

## RUBRIEKEN

DEBAT

# Gewoon doen! Een beschouwing over vier kritieken op de doe-democratie

Vincent van Stipdonk

*Onder redactie van dr. G.H. Reussing (Universiteit Twente)*

*De (veranderende) verhoudingen tussen burgers en bestuur staan weer volop in de kijker en daarop voortbouwend gaf het kabinet in de nota 'De doe-democratie' aan actief te willen bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie (een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken). Met voorbeelden gaf het kabinet aan welke mogelijkheden zij ziet om burgerkrachten te ondersteunen, maar benoemde ook een aantal spanningsvelden, risico's en tegenwerpingen die dit met zich meebrengt. Er verschenen zowel lovende als kritische reacties op de kabinetsnota. Vooral uit de kritische valt te leren waarop verdere actie of reflectie nodig is. Om het denken en vooral het doen te stimuleren, behandelt dit artikel vier kritiepunten waar de kabinetsnota onvoldoende op in ging: 1) de doe-democratie is een dekmantel voor bezuinigingen; 2) de doe-democratie doet een moreel beroep op (affectief) burgerschap; 3) het is voorbehouden aan welgestelde hogeropgeleiden: een doe-aristocratie; 4) het is geen democratie: er wordt geen zeggenschap overgedragen. Om onze overheid een handje te helpen, is elk kritiekpunt voorzien van een weerwoord. Een korte slotbeschouwing van de auteur (zelf penvoerder van de kabinetsnota) roept de overheid op nu daadwerkelijk de handen uit de mouwen te steken.*

## 1 Inleiding

De (veranderende) verhoudingen tussen burgers en bestuur staan weer volop in de kijker. Breed weerklinkt de oproep aan de overheid om meer ruimte te maken voor maatschappelijk initiatief. WRR, RMO, ROB en SCP schreven daarover de afgelopen jaren indringende adviezen.<sup>1</sup> Voortbouwend daarop gaf het kabinet in de nota 'De doe-democratie' (2013) aan actief te willen bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie ('een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken' p. 3). Het kabinet gaf met voorbeel-

1 WRR (2012) *Vertrouwen in burgers*; ROB (2012) *Loslaten in vertrouwen*; RMO (2013) *Terugtrekken is vooruitzien*; SCP (2012) *Een beroep op de burger*.

den aan welke mogelijkheden zij ziet om burgerkrachten te ondersteunen, maar benoemde ook een aantal spanningsvelden, risico's en tegenwerpingen die dit met zich meebrengt. Zo behandelde zij de volgende tegenwerpingen:

- willen en kunnen burgers het wel?
- zijn representativiteit en gelijkheidsbeginsel wel gewaarborgd?
- kan de overheid wel loslaten, past het wel bij de politieke verantwoordelijkheid, en/of is onze bureaucratie er wel geschikt voor?
- het ging al eerder mis, waarom zou het nu wel goed gaan?

Voor een aantal tegenwerpingen ziet het kabinet in de praktijk antwoorden en oplossingen, maar andere tegenwerpingen duiden op spanningen waar overheden mee om moeten (leren) gaan. De nota heeft dan ook een open einde, het denken en doen moet voortgaan.

Er verschenen zowel lovende als kritische reacties op de kabinetsnota. Vooral uit de kritische valt te leren waarop verdere actie of reflectie nodig is. Om het denken en vooral het doen te stimuleren, behandelt dit artikel vier kritiekpunten waar de kabinetsnota onvoldoende op inging:

1. Doe-democratie is een dekmantel voor bezuinigingen.
2. Doe-democratie doet een moreel beroep op (affectief) burgerschap.
3. Het is voorbehouden aan welgestelde hogeropgeleiden: een doe-aristocratie.
4. Het is geen democratie: er wordt geen zeggenschap overgedragen.

Om onze overheid een handje te helpen, is elk kritiekpunt voorzien van een weerwoord. Een korte slotbeschouwing roept de overheid op nu daadwerkelijk de handen uit de mouwen te steken.

## 2 Doe-democratie is een dekmantel voor bezuinigingen

### *Kritiek*

De overheid wil meer van mensen gedaan krijgen, maar heeft minder geld. Een kritiekpunt is dat het kabinet met de doe-democratie een mooi verhaal heeft om haar bezuinigingsmotief te verdoezelen. Zo schreef het SCP: *'De gedachte achter "de terugtrekkende overheid" wordt ook wel gebruikt om bezuinigingen in te kleden.'* Of: *'Meer "eigen verantwoordelijkheid" en "loslaten" lijken in de praktijk vooral neer te komen op overdracht van verantwoordelijkheden naar burgers zonder de bijbehorende middelen (via belastingverlagingen) en bevoegdheden (via deregulering).'* (Vermeij e.a., 2012: 261 en 270).

'Mag ik u even storen? Ik heb een bijzonder onaangename mededeling die ik graag in een prettige sfeer wil doen'  
(ambtenaar Dorknoper)<sup>2</sup>

### *Weerwoord*

De doe-democratie is *niet* de uitkomst van een terugtrekkende overheid in tijden van bezuinigingen. De RMO (2013b: 37) stelt 'Het is niet zozeer de financiële en

2 Aldus ambtenaar Dorknoper in Marten Toonders Bommelverhaal 'Het einde van eindeloos'.

economische crisis die het einde van de verzorgingsstaat heeft veroorzaakt als wel de ontwikkeling van de netwerksamenleving'. De ontwikkeling richting doe-democratie loopt al jaren en sluit aan bij de derde generatie burgerparticipatie. Het gebeurt gewoon, ook los van de overheid, zie de vele praktijkvoorbeelden in de kabinetsnota. Maar bezuinigingen spelen wel degelijk een rol, zowel stimulerend als belastend.

Eenzijds is de crisis een katalysator om fundamenteel te bezien wat echt 'des overheids' is en te werken aan de gewenste omschakeling van de burger als consument naar de burger als partner en (co)producent. Specht (2012: 221) noemt de crisis een kans: 'Terwijl er (...) minder geld beschikbaar is, zien we tegelijkertijd niet dat de ambities van de overheid drastisch worden teruggeschroefd. Er moet dus meer met minder gebeuren. Eén manier hiertoe is het veel meer betrekken van burgers bij het maken, maar ook het uitvoeren van beleid. De economische crisis kan er met andere woorden toe bijdragen, dat de zoektocht naar een nieuw democratisch-bestuurlijk arrangement (...) een nieuwe urgentie krijgt. (...) schaarste van publieke middelen vormt in die transformatie een katalysator.' Anderzijds is het belastend voor (de ontwikkeling van) de doe-democratie wanneer deze enkel wordt 'verkocht' in termen van meer eigen verantwoordelijkheid en burgerschap. Bezuinigingen moeten niet worden doodgezwegen als factor. Burgers zien dat initiatieven in de doe-democratie ook bijdragen aan een compacte overheid, dat geldtekort voor de overheid een belangrijke aanleiding is om activiteiten los te laten en ruimte te scheppen voor maatschappelijk initiatief. Dat is lastig, pijnlijk. Wees daar eerlijk en open over, maar geef ook aan dat er belangrijke waarden en ontwikkelingen voor terugkomen.

Het zijn economisch zware tijden, iedereen ervaart dat, mensen accepteren dat er bezuinigd moet worden. Wellicht zorgt het er ook voor dat mensen (publieke) taken eerder oppakken of overnemen. Gericht bezuinigen zorgt er ook voor dat er geld is voor de mensen en buurten die ondersteuning nodig hebben. Dus ja, de overheid moet minder doen omdat er minder geld is. En ja, de overheid wil ruimte maken voor maatschappelijk initiatief. Het zijn twee parallelle ontwikkelingen die elkaar weliswaar raken, maar waartussen geen direct causaal verband bestaat.

### **3 Doe-democratie doet een moreel beroep op (affectief) burgerschap**

#### *Kritiek*

Kampen e.a. (2013) en Tonkens & Duyvendak (2013) stellen dat de boodschap achter de doe-democratie is dat mensen minder rechten moeten claimen en grotere verantwoordelijkheid krijgen voor eigen en andermans welzijn. De overheid wil meer van de mensen gedaan krijgen, maar heeft minder te bieden en lanceert daarom een emotioneel offensief: creëren van zorgzame burgers die door affectieve banden in beweging komen. Die – door hun positieve gevoelens voor elkaar en hun omgeving – betrouwbare vervangers van betaalde krachten zullen zijn. Alles wordt zo georganiseerd dat niet zorgen eigenlijk geen optie meer is, zo groeit een morele verplichting (Hilhorst & Van der Lans, 2013).

De onderliggende notie is dat de overheid vaak al invult wat goed burgerschap is (een zelfredzame burger die eigen verantwoordelijkheid neemt (Vrooman e.a., 2012) of die zich Nederlander betoont met de daarbij passende gemeenschappelijke overtuigingen en gewoontes (Van Gunsteren, 2008)) en dat die sturende beelden de schijnwerper in positieve zin plaatsen op meedenkende 'brave burgers' (Verhoeven & Ham, 2010) met een conformerende zelfredzaamheid (Drosterij & Peeters, 2011). Daarmee kunnen 'vervelende' burgers die tegendenken buiten beeld blijven. Bepaald gedrag en bepaalde thema's krijgen meer beleidsaandacht en financiële of praktische steun (Vrooman e.a., 2012: 19). Ander – onwenselijk – gedrag wordt ontmoedigd. Van Gunsteren (2008) vreest dat we hierdoor de stem van de afwijkende burger missen. Zo leidt het dominante beleidsperspectief van meedoen en eigen verantwoordelijkheid tot een depolitisering van participatie (Oude Vrielink & Verhoeven, 2012).

'Ik moet nu even weg met die heer daar, om de wereld te verbeteren'  
(Olivier B. Bommel)<sup>3</sup>

#### *Weerwoord*

Het kabinet verwacht niet dat uiteindelijk iedereen wil meedoen, maar ziet wel een opwaartse spiraal van actief burgerschap ontstaan.<sup>4</sup> Het kabinet wil actief bijdragen aan de transitie naar meer doe-democratie en daartoe beter aansluiten bij wat al gebeurt in de samenleving.<sup>5</sup> De nota appelleert daarmee niet zozeer aan burgers, als wel aan de overheid zelf. De Tocqueville leerde ons al dat mensen zich nooit louter op moreel appel zullen inzetten voor de gemeenschap, dat mensen moeten ervaren dat ze er een belang bij hebben. Domweg inwrijven van eigen verantwoordelijkheid werkt contraproductief, stelt Dekker dan ook (2013: 77): 'Ten eerste speelt er wantrouwen ten aanzien van de intenties van de politiek en de overheid (ze zijn niet eerlijk, willen hun eigen verantwoordelijkheid afschuiven, hun bezuinigingsmotief verdoezelen). Ten tweede zullen burgers zich miskend voelen (ik doe al veel, ik heb het al zo druk). En ten derde zal het toch al sombere beeld van de betrokkenheid van "de anderen" worden bevestigd (als die voortdurende oproep tot meer eigen verantwoordelijkheid nodig is, doen de meeste mensen dus blijkbaar niets; en dan zou ik als gekke Henkie nog meer moeten doen?)'.

Tegelijkertijd past de oproep tot meer doe-democratie ook binnen het overheidsstreven om af te komen van de relatie waarin de burger zich eenzijdig opstelt als klant van de overheid (Tonkens 2009). Burgers niet meer aanspreken als consument, maar als (mede)eigenaar van de publieke ruimte. Dat streven sluit aan bij de vervagende grenzen van publiek en privaat, bij de 'vermaatschappelijking van de productie van publieke waarden' (Van der Steen e.a., 2013: 16). En ja, dat stre-

3 Aldus Olivier B. Bommel in Marten Toonders Bommelverhaal 'Het spijtlijden'.

4 Kabinetsnota 'De doe-democratie' 2013: 19.

5 Kabinetsnota 'De doe-democratie' 2013: 3 en 9.

ven gaat gepaard met veranderende verantwoordelijkheden. En ja, dat streven doet een beroep op burgers.<sup>6</sup>

Het kabinet wil in haar zoektocht naar nieuwe verhoudingen tussen burger en bestuur weliswaar niet voorschrijven wat goed burgerschap is, maar het is waarschijnlijk dat de schijnwerpers vooral staan gericht op voortrekkers, op 'brave' zelfredzame burgers die verantwoordelijkheid nemen.<sup>7</sup> Als de overheid echter oprecht ruimte wil maken voor maatschappelijk initiatief, moet ze niet mopperen als burgers het niet op haar manier doen. Van de Wijdeven (2012: 308) liet zien dat ervaren burgers zich niet zomaar voor het karretje laten spannen. De uitdaging is hoe de overheid zich moet opstellen om door te (blijven) groeien van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie en hoe ze bijvoorbeeld de drie gulzige oerkrachten (RMOa, 2013) kan weerstaan. Het kabinet ziet nieuwe dingen ontstaan die de overheid soms in de knel brengen, voor nieuwe uitdagingen stellen. Het particuliere initiatief overschrijdt de grenzen van overheid en markt. Dat knarst en schuurt bij de overheid, raakt haar in de kern van het bestaan, dus waarom zou ze dat als moreel beroep inzetten? 'Goede burgerparticipatie is irritant. Tegengesproken worden is vervelend. Maar het is cruciaal voor een vitale democratie' (Tonkens, 2009: 166). De overheid stelt grenzen aan de eigen verantwoordelijkheid, maar verlangt ook eigen verantwoordelijkheid van de burger. Dat loopt niet altijd gelijk op, maar juist in de conflicten wordt duidelijk welke waarden in het geding zijn (SCP, 2012: 328). Het komt erop aan om kennis te nemen en te leren van zaken die op het randje opereren, ze niet terugduwen op de gebaande wegen. In praktijk zullen onzekere overheidsvertegenwoordigers dat soms proberen te doen, en daarmee maken ze het verwijt ten dele terecht. Verdere ontwikkeling van de doe-democratie doet in eerste instantie een (moreel) appel op de overheid om daadwerkelijk te gaan vertrouwen op burgers, en los te laten in vertrouwen.

6 En burgers doen ook een beroep op elkaar. Albeda (2013a) stelt dat in praktijk solidariteit en wederkerigheid een grote rol spelen in de doe-democratie. Mensen spreken elkaar aan: doe meer, laat het niet aan ons over, niet iedereen kan zoveel doen als jij. Mensen doen niet uit burgerplicht mee aan een Eigen Kracht-conferentie, wel uit solidariteit met iemand die zijn problemen niet zelf kan oplossen. Solidariteit kan niet zonder wederkerigheid. Je hoeft niets te doen aan de buurttuin, maar je krijgt wel scheve ogen als je op buurtfeesten komt en geniet van de tuin, terwijl je zelf niets doet. Albeda stelt dat de overheid meer gebruik moet maken van de informatieve en bindende kracht van wederkerigheid: Je kunt mensen niet verplichten tot groenonderhoud. Je kunt wel aandacht vragen voor wederkerigheid. Mensen willen best wat doen voor anderen maar gaan uit van wederkerigheid.

7 Overigens bevelen Van de Wijdeven en Hendriks (2010) juist aan om de aandacht op de voortrekkers te vestigen, omdat die de sleutel zouden zijn tot het totale participatie-potentieel.

#### 4 Het is voorbehouden aan welgestelde hogeropgeleiden: een doe-aristocratie

##### *Kritiek*

Een derde kritiekpunt gaat in op de vraag wie actief (kunnen) zijn in de doe-democratie. Zo zou het iets zijn voor hogeropgeleiden en inwoners van betere buurten: 'ons soort mensen' (De Boer e.a., 2013) met een hoge Sociaal-Economische Status (SES), die het goed met de wereld voor hebben maar in eerste instantie voor zichzelf zorgen.<sup>8</sup> Niet iedereen zou zijn toegerust voor de doe-democratie. Meulenbroeks (2013), Kanne e.a. (2013) en Uitermark (2012) stellen dat juist daar waar sociale problemen bestaan de capaciteit tot zelforganisatie veelal zwak is, en dat inzetten op zelforganisatie daardoor de ongelijkheid tussen gemeenschappen vergroot. Kortom: dat de ongelijkheid tussen mensen en buurten versterkt kan worden door de doe-democratie.

'Wanneer de dagen donker worden, krijgt men vanzelf behoefte om eens een zonnetje te verspreiden', zo prevelde heer Bommel, 'Als men tenminste begrijpt wat ik bedoel. Eenvoudige liederen hebben het nu o zo moeilijk, heb ik wel eens gelezen'<sup>9</sup>

##### *Weerwoord*

Het is een jij-bak, maar in de representatieve democratie zijn mensen met een hogere SES in ieder geval oververtegenwoordigd. De segregatie is al lang groot en kwetsbaren missen nu ook al vaak de boot (Hilhorst & Van der Lans, 2013). Het zijn dus geen nieuwe problemen. Als je wat betreft de representativiteit van actieve burgers alleen nagaat of zij wel gelijk zijn aan de 'gemiddelde' persoon die ze representeren (*descriptieve* representatie) dan valt dat meestal tegen, stelt Tonkens (2009). Zij onderscheidt daarnaast echter ook formele representatie: de manier waarop men vertegenwoordigers aanwijst, bijvoorbeeld via verkiezingen en een derde – vaak veronachtzaamde – vorm: *symbolische* representatie, de mate waarin iemand de gevoelens en opvattingen van zijn achterban kent en kan vertolken. Eenvoudiger gesteld: het gaat er niet zozeer om *wie* het doet of regelt, maar om *wat* er gebeurt (Hilhorst & Van der Lans, 2013; Van Stokkum e.a., 2012). Wat is er mis mee als hogeropgeleiden uit eigenbelang (waarde van de woning) de leefbaarheid in de buurt verbeteren (Van de Wijdeven e.a., 2013)? Overheden kunnen actieve burgers uitnodigen zich als 'trustee' van een groep te laten gelden en hen vragen te laten zien dat hun initiatieven worden gedragen door de buurt (Klein, 2013).

Overigens laten initiatieven in de doe-democratie qua deelnemers een grotere variatie zien dan in de 'deliberatieve' democratie (Van de Wijdeven, 2012; Tonkens & Verhoeven, 2011). Verder laten Hilhorst en Van der Lans (2013) zien

8 Dit kritiekpunt is een specifieke invulling van de vraag of gelijkheid, toegankelijkheid en representativiteit gegarandeerd (kunnen) worden in de doe-democratie.

9 Aldus Olivier B. Bommel in Marten Toonders Bommelverhaal 'Het lemland'.

dat Eigen Kracht-conferenties doorgaans geen bijeenkomsten van hoger opgeleiden zijn, integendeel. Verder tonen Bakker e.a. (2011) zelfs aan dat hoger opgeleiden stevig zijn ondervertegenwoordigd in collectieve actieve betrokkenheid in Enschedese buurten. Wat betreft buurten wijzen de cijfers verschillende kanten op. Gemiddeld wilde in 2002 zo'n 40% zich wel voor buurtverbetering inzetten. In de 30% slechtste wijken was dat 39%, in de 30% beste wijken 50% (SCP, 2006). Meulenbroeks (2013) laat echter zien dat in steden en met name in de 40 zwakste wijken, passieve burgers sterk oververtegenwoordigd zijn. Hij vreest dat participatie door verstedelijking verder zal teruglopen. SCP laat zien dat in Vogelaarwijken inspraak- of bewonersavonden bijna net zo vaak worden bezocht als elders, maar dat deelname aan buurtverbeteracties, vrijwilligerswerk en het organiseren van buurtfeesten er duidelijk minder vaak gebeurt (SCP, 2009).

Maar los van de cijfers: doe-democratie betekent niet dat hogeropgeleiden alles moeten opknappen voor de buurt of de burens. Het betekent evenmin dat zwakkeren aan hun lot worden overgelaten. Het is geen alternatief voor de verzorgingsstaat, maar een dynamisering ervan, als het terugbrengen van de menselijke maat. Professionals blijven nodig. Het is en/en en niet of/of (Hilhorst & Van der Lans, 2013). Specht (2012: 209) stelt dan ook: 'Want hoewel we hebben gezien dat burgers tot veel meer in staat zijn dan van te voren misschien gedacht wordt, betekent dit nog niet dat zij alles alleen kunnen. Sterker nog, dit zou naïef zijn en draagt het gevaar in zich dat de stem van zwakkeren in de samenleving minder gehoord wordt. Professionals in wijken spelen daarom een belangrijke rol bij het welslagen van dergelijke participatieve praktijken.' Kortom: 'loslaten in vertrouwen' (ROB, 2013) betekent niet blind alles over de schutting gooien, maar loslaten dáár waar je erop kunt vertrouwen dat men kan (op)vangen. Juist door mensen en buurten die het zelf kunnen hun gang te laten gaan, ontstaat (financiële) ruimte om professionele hulp daar in te zetten waar het echt nodig is: daar te investeren waar weinig zelforganiserend vermogen is. Hoe, waar, wanneer en hoeveel moet worden geïnvesteerd is een lastige en politieke keuze. Er liggen (minstens) twee belangrijke vragen open: hoe en in hoeverre kan en moet gelijkheid in de doe-democratie gegarandeerd zijn? En: moet de overheid pas ruimte laten als ze lokale kracht ziet, of ontstaat lokale kracht als ze ruimte laat?

## 5 Het is geen democratie: er wordt geen zeggenschap overgedragen

### *Kritiek*

Albeda (2013b) geeft aan dat er weliswaar mooie voorbeelden van burgerkracht bestaan waarbij mensen zelf initiatieven nemen, maar wil je die kracht inzetten voor *democratie* dan moet je mensen ook echte zeggenschap geven. Ook Tonkens en Duyvendak (2013) stellen dat wel de verantwoordelijkheid maar niet de zeggenschap wordt overgedragen. Doe-democratie geeft grip op het eigen leven, niet op de samenleving.<sup>10</sup> Er is formeel (nog) weinig zeggenschap overgedragen. Uit onderzoek blijkt dat in slechts 21% van de gemeenten sprake is van overdracht

10 Evelien Tonkens in een discussiebijeenkomst in de Balie over de 'Doe-democratie', 24-9-2013.

van politieke zeggenschap (P+P 2013). Verder kent Nederland geen zaken als het Engelse 'Right to bid' of 'Right to challenge'.<sup>11</sup> De grote rem op overdracht van zeggenschap lijkt de vrees dat representativiteit en gelijkheid niet geborgd zijn, maar ook de vrees dat bij maatschappelijke initiatieven in de doe-democratie waarden als kwaliteit, continuïteit, gelijkheid, respect voor minderheden en andersdenkenden, toegankelijkheid et cetera niet (voldoende) geborgd zijn. En dat de overheid er vervolgens toch op wordt aangesproken als de nood aan de man komt.

De Tweede Kamer gaf eind 2012 met de motie-Voortman de regering de opdracht 'te concretiseren of, en zo ja, op welke manier zij van plan is zeggenschap over te dragen aan burgers en hoe zij deze overdracht wil bevorderen op lokaal niveau'. Hoewel (overdracht van) zeggenschap een rode draad is in de kabinetsnota, geeft de nota geen marsroute voor die overdracht, maar wordt gesproken over een gezamenlijke zoektocht.

'Maar hoe weet men wat men zelf wil?' hield het mannetje aan. 'Wat wil deze bevolking?' Nu werd het de hooggeplaatste klerk te veel. 'Hetzelfde als iedere andere bevolking natuurlijk!' riep hij uit. 'Ook deze brave lieden willen zonder twijfel goede sociale voorzieningen en ouderdomspensioenen. En natuurlijk willen zij ook graag bromfietsen om van de natuur te kunnen genieten.'<sup>12</sup>

#### *Weerwoord*

Het verwijt dat geen 'echte' (politieke) zeggenschap wordt overgedragen, draagt de notie in zich dat doe-democratie gepaard moet gaan met een reorganisatie van het binnenlands bestuur. Maar het is niet iets dat landsbreed kan worden afgebakend, herverdeeld en overgedragen. Het is maatwerk, afhankelijk van individuen. Het is zoeken, proberen, fouten maken en daarvan leren. Het is ook maar de vraag of burgers wel (politieke) zeggenschap willen. Ofwel: welke vorm van zeggenschap wordt of moet worden overgedragen? Als het gaat om zeggenschap in de vorm van verantwoordelijkheden, dan is duidelijk dat de burger dat niet zonder meer wil. Een meerderheid vindt dat zij al veel doet en verantwoordelijkheid neemt, terwijl de overheid zelf (te veel) steken laat vallen (SCP, 2011). Mensen willen geen taken van de overheid overnemen, maar zich wel inzetten voor hun leefomgeving. Mensen vinden sociaal burgerschap belangrijker dan politiek burgerschap (ROB, 2012).

Burgers hebben bij burgerschap vooral sociale associaties, en nauwelijks politieke (Dekker & De Hart, 2005). Sociaal burgerschap is sowieso in Nederland meer ontwikkeld dan het politieke, stelt Kennedy (2009: 26), die eraan toevoegt dat het succes van het Nederlandse verenigingsleven deels geworteld is in een gebrek aan politiek burgerschap. In hoeverre moet je de politiek daar koste wat kost inbren-

11 In Groot-Brittannië zijn rechten toegekend aan groepen burgers die bijvoorbeeld een gebouw als maatschappelijk vastgoed willen overnemen ('right to bid') of samen een collectieve voorziening willen uitvoeren ('right to challenge').

12 Aldus een kwant en ambtenaar Dorknoper in Marten Toonders Bommelverhaal 'De kwanten'.

gen? Niet ieder maatschappelijk belang vereist politieke keuzes. Hoe productief is het dan om te denken in termen van overdracht van politieke zeggenschap? Terecht stelt de RMO (2013a: 32): ‘Een overheid die maatschappelijk initiatief serieus neemt, ziet het niet als een verlengstuk van beleid, maar als een zelfstandige organisatie van een publieke voorziening’. Het gaat dan niet (in eerste instantie) om de juridische vraag van zeggenschap, maar om de vraag hoe overheden ruimte kunnen laten. Zeggenschap overdragen past meer bij de tweede generatie burgerparticipatie dan bij de derde generatie, waar doe-democratie een uitdrukking van is.

De term doe-democratie geeft aan dat *naast* de representatieve democratie een tweede domein van collectieve besluitvorming bestaat, van zelfsturing in netwerken en coproductie in gemeenschappen. Participatieve innovaties moeten dan ook niet worden beschouwd als een alternatief voor representatie – als verplaatsing van de politiek of van zeggenschap –, maar als een andere manier om uitdrukking te geven aan het idee van representatie (Specht, 2012).<sup>13</sup> Anders gesteld: de democratische samenleving is meer dan het representatieve stelsel. De Tocqueville vatte een democratie niet op als een politiek systeem, maar als een type samenleving. In een democratische samenleving is de democratische ervaring relevant: het gezamenlijk produceren van collectieve goederen. Dat kan door de samenleving, door de politiek en door beiden.

Het is geen substitutievraagstuk, maar een herordeningsvraagstuk richting gedeelde verantwoordelijkheid. Mensen zijn niet vooral dragers van problemen, maar eigenaars van oplossingen. Het gaat om nieuwe vormen van samenwerking, om afstemming van wat mensen zelf kunnen doen en wat professionals te bieden hebben (Hilhorst & Van der Lans, 2013). Daartoe moet de professionaliteitsparadox worden doorbroken: als overheden en burgers verwachten dat er altijd professionals nodig zijn om problemen op te lossen, verhindert dit dat mensen zelf problemen oplossen (Vos & Van Doorn, 2004). Niet langer moet de overheid garant staan voor het voorkomen van alles wat misgaat in de samenleving (Frisen, 2013), mensen moeten zelf weer meer verantwoordelijkheid krijgen. De overheid moet eerder randvoorwaarden scheppen: ‘zorgen dat’ in plaats van ‘zorgen voor’ (RMO, 2013a). De overheid moet daarbij terughoudend zijn wat betreft de inhoud van voorzieningen maar kan binnen wettelijke kaders wel eisen stellen rondom deugdelijkheid en minimale standaarden (RMO, 2013a). Wetten kunnen een moreel kader bieden, uitdrukken wat we in dit land ontoelaatbaar vinden, zoals mishandeling, verwaarlozing (Tonkens, 2009: 163). Winsemius stelt hierover ‘burgers kunnen zich alleen verantwoordelijk voelen voor hun gezamenlijke veiligheid, als ze weten dat de politie achter ze staat. Als het [in de doe-democratie] misgaat, bieden politiek en rechtsstaat de rugdekking die het systeem van de representatieve democratie en waar deze voor staat, hard maakt. De rugdekking

13 Zie ook Kabinetsnota Doe-Democratie 2013: 18. Ook Van Stokkum e.a. (2012: 116) geven aan dat burgerparticipatie niet tegenover maar naast democratische representatie moet worden geplaatst: participeren is representeren.

waardoor burgers, binnen de grenzen die het systeem stelt, optreden.’ (Van Stipdonk, 2013).

Om te voorkomen dat de overheid (toch weer) de ruimte van burgers inperkt is bestuurlijke zelfbinding nodig, stelt de RMO. Die zelfbinding kan gevonden worden in de klassieke grondrechten die burgers tegen de staat en elkaar beschermen en in algemene rechtsbeginselen die het functioneren van de staat reguleren (RMO, 2013a). De rol van de overheid is daarbij niet eenvoudig. Het zou kunnen gaan om leiderschap door indirecte controle (Van Gunsteren, 2009). Dat is geen controle vooraf: niet vooraf alles willen weten. Wel volgen of het goed gaat (niet of eruit komt wat de overheid wil!) en in grijze gebieden de knoop helpen doorhakken. Leiderschap door indirecte controle is ook open in gesprek gaan met initiatiefnemers over waarden zoals openheid, gelijkheid, respect. Dat is makkelijk gezegd. Maar hoe dat precies kan en moet vanuit de huidige representatieve democratische instituties is nog een uitdagende kwestie.

## 6 Slotbeschouwing

Hierboven zijn vier kritiekpunten op de doe-democratie voorzien van een weerwoord. Zoals vaak leidt dat tot allerlei vervolgvragen: moet de overheid pas ruimte laten als ze lokale kracht ziet, of ontstaat lokale kracht als ze ruimte laat? Hoe en in hoeverre kan en moet gelijkheid gegarandeerd zijn in de doe-democratie? Kan de overheid beter aan sluiten bij maatschappelijke initiatieven door te gaan werken met trustees, symbolische representatie en leiderschap door indirecte controle?

In essentie zijn de kwesties terug te voeren tot drie fundamentele vraagstukken: hoe om te gaan met de beginselen van gelijkheid en representativiteit en/of wat is des overheids? Hierover bestaan in relatie tot de doe-democratie nog flinke onzekerheden. Die onzekerheden vormen een belemmering voor de overheid om daadwerkelijk los te laten, ruimte te laten en zeggenschap over te dragen. Het ligt daarom voor de hand om die vraagstukken eerst nader uit te werken. Echter, er zijn al vele (vaak normatieve) beschouwingen aan gewijd en maar al te vaak is dat verzand in theoretische debatten. Het is de vraag of die debatten de (ontwikkeling van de) doe-democratie en de aansluiting van de overheid daarop verder gaan helpen. Wellicht is het nu vooral een kwestie van lef en van doen, van loslaten in vertrouwen, van vertrouwen op burgers.

Als de overheid onzekerheid rond deze beginselen (tijdelijk) kan accepteren, kunnen de vraagstukken al doende worden opgepakt en hanteerbaar gemaakt. Eén tip: begin lokaal, want daar zijn de problemen concreet. Bovendien maakt nabijheid loslaten minder moeilijk. Onderzoek toont namelijk aan dat onder ambtenaren de bereidheid om los te laten significant lager is in grote gemeenten dan in

kleinere gemeenten<sup>14</sup> en dat issues rond representativiteit en draagvlak vooral spelen in grote gemeenten.<sup>15</sup> Het zou goed zijn als de overheid de neiging onderdrukt om eerst alles uit te willen denken en te vatten in een blauwdruk. Als de overheid nu stapje voor stapje voortgaat met experimenteren en leren (en tolereren, accepteren en incasseren!), dan zal veel moois ontstaan. Ook zullen dingen misgaan. Dat leidt ongetwijfeld tot botsingen tussen burgers en overheden, maar juist in de conflicten wordt duidelijk welke waarden echt van belang zijn (SCP, 2012). Het is prima dat maatschappelijke initiatieven (en bezuinigingen) de overheid dwingen om de verhouding tot de samenleving anders aan te pakken. En net als burgerparticipatie zal ook overheidsparticipatie soms schuren en knarsen en weerwoord oproepen, dat is cruciaal voor een vitale democratie. Dus overheid: doe maar gewoon! Laat ons niet wachten op uw daden!

## Literatuur

- Albeda, H., *Doe-democratie en wederkerigheid*, blog, 10-7-2013, 2013a.
- Albeda, H., *De zelfredzame burger in de doe-democratie*, blog, 26-9-2013, 2013b.
- Bakker, J., S.A.H. Denters & P.J. Klok, Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie?, *Beleid & Maatschappij*, 2011/4, p. 402-418.
- Boer, N. de, A. van Diepen & L. Meijs, Swingen met lokale kracht, *op: www.socialevraagstukken.nl* (1-8-2013).
- Dekker, P., Participatie als eigen verantwoordelijkheid, *Christen Democratische Verkenningen*, Lente 2013, p. 70-78.
- Dekker, P. & J. de Hart, Vrijwilligerswerk in beweging. Nederlandse cijfers in breder perspectief, E. Boss & R. Hetem (eds.), *Vrijwilligerswerk Onderzocht*, Utrecht: oktober 2011, p. 7-19.
- Drosterij, G. & R. Peeters, De nieuwe burgerlijkheid. Participatie als conformerende zelfredzaamheid, *Beleid en Maatschappij*, 2011/4, p. 85-101.
- Elchardus, M., Tegenstellingen en conflicten in de symbolische samenleving, P. Dekker (ed.), *Maatschappelijke tegenstellingen en de civil society*, Driebergen: 2005, p. 3-55.
- Gunsteren, H. van, *Bouwen op burgers. Cultuur, preventie en de eigenzinnige burger*, Amsterdam: 2008.
- Gunsteren, H. van, Over diversiteit, representatie, selectie en indirecte controle, E. Tonkens (ed.), *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: 2009, p. 142-151.
- Hilhorst, P. & J. van der Lans, *Sociaal doe-het-zelven. De idealen en de politieke praktijk*, Amsterdam: 2013.
- Kampen, T., I. Verhoeven & L. Verplanke (eds.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Amsterdam: 2013.
- Kanne, P., J. van den Berg & H. Albeda, *Niet iedereen is toe aan de 'participatiesamenleving'. Handreiking voor een gesegmenteerde doe-democratie-strategie*, TNS/ NIPO, Amsterdam: september 2013.

14 Bij 88% van de 100.000+-gemeenten speelt dit vaak/regelmatig, bij gemeenten met minder dan 100.000 inwoners is dit 53% of lager (P+P 2013: 16).

15 voor 67% van de 100.000+-gemeenten is dit een knelpunt bij de doe-democratie, tegen 45% van de gemeenten met 20.000-50.000 inwoners, en 16% van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (P+P 2013: 16-17).

- Kennedy, J., Actief burgerschap in Nederland, E. Tonkens (ed.), *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: 2009, p. 23-29.
- Klein, M. van der e.a., *Het begint bij de burger. Dilemma's van gemeenten bij initiatieven van burgers in zorg en welzijn*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht: 2013.
- Lans, J. van der, Vraagverlegenheid en het altruïstisch overschot, column, *TSS – Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, april 2010.
- Meulenbroeks, D., *Participatiesamenleving risicovol voor achterstandswijken en stedelijke gebieden*, Atrivé onderzoek, Utrecht: oktober 2013.
- Ministerie van BZK, *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, Den Haag: juni 2013.
- P+P (Partners+Pröpper), *De 'Doe-democratie' naar een nieuwe verhouding tussen overheid en samenleving, resultaten van een online-enquête onder Nederlandse gemeenten*, 2013.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Terugtrekken is vooruitzien*, Den Haag: 2013a.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Swingen met lokale kracht*, Den Haag: 2013b.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag: 2012.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Investeren in vermogen*, Den Haag: 2006.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Vrijwilligerswerk in meervoud*, Den Haag: 2009.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), *Een beroep op de burger*, Den Haag: 2012.
- Steen, M. van der e.a., *Pop-up publieke waarde*, NSOB, Den Haag: 2013.
- Stipdonk, V.P. van, 'Over bepaalde zaken scharrel je niet', interview met Pieter Winsemius, *Bestuurswetenschappen*, 2013/5-6, p. 27-35.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Vertrouwen in burgers*, Den Haag: 2012.
- Stokkum, B. van, M. Becker & T. Eikenaar, *Participatie en vertegenwoordiging. Burgers als trustees*, Amsterdam: 2012.
- Tonkens, E., *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, Amsterdam: 2009.
- Tonkens, E., Het altruïstisch overschot, *De Volkskrant*, 2-6-2010.
- Tonkens, E. & J.W. Duyvendak, Wie wil er nu gedoucht worden door de buurman?, *NRC*, 11-5-2013.
- Uitermark, J., *De gevaarlijke belofte van burgerschap 2.0*, [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl) (12-10-2012).
- Verhoeven, I. & M. Ham, Inleiding. De overheid op zoek naar brave burgers, I. Verhoeven & M. Ham (eds.), *Brave burgers gezocht. De grenzen van de activerende overheid*, Amsterdam: 2010, p. 9-19.
- Verhoeven, I. & E. Tonkens, *Bewonersinitiatieven. Proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*, Amsterdam: 2011.
- Vermeij, L., P. van Houwelingen & J. de Hart, Verantwoordelijk voor de eigen buurt, SCP, *Een beroep op de burger*, Den Haag: 2012.
- Vos, M.L. & K. van Doorn, *Empowerment. Over laten en doen*, Delft: 2004.
- Wijdeven, T. van de, *Doe-democratie. Over actief burgerschap in stadswijken*, dissertatie, Universiteit van Tilburg, Delft: 2012.
- Wijdeven, T. van de & F. Hendriks, *Burgerschap in de doe-democratie*, NICIS, Den Haag: 2010.
- Wijdeven, T. van de, L. de Graaf & F. Hendriks m.m.v. M. van der Staak, *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg: 2013.