

BIJDRAGE ERIK GERRITSEN AAN INSPIRATIEDINER PETRA HABETS

SPEAKING NOTES

ONDERWERP: DE RELATIE TUSSEN ASHBY'S LAW OF REQUISITE VARIETY EN HET SLIMMER WERKEN PRINCIPE VAN BURGER AAN HET ROER

1. FOCUS OP ONGETEMDE MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN

Mijn verhaal gaat over problemen met betrekking het presteren van de overheid en hoe die kunnen worden opgelost. Focus op ongetemde problemen (cognitief en normatief complex, veel betrokken partijen in situatie waarin niemand de baas is). Veel doet de overheid goed. Maar ze faalt al jaren als het gaat om het oplossen van ongetemde problemen.

2. CONTRA INTUÏTIEVE AANBEVELING: COMPLEXITEIT MET COMPLEXITEIT BESTRIJDEN

Dat is de kern van Ashby's wet van vereiste variëteit. Een systeem kan alleen overleven als haar interne variëteit minimaal één dimensie hoger is dan de complexiteit van het probleem dat moet worden opgelost.

Ongetemde problemen zijn zeer complex dus vergen complexe oplossingen. Reden waarom die problemen onvoldoende worden opgelost is omdat traditionele top down, command and control, hiërarchische bureaucratie denken nog steeds overheerst. Pas je eenvoudige oplossingen toe op complexe problemen dan is het effect contraproductief. Recent rapport van RMO olv Paul Frissen "De ontkokering voorbij" is daarvan een mooi voorbeeld. Contra intuïtief pleidooi voor variëteit, meervoudige oplossingen, overlap, redundantie en ruimte voor lokale praktische kennis. Voor liefhebbers zie het boek "Seeing like a State" van James C Scott.

3. SLIMME OVERHEID ALS CONCREET VOORBEELD

Vier principes van slimmer werken (4 x R, ketenregie/netwerkmanagement, samenwerking op bedrijfsvoering en burger aan het roer) in combinatie met veranderstrategie van verleiding met doorzettingsmacht.

Wie het hele verhaal wil weten moet boek "de slimme gemeente" maar lezen of eens surfen op www.deslimmeoverheid.nl.

Vandaag gaat het over het principe van slimmer werken Burger aan het Roer. Kan ook als verbijzondering van netwerkmanagement worden gezien.

4. BURGER AAN HET ROER

In essentie: kracht die in de samenleving aanwezig is aanboren, ontketenen en faciliteren. Burgers en non profit organisaties zien als partner in beleid en coproductent in de uitvoering.

Onderzoek wijst uit dat burgers veel meer verantwoordelijkheid willen nemen dan vaak gedacht wordt.

Voorbeelden uit Nederland(zie ook boekje Burger aan het Roer van NICIS)

- goal;
- buurtbemiddeling;
- adoptie ondergrondse afvalbak containers

- wijkbudgetten
- witte/zwarte scholen
- project capabel in Bos en Lommer (met kleine budgetjes zonder veel verantwoordingseisen leuke dingen van de grond krijgen zoals buurtsoap en jongerensoos);
- eigen kracht conferenties

Belangrijk want vele kleine initiatieven kunnen bij elkaar grote impact hebben. Maar toch alles bij elkaar nog beetje kneuterig.

Voorbeelden uit VS en elders (Zie boek Fung Empowered Participation)

- community policing (Chicago)
- onderwijs zelfbestuur (Chicago)
- voorbeelden van massale invloed van burgers op het budget (Zuid Amerika, Zuid Afrika)
- verhaal van VS politieman over extreem voorbeeld van aanpak harde criminaliteit samen met de buurt.

Succesvoorwaarden;

- overheid die niet betuttelt en durft los te laten;
- moet om echte invloed gaan;
- wel investeren in randvoorwaarden, training van burgers in burgerschapsvaardigheden;
- je mag/moet wel verantwoording op resultaten eisen (4 x r principe).
- Niet op alle beleidsterreinen toepasbaar, werkt vooral goed met betrekking tot onderwerpen die dicht tegen eigen belevingswereld/leefomgeving aanliggen; buurtniveau.

5. DISCUSSIE

BOR is sleutel tot oplossing ongetemde problemen op buurtniveau

In Nederland nog lang niet ambitieus genoeg toegepast. We kunnen leren van VS en ontwikkelingslanden.

Mits goed gefaciliteerd leidt BOR tot herverdeeeffecten ten gunste van achterstandsgroepen omdat die meer gemotiveerd zijn tot participatie die bijdraagt tot verbetering van hun situatie.

BIJLAGE

Burgerparticipatie ter bevordering van beter presteren c.q. gemeenschappelijke probleem oplossing; een overzicht van actuele wetenschappelijke inzichten opgesteld ten behoeve van promotieonderzoek “de slimme gemeente”

Een redelijk apart te onderscheiden aandachtsgebied in de wetenschappelijke literatuur over publiek netwerkmanagement is de rol die participatie van burgers kan spelen bij het oplossen van ongetemde problemen. Het gaat dan om de rol van burgers als actoren in het netwerk, als coproducten van beleid en partner in de uitvoering van beleid. Het begrip burgerparticipatie is echter nogal een containerbegrip. In een Nicis studie (2006) wordt de volgende zeer brede definitie gehanteerd: “Participatie is het deelnemen door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven aan beleidsprocessen. Het kan gaan om voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of evaluatie van beleid.”

Voor deze studie zijn vooral die wetenschappelijke inzichten relevant die betrekking hebben op vormen van burgerparticipatie die tot doel hebben burgers mede verantwoordelijk te maken voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Niet ingegaan wordt op bredere wetenschappelijke discussie over burgerschap.¹ Tevens wordt niet ingegaan op de individuele variant van burgerparticipatie c.q. (civiel) burgerschap. Daarbij gaat het vooral om de burger die primair zelf verantwoordelijkheid neemt voor het realiseren van zijn eigen welzijn en maatschappelijk betrokken en politiek actief is. Ook ligt de focus van het overzicht van relevante wetenschappelijke inzichten dat hierna wordt gegeven niet op de bijdrage die burgerparticipatie kan leveren aan de kwaliteit van de democratie, aan het democratisch gehalte van beleid en uitvoering, het ontstaan van een nieuwe democratische orde of aan het vergroten van de sociale cohesie (overigens niet te onderschatten voordelen). De focus van het hierna gegeven overzicht ligt op de bijdrage die burgerparticipatie kan leveren aan het beter presteren ten aanzien van de oplossing van ongetemde maatschappelijke problemen.

De vraag die hier centraal staat is of burgerparticipatie een bijdrage kan leveren aan meer efficiëntie en effectiviteit ten aanzien van de oplossing van steeds complexer wordende maatschappelijke vraagstukken en wat de rol van de overheid hierbij moet zijn. Het gaat om de rol die de overheid speelt bij het ondersteunen en vergroten van het zelf organiserend vermogen van de samenleving in de globaliserende netwerkmaatschappij. De overheid die meer dan voorheen een systematische relatie aangaat met de burger. Een relatie die nog onvoldoende tot stand is gekomen. (Boutelier, 2007).

Tonkes (2006) spreekt in dit verband over de passieve en klagende burgers als schrikbeeld van de verzorgingsstaat. De verzorgingsstaat zou mensen passief en lui hebben gemaakt. Burger als consument als product van twee decennia markt denken en marktwerking. Aandacht voor deliberatief burgerschap zou zijn versmald tot de sfeer van overheid en politiek. Bestuurlijke vernieuwing wordt vrijwel alleen gezien als vernieuwing van politiek bestuurlijke procedures zoals de samenstelling en grootte van regering en parlement, de gekozen burgemeester en referenda. Er is volgens Tonkes (2006) te weinig aandacht voor maatschappelijke deliberatie. Dit zou volgens haar het gevolg zijn van de neo liberale erfenis met een focus op afzijdigheid van de overheid enerzijds en dwang vanuit de overheid anderzijds met niets er tussen in. Een zaak van afschuiven, burgers apart zetten om er onderling uit te komen.

Het hierna volgende overzicht van relevante wetenschappelijke inzichten is primair gebaseerd op een aantal Nederlandse overzichtswerken (Vos en van Doorn, 2004; Hurenkamp, Tonkes, Duyvendak, 2006; J. van Zuylen, 2007; van Caem, 2008) enkele Nederlandse casestudies (Velhuis, 2008, van Caem, 2008) en een Amerikaans overzichtswerk dat zowel een theoretisch overzicht van relevante inzichten bevat als de resultaten van diepgaand casusonderzoek (Fung, 2004).



Wat de verschillende auteurs, ondanks accentverschillen, gemeenschappelijk hebben is dat ze uitgaan van een positief "burgerbeeld". Ten eerste blijkt op basis van ervaringen dat veel burgers wel degelijk bereid zijn tot actieve participatie. Van Caem (2008) identificeert alleen al in Amsterdam op het terrein van veiligheid 4.750 actieve burgers. Hurenkamp, Tonkes en Duyvendak (2006) spreken in hun landelijke studie over duizenden initiatieven zo niet meer. Van Zuylen (2007) constateert dat het barst van de initiatieven. En ook in andere studies worden vele Nederlandse en internationale voorbeelden gegeven van min of meer succesvolle burgerparticipatie (Vos en van Doorn, 2004; VROM, 2004; Fung, 2004). Wel blijkt dat meer traditionele vormen van burgerparticipatie het beeld nog domineren. Ten tweede blijkt dat burgers, mits goed geïnformeerd en adequaat ondersteund behoorlijk goed in staat zijn tot genuanceerde oordeelsvorming (Tonkes, 2006) en verantwoordelijk (deskundig en niet alleen gericht op eigen belang) participatiegedrag (Fung, 2004). Ten derde is sprake van een zoektocht naar nieuwe vormen van burgerparticipatie die effectieve zouden zijn dan meer traditionele burgerparticipatie, mits aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan.

Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op hoe die nieuwe vorm van burgerparticipatie er uit zien, op de barrières en succesfactoren zoals ze in de literatuur worden onderscheiden en op de door Fung ontwikkelde theorie met betrekking tot "Empowered Participation". Vervolgens wordt aandacht besteed aan de kritiek op de veronderstelde positieve effecten van nieuwe vormen van burgerparticipatie. Eén en ander mondt uit in een aantal conclusies met betrekking tot de werkzaamheid van burgerparticipatie.

Naar een nieuwe generatie burgerparticipatie

De meeste overzichtstudies hebben als gemeenschappelijk startpunt de constatering dat traditionele vormen van burgerparticipatie die vooral gericht zijn op meepraten, waarna de overheid uiteindelijk de definitieve beslissing neemt weinig effectief zijn gebleken. Eerder integendeel. Wettelijke en niet wettelijke inspraaktrajecten en vormen van interactieve beleidsvorming lijken eerder de onvrede over door de overheid genomen beslissingen te vergroten, dan bij te dragen aan vergroting voor het draagvlak voor beleid. Zo concludeert Van Caem in haar studie naar burgerparticipatie met betrekking tot veiligheid in de gemeente Amsterdam: "Verreweg de meeste burgerprojecten op het vlak van veiligheid zijn enigszins éézijdig. De burgers moeten de overheid van informatie voorzien en of advies voorzien en de overheid beslist naar aanleiding daarvan wat te doen. Terugkoppeling over wat welke instantie met de informatie gedaan heeft verloopt meestal gebrekkig. Teleurstelling bij burgers over niet waar kunnen maken van beloftes door overheid en politie om te acteren op van burgers verkregen informatie en wantrouwen tussen bevolkingsgroepen ligt op de loer. Op termijn kunnen dergelijke vormen van burgerparticipatie juist ondermijnend werken en wantrouwen creëren (Van Caem, 2008, blz. 15-16).

Gezocht wordt dan ook naar nieuwe vormen van burgerparticipatie gericht op het daadwerkelijk invloed geven van burgers met betrekking tot de vormgeving van beleid en uitvoering, waarbij de overheid zich meer beperkt tot het faciliteren en actief ondersteunen van processen waarbij burgers zelf actief bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen. De overheid blijft in het kader van democratische legitimatie uiteraard eindverantwoordelijk, maar draagt vooral zorg voor toezicht op zorgvuldige processen en het bieden van ondersteuning en training. De overheid legt zich in minder of meerdere mate neer bij de uitkomst van besluitvormings- en uitvoeringsprocessen zoals ze door burgers worden vormgegeven.

Vos en van Doorn spreken van "empowerment": "Een strategie van de overheid om de samenleving (burgers, bedrijven en hun organisaties) in staat te stellen gezamenlijk politieke en maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Dat doet de overheid niet boven of los van de samenleving, maar naast en met de samenleving." (Vos en van Doorn, blz. 17). Het gaat om het benutten van de kracht van de samenleving om de burger als mede initiatiefnemer, mede uitvoerder en mede handhaver.

Van Zuylen (2007) maakt in dit verband een onderscheid in een drietal generaties burgerparticipatie.

- Inspraak als eerste generatie burgerparticipatie; de overheid bereidt een besluit voor en burgers en belanghebbenden geven achteraf hun mening;
- Interactieve beleidsvorming als tweede generatie; het initiatief ligt nog steeds bij de overheid, maar de burger krijgt nu kans om al vooraf mee te denken;
- Bij derde generatie neemt de burger veel meer zelf het initiatief. Het gaat om omgekeerde participatie. De overheid participeert als het ware in een initiatief van de burgers. De overheid heeft een faciliterende bestuursstijl (bieden van tijd, geld, kennis, deskundigheid, materiële hulpmiddelen).ⁱⁱ

Het gaat in het kader van deze studie om deze derde generatie van burgerparticipatie.

Van Caem (2008) spreekt van een ontwikkeling van inspraak via interactief beleid naar burgerinitiatief of omgekeerde burgerparticipatie, waarbij de overheid participeert in burgerinitiatieven en deze faciliteert. Het gaat om vormen van burgerparticipatie waarbij het initiatief tot en idee voor daadwerkelijk van burgers afkomstig zijn en die verder gaan het formele burgerinitiatief zoals dat in gemeentelijke verordeningen is geregeld. Het gaat om initiatieven die vaak min of meer spontaan en buiten de overheid en/of professionals ontstaan (van meedoen met de overheid naar meedoen met de burger), ook al laat zij ook ruimte voor burgerinitiatieven die op initiatief van de overheid tot stand zijn gekomen. Andere gaan eveneens uit van een iets bredere definitie die ook ruimte laat voor door de overheid actief gestimuleerde burgerinitiatieven. Zo concluderen Hurenkamp, Tonkes, Duyvendak (2006) dat bij veel van de onderzochte burgerinitiatieven na doorvragen bleek dat het idee voor een initiatief door burgers vaak in eerste instantie door professionals en/of de overheid is geopperd.

Ook in één van de weinige landelijke onderzoeken naar burgerinitiatieven in brede zin wordt uitgegaan van een pragmatische definiëring van burgerinitiatieven (Hurenkamp, Tonkes, Duyvendak, 2006). Het gaat dan om initiatieven die daadwerkelijk van burgers afkomstig zijn, een sociale doelstelling hebben, zonder winstoogmerk zijn en los van of op afstand van bestuur en professionals tot stand zijn gekomen. Volgens dit onderzoek zijn de meeste burgerinitiatieven gericht op leefbaarheid (onderhoud van de buurt) of solidariteit (zorg voor zwakkere groepen). Hurenkamp, Tonkes en Duyvendak (2006) wijzen erop dat burgerinitiatieven vooral een antwoord van burgers op lokale problemen zijn.

Van Caem maakt een onderscheid tussen een aantal vormen van burgerparticipatie (specifiek met betrekking tot veiligheidsprojecten) te weten, waarbij sprake is van toenemende betrokkenheid en invloed van burgers:

- passief toezicht; burgers verwerven zonder noemenswaardige handelingen informatie en geven deze aan de overheid door (buurtthermometer, Meld Misdaad Anoniem, ogen en orenproject, bewoners logboek);
- beleidsadvisering; inspraak van burgers (bewoners overleggen, sociale denktank);
- actief toezicht; burgers verrichten actief handelingen om informatie te verwerven om aan de overheid door te geven (buurtouders, buurtvaders, burgerwachten, adoptie afvalbakcontainers, jongvolwassenen toezichtteam, toezicht door werkloze jongeren, schoolwacht);
- beleidsvorming; burgers zijn daadwerkelijk betrokken bij het nemen van besluiten over het door de overheid te voeren beleid (buurtschouwen, veiligheidsschouwen);
- zelfbeheer; burgers nemen zelf maatregelen of beslissen zelf (zelfredzaamheid van ondernemers die zelf veiligheidsmaatregelen nemen, keurmerk veilig ondernemen, overlastdonatie, inhuur private beveiliging, wijkbudgetten, burenbelproject)
- relationeel toezicht/relationele controle; burgers gebruiken interpersoonlijke relaties om informele sociale controle op ongewenst gedrag als overlast en criminaliteit uit te oefenen (vaders voor vaders, scooterbrigade, jongeren parkeerwacht, bakkie in de buurt, en nu iets positiefs, straatregel project, portiekportiers);



- Conflictbemiddeling; onafhankelijke “derden” burgers helpen bij oplossing van onderlinge conflicten (buurtbemiddeling, eigen kracht/alle hens)

Vos en van Doorn (2004) maken een ander onderscheid van “empowerment in soorten en maten” te weten:

- Verantwoordelijkheden herverdelen (eigen kracht conferenties, sociale partnerships);
- Instrument verschaffen (burgers met informatie “empoweren” vergelijkbaar met het eerder beschreven besturingsmodel van Fung (2008) gebaseerd op werken met verplichte openbaarheid; burgers met training empoweren; burgers met middelen empoweren (capaciteit en geld beschikbaar stellen);
- Slimme regels gebaseerd op een uitruil tussen werken met minder regels op een hoger abstractieniveau en een beroep op een groter verantwoordelijkheidsgevoel bij burgers (weghalen borden en stoplichten, rotondes in plaats van kruisingen met stoplichten, doelvoorschriften, zorgplichten en verhandelbare rechten);
- Ander toezicht, bijvoorbeeld publieke controle organiseren door te werken met openbare risicokaarten.

Barrières voor derde generatie burgerparticipatie

Van Caem (2008, blz. 15) onderscheidt twee barrières waardoor in de praktijk niet zo veel terecht lijkt te komen van actievere vormen van burgerschap, te weten:

- *De professionele barrière* die ontstaat doordat professionals beschikken over een heel palet van oplossingen die ze willen toepassen. Professionals zijn gewend om oplossingen te vinden voor problemen van burgers en niet om burgers te stimuleren in het zelf oplossen van problemen. Die oplossingerichtheid komt mede voort uit de huidige cultuur van prestatieafspraken en kwantitatieve resultaatverplichtingen die in de praktijk weinig ruimte bieden voor het met de mond en op papier beleden beleid gericht op activeren van burgers; Vos en van Doorn (2004) spreken in dit verband van de “professionaliteits paradox”. Het oplossen van maatschappelijke problemen is zo vergaand geprofessionaliseerd dat de samenleving het heeft afgeleerd om sommige vraagstukken veel simpeler door burgers zelf op te laten lossen. Vos en van Doorn wijzen in dit verband ook nog op de barrière die wordt opgeworpen door het steeds verder automatiseren van beslissingen waardoor er steeds minder ruimte overblijft voor maatwerk op straatniveau.
- *Het bestuurlijke plafond* dat ontstaat door de logge bureaucratie en allerlei formele procedures en eisen van met name gemeenten en stadsdelen (ingewikkelde subsidie eisen, jaarplannen en verantwoordingsstructuur). Burgers worden eerst gestimuleerd om zelf met ideeën te komen en initiatieven te ontplooiën, maar hier wordt vervolgens geen of onvoldoende gevolg aan gegeven. De informele cultuur van burgerinitiatieven en de logge bureaucratie gaan slecht samen. Vos en van Doorn (2004) spreken in dit verband van de regelreflex, de logica van steeds verder toenemende regelgeving. Van Zuylen (2007) heeft het over de bestaande beleidskaders waarin innovatieve initiatieven niet passen en ontbrekende (wegbezuinigde) intermediairs. Van Zuylen (2007) heeft het over de bestaande beleidskaders waarin innovatieve initiatieven niet passen en ontbrekende (wegbezuinigde) intermediairs.

Uit de literatuur blijkt ook dat, met name in achterstandswijken, waar sprake is van een cumulatie van problemen zoals armoede, sociale achterstand, heterogene bevolkingssamenstelling en veel verloop, het animo voor burgerparticipatie zeer gering is (Scholte, 2008; Terpstra, 2008; Van Stokkom, 2008). Dit zou de *probleem accumulatie barrière* genoemd kunnen worden. In deze wijken werkt burgerparticipatie uitsluitend als zij ondersteund wordt door professionals (Ponsaers en Moor, 2007)

In meer algemene zin spreken Vos en Van Doorn (2004) over de barrière van *hoge veranderkosten*. Het gaat dan om belangen die het huidige systeem in stand willen houden omdat ze er hun bestaansrecht aan ontlenen.

Tot slot is nog sprake van het probleem van *gebrek aan representativiteit*. Met name in de meer traditionele en meest verbreide vormen van burgerparticipatie zijn de bewoners over het algemeen eerder autochtoon en van middelbare leeftijd (Caem, 2008). Actieve burgers zijn overwegend blank, hoog opgeleid en ouder omdat de vaardigheden noodzakelijk voor het verwerven van een goede maatschappelijke positie met bijbehorend inkomen ook de competenties zijn, die je nodig hebt voor het succesvol opzetten en laten draaien van een burgerinitiatief (Hurenkamp, Tonkes, Duyvendak, 2006).

Daar staat volgens van Caem tegenover dat toch een aanzienlijke hoeveelheid vernieuwende burgerprojecten zijn gevonden die zich vrij zelfstandig en meer specifiek op veiligheid en overlast richten. Daar is wel degelijk sprake van deelname van zowel allochtonen als jongeren die volgens de literatuur vaak onder vertegenwoordigd zijn (van Caem, 2008; blz. 15). Het kan dus wel. Participatie van lager opgeleiden is ook volgens Hurenkamp, Tonkes en Duyvendak (2006) goed mogelijk. Oorzaken van hun geringe participatiegraad is niet gebrek aan belangstelling, maar eerder gebrek aan zelfvertrouwen en het gevoel dat er toch niet geluisterd wordt.

Succesfactoren voor burgerparticipatie

Van Caem (2008) concludeert dat de meest duurzame oplossingen gevonden worden binnen vormen van burgerparticipatie die van burgers zelf komen en voornamelijk te vinden zijn in de categorieën relationeel toezicht en conflictbemiddeling. Dat betekent volgens haar dat ook bij door de overheid geïnitieerde vormen de kracht van burgerprojecten daar ligt waar burgers daadwerkelijk de ruimte krijgen om zelf oplossingen te bedenken en te realiseren voor hun problemen. Niet als quasi professional maar vanuit de expertise als buurtbewoner. Oplossingen van burgers zijn vaak vriendelijker, kosten minder en hebben meer draagvlak. Het is belangrijk om burgers niet alleen te laten klagen, maar ook oplossingen te laten bedenken en alle bij het conflict betrokken partijen daarbij te betrekken (inclusief de doelgroep die problemen veroorzaakt (van Caem, 2008; blz.16-17).

De overheid kan zich het beste voorwaardenscheppend opstellen als burgers een project willen starten en moeten dit niet gaan overnemen. Als het project éénmaal loopt verdient het de voorkeur dat andere partijen contact blijven houden met de actieve burgers en hen blijven stimuleren. Verder is het zaak de achterban goed te informeren over het project en het is van belang dat er opvolging is naar aanleiding van de bevindingen van burgers en tevens terugkoppeling aan burgers. De neiging tot opvoeding van het volk, liefst met dwang en drang optreden riekt vooral naar controle en betutteling en ondermijnt civiel burgerschap. De kunst is om daaraan tegenwicht te bieden door ruimte te creëren voor eigen inbreng van burgers. Dat begint bij een overheid die vertrouwen heeft in burgers en aansluit bij wat burgers bezielt in het dagelijkse leven. Houding en ontvankelijkheid van beleidsmakers kan veel uitmaken. Het gaat om grote aandacht voor kleine verlangens die leidt tot meer praktische verbondenheid om "dicht bij huis logica" (van Caem, 2008).

Dit vergt ook lef bij bestuurders die durven los te laten en verantwoordelijkheid te geven aan burgers, die durven te experimenteren met tolerantie voor het maken van fouten (lof der fouten) (Vos en Van Doorn, 2004). Ook management van verwachtingen is van belang. Duidelijke spelregels en helder maken dat niet iedereen altijd zijn zin kan krijgen (Nicis, 2006).

Hurenkamp, Tonkes en Duyvendak (2006) onderscheiden – mede afhankelijk van het soort burgerinitiatief – de volgende succesfactoren:

- Een vast aanspreekpunt en enige vorm van waardering van hun bestaan door bijvoorbeeld bezoek van wethouder;

- Een overheid die echt luistert en iets met voorstellen doet;
- structurele ondersteuning (financieel, capaciteit, training);
- stimulans en ondersteuning door professionals als het gaat om burgerparticipatie van jongeren, lager opgeleiden en allochtonen.

Kortom, burgerinitiatieven en overheid hebben elkaar nodig. De overheid kan door burgerinitiatieven te stimuleren rekenen op praktische oplossing van problemen. Burgerschap komt niet tot bloei door een terugtrekkende overheid, maar veeleer door een zelfbewuste overheid die zijn rol als uitnodigend en betrokken. De initiërende, herverdelende rol van de overheid is ook noodzakelijk, ten einde burgerinitiatieven ook een zaak van lager opgeleide burgers te maken. Het overdrijven van het belang van zelf doen, teveel nadruk leggen op spontaniteit en voorkomen van betutteling betekent geen overschatting van wat burgers kunnen maar leidt tot miskennis van reëel bestaand burgerschap bij lager opgeleiden. Gewaakt moet worden voor reproductie van ongelijkheden (Hurenkamp, Tonkes, Duyvendak, 2006).

Het is zeker mogelijk lager opgeleiden te activeren, maar alleen wanneer instellingen en professionals daarbij een initiërende en stimulerende rol spelen. Niet alleen ruimte laten maar ook welomschreven mogelijkheden bieden. Putnam (2000) formuleert dit als volgt: "often almost invisible in the background government policies were crucial for substantive results achieved in many cases. Indeed, in some cases specific government action were prerequisites for the creation of social capital...So the argument sometimes heard that civil society alone can solve public issues if only the state would get out of the way is simply silly."

Al met al resulteert een positief beeld ten aanzien van burgerparticipatie. Van Caem concludeert: "De grote variatie gevonden burgerprojecten en de wijze waarop ze functioneren laat een enorme potentiële kracht zien. Hurenkamp, Tonkes en Duyvendak (2006) concluderen dat wie naar de meest uiteenlopende vormen van burgerinitiatief kijkt, niet anders kan concluderen dan dat er een redelijk mooi weefsel aan plannetjes en projecten door het land loopt. Dat loopt in de pas met het beeld van het Nederlandse maatschappelijk middenveld als hoog ontwikkeld (blz. 57). Een nog niet eerder aangehaald onderzoek van Beek (2006) bevestigt het succes van eigen kracht conferenties als voorbeeld van activering van burgers, als bewijs dat burgers veel meer dan vaak gedacht in staat zijn zelf iets te doen aan hun problemen. Zo blijkt bijvoorbeeld in de jeugdhulpverlening eigen recht conferenties in 75% van de gevallen te werken. In de helft van de overgebleven gevallen komt de eigen omgeving van de jongere al in actie voor het tot een conferentie komt en hoeft die niet meer gehouden te worden. Dat betekent dat 87,2% van de jongeren en hun gezinnen, die nu door de jeugdhulpverlening geholpen worden, in potentie zelf een oplossing kunnen genereren en uitvoeren met behulp van hun eigen netwerk. Met als groot voordeel geen wachtlijsten, minder ingrijpende maatregelen, snelheid en meer duurzaamheid (Beek, 2006, blz. 81).

Empowered Participatory Governance

In de discussie over relevante wetenschappelijke inzichten met betrekking tot burgerparticipatie verdienen de inzichten van Fung apart aandacht vanwege de uitgewerkte theoretische onderbouwing en het diepgaande onderzoek van voorbeelden van – voor Nederlandse begrippen – zeer vergaande vormen van burgerparticipatie (echte invloed van burgers in schoolbesturen en in het kader van buurtveiligheid) in zeer ongunstige omstandigheden (achterstandswijken).

Fung positioneert burgerparticipatie in zijn boek "Empowered Participation" (2004) nadrukkelijk als een governance-maatregel passend in het netwerkparadigma. Fung positioneert EP als alternatief voor hiërarchische sturing, NPM en sturing via marktwerking. Fung spreekt van "Empowered Participatory Governance". Participatief omdat burgers worden uitgenodigd om deel te nemen in cruciale beslissingen over publieke doeleinden, prioriteiten en strategieën. Empowered omdat besluitvorming die uit deze

burgerparticipatie voortvloeit daadwerkelijk de acties van publieke dienstverleners bepalen. Het kernargument van Fung is dat publieke dienstverleners wel degelijk responsiever, eerlijker, innovatiever en effectiever kunnen worden door het incorporeren van “empowered participation” (EP) in de governance-structuur. (Fung, 2004; p. 4). EP kan ook op nationaal niveau worden toegepast, maar is vooral krachtig in een gedecentraliseerde locale context. De eerste beweging om complexe problemen onder controle te krijgen is decentralisatie van nationale naar lokale overheid. Maar dit is niet voldoende, omdat ook lokale overheden problemen hebben met het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. De tweede beweging is daarom EP ingezet door lokale overheden.

Mits goed ingericht blijkt dat vele burgers bereid zijn te participeren. Fung bouwt met zijn theorie voort op wetenschappelijk onderzoek gericht op de “civil society” (Putnam, 1993, 1996, 2000) en deliberatieve democratie (Habermas 1989, 1992, 1996). “Citizens themselves may become wiser and more understanding and accepting of different views and preferences after encountering them in discourse.” (Fung, 204; p. 17).

EP kan volgens Fung effectief zijn omdat de volgende mechanismen werkzaam zijn:

- Geregisseerde professionele ruimte: waar sprake is van variëteit en dus maatwerk nodig is werkt bureaucratie niet en gaat het om professioneel gebruik van discretionaire ruimte. De standaardoplossing is professionele indoctrinatie en training, maar er zijn veel terreinen van publieke actie waar expertmatige voorschriften irrelevant en of ineffectief zijn. “Absent a set of master routines, then, professional bureaucracy has no generative mechanisms for practical knowledge beyond informal training provided by experience on the street”. (Fung, 204; p. 19);
- Geïstitutionaliseerde innovatie: omdat er ruimte komt voor snelle feedbackloops en daarmee snelle “trial and error” leren. Er is ook veel meer sprake van draagvlak (“buy in”) onder frontlijn professionals. Innovatie wordt een constante activiteit in plaats van incidenteel vanuit de top/ivoren torens uitgerolde niet praktische initiatieven;
- Cross Functionele coördinatie op lokaal niveau. Samenwerking tussen vele actoren wordt mogelijk gemaakt om de complexe problemen aan te pakken. “Because no particular agency centrally bears official responsibility, all lack motive and opportunity to solve such problems.” (Fung, 2004; p. 21).
- Bouwen aan vertrouwen: door dat er een kader wordt gecreëerd waarbinnen de verschillende actoren via discussie en actie elkaars vertrouwen kunnen winnen via “tests of collaboration”. “Joint problem solving is an occasion for participants to robe each others agendas, motives, and commitment and to identify and expand real regions of overlap.”(Fung, 2004; p. 22). Het gaat om “Trust but verify”. Op basis van een gemeenschappelijk overkoepelend doel.

Daarnaast kent EP een aantal bronnen van “fairness”, krachten die tegen uitsluiting en dominantie van gepriviligeerde groepen werken. Meer groepen krijgen toegang en worden opgeleid. En burgers en ambtenaren komen in een meer gelijkwaardige positie. Uit Fungs onderzoek blijkt dat – mits goed ingezet – EP er toe leidt dat achtergestelde groepen net zo veel en soms meer participeren zolang er maar duidelijke voordelen aan verbonden zijn (echte invloed). En die voordelen zijn groter voor achtergestelden die – mits goed ondersteund – zelfs beter gemotiveerd zijn om te participeren. Natuurlijk blijft het aantal mensen dat uiteindelijk participeert nog altijd fractie van totaal aantal burgers, maar het betreft wel – wederom mits goed aangepakt – zeer representatieve fracties.

De belangrijkste succesvoorwaarde die Fung ziet is dat de besluitvormers die gaan over EP het echt moeten willen, moeten durven loslaten en accepteren dat ze hun eigen tegengas organiseren in een hoger belang. Invoering van EP botst altijd met gevestigde belangen. Een tweede belangrijke succesvoorwaarde is de aanwezigheid van deskundige – van de overheid onafhankelijke - makelaars

die in staat zijn om er voor te zorgen dat discussies op basis van dialoog worden gevoerd. EP initiatieven zijn volgens Fung immers kwetsbaar vanwege de afhankelijkheid van het leiderschap van individuele personen die nogal eens van functie wisselen.

Succesvolle EP is niet simpel een kwestie van meer invloed geven aan burgers. Dan kunnen ze elkaar de tent uitvechten en voor eigen belang gaan. Dan wint weer de sterkste of er ontstaat institutionele verlamming. Dus is intensieve training (voor zowel burgers als frontlijn professionals), kennisdelen en het leveren van technische ondersteuning nodig om EP op succesvolle wijze in te voeren. Plus een wettelijke omgeving die toeziet op een eerlijk democratisch proces (voorkomen van uitsluiting) en rekenschap afleggen op basis van resultaat. Succesvolle EP is ook afhankelijk van wat Fung noemt "heruitgevonden centrale autoriteit". Het gaat om actieve ondersteuning, een scheidsrechters en regisseursrol en het zorg dragen voor verantwoording. De oplossing voor dit laatste punt noemt Fung "accountable autonomy" Autonomie in ruil voor het afleggen van verantwoording over resultaten. Dit principes heeft veel gelijkenis met het 4 X R principe van slimmer werken dat hier wordt toegepast in de relatie overheid-burger. EP moet volgens Fung iteratief worden ingezet en zal dan steeds succesvoller worden vanwege leereffecten.

De case studies die Fung heeft verricht ter toetsing van zijn concept van EP leveren volgens hem zelf enige empirische grond op voor optimisme over mogelijkheden voor EP. Concluderend stelt Fung: "Even the most basic tasks set to modern states involve a bewildering thicket of intertwining variables, technologies, and actors. How can ordinary citizens hope to understand desirable courses of action amid this complexity, much less author effective strategies themselves? Accountable Autonomy answers this challenge by developing a set of generative institutions – decentralized deliberative problem-solving processes and a supportive center that connects local groups like schools and police beats together and holds them accountable – that tie ordinary citizens to experts in mutually reinforcing partnerships that utilize local knowledge and elicit ingenuity. Social conflict, inequality, and outright material poverty – ubiquitous in urban areas – pose the second challenge.....When participation and fair deliberation are rewarded with the power to improve the quality of their neighbourhood schools and safety in their streets, individuals contribute to problem-solving and governance processes despite the obstacles of poverty and social conflict." (Fung, 2004; p.p. 220-221). Of EP ook tot een beter presterende (lokale) overheid leidt durft Fung niet te zeggen. Volgens hem is het empirisch bewijs dat EP tot meer democratie leidt sterker dan dat EP tot meer effectiviteit zou leiden. Maar niet vergeten mag worden dat het casusonderzoek vaak de meest ongunstige omstandigheden (EP in achterstandswijken) betrof en toch successen liet zien.

Ook Goldsmith geeft in zijn boek "The twenty first century City" (1997) veel voorbeelden van succesvolle vormen van burgerparticipatie die grote gelijkenis vertonen met wat Fung EP noemt. Goldsmith wijst op het grote belang van onafhankelijke intermediaire organisaties (verantwoordelijk voor ondersteuning en training) en een lokale overheid die zich beperkt tot bieden van ruimte aan burgers om te participeren. Hij citeert met instemming Jane Jacobs als zij stelt dat informele praktijken primair verantwoordelijk zijn voor veiligheid op straat en pas daarna politie. En dat als die informele praktijken zijn verdwenen alleen inzet van politie dweilen met kraan open is.

Erik Gerritsen, juni 2009.

ⁱ Zie voor een historisch overzicht/bredere beschouwing ten aanzien van het begrip burgerschap van Caem (2008, blz.41-46) en Tonkes (2006)

ⁱⁱ Winsemius onderscheidt in een bijdrage aan "Help een Burgerinitiatief" (Van Zuylen, 2007) nog een vierde generatie gericht op het durven toelaten van tegenkrachten die zich niet in officiële participatietrajecten willen laten duwen. Mijns inziens kan deze vorm als een bijzondere vorm van derde generatie burgerparticipatie worden beschouwd.