo is ingericht dat als een burger iets wil betekenen voor de buurt, die gemakkelijk de goede ambtenaar weet te vinden. Dat de burger weet waar hij precies moet zijn. Het initiatief en de inhoud daarvan, daar zal de burger zelf achter moeten komen”*. De initiatiefneemster zag door een gebrek aan openheid haar eigen project bijna stranden: *“Het eerste contact met de gemeente verliep niet positief. De communicatie kwam niet tot stand tussen ons. Ik heb een paar keer aangedrongen dat ik de kaders en wet en regelgeving wou weten. Ik merkte dat ik behapt was met het feit dat ik geen onnodig werk wou doen. Ik wilde van meet af aan weten wat de kaders zijn waarbinnen we konden bewegen, want dan konden we efficiënt te werk gaan. De ambtenaar zei echter alleen: “Maak maar een plan”. Achteraf bleek dat ook zo simpel te zijn, maar als hij dat direct gezegd had, hadden we sneller aan de slag gekund. Het is dan prettig als de ambtenaar begrijpt dat die vraag die ik stel een echte vraag is. In het begin weet je als burger niet veel, dan moet je snel kunnen klankborden. Het is heel belangrijk dat burgers niet in een vacuüm belanden. Dat ze veel energie en enthousiasme hebben, maar dat die energie er niet uit kan. Anders ebt die energie ook zo weer weg”*. Case 7 stelt dat burgers best vaak iets willen doen, maar niet de ingangen weten te vinden: *“Veel bewoners willen best dingen doen, een eigen naaclub beginnen of een kookclub opstarten. Maar ze weten vaak niet de goede ingangen te vinden om dat voor elkaar te krijgen”*.

Daarnaast wijst case 4 op het belang van transparantie: *“Transparantie is ook binnen de overheid zelf heel belangrijk. Het mag best dat een ambtenaar het zelf soms ook niet allemaal weet, maar in dat geval is het belangrijk dat hij jou wel snel doorverbindt naar de juiste persoon binnen de organisatie”*. Ook case 7 toont waardering voor de ambtenaar die transparant werkt: *“De ambtenaar die transparant werkt, en wie zijn acties ook openbaar zijn, die is geweldig”*. Ook case 11 (Playground) wijst op het belang van een zekere transparantie binnen de organisatie: *“Eenmaal werden we het bos ingestuurd. Bij de ene afdeling zeiden ze dat we bij de andere afdeling moesten zijn en omgekeerd. Daar hou ik niet van. Ik wil niet achter mijn staart aanlopen”*.

#### 4.2.3.2 Flexibel en snel

De ambtenaar die flexibel en snel is, staat tegenover de ambtenaar die denkt in bureaucratische en hiërarchische structuren. Deze ambtenaar weet dat burgerinitiatieven zijn ontstaan in het alledaagse en daardoor niet gebaat zijn met langdurige bureaucratische structuren, maar juist bij korte, informele, lijntjes. Case 4 (moestuyn): *“The best practice van de ambtenaar om te volgen is om laagdrempelig bezig te zijn, maar ook een helicopterview op te houden. Die ambtenaar heeft een bestuurlijk niveau van insteek in het proces terwijl ze tegelijkertijd feeling houdt met de praktijk”*.

Case 5 (wijktuin): *“als wij via formele circuits moeten wachten op formeel contact, dan ebt er veel energie weg. Er is een natuurlijke drive, die moet voortgang kunnen vinden. De systeemwereld sluit daar helaas nog niet altijd goed bij aan”*. Case 5 geeft een voorbeeld hoe er vervolgens een mismatch kan ontstaan: *“Wij hebben het wijkbudget met spoed aangevraagd. Vervolgens duurt het nog 10 weken voordat wij het ontvangen hebben. Maar rekeningen moeten wel betaald worden, niemand van ons kan dat even voorschieten”*. Ook in de kennisdeling valt er nog winst te behalen door bureaucratische processen te vervangen door korte lijnen: *“Het is fijn om informatie te krijgen, maar wel waar ik met mijn community in het hier en nu iets mee kan. Als die informatie pas na een maand bij mij aankomt, heb ik daar niets meer aan”*. Ook case 7 (zwerfafval & wijkpanel) wijst op de beperkingen van het bureaucratisch systeem: *“Als we in Januari iets aanvragen, mogen we blij zijn dat dit in December geregeld is. Altijd als ik die formulieren invul denk ik: “hoelang gaat het nu weer duren voordat ik antwoord krijg?”*. Case 8 (renovatie Valkenstijn) beaamt dat procedures maar moeizaam aansluiting vinden bij burgerinitiatieven: *“In ons project is veel geld geïnvesteerd door de gemeente, dat valt te waarderen. Alleen als de projectgroep wat wil, en voordat dit betaald is, dan ben je maanden verder. Als je daar geen geduld voor kan opbrengen, dan haak je af. Het budget moet eerst goedgekeurd worden, helemaal tot en met het college van Burgermeester en Wethouders. Als dat is goedgekeurd, moet het geld geparkeerd worden. En dan moet de betaling komen, naar bijvoorbeeld een opdrachtgever, en dat duurt ook nog minstens 4 weken”*. Case 2 wijst erop dat de trage doorlooptijden erg frustrerend zijn: *“Het is een erg tijdsintensief project. Daar heb je enorme doorlooptijd, je bent simpelweg niet in staat om constant met dit project bezig te zijn. Ik heb een drukke baan en mijn gezin is voor mij ook erg belangrijk”*.

Niet alleen bureaucratische procedures, maar ook hiërarchische procedures passen niet bij een burgerinitiatief. Case 2 (voorzieningcomplex): *“De spelregels tussen gemeente en burger ontstaan tijdens het spel. Een a4tje met regels daarop zou niet heilig moeten zijn. Elk project bewandelt een ander pad en elk proces is anders. Zo’n plan valt niet op een papiertje met richtlijnen te vangen. Dat ontwikkelt zich in samenspraak tussen de spelers. Dat moet heel organisch verlopen en vergt een flinke omschakeling”*.

#### 4.2.3.3 Empathisch en meedenkend

De ambtenaar die empathisch en meedenkend is, staat tegenover de ambtenaar die het liever allemaal zelf doet. Een dergelijke ambtenaar neemt de initiatieven van de burger als uitgangspunt en probeert niet zijn eigen doelstellingen te realiseren, maar te kijken hoe hij die initiatieven van burgers kan ondersteunen.

Daarbij is het belangrijk dat de ambtenaar de lokale context begrijpt waar hij mee te maken heeft. Case 7 (Wijkpanel & zwerfafvalproject) ziet dat dit in hun case op twee manieren niet het geval is. Allereerst is er een *mismatch* tussen burger en overheid doordat de burgers de taal van de overheid niet begrijpen: *“Hun denk en begripvermogen ligt hier, ons denk en uitvoeringsvermogen ligt elders. Zij denken op een heel ander niveau dan wij dat doen. Wij zijn veel meer praktijkgericht en minder thuis in de regelgeving en het papierwerk dat ze van ons vragen ... De gemeente zal moeten leren de taal van de gewone man te spreken. Als ik naar bijeenkomsten ga, begrijp ik veel woorden niet. Ze spreken daar academische taal, geen burgertijd. Die mensen bevinden zich niet in onze leefwereld. Dat is wel hun leefwereld, maar niet de onze. Anderzijds geven ze aan dat de*

ambtenaren hun ook niet begrijpen. *“Zij geven vaak aan dat het onduidelijk is. Je moet het echt stap voor stap goed kunnen uitleggen. Ik ben niet echt kundig daarin, dus daarin zal ik graag wat meer ondersteuning krijgen, dat iemand mij uitlegt hoe een aanvraag moet. Nu neemt het veel tijd in beslag en vaak voor niets”*. Een tweede mismatch die de initiatiefnemers van case 7 zien ontstaan is dat er te gemakkelijk een vergelijking wordt gemaakt tussen hun wijk en andere wijken waar meer sociaaleconomische status aanwezig is: *“Soms wordt te gemakkelijk de vergelijking gemaakt tussen onze wijk en andere wijken. Dan denk ik, jullie weten niet wat voor mensen wij hier hebben. Onze wijk wordt bestuurd door heel andere mensen. Vaak zijn die anderen hoog opgeleid. Dat wil niet zeggen dat wij niets begrijpen, of niets kunnen, maar dan spreek je wel van een andere slag mensen. Er zijn ook hele andere mensen actief dan in onze wijk. Ik vind dat de gemeente daar te makkelijk aan voorbij gaat. Dat zij al bij de laatste 3 stapjes zijn, terwijl wij pas bij de eerste 3 zijn. Een voorbeeld is het inzamelen van flessen om geld op te halen om activiteiten op te zetten. Maar de mensen in onze wijk hebben dat geld nodig om boodschappen mee te doen. Dat soort dingen begrijpen ze niet. Ze denken omdat het in een andere wijk ook is gelukt, dat het bij ons ook moet lukken. Sommige ouders hier hebben 19 kinderen, dan is dat niet te doen. Dus als je met zo'n bedrag komt, dan wordt dat al lastig. Elke wijk krijgt ook dezelfde bijdrage per persoon. Dat wordt niet geschaald naar het inkomensniveau van de wijk”*. Op dat moment is het belangrijk dat er iemand is die zich in deze initiatiefnemers kan verplaatsen en met hun meedenkt, stelt case 10 (Wilhelminapark). Ook case 11 (playground) wijst op het belang van de aanwezigheid van iemand die zich kan identificeren met deze groep.

Ook case 9 (LeRoy) stelt dat het meedenkend vermogen van de overheid gekoppeld dient te zijn aan de lokale condities: *“De ambtelijke cultuur is vreselijk. Het is gereorganiseerd nu, maar daar merk ik nog weinig van. Ze bleven constant op dezelfde dingen hameren, zijn ontzettend star en houden geen rekening met de lokale context. Ze wouden hier flats bouwen van vijf verdiepingen en acht verdiepingen hoog, daarmee ontwerp je een microklimaat wat funest is voor het LeRoy gebied. Ik denk dat zolang ambtenaren blijven werken zoals ze dat nu doen, burgers zich zelfstandig een weg moeten zien te banen dor de wet en regelgeving. Dat is onvermijdelijk”*.

Het begrip van de lokale context houdt ook in dat de ambtenaar zich schikt naar de doelen die de initiatiefnemers stellen. Case 4 (moestuin) heeft ervaring met de projectleider die zelf dacht vanuit het fysieke resultaat, terwijl de initiatiefnemers vooral het sociale aspect belangrijk vonden. Dat strookt niet met elkaar. *“De beperking van de projectleider was dat hij teveel dacht vanuit een fysieke resultaat. De projectleider werkte vanuit een bepaalde deskundigheid om de moestuin op te zetten. Maar het tuinieren an sich was voor ons mooi meegenomen, niet het belangrijkste. Het belangrijkste was: “Hoe heb je met elkaar als buurt contact? De projectleider wou dat in zijn deskundigheid vastleggen, die wou alles strak hebben. Hij had een projectplan gemaakt, een organisatie neergezet, maar dan lopen de doelen niet parallel met de onze. Wij hadden het idee dat het een proces mag zijn dat best kan groeien”*.

Een overheid die meedenkt kan de rol van kennisdelers en spin in het web oppakken, maar het empathisch vermogen van de overheid omvat ook een derde doel. Al eerder sprak case 11 (playground) over een “grijs gebied” tussen het flexibel opstellen en het voorkomen van roekeloosheid. Case 11 vindt dat: *“Je samen de beste oplossingen in bepaalde zaken moet zoeken die op een specifieke plek mogelijk is”*. Case 10 (Wilhelminapark) beaamt dat er veiligheidsaspecten zijn die ertoe leiden dat de overheid niet altijd alles kan accepteren: *“Het houdt op daar waar een initiatief de veiligheid aantast. Ik noem maar wat, een burgerinitiatief is het plaatsen van een paaltje midden op de stationsweg. Dat kan niet, zegt de gemeente dan. Als er wet- en regelgeving is die stelt dat er een bepaalde veiligheidszone in het geding komt, geweld aangedaan wordt, moet de overheid gewoon ingrijpen. Maar ik kan me soms voorstellen dat dat killing is voor een initiatief”*. Bovendien werd eerder al de noodzaak aangetoond van een overheid die streng toezicht houdt op de continuïteit van het voorstel. Deze drie zaken zorgen ervoor dat de overheid ondanks een flexibele houding, niet altijd alles kan accepteren. Op dat moment is het echter belangrijk dat de overheid zich empathisch opstelt: *“Iemand zal moeten helpen om na te denken over “maar als dat nu zo is, welke wegen kunnen dan door jou bewandeld worden, dat het toch naar een volgende fase komt. En misschien kan dat helemaal niet, maar ik ga je wel helpen door erover na te denken. Dus ik denk dat het empathisch vermogen van de overheid naar de gemeenschap toe in die situatie heel belangrijk is”*.

#### 4.2.3.4 Betrokken en waardierend

Tot slot dient de ambtenaar betrokken te zijn en het initiatief te waarderen. Case 8 (Valkenstijn) durft de stelling gerust aan te gaan dat een initiatiefnemer die geen contact onderhoudt met de overheid, over het algemeen een negatievere perceptie over de ambtenaar heeft dan de initiatiefnemer die dat contact wel onderhoudt: *“Die initiatiefnemer had meer verwacht dan dat hij gekregen heeft. Daarin hebben ambtenaren echter ook een rol te vervullen. Door feeling te houden, contact te houden, uit te leggen waarom aansluiting belangrijk is als de initiatiefnemer die zelf niet zoekt”*. Case 8 stelt dat de overheid daar zelf alle belang bij heeft, omdat de verantwoordelijk vaak ligt bij de gemeente: *“Afstand houden als gemeente slaat naar je terug. Als het fout gaat, komt het verwijt naar de gemeente toe. Als je met die burgers in gesprek blijft, kan je kijken hoe je elkaar kunt ondersteunen en er wederzijds voordeel uit kunt halen”*. Case 11 (playground) geeft aan dat een gebrek aan waardering zelfs leidt tot een bepaald tegenwerken: *“Een gebrek aan waardering van de gemeente, zal leiden tot een soort tegenwerken. We gaan dan onze eigen gang wel. Dat is geen goede ontwikkeling. Dan werk je niet meer samen aan het gemeenschappelijk doel”*. Case 11 geeft aan dat hij liever wel had gezien dat de overheid had geparticipeerd in de totstandkoming van het brugje: *“We hebben heel lang gedacht dat de overheid er eigenlijk niet blij mee was. Dat zij dat weer moesten onderhouden of vervangen. Dan mist er toch iets”*.

Dat het gebrek aan betrokkenheid en waardering inderdaad leidt tot een soort tegenwerken, blijkt uit case 6 (stadstuin): *“Als je actief meedoet en zelf je betrokkenheid toont, ben je verzekerd van welwillendheid van de overheid. Daar had ik zelf geen tijd voor. Ik was vooral bezig met alles intern draaiende te houden. We begonnen met een leuke en dynamische groep. Mensen waren jong, vol energie en vonden het een fantastisch idee. Maar toen er vastigheid gevraagd werd, konden ze dat niet brengen. Iedereen vloaide weg”*. Omdat de gemeente en de woningcorporatie zelf ook geen betrokkenheid tonen, leven beiden langs elkaar heen: *“Die weinige aanmoediging heeft geleid tot een gevoel dat we het ook wel kunnen zonder de hulp van instellingen. Er is een soort verbeterheid ontstaan. We hebben een eigenwijsheid ontwikkeld dat we het zelf wel kunnen. Ik heb een soort instantievrees opgelopen en kan het niet meer opbrengen die band nog te corrigeren”*. Dat heeft geleid tot onwenselijke situaties. *“Ik weet niet eens wie de wijkbeheerder hier is. Je moet hier dingen gewoon maar doen. Als we het pakken en niemand klaagt, horen we er ook niets over. Ik vind het gek dat we daar niet door worden toegejuicht”*. Case 12 (moestuin) beaamt dat hij graag wil verbinden, maar dat daar de tijd wel eens voor ontbreekt: *“Het is goed om met verschillende instanties te praten denk ik. Alleen soms schiet het er wel eens een keer bij in. Je merkt toch dat je ook een enorme stapel werk hebt op je eigen eiland. Dat moet je ook afwerken, anders heeft het andere helemaal geen zin”*.

Case 2 (voorzieningcomplex) stelt ook dat onvoldoende onderhouden van contact leidt tot een status quo die niet overeenkomt met de aard van burgerinitiatieven: *“Burgerinitiatieven zijn dynamisch. Ik wil constant de mogelijkheid hebben om het uit te breiden, te verbeteren, de dynamiek er in te houden. Het ideaal staat niet vast en beweegt mee met de toekomst. Daarvoor is goede communicatie tussen de stakeholders noodzakelijk. Dichter bij het ideaal komen betekent namelijk ook het met elkaar in gesprek blijven.”*.

Case 10 (Wilhelminapark) geeft een voorbeeld hoe het wel goed verliep: *“Wat ik lastig heb ervaren, was dat een bijdrage van het Mienskipfonds werd afgewezen. De vraag die we stelden werd onhelder gedefinieerd, dus die moesten we herformuleren. Natuurlijk is dat niet leuk, maar de gemeente heeft ons fantastisch geholpen om onze vraag zo te redresseren dat het fonds ons wel zou funden”*.

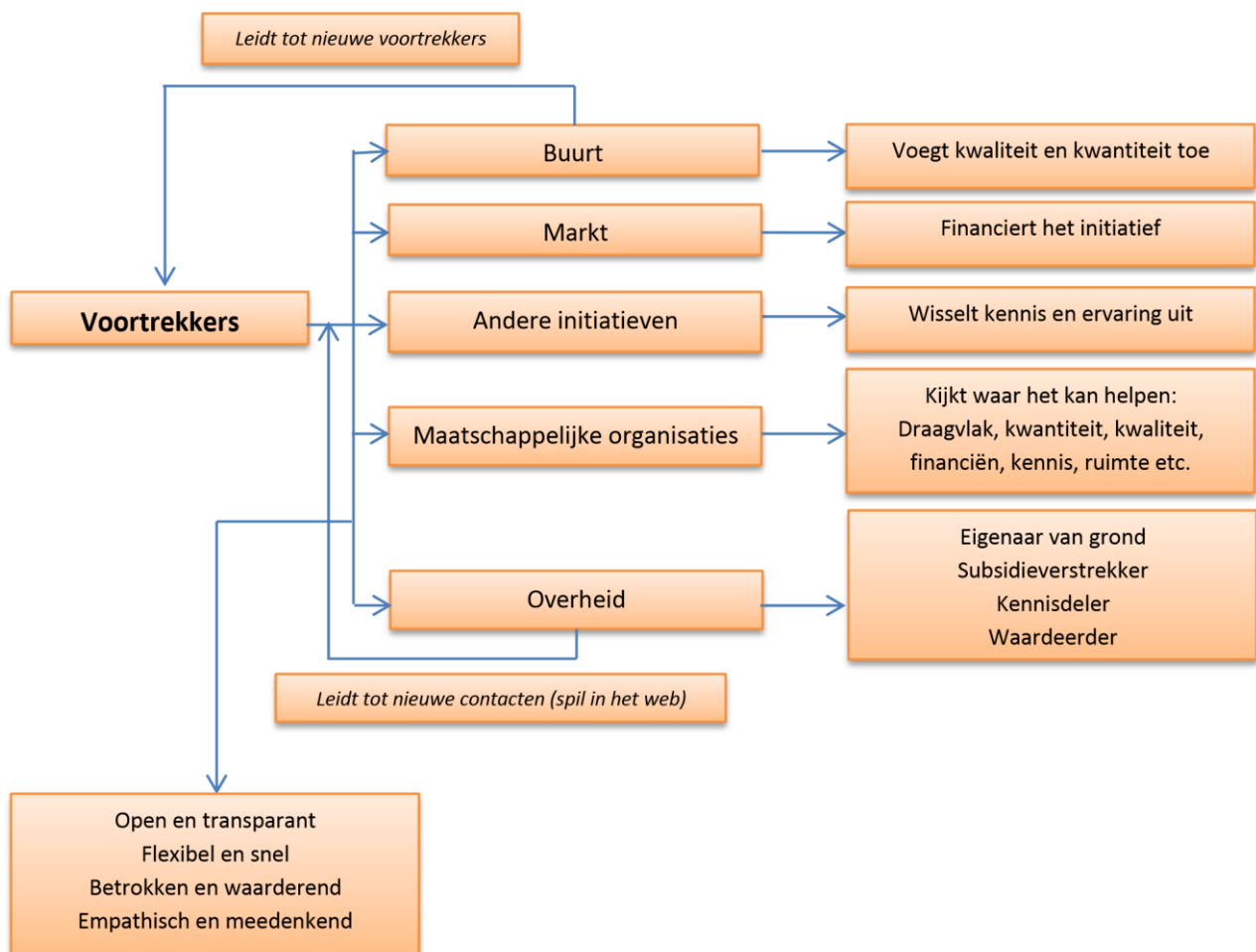
### 4.3. Transitieopgave

De inzichten die de initiatiefnemers geven leidt tot aanpassing van het model. Met voortrekkers worden de initiatiefnemers met een sterke intrinsieke drive bedoeld. Dit is de binnenste kern van het uienmodel wat door case 12 (moestuin) werd aangehaald. Die initiatiefnemer zoekt het contact op met diverse partijen. Allereerst de buurt, die kwantiteit (mankracht) en kwaliteit (kennis) toevoegt. Het contact met buurtbewoners zorgt er ook voor dat er via een *bottom-up* proces nieuwe voortrekkers in de wijk ontstaan. Met andere initiatiefnemers wordt kennis en materiaal uitgewisseld. De initiatiefnemer zoekt aansluiting bij de markt om het initiatief te financieren. De aansluiting met maatschappelijke organisaties is van heel diverse aard. Om massa toe te voegen, om het draagvlak te verhogen, om kwaliteit en kwantiteit toe te voegen, om het initiatieven te financieren en om kennis en ruimte beschikbaar te stellen. Deze verbindingen zijn echter flexibel en staan niet vast. Beide partijen zoeken constant naar wat ze voor elkaar kunnen betekenen, gebaseerd op

datgene wat ze kunnen leveren en wat ze willen ontvangen. De voortrekkers proberen ook aansluiting te zoeken bij de overheid. Daarvoor is het belangrijk dat de overheid goed functioneert. De initiatiefnemers noemen een aantal punten waar de overheid aan moet voldoen. De overheid dient open en transparant, betrokken en waardierend, flexibel en snel en empathisch en meedenkend te opereren. Van de voortrekker wordt verwacht dat die zich openstelt om dergelijke verbanden aan te gaan. Dan zal dit leiden tot een partnership tussen burger en overheid, waarbij de overheid bij het initiatief betrokken is als eigenaar van de grond, als subsidieverstrekker, als kennisdeler en als waardeerder. De overheid als “spin in het web” leidt ertoe dat voortrekkersmakkelijker aansluiting vinden bij de verschillende partijen.

De initiatiefnemers van case 2 (voorzieningencomplex) stellen dat de ambtenaar aan het begin staat van een transitieopgave. Niet langer wordt gevraagd om een *sturende*, leidinggevende, ambtenaar, die gebruikt maakt van bureaucratische en hiërarchische processen. Het gebrek aan flexibiliteit, transparantie, empathisch en meedenkend vermogen, evenals lange doorlooptijden en bureaucratische processen stoort initiatiefnemers. Sommige initiatiefnemers geven zelfs aan dat die ambtenaar hun initiatief eerder tegenwerkt dan vooruit helpt.

De initiatiefnemers geven aan dat er behoefte is aan een *faciliterende* ambtenaar. Deze ambtenaar werkt open en transparant, functioneert snel en flexibel, toont empathisch vermogen, denkt mee en is betrokken en toont waardering. Hij geeft geen sturing aan het initiatief, maar faciliteert het initiatief en houdt overzicht door als constante factor boven het initiatief te hangen en in de gaten te houden of het initiatief zich maatschappelijk wenselijk ontwikkelt. Deze transitieopgave zal volgens case 2 tijd kosten: “*Je moet de ambtenaar attenderen op datgene wat de klant, de burger, wil. Die werkwijze is echter niet iets wat van vandaag op morgen overslaat. Het is echt een cultuuromslag, een paradigm shift*”.



Figuur 11: De verhouding tussen voortrekkers en andere partijen (III) (eigen ontwerp)

## 4.4 Uitleiding

Hoofdstuk 4 heeft aangetoond op welke wijze burgers zelf kijken naar hun eigen initiatief en het samenspel met de overheid. De initiatieven ontstaan van onderop en zijn sterk geworteld in de gemeenschapszin. Burgers geven aan tot op bepaalde hoogte zelfredzaam en samenredzaam te zijn zolang zij de beschikking hebben over massa en een aantal voortrekkers om op terug te vallen. Die initiatiefnemers zoeken aansluiting bij lokale partijen die hun helpen in de realisatie van het doel. Dat betekent echter niet dat er in het proces geen plaats meer is voor de overheid. Burgers hebben behoefte aan een overheid die faciliteert en boven het initiatief staat. Daarvoor wordt er wel verwacht dat de overheid een houding in het proces aanneemt die correspondeert met de wensen van burgers. Alleen zo kunnen burgers en overheden samen bouwen aan de realisatie van het doel en de totstandkoming van het burgerinitiatief.

## Hoofdstuk 5: Synthese Vormgeven aan de aanpassingen

### 5.1 Reflectie op de polemiek

In de polemiek tussen Rotmans, Duyvendak en Tonkens lopen deze deskundigen uiteen over de aard en de beweging waaruit burgerinitiatieven ontstaan en dat klinkt door in hun visie over hoe het samenspel tussen burger en overheid in de totstandkoming van burgerinitiatieven moet worden vormgegeven. Beide visies tonen, doordat de wetenschappers behapt zijn met het maken van hun punt, een karikatuur op de werkelijkheid. De polemiek beslaat een opeenstapeling van persoonlijke disqualificaties en verwijten. Rotmans vraagt Tonkens en Duyvendak om *“uit hun ivoren toren te komen”* en Tonkens en Duyvendak stellen dat Rotmans *“een meer empirische kijk”* op burgerinitiatieven dient te hanteren. In de kracht van de stellingname, ontbreekt enige vorm van nuance en poging om tot consensus te komen. En daar is noch de wetenschap, noch de maatschappij bij gebaat.

Want er ligt een duidelijke opgave om met de toegenomen aandacht voor het fenomeen eigen kracht om te gaan. Lenos et al. (2006) beschrijven de overgang van de Tweede naar de Derde Generatie Burgerparticipatie, de Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij benoemt de term *“Overheidsparticipatie”* en van dr Wijdeven en Hendriks (2010) refereren aan de *“Doe-democratie”*. Vanuit de politiek wordt sturing gegeven aan de transitie richting de participatiesamenleving en ook Evelien Tonkens (2006) zelf beschrijft een verhoogde mate van *“collectieve zelfredzaamheid”* in de samenleving. Dit is ook wat burgers, politici en ambtenaren zelf nastreven. Enerzijds omdat de moderne burger hoog-opgeleid, mondig, autonoom is en zichtbaar wenst om zelfstandig invulling te geven aan zijn eigen leven en zijn eigen leefomgeving. Anderzijds omdat gemeenten inzien dat burgerparticipatie bevorderend werkt voor de sociale cohesie, als een verkleining van de kloof tussen burger en politiek, als bezuinigingsmaatregelen, als middel om de kwaliteit van beleid te verhogen en als methode om zelfredzaamheid onder burgers te bevorderen.

Minister Plasterk stelt dan ook dat het prachtig is dat burgers zelfstandig invulling wensen te geven aan hun eigen leven en leefomgeving, maar dat het ondersteunen van dit proces vraagt om een omschakeling in denkwijze en werkwijze van de politiek en het ambtelijk apparaat. Huygen et al. (2013) constateren dat er veel behoefte is aan kennis bij alle betrokken partijen over de wijze hoe een dergelijke mate van zelf-governance moet worden benaderd en ondersteund. Juist in het verlengde hiervan is het van evident belang dat wetenschappers bereid zijn om te bouwen aan consensus over de aard en de beweging van burgerinitiatieven. Het ontbreken van een dergelijke consensus is de voornaamste beperking van de bijdrage van de polemiek.

De cases die dit rapport behandeld heeft, hebben gekeken in hoeverre de beweringen van Rotmans, Duyvendak en Tonkens te billijken zijn, waar ze elkaar tegenspreken en hoe ze elkaar aan kunnen vullen. Daarbij is gekeken naar de beweging waaruit burgerinitiatieven zijn ontstaan, de wijze waarop deze initiatieven zich georganiseerd hebben en op welke manier de overheid kan inspelen om dit proces zo optimaal mogelijk te faciliteren.

### 5.2 Beweging

Zowel de primaire als de secundaire dataverzameling constateert dat burgerinitiatieven gaan om een beweging van onderop. Dat wordt duidelijk in de begripsverkenning. *“Activiteiten die door (groepen) burgers zijn geïnitieerd, waarvan de uitvoering al dan niet wordt gesteund door de overheid”* (Nauta & Kooger, 2004), *“Burgers beslissen zelf over de doelen en middelen van hun project”* (Bakker et al. 2012), *“Activiteiten van bewoners ... waarbij de bewoners zelf bepalen wat er gebeurt”* (Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2013), *“Burgers nemen zelf het heft in handen”* (Lenos et al. 2006) en *“Een initiatief opgezet door burgers ... uit eigen beweging wordt ontplooid”* (Instituut Publiek en Politiek, 2004). Dit correspondeert met de verhoogde status van burgerparticipatie op de ladders van Arnstein (1969) en Hart (1992) en is in het verlengde met de voorttredende toename van de invloed van burgers in het politieke domein. Deze definities geven eenduidig aan dat het een beweging is die door burgers, en niet door overheden, tot stand komt en wordt ontplooid.

De vraag is echter in hoeverre een dergelijke burgerkracht daadwerkelijk bottom-up uit de gemeenschap afkomstig is of dat deze initiatieven het resultaat zijn van een kunstmatig, top-down, toegediende voedingsbodemp die doet geloven dat burgers zelf initiatieven ontplooiën, maar eigenlijk nog steeds gedragen worden door de bronnen van de overheid en de inzichten van ambtenaren en politici. Hoogenboom (2011)



geeft duidelijk aan dat de overheid de neiging heeft om snel initiatieven terug te halen en over te nemen. In de visie van Tonkens en Duyvendak bestaan burgerinitiatieven bij de gratie van de overheid en zijn burgerinitiatieven zelfs het resultaat van noodleidende ZZP'ers die op een dergelijke wijze toegang krijgen tot bepaalde hulpbronnen die in andere sectoren door bezuinigingen zijn opgedroogd.

De empirie toont echter aan dat het definiëren van de beweging waarin burgerinitiatieven plaatsvinden als een dergelijke schijnparticipatie, niet op realiteit berust. Dat zal ook niet stroken met de groei van burgers op de participatieladder. Voor deze constatering zijn een aantal redenen te benoemen. Zo kan er allereerst naar de prikkels tot participatie worden gekeken. De theorieën van Pattie et al. (2004) over burgerparticipatie laten het belang zien van de aanwezigheid van prikkels bij burgers om tot participatie over te gaan, bijvoorbeeld via de *General Incentives Theory*, het *Civic Voluntarism Model*, het *Equity-Fairness model* en het *CLEAR model*. Deze prikkels zijn echter gebaseerd op studie van eerdere vormen van burgerparticipatie, waarbij de beweging nadrukkelijk bij de overheid lag, en niet bij de burger. Zo stelt Woltjer (1997) als keerzijde van draagvlak dat de prikkels van burgers in deze generatie gebaseerd zijn op de korte termijn en het behalen van persoonlijk gewin. De Derde Generatie Burgerparticipatie toont aan niet gebaseerd te zijn op dergelijke persoonlijke prikkels. De intrinsieke motivatie en drive die nodig is om het initiatief op te zetten komt voort uit burgers die iets willen betekenen voor hun gemeenschap, zonder daar per definitie zelf van te profiteren. Deze burgers zien gaten die marktpartijen en overheden laten vallen en tonen zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid om deze gaten op te vullen. Deze kansen en beperkingen hebben niet alleen betrekking op het fysieke aspect, maar worden vaak gestuurd vanuit een sociale component. Een burgerinitiatief is vooral ook een ontmoetingsplek voor mensen van allerlei slag, een *Social Power House* waarin mensen weer met elkaar contact komen, en waar een ieder die wil op laagdrempelige wijze aansluiting bij kan vinden. In tegenstelling tot overheidsgestuurde initiatieven, worden burgerinitiatieven vaak niet gevangen in beleidsprogramma's, fysiek rendement, en tastbare doelstellingen, maar ligt de waarde vooral in de sociale component. Met het aanstippen van het belang van de sociale component, is dus niet gezegd dat een burgerinitiatief geen impact op de fysieke ruimte heeft. Uit de cases blijkt echter dat de initiatiefnemers de sociale opbrengst belangrijker achten dan het fysieke doel.

Burgerinitiatieven zijn dan ook geworteld in de gemeenschap. Case 10: *“Voor ons geldt heel duidelijk het woord gemeenschap. Als ik aan een burgerinitiatief een definitie zou moeten geven dan zou ik heel sterk daarin willen zetten dat het van de gemeenschap is”*. Ook uit andere onderzoeken (van Zuylen, 2007; Instituut van Publiek en Privaat, 2004) blijkt dat een burgerinitiatief heel duidelijk ontstaat vanuit het belang van het collectief en niet vanwege het persoonlijk belang dat burgers persoonlijk kunnen behalen.

Een ander argument is de grote hoeveelheid burgerinitiatieven die juist ontstaat omdat burgers zich afzetten tegen de acties van de overheid. De beweging die burgers dan over de streep trekt om een initiatief op te zetten is het handelen van de overheid. Doordat die overheid een plan zonder maatschappelijk draagvlak presenteert, zoals in case 6. Doordat de overheid zelf geen antwoord heeft op de situatie en burgers uitnodigd om met een plan te komen (case 9), doordat de overheid een ingreep doet in de fysieke leefomgeving die burgers beschouwen als een aantasting voor de kwaliteit van de wijk (case 5) of doordat de overheid juist verzuimt om een ingreep te doen in de fysieke leefomgeving, waardoor burgers zelf besluiten de fysieke leefomgeving naar eigen inzicht te vormen (case 2,8,10).

### 5.3 Organisatie

In de voorgaande paragraaf is gesteld dat er argumenten te geven zijn waarom burgerinitiatieven in hun beweging moeten worden beschouwd als een stroming van onderop. Zo is geconstateerd dat in tegenstelling tot eerdere generaties burgerparticipatie het burgerinitiatief het resultaat is van collectieve doelen die door de gemeenschap zelf worden vastgesteld. Vaak zijn deze doelstellingen sociaal van aard, wat terugkomt in het laagdrempelige karakter van een burgerinitiatief. In tegenstelling tot overheidsgestuurde projecten meet een burgerinitiatief het resultaat niet direct in kaders van beleidsprogramma's, doelstellingen en fysiek rendement, maar is dit rendement een bijkomstigheid van het sociale proces. Dat wil overigens niet zeggen dat het fysieke doel niet belangrijk is, maar vaak dient de realisatie van de fysieke component het sociale doel. Zo is de realisatie van het voorzieningengebouw van case 2 vooral ook een *“ontmoetingsplek”* en een *“activiteitencentrum”*, is het opknappen van het Wilhelminapark (case 19) *“fantastisch belangrijk vanuit het cohesie aspect”* en is bij het tot glorie brengen van het oude landgoed Valkenstijn (case 2) *“het sociale doel minimaal zo belangrijk als het fysieke aspect”*.

Ook zet een groot deel van de burgerinitiatieven zich juist af tegen het beleid, de beslissingen en uitvoering van de overheid (o.a. case 5,6,9). Omdat zij de tekortkomingen inzien van de door de overheid uitgevoerde/voorgenomen acties en zelf aan de slag gaan om de ontstane kwestbaarheden op te vullen.

Bestuurders die burgerinitiatieven proberen op te pakken, te kopiëren en naar hun eigen hand te zetten, begrijpen de essentie niet van burgerkracht. Er komen doelstellingen, organisaties, beleidsprogramma's en dat heeft nooit dezelfde kracht en hetzelfde bereik dat bottom-up initiatieven wel hebben. De schwing is eruit, het flexibele karakter ontbreekt. Het initiatief dient dan ook bij de burger te liggen. Die kan veel dingen heel goed zelf. En burgers geven zelf ook aan dat het initiatief bij hun moeten blijven liggen. Case 2 geeft aan: *“Je kan het proces best aanwakkeren en stimuleren, maar je moet het initiatief wel heel duidelijk bij de burger laten liggen. Daar ligt voor mij de grens”*.

Burgers beseffen dat er massa nodig is om een initiatief succesvol op te starten en gaan zelf op zoek naar waardevolle verbindingen die hun initiatief vorm kunnen geven. Net als in eerdere generaties burgerinitiatieven gaan burgers op zoek naar competenties en vaardigheden die zij kunnen benutten. Werd daarbij in eerdere generaties nog gevraagd om een zeker presentatievermogen en inzicht in politieke procedures, belangrijke competenties in de derde generatie is het kunnen aansluiten bij partijen die specifieke hulpbronnen en kwaliteiten kunnen bieden en het vinden van draagvlak en massa voor het project. Van der Velden (2011) ondersteunt dit: *“Een dergelijke aanpak ontstaat van onderop en maakt gebruik van bestaande verbanden in de maatschappij”*. De cases geven aan waarom dit belangrijk is. Als initiatiefnemer moet je taken en verantwoordelijkheden uit handen kunnen geven als het zelf even niet lukt. Bovendien is de aanwezigheid van massa een indicatie van de hoeveelheid draagvlak voor een project: *“Als die mensen er niet zijn, dan moet je jezelf afvragen of je het wel echt voor de gemeenschap doet of dat je slechts jouw ideeën aan het realiseren bent”*. Ten derde voegt het aangaan van verbindingen specifieke kwaliteiten, competenties en middelen toe die de initiatiefnemer zelf niet heeft. De initiatiefnemers van de moestuin van case 4 vinden een coördinator die verstand heeft van tuinieren uit de gemeenschap, de website van Valkenstijn (case 8) werd gebouwd door een lokale programmeur uit de wijk en het *Social power house* van case 3 vindt handen in de aansluiting met het *Free-café*.

Die aansluiting beperkt zich niet tot wijkbewoners, ook maatschappelijke partijen worden uitgenodigd een rol te spelen in het proces. Vanwege het laagdrempelige karakter van burgerinitiatieven om aan te sluiten bieden deze initiatieven een geschikt podium om mensen van allerlei slag te implementeren in de maatschappij. Case 3 spreekt van burgers *“van allerlei slag”* die aansluiting vinden. Case 5 bespreekt *“een ontmoetingsplek voor eenzame ouderen”*, case 6 krijgt hulp van mensen met *“psychiatrische problemen”* en case 9 ziet een *“ontmoetingsplek voor kinderen”*. Veel maatschappelijke organisaties en sociale instellingen kunnen door zich aan te sluiten bij het initiatief hun voordeel bij doen. Bijvoorbeeld scholen (in termen van natuureducatie, buitenschoolse dagopvang, stageplaatsen), sociale welzijnsorganisaties (ontmoetingsplek voor ouderen, reintegreren van mensen met psychiatrische problematiek) en sociale opbouwwerkers (het verhogen van de sociale cohesie en het sociaal kapitaal in de wijk). Wat burgerinitiatieven voor hebben op participatietrajecten van de overheid is dat zij niet omgeven zijn door formele constructies, doelstellingen en beleidsprogramma's, waardoor een ieder die dat wil op laagdrempelige wijze aansluiting kan vinden. De initiatiefnemers, op hun beurt, geven aan niet per definitie negatief tegenover deze inbreng van maatschappelijke organisaties te staan, omdat bijvoorbeeld het aantal handen in het project wordt vergroot. Zeker niet als maatschappelijke organisaties financieel willen bijdragen om burgerinitiatieven te ondersteunen. Een dergelijke aansluiting van maatschappelijke organisaties is in lijn met de sociale component van het initiatief. Op een dergelijke wijze is een burgerinitiatief dan inderdaad de *“bron van vernieuwing”* waar Hurenkamp et al. (2006) over spreken. Die financiële component wordt ook gevraagd van marktpartijen, die hun bijdrage zullen moeten leveren. De theorie geeft aan dat bedrijven geïnteresseerd zijn vanuit het kader van corporate social responsibility (de Jong, 2015). Daarbij speelt de betrokkenheid die deze bedrijven hebben bij de lokale gemeenschap een grote rol. Zij zullen moeten bijdragen vanuit het besef dat een dergelijke investering waarde toevoegt aan de gemeenschap waarin zij actief zijn (werken en vaak ook wonen) en daarin willen investeren.

Burgerinitiatieven gedijen dus bij veel extern en veel intern contact. Dit is wat Hurenkamp et al. (2006) beschrijven als federatieve initiatieven. In de meest zelfredzame situatie leidt dit tot een constructie waarbij

voortrekkers alle benodigde bronnen en inzichten zelfstandig weten aan te boren. De markt ondersteunt het project financieel, de gemeenschap en kleinschalige contacten voegen zelfwerkzaamheid en zelfredzaamheid toe, de initiatiefnemer benadert andere initiatieven voor extra kennisinzichten en maatschappelijke instellingen leveren op diverse gebieden (ruimte, kennis, geld, mankracht), afhankelijk van wat die instellingen kan en wil bieden, een bijdrage aan het project.

## 5.4 Samenspel met de overheid

De realiteit is echter dat veel burgerinitiatieven nog aangewezen zijn op bronnen en inzichten van de overheid. In financiële zin geven slechts 2 van de 12 onderzochte cases niet expliciet aan afhankelijk te zijn van subsidiegeld. Ook de theorie blijkt dat de burger als initiatiefnemer vraagt om een overheid die dit proces faciliteert (Pröpper, 2006). Volgens cases 10 en 11 heeft dit te maken met de complexiteit van het vraagstuk. Bij een hoge perceptie van complexiteit, is er behoefte aan de bronnen en inzichten die de overheid bezit om het proces behapbaar en realiseerbaar te maken. De overheid beschikt over veel kennis hoe om te gaan met vraagstukken in de ruimtelijke ordening. Burgers zoeken vaak aansluiting bij de overheid om gebruik te maken van deze *know-how*. Ook kan de overheid dienen als spin in het web. De overheid heeft veel contacten die nuttig zijn voor burgers om aansluiting bij te vinden. Bijvoorbeeld bedrijven die bepaalde bronnen efficiënt ter beschikking kunnen stellen of instellingen/andere burgers die kennis/capaciteiten bevatten die het initiatief nodig heeft om tot verdere ontplooiing te komen. Bovendien hebben burgers behoefte aan waardering van de overheid voor hun bezigheden. Dat kan geuit worden in een financiële beloning, maar burgers benoemen eveneens de psychische waarde van een overheid die empatisch en meedenkend vermogen toont en zich waardierend uitlaat over het initiatief. Dat contact verkleint de kloof tussen burger en politiek en vormt een welkome *boost* voor het moraal van de initiatiefnemers. Dit correspondeert met de in de theorie aangegeven waarde van *Responded to* in het CLEAR model en invitatie in het algemeen. Het is bevordelijk voor een burgerinitiatief als de overheid het initiatief van positieve impulsen voorziet.

Ook ligt er een belangrijke rol voor de overheid als grondeigenaar. De initiatiefnemers geven aan dat burgerinitiatieven die ontplooit worden in de openbare ruimte onder de verantwoordelijkheid vallen van de gemeente. Als grondeigenaar blijft de overheid dus als constante in het proces betrokken. Door te wijzen op het belang van de continuïteit van het project, het naleven van de wet- en regelgeving en het voorkomen van maatschappelijk onwenselijke ontwikkelingen op het terrein. De initiatiefnemers geven aan dat er een ondefinieerbaar grijs gebied is tussen dit afstand houden van het project en het betrokken blijven door te wijzen op de continuïteit en de beperkingen van de wet- en regelgeving. Daar is geen panacea voor, geven de initiatiefnemers ook aan. Case 2 beschrijft dat een burgerinitiatief een dynamisch proces is, en daarmee geen statische set aan regels, maar een gemeenschappelijke verkenning naar wat er mogelijk is en wat er niet mogelijk is.

## 5.5 Houding en positie van de overheid

Om tot zo'n gezamenlijke verkenning van het grijs gebied tussen loslaten en regisseren te komen, is het belangrijk dat de overheid de juiste houding aanneemt omtrend het burgerinitiatief. Allereerst dient de overheid bereikbaar te zijn, door zich open en transparant op te stellen. Als een burger een initiatief wil beginnen dient deze op een platform terecht te komen waarna hij eenvoudig bij de juiste overheid terecht komt. De burgers geven aan niet het gevoel te willen krijgen uit het proces te worden buitengesloten, de schijn te krijgen dat de overheid de regie in eigen hand neemt of dat ze van de ene ambtenaar naar de andere worden gestuurd. Een wijze waarop de overheid vorm kan geven aan openheid en transparantie is door het creëren van een platform dat eenvoudig toegankelijk is, en dat de initiatiefnemer direct verbindt met een ambtenaar die dicht op de wijk zit. Dat vraagt om een andere benadering dan een ambtenaar "*die verstopt zit achter gordijntjes*" (case 12) en functioneert vanuit een ivoren toren.

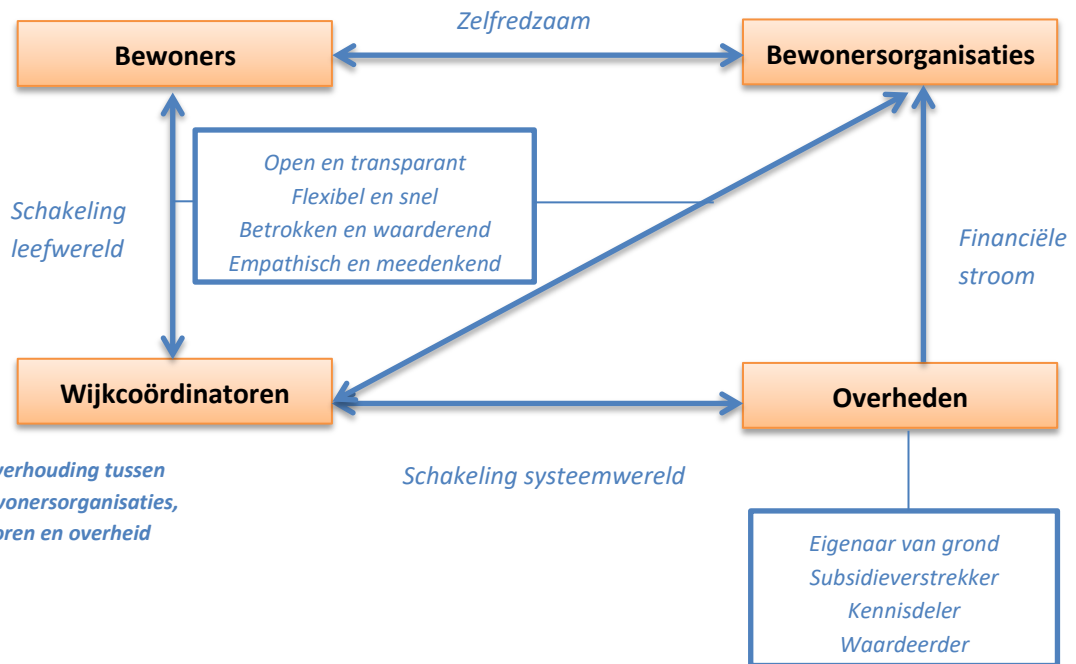
De tweede component is flexibel en snel. De initiatiefnemers geven aan dat bureaucratische procedures in de beleidslogica van toegevoegde waarde zijn, maar in de praktijk leiden tot onwenselijke situaties. Burgerinitiatieven functioneren vanuit *kleinschalige verbanden* (Hurenkamp et al. 2006), bestaan vanuit de praktijk van het alledaagse (Oude Vrielink en van de Wijdeven, 2008) en wensen snel beschikking te hebben tot bronnen en informatie. De "*ambtelijke molen*", met traditioneel lange doorlooptijden, kan initiatiefnemers met beperkte capaciteiten en middelen in de problemen brengen, zoals case 4, die na de aanvraag van het

wijkbudget 10 weken moest wachten en daardoor niet een aantal snelle, noodzakelijke, investeringen kon betalen. In dit proces ligt een belangrijke taak voor de ambtenaar en de bewonersorganisatie. De ambtenaar dient zowel snel als laagdrempelig bereikbaar te zijn voor de initiatiefnemers om snel te kunnen klankborden. Daarbij heeft deze ambtenaar ook in zijn eigen organisatie een taak om andere ambtenaren aan te zetten tot snel klankborden en handelen. Bewonersorganisaties zouden de beschikking moeten hebben over een budget dat zij naar eigen inzicht kunnen besteden aan dergelijke initiatieven. Case 8 stelt dat de procedure zich op deze manier onttrekt uit de ambtelijke molen, zodat bepaalde investeringen flexibel, snel, en doelgericht kunnen worden afgehandeld. *“Als bezuiningsmaatregel willen ze in Assen af van het bewonersoverleg. Maar dat maakt de overheid minder flexibel dan dat het was. Bewonersoverleggen zijn een goed idee omdat je dan als groep over een budget kan beschikken en dat kan uitgeven in samenspraak met de wijkbeheerder. Zo kwam het vooruit de gemeenschap ap gang. Nu gaat het via de ambtelijke molen, dat kost meer tijd en werkt belemmerend. Op een dergelijke wijze heeft case 10 zich verenigd in het Plaatselijk Belang Grou, een bewonersorganisatie dat zelfstandig (financiële) aanvragen van wijkbewoners behandelt en beoordeelt. “Wij hebben ons verenigd in het Plaatselijk belang. We hebben 1000 leden, een eigen webiste, een eigen ruimte om te vergaderen. Op zo’n website gebeurt bijvoorbeeld al veel. Mensen zien initiatieven ontstaan. Van de overheid krijgen we een bijdrage per inwoner. Dat geld kan gebruikt worden om initiatieven van onderop te stimuleren”.*

De derde component is het aannemen van een empathische en meedenkende houding van de ambtenaar tegenover het burgerinitiatief. De verantwoordelijkheden die de ambtenaar en bestuurder heeft in ogeschouw houdend (handhaven wet- en regelgeving, voorkomen roekeloos gedrag, waarborgen continuïteit), toont de ambtenaar/bestuurder de bereidheid om met de initiatiefnemer mee te denken hoe eventuele uitdagingen kunnen worden aangepakt, op welke manier barrières kunnen worden overwonnen, en valkuilen kunnen worden vermeden om het doel van de initiatiefnemer te realiseren. Dit empathisch en meedenkend vermogen moet nooit worden verward met het interveniëren in de inhoud van het initiatief, dat moet door de initiatiefnemers zelf worden ingevuld. Case 3: *“De beste ambtenaren weten dat het niet draait hun eigen ideeën, maar om die van de burger”.* Het oppakken van burgerinitiatieven en elders dupliceren is eveneens een onwenselijke situatie. Die ideeën worden van top-down geïmplementeerd, krijgen een doelstelling en een programma, verliezen hun laagdrempelige karakter en bereiken nooit diezelfde doelgroep die burgerinitiatieven wel beschouwen. Eenzelfde inzicht kan worden gesteld over het verplaatsen van een burgerinitiatief naar een andere plaats. Het burgerinitiatief leeft bij de gratie van de lokale verbanden, de onderlinge lokale interacties en de beschikbaarheid van lokale handen en bronnen.

Het laatste component is het tonen van waardering en betrokkenheid. Dit komt overeen met het CLEAR model (responded to) van Lowndes et al. (2006). Burgerinitiatieven gedijen bij een ambtenaar die een positieve stimulans verzorgt door waardering te tonen en bij het initiatief betrokken te blijven. Alle vier de besproken componenten vragen wel om een ambtenaar die dicht bij de burger staat, open en transparant benaderbaar is, flexibel en snel werkt, empathisch en meedenkend vermogen heeft en waardierend en betrokken te werk gaat. Dat betekent dat de ambtenaar van de toekomst niet alleen een functie heeft in de systeemwereld, maar ook in de leefwereld. Dit idee wordt al breed gedragen onder ambtenaren, politici en bestuurders. Veel initiatiefnemers benoemen de aanwezigheid van een wijkcoördinator of wijkbeheerder, die aan dit profiel zouden moeten voldoen.

## 5.6 Het samenspel tussen bewonersorganisaties, initiatiefnemers en ambtenaren



*Figuur 12: De verhouding tussen bewoners, bewonersorganisaties, wijkcoördinatoren en overheid*

*Bottom-up*

*Top-down*

In de houding en positie van de overheid zijn de componenten open en transparant, flexibel en snel, betrokken en waardierend en empathisch en meedenkend vermogen benoemd. Dat zijn componenten waar een wijkcoördinator over zal moeten beschikken om de schakeling naar de leefwereld te kunnen maken. Daarbij ligt er voor de wijkcoördinator een opgave om te schakelen met de systeemwereld, om te bespreken wat er wenselijk is met de grond, welke subsidies verstrekt kunnen worden, welke kennis er in de organisatie zelf aanwezig is hoe de overheid als spin in het web een bijdrage zal kunnen leveren. De overheid levert direct een financiële stroom aan bewonersorganisaties die binnen dat ter budget zelfstandig kunnen bepalen wat goed is voor de wijk en in welke initiatieven van bewoners zij willen investeren. Dit onttrekt de procedure deels uit de “*ambtelijke molen*” (case 8) en zorgt voor snelheid en flexibiliteit doordat de bewoners deels financieel zelfredzaam zijn en (binnen de mate van de wet) naar eigen inzicht kunnen handelen.

Daar houdt de taak van bewoners en bewonersorganisaties echter niet op. De initiatiefnemers geven aan die componenten die van belang zijn om over te gaan op burgerparticipatie (prikkel, capaciteit, invitatie) in de Derde Generatie vooral vanuit burgers zelf op andere burgers moet worden overgebracht. Case 4: “*De beste reclame is als wij onze successen aan anderen kunnen vertellen*”. De overheid kan dit volgens burgers stimuleren door ontmoetingsplaatsen en ontmoetingsmomenten beschikbaar te stellen en te laten zien dat de overheid het ontstaan van eigen initiatieven waardeert. Zo’n ontmoetingsmoment is bijvoorbeeld de

Netwerktafel waaruit case 4 is ontstaan en waar op heel laagdrempelige wijze contact tussen verschillende mensen en partijen tot stand komt.

Maar dit rapport heeft ook aangetoond dat burgerinitiatieven voornamelijk ontstaan vanuit prikkels vanuit de gemeenschap. De initiatiefnemers geven aan dat deze prikkels, samen met capaciteiten en ervaringen, worden overgedragen door voortrekkers aan andere burgers. Door te laten zien wat er met burgerinitiatieven mogelijk is, ervaringen te delen en enthousiasme over te brengen. Dit heeft op veel plaatsen al geleid tot een succesvolle spin-off van andere initiatieven, zoals in case 12, waar twee jongens zich van het initiatief hebben afgesplitst en elders een eigen initiatief zijn begonnen. Ook case 9 heeft als nevenactiviteiten gesignaleerd op andere plaatsen die verband houden met de door hem opgezette activiteiten. Zodanig benoemen veel cases het belang van een olievlek die van onderop komt. Het is de taak van de overheid om die aanwezige voortrekkers in de gemeenschap zodanig te begeleiden dat zij succesvol hun ideeën hebben ontplooit en deze positieve prikkels meegeven aan anderen in hun omgeving.

## 5.7 Het maken van de omschakeling die nodig is

Steen en Scherpenisse (2013) constateren dat het functioneren van de systeemwereld niet per definitie aansluit bij de praktische, flexibele, werkelijkheid van het burgerinitiatief (zie voor de verschillen nogmaals figuur 6). Dit blijkt ook uit het huidige functioneren van het ambtelijk apparaat omtrend burgerinitiatieven, waar op veel plaatsen nog een duidelijk mismatch zichtbaar is in het makelen en schakelen tussen systeemwereld en leefwereld.

Zo wordt er in cases 1 en 6 helemaal niet geschakeld tussen leefwereld en systeemwereld. Er is geen sprake van contact tussen de wijkcoördinator/overheid en het burgerinitiatief. Er is geen sprake van empathisch en meedenkend vermogen en dit gebrek aan samenwerking geeft de initiatieven een statisch karakter. Case 3 beschrijft hoe de overheid heeft besloten om zijn grond te gebruiken voor vastgoedexploitatie, wat een verplaatsing van zijn initiatief betekent. Het idee dat een burgerinitiatief afbreekbaar is en elders op te bouwen valt, is een vorm van beleidslogica die niet strookt met de realiteit van de leefwereld. De beweging en de aard van burgerinitiatieven zijn beide geworteld in de plaats. Zoals beschouwd bestaat een burgerinitiatief bij de mogelijkheden in termen van bronnen en netwerk die op die specifieke plek aan te boren zijn. Ook heeft de plek een zekere sociale waarde, die eveneens plaatsafhankelijk is. Ook case 5 geeft aan het empathisch en meedenkend vermogen, snelheid en flexibiliteit en betrokkenheid van de overheid te missen. Hun ambtenaar dacht onvoldoende mee met de plannen van burgers, reageerde traag op vragen van initiatiefnemers en hield zich afzijdig tijdens het proces. De schakeling tussen systeemwereld en leefwereld kwam niet op gang. Het resultaat was dat de initiatiefnemers niet wisten wat kon en mocht, ze niet konden profiteren van het netwerk wat de overheid had en ze zich onzeker voelden over de toekomst van het project. Dit heeft ertoe geleid dat potentiële initiatieven in de wijk die beschikken over iets minder wilskracht, zelfovertuiging en doorzettingsvermogen niet tot ontplooiing zijn gekomen. Case 7 beschrijft een gebrekkig empathisch en meedenkend vermogen te zien. Ambtenaren gebruiken academische taal en dat is voor de initiatiefnemers lastig te begrijpen. Ook wordt te gemakkelijk voorbij gegaan aan de lage sociaaleconomische status die mensen in hun hebben, waardoor ze moeilijker een bijdrage kunnen leveren dan andere wijkbewoners. Aangezien de wijkcoördinator tegen dezelfde problemen aanloopt, komen burgerinitiatieven in deze wijk nauwelijks op gang. Case 12 beschrijft dat afspraken met de grondeigenaar (de universiteit) moeizaam verlopen vanwege het gebrek aan snelheid en flexibiliteit en empathisch en meedenkend vermogen. Het resultaat is dat de universiteit een starre houding aanneemt en klankborden lang op zich laat wachten. Bovendien geeft case 12 aan bij de universiteit terecht te zijn gekomen, aangezien de overheid geen grond beschikbaar kon stellen zonder daarvoor een hoge huurprijs te verlangen. De ambtenaren waarmee zij zouden moeten klankborden waren wegbezuinigd of *“zaten verstopt achter gordijntjes*. Tot slot is daar case 9, die wederom een mismatch beschrijft omdat het makelen en schakelen tussen leefwereld en systeemwereld niet goed verloopt. Rondom het LeRoy gebied werden hoge appartementen geplaatst, die het bioritme van het gebied dreigen te verstoren. Volgens deze initiatiefnemer is er niet geklankbord tussen overheid en burger en moeten burgers niet verwachten dat de overheid dit in de toekomst wel zal doen.

Hoewel er ook al wel veel goed gaat, maakt bovengeschetste situatie duidelijk dat de in figuur 12 geschetste wenselijke situatie in de praktijk nog niet altijd opgaat, omdat ambtenaren geen open en transparante, flexibele en snelle, empathische en meedenkende, en betrokken en waarderende houding aannemen.

Volgens de initiatiefnemers vraagt dit om een omschakeling van de mindset van de ambtenaar, maar ook van het systeem waarin deze ambtenaar functioneert.

De cocreator die aanschoof in het gesprek in case 2 geeft aan veel verandering te verwachten in de toekomst: *“Ik merk dat het ambtelijk apparaat nog niet op cocreatie is ingericht, maar dat het bewustzijn van cocreatie wel steeds meer komt in ambtelijke en politieke kringen. Het is een speerpunt geworden in het collegeprogramma. Het college is met dat speerpunt de gemeentelijke organisatie doorgedaan om de transitie naar cocreatie onder aandacht te brengen en aan te geven dat er politieke legitimiteit is om zo te handelen. Opvallend is dat er in verschillende lagen van de overheid anders gereageerd wordt. Op beleidsniveau zijn ambtenaren veel ruimdenkender dan ambtenaren die strak op de uitvoering zitten, want daar ben je meer gebonden aan regels, toetsing en handhaving. Die vinden het moeilijk om van die regelgeving af te wijken. Die ambtenaar zal dus het gevoel moeten krijgen dat hij daar wel van af kan wijken. Als burgers tegen wet- en regelgeving aanlopen, dan moet er de mogelijkheid worden besproken om daarover na te denken. Maar dan moet je intern wel die stap kunnen maken”.*

Daarmee speelt het ambtelijk apparaat in Groningen al in op de component *“flexibiliteit”*. De cocreator geeft aan dat het veranderen van de denkwijze in het ambtelijk apparaat een complexe aangelegenheid is: *“Het is een lastig proces voor de overheid. Veel ambtenaren zijn lang geleden begonnen met processen te managen, en nu komt er ineens vanuit allerlei invalshoeken een dergelijke verschuiving. Dat vergt heel wat van de ambtenaar. Maar ze zullen wel mee moeten. Het zal gaan met leren en experimenteren, vallen en opstaan, maar laten we in ieder geval wel meegaan. Dat verwacht het college van de ambtenaar en daarmee straalt het een duidelijke boodschap uit dat dergelijke wijzigingen in het apparaat moeten plaatsvinden. Die boodschap landt al, dat merk ik heel sterk. Het gaat echter niet vanzelf. Mensen in die uitvoering zijn opgeleid en worden beoordeeld op handhaving, toetsing en regelgeving, die riskeren een negatieve beoordeling door daarin flexibiliteit te tonen. De leidinggevende zal dus ook mee moeten gaan. De beleidsmedewerker ook en ook de mensen die in de uitvoering zitten. Anders kan je aan de onderkant van de organisatie nog zoveel willen, maar als dat niet gedragen wordt door de lagen daarboven, dan zal het geen vruchtbare bodem hebben waar het in kan landen”.*

Case 9 denkt ook dat veranderingen in het ambtelijk apparaat bovenaan de organisatie beginnen: *“Bij verandering in het ambtelijk apparaat moet men top-down te werk gaan. Het is net als op de apenrots. Als je de aap onderaan de hiërarchie een truc leert, dan kent na 3 weken enkel die aap het. Als je de aap bovenaan de hiërarchie een truc leert, dan kent na 3 weken iedereen die truc”.*

Ook case 10 ziet nog een spanningsveld tussen systeemwereld en leefwereld. *“Er zit een bepaalde spanning tussen de ambtenaren die jarenlang volgens de regels van de systeemwereld hebben gewerkt en de realiteit van de leefwereld. Daar wordt de ambtenaar nu mee geconfronteerd. Er zijn ambtenaren die vastgeroest zijn in hun oude systeem. Een ambtenaar met oogkleppen op, een helicopterview hanteert, die heeft niet de mindset om een burgerinitiatieven te ondersteunen. Die ambtenaar moet gecorrigeerd worden door zijn collega's. Ik denk dat het heel belangrijk is dat er van bovenaf gestimuleerd wordt dat ambtenaren open staan voor verandering, maar toch ook zorgen dat het verantwoord blijft. Je moet die ambtenaar het grijze gebied in trekken, de conversatie in.*

Net als in het bottom-up proces ziet de initiatiefnemer van case 2 ook hier een rol weggelegd voor voortrekkers: *“Intern denk ik dat je een paar cowboys en avonturiers nodig hebt die een voortrekkersrol vervullen en het huidige denken durven los te laten. Door de grenzen op te zoeken van wat wel en niet kan, en erachter te komen hoever ze daarin kunnen gaan. Dat zijn ook de ambtenaren die voor burgers waardevol zijn als sparringpartner. Die denken niet in mitsen en maren, daar loopt de burger zelf wel tegenaan”.* Daarbij ziet de initiatiefnemer van case 2 het profiel van de ambtenaar in de toekomst verschuiven: *“In de toekomst zal het functieprofiel van de ambtenaar moeten worden aangepast. Net als in het bedrijfsleven moet er meer geselecteerd worden op de competenties ontwikkelingsgerichtheid en flexibiliteit. De ambtenaar die van 9-5 werkt, is niet meer de ambtenaar van de toekomst”.* Ook case 3 stelt dat er sprake moet zijn van *“een omslag van mentaliteit in het ambtelijk corps”.*

Zoals besproken gaat die omschakeling bij sommige ambtenaren echter al heel goed: *“De vooroordelen van de 9-5 mentaliteit herken ik niet. Ik zie een apparaat dat dusdanig met ons optrekt dat zij ons ook opjagen. Zeggen*

*dat we zaken juist nu moeten gaan afhandelen. Ambtenaren die wij treffen werken niet op vrijdag, maar als zij er voor ons project op vrijdag moeten zijn, dan zijn ze er wel. Onze vergaderingen met de gemeente zijn buiten hun kantooruren, ik werk dezelfde tijden. Die karikatuur gaat voor mij niet meer op”(case 10).*

Case 8 vindt het geen onzin als mensen zeggen dat een stroeve communicatie tussen burger en overheid het gevolg is van de “mindset” van de ambtenaar, maar stelt dat het van belang is om ook te kijken naar het systeem waarin die ambtenaar is ingebed. Een ambtenaar kan zelf nog zo ruimdenkend willen functioneren, maar als hij geen bewegingsruimte binnen zijn werkgebied heeft, is het onmogelijk van die ambtenaar te verwachten dat hij een in het proces wenselijke houding aanneemt: *“De wijkbeheerder is ons intermediair met de gemeente. Dat is iemand die qua achtergrond een academisch profiel heeft. Hij heeft veel gevoel bij de leefwereld, maar wordt vaak door de systeemwereld tegengehouden. Daar moet hij dan in mee, omdat het anders ten koste gaat van zijn baan”.*

Het aannemen van de juiste houding omtrent burgerinitiatieven, vereist echter niet alleen de wil van de ambtenaar om burgerinitiatieven te ondersteunen, maar ook wijzigingen in het systeem, zodat het ambtenaren mogelijk wordt gemaakt om een dergelijke houding aan te nemen. Allereerst geven burgers aan dat ambtenaren in veel gemeenten de tijd lijken te ontberen om hun initiatief de aandacht te geven die het initiatief nodig heeft. De initiatieven van burgers lijken niet altijd topprioriteit te krijgen van ambtenaren. Zo geeft case 1 aan dat zijn initiatief: *“niet bovenaan het lijstje staat van de wijkcoördinator”.* Ook case 5 vraagt zich af of de wijkcoördinator, in de drukke positie die hij heeft, wel de optimale persoon is om mee te communiceren: *“Het lijkt niet in zijn tijdsruimte te passen. Maar hij heeft wel de kennis en de positie om direct beslissingen te nemen”.* En case 10 stelt heel bewust gewacht te hebben met het opzetten van het initiatief totdat Grou bij de gemeente Leeuwarden kwam: *“Ik denk dat je kan stellen dat een bepaalde mate van professionaliteit bij de gemeente noodzakelijk is. Een grote gemeente kan makkelijk meer laadjes opentrekken dan een kleine. Er zijn meer planologen beschikbaar, er is meer kennis. Als ik naar Harlingen kijk, een kleine gemeente, die met minimale middelen al die facetten moet beheren zoals industrie, duurzaamheid etc., dan vraag ik mij sterk af of die in het gemeentelijk apparaat nog voldoende kennis overhouden om burgerinitiatieven te ondersteunen. Ik durf de stelling aan te gaan dat gemeenschappen gebaat zijn bij grotere gemeenten”.*

Anders kan aangekondigd, moeten burgerinitiatieven op de korte termijn dan ook niet als bezuiniging worden beschouwd. Case 5: *“In eerste instantie is het voor de overheid geen bezuinigingsmiddel. Het zal ze meer tijd en energie gaan kosten. Daarin moet ruimte komen voor directere communicatie. Ik vraag me af of er niet iets aan de functieomschrijving moet veranderen van de wijkbeheerder. Er komt een heel stuk werk bij,. Misschien is het goed als daar een beheerder met dezelfde kennis en verantwoordelijkheden naast wordt gezet om burgerinitiatieven goed een efficiënt op te zetten, mits dit niet in verdere bureaucratie ontaardt”.*

De initiatiefnemers geven dus ook vooral aan dat de oplossingen niet alleen ligt in het veranderen van de mindset van de ambtenaar. De ambtenaar moet zich ook in een systeem bevinden waarin hij de vrijheid, ruimte en tijd heeft om zich open en transparant, flexibel en snel, empathisch en meedenkend en betrokken en waardierend op te stellen.

Een methode die daarbij toegepast kan worden is door gebruik te maken van de cocreator, die in het project de schakel vormt tussen initiatief en gemeente. *“Het voordeel is dat je heel laagdrempelig contact kan leggen. Daarvoor hoef je niet allemaal formele drempels over. De cocreator heeft ingangen bij de gemeente die burgers vaak niet hebben. Dat kan helpen om de burger effectief naar de juiste personen binnen de organisatie te helpen (open en transparant red.). Door alle ervaringen van de cocreator weet diegene waar de initiatiefnemer moet zijn om iets te regelen of te organiseren (spin in het web). Dat contact is laagdrempelig en dus snel (Snel en flexibel red.). Soms neemt de cocreator contact op om te vragen of de initiatiefnemer nog iets nodig heeft (betrokken en waardierend red.), maar als dat niet het geval is stapt de cocreator ook net zo makkelijk weer uit het proces. Je moet als cocreator het initiatief wel bij de burger laten. Daar ligt voor mij heel duidelijk de grens (Ruimte verschaffend red.)”(cocreator case 2). En: *“Ik denk dat als je het hebt over enige formalisering in het proces, dat het heel belangrijk is dat er iemand is die de spelers met elkaar verbindt (spin in het web red.). Ik denk dat de overheid daarin moet investeren, als aanjager en cocreator. Die verbindt burgers en overheden. Niet om het over te nemen, maar als teken van betrokkenheid. Die cocreator is iemand die overzicht heeft van het initiatief, verbindingen kan leggen en valkuilen kent” (Case 2).**



De cocreator beheerst de vier houdingscomponenten. Case 10 beaamt dat de cocreator ook in zijn het geval *the best practice* is om te volgen: *“Ik identificeer me heel sterk met een cocreator. Zo werkt de gemeente Leeuwarden al. Dat lijkt me ook een rol voor de planoloog van de toekomst. Wie zo durft te denken, komt tot nieuwe gedachte”*. Zowel case 2 als case 10 betreft echter een zeer grootschalige en complexe aangelegenheid, waarmee veel (gemeenschaps)geld gemoeid is en veel stakeholders in het proces actief zijn. Initiatieven die minder complex zijn, kunnen terugvallen op een grotere mate van zelfredzaamheid door gebruik te maken van kwaliteiten in hun gemeenschap en eventueel een beroep indienen om (financiële) steun) bij bewonersorganisaties. In dat geval is een cocreator niet op die schaal nodig, maar nemen de *wijkmanagers, wijkpanelondersteuners en wijkcoördinatoren* de houdingscomponenten over.

## 5.8 Terugkoppeling naar de polemiek

Eerder werd de vraag gesteld in hoeverre een dergelijke burgerkracht bottom-up uit de gemeenschap afkomstig is of dat deze initiatieven het resultaat zijn van een top-down, toegediende voedingsbodem die doet geloven dat burgers zelf initiatieven ontplooiën, maar eigenlijk nog steeds gedragen worden door de bronnen van de overheid en de inzichten van ambtenaren en politici. *“De overheid heeft bepaalde knowhow. Wij burgers voegen daar nu onze kwaliteiten aan toe. Daar hebben zij maar weinig kijk op hoor, bij de overheid. Daarin moet je vervolgens wel tot een bepaalde synthese komen en dat kan alleen als het proces in goede samenspraak verloopt”* (case 10). Uiteindelijk moeten de inzichten die voortvloeien uit “eigen kracht” dus door de overheid worden beschouwd als een positieve ontwikkeling. Burgerinitiatieven bieden oplossingen voor gaten de overheden en marktpartijen niet kunnen opvullen. Burgerinitiatieven bieden dusdanig maatwerk dat ze inspelen op datgene wat de gemeenschap op die plaats graag wil. En door deze componenten voegt het eigen kwaliteiten aan de wijk toe. Dat is een proces dat ontstaat vanuit een intrinsieke motivatie van de burger zelf, en niet kunstmatig door de overheid gestuurd wordt. Deze zelfredzaamheid van de burger reikt echter slechts tot bepaalde hoogte. Daar waar de complexiteit voor de burger te hoog wordt, ligt een taak voor de overheid om ondersteuning te bieden en het traject voor burgers vrij te maken. Eigenlijk vullen de visies van Rotmans, Tonkens en Duyvendak elkaar dan ook goed aan. Rotmans stelt dat er burgers nodig zijn om tot succesvolle burgerinitiatieven te komen. Zij bepalen de inhoud van het idee, leggen verbanden en voeren het uit. Tonkens en Duyvendak stellen dat er een kunstmatige voedingsbodem nodig is waar de ideeën van burgers in kunnen landen en kunnen ontkiemen. En uiteindelijk zijn burgerinitiatieven zo een soort cocreatie waarbij burgers en overheden samen de stap zullen moeten zetten naar een deliberatieve samenleving.

## VI Literatuur

Allmendinger, P. (2009), *Planning Theory*, 2<sup>de</sup> druk, Basingstoke: Palgrave MacMillan

Arnstein, S.R. (1969), *A Ladder of Citizen Participation*, Journal of the American Planning Association, vol. 35(4), pp. 216-224

Bakker, J., Denters, B., Oude Vrielink, M en Klok, P. (2012) *Citizens' initiatives: how local governments fill their facilitative role*, Local government studies, Vol 38(4), pp. 395-414

Brink, G. van den (2002), *Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*, Den Haag: SDU Uitgevers

Boer, N. de (2001), *De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid*, in J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*, Amsterdam: Boom

Bourdieu, P. (1985), *The forms of capital*, in Richardson, J.G., Handbook of Theory and Research For the Sociology of Education, Greenwood, New York, NY, pp. 241-58.

Boutellier, H. (2011), *De Improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag: Boom | Lemma uitgevers

Bent, E. van den (2010), *Proeftuin Rotterdam: Bestuurlijke maakbaarheid tussen 1975 en 2005*, <http://repub.eur.nl/pub/21395/>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

- Cameron, D. (2014), *Big Society Speech*, <https://www.gov.uk/government/speeches/big-society-speech>, [geraadpleegd op 08-08-2015]
- Cammen, H. van der en Klerk, L. de (2008), *Ruimtelijke Ordening, van grachtengordel tot VINEX-wijk*, 2<sup>de</sup> druk, Houten: het Spectrum
- Coleman, J.S. (1998) in Portes, A. (1998), Social capital: its origins and applications in modern sociology, *Annual Review of Sociology*, Vol. 22, pp. 1-25.
- Denters, S.A.H., Bakker, J.M.H., Oude Vrielink, M.J., Boogers, M.J.G.J.A. (2013), *Burgerinitiatieven in Overijssel, een inventarisatie*, Universiteit Twente, [http://doc.utwente.nl/87786/1/burgerinitiatieven\\_in\\_overijssel\\_rapport\\_final.pdf](http://doc.utwente.nl/87786/1/burgerinitiatieven_in_overijssel_rapport_final.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]
- Denters B., Tonkens E., Verhoeven I., Bakker J. (2012), *Burgers maken hun Buurt*, Platform 31 [http://www.platform31.nl/uploads/attachment\\_file/41/Publicatie\\_Burgers\\_maken\\_hun\\_buurt.pdf](http://www.platform31.nl/uploads/attachment_file/41/Publicatie_Burgers_maken_hun_buurt.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]
- Dunk, H.W. von der (2000), *Van maakbare samenleving naar maakbare mens?*, <http://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/21453/?sequence=2> , [geraadpleegd op 08-08-2015]
- Flowerdew, R., Martin, D. (2005) *Methods in human geography: a guide for students doing a research project*. 2<sup>de</sup> druk. Londen: Pearson
- Forester, J. (1989), *Planning in the face of power*, Berkeley: University of California Press
- Fukuyama Y.F. (1995) in Putnam, R., Light I., Souza Briggs de X., Rohe W.M., Vidal A.C., Hutchinson J., Gress J., Woolcock M. (2004), *Using Social Capital to Help Integrate Planning Theory, Research, and Practice: Preface*, *Journal of the American Planning Association*, vol. 70 (2) pp. 142-192
- Galesloot, H. (2002) *Dragers en Schragers. Sleutelfiguren in de lokale samenleving*, Instituut voor Publiek en Politiek, Landelijk Centrum Opbouwwerk, Amsterdam/Den Haag
- Geyl, W.F. (1946), *Wij en de Wijkgedachte*, [http://www.canonsociaalwerk.eu/1989\\_wijkaanpak/WF\\_Geyl%20Wij\\_%20en\\_%20de\\_%20wijkgedachte.pdf](http://www.canonsociaalwerk.eu/1989_wijkaanpak/WF_Geyl%20Wij_%20en_%20de_%20wijkgedachte.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]
- Gunsteren, H. R. van (1998), *A theory of citizenship. Organizing plurality in contemporary democracies*. Boulder, Colorado: Westview Press
- Haan, I. de (1993), *Zelfbestuur en Staatsbeheer: het politieke debat over burgerschap en rechtsstaat in de 20<sup>ste</sup> eeuw*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Habermas, J. (1984), *Theory of Communicative Action. Volume One: Reason and the Rationalization of Society* (Book). Boston, Mass.: Beacon Press.
- Hart, R. A. (1992), *Children's participation: From tokenism to citizenship*. UNICEF Innocenti Research Centre, <https://ideas.repec.org/p/ucf/inness/inness92-6.html>, [geraadpleegd op 08-08-2015]
- Hartman, I. (2000), *Democratie van de grote bekken of leer je wat van het publieke debat?* Den Haag: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Hazeu, C.A. (2004), *Woningcorporaties: Arm leven; rijk sterven?*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, Vol.36 (4) pp. 188-198.
- Healey, P. (1992), *Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*. *The Town Planning Review*, 63(2), pp. 143-162.

Healey, P. (1997), *Collaborative planning, shaping places in fragmented societies*, Macmillan, Basingstoke, Uk in Roo, de, G. en H. Voogd (2004) *Methodologie van Planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. 2<sup>de</sup> herziene druk. Bussum: Coutinho.

Hendriks, F. (2003), *Public, administration, theory and learning: interaction research as interpretation*. *Administrative Theory en Praxis*, 25(3), 393-408

Hoogenboom, M. (2011), *Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief*, [http://www.researchgate.net/publication/274951780\\_Particulier\\_initiatief\\_en\\_overheid\\_in\\_historisch\\_perspectief](http://www.researchgate.net/publication/274951780_Particulier_initiatief_en_overheid_in_historisch_perspectief), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Houwelingen P. van, Boele A., Dekker P. (2014), *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, Sociaal Cultureel Planbureau, [verkorte URL naar "Burgermacht op eigen Kracht"](#), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Hurenkamp, M, Tonkens, E.H. en Duyvendak, J.W. (2006), *Wat burgers bezielt*, UvA, [http://www.collectiveaction.info/sites/default/files/webmaster/\\_POC\\_LIT\\_Hurenkamp-Tonkens-en-Duyvendak\\_Wat-bezieltburgers.pdf](http://www.collectiveaction.info/sites/default/files/webmaster/_POC_LIT_Hurenkamp-Tonkens-en-Duyvendak_Wat-bezieltburgers.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Huygen, A. Meere de F. (2008), *De invloed en effecten van sociale samenhang*, Verwey-Jonker Instituut, [http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/De%20invloed%20en%20effecten%20van%20sociale%20samenhang\\_1169.pdf](http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/De%20invloed%20en%20effecten%20van%20sociale%20samenhang_1169.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Huygen, A., van Marissing, E., Boutellier, J. C. J., en Nederland G. J. J. (2012), *Conditie voor zelforganisatie*, Verwey-Jonker Instituut, [http://www.verwey-jonker.nl/doc/participatie/Conditie-voor-zelforganisatie\\_web\\_8845%20Printversie.pdf](http://www.verwey-jonker.nl/doc/participatie/Conditie-voor-zelforganisatie_web_8845%20Printversie.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Huygen, A., van Marissing, E., Boutellier, J. C. J., en Nederland G. J. J. (2013), *Ruimte voor zelforganisatie*. Verwey-Jonker Instituut, [http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/8845\\_Ruimte-voor-zelforganisatie.pdf](http://www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/8845_Ruimte-voor-zelforganisatie.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Innes, J.E.(2004), *Consensus Building: Clarifications fort he critics*, *Planning theory*, Vol 3(1) pp. 5-20

Innes, J. E., en Booher, D. E. (2004), *Reframing public participation: strategies for the 21st century*. *Planning theory en practice*, 5(4), 419-436.

Instituut van Publiek en Politiek (2004), *Handreiking Burgerinitiatief*, <http://www.lpb.nl/assets/Uploads/pdf/2014/resultateninventarisatie-IPP-Handr-Burgerparticipatie-eninitiatief.pdf>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Jong M. de (2015), *Working on the interface of institutions and networks: directing, partnering and facilitating*, Rijksuniversiteit Groningen

Kickert, W.J.M. (1991), *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek: over management van complexe netwerken bij de overheid*, Alphen aan de Rijn; Samson/Tjeenk Willink

Kilic, M. (2008), *Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?* Amersfoort: Twynstra Gudde.

Kleinbans, R.J. (2005), *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*. Technische Universiteit Delft, [http://repository.tudelft.nl/assets/uuid:a3bd5c2c-780a-4417-88c359d7e785a911/otb\\_kleinbans\\_20051108.pdf](http://repository.tudelft.nl/assets/uuid:a3bd5c2c-780a-4417-88c359d7e785a911/otb_kleinbans_20051108.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Koninklijke Nederlandse Heidemaatschappij (2012), *Overheidsparticipatie*, [http://www.vkkgelderland.nl/fileskpb/werkplaats14\\_0.pdf](http://www.vkkgelderland.nl/fileskpb/werkplaats14_0.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Kruiter A.J. (2011), *Zelf je eigen afval weggooien. Essay Regeren in crisistijd. Wat is Burgerschap?* De Groene Amsterdammer pp. 20-23

- Laumann, E.O. en Pappi, F.U. (1987), *The organizational state*, Madison: University of Wisconsin Press
- Leijenaar, M., en Niemoller, K. in Dekker (1999) *Vrijwilligerswerk vergeleken*.  
<http://www.scp.nl/dsresource?objectid=21394&type=org>, [geraadpleegd op 08-08-2015]
- Lenos, S., Sturm, P., Vis, R. (2006), *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006 – 2010*, Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek,  
<http://gemeente.groningen.nl/bsd/nieuws/de-stad-in-cijfers/publicaties/burgerparticipatie.pdf>, [geraadpleegd op 08-08-2015]
- Lowndes, V., Pratchett, L., en Stoker, G. (2006a), *Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes: the CLEAR framework*, *Social Policy en Society*, 5(2), pp. 10
- Mandarano, L.A. (2009), *Social Network Analysis of Social Capital in Collaborative Planning*, *Society en Natural Resources: An International Journal*, Vol 22 (3) pp. 245-260
- Marschall, M. J. (2004), *Citizen participation and the neighbourhood context: a new look at the coproduction of local public goods*, *Political Research Quarterly*, 57(2), pp. 13.
- Mathers, J., Parry J., Jones S. (2008) *Exploring Resident (Non-) participation in the UK New Deal for Communities Regeneration Programme*, *Urban Studies* Vol. 45 (3) 591-606
- McAdam, D. (2003), *Beyond structural analysis: Toward a more dynamic understanding of social movements*. In M. Diani, en D. McAdam (Eds.), *Social movements and networks* (pp. 281-298). Oxford: Oxford University Press
- McCarthy, J. D. (1996), *Mobilizing structures: Constraints and opportunities in adopting, adapting, and inventing*. In D. McAdam, J. D. McCarthy en M. N. Zald (Eds.), *Comparative perspectives on social movements* (pp. 141-151). Cambridge: Cambridge University Press
- Meer, F.M. van der, Raadschelders J. en Kerkhoff A.D.N. (2011), *Van nachtwakersstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vlevlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005)*, in: Wagenaar, F.P., A.D.N. Kerkhoff en M.R. Rutgers (red.) *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland. Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*, Bussum: Coutinho, pp. 221-290.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (2012), *Staat van het Bestuur*, [verkorte url naar "Staat van het bestuur 2012"](#), \*geraadpleegd op 08-08-2015]
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (2014), *Staat van het Bestuur*,  
<http://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/staat-van-het-bestuur-2014/>, [geraadpleegd op 08-08-2015]
- Moor, T. de (2013), *Homo Cooperans, instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*,  
[http://www.collective-action.info/sites/default/files/webmaster/\\_PUB\\_Homo-cooperans\\_NL.pdf](http://www.collective-action.info/sites/default/files/webmaster/_PUB_Homo-cooperans_NL.pdf),  
 [geraadpleegd op 08-08-2015]
- Nauta en Kooger (2004), in Tonkens E.H., (2006), *Praten helpt. Evaluatie van de Dag van de Dialoog in Amsterdam*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Nienhuis, I., van Dijk, T. en de Roo, G. (2011), *Let's Collaborate! But Who's Really Collaborating? Individual Interests as a Leitmotiv for Urban Renewal and Regeneration Strategies*, *Planning Theory en Practice*, Vol. 12, pp. 95-109
- Norris, P. (1999), *Critical citizens*. Oxford: Oxford University Press
- O'Leary, Z. (2004), *The Essential Guide to Doing Research*. London: Sage
- Painter (1995) in: Allmendinger, P. (2009), *Planning Theory*, 2<sup>de</sup> druk, Basingstoke: Palgrave MacMillan

Pattie, C., Seyd, P., en Whiteley, P. (2004), *Citizenship in Britain. Values, participation and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press

Platform 31 (onbekend), Wederopbouw en naoorlogse woonwijken, <http://kennisbank.platform31.nl/pages/28239/Wederopbouw-en-naoorlogse-woonwijken.html>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Philips, A. (1991) *Engendering Demography*, Cambridge: Polity Press

Permentier, M., Kullberg J., Noije van L. (2013), *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*, Sociaal en Cultureel Planbureau, [www.scp.nl/dsresource?objectid=35625&entype=org](http://www.scp.nl/dsresource?objectid=35625&entype=org), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Plasterk R. (2014) in Rijksoverheid, (2014), *Burgerinitiatieven in 94% van alle gemeenten*, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/10/30/burgerinitiatieven-in-94-procent-van-alle-gemeenten.html>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Pröpfer, I., Litjens, B., Weststeijn, E. (2006), *Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak*. <http://www.partnersenpropper.com/upload/artikelen/a9dddde7ab5bca23c73cbb875df3737c0.pdf>. [geraadpleegd op 08-08-2015]

Putnam, R. (2000), *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. 1<sup>ste</sup> druk. New York: Touchstone.

Putnam, R., Light I., Souza Briggs de X., Rohe W.M., Vidal A.C., Hutchinson J., Gress J., Woolcock M. (2004), *Using Social Capital to Help Integrate Planning Theory, Research, and Practice: Preface*, Journal of the American Planning Association, vol. 70 (2) pp. 142-192

Okin, S.M. (1989), *Justice, Gender and the Family*, Chicago: University of Chicago Press

Osborne, D., en Gaebler, T. (1992), *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Oude Vrielink, M., en Van de Wijdeven, T. (2008) *Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken?*, [http://www.kiss-oost.nl/uploads/1/BW0308\\_van\\_wijken\\_weten\\_2.pdf](http://www.kiss-oost.nl/uploads/1/BW0308_van_wijken_weten_2.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Raad Openbaar Bestuur (2012)a, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, <http://www.oopen.org/download?type=document&docid=440002>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Raad Openbaar Bestuur (2012)b, *Belichaming van de kundige overheid. Over openbaar bestuur, incidentreflexen en risicoaanvaarding*, [http://www.robrfv.nl/documenten/boekje\\_advies\\_belichaming\\_van\\_de\\_kundige\\_overheid.pdf](http://www.robrfv.nl/documenten/boekje_advies_belichaming_van_de_kundige_overheid.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Rijksoverheid, (2014), *Burgerinitiatieven in 94% van alle gemeenten*, <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/10/30/burgerinitiatieven-in-94-procent-van-alle-gemeenten.html>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Roo, G., de en Voogd, H. (2004) *Methodologie van Planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. 2<sup>de</sup> herziene druk. Bussum: Coutinho.

Rotmans, J. (2015), *Kom uit de ivoren toren, welkom in de nieuwe wereld*, <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2015/01/20/kom-uit-de-ivoren-toren-welkom-in-de-nieuwe-wereld>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Tegenlicht (2013), *Gaten in de markt*, <http://tegenlicht.vpro.nl/afleveringen/2012-2013/gat-in-de-markt.html>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Sampson, R. J., D. McAdam, H. MacIndoe, S. Weffer-Elizondo (2005), *Civil society reconsidered: The durable nature and community structure of collective civic action*, *American Journal of Sociology* 111(3): pp. 673-714.

Sociaal en Cultureel Rapport (2012), *Een beroep op de burger*, [http://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2012/Een\\_beroep\\_op\\_de\\_burger](http://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2012/Een_beroep_op_de_burger), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Spit, T., en Zoete P. (2006), *Ruimtelijke Ordening in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers Bv.

Steen, M., van der en Scherpenisse J. (2013) , *Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*, [http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/TSB\\_13\\_12\\_steen\\_zonder-foto.pdf](http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/TSB_13_12_steen_zonder-foto.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Tonkens, E.H. (2006) *De bal bij de burger*. <http://dare.uva.nl/document/2/58304>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Tonkens, E.H., en Duyvendak, J.W. (2015), *Graag meer empirische en minder eufore kijk op burgerinitiatieven*, <http://www.socialevraagstukken.nl/site/2015/01/17/grag-meer-empirische-en-minder-eufore-kijk-opburgerinitiatieven/> [geraadpleegd op 08-08-2015]

Tonkens, E. H. en Wilde, M.de (2013), *“Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk”*. Amsterdam: Van Genneep

Troonrede (2013), <http://www.elsevier.nl/Nederland/nieuws/2013/9/Troonrede-2013-volledige-tekst-1365922W/> [geraadpleegd op 08-08-2015]

Uitermark J. (2014), *Verlangen naar Wikitopia*, Erasmus Universiteit Rotterdam, [http://www.socialevraagstukken.nl/site/wp-content/uploads/2014/01/Uitermark\\_Oratie-10-januari-2014.pdf](http://www.socialevraagstukken.nl/site/wp-content/uploads/2014/01/Uitermark_Oratie-10-januari-2014.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Uitermark J., en J.W., Duyvendak (2007), *Gemengde ervaringen van actieve bewoners in Rotterdam*, in: Bouw, C., J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red) *De mix factor*. Amsterdam: Boom, <http://justusuitemark.nl/files/uitermark-duyvendak-mengingshfst.doc>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Verba, S., Schlozmann, K. L., en Brady, H. E. (1995), *Voice and equality: civic voluntarism in American politics*. Harvard: Harvard University Press

Velden J. van der (2011), *Zelforganisatie in stedelijke vernieuwing*, A5, Vol 32

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2013), <http://www.vng.nl>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Vrooman, C., Noije, L., van,Jonker, J.J. en Veldheer, V. (2012), *Responsabele burgers, regisserende overheid*, in: Sociaal Cultureel Planbureau, <http://www.scp.nl/dsresource?objectid35616entype=org>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

Wagenaar, H. (2007), *Governance, Complexity and Democratic Participation. How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline*, *The American Review of Public Administration*, vol. 37(1), pp. 17-50

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) *Vertrouwen in de buurt*, [http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Vertrouwen\\_in\\_de\\_buurt.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Vertrouwen_in_de_buurt.pdf), [geraadpleegd op 08-08-2015]

Wijdeven, T.M.F. van de en Hendrik, F.(2010), *Burgerschap in de doe-democratie*, Den Haag: Nicis Institute

Wijdeven, T. M. F. van de (2012), *Doe-democratie: Over actief burgerschap in stadswijken Delft*: Eburon, [https://pure.uvt.nl/portal/files/1466150/Wijdeven\\_DEFREP\\_Doe-democratie04-12-2012\\_emb\\_tot\\_04-062013.pdf](https://pure.uvt.nl/portal/files/1466150/Wijdeven_DEFREP_Doe-democratie04-12-2012_emb_tot_04-062013.pdf) , [ geraadpleegd op 08-08-2015]

Woltjer, J. (1997), *De keerzijde van draagvlak; Ruimtelijke ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie*, Stedbouw en Ruimtelijke Ordening, vol.78(4) pp. 47-52

Wondolleck, J.M. en Yaffee S.L. (2000), *Making Collaboration work. Lessons from innovation in natural resource management*, Washington DC: Islands Press

Zuylen, J. V. van (2007), *Help! een burgerinitiatief*, <http://werk.leenetxt.nl/inaxis/helpwres.pdf>, [geraadpleegd op 08-08-2015]

## VII Lijst van bijlagen

Bijlage 1: Methodologie.....	73
Bijlage 2: Lijst van cases.....	77
Bijlage 3: Globale opzet van een semigestructureerd interview.....	82
Bijlage 4: Regressieanalyse sociaaleconomische status .....	83



## Bijlage 1: Methodologie

Bijlage 1 bevat de methodologie van het onderzoek. Het betreft een uitleg van de toegepaste keuzes om inhoud te geven aan het empirisch deel, een wetenschappelijke verdediging van die keuzes die gemaakt zijn en een verwijzing naar mogelijke tekortkomingen van het onderzoek

### 1. Secundaire dataverzameling

Clark beschrijft in Flowerdew en Martin (2005) de aard en de voordelen van het gebruik van secundaire data in een rapport. *“Secondary data means information that has already been collected by someone else and which is available for you, the researcher to use. The distinction is with primary data which you gather for yourself”*. Het gebruik van secundaire data heeft volgens Clark een aantal voordelen.

- 1) *“The data already exists, so it is cheaper and quicker to obtain than primary data”*.
- 2) *“It provides the researcher with contextual material for his/her primary research”*.
- 3) *“It is usually of proven quality and reliability”*.
- 4) *“A very wide range of secondary material is available”*.

*“They (secundaire data red.) are a vital guide to the geography of your topic and your area as these are currently understood. They tell you what the area and its people are like now and what they were like in the past... The second reason for the importance of secondary data is to provide a context for the primary data you will subsequently collect if your project involves original research on a case study.”* (Clark in Flowerdew en Martin, 2005).

In het onderzoek zijn twee soorten secundaire data behandeld. Enerzijds beleidsrapporten van instellingen en instituties die midden in de maatschappij staan en vanuit praktisch oogpunt kijken naar de wijze waarop burgerparticipatie vormgegeven kan worden. Anderzijds bijdragen vanuit een wetenschappelijk oogpunt, in ingaan op de aard en de beweging waaruit burgerinitiatieven voortkomen. Beide zienswijzen beschouwen burgerinitiatieven op hun eigen wijze, en de praktische aard van beleidsrapporten en de wetenschappelijke aard van wetenschappelijke artikelen vullen elkaar goed aan.

### 2. Primaire dataverzameling

#### 2.1 Semigestructureerde interviews en observaties

In dit rapport is gekozen voor semigestructureerde interviews met initiatiefnemers. Het doel van dergelijke interviews is om erachter te komen waarom burgerinitiatieven een initiatief hebben opgezet (beweging), hoe zij dit gedaan hebben (aard) en wat ze daarbij van de overheid verwachten (samen spel met de overheid). Op basis daarvan werd er ingespeeld op de polemiek die in de literatuur zichtbaar was en de constatering van onder andere Huygen (2013) dat: *“er bij uiteenlopende groepen in de samenleving (overheden, maatschappelijke organisaties, groepen burgers), grote behoefte aan kennis daarover is”*. Initiatiefnemers zijn bij uitstek kennisdragers van hoe met initiatiefnemers om te gaan en hun ervaringen zijn dan ook zeer nuttig om de valkuilen van nu in de toekomst te voorkomen. Zo stelt case 5: *“Aan de hand van wat wij hebben meegemaakt zal je een draaiboek kunnen maken wat aan de basis veel werk zou schelen. Dergelijke kennisdeling kan heel nuttig zijn zodat anderen niet meer het wiel hoeven uit te vinden”*. En case 2: *“Het is belangrijk dat je de ervaringen die je met burgerinitiatieven hebt, goed vastlegt. Daar zie ik de planoloog als spin in het web voor. Om te kijken wat er allemaal gebeurt in die initiatieven en een SWOT-analyse te maken waar we wat van kunnen leren. De observaties die we daar uithalen kunnen we gebruiken om andere projecten mee te inspireren”*.

O’Leary (2010) geeft aan dat interviews een goede methode zijn om als sociaal onderzoeker aan informatie te komen. *“There is no doubt that surveys and interviews are methods of choice in social science data collection.*

*After all, surveys and interviews put the researcher in charge. Not only do you get to ask what you want, you also get to ask it how you want. In example, you get to choose the wording, the order, the prompts, the probes. And because your data collection can be directed to match your research question hypothesis, aims and*

*objectives with some precision, this has real appeal. The data collected is not only superfluous but is, in fact, custom built for your research project”.*

Er is daarbij gekozen voor het gebruik van semigestructureerde interviews. O’Leary (2010) beschrijft dit als: *“The use of a flexible structure. Interviewers can start with a defined questioning plan, but will shift in order to follow the natural flow of conversation. Interviewers may also deviate from the plan to pursue interesting targets”.* Volgens O’Leary (2010) heeft deze onderzoeksmethode één belangrijk voordeel ten opzichte van gestructureerde of ongestructureerde interviews. *“The advantage here is being able to come away with all the data you intended but also interesting and unexpected data that emerges”.* En interviews hebben weer één groot voordeel ten opzichte van andere onderzoeksmethodes. *“It provides you with rich, in-depth qualitative data”.*

Er is voor deze onderzoeksmethode gekozen omdat een onderwerpen tijdens het gesprek naar voren moesten komen. Dit betreft onder meer de beweging, de aard het samenspel met andere partijen en het samenspel met de overheid. Deze punten zijn bijgevoegd in bijlage 3. Deze punten kwamen naar voren omdat zij belangrijk zijn voor het beantwoorden van de hoofdvraag, maar ook omdat dit naar voren kwam in de observaties en in het theoretisch kader. Het was echter belangrijker voor het verdere verloop van het onderzoek dat de initiatiefnemers zelf ook met aanvullende informatie zouden komen in het proces. Zo konden punten worden behandeld die uit de literatuur en de observaties niet eerder naar voren waren gekomen. Juist deze inzichten zijn waardevol omdat ze een bron van vernieuwing zijn ten opzichte van de heersende gedachtegang in de literatuur en de observaties die gedaan worden aan de hand van gesprekken met beleidsbepalers. Die inzichten waren vaak nog top-down georiënteerd, terwijl de gesprekken met initiatiefnemers juist het bottom-up karakter vertegenwoordigden.

Uiteindelijk is gekozen om te kiezen voor één op één interviews, al zijn in een drietal gevallen andere initiatiefnemers bij het gesprek aangeschoven. Er is bewust gekozen voor een kleine setting, geen focus groep, zodat met iedere initiatiefnemer op rustig tempo de noodzakelijke onderwerpen in het semigestructureerde interview besproken konden worden. Hoewel hier bewust niet voor gekozen is, leent het onderwerp zich ook voor een focusgroep. Het is duidelijk te zien dat de initiatiefnemers, net als de wetenschappers Tonkens, Duyvendak en Rotmans, vaak vanuit verschillende invalshoeken naar het onderwerp keken. Een veld voor verder onderzoek ligt er dan ook juist in om de initiatiefnemers onderling met elkaar in discussie te laten gaan.

Alle interviews zijn *face-to-face* gedaan. Dit was gezien de reistijden misschien niet altijd het meest praktisch, maar om gevoel te krijgen van wat de initiatiefnemers aan het doen zijn is het raadzaam om de lokale setting te observeren. Dat die lokale setting een belangrijke rol kan spelen, komt ook in het rapport een aantal keren naar voren. Daar moet een bepaalde voeling bij worden opgebouwd die alleen op die plek bereikbaar is.

## 2.2 Selectie van participanten

Voor dit rapport zijn twaalf semigestructureerde interviews (volgende paragraaf) verricht in vier verschillende gemeenten in Nederland (bijlage 2). De gemeenten zijn Groningen, Assen, Zwolle en Leeuwarden. Het is een bewuste keuze om de cases in verschillende gemeenten uit te voeren. Dit omdat het rapport in gaat op het proces van samenspel tussen burgerinitiatieven en de werkwijze van gemeenten in de algemene zin. Het kan zijn dat constatering die gedaan worden in één gemeente ( $n=1$ ) niet overeen komen met de algemene lijn van handelen. Vandaar dat er is gekozen voor een samensmelting van vier verschillende gemeenten, om daarin dat toeval uit te sluiten ( $n=4$ ). Dezelfde afweging is gemaakt om de burgerinitiatieven te toetsen in vier verschillende provincies (Groningen-Groningen, Assen-Drenthe, Zwolle-Overijssel en Leeuwarden-Friesland), om eventuele wetgeving die van provinciaal niveau is opgelegd, niet overheersend te laten zijn in het proces.

Deze gemeenten zijn gekozen omdat zij gemeenten zijn met een relatief grootschalig karakter. Het betreft steden die veel te maken hebben met burgerinitiatieven en daar specifiek beleid en mankracht voor beschikbaar hebben om met dit onderwerp om te gaan. Burgerinitiatieven zijn getoetst in de gemeenten die de vier provinciehoofdsteden van Noord-Nederland onder beheer hebben. 10 van de 12 initiatieven vinden plaats in de stad die direct correspondeert met de gemeentenaam. 2 initiatieven behoren tot de gemeente Leeuwarden, maar bevinden zich in Grou. Uit de gesprekken met die initiatiefnemers werd duidelijk dat er sinds hun recente toetreding bij de gemeente Leeuwarden (sinds 1 Januari 2014) veel veranderd is in de

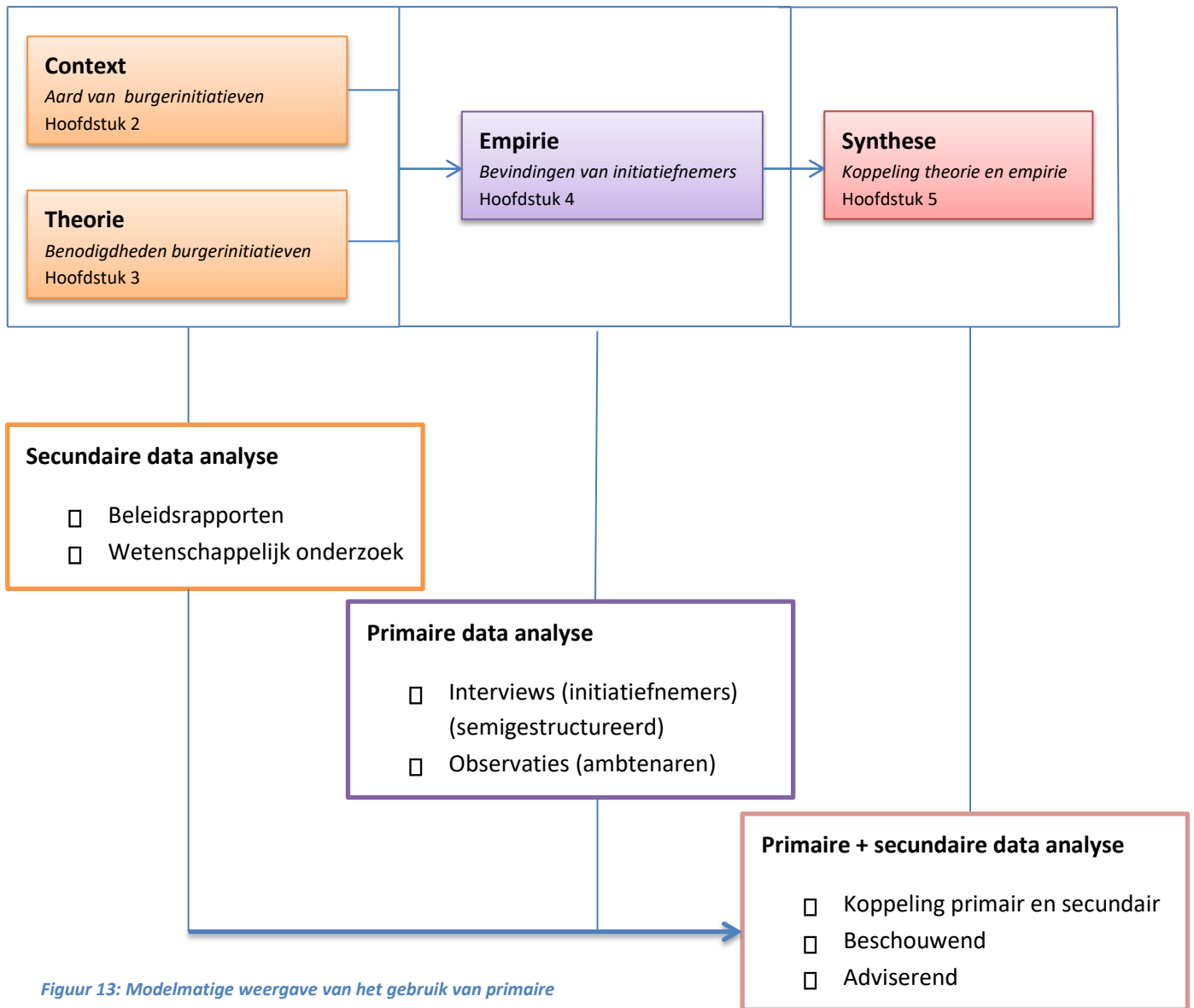
mogelijkheden om burgerinitiatieven op te starten. Stedelijke gemeenten hebben meer mogelijkheden om burgerinitiatieven te ondersteunen. Er rest een interessante mogelijkheid voor verder onderzoek om te kijken hoe kleinschalige gemeenten, die beschikken over minder mogelijkheden, omgaan met het ondersteunen van burgerinitiatieven. Dit rapport heeft voor een duidelijke afbakening gekozen om niet die kant op te gaan, omdat er in grootstedelijke gemeenten alleen al voldoende uitdagingen liggen voor een rapport.

In de keuze voor de initiatieven is gekozen om verschillende soorten burgerinitiatieven te toetsen. Het is verleidelijk is om burgerinitiatieven te benaderen vanuit de invalshoek “groen”. Verreweg de meeste initiatieven die op het pad zijn gekomen betreffen initiatieven in de groenvoorziening; stadstuinen en moestuinen zijn erg populair. Net als bij de verschillende steden is er echter gekozen om verschillende soorten burgerinitiatieven te toetsen. Daarvoor zijn verschillende redenen te benoemen. Ten eerste kunnen gemeenten voor een specifieke categorie burgerinitiatieven (bijvoorbeeld groen) een specifieke handelingswijze verrichten. Dan wordt niet langer het burgerinitiatief onderzocht, maar de groenvoorziening of een bepaalde subgroep van een burgerinitiatief die geen recht doet aan het collectief van burgerinitiatieven. De reden waarom deze groep “groen” in het rapport vaak vertegenwoordigd is, is omdat het verreweg de grootste groep is die voorkomt. Dat is niet verwerpelijk, want uiteindelijk staat het proces en niet het doel van het initiatief in de thesis centraal, maar het is wel raadzaam om meerdere soorten burgerinitiatieven af te wegen. Dat leidde onder andere tot het inzicht van complexiteit. De toevoeging van een aantal grootschalige, complexe, burgerinitiatieven en juist kleinschalige, alledaagse, initiatieven leidde tot een gewenste diversiteit in de cases die in het rapport behandeld zijn.

Om meer kennis te krijgen van het principe burgerinitiatief, de wijze waarop burgerinitiatieven in de praktijk worden ondersteund en de afwegingen die de gemeente daarbij maakt is met alle gemeenten die in dit rapport behandeld zijn een dag meegelopen. Daarvoor is gekozen voor een diverse aanpak. In Groningen is meegelopen in het proces doorlopen met de initiatiefnemers van de Ruskenveense plas. Daarbij zijn een aantal vergaderingen bijgewoond tussen initiatiefnemer, cocreator en diverse ambtenaren om meer voeling te krijgen bij hoe het proces in complexe situaties verloopt. In Leeuwarden is een vergadering bijgewoond van het ambtelijk corps. Het was een vergadering waarbij heel duidelijk de gestelde opgave: “hoe om te gaan met burgerinitiatieven?” centraal stond. Daardoor werd meer inzicht verkregen in de vragen die ambtenaren zelf hebben en de problemen die ambtenaren daarbij treffen. In Assen is meegelopen met de *Netwerktafel en Mijnbuurt Assen*, concepten die eerder in het rapport zijn behandeld. Het ging daar vooral om het verkrijgen van inzicht in het samenspel van *bottom-up* en *top-down*. En in Zwolle is een wijkcoördinator geïnterviewd. Het ging daar vooral om de koppeling tussen *mindset* en *systeem* van de overheid aan de ene kant, en initiatiefnemer aan de andere kant. Deze observaties hebben op de achtergrond bijdragen aan de totstandkoming van het rapport. Door dit tijdens de interviews als tegengewicht aan te dragen, te kunnen verplaatsen in de standpunten die ambtenaren ook hebben en zelfstandig voeling te krijgen bij het onderwerp. Net zoals het belangrijk is voor ambtenaren om voeling te krijgen bij de wereld van de burger, is het voor de onderzoeker belangrijk om voeling te krijgen bij de ambtenaar om de link tussen burger en overheid goed te kunnen leggen. Ook hebben de ambtenaren geholpen cases aan te dragen die bruikbaar zijn voor het onderzoek. Een aantal daarvan zijn in het rapport opgenomen. Anderzijds is ook daarin een stuk zelfstandigheid gewenst. Door enkel te vertrouwen op de cases die de overheid aandraagt, ontstaat een vertekend beeld van de werkelijkheid. Dan omvang je enkel diegenen die al in het systeem van de overheid zitten. Er is dus ook voor gekozen om heel duidelijk zelfstandig op zoek te gaan naar een aantal cases die niet door de overheid aangedragen zijn.

Alle interviews zijn getranscribeerd. Dit om fouten in de correspondentie te voorkomen. Sommige quotes zijn licht omgebogen, zonder daarin de inhoud van de quote te veranderen. Dit is gedaan om de leesbaarheid van het verhaal te verbeteren.

## 2.3 Modelmatige bevinding primaire en secundaire data



Figuur 13: Modelmatige weergave van het gebruik van primaire en secundaire data analyses (eigen ontwerp)

### 3. Mogelijke beperkingen en ruimte tot verder onderzoek

Het onderzoek heeft een aantal aanbevelingen gedaan op basis van de ervaringen van burgers met betrekking tot burgerinitiatieven. In totaal zijn er 12 cases onderzocht. De voornaamste bevindingen zijn vastgelegd in dit rapport. In Nederland zijn vele burgerinitiatieven, en hun structuur is autonoom en divers. Dat betekent dat het moeilijk (zo niet onmogelijk) is om een *panacea* te creëren dat voor ieder burgerinitiatief toepasbaar is. Burgerinitiatieven zijn geworteld in het lokale karakter, en juist dat lokale samenspel bepaalt de aard en de beweging waarin burgerinitiatieven ontplooid worden. Hele grote voorzichtigheid is gewenst in elke vorm van formalisering van het proces. Met de aanbevelingen die gedaan zijn, is dat ook juist als uitgangspunt genomen. Juist de opkomst van burgerparticipatie toont aan dat Nederland de formalisering voorbij is. Probeer als overheid door middel van bewonersorganisaties en wijkcoördinatoren, door middel van de juiste houding aan te nemen, dicht bij de behoefte van het initiatief te komen, zonder dat de overheid als een bedreigende partij wordt gezien.

In het verlengde van deze diversiteit en gebrek aan formalisering zijn in 12 interviews, 12 verschillende beschouwingen ontstaan. Wie 1000 interviews pakt, krijgt 1000 verhalen en misschien wel duizend verschillende behoeften van burgers. Een kleine negatieve ervaring in het verleden is al in staat om het oordeel van de burger aan te tasten.

Het is daarom mogelijk dat deze 12 interviews geen representatief beeld geven van de werkelijkheid. Er is geen *“Rule of thumb”* om in dit soort kwalitatief onderzoek te bepalen hoeveel interviews er nodig zijn om

representatief beeld van de werkelijkheid te garanderen (Baker en Edwards, 2012). Desalniettemin past het rapport in een aantal ontwikkelingen die op dit moment gaande zijn:

- 1) **Wetenschappelijke ondersteuning:** De bevindingen van het rapport corresponderen met de bevindingen van andere wetenschappers over de aard en beweging die duidelijk *een bottom-up* karakter hebben.
- 2) **Systeemverandering:** De tendens van overheden om taken te decentraliseren, de opkomt van wijkcoördinatoren, wijkbeheerders en wijkmanagers.
- 3) **Verandering in mindset:** De gesprekken met beleidsbepalers, die allemaal aangeven dat er van de overheid in de toekomst een andere houding en denkwijze wordt verwacht.

Ruimte voor verder onderzoek ligt in het verlengde van de theoretische bevindingen die in dit rapport zijn aangedragen. Als de overheid inderdaad in staat is om (met de hulp van wijkcoördinatoren en bewonersorganisaties) de in dit rapport aanbevolen houding aan te nemen (open en transparant, flexibel en snel, empathisch en meedenkend en betrokken en waardierend), leidt een dergelijke transitie dan ook daadwerkelijk tot een meer succesvol ervaren samenspel tussen burger en overheid? Het is raadzaam om een *Trial and Error* systeem uit te voeren en te kijken tot welk resultaat een dergelijk systeem leidt. Alleen door het te doen kan deze empirische bevinding getoetst en doorontwikkeld worden.

Het is ook erg interessant om te zien welke rol marktpartijen kunnen invullen in dit proces. Op dit moment draaien burgerinitiatieven vaak nog op subsidiegeld. De invloed van de overheid kan beperkt (niet afgeschaft) worden als andere partijen in staat zijn om burgerinitiatieven middelen te bieden die de overheid nu nog faciliteert (geld, ruimte, kennis, netwerk, andere bronnen). In dit rapport is vooral gekeken naar de invloed van de overheid, het is raadzaam om te kijken hoe het aantrekkelijk kan worden gemaakt voor marktpartijen om zich bij het initiatief aan te sluiten.

Tot slot is in dit rapport gekozen voor een structuur van (vaak één op één) semigestructureerde interviews. Wellicht dat een meer confronterende setting met andere inzichten (focus groep) leidt tot een gemeenschappelijk consensus die afwijkt van deze inzichten. Het is duidelijk dat er best verschillen zijn in datgene wat een initiatiefnemer van de overheid verwacht, en mag verwachten. Juist door de intersubjectieve setting die dan ontstaat kan de argumentatieoverdracht en ervaringsoverdracht leiden tot wat Innes in 2004 al *Joint-Learning* noemde.

## Bijlage 2: Lijst van cases

De volgende cases zijn in het rapport behandeld. In het rapport zijn de initiatiefnemers benoemd naar case-nummer. Na het overzicht wordt voor elk van de 12 cases een korte beschrijving gegeven van het initiatief en het gehouden interview.

Casenummer	Naam initiatief	Gemeente initiatief
1	Adoptiestrook Simon van Singelandtplein	Zwolle
2	Voorzieningenbouw Ruskenveense Plas	Groningen
3	Tuin in de Stad	Groningen
4	Moestuin Arendshorst	Assen
5	Adoptieproject Bontekoestraat	Zwolle
6	Verre Oosten	Zwolle
7	Zwerfafvalproject Vrijheidswijk	Leeuwarden
8	Valkenstijn	Assen
9	LeRoy gebied	Groningen
10	Wilhelminapark Grou	Leeuwarden
11	Playground Grou	Leeuwarden
12	Frankville	Groningen

Tabel 10: Casenummers, naam van het burgerinitiatief en de gemeente waarin het initiatief zich bevindt (eigen ontwerp).

<b>Casenummer</b>	1
<b>Naam</b>	Adoptiestrook Simon van Singelandtplein
<b>Locatie interview</b>	Zwolle
<b>Datum interview</b>	30-03-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	1

De adoptiestrook van het Simon van Singelandtplein is voortgekomen uit een wijkrenovatie. De gemeente heeft daarbij gebruik gemaakt van wijkoverleggen. Een vergadering waar iedereen uit de wijk welkom was en zijn mening mocht geven over datgene wat in de wijk verbeterd kon worden. Een aantal bewoners leek het leuk om een stukje grond aan de buurt te geven. Het gras wat gerooid zou worden zou een moestuin worden onder beheer van de omwonenden. Het doel is om meer saamhorigheid in de wijk te creëren.

<b>Casenummer</b>	2
<b>Naam</b>	Voorzieningengebouw Ruskenveense Plas
<b>Locatie interview</b>	Groningen
<b>Datum interview</b>	01-04-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	2

Het initiatief om een voorzieningengebouw te realiseren in Hoogkerk (Groningen) is voortgekomen uit een inspraakavond voor bewoners omtrent de *"Gebiedsvisie West"*. Een bewoner heeft daar het plan gecreëerd voor een voorzieningengebouw aan de Ruskenveense plas, zodat dit gebied gebruikt kan worden als ontmoetingsplek en activiteitscentrum (in de zomer) voor en door burgers. De gemeente Groningen heeft een cocreator toegewezen aan het project om het verloop van het initiatief te bevorderen. De cocreator is samen met de initiatiefnemer aangeschoven voor het interview.

<b>Casenummer</b>	3
<b>Naam</b>	Tuin in de Stad
<b>Locatie interview</b>	Groningen
<b>Datum interview</b>	30-06-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	1

Met Tuin in de Stad kwam in 2009 een droom in vervulling voor de initiatiefnemers van het project. Gezegend met een goed inkomen en met de ambitie om een eigen plek te hebben waar dingen kunnen gebeuren, zijn de initiatiefnemers aan de slag gegaan met een braakliggend omliggend gebied. Het project heeft zich ontwikkeld tot *"social power house"*. Het is een plek die saamhorigheid brengt in de samenleving. Met 80 tot 100 kleine evenementen per jaar, is er volop ruimte voor laagdrempelig contact, aandacht en ontmoeting.

<b>Casenummer</b>	4
<b>Naam</b>	Moestuin Arendshorst
<b>Locatie interview</b>	Assen
<b>Datum interview</b>	13-07-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	2

De moestuin van de Arendshorst kwam tot stand door toedoen van de *"Netwerktafel"*. Er verscheen een projectontwikkelaar met het verzoek tot het gezamenlijk opzetten van een buurtmoestuin. Omliggende sociale organisaties zagen een kans om samen met de buurt een moestuin te realiseren bij de Arendshorst. Toen de subsidiestroom niet op gang kwam haakte de projectontwikkelaar af en namen burgers het project in eigen hand. Anno 2015 ligt de moestuin er en is de tuin bovendien nog volop in ontwikkeling. Op dit moment wordt er gesproken over de aanleg van een visstijger.

<b>Casenummer</b>	5
<b>Naam</b>	Adoptieproject Bontekoestraat
<b>Locatie interview</b>	Zwolle
<b>Datum interview</b>	07-04-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	1

Bij het adoptieproject van de Bontekoestraat kwamen 3 afzonderlijke gedachten van buurtbewoners samen. Het rooien van het grasveld uit bezuinigingsoverwegingen en de plaatsing van ondergrondse afvalcontainers leiden tot een stukje in de wijk dat ervaren werd als *“saai en dodelijk”*. De bewoners hebben het stukje gras geadopteerd en omgebouwd tot buurttuin.

<b>Casenummer</b>	6
<b>Naam</b>	Verre Oosten
<b>Locatie interview</b>	Zwolle
<b>Datum interview</b>	31-03-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	1

Stadstuin het *“Verre Oosten”* is ontstaan naar aanleiding van plannen om een parkeergarage te bouwen op het terrein om de binnenstad te ontzien. *“Die mensen stonden het te verkondigen alsof het iets geweldigs was, maar ik woon hier en heb zeker geen behoefte aan zoveel grijs in mijn achtertuin”*. Na aanleiding van de bewonersprotesten is uiteindelijk gevraagd aan de bewoners om een beter plan te bedenken. Daaruit is het idee ontstaan voor een gezamenlijke stadstuin. Het terrein is geen onderdeel van de gemeente, maar van de woningbouwvereniging SWZ.

<b>Casenummer</b>	7
<b>Naam</b>	Zwerfafvalproject Vrijheidswijk
<b>Locatie interview</b>	Leeuwarden
<b>Datum interview</b>	02-07-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	2

De bewoners die het Zwerfafvalproject in de Vrijheidswijk hebben opgezet zijn verenigd in het Wijkpanel van de Vrijheidswijk. De Vrijheidswijk is van oudsher een wijk met een lage sociaaleconomische status. Het doel van het *Zwerfafvalproject* was om met bewoners de wijk schoon te maken, en bewoners de verantwoordelijkheid te geven over de staat van hun eigen wijk. *“Want als de bewoners de wijk zelf schoonmaken, komt het besef ook dat de bewoners het afval daar ook zelf neergooien”*. De panelleden geven aan graag meer initiatieven op te willen zetten, maar door een gebrek aan sociaaleconomische status in de wijk, onvoldoende geld en vooral een gebrekkige communicatie komen veel complexere initiatieven niet van de grond.

<b>Casenummer</b>	8
<b>Naam</b>	Valkenstijn
<b>Locatie interview</b>	Assen
<b>Datum interview</b>	10-07-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	1

Valkenstijn is een landgoed in Assen dat in de loop der jaren aan verval onderhevig is geraakt. De initiatiefnemers proberen de cultuurhistorische waarde van het landgoed terug te brengen en het terrein te voorzien van de allure die het vroeger wel had. De oorspronkelijke initiatiefnemer van het project is inmiddels afgehaakt vanwege gezondheidsredenen. De hedendaagse leiding over het project is in handen van een aantal

mensen die zich om deze initiatiefnemer heen bewogen. Het interview is gehouden met één van deze personen.

<b>Casenummer</b>	9
<b>Naam</b>	LeRoy gebied
<b>Locatie interview</b>	Groningen
<b>Datum interview</b>	24-06-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	1

Het Leroy gebied is een terrein in de Groningse wijk Leeuwenborg. Het is opgezet in de jaren '70 als mogelijkheid voor bewoners om dingen te gaan doen. De aanleg van de bijbehorende gradiënten diende ertoe om met een beperkt budget maximale groenvoorziening in het terrein te garanderen. Burgers mogen in een ruim opgezette groenomgeving initiatieven ontplooiën. Er is een duidelijke verbinding tussen mens en natuur. De initiatiefnemer waarmee gesproken is heeft diverse activiteiten opgezet in het LeRoy gebied die gericht zijn op het vermaak van kinderen.

<b>Casenummer</b>	10
<b>Naam</b>	Wilhelminapark Grou
<b>Locatie interview</b>	Grou
<b>Datum interview</b>	09-07-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	1

De architect Gerrit Vlas Kamp legde eind 19<sup>de</sup> eeuw in heel Noord Nederland parken aan met een karakteristieke structuur. Op veel plaatsen is bestempeld als erfgoed, maar in Grou is het park in de loop der jaren in verval geraakt. Burgers hebben zich verenigd in de "*Stichting Wilhelminapark*" om de revitalisatie van het park te verwezenlijken.

<b>Casenummer</b>	11
<b>Naam</b>	Playground Grou
<b>Locatie interview</b>	Grou
<b>Datum interview</b>	10-07-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	1

Er zou een sport- en speelplaats worden ontwikkeld in de buurt op een locatie waar de buurt niet blij mee was. Door het verweer van bewoners is dat project niet doorgegaan. De jeugd van het dorp wou echter wel een plek hebben waar sporten mogelijk was. Al snel sloten andere sportverenigingen en jeugdverenigingen zich bij het plan aan en hebben ze aansluiting gezocht om de realisatie van een *playground* te realiseren.

<b>Casenummer</b>	12
<b>Naam</b>	Frankville
<b>Locatie interview</b>	Groningen
<b>Datum interview</b>	17-06-2015
<b>Aantal initiatiefnemers aanwezig</b>	1

Frankville is ontstaan vanuit idyllische overwegingen. De initiatiefnemer had al langer het idee dat mensen de rust vergeten zijn en filosofeerde over een idyllische samenleving. Die samenleving was duurzaam en



zelfredzaamheid. Toen de initiatiefnemer stopte met studeren besloot hij die filosofie verder uit te werken door middel van een moestuin. *“Voedsel gaat iedereen aan en ik denk dat in de stap naar zelfvoorzienendheid richting bewustwording, voedsel een grote rol gaat spelen”*.

## Bijlage 3: Globale opzet van een semigestructureerd interview

### Vooraf:

- Introductie van mijzelf
- Introductie van mijn onderwerp
- Vragen of mensen bezwaar hebben tegen opname
- Opnameapparatuur aanzetten

### Oriënterende vragen (beweging)

- Wat is het project?
- Hoe is het ontstaan?
- Koppeling maken naar specifieke dingen die op de website staan
- Welk proces heb je doorlopen?

### Hoe organiseer je jezelf? (aard)

- Welke kwaliteiten heeft een initiatiefnemer nodig?
- Hoe verhoudt succes zich tot sociaaleconomische status?
- Benader je mensen om je te helpen ?
- Hoe benader je die mensen?
- Tot wat voor soort organisatie leidt dat?

### Hoe verbindt je jezelf?

- Wat is de invloed van marktpartijen?
- Wat is de invloed van maatschappelijke partijen?
- Ben je tevreden over die input of zou je dit graag groter/kleiner zien?
- Wat voor plek hebben die mensen in jouw organisatie?

### Gemeente

- Hoe is de overheid betrokken bij het initiatief?
- Hoe ervaar je die overheidsbemoeienis?
- Wat zal de overheid in het proces moeten zijn?
- Hoe relateert dit aan hoe de overheid nu betrokken is?
- Wat doet de overheid goed?
- Wat kan er verbeterd worden?
- Hoe kunnen die verbeteringen worden vormgegeven?
- Overheid als meerkoppig monster
- Overheid als star orgaan
- Cocreator
- Discussie over handelingsruimte
- Discussie over Tonkens/Rotmans
- Moet de overheid helpen om de totstandkoming van burgerinitiatieven te stimuleren?

### Afronding

- Hoe ziet u de toekomst van het initiatief voor zich?
- Ruimte voor tegenvragen. → Zijn er dingen nog niet besproken?

## Bijlage 4: Regressieanalyse sociaaleconomische status

Achtergronden van participatie, bevolking van 18 jaar en ouder, 2012-2013 (in logistische regressie-coëfficiënten)<sup>a</sup>

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

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

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

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

Regressieanalyse door van Houwelingen et.al. (2014)

## VIII Woord van dank

Dit rapport was niet tot stand gekomen zonder de ondersteuning van de volgende mensen:

- Alle initiatiefnemers die aan dit rapport hebben meegewerkt. Zonder jullie ingevingen was dit rapport er nooit gekomen.
- Leon Hellinga van de gemeente Groningen. □ Ben Scherluit van de gemeente Zwolle.
- Nicoline Waanders van de gemeente Assen
- Gea Smit van het buurt- en informatiecentrum in het Noorderpark (Assen).
- Frank Brander van de gemeente Groningen.
- Huite Teerenstra van de gemeente Leeuwarden.
- Anneke de Koning, als cocreator.
- Hilde van der Iest van de gemeente Leeuwarden. □ Marja Verdijk van de gemeente Leeuwarden □ Gert de Roo als mijn begeleider.

Bovenstaande mensen hebben mij door het proces heen geïnspireerd, geprikkeld en van nieuwe inzichten voorzien. Ik merkte bij deze mensen een oprecht enthousiasme voor hun vak en de volledige bereidheid om mij zo goed als ze konden te ondersteunen om dit rapport tot stand te laten komen. Dat zijn in het proces hele waardevolle componenten geweest. Zonder jullie had ik dit niet kunnen doen.