

Gemeenten en afzijdige en afkerige burgers

Alwien Bogaart

Gemeenten en afzijdige en afkerige burgers

Amsterdam, 26 november 2010

Alwien Bogaart

Met medewerking van:

Stella Blom

Maartje Delnoij

Justin de Kleuver

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Context van de vraagstelling van BZK	3
1.2	Afzijdige en afkerige burgers zoals door BZK gedefinieerd	4
1.3	De initiële onderzoeksvraag	4
1.4	Een tussenstap	5
1.5	Veldonderzoek bij gemeenten	6
1.6	Leeswijzer	7
2	Afzijdige en afkerige burgers	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Context van de discussie	9
2.3	Uitkomsten besloten werkconferentie	19
3	Gemeenten en afzijdige en afkerige burgers	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Gemeenten en vormen van burgerparticipatie	22
3.3	Gemeenten en buitenstaanders	27
3.4	Conclusies veldonderzoek bij drie gemeenten	28
3.5	Uitkomsten focusgroepen	29
4	Balans	34
4.1	De onderzoeksvraag	34
4.2	Perspectief van gemeenten	34
4.3	Perspectief van actieve burgers	35
4.4	Aanknopingspunten voor toekomstig beleid	35
	Bijlagen	
Bijlage 1	Geraadpleegde literatuur	38
Bijlage 2	Deelnemers besloten werkconferentie 18 maart 2010	41
Bijlage 3	Respondenten veldonderzoek gemeenten	42
Bijlage 4	Deelnemers focusgroepen	43

1 Inleiding

1.1 Context van de vraagstelling van BZK

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is uitvoerder van het programma Burgerparticipatie. De kernvraag daarvan is: hoe kan de overheid meer mensen uitnodigen en stimuleren om een actieve bijdrage te leveren aan het publiek domein? Om actieve burgers te zijn? Binnen de directie Openbaar Bestuur en Democratie (afdeling Democratie en Burgerschap) van BZK wordt een groot aantal activiteiten uitgevoerd rondom het thema burgerschap. Het programma Burgerparticipatie is hier onderdeel van. Het programma Burgerparticipatie richt zich vooral op de overheid die voorwaarden schept, voorbeeldgedrag ten toon spreidt, uitnodigt en actief burgerschap mogelijk maakt en faciliteert. Uitgangspunt bij alle activiteiten van het programma is de (lokale) praktijk: wat gebeurt er in de samenwerking tussen burgers en overheid? BZK wil gemeenten en andere departementen daarbij faciliteren en ondersteunen: goede praktijken opsporen, aanmoedigen, verbinden en leren.

BZK geeft aan dat uit onderzoeken zou blijken dat de groep afzijdige burgers de laatste jaren is gegroeid. Afzijdige burgers zijn burger die geen van de vormen van burgerschap (politiek, publiek en sociaal burgerschap) uitoefenen en daarom niet participeren in de samenleving. De groei van de groep afzijdige burgers kan bijvoorbeeld leiden tot polarisatie en radicalisering, minder inzet voor de samenleving en minder begrip tussen burgers onderling. BZK besteedt hier onder meer aandacht aan in het programma polarisatie en radicalisering.

Naast de afzijdige burger kan een andere categorie onderscheiden worden: de 'afkerige burger'. Zij zijn ontevreden over de overheid en hebben een vijandige houding ten opzichte van de gevestigde maatschappelijke orde aangenomen. Deze groep kan zowel afzijdig, als actief zijn. Bijvoorbeeld door hun onvrede te uiten door zich aan te sluiten bij nieuwe bewegingen die de 'elite' uitdagen. Dit kunnen bijvoorbeeld nieuwe politieke groeperingen, maatschappelijke en religieuze bewegingen zijn.

Het ministerie van BZK werkt in het kader van het traject versterking representatieve democratie aan het vergroten van het vertrouwen van burgers in de politiek en de overheid. De nadruk ligt in dit traject op het vergroten van het vertrouwen in politieke partijen. Het betrekken van de afkerige burger bij de politiek kan een nadrukkelijke bijdrage leveren aan het vergroten van het vertrouwen in de politiek en de overheid aangezien juist in deze groep dit vertrouwen betrekkelijk laag is.

1.2 Afzijdige en afkerige burgers zoals door BZK gedefinieerd

Afzijdig en afkerig burgerschap bestaat in de ogen van BZK uit drie 'varianten' die tot andersoortige problemen leiden en een andere probleemaanpak vergen:

- De *afzijdige* burger staat in meer of mindere mate langs de zijlijn en bij deze doelgroep is het vooral een zaak van het stimuleren om politiek-maatschappelijk actief te worden;
- De *afkerige* burger, heeft een negatieve houding tegenover overheid en politiek en bij deze doelgroep gaat het vooral om het herwinnen en versterken van vertrouwen in de overheid en maatschappij;
- De derde categorie is *zowel afzijdig als afkerig* en bij deze categorie gaat het zowel om de inzet op het gebied van participatie als op het gebied van vertrouwen.

1.3 De initiële onderzoeksvraag

BZK wil een beleid ontwikkelen dat gericht is op zowel de afkerige als de afzijdige burger en op burgers die in beide categorieën vallen. Daarvoor is het noodzakelijk om meer inzicht in deze doelgroep te krijgen: wat is afzijdigheid en afkerigheid, wanneer doet het zich voor, hoe moet het worden beoordeeld en wat moet/kan de overheid eraan doen?

BZK heeft DSP-groep in eerste aanvang opdracht verleend om een brede inventarisatie te maken van beleid en projecten die gericht zijn op afzijdige en afkerige burgers, en beleid waarin deze doelgroep onderscheiden wordt naast andere doelgroepen. De inventarisatie moest in eerste instantie op het handelen van de landelijke en lokale overheden, maar daarnaast moest ook inzicht verkregen worden in projecten gericht op de afzijdige en de afkerige burger die door maatschappelijke organisaties worden uitgevoerd.

Nadat BZK DSP-groep opdracht had verleend om het inventariserend onderzoek te verrichten, rezen kort na de aanvang van het onderzoek bij het ministerie en DSP-groep vraagtekens omtrent de bruikbaarheid van de begrippen afzijdige en afkerige burgers. De begrippen waren niet tot stand gekomen op basis van (wetenschappelijk) onderzoek, maar waren als het ware achter het bureau bedacht. Bovendien bleken de termen negatieve reacties op te roepen. Tijdens een door BZK georganiseerde bijeenkomst op 29 oktober 2010 over het thema afzijdige en afkerige burgers, waar vertegenwoordigers van wetenschap, gemeenten, kennisinstituten en adviesbureaus aan deelnamen, werd dit verwoord door Margit van Wessel van de universiteit van Wageningen. Haar stelling is dat de overheid verkeerd naar burgers kijkt. Met het categoriseren van burgers wordt volgens Van Wessel teveel een stempel gedrukt op iemand, zonder te analyseren wat de beweegredenen zijn van iemand om wel of niet te participeren. Misschien moet de overheid zich meer afvragen waarom mensen afzijdig en afkerig zijn. Het kan namelijk zijn dat sommige mensen wel willen participeren, maar dit niet kunnen omdat er drempels zijn die actief burgerschap in de weg staan. De overheid vraagt aan de burger om aan te haken op het beleid van de overheid, maar wat is het belang van de burger hierbij? Daarnaast weet de overheid op deze manier niet wat de burger bezighoudt. De overheid kijkt volgens Margit van Wessel teveel naar de output in plaats van de outcome als het gaat om participatie. Veel burgers zijn wel degelijk actief, maar niet op

de manier die de overheid beschrijft. Door als overheid aan te haken bij de burger (dus geen vooropgesteld doel te hebben, maar te kijken op wat voor een manier mensen al participeren) verandert misschien wel het hele negatieve beeld van dat er zoveel afzijdige burgers zijn. Het indelen van burgers in afzijdige en afkerige burgers is volgens Van Wessel een vrij negatieve categorisering. Zij betoogt dat afgestapt moet worden van deze indelingen en groepskenmerken. We moeten volgens haar af van het hokjes denken, van het "jammer van die burger, dat ze niet aan het ideaalbeeld voldoen" idee. Dat zou alleen nuttig zijn vanuit marketingdoeleinden.

Uit de discussie van 29 oktober blijkt dat het vraagstuk van afzijdige en afkerige burgers veel vragen oproept en weinig gedeelde standpunten oplevert. Het doel van de bijeenkomst, een nadere afbakening van de begrippen en afzijdige en afkerige burgers, werd dan ook niet bereikt. De discussie ging over uiteenlopende punten.

In de discussie van 29 oktober werden de volgende vragen geformuleerd en stellingen betrokken:

- Geven we eigenlijk wel ruimte aan afwijkende geluiden?
- In veel discussies is het uitgangspunt dat als de burger vertrouwen heeft in de overheid het probleem is opgelost. Kunnen we hier wel vanuit gaan?
- De onderwerpen waar burgers hun input kunnen geven, worden apolitek gehouden. De confrontatie wordt gemedend.
- We moeten niet alleen kijken naar de inhoud, maar ook naar de vorm van interactie. Niet iedereen communiceert op dezelfde manier. Interactie is soms onzichtbaar.
- Achter de boosheid van bijvoorbeeld afkerige burgers zit niet altijd een probleem. Soms zijn burgers boos zonder duidelijke reden. Ze zoeken naar een uitingvorm. Ze hebben het gevoel weinig met hun boosheid te kunnen, omdat de overheid een monopolist is. Wat kan je doen aan deze boosheid als overheid?
- De indeling van burgers in categorieën is wel zinvol, want een hele groep aanspreken werkt ook niet. Niemand voelt zich dan aangesproken.
- Er is wel een verschil in het analyseren en daaruit een indeling van type burgers te maken tegenover het geven van een stempel zonder achtergrondanalyse te hebben uitgevoerd.
- Is betrokkenheid niet een middel, waarbij het doel bijvoorbeeld is de veiligheid of het gebruik van voorzieningen te verbeteren?
- Moeten we het probleem van afzijdigheid en afkerigheid niet als doel bekijken? Maar vanuit andere sectoren naar dit probleem kijken?

1.4 Een tussenstap

De twijfels van BZK en DSP-groep over de praktische bruikbaarheid van de begrippen afzijdige en afkerige burgers deden het ministerie en DSP-groep besluiten een tussenstap te maken in de vorm van een besloten werkconferentie op 18 maart 2010 waarvoor vertegenwoordigers van gemeenten, wetenschap, kennisinstituten en maatschappelijke organisaties werden uitgenodigd. Tijdens deze werkconferentie bogen de deelnemers zich over de volgende vragen:

- 1 Is er sprake van een achterliggende gemene deler (of een aantal gemene delers) in verschillende vormen en uitingen van afkerigheid en afzijdigheid?
- 2 Hoe is / zijn die te beschrijven?
- 3 Wat zou de houding van de (lokale) overheid moeten zijn ten aanzien van afkerigheid en afzijdigheid?

De discussie binnen de werkconferentie leidde evenmin als het debat op 29 oktober 2009 tot een nadere aanscherping van de begrippen afzijdige en afkerige burgers. Andermaal werd de vraag gesteld of het niet zo zeer gaat om een probleem dat op het bordje van de als afzijdige of afkerige bestempelde burgers ligt, als wel om een probleem van overheid en politiek die niet adequaat functioneren en daardoor met wantrouwen worden gezien door burgers.

1.5 Veldonderzoek bij gemeenten

Na de besloten werkconferentie hebben BZK en DSP-groep in onderling overleg besloten om een veldonderzoek te houden bij een drietal gemeenten, te weten Capelle aan den IJssel, Leiden en Uden. Toen bleek dat Uden niet aan het onderzoek wilde meewerken is Zutphen gevraagd aan het onderzoek deel te nemen. De gemeenten zijn at random geselecteerd op grootte en locatie in het land. Gelet op de negatieve reacties op de begrippen afkerige en afzijdige burgers is ervoor gekozen om in het veldonderzoek de meer neutrale term 'buitenstaanders' te hanteren. In het veldonderzoek is ingezoomd op drie vormen van burgerparticipatie:

- 1 Politieke participatie: opkomstbevordering bij verkiezingen, bevordering deelname aan het politieke debat
- 2 Publieke burgerparticipatie: de burger als buurtbewoner (opkomen voor belangen in de eigen woon- en leefomgeving)
- 3 Sociale participatie: vrijwilligerswerk, informele zorg, burgerinitiatieven, deelname aan het verenigingsleven

Buitenstaanders zijn in het veldonderzoek gepresenteerd als burgers die:

- 1 niet politiek participeren (niet stemmen);
- 2 niet publiek participeren (niet deelnemen aan het publieke debat, bijvoorbeeld als het gaat om de eigen woon- en leefomgeving);
- 3 niet sociaal participeren (geen vrijwilligerswerk verrichten)

Buitenstaander zijn is geïnterpreteerd als een attitude (bewust niet meedoen omdat men geen vertrouwen heeft in politiek, overheid en het publieke domein). Het gaat dus niet om mensen die vanwege beperkingen niet of nauwelijks aan de samenleving kunnen deelnemen.

De hoofdvraag van het veldonderzoek was of buitenstaanders een doelgroep van gemeentelijk participatiebeleid zijn en wat gemeenten ondernemen om deze mensen weer bij de samenleving te betrekken. In het veldonderzoek werd aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- Wat doen gemeenten om politieke participatie te bevorderen?
- Wat doen gemeenten op onderscheiden terreinen als ruimtelijke ordening, wijk- en buurtbeheer, Wmo, jongerenbeleid en cultuurparticipatiebeleid om buitenstaanders te activeren en wat zijn de resultaten daarvan?
- In hoeverre ondernemen gemeenten actie in de vorm van projecten om democratische kernwaarden (vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit) uit te dragen onder buitenstaanders?

Tot slot zijn in de gemeenten Capelle aan den IJssel en Zutphen focusgesprekken gehouden waarin burgers zich konden uiten over burgerparticipatie. In Leiden kon geen focusgesprek plaatsvinden, omdat er al andere onderzoeken naar burgerparticipatie liepen waarin soortgelijke gesprekken met burgers werden georganiseerd en er onvoldoende animo onder burgers be-

stond om nog eens aan een groepsgesprek deel te nemen.

Voor de focusgesprekken zijn burgers uitgenodigd die zich actief inzetten voor de leefbaarheid in de eigen buurt of wijk. Deze actieve burgers is verzocht een niet-actieve buurtbewoner mee te nemen naar het gesprek. Dat is zowel in Capelle aan den IJssel als in Zutphen niet gelukt.

De groepsgesprekken met burgers vonden plaats aan de hand van de volgende vragen:

- Waarom doet u wel of niet actief mee aan het leefbaar en veilig houden of maken van de buurt waarin u woont?
- Zijn bewoners (mede) verantwoordelijk voor de leefbaarheid en veiligheid van de buurt waar ze wonen?
- Wat moet er gebeuren om meer bewoners actief te laten meedoen?
- Worden burgers voldoende ondersteund door de gemeente als het gaat om meedenken en meepraten over dingen die in de buurt spelen?
- Worden bewoners voldoende serieus genomen door de gemeente?
- Wilt u aangesproken worden op verantwoordelijkheid voor een leefbare en veilige buurt en spreekt u uw buurtgenoten daar op aan?

1.6 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk gaat over de tussenstap van het onderzoek: de besloten werkconferentie en de notitie die als opmaat is gebruikt voor de discussie in de werkconferentie. Eerst wordt het inleiden van het vraagstuk van de afbakening van de begrippen afzijdige en afkerige burgers geschetst. Daarna volgt de notitie en tot slot worden de uitkomsten van de besloten werkconferentie beschreven.

In hoofdstuk drie worden de resultaten weergegeven van het veldonderzoek bij gemeenten en de uitkomsten van de focusgesprekken met burgers die al dan niet actief zijn in de eigen wijk of buurt.

2 Afzijdige en afkerige burgers

2.1 Inleiding

Ter voorbereiding op het veldonderzoek en om meer richting te geven aan afzijdigheid en afkerigheid van burgers is op 18 maart 2010 een besloten werkconferentie georganiseerd waarvoor wij mensen hebben uitgenodigd uit de kring van de wetenschap, kennisinstituten, gemeenten en maatschappelijke organisaties.

Voorafgaand aan de werkconferentie hebben we een notitie opgesteld, met een inleiding op het onderzoek naar afzijdigheid en afkerigheid en een beschrijving van een aantal thema's 'die gezien kunnen worden als de context waarbinnen de discussie over afzijdigheid en afkerigheid wordt gevoerd.

In de notitie is het doel van het onderzoek naar wat gemeenten doen om afzijdige en afkerige burgers weer bij de samenleving te betrekken, tweeledig geformuleerd:

- 1 Het inventariseren van de acties/projecten van gemeenten op dit terrein
- 2 Het vergroten van de kennis over diverse vormen en uitingen van afzijdigheid en afkerigheid en over de houding van burgers die daaraan mogelijk ten grondslag ligt.

Ter introductie van het onderzoeksthema is in overleg met BZK de volgende tekst in de notitie opgenomen:

'We constateren dat in deze en andere maatschappelijke thema's door pers, politiek en wetenschap regelmatig een grote gemene deler wordt gezien. Die gemene deler heet overigens meestal niet 'afkerigheid' of 'afzijdigheid', maar bijvoorbeeld 'vertrouwenscrisis', 'ongenoegen', 'afbrokkelende gemeenschapszin', et cetera. Het gaat ons dan ook niet zozeer om de benamingen. Die zijn minder belangrijk dan het besef dat er meer aan de hand is dan een afzonderlijk verschijnsel op één bepaald maatschappelijk gebied en/of groep.

De verschillende benamingen die gebruikt worden hebben als overeenkomst dat ze een negatieve lading hebben: ze duiden op een maatschappelijk probleem. Als bijvoorbeeld veel mensen niet meer stemmen omdat ze geen vertrouwen hebben in de politiek, dan doet dat afbreuk aan de representatieve democratie. Maar tegelijkertijd zien we dat burgers anderszins meedoen aan het publieke en politieke debat, bijvoorbeeld door deelname aan single-issue-bewegingen, participeren in wijktafels of buurtcomités. Er zijn mensen die niet politiek participeren, maar wel heel actief zijn in het vrijwilligerswerk in het verenigingsleven of in de buurtvereniging. Afkerig en afzijdig gedrag kent vele verschijningsvormen en hoeft niet per se te duiden op onverschilligheid of het niet onderschrijven van de representatieve democratie. Deze constatering bevat daarom nadrukkelijk geen waardeoordeel. Het uitgangspunt van het onderzoek is daarom niet normatief maar neutraal: het wil afkerigheid en afzijdigheid beschrijven in zijn uitingsvormen en onderzoeken of er een bepaalde houding aan ten grondslag ligt. Als er sprake is van een probleem of juist van iets positiefs, dan willen we duidelijk maken voor wie of wat dat geldt. Het is in ieder geval *geenszins* de bedoeling om een waardeoordeel te vellen over gedragingen van burgers.

We gebruiken de aanduidingen afkerig en afzijdig omdat ze ons inziens een paraplu bieden om een groot aantal actuele maatschappelijke thema's onder te brengen: van (gebrek aan) allerlei vormen van participatie tot radicalisering, van agressie tegen overheidsdienaren tot het je niet laten inenten ondanks het feit dat de overheid je daartoe oproept.

De hoofdvraag van BZK aan DSP-groep is: 'welk beleid en welke projecten zijn er op zowel landelijk als lokaal niveau, bij overheid en maatschappelijke organisaties gericht op de participatie / het betrekken van de afzijdige burger en gericht op het versterken van vertrouwen bij de afkerige burger'? Bij DSP-groep bestaat de indruk dat gemeenten uiteenlopende beleidsacties / projecten uitvoeren gericht op een optimale burgerparticipatie. Te wijzen valt op Wmo-raden, wijkraden met wijkbudgetten, jeugdparticipatie, digitale burgerpanels, het interactief betrekken van burgers bij ingrepen in de fysieke leefomgeving etc. Vooralsnog gaan wij ervan uit dat gemeenten zich nog weinig expliciet richten op afzijdige burgers (in de zin van burgers voor wie afzijdigheid wordt ingegeven door hun houding ten opzichte van overheid, politiek en de publieke sector) en afkerige burgers. De vraag is of er aan de veelheid aan acties en projecten gericht op burgerparticipatie een gemene deler ten grondslag ligt: is er op een hoger abstract niveau een gemeentelijke visie op burgerparticipatie waarvan de acties en projecten een uitwerking zijn of ontbreekt deze en zijn de acties en projecten op zichzelf staande entiteiten die vanuit verschillende beleidsterreinen zijn ontstaan en zich richten op bepaalde doelgroepen en problemen of combinaties daarvan?

Tijdens de bespreking willen we ons buigen over de volgende vragen:

- 1 Is er sprake van een achterliggende gemene deler (of een aantal gemene delers) in verschillende vormen en uitingen van afkerigheid en afzijdigheid?
- 2 Hoe is / zijn die te beschrijven?
- 3 Wat zou de houding van de (lokale) overheid moeten zijn ten aanzien van afkerigheid en afzijdigheid'?

De drie vragen zijn besproken in de context van:

- burgerparticipatie
- ontevreden burgers en wantrouwen in de overheid
- de kloof tussen burgers en overheid
- politieke partijen
- politiek en media

2.2 Context van de discussie

2.2.1 Gebrek aan burgerparticipatie?

Toenemend beroep op burgerschap

Afzijdigheid en afkerigheid staan haaks op het idee van burgerschap dat door overheden wordt aangehangen. De burger moet verantwoordelijkheid nemen voor zichzelf en de samenleving. Hij is de partner van de overheid. Gesproken wordt ook wel van de 'actieve burger' die zich in vier gedaanten voordoet¹:

- De *verantwoordelijke burger* die zelf verantwoordelijkheid neemt voor zijn eigen leven, buurt en welzijn.
- De *zorgzame burger* die anderen helpt, verzorgt en steunt.

Noot 1 E. Tonkens, De bal ligt bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving. Inaugurale rede. Amsterdam, 2006.

- De *fatsoenlijke burger* die zich fatsoenlijk gedraagt en anderen aanspreekt op goed gedrag.
- De *deliberatieve burger* die meepraat en meedenkt bij interactief beleid, burgerfora, burgerpanels e.d.

Evelien Tonkens waarschuwt voor overbelasting van de burger, omdat er te veel op hun bordje wordt geschoven, omdat actief burgerschap niet in dialoog met de burgers is overeengekomen maar eenzijdig wordt opgelegd aan burgers en geen rekening wordt gehouden met het feit dat burgers druk zijn met arbeid, zorg, gezinsleven en vrije tijdsbesteding. Bovendien wordt van burgers gevraagd deel te nemen aan allerlei specifieke vormen van burgerparticipatie zoals voorleesouder in het onderwijs, lid van de Wmo-raad of vertegenwoordiger in medezeggenschapsorganen op het gebied van onderwijs, kinderopvang, welzijn, woningcorporaties en zorg. Met al die participatiedruk gedragen veel burgers zich als 'de stand-by burger': iemand die redelijk goed bijhoudt wat er politiek en maatschappelijk gebeurt, over alle mogelijkheden voor participatie wil beschikken - maar die in feite alleen incidenteel van al die mogelijkheden gebruikt maakt en die alleen in actie komt als 'het te gek wordt'².

Waarom burgerparticipatie

De overheid lijkt steeds meer de nadruk te leggen op een actief burgerschap van burgers:

- De SER³ wijst op het belang van de overgang van een verzorgingsstaat naar een activerende participatiemaatschappij, waarbij burgers deelnemen aan de arbeidsmarkt en door het op peil houden van kennis en competenties hun positie daar 'verzekerd houden'. Een participatiemaatschappij is nodig om sociale zekerheid en de oplopende kosten van zorg en pensioenen betaalbaar te houden en over voldoende arbeidskrachten te beschikken om uitvoering te kunnen geven aan publieke dienstverlening.
- De Wmo is een algemene participatiewet die uitgaat van de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van burgers en ondersteuning van burgers aan de leden van hun sociaal netwerk om mee te kunnen (blijven) doen aan de samenleving. Van burgers wordt tevens verwacht dat zij zich inzetten als mantelzorger en voor de leefbaarheid en sociale samenhang in hun woon- en leefomgeving en dat zij vrijwillige inzet tonen ten behoeve van het verenigingsleven en hun medemens met beperkingen.
- Actief burgerschap wordt ingezet om maatschappelijke problemen te lijf als een gebrek aan sociale samenhang, consumentisch en asociaal gedrag, sociale uitsluiting en de kloof tussen burgers en bestuur⁴.

De bereidheid van burgers om te participeren

Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau is er sinds 2000 weliswaar sprake van een lichte daling in het aantal deelnemers aan vrijwilligerswerk, informele hulp en gezamenlijke acties binnen Nederland, maar bestaat er nog steeds een grote bereidheid onder Nederlanders om verantwoordelijk-

Noot 2 I. Hartman, Burgerschap en patronen van publieke participatie, uit Jaarboek KennisSamenleving 2008.

Noot 3 SER, Welvaartsstaat voor en door iedereen, Den Haag 2006.

Noot 4 E. Tonkens, De bal ligt bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving. Inaugurele rede. Amsterdam, 2006.

heid te dragen voor, en actief te participeren in de maatschappij. Er is sprake van een toenemende deelname aan de arbeidsmarkt. Het gaat dan met name om arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers⁵.

Politieke participatie

Politiek burgerschap is over het geheel bekeken niet sterk ontwikkeld. Het aantal mensen dat stemt voor de Tweede Kamerverkiezingen is weliswaar hoog (sinds 1989 rond de 80%), maar de belangstelling voor gemeenteraad en provinciale Statenverkiezingen ligt beduidend lager: respectievelijk 53,3% in 2010 en 46,4% in 2007. In 2009 waren 307.700 mensen lid van een politieke partij tegen 725.000 in 1959 en 317.000 in 2006⁶.

Er is echter geen sprake van politieke onverschilligheid. De belangstelling voor politiek onder de burgers is de laatste decennia niet afgenomen. Wel is er een verschuiving opgetreden van participatie binnen de formele kaders (met name via politieke partijen) naar deelname aan single issue, belangengroeperingen, collectieve acties (demonstraties, handtekeningenacties) en actief meedoen aan politieke discussies⁷.

Als burgers overigens gevraagd wordt naar wat ze onder burgerschap verstaan, dan vullen ze dat niet politiek in. Voor hen is het een sociaal begrip. Een goede burger is iemand die voor zichzelf zorgt, anderen niet tot last is, zich aan de wet en de regels houdt, begrip opbrengt voor anderen, behulpzaam is en zich sociaal engageert⁸.

Politieke participatie op lokaal niveau

Politieke burgerparticipatie vindt met name plaats binnen gemeenten. Uit een ledenraadpleging van de VNG uit 2009 blijkt dat de belangrijkste reden voor deze vorm van burgerparticipatie het creëren van draagvlak voor gemeentelijk beleid is (65%), op grote afstand gevolgd door het stimuleren van sociale samenhang (15%) en het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers (10%). Opmerkelijk hier is dat van respondenten op de vraag waarom gemeenten burgerparticipatie in de toekomst anders moeten inzetten, 70% aangeeft dat dit moet om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te bevorderen⁹.

Politieke burgerparticipatie in gemeenten leidt nog te vaak tot teleurgestelde burgers. Dat heeft vooral te maken met de wijze waarop gemeenten invulling geven aan de participatieprocessen¹⁰:

- De politiek heeft al besloten terwijl bij de burgers de suggestie is gewekt dat zij nog kunnen participeren in de besluitvorming.
- De burgers worden te laat betrokken bij de besluitvorming zodat de burger daar geen invloed meer op heeft.
- Hoewel de gemeente burgerparticipatie organiseert, wordt de inbreng van burgers vervolgens genegeerd.

Noot 5 SCP, De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag 2007.

Noot 6 ROB, Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging. Den Haag 2009. Opgave Nederlands Documentatiecentrum voor Politieke Partijen.

Noot 7 Verhoeven, Veranderd politiek burgerschap en democratie, in: WRR, De staat van de democratie. De democratie voorbij de staat, p. 55-78. M. Bovens, De verspreiding van de democratie, z.p. 2005.

Noot 8 P. Dekker, Sociaal burgerschap en politieke democratie, in: Reflexief (forum voor het katholiek onderwijs), juni 2006, p. 4-7.

Noot 9 VNG, VNG-ledenpeiling uitkomst bevraging december 2009, onderwerpen: burgerparticipatie, crisis- en herstelwet, reclamebelasting, Den Haag 2009.

Noot 10 De Nationale Ombudsman, 'We gooien het de inspraak in'. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie. Den Haag 2009.

- De gemeente wil geen gesprek met de burgers maar kiest voor een zeer procedurele en formele benadering.
- De gemeente verstrekt geen informatie, burgers worden daardoor onverwacht met de uitvoering van het besluit geconfronteerd.
- Door het gebrek aan informatie stroken de verwachtingen van de burgers niet met de realiteit, burgers weten vaak niet waar zij precies bij betrokken worden en dat zorgt voor teleurstelling en frustratie achteraf.
- De gemeente handelt niet zorgvuldig door bijvoorbeeld niet goed na te gaan wie de belanghebbenden bij een bepaald besluit zijn of maar een deel van de buurtbewoners te informeren.
- De gemeente verstrekt onduidelijke en onvolledige informatie waardoor het voor burgers moeilijk is om goed in te schatten wat een besluit nu precies inhoudt.

Aandachtspunten bij het streven om politieke burgerparticipatie te bevorderen

Van Wessel¹¹ heeft de indruk dat overheden denken dat als je burgers faciliteert om deel te nemen aan het publieke of politieke debat, zij daar ook daadwerkelijk aan deel zullen nemen. Ook andere zaken zijn daarbij van belang, zoals het vertrouwen dat burgers ook daadwerkelijk invloed uit kunnen oefenen op het beleid.

Een beperking bij politieke burgerparticipatie is dat er vooral deelgenomen wordt door een kleine groep, bestaande uit dezelfde mensen, met name hoogopgeleide mannen van 35-55 jaar. Er is een correlatie tussen opleiding, inkomen en de hoogte van de sociaaleconomische status (SES) enerzijds en de mate van politieke burgerparticipatie anderzijds¹².

Burgerparticipatie veronderstelt competenties. De nieuwe vormen van participatie stellen hogere eisen aan competenties om mee te kunnen doen. Niet alle burgers beschikken daarover. Dat leidt tot politieke ongelijkheid¹³.

2.2.2 Ontevreden burgers en wantrouwen in overheid en politiek

Een fundamenteel wantrouwen

Burgers zijn niet tevreden over en hebben weinig vertrouwen in overheid en politiek. Burgers vinden dat de politiek geen oog heeft voor de problemen die zij ervaren of dat de politiek deze problemen anders interpreteert. De werkelijkheid van de politiek spoort niet met die van de burger. Daardoor pakt de politiek problemen in de ogen van burgers verkeerd aan, en hanteert ze oplossingsrichtingen die niet werken. Burgers willen resultaat en leiderschap. Wat ze zien zijn compromissen, aanpakken die niet werken en problemen die blijven voortbestaan¹⁴. Problemen die burgers waarnemen, hebben vooral betrekking op veiligheid, immigratie en integratie, het functioneren van publieke voorzieningen, lastenverhogingen, aantasting van de privacy, de invloed van Europa, en het probleemoplossend vermogen van de overheid. Een treffend voorbeeld van het laatste is de kilometerheffing. Op zich achten veel burgers het invoeren van de kilometerheffing aanvaardbaar, maar lopen ze er tegen te hoop omdat ze bang zijn dat ze uiteindelijk

Noot 11 Interview Margit van Wessel 2 maart 2010.

Noot 12 S.A.H. Denters, Stedelijk burgerschap, z.p. zj.

Noot 13 Interview Margit van Wessel, 2 maart 2010.

Noot 14 M. van Wessel, Ontevreden over het functioneren van de democratie... maar hoe moet het dan wel? Wat ontevreden burgers willen in de Nederlandse democratie. Den Haag, 2009.

meer gaan betalen dan de overheid voorspiegelt, hun privacy toch niet gegarandeerd blijkt te zijn en de overheid er niet in slaagt om het systeem foutloos neer te zetten. Daarbij wordt verwezen naar andere projecten waar het mis is gegaan, zoals de ov-chipkaart en de noord-zuidlijn.

APTROOT EN DE KILOMETERHEFFING (WEBSITE DE TELEGRAAF 8 FEBRUARI 2010)

Tweede Kamerlid Aptroot meldt dat minister Eurlings andere cijfers heeft over de kilometerheffing dan tot nu toe in de openbaarheid zijn gekomen. Cijfers die zouden aantonen dat de kilometerheffing veel ongunstiger uitpakt voor de automobilist dan officieel wordt gepresenteerd. Aptroot mag deze cijfers niet bekend maken, want ze zijn verstrekt in een vertrouwelijke briefing. Aptroot mag niet uit de school klappen, want hij zou dan als Kamerlid geschorst kunnen worden.

Reacties van lezers op het forum van de website van De Telegraaf:

Wij worden al jarenlang voorgelogen, dus we staan er niet meer van te kijken.

Schokkender is dat deze werkwijze waarschijnlijk vaker wordt toegepast om een bepaalde wet in te voeren. Denk aan de ziektekostenverzekering van Hogervorst en de euro van Zalm en de HSL, milieubelastingen etc. etc. Ons bestuurlijke systeem is zo rot als wat.

Hoelang moeten we dit nog pikken van dat zootje in Den Haag. Majesteit grijp eens in en ontsla al die mensen! Als ik het niet goed doe bij mijn baas en maar lieg en bedrieg moet ik er ook uit, zonder wachtgeld.

Ik ben helemaal klaar met de firma List en Bedrog, die de Nederlandse bevolking al jaren in de wurggreep houdt. Weg met JP en kom maar op PVV. Bij de eerstkomende 2^e Kamerverkiezingen ga ik, voor ik het stemhokje binnenstap, luidkeels het Wilhelmus zingen en vervolgens PVV stemmen. Yes I can!

Zelfs voor mensen zonder auto wordt rekeningrijden een dure zaak: alles wordt doorbelast en de groenteboer en de loodgieter moeten ook betaald worden. Nederland prijst zichzelf helemaal uit de Europese markt. Belachelijk als km-heffing er komt. Ik heb Eurlings gewaar-schuwd, maar natuurlijk zette men door, gek gemaakt van leuke steekpenningen en bonussen en werk in bedrijfsleven voor alle topambtenaren die de boel aan elkaar liegen. Eurlings, houdt je voet stijf en wees objectief!

Sorry, maar ik geloof ze al veel langer niet meer. Iedere keer blijkt er weer iets niet te zijn zoals voorgesteld. Euro, HSL en nu vooral weer die kilometerheffing. Het wordt tijd dat de overheid een toontje lager gaat zingen en beseft dat wij hard moeten werken voor onze centen.

Wij kunnen met zijn allen op 3 maart een signaal geven door NIET meer op de regeringspartijen te stemmen. Dat is namelijk het enige wat werkt. Als het pluche van de mooie banen in gevaar komt, schakelen de politici pas. Dat zij ons voorliegen is niet nieuw, ik heb helaas maar weinig waarheden uit Den Haag horen komen.

De achterbakse smeerlappen hebben nog veel meer voor ons te verbergen, en wij maar betalen, betalen! Van de burgers EIST men ook openheid, en als ik niet (tijdig) betaal dan komt 'In naam der koningin' de deurwaarder aan de deur. Afpersers en achterbakse oplichters. Dit is een zeer bedenkelijke democratie, dat men verborgen agenda's heeft wist een groot deel van het volk al, regering donder op, ik wil naar de stembus. Om af te rekenen!

Nederland is verworpen tot een apenland! Hoezo geheime cijfers? Wordt het voortbestaan van de staat der Nederlanden in gevaar gebracht? Vrijgeven die cijfers, schorsing of niet.

Aptroot VVD of niet, bang voor uw baan, terwijl u weet dat het volk opnieuw wordt belazerd. De hele politiek, CDA, PVDA en noem maar op, zijn niet uit op regeren, maar hebben het alleen druk met graaien, de boel belazeren en vooral willens en wetens het land naar de totale afgrond te helpen. Jammer dat Nederland zo lang doorslaapt.

Dat zijn terroristen, eigen bevolking belazeren, oplichten, uitmelken, uitzuigen tot het einde. Ik denk dat wij (bevolking) op een moment in opstand komen tegen de heren uit Den Haag of we worden ongehoorzaam. Dan gebeuren branden, overal in land, en misschien nog ergere dingen. Wij slikken elke keer, maar op een moment is ons geduld op.

Dit is echt Nederland. De politiek steelt legaal van het volk. Ze moesten eigenlijk zelf maar een keer opstappen. Stem normaal PVDA maar nu niet. Ik denk uit protest toch maar de PVV.

Opleidingsniveau en vertrouwen

Er is een relatie tussen het opleidingsniveau van de burger en de mate waarin ze tevreden zijn over of vertrouwen hebben in overheid en politiek. Een laag opleidingsniveau gaat gepaard met meer onvrede en minder vertrouwen. Deels kan dat samenhangen met het onvermogen om het politieke bedrijf met zijn belangenafwegingen, coalitievorming en compromissen te kunnen doorgronden, deels met het gegeven dat mensen met een laag opleidingsniveau ook een laag inkomensniveau en een lage SES hebben en zich meer afhankelijk weten van de overheid¹⁵.

Meer vertrouwen in de lokale overheid

Burgers hebben meer vertrouwen in de gemeentelijke politiek en overheid dan in Den Haag¹⁶. Een duidelijke verklaring hiervoor ontbreekt. Wellicht dat het komt omdat maatregelen die in Den Haag worden genomen in ieder geval in de beleving van burgers hen meer treft, zoals de ziektekostenverzekering, de verhoging van de pensioenleeftijd en de eventuele intrekking van de hypotheekaf trek. Van invloed kan ook zijn dat landelijke politici dagelijks de huiskamer binnentreden en daar voornamelijk worden geëtaleerd als besluiteloze ruziemakers, terwijl de plaatselijke politiek zich veel meer in de anonimiteit voltrekt. Ook lijkt er een beeld te zijn van 'de overheid' die welhaast geïdentificeerd wordt met de rijksoverheid. Onveiligheid op straat wordt door de burger eerder verbonden met de rijksoverheid dan met de gemeentelijke overheid en de regionale politiekorpsen. Als het gaat over onveiligheid in de publieke ruimte ziet de burger de rijksoverheid als de boosdoener. Te wijzen valt op reacties in de media (waaronder het internet) op geweldsincidenten in de trant van 'te lage straffen', gerechtelijke dwalingen, ontsnapte gevangenen of tbs'ers, of dat Marokkaanse straatjochies moeten worden aangepakt. Overigens valt op dat waar het in de literatuur gaat over ontevreden burgers en een gebrekkig vertrouwen in de overheid en de politiek, het vrijwel steeds gaat over de landelijke overheid en politiek.

De onduidelijke overheid

Bij de onvrede met de overheid is een relatie te leggen met de afbakening van de overheidstaak. Den Haag wil een 'andere overheid' waarbij de overheid terugtrekkende bewegingen maakt en meer eigen verantwoordelijkheid wordt neergelegd bij de burger. Wij hebben de indruk dat de overheid er niet

Noot 15 SCP, Crisis in aantocht.

Noot 16 In het Continu Onderzoek Burgerperspectieven geven burgers hun gemeente een hoger rapportcijfer (6,0) dan de politiek in Den Haag (5,3). In de publicatie van PON, Waarstaatje-gemeente.nl burgerrollen, voorjaar 2009, Tilburg 2009, is onder meer het vertrouwen gemeten van burgers als kiezer en als partner. In hun hoedanigheid van kiezer en partner geven burgers hun gemeente respectievelijk gemiddeld het rapportcijfer 6,0 en 5,7.

in slaagt om die verantwoordelijkheidsverdeling te concretiseren, waardoor de in de ogen van de overheid overspannen verwachtingen van de burger blijven bestaan. Tegelijkertijd heeft de burger ook een ambivalente relatie met de overheid. De overheid moet op afstand blijven van de burger en zich zo min mogelijk met hem bemoeien. Maar als er iets fout gaat in de samenleving is de burger er als de kippen bij om de verantwoordelijkheid daarvoor in de schoenen van de overheid te schuiven. En opmerkelijk is dan dat de overheid zich daar ook weer verantwoordelijk voor maakt en daarmee de mythe in stand houdt dat de overheid overal voor (verantwoordelijk) is. Ook op gemeentelijk niveau ontbreekt deze operationalisering van de eigen verantwoordelijkheid. Te wijzen valt op de Wmo. De twee centrale begrippen daarvan zijn 'meedoen' en 'de eigen verantwoordelijkheid van de burger'. De eigen verantwoordelijkheid voor het meedoen aan de samenleving en dat van zijn medemens (in ieder geval voor de leden van het eigen sociale netwerk) is gericht op het voorkomen van het gebruik van professionele welzijns- en zorgdiensten. Maar die eigen verantwoordelijkheid van de burger is nauwelijks concreet ingevuld.

De machteloze overheid

De onvrede van de burgers werd manifest in 2001-2002 toen Pim Fortuyn zijn opwachting maakte in de landelijke politiek. Kort daarvoor was het vertrouwen in de politiek onder Paars groot. Fortuyn mobiliseerde als het ware de sluimerende onvrede onder het volk en tamboereerde op items als beperking van de immigratie, inburgeringsplicht, veiligheid en de verbetering van de publieke dienstverlening. Ineens waren er 'puinhopen van Paars'. Fortuyns LPF betrad de Tweede Kamer met 26 zetels. Die electorale aardverschuiving bracht de politiek in beweging. De afstand tot het volk moest verkleind worden en er moest beter naar de burger geluisterd worden. Politici trekken sindsdien meer het land in en zoeken het contact met de gewone burger. Zonder resultaat. Het vertrouwen in de regering, de Tweede Kamer en de politieke partijen is alleen maar afgenomen¹⁷. De PVV is in het gat gedoken en ranselt de (linkse) politieke elite die wegloopt voor de problemen die de burger ervaart. De politiek lijkt niet echt te luisteren, want zij wordt nog steeds verweten problemen te ontkennen of ze met verkeerde middelen op te willen lossen en geen resultaten te boeken. Blijkbaar is het voor politici niet duidelijk hoe burgers tegen overheid en politiek aankijken, waardoor ze ook geen strategie kunnen ontwikkelen om de kloof met de burgers te dichten en het vertrouwen te herwinnen¹⁸.

2.2.3 Kloof tussen burgers en overheid / politiek

Geloof in de democratie en wantrouwen in de politiek

Mensen hebben nog steeds vertrouwen in de organen die ons democratisch bestel vormgeven, zoals de regering en de Tweede Kamer. Maar zij geven aan personen die deze organen bemensen veel minder te vertrouwen. De wijze waarop wij onze democratie vormgeven kan dus de goedkeuring wegdragen van het leeuwendeel van de Nederlandse bevolking. De wijze waarop partijen en politici daar vervolgens invulling aan geven krijgt echter een

Noot 17 J. van der Lans, Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak, Amsterdam-Antwerpen 2005.

Noot 18 C. Hay, G. stoker, A. Williamson, Revitalising politics: have we lost the plot? Southampton 2008.

kritische ontvangst. Een aanzienlijk deel van de bevolking heeft weinig vertrouwen in de mensen die hen vertegenwoordigen in het parlementaire bestuur. Anders gezegd: de mensen die namens ons de besluiten nemen, kunnen rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren. Er is een kloof tussen de burgers en de overheid. Of beter gezegd: er zijn twee kloven¹⁹.

De politiek begrijpt het niet

De ene kloof is dat de burgers ervan uitgaan dat de politiek niet weet wat er in de samenleving speelt en wat er onder de burgers leeft. De politiek en haar analyses en concepten sluit niet aan bij de leefwereld van de burgers. Burgers klagen over wat er mis gaat in de samenleving, maar zien dat als een illustratie van het falen van de democratie, of beter van degenen die daar invulling aan geven. Burgers vragen van de politici dat zij kennis hebben van de problemen zoals die door burgers worden ervaren. Als politici daar meer van zouden weten, zouden ze andere keuzes maken. Waar politici algemeen gedeelde problemen op zouden moeten lossen en algemene doelen moeten dienen, zien burgers dat politici vanuit een ongelukkige oriëntatie op de wekelijkheid de verkeerde keuzes maken. Die verkeerde keuzes komen voor burgers niet voort uit politieke keuzes maar uit een ongelukkige oriëntatie op de wekelijkheid. Daarbij komt dat burgers denken dat politici niet naar hen willen luisteren, maar volharden in hun beeld van de samenleving, de problemen die daar spelen en de oplossingen die politici daarvoor aandragen. Politici verliezen zich in compromissen en boeken geen resultaten²⁰.

De mismatch tussen een gehorizontaliseerde samenleving en een verticaal politiek bestel

De andere kloof is die tussen de gehorizontaliseerde samenleving en de verticale hiërarchische gezagsverhoudingen in de politiek. Het politieke bestuur heeft zich in geringe mate aangepast aan die nieuwe werkelijkheid van de gehorizontaliseerde samenleving. Terwijl burgers in veel andere domeinen in hun leven aan invloed wonnen, hebben zij in de politiek niet of nauwelijks hun positie kunnen versterken. Daarmee is de politiek zelf onderdeel van het probleem geworden in plaats van het startpunt van een oplossing. De beleavingswereld van mensen, hoe zij de werkelijkheid ervaren, vindt geen aansluiting meer bij de wijze waarop de politiek functioneert. Politiek en bestuur opereren als ware de samenleving nog opgebouwd in verticale, hiërarchische verhoudingen. Mensen, bedrijven, instellingen, maar ook het openbaar bestuur maken inmiddels deel uit van horizontale netwerken. Daarin zijn de politiek en de overheid niet meer de belangrijkste, maar één van de belangrijke spelers.

Het lage vertrouwen in partijen en politici duidt op een legitimiteitscrisis: de mensen die namens ons de besluiten nemen, kunnen slechts rekenen op een beperkt draagvlak onder de mensen die zij representeren. Daarmee staan ook altijd de besluiten ter discussie die zij hebben genomen. Het wantrouwen in de mensen en partijen straalt af op de wetten die zij aannemen. Dit is een gevaarlijke ontwikkeling: de erosie van vertrouwen in partijen en politici kan aldus de andere instituties meeslepen in een vrije val.

Noot 19 ROB, Vertrouwen op democratie, Den Haag 2010.

Noot 20 M. van Wessel, Ontevreden over het functioneren van de democratie... maar hoe moet het dan wel? Wat ontevreden burgers willen in de Nederlandse democratie. Den Haag, 2009.

Om het tij te keren moet het verticaal bestuur verbonden worden met de horizontale netwerksamenleving. Daarbij wordt gedacht aan re-ideologisering van de politiek en vormen van directe democratische betrokkenheid bij beleidsprocessen en meer invloed van burgers op de keuze van hun politieke leiders²¹.

2.2.4 Afnemend bindend vermogen van politieke partijen

Functieverlies bij politieke partijen

De representatieve democratie is een partijendemocratie. Politieke partijen vormen een brug tussen enerzijds de burgers/de samenleving en anderzijds de volksvertegenwoordigende organen en het openbaar bestuur. Partijen en hun vertegenwoordigers maken de democratie herkenbaar. Politieke partijen rekruteren politiek leiderschap, dragen ideeën aan voor beleid, vormen een mogelijkheid voor burgers om wensen kenbaar te maken en controleren bewindslieden²².

Politieke partijen leiden aan functieverlies onder invloed van elkaar versterkende maatschappelijke en culturele ontwikkelingen, zoals individualisering, informatisering, mediatisering en ontideologisering en professionalisering van politiek en bestuur. Politieke partijen zijn niet meer (voldoende) in staat om te fungeren als gezaghebbend intermediair tussen burgers en de overheid, als hét platform voor meningsvorming over publieke zaken, en als inspirerend voorbeeld voor gemeenschappelijk handelen²³.

Machteloze politieke partijen

Door de ontzuiling zijn politieke partijen veel van hun vaste achterban kwijtgeraakt. Het aantal zwevende kiezers neemt steeds meer toe. Politieke partijen hebben weinig aanzien onder de bevolking. Minder dan 40% van de Nederlandse bevolking heeft vertrouwen in de partijen. In 2006 had 38% van de bevolking vertrouwen in de politieke partijen tegen 49% in de regering en 54% in de Tweede Kamer²⁴. Ongeveer 2,5% van de kiesgerechtigden is lid van een politieke partij. Naar schatting is 15% daarvan actief zodat de verkiezingsprogramma's en de kandidatenlijsten voor de volksvertegenwoordigingen, op basis waarvan de politieke democratie en het openbaar bestuur geacht worden te functioneren, door circa 50.000 personen uit de totale bevolking worden bepaald²⁵. Politieke partijen ondervinden in toenemende mate problemen bij de werving en selectie van volksvertegenwoordigers en bestuurders, met name op gemeentelijk niveau. Vooral in de kleinere gemeenten komt een kritische grens in zicht. Daar zijn niet alleen nauwelijks voldoende actieve leden om de partijafdeling te laten functioneren, maar doen zich ook problemen voor bij het vinden van geschikte (wethouders-)kandidaten²⁶.

Zwevende en dolende kiezers

Er is sprake van dalende opkomst bij verkiezingen. Kiezers zijn ook minder loyaal geworden in hun stemgedrag, 'zweven' steeds meer en velen verto-

Noot 21 ROB, Vertrouwen op democratie, Den Haag 2010.

Noot 22 ROB, Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging. Den Haag 2009.

Noot 23 Idem.

Noot 24 Idem

Noot 25 Idem

Noot 26 Idem

nen een gebrek aan stabiel vertrouwen in de traditionele politieke partijen. Dat leidt niet alleen tot een geringere geneigdheid om bij verkiezingen op te komen en tot wisselend stemgedrag, maar ook tot onverwachte en drastische electorale verschuivingen²⁷.

Door ontzuiling en individualisering is ontideologisering ontstaan, zowel bij de kiezers als bij de politieke partijen. Kiezers laten zich niet meer vangen in een ideologie of in een partijprogramma. De democratie is in handen van de politieke partijen en niet in die van de burgers. Nederland is tevens een land van coalitiekabinetten. De macht moet met anderen gedeeld worden. Dat leidt ertoe dat partijen elkaar opzoeken en de inhoudelijke verschillen tussen partijen kleiner worden. Er wordt wel gesproken van de karteldemocratie, waarbij de partijen meer de afstemming met elkaar zoeken dan met de samenleving²⁸.

Volksvertegenwoordigers zijn meer geprofessionaliseerd geraakt. De volksvertegenwoordiging is een kaste van professionals geworden met een blik naar binnen en gericht op het eigen doen en laten. Dat maakt dat burgers zich steeds minder vertegenwoordigd voelen²⁹.

2.2.5 Mediageilheid van de politiek

Om de gunst van de kiezer en de lezer/kijker/luisteraar

Politieke partijen zijn als gevolg van ontzuiling en individualisering hun 'natuurlijke' achterban kwijtgeraakt. De kloof tussen politiek en burgers wordt nu overbrugd door de media³⁰. Partijen beschikken niet langer, zoals ten tijde van de verzuiling, over een eigen media-apparaat. Ze zijn daardoor afhankelijk van de algemene media. De media beschikken ook niet meer over een traditionele achterban. Politieke partijen en media zijn daardoor ieder in hun eigen concurrentiestrijd verwickeld om respectievelijk de gunst van de kiezer en de lezer/kijker/luisteraar te winnen.

Door de commercialisering van de media, de toegenomen concurrentie en de eis van hogere winstmarges, is nieuws een product geworden dat moet worden verkocht. Nieuws moet bij voorkeur een primeur zijn. En de politiek gaat en moet mee in die primeurjacht. De commercialisering en de toenemende concurrentie in een verzadigde markt voor nieuws dwingen de media om de aandacht van kijkers te trekken en vast te houden, tegen zo laag mogelijke kosten. Maar attentiewaarde als belangrijkste criterium leidt vaak tot versimpeling en verschraling van de verslaggeving van gebeurtenissen. In veel gevallen betekent dit neerzetten van overzichtelijke en scherpe conflicten. Dat leidt tot een verschraling van het politieke debat, waarbij geen ruimte meer is voor analyse. Gevolg is dat het publiek weinig zicht krijgt op het deel van de politieke en bestuurlijke processen waarin de belangrijkste besluiten worden genomen. Wel krijgen burgers relatief veel speculatie over de politieke verhoudingen te zien – iets wat niet altijd leidt tot vertrouwen in de politiek³¹.

Noot 27 Idem

Noot 28 Idem

Noot 29 A.B. Ringeling, Wie vertegenwoordigt wat? En hoe? In: B.F. Steur. H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuizen, Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland, p. 47-68, z.p. 2004

Noot 30 M. Elchardus, Hollandse burger of Romein. Verslag van de zevende ROB-lezing, Den Haag 2009.

Noot 31 RMO, Polariseren binnen onze grenzen, Amsterdam 2009.

De valkuil van de mediahypes

De vluchtigheid en de focus om telkens met iets nieuws te komen, werkt het ontstaan van hypes in de hand. En politici – op zoek naar kiezers – werken daar graag aan mee. Dat uit zich in Kamervragen en spoeddebatten. Die berichtgeving roept in de politiek en de samenleving weer nieuwe reacties op, die door media eveneens weer als nieuws worden gezien. Mediahypes krijgen aldus een zelfversterkend effect, waarbij media feitelijk hun eigen nieuws maken. Media zijn hun traditionele taken van verslaggeving en registratie van maatschappelijke ontwikkelingen gaan verwaarlozen ten faveure van zelf nieuws maken en het loswoelen van maatschappelijke reacties. Dat leidt tot een vertekening van het politieke bedrijf³².

Media en het beeld van de politiek

Overheid en parlement blijven de indruk wekken dat zij over alles gaan. Zolang de overheid niet duidelijk maakt waarop zij aangesproken kan worden, krijgen de media de ruimte om de overheid ter verantwoording te roepen over zaken die daar niet (meer) thuishoren. Het beeld van een falende overheid wordt dan keer op keer bevestigd³³. Dat wordt nog eens versterkt door het internet. Media beschikken over internetfora, waar burgers kunnen reageren op gebeurtenissen in het politieke en publieke domein. Het gaat in de regel om reacties op incidenten. De anonimiteit van het internet maakt dat burgers alle schroom achter zich laten en vooral ongenueanceerd stoom afblazen en politici en bestuurders wegzetten als graaiers, zakkenvullers, het zootje in Den Haag, achterbakse smeerslappen of terroristen. Dat verruwt het debat en zet een beeld neer van een falende overheid en incompetente bestuurders.

2.3 Uitkomsten besloten werkconferentie

Het onderzoek van DSP-groep gaat over de groep burgers die de politiek niet bereikt. Kernvraag is: wat gebeurt er op lokaal niveau rondom deze groepen? Met daarbij de kanttekening dat de groepen nog niet goed gedefinieerd kunnen worden. Doel van de middag is afbakenen over welke type categorieën lokale interventies het onderzoek van DSP-groep kan gaan. BZK wil zicht krijgen op wat er gebeurt als mensen niet betrokken zijn, maar ook wat het oplevert als je hen wel weet te betrekken.

Ankie Feldbrugge (gemeente Ridderkerk) merkt op dat het brede maatschappelijke ongenoegen, onder meer geuit in ingezonden brieven in de lokale kranten en via internet, de vraag rechtvaardigt of de overheid iets niet goed doet. Als we het hebben over de totale afzijdige burger, dus burgers die niet politiek, niet publiek en niet sociaal participeren, gaat het dan niet om een hele kleine groep, vraagt Han Bruinink (DSP-groep) zich af. En welke verwachtingen hebben we van hen? Zijn de verwachtingen niet te hoog gespannen?

Drie B's, *bang* (angst), *bezuiniging*, *boze burger*, vormen aanleiding tot discussie over afzijdige en afkerige burger. Het probleem van de afzijdige en afkerige burger is gebaseerd op de angst voor de burger, angst voor stem-

Noot 32 ROB, Vertrouwen op democratie, Den Haag 2010.
Noot 33 Idem.

men op de verkeerde partij, radicaliseren. Is de samenleving van de politiek en beleidsmakers, of is de samenleving van de burgers. Henri Beunders (Erasmus Universiteit Rotterdam) pleit voor het laatste. Hij is voor het Amerikaanse model, waar burgers veel meer bij betrokken zijn. Als tweede motivatie voor de overheid om participatie te bevorderen ziet hij bezuiniging. De overheid heeft te veel taken op zich genomen vanuit het idee van de maakbare samenleving. Er is in de samenleving een tendens tot sociaaleconomische segregatie en tot versplintering als gevolg van de multiculturele samenleving.

De burger wil serieus genomen worden, service van de overheid en wil zijn verhaal kwijt. Je kunt lessen trekken uit de werkwijze bij de politie. Zij hebben een aantal jaar geleden gekozen om zich te beperken tot hun kerntaken.

Margit van Wessel (Universiteit Wageningen) stelt dat we te weinig kennis hebben over de oorzaken van afzijdig en afkerig gedrag van burgers. Verder stelt ze dat het helemaal niet zeker is of politieke onvrede wel groeit. Er is meer onderzoek nodig. Boosheid gaat vaak over andere dingen dan waar burgers boosheid over uiten. Margit van Wessel pleit voor nader onderzoek naar hoe burgers denken over de overheid en naar waarover burgers nu eigenlijk boos zijn. Uit eerder onderzoek blijkt dat 'boze burgers' weinig ruimte zien voor coalitie en compromissen. Zij hebben verder een groot vertrouwen in eigen logica. Zij willen vooral oplossingen voor problemen binnen de eigen leefwereld. Ze zijn niet van zins om zelf actie te ondernemen. Margit van Wessel stelt dat de houding bij burgers mede voortkomt uit de manier waarop de politiek richting burgers communiceert. De politiek legt nooit uit dat dingen mislukken. De overheid cultiveert daardoor het beeld 'wij gaan het regelen'. De overheid cultiveert zo dat burgers zich als consument opstellen.

Is na trend van schaalvergroting kleinschalig de oplossing? Burgers hebben behoefte aan één gezicht, een buurtloket, aldus Marieke Knobbe (Beren-schot / onderzoeker burgerparticipatie in en in opdracht van de gemeente Dordrecht). Mensen scharen vaak verschillende partijen onder de noemer overheid, die geen overheid zijn, zoals welzijnsorganisaties en de woningbouwcorporatie. Vaak ook staan mensen voor heel andere problemen, zoals hoe houd ik mijn gezin draaiende. Zij staan minder open voor initiatieven voor betrokkenheid met de wijk of met de politiek. Deze conclusies baseert zij op ervaringen in Dordrecht.

De huidige burgerparticipatie leidt tot een gebureaucratiseerde overlegstructuur met 'beroepsburgers'. Ankie Feldbrugge noemt dit een leemlaag tussen burgers en overheid.

Henri Beunders vindt luisteren naar klachten belangrijker dan handelen. Burgers willen service. Emancipatie van de 'gewone man', de social media vormen een uitlaatklep. Maar burgers worden niet gehoord, wat zorgt voor een illusie van gelijkheid. Dit in combinatie met verscherpte sociaaleconomische verhoudingen en de versplinterde multiculturele samenleving zorgt voor onvrede.

Jornt van Zuylen (BZK) vindt het wijkniveau interessanter dan de afstand overheid-burger nationaal. Hij vindt daarom lokale casuïstiek interessant. Hij benadrukt dat BZK op zoek is naar goede voorbeelden van hoe de overheid met afzijdige/ afkerige burgers communiceert/ tracht te communiceren.

Voorzitter Bram van Dijk (DSP-groep) vat de discussie samen. De discussie was breed en het is van belang focus aan te brengen. Enerzijds is er het perspectief van de overheid: waarom doet de overheid iets op dit terrein. Vanuit het perspectief van de overheid zijn er verschillende invalshoeken: angst, bezuiniging, uitsluiting, participatie bevorderen, dienstverlening vergroten. Anderzijds is er het perspectief van de burger: waarom is de burger afzijdig? De vraag die BZK beantwoord wil zien is of er gemeenten zijn die daar zicht op proberen te krijgen.

3 Gemeenten en afzijdige en afkerige burgers

3.1 Inleiding

Voor het veldonderzoek is een uitgebreide vragenlijst opgesteld. Uiteindelijk bleken veel geformuleerde vragen niet te beantwoorden, omdat ze zich richtten op de vraag wat gemeenten doen voor 'buitenstaanders', een groep die door respondenten niet herkend werd of waarop de gemeente geen beleid maken. Als gemeenten geen beleid hebben ten aanzien van het bevorderen van participatie van buitenstaanders kunnen respondenten in interviews niet een beleid uiteen zetten en zijn uitspraken vaak privé-opvattingen. Het gebruik van de term 'buitenstaanders' en de beschrijving ervan in de onderzoeksopzet riep bij een aantal respondenten ook negatieve reacties op getuige de volgende uitspraken:

- 'De term buitenstaander impliceert een veroordeling, namelijk niet meedoen is niet zoals het hoort'.
- 'Niet meedoen wordt gelijkgeschakeld aan bewust niet meedoen omdat men geen vertrouwen heeft in politiek, overheid en het publieke domein. Het is toch denkbaar dat mensen gewoon geen belangstelling of tijd hebben'?
- 'En vervolgens wordt niet meedoen gelijkgeschakeld met niet stemmen, niet meedoen aan debat over woonomgeving en geen vrijwilligers werk doen. Zo gedefinieerd heb je wel heel veel buitenstaanders'.
- 'Deze definities zijn subjectief en ik zou haast zeggen tendentieus, omdat ze mijns inziens eerder een probleem creëren dan een probleem omschrijven'.

3.2 Gemeenten en vormen van burgerparticipatie

3.2.1 Algemeen participatiebeleid

Geen van de drie bij het veldonderzoek betrokken gemeenten heeft een formeel burgerparticipatiebeleid anders dan een inspraak- of participatieverordening. Deze verordeningen hebben vooral een formeel karakter en geven niet aan op welke wijze inspraak of participatie bevorderd worden of hoe bepaalde groepen daarbij betrokken worden.

Op basis van de coalitieakkoorden 2010 kunnen we opmaken dat de drie gemeenten geen actuele voornemens hebben waar het gaat over het betrekken van buitenstaanders bij het politieke of publieke debat. Buitenstaanders of soortgelijke groepen worden in het geheel niet genoemd. Onvrede bij burgers is niet of nauwelijks van betekenis bij de invulling van het burgerparticipatiebeleid, uitgezonderd dat er lessen zijn getrokken uit interactieve beleidsprocessen. Deze processen kunnen onvrede bij burgers veroorzaken als bijvoorbeeld niet van tevoren duidelijk is hoeveel beleidsruimte er nog is of wat de status van de inbreng van burgers is.

Capelle wil burgers, ruim voordat besluiten worden genomen, de gelegenheid krijgen om hun kennis, ervaring en creativiteit maximaal bij het gemeentebestuur in te brengen. 'Het creëren van draagvlak, betrokkenheid en begrip bij de bewoners is een must'. Sinds deze bestuurperiode is burger-

participatie opgenomen in de portefeuille van een van de wethouders.

Leiden wil dat de besluitvorming zodanig inrichten dat de burgers 'van de oorsprong invloed kunnen uitoefenen op de planvorming van de gemeente'.

Zutphen vindt dat de communicatie met de burger open en tweezijdig moet zijn. Daarbij past een goede en tijdige informatie-uitwisseling over ontwikkelingen en plannen. De gemeente zoekt actief de verbinding met de lokale samenleving.

3.2.2 Communicatiebeleid

De drie gemeenten hebben geen specifiek communicatiebeleid gericht op buitenstaanders. Het communicatiebeleid is vooral gericht op het betrekken van het algemene publiek.

In Capelle vormen buitenstaanders geen aparte doelgroep van het communicatiebeleid. De gemeente probeert iedereen te betrekken. Soms is het nodig bepaalde groepen afzonderlijk te benaderen. Maar het gaat dan niet om buitenstaanders.

In Leiden houdt de afdeling communicatie impliciet rekening met verschillende doelgroepen, naar gelang het onderwerp en de wijk waarop de communicatie betrekking heeft. Sommige doelgroepen zijn moeilijk te bereiken, zoals bepaalde allochtone groepen. Door samen te werken met organisaties zoals de GGD wordt geprobeerd deze mensen te bereiken.

Zutphen levert maatwerk op die plekken waar de lage SES-groepen zich concentreren.

3.2.3 Competentiebevordering om participatie mogelijk te maken

Er wordt wel betoogd dat niet participeren van bepaalde groepen gelegen zou kunnen liggen in het gebrek aan de benodigde competenties om deel te kunnen nemen aan het politieke en publieke debat. Toerusting van burgers zou dan de poort tot participatie kunnen zijn. Omdat gemeenten buitenstaanders niet als doelgroep zien, investeren ze ook niet in competentiebevordering van mogelijke buitenstaanders. Hetzelfde geldt overigens voor mensen met een laag opleidingsniveau, ongeacht hun houding ten opzichte van overheid of politiek. Het lijkt er op dat gemeenten alleen gericht investeren als burgers deelnemen aan geformaliseerde overlegsituaties:

- In Capelle worden de leden van de jeugdraad worden regelmatig getraind door professionele trainers en door de nationale jeugdraad. De Wmo-raad wordt gefaciliteerd.
- Leiden doet niets gericht, behalve als het gaat om mensen die deelnemen aan formele wijkoverleggen.
- Zutphen doet niets gericht als het gaat om politieke of publieke participatie, via de Wmo wordt wel gewerkt aan versterking van competenties, maar dan gaat het om vaardigheden die nodig zijn om zich in de samenleving staande te houden.

3.2.4 Politieke participatie

De drie gemeenten ondernemen geen activiteiten ter bevordering van politieke participatie. Wel heeft Capelle een verkiezingsavond georganiseerd.

Het lage opkomstpercentage bij verkiezingen ervaren de gemeenten als zorgelijk, maar dat is geen reden om burgers actief te bewegen te gaan stemmen. Dat wordt eerder gezien als een zorg en verantwoordelijkheid van de politieke partijen. Gemeenten beperken zich tot reguliere activiteiten in het onder de aandacht brengen van op hand zijnde verkiezingen (het plaatsen van billboards en dergelijke). De gemeenten organiseren geen politieke debatten. Wel heeft Capelle bijeenkomsten georganiseerd rond het thema 'crisis' voor respectievelijk ondernemers, maatschappelijke organisaties en bewoners. In Zutphen worden at random burgers uitgenodigd om een raadsvergadering bij te wonen. Ze krijgen uitleg over de werking van de raad en maken kennis met wethouders.

3.2.5 Politieke jongerenparticipatie

De gemeenten willen politieke jongerenparticipatie bevorderen. Die participatie is niet gericht op jongeren die afkerig zijn van politiek, maar eerder op jongeren die al een zekere politieke belangstelling hebben of willen opkomen voor de belangen van jongeren.

Capelle heeft een jeugdraad bestaande uit actieve jongeren. De leden zorgen zelf voor de aanwas. De jeugdraad geeft gevraagd e ongevraagd advies over alles wat de jeugd aangaat.

Leiden kent een jongerenplatform dat de gemeente raadpleegt als de gemeente beleid wil ontwikkelen of toetsen. Het jongerenplatform is op initiatief van jongeren opgericht omdat er volgens jongeren weinig voor hen te doen is in Leiden. De onderwerpen die in het platform behandeld worden, zijn dan ook met name gericht op vrije tijdsbesteding.

De gemeente Zutphen vindt jongerenparticipatie belangrijk: de gemeente wil jongeren raadplegen en wil dat jongeren achter het beleid staan. Een paar jaar geleden is in dat kader een politieke jeugdraad opgericht. Het doel daarvan was om jongeren te informeren en bekend te maken met de werking van de gemeenteraad. Jongeren mochten een plan maken en kregen een activiteitenbudget tot hun beschikking. Enkele raadsleden begeleidden de jongeren hierbij. Het initiatief is doodgebloed omdat de raadsleden er teveel tijd mee kwijt waren.

3.2.6 Democratische kernwaarden

De gemeenten kennen een beperkt aantal speciale projecten om de democratische kernwaarden uit te dragen. Bijvoorbeeld een project gericht op jongerenparticipatie dat opscholen wordt uitgevoerd en leerlingen meer inzicht geeft in de werking van de lokale democratie. Capelle aan den IJssel heeft binnen het domein rechterlijke macht & politie twee projecten gerealiseerd binnen het thema polarisatie en/of radicalisering, gericht op moslimjongeren³⁴. Geen van de projecten binnen de drie onderzochte gemeenten is gericht op buitenstaanders.

Noot 34 T. Verheij, W. Hillenaar, S. Douglas, M. van de Waardt, Inventarisatie werkvormen voor het uitdragen van kernwaarden op lokaal niveau, Utrecht 2009.

3.2.7 Publieke participatie

De publieke participatie die de gemeenten entameren is vooral gericht op wijkbeheer, leefbaarheid en veiligheid. Participatie is daar vaak geïnstitutionaliseerd in de vorm van wijkraden of wijkoverlegplatforms. De inspanningen zijn niet zo zeer gericht op het betrekken van bepaalde groepen bij het beleid of politieke debat.

Het maatschappelijk middenveld is van belang omdat daar de kennis aanwezig is over sociale problematieken in de wijk. Het maatschappelijk middenveld heeft als het ware een schakelfunctie. De betrokken organisaties krijgen echter geen opdracht van de gemeente mee om buitenstaanders en dergelijke bij het publieke of politieke debat te betrekken.

Capelle kent wijkoverlegplatforms die niet representatief zijn voor de bevolking. Het beleid van de gemeente is gericht op alle inwoners en niet specifiek op doelgroepen. Men wil stigmatisering voorkomen en men vraagt zich af of investeren in doelgroepenbenadering opweegt tegen het resultaat ervan. Bestuurlijk is het uitgangspunt van bewonersparticipatie inhoudelijke verrijking en draagvlak.

Leiden probeert publieke participatie te bevorderen door zo zorgvuldig mogelijk om te gaan met inspraak voor burgers en door zoveel mogelijk inzage en openheid te verschaffen. Er is geen specifiek doelgroepenbeleid. De gemeente werkt vraaggericht om de vraag bij burgers op te halen.

Leiden kent in het kader van bestemmingsplanprocedures een zogenaamd witte vlekkenoverleg waarbij burgers worden uitgenodigd om mee te denken. Burgers worden gemobiliseerd of geactiveerd via traditionele communicatiekanalen. In Leiden worden bewoners tijdens vergaderingen en bijeenkomsten in de wijk gevraagd de volgende keer iemand mee te nemen die normaal niet zou komen. De indruk bestaat dat dit alleen sporadisch gebeurt. Men betreft de burger uit een oogpunt van kwaliteit van het beleid en het creëren van draagvlak.

In Zutphen ziet men de wijkaanpak als een middel om de participatie van burgers te versterken. Men constateert men dat de wijkraden bestaan uit een vaste groep zonder achterban.

Zutphen probeert jongeren te betrekken bij de CJG-vorming om te achterhalen wat voor hen een aansprekend vormgegeven CJG is. Tot dusver is dat succes uitgebleven.

3.2.8 Sociale participatie

Gemeenten in Nederland zijn het meest actief waar het gaat om sociale participatie. Bevreemdend is dat niet nu gemeenten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de activiteiten van gemeenten op dit terrein de grootste uitgavenpost is van alle activiteiten die vanuit de uitkering uit het gemeentefonds worden gefinancierd. De Wmo is een participatiewet. "Meedoen" is het credo van de Wmo. Meedoen heeft betrekking op deelname aan het dagelijks maatschappelijk verkeer. Actief deelnemen aan de samenleving, arbeidsparticipatie, vrijwilligerswerk, voorkomen van sociaal isolement zijn belangrijke elementen. Doel is om burgers zoveel mogelijk zelfredzaam te maken. In het kader van de Wmo (Wmo-raad, horizontale verantwoording) is er ook aandacht voor cliënt- en burgerparticipatie. De Wmo is er in beginsel voor iedereen, maar richt zich vooral op

mensen met fysieke en verstandelijke beperkingen, op mensen met een psychiatrische of chronische psychosociale aandoening en mensen met een lage sociaaleconomische status ('lage ses': laag opleidingsniveau, werk- en inkomensniveau). Het gaat om mensen die vanwege aandoeningen of beperkte competenties onvoldoende meedoen in de samenleving.

Vanuit de Wmo-gedachte 'niet leunen, maar steunen' doen gemeenten een appel op burgers om zich in te zetten als vrijwilliger, informele hulpverlener en mantelzorger. Het beroep van gemeenten op burgers om zich in te zetten voor hun medemensen wordt versterkt door het samenstel van de volgende ontwikkelingen:

- De gevolgen van de AWBZ-pakketmaatregel waardoor een aantal kwetsbare burgers hun aanspraak op de functie begeleiding / ondersteuning vanuit de AWBZ (deels) verliest en een beroep doet op (individuele) gemeentelijke Wmo-voorzieningen.
- De bezuinigingen op de huishoudelijke zorg, waardoor de bekostiging van de individuele Wmo-voorzieningen onder druk staat.
- De Kanteling waarbij het compensatiebeginsel anders wordt ingevuld: niet het aanbod aan individuele voorzieningen, maar de vraag en de situatie van de burger staan centraal. Er wordt vooral gekeken wat een burger met beperkingen nog aan 'eigen kracht' bezit en in welke mate hij kan terugvallen op ondersteuning vanuit het eigen informele sociaal netwerk. Er wordt ingezet op een verschuiving van individuele naar collectieve voorzieningen. Door de bezuinigingen op het gemeentefonds valt de financiële basis voor de bekostiging van deze voorzieningen deels weg, wat weer leidt tot meer accent leggen op informele zorg en vrijwilligerswerk.

Sociale participatie is niet alleen verbonden met de Wmo, gemeenten voeren ook andere wetten uit die gericht zijn op sociale participatie:

- Wet werk en bijstand (Wwb): vooral gericht op het bevorderen van arbeidsparticipatie van met name mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.
- Wet investeren in jongeren (WIJ): gericht om jongeren te laten leren of werken, of een combinatie van beide (werkleeraanbod). WIJ richt zich vooral op jongeren met een laag opleidingsniveau die geen werk hebben en geringe kansen hebben op de arbeidsmarkt. De wet is uiteindelijk gericht op arbeidsparticipatie.
- Wetgeving inzake tegengaan schoolverzuim, voortijdig schoolverlaten, onderwijsachterstandenbeleid, bevordering van voor- en vroegschoolse educatie, uiteindelijk gericht op verbetering van onderwijskansen, kansen op de arbeidsmarkt, arbeidsparticipatie en het kunnen voorzien in een eigen inkomen.

Capelle geeft aan dat bij de Wmo er politieke participatie is omdat burgers zitting hebben in de Wmo-raad. En er is publieke participatie in de vorm van wijkoverlegplatforms.

Leiden heeft geen doelgroepbeleid maar richt zich in meerdere mate op wijken met veel lage ses, veel sociale woningbouw en een beperkte sociale infrastructuur. Wel is er specifiek beleid op grond van de Wet investeren in jongeren (WJJ). Dit beleid is gericht op jongeren van 18 tot 27 jaar die zich melden voor een Wwb-uitkering en niet werken noch een opleiding volgen. Ook is er bijzondere aandacht voor voortijdige schoolverlaters.

Zutphen stelt sociaaleconomische participatie voorop. Het beleid is gericht op zelfredzaamheid. De gemeente stimuleert en ondersteunt het zelforgani-

serend vermogen om zelf vorm te geven aan het dagelijks leven. Er wordt gewerkt met buurtgerichte sociale activering. In bepaalde wijken gaat men van deur tot deur om mensen die dat nodig hebben te activeren. Men richt zich op mensen in een sociaal isolement. De actie is gericht op het herstel van het contact met de omgeving.

3.3 Gemeenten en buitenstaanders

3.3.1 Buitenstaanders als probleem?

De drie gemeenten erkennen en beseffen dat er burgers zijn die zich afkeren van de overheid en/of geen vertrouwen hebben in overheid of politiek. Ze voeren echter geen beleid ten aanzien van 'buitenstaanders' of synonieme groepen.

Opvallend is dat opvattingen over ontevreden burgers die zich afkeren van overheid en politiek door ontbreken van gemeentelijk beleid ten aanzien van buitenstaanders vooral privémeningen zijn van individuele respondenten.

Het beleid van gemeenten is erop gericht om alle burgers bij de samenleving en publieke debatten te betrekken. Men richt zich niet specifiek op bepaalde groepen. Eerder is het zo dat men kijkt welke benaderingswijzen of methodieken geschikt zijn om een zo breed mogelijk publiek te trekken voor inspraakavonden en dergelijke.

Er zijn inspraakorganen, waarvan gemeenten weten dat ze zelden representatief zijn. Gemeenten streven ernaar dit te doorbreken, maar nemen daarbinnen geen gerichte actie op mensen die zich min of meer buiten de samenleving plaatsen.

Een respondent geeft aan dat gemeenten belangen tegen elkaar moeten afwegen. Die afweging kan ertoe leiden dat mensen zich in hun particuliere belang geschaad weten of voelen. Dat kan leiden tot wantrouwen in overheid en politiek. Burgers maken ook hun eigen afweging. Als een bepaalde kwestie hen niet rechtstreeks in hun belangen raakt, houden ze zich afzijdig. In het andere geval roeren ze wel op de trom.

Een andere respondent heeft de indruk dat er burgers zijn die teleurgesteld zijn in de gemeente, overheid en/of politiek en daarom bewust niet meer stemmen of participeren in het publieke /politieke domein.

Capelle hanteert geen begrip als 'buitenstaanders'. Wel worstelt de gemeente met de vraag wat nu werkt om burgers te betrekken. Wat weegt op tegen de investering?

Een respondent betrokken bij het wijkwerk geeft aan dat moeilijk bereikbare groepen (vooral jongeren) en bepaalde bewoners zich hebben afgekeerd van de samenleving. Die groep heeft nauwelijks contact met burens, draagt geen zorg voor de leefomgeving, en toont in het algemeen geen enkele interesse en betrokkenheid met de buurt. Er zijn ook bewoners die uit schaamte voor hun problemen alle contact vermijden. De respondent komt buitenstaanders in de zin van mensen die zich bewust hebben afgekeerd van de samenleving omdat ze geen vertrouwen hebben in politiek en overheid ook tegen op wijkoverlegbijeenkomsten. Daar komen ze om aan te geven dat ze geen vertrouwen meer hebben. Deze groep ziet politici bijvoorbeeld als zakenvullers. De achterliggende reden is dat deze mensen verschillende keren door overheid of politiek teleurgesteld zijn.

In Zutphen kent men buurten waar de leefwereld van burgers erg naar binnen is gekeerd. Het gaat om kleine hechte gemeenschappen met eigen normen en regels. Ze vinden alles wat te maken heeft met de overheid verdacht. Deze worden door de gemeente ervaren als buitenstaanders. Dat maakt het ook weer eenvoudig om deze mensen te bereiken, omdat ze herkenbaar zijn.

3.3.2 Tevredenheidsmetingen

Gemeenten zijn zich bewust van de onvrede over het functioneren van de (lokale) overheid. Ze zijn geïnteresseerd in het oordeel van de burger. Dat uit zich niet alleen in het betrekken van burgers bij het publieke debat, maar ook in allerlei tevredenheidsmetingen die gemeenten in staat stellen de kwaliteit van hun beleid en (vooral) die van hun dienstverlening te verbeteren.

"Waar staat je gemeente?" is een graadmeter voor hoe tevreden burgers zijn. Capelle scoort in vergelijking met vijf andere 50.000+ gemeenten hoog: 6.2 (2009). Op bestuurlijk niveau vindt men dit onder de maat. Dit meet de gemeente via standaard evaluatieformulieren, ze communiceert hierover via huis-aan-huis bladen.

Leiden verzamelt op allerlei manieren informatie over het vertrouwen en de tevredenheid in de gemeentelijke politiek en in de overheid, bijvoorbeeld door middel van een leefbaarheidsmonitor en een stadsenquête. De afdeling statistiek van de gemeente zet jaarlijks een stadsenquête uit. Daarnaast maakt Leiden gebruik van een burgerforum dat zeer snel telefonisch geraadpleegd kan worden.

Uit het onderzoek leefbaarheid en veiligheid 2009 waarin ook gegevens zijn opgenomen over de tevredenheid over de gemeente Zutphen blijkt dat het beeld dat bewoners hebben van de gemeente is niet onverdeeld positief. Een derde deel van de bevolking heeft de afgelopen jaren de gemeente benaderd over iets wat hen niet aanstond. De wijze waarop de gemeente de melding heeft afgehandeld wordt net als voorgaande jaren niet hoog beoordeeld: een 5,4. Een vijfde deel van de bewoners meent dat de gemeente doet wat ze zegt. 30% is het daar (helemaal) niet mee eens. (40% heeft hier geen mening over). Ruim 40 procent vindt dat de gemeente de bewoners (ruim) voldoende betreft bij veranderingen in de buurt. Tussen de 20 en 25% is het hier echter (helemaal) niet mee eens.

3.4 Conclusies veldonderzoek bij drie gemeenten

De drie gemeenten vinden het zorgelijk dat de opkomst bij verkiezingen steeds verder afkalft, maar ook dat is geen reden om actie te ondernemen. Ze zien dat eerder als de verantwoordelijkheid van politieke partijen.

Als het gaat om participatiebeleid is dat primair gericht op sociale participatie: zelfredzaamheid en deelnemen aan het dagelijkse maatschappelijke verkeer. Sociale en arbeidsparticipatie staan hoog op de gemeentelijke agenda. Burgers moeten vooral in staat zijn in hun eigen levensonderhoud te voorzien, meedoen aan de samenleving, de regie voeren over het eigen leven en zich inzetten voor vrijwilligerswerk.

Publieke participatie vinden de drie gemeenten belangrijk uit een oogpunt van draagvlak en inhoudelijke verrijking. Gemeenten streven echter niet actief een representatieve inbreng vanuit de samenleving na, laat staan dat ze zich moeite getroosten om buitenstaanders te betrekken.

De drie gemeenten beseffen dat er mensen zijn die zich afkeren van politiek en overheid en niet deelnemen aan het politieke of publieke debat, dat is geen reden om hierop actie te ondernemen. Het begrip 'buitenstaanders' of synoniemen hiervan doet geen alarmbellen rinkelen. De toenemende onvrede wordt nog niet als bedreigend ervaren voor de legitimiteit van het lokale bestuur. Wel investeren de onderzochte gemeenten in de kwaliteit van hun dienstverlening, om zo burgers tevreden te stellen.

3.5 Uitkomsten focusgroepen

3.5.1 Inleiding

Er zijn gesprekken met focusgroepen gevoerd in Capelle aan den IJssel (wijk Schollevaar) en in Zutphen (wijk Waterkwartier). In Leiden bleek het niet mogelijk een focusgroep te organiseren. Noch in Capelle van den IJssel noch in Zutphen is het actieve burgers die deelnamen aan de gesprekken gelukt om een niet actieve wijkbewoner mee te nemen. Soms zegde een niet actieve burger zijn medewerking toe, maar haakte op het laatst om uiteenlopende redenen af, maar ook kwam het voor dat benaderde iet actieve burgers gewoonweg niet wilden. In Capelle aan den IJssel heeft één actieve burger tevergeefs zeven mensen in de wijk gevraagd om deel te nemen aan de focusgroep.

In deze paragraaf wordt apart verslag gedaan van de focusgroepen in Capelle aan den IJssel en Zutphen. Vervolgens worden enkele conclusies getrokken. Waar in deze paragraaf wordt gesproken over vrijwilligers wordt bedoeld op de vrijwilligers die deelgenomen aan de discussie binnen de focusgroepen.

3.5.2 Uitkomsten focusgroep Capelle aan den IJssel

Waarom zetten mensen zich in voor hun buurt of andere mensen?

De vrijwilligers zetten zich in voor hun buurt of andere mensen om uiteenlopende redenen. Ze ontlenen er plezier en genoegdoening aan. Vrijwilligers zetten zich in voor het Wijkoverlegplatform omdat ze betrokken zijn bij de wijk en iets aan binding in de wijk. Een vrijwilliger die niet betrokken is bij het Wijkoverlegplatform onderschrijft weliswaar het belang hiervan, maar heeft een andere keuze gemaakt voor zijn vrijwillige inzet. Hij komt op voor de belangen van dieren omdat die dat niet zelf kunnen. Vrijwilligers willen datgene wat ze hebben geleerd in de samenleving, teruggeven aan de samenleving of willen iets terugdoen voor de samenleving.

De vrijwilligers hebben in meerdere fasen van hun kleven vrijwilligerswerk voor uiteenlopende doelen en organisaties verricht. Een van hen was op zijn zesde al actief als vrijwilliger hij deed boodschappen voor oude mensen. Vrijwilliger zijn is voor de betrokken vrijwilligers vanzelfsprekend. Een aantal van hen heeft het van huis uit meegekregen. Omgekeerd constateren ze dat

hun eigen kinderen niets zien in vrijwillige inzet. Een vrijwilliger merkt op dat zijn kinderen vinden dat hij beter tijd aan zichzelf kan besteden.

Waardering van vrijwillige inzet

Vrijwilligerswerk moet wel leuk zijn. Het moet aansluiten bij de eigen interesses. Een positieve respons en waardering in de vorm van een schouderklopje of een attentie is ook van belang. Het is ook goed te ervaren dat de eigen inzet ertoe doet en dat die gewaardeerd wordt. Respect is belangrijk evenals een goede communicatie met vrijwilligers vanuit de leiding of bestuur van een organisatie die gebruik maakt van vrijwillige inzet. Sommige bestuursleden storen vrijwilligers af omdat ze geen waardering tonen en de inzet als vanzelfsprekend ervaren.

Je moet vrijwilligers toerusten voor het werk dat ze doen en je moet anderzijds ook afscheid kunnen nemen van vrijwilligers omdat ze contraproductief worden en/of andere vrijwilligers afstoten.

Vrijwillige inzet en politiek

De vrijwilligers leggen geen relatie tussen vrijwilligerswerk en een politieke voorkeur. Hun politieke kleur is niet relevant voor hun vrijwillige inzet, noch leggen ze een relatie tussen burgers die zich niet actief inzetten voor de wijk en hun politieke voorkeur.

Vrijwillige inzet en gemeente

De gemeente doet veel aan de promotie van vrijwilligerswerk, maar dat levert vrijwel niets op. De boodschap komt niet over. De vrijwilligers zijn tevreden over de inzet en de waardering van de gemeente. Wellicht zou de gemeente successen die in samenwerking met het Wijkoverlegplatform zijn bereikt voor het voetlicht moeten brengen om burgers over te halen om zich ook voor de wijk in te zetten.

Houding actieve burgers ten aanzien van niet-actieve burgers

Mensen hebben een druk leven en weinig tijd. Volgens de aanwezige vrijwilligers zijn mensen selectief in hun energie. Veel burgers consumeren alleen maar of zijn in hun vrije tijd alleen bezig met hun hobby's. Er zijn ook doeners in plaats van bestuursleden. Veel mensen zijn alleen beschikbaar voor korte termijn werkzaamheden. De inschatting is dat in Schollevaar op een bevolking van 18.000 inwoners slechts 40 bewoners zich actief inzetten voor de buurt. Daarnaast zijn er overigens nog veel verenigingen waar ook vrijwillige inzet wordt gepleegd.

Vrijwilligers zijn ook kritisch geworden. Ze stellen allerlei eisen en brengen tal van beperkingen aan op hun inzetbaarheid. Vroeger had je een taak waar je een vrijwilliger op zette. Nu moet je het zo regelen dat een vrijwilliger een taak krijgt toebedeeld die bij hem past. Dat impliceert dat je vrijwilligerstaken moet gaan managen, wat weer een belasting voor de vrijwilligersorganisatie met zich meebrengt.

Misschien moet je gewoon aanvaarden dat je niet iedereen kunt enthousiast maken voor actieve inzet in de wijk of moet je vrijwillige inzet anders gaan organiseren:

- Kleine projecten
- Tijdelijke inzet
- Financiële ondersteuning van initiatieven van onderop
- Andere media inzetten om vrijwilligerswerk te promoten

Mensen binden zich niet meer aan de wijk. Het Wijkoverlegplatform Schollevaar constateert dat ondanks een bloeiend verenigingsleven de sociale cohesie afneemt. Dat heeft verschillende oorzaken. Voor steeds meer mensen is de wijk Schollevaar een tijdelijke woonplek. Ze verhuizen al na enkele jaren waardoor ze zich niet hechten aan de wijk. Hechting aan de wijk is in de ogen van de vrijwilligers een algemeen probleem, omdat mensen veel activiteiten buiten de wijk verrichten, waardoor de wijk voor velen geen integratiekader meer is. Het aantal allochtonen neemt sterk toe in de wijk. Er zijn veel uiteenlopende nationaliteiten. Allochtonen verrichten geen vrijwilligerswerk omdat ze het in hun eigen cultuur niet kennen. Een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal is eveneens een obstakel. Allochtonen kijken op tegen autoriteit en macht. Ze beseffen niet eens dat ze een stem hebben en dat ze mee mogen doen aan vrijwilligerswerk.

Veel burgers nemen geen eigen verantwoordelijkheid meer voor de wijk. Ze stellen zich op als consument. Daarbij gaat het volgens de vrijwilligers ook om mensen die ogenschijnlijk keurige burgers zijn. Als er zwerfvuil ligt, wordt verwezen naar de gemeente. Schollevaar heeft een groot zwerfvuilprobleem. Mensen deponeren overal hun afval, terwijl er tal faciliteiten zijn waar afval wordt verzameld en door de gemeente wordt opgehaald. Als mensen zo onverschillig staan ten opzichte van hun wijk kun je eigenlijk niet verwachten dat ze vrijwilligerswerk doen om de leefbaarheid van de wijk te vergroten. Het gaat evenwel verder dan onverschilligheid jegens de wijk. Het gaat eerder om onverschilligheid ten opzichte van de samenleving. Er is als het ware een algemene hufteerigheid. De vrijwilligers vragen zich wel eens af of de samenleving nog wel behoefte heeft aan vrijwillige inzet ten behoeve van de leefbaarheid van de eigen woonomgeving.

3.5.3 Uitkomsten focusgroep Zutphen

Waarom zetten mensen zich in voor hun buurt of andere mensen?

De vrijwilligers helpen andere mensen omdat ze enerzijds anderen ondersteuning willen bieden en/of bij willen dragen aan de leefbaarheid van de eigen leefomgeving (het is van belang dat de buurt een beetje netjes blijft, dat je daar samen op toeziet), maar ook omdat ze er plezier aan beleven, de genoegdoening die ze ervan ervaren als ze zien dat hun bijdrage er toe doet. Vrijwilligers voelen zich gewoon verantwoordelijkheid voor de buurt waar ze wonen.

Opvallend is dat de betrokken vrijwilligers het belangrijk vinden om contact te maken met eenzame mensen, maar ook zelf het plezierig vinden om contacten te leggen en onderhouden.

Mensen vinden het gewoon leuk om vrijwilligerswerk te doen. Voor een enkeling is het deelnemen aan het wijkteam mede van belang om op de hoogte te zijn van wat er in de buurt speelt. Een ander vindt het fijn om te organiseren en ontwikkelingen te faciliteren. Weer een ander vindt het fijn om anderen iets te kunnen leren. Vrijwilligerswerk is dus een kwestie van niet alleen geven, maar ook van nemen. De vrijwilligers binnen de focusgroep zijn senioren en zetten zich vooral in voor senioren.

De vrijwilligers zijn meestal hun hele leven al als vrijwilligers actief. Vrijwilligerswerk is voor hen iets vanzelfsprekend. Op jongere leeftijd hebben ze zich voor andere organisaties ingezet, zoals een zwemvereniging. Sommi-

gen hebben het vrijwilligerswerk met de paplepel ingegoten gekregen. Ze hebben zich eerder spontaan als vrijwilliger gemeld dan dat ze gevraagd zijn. Vrijwilligers vinden het primair van belang zich voor anderen en de samenleving in te zetten, maar kiezen wel voor vrijwilligerswerk dat pas bij hun competenties en belangstelling.

Waardering van vrijwillige inzet

De vrijwilligers vinden het prettig voor hun inzet waardering en erkenning te ontvangen in de vorm van een uitje, een etentje, een kerstpakket. Maar ook immateriële waardering is van belang. Het kan soms steken dat tekenen van waardering of aandacht uitblijven. Zo verhaalt een vrijwilliger over zijn echtgenote die door ziekte tijdelijk haar vrijwilligerswerk niet kon uitvoeren en gedurende een half jaar geen enkel teken van belangstelling van de vrijwilligersorganisatie ontving.

Vrijwillige inzet en politiek

Zich inzetten voor de buurt is niet verbonden met een bepaalde politieke belangstelling of waardering voor overheid en politiek. Omgekeerd hebben enkele vrijwilligers wel het idee dat degenen die het meest kritiek op overheid en politiek uitoefenen, het minst te porren zijn om zich in te zetten voor de buurt. Die hebben een houding van 'laat de gemeente het maar doen'. Die komen pas in actie als de gemeente in hun ogen een hele slechte beslissing heeft genomen die hun belangen raakt.

Vrijwillige inzet en gemeente

De vrijwilligers die zich in de buurt inzetten zijn niet altijd gelukkig met de opstelling van de gemeente. De gemeente luistert niet altijd even goed, houdt zich niet steeds aan afspraken, houdt vast aan eigen beleid, soms gaan dingen in de uitvoering mis vanwege miscommunicatie binnen het gemeentelijk apparaat. Vrijwilligers-bewoners voelen zich niet steeds serieus genomen of gewaardeerd door de gemeente. Dat is echter geen reden om af te haken. Men vindt het belang van de buurt te groot om de handschoen in de ring te werpen. Een enkeling haalt juist inspiratie uit het feit dat er dingen bij de gemeente niet altijd even goed gaan.

De gemeente moet voor het voetlicht brengen dat wat het wijkteam in overleg met de gemeente voor elkaar krijgt. Dat veronderstelt uiteraard wel dat de gemeente het mogelijk maakt dat het wijkteam resultaten boekt. De gemeente moet mensen meer bij de buurt betrekken.

Houding actieve burgers ten aanzien van niet-actieve burgers

Niet iedereen is actief. De vrijwilligers maken daar niet echt een punt van. Sommigen hebben het te druk (met name tweeverdieners met opgroeiende kinderen). Maar stellen vrijwilligers, veel vrijwilligers hebben het ook druk. Anderen hebben een zetje nodig. Soms is er iemand die een initiatief neemt en anderen enthousiast maakt. Als de initiatiefnemer wegvalt, kan daarmee ook het initiatief verdwijnen. Er is soms gewoon iemand nodig die de verantwoordelijkheid op zich neemt.

Sommigen hebben wel interesse om actief te worden in de buurt, maar stellen zich terughoudend op. Mensen willen zich niet langdurig voor een bepaalde zaak inzetten.

Er is steeds een gebrek aan vrijwilligers. Is niet alleen een kwestie van nu. Was ook vroeger al het geval.

3.5.4 Conclusies focusgroepen

Vrijwilligers ervaren hun vrijwillige inzet als vanzelfsprekend. Jezelf inzetten voor de eigen leefomgeving of andere mensen, iets terugdoen voor de samenleving, ervaren dat je vrijwillige inzet ertoe doet, zijn belangrijke zaken voor vrijwilligers. Vrijwilligerswerk moet wel leuk zijn voor henzelf. Waardering en respect zijn belangrijk.

In Capelle aan den IJssel en Zutphen ervaren de vrijwilligers de rol van de gemeente heel verschillend. In Capelle zijn de vrijwilligers tevreden over de inzet en waardering van de gemeente, terwijl de vrijwilligers in Zutphen een meer problematische houding met de gemeente hebben en nogal wat kritiek op de gemeente hebben. Dat is voor hen evenwel geen reden om het bijltje erbij neer te leggen. In Capelle lopen de vrijwilligers eerder te hoop tegen de gebrekkige betrokkenheid van de wijkbewoners bij de eigen leefomgeving en vormen van hufterig gedrag. Voor hen is dat geen reden om de inzet voor het Wijkoverlegplatform te staken.

De vrijwilligers geven aan dat politieke voorkeur geen rol speelt bij het al dan niet actief zijn voor de eigen leefomgeving. Ze geven tal van redenen aan waarom anderen niet meedoen. De groep buitenstaanders is bij hen niet in beeld. Veeleer constateren ze dat het een veel breder probleem is dat mensen zich niet inzetten voor de eigen wijk.

4 Balans

4.1 De onderzoeksvraag

BZK heeft DSP-groep verzocht een onderzoek te verrichten wat gemeenten aan beleid ontwikkelen en acties ondernemen om afzijdige en afkerige burgers weer bij de samenleving te betrekken. Onvrede van burgers over het functioneren van politiek en overheid brengt een toenemend aantal burgers ertoe zich niet meer in te laten met het publieke domein of zich zelfs daar tegen te keren. BZK en DSP-groep leefden in de veronderstelling dat de toename van het aantal afzijdige en afkerige burgers de legitimiteit van overheidsbesluiten onder druk zet en dat gemeenten als de dichtst bij de burgers staande overheidslaag actie ondernemen om het tij te keren en afzijdige en afkerige burgers weer bij de samenleving te betrekken.

Al kort na de start van het onderzoek moesten BZK en DSP-groep constateren dat de benaming 'afzijdige en afkerige burgers' vooral negatieve reacties oproept. De termen worden, zoals ook later in het onderzoek werd bevestigd gezien als een diskwalificatie van burgers. Was het niet eerder zo dat het door burgers ervaren falen of disfunctioneren van politiek en overheid ertoe leidt dat burgers hun vertrouwen in politiek en overheid verliezen en zij zich daarom niet mengen in het politieke of publieke debat of zichzelf afkeren van het publieke domein? Een door BZK en DSP-groep georganiseerde werkconferentie bevestigde niet alleen dat het kwalificeren van burgers als afzijdig of afkerig weerstand oproept, maar ook dat het moeilijk is om grip op de materie te krijgen omdat deelnemers aan het debat vanuit verschillende perspectieven en waardepatronen het fenomeen van onbehagen van burgers bezien.

4.2 Perspectief van gemeenten

Uiteindelijk is gekozen voor een veldonderzoek onder drie gemeenten. Inmiddels hadden BZK en DSP-groep besloten om de benaming van 'afzijdige en afkerige burgers' te vervangen door die van 'buitenstaanders', gedefinieerd als mensen die politiek, publiek noch sociaal participeren: ze zijn niet politiek actief, nemen niet deel aan het debat en verrichten geen vrijwilligerswerk. De bevroegde gemeenten herkenden de aldus omschreven groep buitenstaanders niet. Ook de term buitenstaanders werd door een aantal respondenten als diskwalificerend ervaren. Daardoor bleek een groot aantal onderzoeksvragen die betrekking hadden op buitenstaanders niet te beantwoorden, om de eenvoudige reden dat de drie gemeenten geen beleid hebben ten aanzien van deze groep en diens gevolge daar ook geen acties op ondernemen. Belangrijker is evenwel te moeten constateren dat gemeenten zich niet richten op groepen van burgers die zich af lijken te keren van publiek en overheid. Gemeenten (waaronder de drie betrokken gemeenten) hebben juist een meer positieve insteek, waarbij het motto 'meedoen' van de Wmo een centrale plaats inneemt. Ze gaan ervan uit dat iedereen aan de samenleving moet meedoen en zij daarbij een ondersteunende rol vervullen. Participatie wordt door gemeenten niet politiek ingevuld. Zij zetten zich niet in voor politieke participatie in de zin van meer politieke betrokkenheid van burgers of hogere opkomsten bij verkiezingen. In de ogen van de onder-

zochte gemeenten is dat de taak en verantwoordelijkheid van politieke partijen. Gemeenten vullen participatie vooral sociaal in: deelnemen aan onderwijs en betaalde arbeid om in het eigen levensonderhoud te voorzien, het onderhouden van sociale contacten en regie voeren over het eigen leven. Daarbij richten gemeenten zich met name op kwetsbare mensen, mensen in achterstandssituaties en mensen met beperkingen. Kortom op mensen die moeite hebben om op eigen kracht aan de samenleving mee te kunnen doen. Niet meedoen is dan niet de resultante van een bewuste keuze om afzijdig te zijn, maar het gevolg van bepaalde beperkingen en gebrekkige talenten. Sociale participatie behelst in de ogen van de gemeenten ook zorg voor anderen in de vorm van vrijwilligerswerk, informele zorg en mantelzorg. Ook hechten gemeenten aan publieke participatie waarbij burgers zich inzetten voor de leefbaarheid van de eigen woon- en leefomgeving. Gemeenten faciliteren dit door het ondersteunen van wijkplatforms en dergelijke.

4.3 Perspectief van actieve burgers

In het onderzoek is ook ruimte ingelast voor focusgroepen van burgers. Deelnemende burgers die zich actief inzetten voor de leefbaarheid van de eigen buurt of wijk en/of vrijwilligerswerk doen voor medemensen of maatschappelijke organisaties, constateren dat het heel moeilijk is om andere burgers te verleiden tot vrijwillige inzet. Ter verklaring daarvoor wordt een aantal maatschappelijke ontwikkelingen geschetst zoals individualisering en consumentisme, de combinatie van betaalde arbeid en gezinsleven, afnemende sociale cohesie en een geringe of afwezige betrokkenheid bij de buurt of wijk. De deelnemende vrijwilligers geven aan dat politieke voorkeur geen rol speelt bij het al dan niet actief zijn voor de eigen leefomgeving. De groep buitenstaanders is bij hen niet in beeld. Veeleer constateren ze dat het een veel breder probleem is dat mensen zich niet inzetten voor de eigen wijk.

4.4 Aanknopingspunten voor toekomstig beleid

Duidelijk is dat het gebruik van termen als afzijdige burgers, afkerige burgers en buitenstaanders te ontraden is als het gaat om het ondersteunen van gemeenten bij het invullen van de lokale democratie. Een meer positieve insteek is te prefereren: hoe kan BZK gemeenten ondersteunen om de participatie van burgers te bevorderen? Participatie moet dan niet politiek worden ingekleurd, omdat gemeenten politieke participatie als een verantwoordelijkheid zien van politieke partijen? Sociale participatie staat bij gemeenten centraal. Het departement van VWS ondersteunt gemeenten waar het gaat om het bevorderen van sociale samenhang, vrijwilligerswerk en mantelzorg. Publieke participatie in de zin van deelname aan het debat over leefbaarheid van de eigen woon- en leefomgevingen het zich actief inzetten voor de wijk of buurt blijkt problematisch te zijn. Er is weinig animo onder bewoners om zich hiervoor in te zetten en het blijkt dat de groep actieve burgers eenzijdig is samengesteld met een oververtegenwoordiging van blanke mannen van vijftig jaar en ouder. Deelname aan het wijkgebeuren kan worden gezien als een vorm van directe democratie indien bewonersorganisaties meebeslissen over zaken die betrekking hebben op de leefbaarheid in de wijk en beschikken over een wijkbudget dat ze binnen de gegeven kaders naar eigen inzicht kunnen inzetten en over de besteding daarvan verantwoording leggen aan wijkbewoners. Het is te overwegen deze initia-

tieven van directe democratie in de wijk te bevorderen door te onderzoeken hoe de betrokkenheid van wijkbewoners bij deze initiatieven bevorderd kan worden.

Bewonersparticipatie op wijkniveau kan een bijdrage leveren aan het versterken van de lokale democratie. Daarvoor zijn in de literatuur en door de sleutelfiguren de volgende argumenten genoemd³⁵:

In de wijk is de uitwerking van gemeentelijk beleid het meest direct te voelen. Het ligt dus voor de hand om juist op dat niveau bewoners inspraak en invloed te geven.

De wijk is een handzamer schaalniveau voor bewonersparticipatie en betrokkenheid van burgers bij het beleid dan de stad of regio. In de wijk is het makkelijker elkaar persoonlijk te leren kennen en aan te spreken, of samen iets op te zetten en te organiseren.

Problemen in de wijk raken de burgers direct. Zij hebben er persoonlijk belang bij om die problemen op te lossen. Dat maakt participatie aantrekkelijk, waardoor activiteiten sneller en efficiënter van de grond komen.

Actieve inzet op wijkniveau maakt dat de wijk meer van bewoners zelf wordt of blijft. Dit voorkomt de uittocht van middengroepen, wat zeker voor aandachtwijken van belang is.

Informele vormen van bewonersparticipatie komen op wijkniveau makkelijker en sneller tot stand, zoals initiatieven om de leefbaarheid in de wijk te vergroten, de inloop in de wijkwinkel of bewonersavonden over een kwestie die speelt in de wijk.

De wijk is een goed schaalniveau om bewoners meer verantwoordelijkheid te geven, ook als het gaat om het beheer van wijkbudgetten. Professionals staan daar in aanvang soms huiverig tegenover, maar de ervaringen zijn goed.

Politici en bestuurders kunnen op wijkniveau de gemeente 'een menselijk gezicht' geven.

Andersom krijgen zij meer zicht op wat er leeft in de wijk: maatschappelijke problemen gaan leven en krijgen concrete invulling in de verhalen en ervaringen van individuele bewoners.

Raadsleden kunnen in de wijk informatie verzamelen waarmee ze het politieke proces en de lokale democratie kunnen versterken. 'In onze fractie hebben we de wijken onder de raadsleden verdeeld. Zo weten we wat er speelt. We praten veel over wat er in de wijkplatforms gebeurt, soms stellen we op basis daarvan schriftelijke vragen in de raad' (geïnterviewd raadslid).

Activiteiten en projecten van de gemeente en van professionals hebben meer effect wanneer er draagvlak voor is onder bewoners. Vooral wanneer bewoners medeverantwoordelijk zijn of meehelpen aan het kiezen dan wel uitvoeren van projecten en activiteiten – denk aan acties die de veiligheid in de wijk bevorderen – komt dit de effectiviteit van beleid ten goede.

Aandachtspunten bij bewonersparticipatie op wijkniveau zijn de schaal van initiatieven en projecten in de wijk en de communicatie met en tussen wijkbewoners. Wellicht is de wijk een te abstract begrip en identificeren burgers zich niet zo zeer met de wijk, maar meer met de straat of de directe omgeving van hun woning en moet burgerparticipatie op dat microniveau worden georganiseerd. Traditionele media lijken niet te werken als het gaat om het enthousiasmeren van burgers om zich in te zetten voor de woonomgeving. Wellicht kunnen meer moderne media als het internet en twitteren worden ingezet om burgers over te halen zich in te zetten voor de belangen, leefbaarheid en veiligheid van hun woonomgeving op microniveau. Burgerparticipatie in de doe-democratie in de wijk veronderstelt heldere beleidskaders. Burgers zullen meer dan marginale invloed op het gemeentelijk beleid ten aanzien van hun wijk moeten hebben. Bewonersparticipatie kan niet iets zijn wat een gemeente 'erbij doet'. Het veronderstelt adequate participatiestructuren en bekwame procesbegeleiders³⁶.

Noot 35 M. Dautzenberg, C. Kolner, P. van Soomeren, De waarde van de wijk. Perspectieven en verwachtingen van bewoners, gemeenten en professionals op de wijk, Amsterdam, 2008.

Noot 36 M. Dautzenberg, C. Kolner, P. van Soomeren, De waarde van de wijk. Perspectieven en verwachtingen van bewoners, gemeenten en professionals op de wijk, Amsterdam, 2008.

Bijlagen

Bijlage 1 Geraadpleegde literatuur

A. Beerepoot en J. de Kleuver, Naar een nieuwe relatie tussen burgers, bedrijfsleven en overheid bij overlast en ordehandhaving. Basisdocument literatuur. Amsterdam, 2005.

J.W. de Beus, Woeling van partijschap, in: B.F. Steur, H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuizen, Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland, p. 69-94, z.p. 2004.

M. Dautzenberg, C. Kolner, P. van Soomeren, De waarde van de wijk. Perspectieven en verwachtingen van bewoners, gemeenten en professionals op de wijk, Amsterdam, 2008.

M. Bovens, De verspreiding van de democratie, z.p. 2005.

P. Dekker, Vertrouwen in de overheid. Een verkenning van actuele literatuur en enquêtegegevens, z.p. 2001.

P. Dekker, Sociaal burgerschap en politieke democratie, in: Reflexief (forum voor het katholiek onderwijs), juni 2006, p. 4-7.

S.A.H. Denters, Stedelijk burgerschap, z.p. zj.

B. van Dijk, H. Beunders, M. Abraham, A. van Hoek, Burgers en blauw. Tus-
sen boosheid en betrokkenheid. Amsterdam, 2010.

M. Elchardus, Hollandse burger of Romein. Verslag van de zevende ROB-
lezing, Den Haag 2009.

I.Hartman, Burgerschap en patronen van publieke participatie, uit Jaarboek
KennisSamenleving 2008.

C. Hay, G. stoker, A. Williamson, Revitalising politics: have we lost the plot?
Southampton 2008.

M. Hurenkamp, E. Tonkens en J.W. Duyvendak, Wat burgers bezielt. Een
onderzoek naar burgerinitiatieven. Amsterdam 2006.

M.Hurenkamp en E. Tonkens, Wat vinden burgers zelf van burgerschap.
Burgers aan het woord over binding, loyaliteit en sociale cohesie, 2004.

R. in 't Veld, Ere wie ere toekomt, Arnhem 2009.

ISW, Deugden en goed burgerschap, Groningen 2009.

ISW, Deugden en politieke participatie, Groningen 2009.

Kabinetsvisie Andere Overheid, Den Haag 2003.

J. van der Lans, Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak, Amsterdam-Antwerpen 2005.

S. Lenos, P. Sturm en R. Vis, Burgerparticipatie in gemeenteland, Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010. Amsterdam, 2006.

Nationale ombudsman, 'We gooien het de inspraak in'. Een onderzoek naar de uitgangspunten voor behoorlijke burgerparticipatie, Den Haag 2009.

Nicis, Special burgerschap, Den Haag, z.j.

PON, Waarstaatjegemeente.nl burgerrollen, voorjaar 2009, Tilburg 2009.

I. Pröpper, B. Litjens en E. Weststeijn, Wanneer werkt participatie? Een onderzoek bij de gemeenten Dordrecht en Leiden naar de effectiviteit van burgerparticipatie en inspraak, Vught 2006.

A.B. Ringeling, Wie vertegenwoordigt wat? En hoe? In: B.F. Steur. H. van Dijk en G.-J. van den Nieuwenhuizen, Democratische vergezichten. Essays over de representatieve democratie in Nederland, p. 47-68, z.p. 2004.

RMO, Vormen van democratie. Een advies over democratische gezindheid, Amsterdam 2007.

RMO, Verkenning participatie. Arbeid, vrijwillige inzet en mantelzorg in perspectief, Den Haag 2008.

RMO, Polariseren binnen onze grenzen, Amsterdam 2009.

ROB, Burgers betrokken, betrokken burgers, Den Haag 2004.

ROB, slagvaardig bestuur, Advies over integraliteit en vertrouwen in het openbaar bestuur, Den Haag 2009.

ROB, Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging, Den Haag 2009.

ROB, Vertrouwen op democratie, Den Haag 2010.

SCP, De sociale staat van Nederland 2007, Den Haag 2007.

SCP, Crisis in aantocht? Verdiepingsstudie Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2009, Den Haag 2009.

SCP, Continu Onderzoek Burgerperspectieven, kwartaalberichten 2009-3 en 2009-4

SER, Welvaartsgroei voor en door iedereen, Den Haag 2006.

J.J.A. Thomassen, Politieke veranderingen en het functioneren van de parlementaire democratie in Nederland, in: J.J.A. Thomassen et al, Politieke veranderingen in Nederland 1971-1998. Kiezers en de smalle marges van de politiek, Den Haag 2000.

- E. Tonkens, De bal ligt bij de burger. Burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving. Inaugurele rede. Amsterdam, 2006.
- E. Tonkens en G. Kroese, Burgerschap en binding in Den Haag, Amsterdam, 2009.
- E. Tonkens, Spugen op kleine leiders. Tien kortsluitingen in een opgewonden samenleving, Amsterdam, 2009.
- T. Verheij, W. Hillenaar, S. Douglas, M. van de Waardt, Inventarisatie werkvormen voor het uitdragen van kernwaarden op lokaal niveau, Utrecht 2009.
- Verhoeven, Veranderd politiek burgerschap en democratie, in: WRR, De staat van de democratie. De democratie voorbij de staat, p. 55-78.
- VNG, VNG-ledenpeiling uitkomst bevraging december 2009, onderwerpen: burgerparticipatie, crisis- en herstelwet, reclamebelasting, Den Haag 2009.
- M. van Wessel, Ontevreden over het functioneren van de democratie... maar hoe moet het dan wel? Wat ontevreden burgers willen in de Nederlandse democratie. Den Haag, 2009.
- M. van Wessel, Political Disaffection: What we can learn from asking the people, in Parliamentary Affairs 2010, p. 1-20.
- T. van de Wijdeven en F. Hendriks, Burgerschap in de doe-democratie, Den Haag 2010.
- WRR, De toekomst van de nationale rechtsstaat, Den Haag, 2002.
- WRR, Vertrouwen in de buurt, Den Haag, 2005.

Bijlage 2 Deelnemers besloten werkconferentie 18 maart 2010

Henri Beunders, hoogleraar geschiedenis van maatschappij, media en cultuur, Erasmus Universiteit Rotterdam

Stella Blom, onderzoeker / adviseur DSP-groep, verslag

Alwien Bogaart, senior adviseur DSP-groep, projectleider onderzoek afzijdige en afkerige burgers

Han Bruinink, adviseur en onderzoeker DSP-groep / interim wijkmanager

Bram van Dijk, senior adviseur en partner DSP-groep, voorzitter

Ankie Feldbrugge, beleidsambtenaar gemeente Ridderkerk

Marieke Knobbe, Senior adviseur Berenschot / gemeente Dordrecht

Roelof Martens, senior projectleider Instituut voor Publiek en Politiek

Mandy Ridderhof de Wilde, promovenda burgerschapscompetenties Universiteit van Amsterdam

Joep Severens, beleidsmedewerker Ministerie van BZK

Margit van Wessel, Universitair docent communicatiewetenschap, Universiteit Wageningen

Jornt van Zuylen, beleidsmedewerker Ministerie van BZK

Bijlage 3 Respondenten veldonderzoek gemeenten

Gemeente Capelle aan den IJssel

Ebru Avci, beleidsmedewerker Wmo

Han-Willem Groeneveld, unithoofd communicatie

Frank Koen, burgemeester

Jet Maliankay, griffier jeugdraad / beleidsmedewerker jeugd

Piet van Noorden, wijkcoördinator Schollevaar

Mariska van der Zwet, adviseur van de afdeling communicatie

Gemeente Leiden

Irene Baard, teamleider stadsruimte

Wieke Bertina, beleidsmedewerker sociaal & economisch beleid, jongeren

Anja Dijkhof, beleidsadviseur ruimtelijke ordening

Stef Gresnigt, teamleider stadszaken

Mirjam van der Loo, plaatsvervangend hoofd van de afdeling communicatie

Marjolein Pijnakker, wijkmanager

Annemiek Smulders, beleidsmedewerker welzijn

Gemeente Zutphen

Gerard van Borgonjen, beleidsmedewerker afdeling strategie en beleid

Menno Kelhout, manager team omgeving

Andreas Noordam, beleidsmedewerker Wmo

Sandra Pomp, beleidsmedewerker jeugd

Bijlage 4 Deelnemers focusgroepen

Gemeente Capelle aan den IJssel

Henk Beugeling

Chris Breedveld

Paul van Gink

Savitrie Marke

Rob van der Veerdonk

Gemeente Zutphen

Joke van den Berg

Fransje van den Breggen

Mascha Duvigneau

Rinie Teunissen

Eric Torrenga