

Is de doe-democratie een diplomademocratie? Een verkenning van sociale ongelijkheid

Mirjan Oude Vrielink, maart 2017, versie 2

Inleiding

Maatschappelijke en culturele veranderingen in Nederland hebben tot een diversiteit aan leefsituaties geleid. De 'oude' sociaaleconomische scheidslijnen naar leeftijd, sekse en inkomen werken daardoor anders uit dan vroeger. Daarnaast tekenen zich nieuwe sociaal-culturele tegenstellingen af rond opleidingsniveaus, etniciteiten, godsdiensten en leefstijl (SCP 2014, Völker 2012, De Voogd 2013, Ponds et al 2015). Het Strategiebeeraad Rijksbreed (2013) noemt het thema 'nieuwe scheidslijnen in de samenleving' een van de belangrijke opgaven van het komende decennium.

Tegenstellingen geven niet altijd spanningen of conflicten. Vanuit dat besef heeft het SCP recent onderzocht welke tegenstellingen wrijving geven. Een groot deel van de ondervraagden ziet veel wrijving tussen allochtonen en autochtonen en tussen 'de elite' en 'de rest' (SCP, 2014: 21, 284).¹

De wrijving tussen allochtonen en autochtonen is ingegeven door grote verschillen in culturele waarden en zorg over religieus geweld, criminaliteit en discriminatie (Dagevos en Huijnk 2014). Hierdoor is er een gebrek aan sociale cohesie en sociale integratie in de multiculturele samenleving.

De tegenstelling tussen de elite en de rest betreft de onevenredige verdeling van invloed op beslissingen in het publieke domein (Planbureau Den Haag 2015², De Hart en Van Houwelingen 2014). Dit geeft wrijving omdat de elite de politiek-bestuurlijke agenda beheerst, waardoor de rest zich niet gehoord voelt en het vertrouwen in het openbaar bestuur is verloren. Vanwege het hoge opleidingsniveau van de elite wordt van een 'diplomademocratie' gesproken (Bovens en Wille 2010).

De overheid lijkt in 'actief burgerschap' een oplossing te zien om de tegenstellingen te verzachten (Tonkens 2008; vergelijk Dekker 2005: 12). Actief burgerschap houdt in dat burgers verantwoordelijkheid nemen voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken in de eigen omgeving door zelf initiatieven te organiseren (Movisie 2011: 8). Hierbij is voor burgers een verbindende taak weggelegd: zij worden geacht bruggen te slaan tussen burgers onderling en tussen burgers en overheid (Tonkens 2008: 5). In deze bijdrage verkennen we vanuit het netwerkperspectief en de daaraan verbonden notie van sociaal kapitaal welke rol initiatieven kunnen spelen bij de genoemde twee tegenstellingen.

Het langs elkaar heen leven van verschillende bevolkingsgroepen staat een veilige en vruchtbare samenleving in de weg. Om polarisatie te voorkomen is overbruggend contact tussen allochtonen en autochtonen nodig (Van de Wijngaert 201~~X~~). De vraag is dan in hoeverre burgerinitiatieven daaraan kunnen bijdragen.

¹ Van de respondenten ziet 61% (heel) veel wrijving tussen autochtonen en migranten en 57% tussen de elite en de rest van de bevolking.

² Planbureau Den Haag 2015 p. 219

De scheve verdeling van politiek-bestuurlijke invloed tast de kwaliteit en legitimiteit van het openbaar bestuur aan. Het is niet waarschijnlijk dat burgerinitiatieven gevoelens van onmacht en onbehagen tegenover de Haagse politiek zullen verminderen (Dekker en Den Ridder, 2014: 197), maar zij kunnen wel het vertrouwen in het lokaal bestuur vergroten, doordat een bredere groep burgers in en voor de eigen omgeving actief wordt (WRR 2005: 187). Een mogelijke belemmering is dat de elite beter dan andere burgers de (financiële) ruimte voor burgerinitiatieven weet te benutten (Uitermark 2015) met een nog schevere verdeling van invloed tot gevolg.

Tegen de achtergrond van het voorgaande stellen we de volgende vragen centraal:

- Dragen burgerinitiatieven bij aan duurzaam interetnisch contact?
- Participeren andere burgers dan de elite in burgerinitiatieven?
- Leidt een eventuele selectieve participatie tot verdere sociale ongelijkheid?

Initiatieven van onderop

Bij burgerinitiatieven gaat het strikt genomen om burgers die zich inzetten voor problemen die de overheid niet oppakt of op een manier die ontevreden stemt. In die zin zijn burgerinitiatieven een moderne variant van het aloude particulier initiatief (Hoogenboom 2011). Nieuw is dat burgerinitiatieven steeds meer onderdeel en onderwerp van beleid zijn geworden.

In het denken over actief burgerschap heeft het gebrek aan verbinding tussen allochtonen en autochtonen vooral tussen 1995 en 2005 veel aandacht gekregen. In het kader van sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid, maar ook binnen programma's als 'Breed initiatief maatschappelijke binding' en 'Ruimte voor ontmoeten' is veel geld en aandacht besteed aan het bevorderen van 'sociale cohesie' en 'sociale integratie', onder meer via initiatieven van burgers (Gijsberts et al 2007, Vermeij et al 2012). Als doel op zich, en als een middel om verloedering- en veiligheidsproblemen tegen te gaan (Van der Zwaard en Specht, 2013). Met de visienota 'Integratie, binding en burgerschap' heeft het kabinet afstand genomen van specifiek beleid en integratie binnen de bredere ontwikkeling gericht op het versterken van burgerschap geplaatst. Verwacht wordt dat elke burger "zijn steentje aan de Nederlandse samenleving bijdraagt, door verantwoordelijkheid te nemen voor zijn eigen bestaan, voor zijn omgeving en de samenleving als geheel". Meer concreet denkt het kabinet bij het mobiliseren van burgers aan vormen van zelfbeheer van publieke voorzieningen en zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte (BZK 2011: 19, 20).

Ook op andere beleidsterreinen is de collectieve zelfredzaamheid in het afgelopen decennium een belangrijk thema geworden. In het denken over actief burgerschap let men in deze periode vooral op de mate waarin bewoners het zonder professionele hulp af kunnen (Van der Zwaard en Specht 2013: 24). Onder de noemer van de 'participatiesamenleving' krijgen en nemen burgers een grotere verantwoordelijkheid voor hun eigen leven, dat van een ander en voor de kwaliteit van de samenleving als geheel. De Boer en Van der Lans muntten voor deze ontwikkeling de term 'burgerkracht' (De Boer en Van der Lans 2011). In overheidsbeleid wordt de term gebruikt om een gewenste richting te duiden of om te verwijzen naar een beweging die gaande is.

Burgerkracht verwijst naar de zelfredzaamheid van burgers als individu én collectief, en naar het aanwenden van hun vermogens voor het oplossen van persoonlijke problemen én maatschappelijke

vraagstukken. Daarmee gaan achter de term burgerkracht gaan vier verschijningsvormen schuil (Oude Vrielink, 2014), zoals onderstaande tabel laat zien.³

	Persoonlijk belang/probleem	Maatschappelijk belang/ probleem
Individu	I: Individuele zelfredzaamheid: eigen kracht en zelfregie	II: Wederkerigheid: tegenprestatie of wederdienst
Collectief	III: Samenredzaamheid: informele hulp van sociaal netwerk en vrijwilligers	IV: Maatschappelijke zelfredzaamheid: burgerinitiatief

Tabel 1: Vier verschijningsvormen van burgerkracht

Bij individuele zelfredzaamheid leiden mensen op eigen kracht een leven zoals zij dat wensen vorm te geven (Brink 2013). Indien zij op onderdelen zijn aangewezen op overheidssteun, kunnen zij hun vrijwilligerspotentieel als tegenprestatie of wederdienst inzetten via (geleid) vrijwilligerswerk (Hustinx et al 2010). Bij samenredzaamheid bieden mensen informele hulp voor een zo groot mogelijke zelfredzaamheid van een ander. Denk aan de inzet van mantelzorgers, naasten en georganiseerd vrijwilligers (De Klerk et al 2015: 26) of aan burenhulp (Vermeij en Gieling, 2016: 29).⁴ Bij burgerinitiatieven zetten burgers zich in voor een bepaalde maatschappelijke kwestie of een sociaal probleem.⁵

Waar de participatiesamenleving het oog richt op een andere taakverdeling tussen overheid en burger, vestigt de ‘doe-democratie’ de aandacht op de wijze waarop burgers richting geven aan het publieke domein. Binnen ‘doe-democratie’ probeert de overheid burgers op een andere manier bij het publieke domein te betrekken. De doe-democratie verwijst naar een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken (Van de Wijdeven et al 2010). Hierin ligt het wezenlijke verschil met andere vormen van maatschappelijke en politieke participatie. Burgers worden niet slechts gevraagd naar hun mening achteraf (inspraak) of uitgenodigd tot meedenken en -beslissen over te vormen beleid (interactief beleid), maar komen zelf in actie binnen het publiek domein (burgerinitiatief). Er wordt in dit verband wel gesproken van drie generaties burgerparticipatie, die elkaar in te tijd opvolgen maar niet vervangen (Lenos et al 2006: 5, Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2008). Het SCP maakt in dit verband een onderscheid tussen beleidsbeïnvloedende en zelfredzame vormen van burgerparticipatie (Van Houwelingen et al 2014).⁶ Zelfredzame burgerparticipatie krijgt in de onderste twee kwadranten vorm.

Burgerinitiatieven bestrijken vrijwel alle maatschappelijke terreinen van zorg tot welzijn, veiligheid, integratie en cultuur. Binnen de meer fysiek maatschappelijke domeinen worden initiatieven genomen op het gebied van landschap, natuur, voedsel, milieu, energie en mobiliteit (Van der Heijden et al 2011: 7). Burgers werken daartoe samen in informele verbanden (Van den Berg et al 2011) of – vaak om subsidie te kunnen ontvangen – in een rechtsvorm (Van Dam 2016). Initiatieven van zelforganisatie ontwikkelen zich op de lange duur langs een van de volgende drie lijnen: ze haken

³ Zie voor onderbouwing en toelichting op deze tabel de publicatie Bouwen aan burgerkracht in het sociale domein (Oude Vrielink, 2014).

⁴Klerk, Mirjam de, Alice de Boer Inger Plaisier Peggy Schyns Sjoerd Kooiker, Informele hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014, SCP, Den Haag, december 2015, p. 26

⁵ Soms wordt hiervoor de term buurtparticipatie gebruikt als het gaat om activiteiten voor de leefbaarheid en veiligheid in de directe woonomgeving (zie bijvoorbeeld Engbersen et al 2016).

⁶ Zie Leyenaar (2009) voor een inventarisatie en evaluatie van vormen van beleidsbeïnvloedende vormen van burgerparticipatie.

aan bij of gaan op in professionele organisaties of netwerken, ze houden op te bestaan of ze leiden tot duurzame vormen van een eigen organisatie zoals een netwerkorganisatie, vereniging, stichting, coöperatie of onderneming (Huygen et al 2012). Vooral voor de coöperatieve vorm is een groeiende belangstelling (De Moor 2013, Bokhorst et al 2015) en ook buurt- en bewonersondernemingen krijgen mede vanuit het idee van buurtrechten steeds meer aandacht.

Bevindingen uit onderzoek

Dankzij initiatieven duurzaam interetnisch contact?

In hoeverre dragen burgerinitiatieven bij aan duurzaam interetnisch contact? We kunnen daarover kort zijn: er is nauwelijks iets over bekend. In twee studies zijn een groot aantal interventies onderzocht, die het bevorderen van interetnisch contact als (neven)doel hebben. De eerste is een achtergrondstudie voor de RMO. Hierin zijn in vier steden een groot aantal initiatieven geïnventariseerd en geanalyseerd (Snel en Boonstra 2005). De tweede betreft uitgebreide literatuurstudie van het SCP, waarin de aard en werking van ruim 400 interventies voor integratie zijn onderzocht (Wubs en Dagevos 2007). In beide studies maken tal van burgerinitiatieven deel uit van de onderzochte interventies⁷, maar ze zijn niet apart geanalyseerd. Daardoor bestaat alleen in overkoepelende zin een beeld van wat de onderzochte interventies aan sociale samenhang bijdragen.

De algehele conclusie op basis van de SCP-studie luidt dat er te weinig (goed) evaluatieonderzoek is om uitspraken over de werking te kunnen doen. In plaats daarvan wordt “enigszins op de tast” ingegaan op de aannemelijkheid dat bepaalde interventies een gunstige werking hebben (Wubs en Dagevos 2007: 184). De interventies worden ingedeeld in vier categorieën: ontmoeting, elkaar leren kennen, samenwerken en hulp/ondersteuning.

Interventies gericht op ontmoeting komen veruit het meest voor en hebben doorgaans een eenmalig karakter. Dat laatste roept twijfels op over de bijdrage ervan aan het ontstaan van duurzaam interetnisch contact. Om dezelfde reden worden ook vraagtekens geplaatst bij interventies gericht op elkaar leren kennen, al blijken deze interventies wel aan meer respect en wederzijds begrip bij te dragen. Interventies die samenwerking of ondersteuning beogen, zijn getalsmatig in de minderheid. De interventies hebben doorgaans een algemeen in plaats van etnisch karakter en brengen allochtonen en autochtonen in de regel meerdere malen bij elkaar. Samenwerking vindt plaats in activiteiten rond een gezamenlijk belang of doel en is vaak ingebed in programma's en projecten gericht op buurtverbetering. Ontmoeting via samenwerking is in principe een vruchtbare weg, mits de deelname onder allochtonen groot genoeg is en in problematische wijken niet op de zelfwerkzaamheid wordt vertrouwd. Bij initiatieven gericht op ondersteuning is het contact het meest intensief. Hier zijn de initiatieven vaak ingebed in taalbeheersingsprogramma en mentorprojecten.

⁷ Over de door de SCP onderzochte interventies is opgemerkt dat het vaak om initiatieven gaat waar burgers zelf mee komen (Braanker 2007).

Het beeld van de potentiële werking van elk van deze categorieën stemt in grote lijnen overeen met de bevindingen van de RMO-achtergrondstudie (Snel en Boonstra 2005).⁸

Op basis van de beschreven onderzoeksbevindingen trekken we hier de voorzichtige conclusie dat burgerinitiatieven gericht op samenwerking en ondersteuning hier de meeste kans op duurzaam interetnisch contact bieden. Deze initiatieven hebben doorgaans een algemeen in plaats van etnisch karakter. Of initiatieven aan ontmoeting kunnen bijdragen is daarmee vooral afhankelijk van het aandeel autochtonen en allochtonen dat in een burgerinitiatief participeert.

Wie participeren in burgerinitiatieven?

Uit onderzoek rijst het beeld van een 'participatie-elite' (Van Stokkom 2006). Hoger opgeleide autochtone mannen van boven de vijftig zijn oververtegenwoordigd in allerlei vormen van burgerparticipatie gericht op beleidsbeïnvloeding. De tweede vraag is of deze selectieve participatie zich in burgerinitiatieven doorzet of worden (ook) andere burgers actief?

Onderzoeksbevindingen wijzen in twee richtingen. Twee kwantitatieve studies wijzen in de richting van het gebruikelijke participatieprofiel. In Rotterdam participeren hogeropgeleiden, autochtonen en mannen vaker in activiteiten voor de buurt dan lageropgeleiden, allochtonen en vrouwen (Engbersen et al 2015: 26). En uit het onderzoek Sociaal Vitaal Platteland blijkt dat actieve burgers in de rol van 'initiatiefnemer' hogeropgeleid, man en van middelbare leeftijd zijn en in de rol van 'ondersteuner' naar verhouding iets vaker man en middelbaar opgeleid (Vermeij et al 2012: 265).

In enkele andere kwantitatieve studies blijkt dat in burgerinitiatieven burgers met andere achtergrondkenmerken participeren. Zo laat onderzoek naar kleinschalige buurtinzet in Enschedese wijken zien dat er evenveel mannen als vrouwen actief zijn en meer mensen met een middelbaar opleidingsniveau en een middeninkomen (Bakker et al 2011). In door de gemeente Amsterdam geëntameerde bewonersinitiatieven zijn veel vrouwen, niet-westerse allochtonen, mensen met een lage of middelbare opleiding en met een laag inkomen actief (Tonkens en Verhoeven 2011). Onderzoek naar Overijsselse burgerinitiatieven laat zien dat allerlei groepen uit de samenleving over de gehele linie min of meer naar evenredigheid participeren. Alleen jongeren blijken systematisch ondervertegenwoordigd (Denters et al 2013). Hoewel een bredere groep participeert, blijkt ook in deze studies sprake van selectiviteit. De actieve bewoners vormen een voorhoede met een sterke buurtbinding, stevig netwerk in de buurt en ervaring met participatie (Tonkens en Verhoeven 2011: 37, Bakker et al 2011: 407, 408; vergelijk Kullberg 2009).

Het voorgaande beschrijft wat uit onderzoek bekend is over de achtergrondkenmerken van actieve en niet actieve burgers. Een recent onderzoek naar de dorpse doe-democratie bewandelt de omgekeerde weg: gekeken wordt hoe verschillende bindingspatronen samenhangen met achtergrondkenmerken. Op basis van een latenteklasseeanalyse zijn zeven typen dorpsbewoners onderscheiden. In lijn met ander onderzoek blijken de bewonersgroepen met veel dorpsbinding zijn actiever voor het dorp dan de groepen met de minste binding. Opvallend is echter dat de bewonersgroepen die sterk op het dorp georiënteerd zijn nauwelijks vaker actief zijn dan bewonersgroepen die hun netwerk grotendeels buiten het dorp hebben. De verklaring voor het beperkte verschil blijkt in het opleidingsniveau te liggen. De bewonersgroepen die hun netwerk

⁸ Wel is het SCP wat minder stellig dan de RMO over de mogelijkheid dat eenmalige ontmoeting bijdraagt aan het ontstaan van duurzaam contact.

vooral buiten het dorp hebben, zetten zich in een organiserende rol voor het dorp in. Bewoners die sterk op het dorp zijn aangewezen, zijn vanwege de sociaal-emotionele binding actief en doen dat vaker door hand- en spandiensten te verlenen (Vermeij en Gieling 2016: 29).

Een aantal studies gaat in op de vraag of er op buurtniveau verschillen optreden. Recent onderzoek wijst uit dat bewoners in relatief arme en etnisch diverse wijken van Rotterdam minder participeren in buurtinitiatieven dan in de meer welvarende, grotendeels autochtone wijken. Er blijkt geen sprake van een zelfstandig buurteffect; de verschillen worden grotendeels verklaard door individuele kenmerken van de onderzochten. De auteurs concluderen dat de buurtkenmerken wel een rol spelen. In buurten met veel lage inkomens zijn bewoners actiever dan op grond van hun kenmerken te verwachten zou zijn. De veelheid van problemen 'dwingt' hen waarschijnlijk tot actie (Engbersen et al 2016). Een andere studie vergelijkt een achterstandswijk en 'yuppenbuurt' in Rotterdam. Anders dan verwacht, blijkt de inzet in de achterstandswijk niet minder dan in de 'yuppenbuurt' (Snel et al 2015). Er worden drie mogelijke verklaringen aangedragen: in de achterstandswijk is meer verloedering, meer familiariteit door een langere woonduur en meer ondersteuning van buurtinzet vanuit een woningcorporatie. Een derde onderzoek, opnieuw in Rotterdam, vergelijkt twee wooncomplexen in een gedepriveerde wijk. De hoogopgeleide, welgestelde bewoners van het ene complex weten een prettige leefomgeving en duidelijk omgangsvormen te realiseren, terwijl de allochtone lage middenklasse bewoners zich in het andere complex achter voordeur terugtrekken. Gewezen wordt op het belang van institutioneel weefsel voor bewonersactiviteiten in kansarme wijken (Van Sorgen e.a. 2013).

Op basis van de beschreven onderzoeksbevindingen komen we tot het volgende antwoord op de tweede onderzoeksvraag: we constateren dat ook in burgerinitiatieven sprake is van selectieve participatie. Actieve bewoners hebben het profiel van de elite of worden gekenmerkt door een sterke buurtbinding en een stevig netwerk. Op buurtniveau blijken verschillen in participatie een samenstellingseffect, maar ook het institutionele weefsel en (een traditie) van ondersteunende activiteiten.

Meer sociale ongelijkheid?

Onder de noemer 'doe-democratie' geeft de overheid burgers (financiële) ruimte om op een andere manier dan via beleidsbeïnvloeding mee te beslissen over hoe het publieke domein eruit komt te zien. De geconstateerde selectiviteit in participatie roept dan de vraag op of dit de sociale ongelijkheid tussen de elite en de rest vergroot of zelfs verder verscherpt. Dat kan zich om te beginnen voordoen als actieve burgers onderling verschillen in hun vermogen om mensen aan het initiatief te verbinden die sociale of instrumentele steun kunnen bieden om het initiatief verder te brengen (Vrooman 2014). Sociale ongelijkheid kan ten tweede ontstaan wanneer financiële middelen om actief burgerschap te bevorderen aan een selecte groep ten goede komt. Tot slot kan de (financiële) ruimte voor initiatieven ook (verdere) sociale ongelijkheid in de hand werken wanneer belangen of idealen van actieve en niet actieve burgers niet op een lijn liggen. Aan de hand van onderzoeksbevindingen verkennen we in hoeverre deze vormen van sociale ongelijkheid zich daadwerkelijk voordoen.

Productieve waarde van posities en relaties

Actieve burgers kunnen verschillen in het vermogen om relaties aan te gaan of te benutten die in het belang van het initiatief zijn. Belangrijk zijn de omvang van het netwerk, de eigen positie daarin en de hulpbronnen die via de sociale relaties voor het initiatief kunnen worden ingezet (Vrooman 2014).

Uit onderzoek blijkt dat zelforganisatie rond een initiatief resulteert in een geleed netwerk. Initiatieven ontstaan vooral binnen de kring van buurtgenoten en in mindere mate binnen het verenigingsleven of de kring van familie en vrienden (Denters et al 2013). De kerngroep die “de kar trekt” kent elkaar doorgaans al (Hurenkamp et al 2006; Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2007, Denters et al 2013; Van Dam 2016). De kerngroep heeft een beperkte omvang. Het precieze aantal varieert met de schaal van het initiatief.⁹

Dissertatieonderzoek van Van Dam (2016, vergelijk Breman et al. 2014) laat zien dat de kerngroep bonding, bridging en linking als strategie toepassen. Alle drie verbindingstrategieën zijn belangrijk, maar bonding en linking worden het meest toegepast.

Bij grote(re) initiatieven vormt zich rond de kerngroep een groep van mensen die het initiatief een warm hart toedragen en bij tijd en wijle in enigerlei vorm een bijdrage leveren. De omvang van deze groep is sterk afhankelijk van de schaal van het initiatief en vormt zich ‘al doende’: “bonding by doing”.¹⁰ De kerngroep draagt daaraan bewust bij met gezellige bijeenkomsten rond de activiteiten, een informele sfeer en het vieren van successen. Via verbindingen met overheden en andere instituties werven de initiatiefnemers instrumentele steun (Van Dam 2016).

Binnen de initiatieven vervullen deelnemers verschillende rollen: ze zijn initiatiefnemer (“kartrekker” of “verbinder”) of ondersteuner (“waterdrager”) (WRR 2012, Vermeij et al 2012, Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2007). Eerder merkten we al op dat de achtergrondkenmerken van initiatiefnemers en ondersteuners enigszins anders zijn (Vermeij et al 2012). Ze verschillen ook in de manier waarop ze bijdragen. Daarin staan ze voor twee typen actieve burgers: ‘praters’ en ‘zorgzamen’ (Hurenkamp en Tonkens, 2010). ‘Praters’ zoeken op een meer politieke manier naar oplossingen en ‘zorgzamen’ willen graag helpen en iets praktisch doen voor hun omgeving, wat van de grond komt als ze deel uitmaken van een sociaal verband waarin dit vanzelfsprekend en gezellig is.

Breman et al. (2014) wijzen op de cruciale rol van kartrekkers; het succes van een initiatief hangt vaak sterk af van hún persoonlijke vaardigheden en competenties. Deze competenties omvatten onder andere ondernemend vermogen, sociale en communicatieve vaardigheden, het kunnen leggen van verbindingen, overtuigingskracht, improvisatietalent, inlevingsvermogen en een niet te onderschatten mate van doorzettingsvermogen (vergelijk Van der Zwaard en Specht 2013: 43).

Onderzoek van Hurenkamp et al (2006: 58) suggereert dat actieve burgers verschillen in het strategisch vermogen om relaties te vormen die in het belang van het initiatief zijn. Zij onderscheiden vier typen initiatieven op basis van de mate van onderling en extern contact. Daaruit wordt zichtbaar

⁹ Bij kleine initiatieven bestaat die uit 2-4 personen, bij iets grotere uit 5-7 personen (Bakker et al 2013; Tonkens en Verhoeven 2011; Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2007).

¹⁰ Om een indruk te geven: cijfers over de Amsterdamse en Overijsselse initiatieven geven globaal het volgende beeld: bij echt grote initiatieven heeft 16-23% van de initiatieven een bereik van meer dan 50 bewoners, 16-29% een bereik tussen de 20 en 50 en 48-68% tussen 1 tot 20 (in de meeste gevallen meer dan 5) (Tonkens en Verhoeven 2011: 40-41; Bakker et al 2013: 13).

dat in initiatieven van hoogopgeleiden meer verbinding met de overheid is dan in initiatieven van laag- en middelbaar opgeleiden actief zijn. Deze relatieve isolatie blijkt niet zelfgekozen.

Als verklaring wijzen de auteurs op het belang van onderwijs voor het ontwikkelen van politieke, bureaucratische en sociale vaardigheden, zelfvertrouwen en empathisch vermogen (Hurenkamp et al 2006). Hogeropgeleiden verkeren daardoor in een betere positie om een burgerinitiatief op te zetten en draaiend te houden. Binnen het initiatief zijn de vaardigheden van belang om op een goede manier met conflicten om te kunnen gaan, in de relatie met de buitenwereld helpt vooral het organisatie- en netwerktaalent. Verder blijkt dat initiatiefnemers vaak vanuit het genoten onderwijs of hun (vroegere) beroep over kennis en vaardigheden beschikken die inhoudelijk van belang zijn voor het initiatief (Van Dam 2016).

Naast het belang van onderwijs kan ook de compositie van sociale netwerken een verklaring bieden voor de relatieve isolatie van initiatieven waarin lageropgeleiden actief zijn. Lageropgeleiden hebben namelijk in vergelijking met hogeropgeleiden kleinere netwerken met minder zwakke verbindingen en een beperkte toegang tot personen in invloedrijke posities (Völker et al, 2014).

Sociale ongelijkheid door een selectief gebruik van financiële ruimte voor initiatief?

We richten ons nu op de vraag of selectief gebruik van (financiële) ondersteuning voor initiatieven tot sociale ongelijkheid leidt. Of daarvan sprake is hangt af van de vraag welke initiatieven met deze middelen tot stand worden gebracht. Komen deze niet aan iedereen ten goed, dan leidt het selectieve gebruik van de middelen tot sociale ongelijkheid. Onderzoek naar een intensieve straatnaak in Rotterdam suggereert dat de samenstelling van de groep actieve bewoners hierbij een grote rol speelt. Als de kerngroep homogeen is, zal ook het initiatief dat zij ontwikkelen tot segregatie en uitsluiting leiden. Niet zozeer doordat andere groepen van de activiteiten worden buitengesloten, maar omdat zij zich er niet door aangesproken of bij thuis voelen. Wanneer het steeds dezelfde kerngroep is die van het budget gebruik maakt, kunnen gevoelens van uitsluiting ontstaan en raken tegenstellingen aangescherpt (Uitermark en Duyvendak 2006).

Recent onderzoek naar geëntameerde initiatieven in Amsterdam suggereert dat selectieve participatie niet per se ten koste van andere groepen gaat. De actieve bewoners, een voorhoede met veel sociaal kapitaal en een sterke worteling in de wijk, heeft geen beleidsimpuls nodig. De conclusie zou dan kunnen zijn dat het beleid daardoor doel mist, ware het niet dat de initiatieven overwegend een sociaal karakter hadden. De actieve bewoners richten zich op het verbinden van andere mensen, kennis overdragen en het tegengaan van sociale problemen, veelal met een focus op het verkleinen van taalachterstanden, isolement, monoculturalisme en overlast. Op basis van deze bevinding concluderen de onderzoekers dat via een getrapte bereik sociaal kapitaal is ontwikkeld bij bewoners voor wie de beleidsimpuls bedoeld is (Verhoeven en Tonkens, 2011).

Inhoudelijke representatie bij selectieve participatie

Aan het slot van deze paragraaf staan we stil bij de vraag of actieve burgers met hun initiatieven een onevenredig grote stempel drukken op hoe het publieke domein eruit komt te zien. Er bestaat immers wrijving door onevenredig grote invloed van de elite binnen vormen van maatschappelijke en politieke participatie. Gelet op het feit dat burgerinitiatieven sterk leunen op een kleine groep van initiatiefnemers met een afwijkend profiel, rijst ook hier de vraag of voldoende recht wordt gedaan aan belangen van andere groepen (vergelijk Vermeij et al 2012).

Deze vraag is in twee studies onderzocht en daaruit komt naar voren dat actieve en niet actieve bewoners gelijklopende opvattingen hebben over wat zij belangrijk vinden als het om de leefbaarheid van hun wijk of dorp gaat (Bakker et al 2011, Vermeij en Gieling 2016). Niet actieve bewoners profiteren daardoor van de inzet van actieve bewoners én zien zich gerepresenteerd in wat zij daarbij belangrijke aspecten vinden. Onder het motto 'het maakt niet uit wie het doet, als iemand het maar doet', argumenteren Bakker et al (2011: 413) dat burgers met het meeste sociaal kapitaal het beste een initiatief kunnen vertolken en uitvoeren. Daarbij plaatsen zij wel een belangrijke kanttekening: het motto is alleen van betekenis in buurten waar een voldoende aantal 'actieven' woont.

Hoe luidt nu het antwoord op de vraag of de selectieve participatie in burgerinitiatieven tot grotere sociale ongelijkheid leidt? De onderzoeksbevindingen suggereren dat de elite dankzij opleiding betere kansen heeft om in contacten met de overheid en instituties instrumentele steun voor het initiatief te werven. De voorhoede met sterke buurtbinding en een stevig netwerk in de buurt lijkt in het voordeel als het gaat om het organiseren van een kring rond het initiatief die bij tijd en wijle in enige vorm (praktische) steun biedt aan het initiatief. Indien de kerngroep homogeen is samengesteld doet zich een groter risico op uitsluiting en segregatie voor. Wanneer initiatiefnemers sociaal kapitaal-bevorderende initiatieven nemen komt de financiële ruimte voor initiatieven aan een brede groep ten goede. Of deze ruimte tot selectieve behartiging van belangen en idealen leidt, hangt af van de mate waarin actieve en niet actieve bewoners het eens zijn over welke zaken buurtinzet verdienen en wat dan belangrijke aspecten zijn.

Lessen voor het Overijssels Bestuur

In de inleiding is opgemerkt dat de overheid voor burgers een verbindende taak weggelegd ziet in het oplossen van een aantal maatschappelijke vraagstukken, waaronder het gebrek aan sociale cohesie en het afkalvend vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur. We hebben in het voorgaande de voorzichtige conclusie getrokken dat burgerinitiatieven kunnen bijdragen aan meer overbruggend contact als allochtonen en autochtonen binnen initiatieven samenwerken. Daarnaast hebben we geconstateerd dat er ook bij burgerinitiatieven sprake is van selectieve participatie, waarbij de elite en een voorhoede met veel buurtbinding en een stevig buurtnetwerk meer dan anderen actief zijn. Zij zijn dankzij hun sociaal kapitaal en competenties beter in staat tot zelforganisatie. Of de selectieve participatie ten koste gaat van andere burgers, en daarmee de tegenstelling aanscherpt, hangt af van wat initiatiefnemers met hun initiatief willen bereiken en wie daarvan profiteren.

Tegen deze achtergrond verkennen we in dit hoofdstuk:

- welke opstelling van de overheid burgers het meest motiveert om actief te worden;
- wat ertoe bijdraagt dat een zo breed mogelijke groep met de initiatieven wordt bereikt,
- hoe de ondersteuning kan worden afgestemd op verschillen in zelforganiserend vermogen; en
- hoe de overheid kan antiperen op een langzame waardenverschuiving die in actief burgerschap lijkt te resulteren.

Geen terugtrekkende maar uitnodigende overheid

Onder de noemer 'Andere overheid, grote burger' wordt in Overijssel ingezet op een compactere overheid die minder taken op zich neemt én op een andere aanwending van menskracht en middelen. De overheid "moet weer meer de facilitator worden en de eigen kracht van de samenleving versterken en benutten" (PS/2012/857, p. 3).

Deze beleidslijn kan op twee manieren worden uitgelegd: als een ideaaltypische rolomkering waarin de burger aan zet is en de overheid volgt. Of als het versterken van de collectieve zelfredzaamheid door initiatieven te entameren en ondersteunen. Van ambtenaren en sociale professionals wordt in beide gevallen een aanvullende houding gevraagd, maar de achterliggende ideologie is een andere. Vanuit een neoliberale opvatting luidt het devies burgers zoveel mogelijk ruimte te laten om in het publieke domein verantwoordelijkheid te nemen en eventuele belemmeringen weg te nemen. Vanuit een communitaristisch invalshoek is de opdracht er voor te zorgen dat burgers met elkaar actief worden om de sociale gemeenschap te versterken en problemen daarbinnen aan te pakken (Verhoeven, 2010). In het eerste geval wordt gesproken van een terugtrekkende overheid, in het tweede van een uitnodigende overheid (Vermeij et al 2012: 269).

Een uitnodigende overheid lijkt bij burgers meer inspanningen te kunnen ontlokken, dan de terugtrekkende. Dat blijkt uit onderzoek waarin aan burgers zelf is gevraagd door welke strategie zij worden gemotiveerd om iets voor de buurt te doen. Het geven van meer invloed blijkt de meest succesvolle strategie. Dat geldt vooral voor initiatiefnemers, maar ook van de 85% niet-actieve burgers zegt een kwart iets te willen ondernemen als zij meer invloed hadden bij de gemeente. Het buurt- of dorpsbudget, ook een strategie van een uitnodigende overheid, ontlokt weinig bewonersparticipatie. De strategie van terugtrekken door het onderhoud terug te schroeven, blijkt al evenmin weinig motiverend; alleen van de bewoners die nu al ondersteunen, denkt een redelijk deel dit gat op te vullen. Terugtrekken door voorzieningen te sluiten, is de minst succesvolle strategie (Vermeij et al 2012: 269, 270).

De beleidslijn waarin de overheid zich uitnodigend en betrokken opstelt, lijkt ook Overijsselse burgers meer aan te spreken. Gevraagd wat de rol van de overheid volgens zou moeten zijn, vindt slechts vijf procent van de ondervraagden dat de overheid zich niet met burgerinitiatieven heeft te bemoeien. Ruim een kwart vindt dat alleen de hoogst noodzakelijke ondersteuning zou moeten worden geboden en tweederde dat de overheid zo actief en ruim mogelijk moet ondersteunen (Denters et al 2013: 18).

Welke beleidslijn strekt nu het meest tot aanbeveling om verdere sociale ongelijkheid te voorkomen en tegenstellingen te verzachten? Bij een terugtrekkende overheid lijkt een deel van de al actieve bewoners bereid om onderhoudstaken op zich te nemen, maar er is weinig animo om voorzieningen in beheer te nemen. De eerder besproken onderzoeksbevindingen suggereren dat vooral in achterstandswijken en krimpgebieden een terugtrekkende overheid de kans op sociale ongelijkheid vergroot. Bewoners lezen aan het beheer, onderhoud en publieke voorzieningen af wat en wie de overheid van waarde vindt en stemmen hun eigen gedrag daarop aan (Van der Zwaard en Specht 2013). Bewoners gaan minder voor de buurt doen of trekken weg en bewoners die het meest op de buurt aangewezen zijn slaan aan het ploeteren (Vermeij et al 2012, Vermeij en Gieling 2016, Engbersen et al 2016).

Bij een uitnodigende overheid doet zich het risico voor dat actieve bewoners beter in staat zijn om gebruik te maken van (financiële) ruimte voor burgerinitiatieven. Voor het verzachten van de tegenstelling tussen de elite en de rest is belangrijk dat alle groepen participeren, in het bijzonder ook allochtonen wil samenwerking in burgerinitiatieven aan overbruggend contact kunnen bijdragen.

Zoveel mogelijk burgers bereiken

Hoe kan de overheid bevorderen dat een brede afspiegeling van bewoners in burgerinitiatieven participeert?

Professionals kunnen zorgen dat budgetten beschikbaar blijven voor bewoners die nog niet actief zijn, door actieve bewoners tegen te houden. En andere strategie voor een zo breed mogelijke deelname is specifieke doelgroepen, zoals jongeren, meisjes of bepaalde groepen migranten, een tijdje te bevoordelen (Tonkens en Verhoeven 2011: 37). Een dergelijke benadering heeft nog meer kans als leden van de doelgroep wordt gevraagd om te helpen een strategie uit te stippelen om de doelgroep te bereiken (Van der Heijden et al 2011: 28).

Om specifiek bij migrantengroepen initiatief te bevorderen is van belang om bureaucratische eisen tot een minimum te beperken en een ruimte voor het initiatief toe te kennen (ACB Kenniscentrum 2009). Voor deze groep geldt dat laagdrempelig, persoonlijk, mondeling contact en zichtbaarheid van professionals in de wijk belangrijk zijn om vertrouwen op te bouwen (Razenberg 2016: 3). Migrantengroepen worden bovendien sterker dan andere groepen gemotiveerd door een combinatie van sociale- en burgerschapsmotieven. Zij willen graag iets met en voor andere mensen te doen vanwege de gezelligheid, maar ook omdat ze het als hun plicht ervaren (Tonkens en Verhoeven 2011: 45-49).

In plaats van een verbreding van de groep initiatiefnemers kan de inzet van beleid ook gericht zijn op een zo groot mogelijke deelname aan initiatieven. De hamvraag is dan niet of iedereen bereikt wordt om een initiatief in te dienen, maar of de initiatiefnemers op hun beurt een ruim bereik hebben, of ook nieuwe mensen meedoen en of het initiatief deelnemers tot verdere participatie stimuleert.

In het voorgaande is beschreven hoe zich rond initiatieven een netwerk vormt. Welke verbindingen ontstaan, hangt sterk samen met de keuzes en strategieën van de kerngroep. Het beeld dat uit onderzoek naar voren komt, is dat mensen met dezelfde interesses, leeftijd en etnische achtergrond vooral elkaar opzoeken (Uitermark 2010: 17, Tonkens 2014).¹¹ Als contact met anderen niet een prioriteit van het initiatief is, beginnen initiatiefnemers er uit zichzelf niet aan. En voor nieuwkomers in de meest algemene zin van het woord blijkt het niet zo gemakkelijk om zich in een groep te nestelen (Hurenkamp et al 2006: 26). Taalbarrières en culturele omgangsvormen kunnen voor allochtonen kunnen een extra drempel vormen om zich aan te sluiten (Razenberg 2016).

Binnen de kerngroep kennen mensen elkaar vaak al, maar in de kring daarom heen ontstaan wel relaties tussen mensen die elkaar nog niet kennen. Hoe ruim het bereik is, hangt af van de schaal van het initiatief. Gezellige bijeenkomsten rond de gezamenlijke activiteiten zorgen dat mensen zich willen aansluiten en betrokken blijven (Breman et al 2014, Van Dam 2016). Het organiseren van bijeenkomsten draagt ook bij aan een klimaat waarin bewoners naar aanleiding van een initiatief ook zelf actief worden (Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2011).

¹¹ Onderzoek naar Overijsselse initiatieven nuanceert dit enigszins: bij tweederde van de initiatieven binnen de kerngroep blijkt sprake van een evenredige verdeling naar inkomen, opleiding en leeftijd (Denters et al 2013: 11).

Beleid waarin via getraptd bereik naar volledig bereik wordt gestreefd kent twee potentiële risico's. De eerste is dat andere mensen in de buurt zich buitengesloten voelen en het gevoel hebben dat het beleid bepaalde bewoners voortrekt. Een diverse samenstelling van de groep die een initiatief trekt, helpt voorkomen dat andere bewoners zich buitengesloten voelen. Is er sprake van een homogene samenstelling dan is belangrijk dat professionals er voor zorgen dat de groep voeling heeft met wat bij anderen leeft en met andere belangen rekening houdt (Uitermark en Duivendak 2006, Uitermark 2010). Een ander risico is dat de publieke waarde van een activiteit onvoldoende duidelijk is (Tonkens en Verhoeven 2011: 100). Belangrijk is om hier niet als overheid zelf te definiëren wat van waarde wordt gevonden, maar te inventariseren waarom actieve bewoners het initiatief waardevol vinden en te bezien of niet actieve bewoners deze opvatting delen en of beide groepen ook aan dezelfde aspecten hechten.

Als via getraptd bereik specifiek op volledig bereik van migranten wordt ingezet, dan blijkt laagdrempeligheid het sleutelwoord. Activiteiten gratis aanbieden en meedoen gemakkelijk maken: geen verplichting tot aanmelden voor activiteiten en mensen die willen helpen laten doen wat ze graag doen of waar ze goed in zijn. Om buurtbewoners die minder snel meedoen te bereiken, is *outreaching* werken heel belangrijk. Vanwege hun beperkte netwerk is er namelijk minder kans dat iemand uit de eigen omgeving ze vraagt om mee te doen. Ook vraaggestuurd werken verlaagt de drempel om mee te doen (Razenberg, 2016: 3).

Het Kennisplatform Integratie & Samenleving heeft recent de onderstaande negen concrete handvatten geformuleerd om inclusieve initiatieven te bevorderen (zie kader 1).

Handvatten voor initiatieven die bewoners van diverse culturele en etnische achtergronden willen bereiken:

1. Ga de straat op! Benader mensen via informeel, persoonlijk contact. Spreek mensen aan, ga bij ze langs.
2. Organiseer laagdrempelige activiteiten: goedkoop/gratis en zonder verplichte aanmelding.
3. Activiteiten, zoals handwerken, muziek maken en eten verbinden en doorbreken de taalbarrière.
4. Werk samen met sleutelfiguren (en lokale organisaties) in de wijk die de bewoners kennen en dezelfde taal spreken.
5. Werk vraaggestuurd; stem je activiteiten af op de behoeften van de verschillende groepen in de wijk.
6. Zet van begin af aan de norm dat iedereen welkom is en houd dit vast. Sta open voor iedereen, ook voor mensen die anders zijn of andere opvattingen hebben.
7. Werk samen met scholen, zo bereik je niet alleen kinderen maar ook hun ouders.
8. Start klein, ga voor kleine successen. Zorg dat je opgebouwd vertrouwen niet verspeelt en bouw dan langzaam je netwerk uit.
9. Lever maatwerk, bij iedereen, en laat mensen in hun waarde. Zorg dat mensen kunnen doen wat ze graag willen doen en goed kunnen.

Ondersteuning op maat

Om te voorkomen dat initiatieven sociale ongelijkheid in de hand werken is van belang dat de inzet van middelen en menskracht worden afgestemd op het sociaal kapitaal van initiatieven en initiatiefnemers.

Hurenkamp et al (2006: 63) hebben een piramide geïntroduceerd waarin wordt aangegeven waaraan behoefte bestaat bij verschillende gradaties van sociaal kapitaal. Is er weinig intern en extern contact dan wil men van de overheid betrokkenheid: een vast aanspreekpunt of een blijk van aandacht van een wethouder of ambtenaar. Is er contact binnen het initiatief of met de overheid, dan wil men meer invloed. En zit men intern en extern ruim in de contacten, dan is er behoefte aan (meer) subsidie. Net als bij de behoeftepiramide van Maslow vervallen de basisbehoeften niet, wanneer daaraan voldaan is.

Hoe de overheid ook in andere opzichten goed op het zelforganiserend vermogen kan aansluiten is uitgewerkt in het zogenaamde ACTIE-instrument. ACTIE is een acroniem dat staat voor Animo, Contact, Toerusting, Inbedding en Empathie. Dit instrument stelt (ambtelijke) professionals in staat om op gezette tijden te bepalen in welke opzichten een initiatief ondersteuning nodig heeft en welke stijl van ondersteunen passend is (faciliteren, stimuleren of coproductie) (Denters et al 2013). Om tot een zo groot mogelijke effectiviteit van de inzet van middelen en menskracht te komen, hebben Rensen en Engbersen (2014) bewezen methodieken en methoden aan het ACTIE-model gekoppeld.

Door ondersteuning goed op het zelforganiserend vermogen af te stemmen, komen middelen en menskracht terecht bij minder bedreven burgers en wordt bij hen de ontwikkeling van sociaal kapitaal bevorderd.

Tegenwicht bieden aan een veranderende waardenoriëntatie

In de literatuur is er verdeeldheid over de vraag of er sprake is van een brede beweging van bewoners die meer taken in het publieke domein (willen) opnemen (SCP 2012, Van der Zwaard en Specht 2013, Van der Heijden et al, 2011). Niettemin zet de overheid sterk in op actief burgerschap en collectieve zelfredzaamheid. Ook in het Overijsselse beleid is de hoop hierop gevestigd. Maar uit een recente toekomstverkenning van het Trendbureau Overijssel (2013) blijkt sprake van een verschuiving in waardenoriëntaties die – als de ontwikkeling zich doorzet – eerder een afname dan een toename van modern *noaberschap* impliceren.

Hoogopgeleiden zijn sinds het begin van de jaren '80 steeds meer op laag- en middelbaar opgeleiden gaan lijken in hun economische oriëntatie. Werk, vooruitkomen en financiële zekerheid leggen onder alle opleidingsniveaus een groot gewicht in de schaal. De hedonistische oriëntatie is nog sterker toegenomen. Onder alle opleidingsniveaus is men in vrijwel hetzelfde tempo meer gaan consumeren en genieten van het leven wordt vooral door de jongste generatie erg belangrijk gevonden. De verschuiving naar meer hedonisme lijkt een mentaliteitsverandering te betreffen. In de afgelopen dertig jaar is dit zo belangrijk geworden dat individuele zelfverwerkelijking de centrale culturele waarde in onze samenleving lijkt te zijn geworden. Daardoor kan maatschappelijke integratie en engagement een probleem gaan vormen. In een sterk hedonistisch en materialistisch georiënteerde samenleving kan men de interesse voor de omgeving verliezen en worden zaken als gelijkheid en solidariteit aan de kant geschoven (Eisinga et al 2012).¹²

Naar aanleiding van deze verschuiving in waardeoriëntaties is in de *Toekomstverkenning Waarden, de agenda van de toekomst* als mogelijke bestuurlijke reactie voorgesteld “dat er een beleidslijn wordt ingezet om mensen ‘op te voeden’ tot gemeenschapszin. Er is in Nederland veel sociaal

¹² <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2012/45/waardenverandering-in-nederland-resultaten-van-de-soconquete-1980-2011>

kapitaal, en we zouden mensen daarin kunnen meenemen door hen positieve ervaringen te geven bij de inspanningen voor de gemeenschap – in de hoop dat zij het daarna vanzelf doen.” De inzet is dus het – indirect – op gang brengen van een zelfversterkend proces waarin burgers door deelname aan initiatieven de benodigde houding en vaardigheden (verder) ontwikkelen (Denters en Oude Vrielink 2004).

De voorgestelde beleidsreactie roept de vraag op wat burgers in de uitvoering van hun initiatief als positief ervaren in interacties met de overheid. We gebruiken hiervoor bevindingen uit het onderzoek naar de Amsterdamse en Overijsselse initiatieven. Uit beide studies blijkt dat de actieve burgers over het algemeen genomen positief oordelen over de gekregen ondersteuning. Ook de houding en het gedrag van ambtenaren en sociale professionals stemt overwegend tevreden. Belangrijk daarin zijn: helderheid, vlotte procedures, nakomen van afspraken, ruimte bieden, laten meedenken, een luisterend oor, inhoudelijk deskundigheid, advisering en als het nodig is aanvullende ondersteuning (Tonkens en Verhoeven 2011, Denters et al 2013: 21). Ondanks de grote tevredenheid ervaart men toch in 20 tot 40% van de initiatieven een of meer specifieke knelpunten. Deze vormen in hoofdlijn het spiegelbeeld van voornoemde aspecten. Vooral bureaucratische procedures en slechte communicatie met de burger en binnen de organisatie vormen een probleem.¹³

Het idee om burgers ‘op te voeden’ tot gemeenschapszin via een zelfversterkend proces kan ook anders worden benaderd, namelijk door een partnerschap met initiatievenplatforms die beweging van burgerinitiatieven naar een hoger niveau willen tillen. Initiatievenplatforms zijn zelf een burgerinitiatief en richten zich op het ondersteunen en verbinden van andere initiatieven. Het initiatievenplatform *Twentse Noabers* is hiervan een goed voorbeeld binnen Overijssel. Door initiatieven te verbinden kunnen bewoners via elkaars netwerken het eigen initiatief versterken. De initiatievenplatforms creëren, de naam zegt het al, een platform voor het aangaan van overbruggende contacten en ontwikkelen van onderling vertrouwen. Dat doen de initiatievenplatforms via informele en sociale processen, onder andere via websites, social media, bijeenkomsten, maar ook door het zoeken en propageren van andere business modellen. De (impliciete) elementen van de werkwijze zijn (Van der Heijden et al, 2016):¹⁴

- Er is openheid over wat het initiatief doet en hoe het werkt (zowel naar binnen als buiten toe)
- Iedereen kan op gelijkwaardige wijze inbreng hebben in dit besluitvormingsproces. (Invloed en zeggenschap op zowel doelen als aanpak)
- Het is een inclusief proces; het initiatief is toegankelijk voor anderen. Men probeert anderen actief deelgenoot te maken.
- Er is ruimte voor diversiteit en anders-denken
- Beslissingen worden genomen op basis van consensus of consent.

Positieve ervaringen geven vraagt in dit verband van de overheid dat de platforminitiatieven en de daarin verbonden initiatieven niet de maat neemt als waren ze uitvoeringsorganisaties. Het zijn zelforganiserende clubs die uit eigen beweging publieke waarden creëren en op voet van

¹³ Een vergelijkbaar beeld komt naar voren uit een recent onderzoek naar knelpunten in initiatieven op het vlak van zorg en welzijn (Turnhout et al, 2016).

¹⁴ <http://democraticchallenge.nl/wp-content/uploads/2016/05/12.DemocraticChallengeblogInitiatievenplatformsendemocratieversie10mei.docx.pdf>

gelijkwaardigheid tegemoet getreden willen worden (Van Spijker et al 2016:20). Het vereist een manier van denken die aansluit bij wat Boutellier (2011) de 'improvisatiemaatschappij' noemt; de sociale orde ligt niet langer óver ons heen, maar bevindt zich veel meer óm ons heen. Alle bedrijvigheid in de driehoek, overheid, markt en samenleving vormt met elkaar het beeld van de improvisatiemaatschappij.

Samenvatting

In de inleiding stelden we vast dat een groot deel van de Nederlandse bevolking wrijving zien als het gaat om de tegenstellingen tussen allochtoon en autochtoon en tussen de elite en 'de rest'. In deze bijdrage is verkend welke rol burgerinitiatieven spelen voor overbruggend contact tussen allochtonen en autochtonen en meer evenwicht in de invloed van de elite en de rest op hoe het publiek domein eruit komt te zien.

Voor duurzaam interetnisch contact valt het minst te verwachten van initiatieven gericht op eenmalige ontmoeting. Zeker als daarbij sprake is van wat Tonkens en Kroese (2009: 28) 'diffuse overbrugging' noemen: activiteiten waaraan een etnisch tintje wordt gegeven, maar verschillende groepen niet echt iets met elkaar hoeven doen. Het meest kansrijk lijken initiatieven waarin verschillende bevolkingsgroepen in een initiatief samenwerken rond een thema dat hen verbindt. Ook eenzijdige ondersteuningsrelaties zoals mentorprojecten brengen groepen dichter bij elkaar.

Burgerinitiatieven bieden burgers een fundamenteel andere manier om in het publieke domein hun invloed te doen gelden. We hebben geïnventariseerd of in de initiatieven andere burgers dan de elite actief zijn. Dat leverde geen eenduidig beeld op. Sommige studies laten zien dat de participatie-elite zich ook op burgerinitiatieven heeft toegelegd. Uit andere studies blijkt dat een bredere groep participeert, maar ook dan is er nog steeds sprake van selectieve participatie. De voorhoede die de initiatieven neemt, heeft namelijk veel sociaal kapitaal. Zij hebben veel buurtbinding, een stevig netwerk in de buurt en zijn niet zelden in meerdere initiatieven actief (Denters et al 2013, Tonkens en Verhoeven 2011, Oude Vrielink en Van de Wijdeven 2007; Van der Zwaard en Specht, 2013).

De selectieve participatie betekent enerzijds dat burgerinitiatieven de elite verder in het zadel helpen; naast beleidsbeïnvloeding beslist de elite nu ook met eigen activiteiten welke problemen worden aangepakt. Anderzijds is in burgerinitiatieven een nieuwe groep bewoners actief, waarmee de samenstelling van actieve burgers breder is dan gebruikelijk in andere vormen van sociale participatie. Dankzij het doe-gerichte karakter van burgerinitiatieven beschikt deze groep over een directe manier om wensen en belangen te realiseren, waar de aard van hun sociaal kapitaal dit minder goed mogelijk maakt in vormen van participatie die op meedenken en meepraten gericht zijn.

De selectieve participatie hoeft geen probleem te vormen, zolang via groepen met minder sociaal kapitaal uiteindelijk ook profiteren van de initiatieven die actieve bewoners nemen. Daarvan is sprake als initiatieven in hoge mate een sociaal karakter hebben. Dat zijn initiatieven waarin de actieve bewoners zich richten op verbinden en verheffen. Belangrijk is ook dat de initiatieven mensen die willen maar nog onwennig zijn ruimte bieden om al doende nieuwe vaardigheden te leren en het zelfvertrouwen op te bouwen voor een meer dragende rol in initiatieven.

Naast een zo volledig mogelijk bereik van bewoners is ook van belang dat initiatieven van actieve bewoners rekening houdt met belangen van niet actieve bewoners. In de ideale situatie vertolken de

actieve bewoners de mening van de niet-actieve bewoners en is er sprake van onderling vertrouwen. Bij inhoudelijke representatie zijn actieve en niet-actieve bewoners dezelfde mening toegedaan als het gaat om welke zaken om initiatief vragen en welke aspecten dan belangrijk zijn. Bij symbolische representatie hebben niet-actieve bewoners het vertrouwen dat zij hun belangen in handen van de actieve bewoners kunnen leggen.

Wat kan het Overijssels bestuur doen om de tegenstellingen tussen allochtonen en autochtonen en tussen de elite en de rest te verzachten? Onderzoeksbevindingen suggereren dat niet een terugtrekkende, maar een uitnodigende overheid burgers meer inspanningen aan burgers kan ontlokken. Burgers zeggen vooral meer invloed een stimulans; buurt- en dorpsbudget, onderhoud terugschroeven en voorzieningen werken weinig motiverend.

Juist in achterstandsbuurten en krimpgebieden is belangrijk dat de basis op orde blijft. Het onderhouds- en voorzieningsniveau is bepalend voor de mate waarin mensen zich willen inzetten. Kansrijke burgers vertrekken of verleggen hun aandacht naar leukere zaken, terwijl kansarme bewoners juist aan het ploeteren slaan.

Ondersteuning blijkt belangrijk voor burgerinitiatieven, evenals blijven investeren in de plekken waar burgers elkaar ontmoeten en activiteiten organiseren. Een uitnodigende overheid geeft ondersteunende professionals ruimte om op basis van vakmanschap te bepalen wat burgers en buurten nodig hebben. Productafspraken en targets staan daaraan in de weg. Belangrijk is dat professionals goed voor ogen houden voor wie initiatieven van waarde zijn, zelforganisatie ondersteunen en daarbij de openheid en diversiteit van het netwerk bewaken en tussen groepen of in relatie tot instanties bemiddelend optreden als het nodig is.

Een uitnodigende overheid weet tot slot in te spelen op initiatievenplatforms die nu in opkomst zijn. Deze platforms vinden en ondersteunen mensen die initiatieven nemen en brengt hun initiatieven bij elkaar via informele en sociale processen. Dit maakt dat initiatiefnemers via elkaars netwerken toegang hebben tot meer en andersoortige hulpbronnen om zo de beweging van burgerinitiatieven op een hoger niveau te tillen.

Literatuurverwijzingen

ACB Kenniscentrum (2009) *Allochtonen, burgerinitiatieven en participatie*, Amsterdam.

Bakker, Judith Bas Denters & Pieter-Jan Klok (2011) Welke burger telt mee(r) in de doe-democratie? in: *Beleid en Maatschappij* 2011 (38) 4, pp. 32-48.

Berg, E. van den, Houwelingen, P. van, Hart, J. de (red.). (2011), *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag

Boer, N. De en J. van der Lans (2011). *Burgerkracht: de toekomst van het sociaal werk in Nederland*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Bokhorst, Meike Jurian Edelenbos, Joop Koppenjan & Mirjan Oude Vrielink (2015), Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving in: *Bestuurskunde* jrg. 24, nr. 2, pp. 3-16.

Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Bovens, M. en A. Wille (2011) *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.

Braanker, Wendy, *Segregatie tussen allochtonen en autochtonen hardnekkig probleem*, Radio Nederland Wereldomroep, 26 juli 2007.

Breman, Bas Irini Salverda en Rosalie van Dam (2013) *Nieuw kapitaal' onder de loep*, 13 februari 2014 BZK (2011). *Integratie, binding, burgerschap*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dam, Rosalie van (2016) *Bonding by doing: The dynamics of self-organizing groups of citizens taking charge of their living environment*, PhD thesis, Wageningen University, Wageningen

Dam, Rosalie van, Irini Salverda, Roel During (2010) *Strategieën van burgerinitiatieven*, Alterra, Wageningen

Dagevos, Jaco en Willem Huijnk (2014) Segmentatie langs etnische grenzen in: Cok Vrooman Mérove Gijsberts Jeroen Boelhouwer (red.) *Vershil in Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, pp. 253-280

Dekker, Paul en Josje den Ridder *Het politiek-culturele verschil in: Cok Vrooman Mérove Gijsberts Jeroen Boelhouwer (red.) Vershil in Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, pp. 179-197.

Denters S.A.H., J.H.M. Bakker, M.J. Oude Vrielink en M.J.G.J.A. Boogers (2013) *Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie*, onderzoek in opdracht van de provincie Overijssel, Universiteit Twente, Enschede.

Denters, Bas, Evelien Tonkens, Imrat Verhoeven en Judith Bakker (2013) *Burgers maken hun buurt*, Platform31, Den Haag.

Denters S.A.H. en M. J. van Heffen-Oude Vrielink (2004) *Achtergrondstudie Stedelijk Burgerschap*, Universiteit Twente/KISS, Enschede.

Dekker, Paul (red.) *Maatschappelijke tegenstellingen en de civil society*, Driebergen: Stichting Synthesis, 33-55.

Engbersen, Radboud en Peter Rensen (2014) *Help mij het zelf te doen. Een pleidooi voor methodisch werken aan actief burgerschap*, Platform31/Movisie, Utrecht/Den Haag.

Engbersen, Godfried, Erik Snel, Margrietha 't Hart (2015) *Mattheüs in de buurt: over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden*, Erasmus Universiteit Rotterdam / Erasmus Centre for Citizenship, Migration and the City (CIMIC), In opdracht van Kennis Werk Plaats Leefbare Wijken Rotterdam, Rotterdam

Gijsberts Mérove Miranda Vervoort Esther Havekes Jaco Dagevos (2010) *Maakt de buurt verschil? De relatie tussen de etnische samenstelling van de buurt, interetnisch contact en wederzijdse beeldvorming*, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag

Hart, Joep de en Pepijn van Houwelingen (2014) *De eenzame elite*, in: Cok Vrooman Mérove Gijsberts Jeroen Boelhouwer (red.) *Vershil in Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, pp. 205-224.

Helsloot Ira en Gaby van Melick (2015) *Een derde weg ter bevordering van burgerinitiatieven?*, Crisislab, Renswoude.

Heijden Jurgen van der, Rosalie van Dam, Rinske van Noortwijk, Irini Salverda, Ineke van Zanten (2011) *Van Doe-het-zelf naar Doe-het-samen Maatschappij Experimenteren met burgerinitiatief*, BZK Den Haag.

Hoogenboom Marcel (2011) *Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief in: Beleid en Maatschappij 2011 (38) 4*, pp.18-31.

Houwelingen, Pepijn van (2014) Anita Boele en Paul Dekker (2014) *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, Sociaal en Cultureel Planbureau Den Haag.

Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak (2006) *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam/Nicis Kenniscentrum Grote Steden.

Hurenkamp en Tonkens (2010). *De onbeholpen samenleving: burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Hustinx, L., Meijs, L. C.P.M. & Hoorn, E. ten. Geleid vrijwilligerswerk: Een nieuw conceptueel kader. in: E. Hambach, L. Hustinx, & G. Redig (Red.). *Chinese vrijwilligers? Over de driehoeksverhouding tussen vrijwilligerswerk, activering en arbeidsmarkt*. Brussel: Politeia, 2010, p. 65-85.

Huygen, A., E. van Marissing en H. Boutellier (2012). *Conditie voor zelforganisatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Klerk, Mirjam de, Alice de Boer Inger Plaisier Peggy Schyns Sjoerd Kooiker (2015) *Informeel hulp: wie doet er wat? Omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.

Kullberg, J. (2009). Burgerinitiatief in de woonbuurt. In: P. Dekker en J. de Hart (red.), *Vrijwilligerswerk in meervoud*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 216-236.

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.

Maat, Jan Willem van de en Chris Veldhuysen, Actief Burgerschap Een overzicht van interventies, Moor, T. de. (2013). *Homo Cooperans. Instituten voor collectieve actie en solidaire samenleving*. Oratie, Universiteit Utrecht.

Movisie, Utrecht 2011

Leyenaar, M.H. (2009). *De burger aan zet. Vormen van burgerparticipatie: inventarisatie en evaluatie*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Oude Vrielink, Mirjan en Imrat Verhoeven (2011) Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid, in: *Beleid en Maatschappij 2011* (38) 4, pp. 7-17.

Oude Vrielink, Mirjan en Ted van de Wijdeven (2011) Ondersteuning in vieren. Zichtlijnen in het faciliteren van burgerinitiatieven in de buurt in: *Beleid en Maatschappij 2011* (38) 4, pp. 67-84.

Oude Vrielink, Mirjan (2015) *Bouwen aan burgerkracht in het sociaal domein*, Platform31, Den Haag.

Oude Vrielink, M.J. en T.M.F. van de Wijdeven, 2007, *Wat Kan wél! kan. Hoe bewoners zelf bijdragen aan sociale binding in de wijk*. Tilburg/Rotterdam: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur/SEV.

Oude Vrielink, M.J. en T.M.F. van de Wijdeven, 2008, 'Bewonersinitiatieven: een prachtkans voor wijken?'. *Bestuurswetenschappen*, 62 (3): 66-83.

Planbureau Den Haag

Ponds, Roderik, Maarten van Ham, Gerard Marlet (2015) *Verschillen, ongelijkheid en segregatie*, Atlas voor gemeenten, Utrecht

Razenberg Inge m.m.v. Marjolijn Distelbrink, Betty Noordhuizen, Maaike Van Kapel, Inclusie bij burgerinitiatieven. 9 handvatten om mensen met een migrantenachtergrond meer te betrekken, Kennisplatform Integratie & Samenleving, september 2016.

RMO (2005) *Niet langer met de rugge naar elkaar Een advies over verbinden*, Den Haag.

Snel, Erik en Nanne Boonstra (2005) *De waarde van interetnisch contact. Een onderzoek over initiatieven en beleidsprojecten om interetnisch contact te bevorderen*, Universiteit Twente/ Verwey-Jonker Instituut, Enschede/Utrecht, oktober 2005

Snel, Erik, Kim Hoogmoed & Arend Odé (2015) Actief burgerschap en leefbaarheid in twee Rotterdamse wijken in: *Bestuurswetenschappen* jrg. 69, nr. 2, pp. 71-84.

Spijker, Willem van, Frank van Erkel, Pieter Tops (2016) *Nieuw Publiek Werken. Een verkenning van ambitie*, Statenvoorstel nr. PS/2012/857, p. 3

Stokkom, B. van en N. Toenders, *De sociale cohesie voorbij. Actieve burgers in achterstandswijken*, Amsterdam: 2010.

Stokkom, B. van, 2006, *Rituelen van beraadslaging: reflecties over burgerberaad en burgerbestuur*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Strategieeraad Rijksbreed (2013). *Rijksbrede trendverkenning*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Tonkens, Evelien (2014), 5 misverstanden over de participatiesamenleving, *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, Utrecht, 24-07-2014.

Tonkens, E. en G. Kroese (2009) *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?* Den Haag: Ministerie van VROM.

Tonkens, E. en I. Verhoeven (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam / Stichting Actief Burgerschap.

Tonkens, E. H. (2008). De bal bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving. Amsterdam: Vossiuspers Universiteit van Amsterdam.

Trendbureau Overijssel (2013) *Toekomstverkenning Waarden, de agenda van de toekomst*, Zwolle

Turnhout, S.; Jong, F. de; Veer, K. van der; Bruijn, D. de; Nourozi, S.; Xanten, van H., Wat knelt? Inventarisatie knelpunten bij burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning., Movisie/Vilans, Utrecht, 2016. Jaar van uitgave: 2016

Uitermark, J., De zelforganiserende stad, Essays Toekomst van de Stad, Raad voor de Leef- omgeving, Den Haag: 2012, p. 5-9.

Uitermark, J., Verlangen naar Wikitopia, oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam: 2014.

Uitermark, Justus (2015) De default settings van de participatiesamenleving in: *Bestuurskunde* jrg. 24, nr. 2, pp. 58-62.

Uitermark, J. en J.W. Duyvendak (2006) *Ruimte maken voor straatburgerschap*, Rotterdam: gemeente Rotterdam project sociale integratie.

Vermeij, Lotte, Pepijn van Houwelingen en Joep de Hart (2012) Verantwoordelijk voor de eigen buurt, in Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije en Cok Vrooman (red.) *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, pp. 254-276.

Vermeij, Lotte en Joost Gieling (2016) *De dorpse doe-democratie. Lokaal burgerschap bekeken vanuit verschillende groepen dorpsbewoners*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Verhoeven, I. (2010). Ruimte geven aan initiatieven van burgers. De actieve burger wil eerder zeggenschap dan mee beslissen. In *Rooilijn*, 10(4), pp. 238-245.

Verhoeven Imrat en Evelien Tonkens *Bewonersinitiatieven: partnerschap tussen burgers en overheid* in: *Beleid en Maatschappij* 2011 (38) 4, pp. 49-66.

Voogd Josse de (2013) *Nieuwe scheidslijnen op de kaart*, BZK, Den Haag

Völker, Beate, Sociaal kapitaal, gemeenschap en burgerschap. Bij wijze van inleiding, in: Beate Völker (red.) *Gemeenschap der burgers. Sociaal kapitaal in buurt, school en verenigingen*, Amsterdam University Press, pp. 7-21

Volker 2012

Völker, Beate, Iris Andriessen en Hanneke Posthumus (2014) Gesloten werelden? Sociale contacten tussen lager- en hogeropgeleiden in: Bovens, Mark, Paul Dekker Will Tiemeijer (red.) Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland, Sociaal en Cultureel Planbureau Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, pp. 217-252.

Vrooman, Cok (2014) Visies op verschil in: Cok Vrooman Mérove Gijsberts Jeroen Boelhouwer (red.) Verschil in Nederland, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, pp. 31-65

Wijdeven, T. M. F. van de (2012). Doe-democratie, over actief burgerschap in stadswijken. Delft: Eburon.

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

Wijdeven, Ted van de, Laurens de Graaf en Frank Hendriks (2013) *Actief burgerschap Lijnen in de literatuur*, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, Tilburg

Wijngaert, Lidwien van de, Polarisatie in de netwerksamenleving, ..

WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt* Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Wubs, Henrieke en Joco Dagevos (2007) Interetnische contacten bevorderen in Nederland, in: Mérove Gijsberts en Jaco Dagevos (red.), *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, pp xx.

Zwaard, Joke van der (2004) Zoek de verbanden! Sociaal kapitaal als basis voor sociaal beleid, ...

Zwaard, J. van der & M. Specht (2013) Betrokken bewoners, betrouwbare overheid. Literatuurstudie voor de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, KWP, Rotterdam

<https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2012/45/waardenverandering-in-nederland-resultaten-van-de-socon-enquete-1980-2011>

Visienota Integratie, binding, burgerschap, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 824, nr. 1