



Toekomstverkenning Sociale Cohesie en Participatie gemeente Haarlemmermeer

‘Neem het Onzekere voor het Zekere’

Toekomsten van de lokale democratie

Prof.dr. Roeland in 't Veld
Roeland Stolk MA MSc

15 juni 2013

‘Neem het Onzekere voor het Zekere’

Toekomsten van de lokale democratie

Inhoud	Pagina
Voorwoord Roel in’t Veld	1
Voorwoord Roeland Stolk	5
1. Inleiding en leeswijzer	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Over het verkennen van de toekomst	7
1.3 Leeswijzer	8
2. De grote discussie	10
2.1 De ontwikkeling van de (lokale) democratie	11
2.2 Participatieve democratie	12
2.3 Het belang van de samenleving	15
2.4 Het ontsluiten van de toekomst	16
3. De vitale samenleving	18
3.1 Samenleving	18
3.2 Overheid	19
3.3 Beelden van participatie	21
3.4 Vragen bij een onzekere toekomst	24
4. De afgeremde samenleving	27
4.1 Samenleving	27
4.2 Overheid	29
4.3 Beelden van participatie	30
4.4 Vragen bij een onzekere toekomst	32
5. De futloze samenleving	34
5.1 Samenleving	34
5.2 Overheid	35
5.3 Beelden van participatie	37

5.4 Vragen bij een onzekere toekomst	39
6. De gereguleerde samenleving	41
6.1 Samenleving	41
6.2 Overheid	42
6.3 Beelden van participatie	43
6.4 Vragen bij een onzekere toekomst	44
7. De confrontatie van waarden en veronderstellingen	46
7.1 De confrontatie van waarden	46
7.2 De confrontatie van veronderstellingen	48
7.3 Het gesprek over democratische dilemma's	49
8. Naar de toekomst toe	52
8.1 De urgentie van het vraagstuk over de democratie	52
8.2 Participatieve democratie	54
8.3 Democratische ervaringen	55
8.4 Kansen voor de toekomst	56
8.5 Vragen voor de toekomst	58
8.6 Richting de toekomst	59
Bijlage I: Essay Koos Langeveld	65
Bilage II: Essay Willy Bosveld en Roel in't Veld	80
Bijlage III: Uitkomsten rondetafelgesprek Hans Spijker en Cor Mouwen	103
Bijlage IV: Presentatie Henk Jansen	109
Bijlage V: Onderzoek Henny Boschman en Jo- Else Seinstra	110
Bijlage VI: Essay Tessa Kraemer	117
Bijlage VII: Samenstelling bouwteam Sociale Cohesie en Participatie	134



Voorwoord Roel in't Veld

Haarlemmermeer werkt aan zijn toekomst. Door beleid, door innovaties, maar ook door systematisch na te denken over toekomst. In de vorm van verkenningen en scenario's. De scenario's omtrent duurzame ontwikkeling verschijnen tegen het einde van 2013. De verkenningen is juni aan de gemeente gepresenteerd. Het zijn gereedschappen, voor wie met de toekomst bezig wil zijn. Haarlemmermeer kiest toekomst, niet alleen het bestuur maar ook alle afzonderlijke ondernemingen, organisaties en burgers. In vrijheid, maar niet zonder beperkingen.

Over vrijheid

Vrijheid betekent iets als je kan handelen vanuit een vrije keuze. Vrijheid schept geen zekerheid en behoeft ook geen zekerheid. De onzekerheid over de toekomst van onze omgeving is niet te overwinnen of uit te bannen.

Als de toekomst vast zou liggen, hadden we als mens geen vrijheid om te kiezen. Als ik in vrijheid kan handelen, is er sprake van veel onzekerheid over effecten van mijn handelen. De dwaas ontkent of veronachtzaamt onzekerheid, de verstandige mens houdt er rekening mee. Zou de toekomst zeker zijn, dan bestaat geen vrijheid.

De vrijheid is niet onbeperkt. De toekomst is deels ingevuld door eerder handelen en wat al tot stand is gekomen. Dit bepaalt mede de toekomst. Zo staan er gebouwen en investeringen moeten nog worden afgeschreven, wijziging van regelingen kost tijd, enzovoorts. Naarmate we verder in de toekomst kijken is er minder vastgelegd. De openheid is groter.

In het algemeen neemt dan ook de onzekerheid toe, maar dit geldt niet altijd. Voor een persoon die nu leeft, is het onzeker of deze over tien jaar nog leeft. Maar het is vrijwel zeker dat deze persoon over 150 jaar niet meer leeft.

Over verkennen

Verkennen is een continu proces, en is nooit afgerond. Je kunt er tijdelijk mee ophouden, maar voorafgaand aan iedere belangrijke beslissing stelt een verstandige besluitvormer de verkenning bij. Een verkenning is dus altijd een tijdelijk product. Maar mogelijk wel invloedrijk.

Door tijdig te verkennen win je tijd. Je bent beter voorbereid als je snel moet beslissen. Door te verkennen stel je je antennes anders en beter af.

Een verkenning is ook nooit volledig. Een kwaliteitskenmerk van een verkenning is of de voornaamste problematiek in een domein is geraakt.

Je hoeft het ook niet eens te zijn met een verkenning om haar goed te benutten voor eigen doeleinden. De inzichten kunnen bijdragen aan een beter begrip van de (mogelijke) toekomst.



Inhoud en functie van verkenningen en scenario's

Toekomststudies hebben tot doel om toekomsten te openen en te verkennen en daardoor besluitvormers in staat te stellen om nu betere beslissingen te nemen. Verkennen is het onderzoeken van toekomstige mogelijkheden voor een bepaald domein of een bepaalde sector. Veelal denken we over toekomsten als extrapolaties van recente geschiedenis. Verkenningen voegen daar analyse en fantasie aan toe.

Verkenningen kunnen tal van vormen aannemen: van de helikopter ontwerpen van Leonardo da Vinci tot de roman 1984 of beschouwingen over de toekomstige ontwikkeling van informatietechnologie.

Slaagt de poging om toekomsten te openen, naast de eerder bedachte vruchten van extrapolatie, of uitvoering van eerdere voornemens of plannen, dan arriveert de besluitvormer in een rijkere leeromgeving na het bestuderen van de verkenning.

De bedoeling van verkenningen is vergroting van de sensitiviteit omtrent kansen, bedreigingen, risico's, neveneffecten van sommige toekomsten.

Scenario's zijn nauwkeurige ontwerpen van alternatieve toekomsten. Zij zijn niet waar of onwaar maar gesitueerd in een door de opstellers bepaalde ruimte. Er wordt niet gekozen voor één van de toekomsten, maar zij dienen (allen) te worden gewogen. De ruimte voor de toekomsten wordt bepaald door enerzijds waarden te benoemen (waardepropositie) en anderzijds kritische onzekerheden te bepalen. Dit zijn onzekerheden met een grote invloed op de toekomst die we overwegend niet kunnen beïnvloeden. En dan wel onzekerheden aangaande factoren die wij niet overwegend kunnen beïnvloeden. We noemen die omgeving.

De besluitvormer zal zich afvragen hoe vanuit een bepaalde waarde propositie zo te handelen dat in geen van de scenario's rampen ontstaan. In ons proces zijn de eindresultaten van de verkenningen mede bouwstenen voor de scenario's.

Verkennen gaat over mogelijkheden om op langere termijn te handelen, over kwaliteit en kwantiteit, over arrangementen, structuren en processen, en vooral over mensen. Een verkenning heeft geen vaste vorm, kan evengoed een film als een boek zijn. Het doel is aanzetten tot denken en beschouwen.

Scenario's zijn:

- Ontwerpen van alternatieve toekomsten
- Exploratief (verkennend/onderzoekend) en/of normatief
- Kritische criteria in de vorm van kernonzekerheden voor bepaling van de beschikbare ruimte zijn de grondslag
- Doel is rampen te vermijden



Er zijn verkenningen gestart voor drie onderwerpen, die nadrukkelijk van belang zijn voor de toekomst van Haarlemmermeer, om hierover nader inzicht te verkrijgen en kennis te verdiepen die kan bijdragen in het traject naar scenario's voor een duurzame ontwikkeling van Haarlemmermeer.

Verkenningen

De onderwerpen van de verkenningen zijn:

- Participatie en Cohesie
- Watergovernance
- Sociale sfeer

Hier volgt een korte toelichting per onderwerp.

Participatie en Cohesie

"Participatie en sociale cohesie" zijn brede termen met verschillende betekenissen. Met participatie is niet alleen bedoeld democratische participatie in verkiezingen, raden of gemeentelijke trajecten. Er zijn immers ook democratische ervaringen te verzamelen door het doen van vrijwilligerswerk, deelname aan sportclubs en in verschillende informele verbanden tussen mensen met een (semi-) collectief doel. Met 'sociale cohesie' is onder meer geduid op de frequentie waarin mensen met elkaar omgaan maar ook op de wijze waarop ze dat doen. Het begrip kan verwijzen naar acties, naar een gevoel, of naar beide. Beide termen kunnen gebruikt worden om handelingen en sociale relaties te verklaren, maar ook om ze te legitimeren of om risico's te signaleren. Daarom dient de betekenis ervan geleidelijk expliciet te zijn benoemd. Haarlemmermeer heeft een bijzondere bevolkingsopbouw met relatief veel nieuwe inwoners, veelal netwerkstedelingen, die een groot deel van hun leven doorbrengen buiten hun woonplaats.

Watergovernance

Watergovernance gaat over de wijze waarop het waterbeheer, drinkwatervoorziening en de afvalwaterbehandeling zijn georganiseerd en besluitvorming daarover plaatsvindt, als samenspel van politieke, bestuurlijke, sociaal-maatschappelijke, juridische en financiële elementen, vormgegeven in interactie van hiervoor verantwoordelijke organisaties. In de hedendaagse samenleving houdt een veelheid van organisaties zich bezig met watervraagstukken, elk vanuit hun eigen competenties en disciplines. Tezamen zorgen zij ervoor dat Nederland de beschikking heeft over voldoende schoon water, leeft zonder natte voeten te krijgen of geen te groot risico loopt op een overstroming. De wijze waarop deze samenwerking is georganiseerd tussen de daarvoor verantwoordelijke instanties en deze wordt bestendigd door middel van samenwerkingsarrangementen is te schikken onder de noemer van watergovernance. Tal van organisaties hebben een verantwoordelijkheid op dit gebied, maar geen enkele organisatie heeft het monopolie. Allerhande omgevingsfactoren zijn van invloed op de mogelijke toekomst ten aanzien van dit vraagstuk. Veel analisten wijzen op mogelijk dramatische gevolgen van klimaatverandering, op de dreiging van verzilting, op mogelijk aanzienlijke tekorten aan zoet water.

Sociale sfeer

Het sociaal domein ontwikkelt zich de afgelopen jaren stormachtig. De aard van de verzorgingsstaat is aan het veranderen. Er zijn minder middelen beschikbaar terwijl er steeds meer maatschappelijke



verlangens en eisen ontstaan. De voorgenomen decentralisaties van belangrijke rijkstaken naar gemeenten roepen bij iedereen vragen op. Hierdoor is doordenken over de lange termijn noodzakelijk, onder meer met het oog op integratie van zorg en toeleiding naar de arbeidsmarkt. De rol van lokale overheden verandert en mede daardoor ontstaan nieuwe functies voor (bestaande) maatschappelijke actoren. Een vergroot inzicht in de verschillende relaties en verbanden tussen preventie en interventie, centrale en decentrale ontwikkelingen, bedoelde en onbedoelde effecten van beleid, is broodnodig. Op de achtergrond spelen vragen over toekomstige verhoudingen tussen overheden en samenleving. De grenzen van het huidige sociaal domein blijken tamelijk arbitrair getrokken. Daarom spreken wij ter wille van ruimte liever van de sociale sfeer.

Methode

Er zijn teams gevormd van interne en externe stakeholders die de voorbereiding van een verkenning ter hand hebben genomen.

De eerste fase bestond uit dromen. Deze zijn besproken en gebundeld. Vervolgens heeft een aantal inhoudelijke besprekingen plaats gevonden. Door teamleden zijn deelproducten vervaardigd, in de vorm van essays, experimenten en bijeenkomsten.

De verkenningen variëren sterk in opzet en aard. Ik heb deze variëteit als rijkdom en als logisch voortvloeiend uit verschillen in de materie ervaren.

Wat kun je ermee?

De bestuurder of ambtenaar die de verkenning leest zal daarmee ideeën voorgeschoteld krijgen over wat een wenselijke of onwenselijke toekomst zou kunnen inhouden. Daarmee is het mogelijk de eigen toekomstagenda rijker en scherper te formuleren.

Het is ook mogelijk de verkenning te benutten voor *backward mapping*: je af te vragen wat je nu zou moeten doen, bijvoorbeeld om een wenselijke toekomst dichterbij te brengen.



Voorwoord Roeland Stolk

1 juli 2013

Raadshuisplein 1

Haarlemmermeer

Geachte heer, mevrouw,

Voor u ligt de toekomstverkenning van het bouwteam Sociale Cohesie en Participatie. Deze verkenning is tot stand gekomen door de inzet van een team bestaande uit een ongebruikelijke samenstelling van burgers, wijkraadvoorzitters, ambtenaren en politici. Aangevuld met incidentele bijdragen van experts, ervaringsdeskundigen, belangstellenden en scholieren.

Onze verkenning gaat over de toekomst van de democratie. Deels hebben wij voor deze focus gekozen omdat de wijze waarop tot besluiten over de collectieve ruimte wordt gekomen hetgeen is wat de termen *sociale cohesie* en *participatie* verbindt. Meer nog hebben we hiervoor gekozen omdat het vraagstuk over hoe de lokale democratie vorm tegenwoordig bijzonder actueel is. De laatste jaren gaat het debat vooral over de wenselijkheid van een 'nieuwe verhouding' tussen overheid en samenleving. Wij menen dat we met het verkennen van de toekomst hieraan een nuttige bijdrage kan leveren.

Het voorliggende document is door mij geschreven, maar wel nadrukkelijk op basis van de input uit vele bijeenkomsten binnen en buiten het gemeentehuis, op basis van de opgeleverde opdrachten van de teamleden en op basis van geschreven en uitgesproken bijdragen van experts.

De verkenning bestaat naast deze hoofdttekst uit de volgende bijdragen, die in de bijlagen zijn opgenomen:

- Een essay van *Koos Langeveld* over de verbinding tussen de samenstelling van de bevolking en participatie. Het geeft inzicht in de betekenis van een gevarieerde bevolking voor de democratie.
- Een essay van *Willy Bosveld* en *Roel in't Veld* over participatieve democratie. Het geeft inzicht en verdieping aan het belang van democratische ervaringen voor participatie
- Een onderzoek van *Jo-Else Seinstra* en *Henny Boschman*, over succes- en faalfactoren bij participatietrajecten in Haarlemmermeer. Het geeft inzicht in de concrete ervaringen van de gebiedsmanagers.
- Het verslag van een rondetafelgesprek over participatie, georganiseerd door *Hans Spijker* en *Cor Mouwen*. Het geeft inzicht in de remmende structuren die bij participatie in Haarlemmermeer worden ervaren.



- Een inzicht in de structuur van de wijkraden door *Henk Janssen*. Het geeft inzicht op de vormgeving van de wijkraden in Haarlemmermeer.
- Een essay van *Tessa Kraemer*, over trends met betrekking tot sociale cohesie in Haarlemmermeer. Het geeft inzicht in nieuwe vormen van sociale cohesie in Haarlemmermeer.

Wat mij betreft de moeite van het lezen meer dan waard. Het zijn de bouwstenen waarop deze verkenning voor een belangrijk deel rust.

De opsomming van deze bijdragen doet geen recht aan de andere personen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van deze verkenning. In bijlage VII staat een volledige lijst opgenomen van de personen (van binnen en de buiten de gemeente) die hebben deelgenomen aan onderdelen van deze toekomstverkenning.

De verschillende documenten lezende zal het u opvallen dat u verschillen tegenkomt. Verschillen in uitgangspunten en verschillen in opvattingen. Het is eigen aan de eeuwenoude discussie over democratie en wij hebben al snel besloten om tegengestelde meningen een plek te geven in deze verkenning. Geen zoutloze compromissen, maar een omarming van de variëteit aan beelden en van verschillende normatieve gezichtspunten. Het is daarbij zowel interessant als relevant om op te merken dat wij gedurende het jaar hebben binnen ons team hebben gemerkt dat stelselmatig spreken over de invulling van de lokale democratie effect heeft. Waar soms eerst sprake was van wrevel en onbegrip, kwamen de uiteenlopende posities gedurende het jaar steeds dichterbij elkaar. We hebben met elkaar een heel traject doorlopen. Van dromen, tot denken, tot luisteren naar gastsprekers, tot uiteindelijk zelf schrijven. Het was een mooi proces.

Het doel van dit document is niet om u voor eens en voor altijd van een visie op de democratie te voorzien. Het doel van dit document is wel om te inspireren, om bij te dragen aan gedachtevorming, om discussie te ontlokken en om aanknopingspunten aan te reiken. Zo willen wij bijdragen aan het relevante en actuele vraagstuk van hoe de verhouding tussen de lokale samenleving en overheid vorm te geven. Ik daag u dan ook graag uit om met een open blik de (betekenis van de) door ons geschetste toekomst en bespiegelingen te omarmen, ter discussie te stellen of om ze hardgrondig af te wijzen. Om het onzekere voor het zekere te nemen.

Ik spreek u daar graag binnenkort over en wens u voor nu vooral veel leesplezier.

Roeland Stolk



1. Inleiding en leeswijzer

1.1 Aanleiding

Voor de Nederlandse gemeenten is het debat over de verhouding tussen de lokale overheid en de samenleving bijzonder actueel. Het vraagstuk concentreert zich tegenwoordig op de wenselijkheid van een 'nieuwe verhouding' tussen de overheid en de burgers. Het debat wordt gevoerd in grote termen. Zo wordt in adviezen en opvattingen over hoe de gemeente zou moeten opereren geregeld gerefereerd aan de *'kracht van de samenleving'*. Er wordt gesproken in termen van *'burgerkracht'* en *'overheidsparticipatie'*. In termen als het *'oppakken van de regierol'* en het *'loslaten'*.

Het debat gaat de laatste jaren vooral over de wenselijkheid van minder overheid. Van meer participatie van burgers. Het gaat, kortom, over de staat van de democratie. Meer gespecificeerd gaat het om de vraag of een meer participatieve democratie wenselijk is. Hier wordt veel over gezegd, maar weinig concreet over gesproken. Zowel door voor- als door de tegenstanders van meer participatie. Het huidige debat helpt de gemeente niet veel verder. Er is nog weinig bekend over hoe hiermee omgegaan moet worden en over wat de effecten van meer participatie kunnen zijn.

Met de voorliggende verkenning hebben wij langs de dominante paradigma's en termen heen willen kijken die het urgente debat over de lokale democratie op dit moment bepalen, platslaan en verlammen. Wij hebben willen ingaan op de vraag *hoe* te opereren in een complexe en onzekere context. Op wat de relevante overwegingen, mechanismen en onbedoelde effecten bij een meer participatieve democratie kunnen zijn. En op waar de kansen liggen.

Dat is geen eenvoudige opgave, want het vraagstuk over de wenselijkheid van een participatieve democratie is gelaagd en omgeven door onzekerheid, emotie en ideologie. Hoe kan hier door gemeenten verstandig mee worden omgesprongen? Wellicht is dat momenteel wel de relevante vraag. Ook daar gaat deze toekomstverkenning over.

1.2 Over het verkennen van de toekomst

Wij menen dat toekomstonderzoek bij uitstek een geschikte middel is om de complexiteit en de gelaagdheid van het vraagstuk van een participatieve democratie te ontsluiten. En om er meer handelingsperspectief aan te geven.

Met toekomstonderzoek worden mogelijke toekomst in kaart gebracht. Omdat wij uitgaan van onzekerheid als de enige zekerheid die de toekomst ons biedt (wie kan de toekomst voorspellen?), is de toekomst per definitie meervoudig. Dat wil zeggen dat er meerdere toestanden mogelijk zijn. De toekomst ligt open. Uiteraard zijn ontwikkelingen in het heden wel van invloed op de toekomst. Dat de toekomst *open* is, wil dus niet zeggen dat zij ook *leeg* is. Deze notie is terug te zien in veel toekomstonderzoek. Vaak denken we over toestanden als extrapolaties van de recente geschiedenis.



Een verkenning gaat verder dan dat. Met een verkenning wordt hier fantasie en analyse aan toegevoegd. Verkennen is het onderzoeken van toekomstige mogelijkheden. Het expliciet maken van toekomstbeelden en de betekenis daarvan. Wij noemen dit het 'openen van toekomst'.

Met een verkenning kunnen kansen, risico's en effecten worden geïdentificeerd. De betekenis van onzekerheid wordt ermee expliciet gemaakt. Met de getoonde variatie in toekomst kan een besluitvormer in staat worden gesteld om betere besluiten in het heden te nemen. Om zijn of haar toekomstagenda scherper te formuleren. Daarvoor is het overigens zeker niet noodzakelijk om het met alles in een toekomstverkenning eens te zijn. Een toekomstverkenning is nooit af. Het staat een ieder uiteraard vrij om eigen waarschijnlijkheid aan de mogelijke toekomst toe te kennen, om andere toekomst te identificeren of om er eigen normatieve standpunten aan te verbinden. Wanneer dit gebeurt kan een toekomstonderzoeker tevreden zijn. Er wordt in het handelen dan immers aan uitwerkingen in de toekomst gedacht. Wanneer daar sprake van is kan men wat ons betreft stellen dat er sprake is van *strategisch vermogen*.

Door een aantal mogelijke toekomst van de lokale democratie te beschrijven willen wij (de betekenis van) de fundamentele onzekerheid die het debat over een meer participatieve democratie omringt inzichtelijk maken. Door dit te doen wordt het gemakkelijker om te komen tot een handelingsperspectief voor de gemeente. Niet gemakkelijk, want in deze verkenning zal blijken dat het vraagstuk van vele variabelen afhankelijk is, omringt wordt door vele veronderstellingen en wordt belemmerd door forse lastig overbrugbare opvattingen.

1.3 Leeswijzer

Dit boek is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 geven wij als opmaat voor het verkennen van de toekomst een beeld van de moeizame discussie over participatie en beschrijven we kort de hoofdlijnen van de historische ontwikkeling van de lokale democratie. In dit tweede hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op wat een participatieve democratie precies betekent en worden de lijnen uiteengezet langs welke we in de vier volgende hoofdstukken verschillende toekomstbeelden zullen openen.

In hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 wordt steeds een aannemelijk toekomstbeeld van de lokale democratie beschreven. We beschrijven in dit boek de volgende vier toekomstbeelden:

- Hoofdstuk 3. *De vitale samenleving*
- Hoofdstuk 4. *De afgeremde samenleving*
- Hoofdstuk 5. *De futloze samenleving*
- Hoofdstuk 6. *De gereguleerde samenleving*

In deze vier hoofdstukken zullen wij deze vier toekomst ontsluiten door steeds te variëren voor wat betreft de karakteristieken van de samenleving en van het overheidshandelen. We beschrijven per toekomst steeds deze karakteristieken en bijbehorende beelden van participatie. Omdat het beeld wat geschetst wordt niet de enige mogelijke toekomst is bij de gebruikte variabelen stellen wij aan het einde van ieder hoofdstuk een aantal vragen aan de orde die de toekomst anders zouden



kunnen maken. Met het ontsluiten van de vier toekomsten willen wij de variëteit van mogelijkheden laten zien en vragen oproepen over de wijze in welke mate en vorm een participatieve democratie daarbij zou kunnen passen. Ook willen wij vragen oproepen over relevante dilemma's en afwegingen die daarbij ontstaan.

Nadat wij de meervoudigheid van de toekomst in de eerste vijf hoofdstukken expliciet hebben gemaakt richten we ons in hoofdstuk 7 en hoofdstuk 8 op de betekenis van de toekomstbeelden.

In hoofdstuk 7 bespreken we de betekenis van de confrontatie van waarden en veronderstellingen in het huidige debat over het functioneren van het openbaar bestuur. We gaan in op de *democratische dilemma's* die ontstaan.

In hoofdstuk 8 bespreken we (een deel van) de betekenis van de toekomstbeelden voor het huidige vraagstuk over de vormgeving van de lokale democratie. We gaan in op de urgentie van het vraagstuk en op het belang van *democratische ervaringen*. We bespreken de betekenis van variëteit en onzekerheid en gaan in op de relevante afwegingen die daarbij een rol spelen. We beschrijven in het hoofdstuk zowel kansen als mogelijke stappen die in de richting van de toekomst kunnen worden gezet.



2. De grote discussie

Dromen van de toekomst

'Het is vandaag 3 september van het jaar 2040 en de gemeente Haarlemmermeer bestaat inmiddels uit 35 kernen. De lokale overheid en de samenleving zijn de laatste jaren steeds verder uit elkaar gegroeid en elkaar minder goed gaan begrijpen. De gemeente is de afgelopen 50 jaar steeds dominanter geworden in de collectieve ruimte, maar is ook steeds minder in staat gebleken om waar te kunnen maken wat hij heeft beloofd. Een van de redenen daarvoor is het teruggelopen budget. Een andere reden is het feit dat de gemeente steeds minder beeld heeft bij wat de zeer uiteenlopende preferenties van de bevolking zijn.

Veel burgers zijn diep ontevreden over het functioneren van de gemeente. Velen willen überhaupt niet meer dat de gemeente zo aanwezig is in de publieke ruimte. De overheid zit vooral in de weg met al zijn regels: je kan het beter zelf doen. Daarbij zijn veel bewoners van mening dat de gemeente te weinig blijkt geeft van de verschillen tussen de kernen, die de afgelopen jaren steeds groter zijn geworden.

De ontwikkelingen van onvermogen en ontevredenheid hebben elkaar de laatste jaren steeds verder versterkt: de overheid kan niet meer en de samenleving wil niet meer. Door de kernen met een sterke verbondenheid tussen de inwoners wordt dan ook gesproken over mogelijk zelfbestuur. In de kernen met weinig onderlinge verbinding willen de burgers vooral alles anders: een andere politiek, een ander college en andere ambtenaren. Er is weinig vertrouwen.

Het mag geen wonder heten dat de populistische partijen hoogtij vieren. Nieuw-Rechts is in Haarlemmermeer opgerukt met hun oproep om Haarlemmermeer terug te geven aan de burger en met stevig leiderschap te hervormen. De partij pleit voor een nieuwe democratie en voor meer aandacht voor de eigen burger. In de peilingen staat de partij 'Bevrijdt Haarlemmermeer' op 53% van de stemmen. Een meerderheid. Wat dat voor de gemeente gaat betekenen is nog onduidelijk maar het zorgt voor veel consternatie. De landelijke media is er vol opgesprongen. Vorige week heeft de Telegraaf geopend met de kop: 'een eenpartij gemeente'. Bevrijdt Haarlemmermeer zelf heeft aangegeven een coalitie te gaan vormen met een zusterpartij (Dorpsbelang) die op 5% van de stemmen staat. Omdat deze partij onder leiding staat van de neef van de partijleider van Bevrijdt Haarlemmermeer wordt dit vooral als een schijnconstructie gezien.

Dit is een van de vele aannemelijke toekomstën van de lokale democratie in Haarlemmermeer. Aannemelijk, omdat dit beeld geen utopie schetst. Wanneer bepaalde ontwikkelingen ontstaan of zich zullen doorzetten zou dit de toekomst kunnen zijn. En ondanks dat niet alle elementen ervan even waarschijnlijk zijn, zit er tenminste een te verwachten element in: er wordt op 3 september van het jaar 2040 nog steeds gediscussieerd over de vraag hoe de lokale democratie moet worden vormgegeven.

Het vraagstuk over democratie is al vele eeuwen oud en lijkt nooit te verdwijnen. De discussie houdt de gemoederen als sinds de Grieken bezig. In Nederland spitst de discussie zich de afgelopen jaren



zowel uit *noodzaak* (bezuinigingen en de legitimiteit van het openbaar bestuur), *ideologie* (de kracht van de samenleving) als *empirie* (een reeks van aansprekende voorbeelden) toe op de wenselijkheid van **minder overheid** en van **meer participatie** van burgers. Zou het niet beter zijn om meer aan de samenleving zelf over te laten of om de overheid meer *samen* met burgers tot besluiten over de collectieve ruimte te laten komen?¹

Het blijkt in de praktijk geen eenvoudige discussie te zijn. Sterker nog, de discussie heeft zowel binnen als buiten het gemeentehuis de neiging om vast te lopen in twee posities, die op gespannen voet met elkaar staan:

1. De overheid zit de burgers vooral in de weg en moet zich terugtrekken om zo de ruimte te geven aan de 'kracht van de samenleving'.
2. De ruimte geven aan de 'kracht van de samenleving' klinkt goed maar is in de praktijk vaak niet haalbaar of wenselijk.

Het zijn twee op het eerste gezicht moeilijk te overbruggen posities, die zijn omringd door vele veronderstellingen en emoties. De twee posities zijn echter ook te eenvoudig: ze doen geen recht aan de vele variabelen en dilemma's die deze discussie omringen. Het mooie, complexe en steeds terugkerende vraagstuk over hoe de lokale democratie zou moeten worden vormgegeven wordt zo platgeslagen tot een simpel *ja* of *nee*. Het biedt een wankel basis om op voort te kunnen bouwen.

Een blik in de toekomst kan nuttig zijn om de relevante variabelen, dilemma's en kansen voor de vormgeving van de lokale democratie te identificeren. Dat is precies wat dit document beoogt te doen. Maar voordat we de toekomst in duiken kijken we kort terug op hoe de lokale democratie zich heeft ontwikkeld en waar we het precies over hebben als het over *participatie* gaat.

2.1 De ontwikkeling van de (lokale) democratie

Er zijn in Haarlemmermeer weinig mensen te vinden die de democratie als de grondslag voor het openbaar bestuur afwijzen. Op zichzelf is dat al het opmerken waard. De basis van de huidige democratie is immers al gelegd in het midden van de negentiende eeuw. Nederland kreeg met de grondwet van Thorbecke een representatieve democratie, waarin gekozen vertegenwoordigers² het recht hadden de lijnen voor het functioneren van de overheid uit te zetten. De argumenten ten gunste van representatie waren, naast het inperken van de macht van de Koning, deels *praktisch* en deels *paternalistisch* van aard: het was praktisch niet haalbaar en bovendien veel te duur om de gehele gemeenschap steeds bij besluitvorming over de collectieve ruimte te betrekken en de representant werd voor het maken van besluiten competent geacht dan de gerepresenteerde.

¹ Wij definiëren collectieve ruimte als de ruimte die niet privé of privaat is. Het is de ruimte waar confrontatie plaatsvindt met de "ander" of het "andere".

² Algemeen kiesrecht volgde overigens pas in 1917. Thorbecke zelf was van mening dat slechts een bepaald deel van de bevolking in staat was om in publieke belang te denken (afhankelijk van het inkomen)



Het feit dat in Nederland het functioneren van het openbaar bestuur nog steeds is gestoeld is op een representatieve democratie wil niet zeggen dat alles bleef zoals het was. Zo is de wijze waarop de overheid zich heeft opgesteld in de collectieve ruimte sterk veranderd.

In de jaren na de start van de democratische rechtstaat was *terughoudendheid* het credo. De overheid werd geacht zich zo min mogelijk te mengen in de collectieve ruimte. Vraagstukken in de samenleving op terreinen als het onderwijs of de armenzorg werden door de kerken, sociale verbanden, ad-hoc coalities van burgers of niet opgepakt. Veel van wat de laatste decennia wordt gezien als het terrein van de overheid was in het verleden het terrein van de lokale samenleving zelf.

De rol van de overheid werd met de jaren steeds groter. Zeker sinds opmars van de verzorgingsstaat is de overheid steeds verder het collectieve domein ingetreden. De overheid kreeg steeds meer taken, die ook steeds centraler werden georganiseerd. Tegelijkertijd individualiseerde de samenleving. Waar ten tijde van de verzuiling mensen sterk verbonden waren met een (zowel aan *territorium* als *ideologie* gekoppelde) gemeenschap en bijbehorende politieke partij, kiezen burgers tegenwoordig vooral hun eigen pad. Veel individuen hebben specifieke sets van waarden die vaak niet meer samenvallen met één bepaalde ideologie. Door de toegenomen mobiliteit en het bestaan van virtuele gemeenschappen, vallen gemeenschappen niet langer samen met een bepaald territorium. Ideologie en territorium zijn dus steeds minder een bindmiddel voor de samenleving.

De vaste verbinding met een territoriale gemeenschap en partij verdween dus. Dat viel naast de afnemende betrokkenheid bij de collectieve ruimte ook af te lezen aan de betrokkenheid bij verkiezingen. Waar verkiezingen in het verleden nog als een 'rituele volkstelling' konden worden beschouwd, is er tegenwoordig veel minder sprake van een vaste binding. De kiezer zweeft.

De laatste jaren lijken veel burgers steeds minder tevreden te worden over het functioneren van de overheid.³ Velen zijn van mening dat de overheid niet in staat is goed aan te (kunnen) sluiten bij de wensen van de bevolking. Daarbij komt dat Nederland de laatste jaren in een economisch ongunstig tij zit dat tot gevolg heeft dat de overheid niet meer de middelen heeft om de verworven taken goed uit te kunnen blijven voeren. Geen wonder dat de huidige discussie over de democratie vooral gaat over de vraag hoe de overheid *minder* en de samenleving *meer* in het collectieve domein zou kunnen doen. Deze constatering over de ontwikkeling van de democratie leiden tot relevante vragen. Onder andere door ontwikkelingen in de ict en het opleidingsniveau van de Nederlander bestaan er tegenwoordig realistische mogelijkheden voor een directere invloed van burgers op de besluitvorming over het collectieve domein. Zou een meer directe invloed van de samenleving op de besluitvorming in deze tijd niet meer voor de hand liggen?

2.2 Participatieve democratie

Er zijn meerdere manieren denkbaar waarop de invloed van de samenleving op de besluitvorming over de collectieve ruimte kan worden vergroot. Een vergaande vorm is dat de overheid het aan de

³ Al is het vertrouwen in de wenselijkheid van het *democratische systeem* zelf onverminderd hoog gebleven



bevolking zelf overlaat. In een aantal recente adviezen van verschillende adviesraden is de gedachte populair dat de overheid zoveel mogelijk zou moeten terugtreden en veel van haar activiteiten zou moeten overlaten aan de samenleving zelf.⁴ Vaak wordt dit met 'loslaten' aangeduid. Burgers zelf, bedrijven, maatschappelijke onderneming, dorps- en wijkraden of actiegroepen kunnen immers ook zonder inmenging van de overheid een probleem in de collectieve ruimte aanpakken. Op vele plekken in het land zijn daar aansprekende voorbeelden van.⁵ Door veel adviezen wordt hier dan ook op gewezen. Zonder te ontkennen dat er op vele plekken in de samenleving mooie initiatieven zijn ontstaan is het relevant te bedenken dat er nog weinig bekend is of deze voorbeelden *uitzondering* of *regel* zijn, in welke mate de veronderstelling reëel is dat samenlevingen op stelselmatige basis bereid zullen zijn collectieve taken uit te voeren en welke effecten 'loslaten' zal hebben. Hier is nog geen systematisch, empirisch onderzoek naar gedaan. Tot op heden blijft de discussie vooral steken bij de oproep tot een paradigmaverschuiving.

Een andere manier voor meer directe invloed van burgers op besluiten over de collectieve ruimte is dat de overheid met burgers *samenwerkt* aan de besluitvorming. De rol van de overheid kan dan gaan van het geven van de mogelijkheid tot inspraak, tot het stellen van de kaders waarbinnen (groepen van) burgers zelf beslissingen kunnen nemen, tot, het faciliteren van burgerinitiatieven. Wanneer de publieke besluitvorming niet uitsluitend in handen is van gekozen organen maar burgers daarin op enige wijze en in enige mate bij zijn betrokken (meer dan door de gang naar het stemlokaal alleen) spreken wij over een participatieve democratie. Participatieve democratie is daarmee dus een gradueel begrip: naast de wijze 'waarop' is de mate 'waarin' van belang.

De afgelopen jaren is in verschillende gemeenten in Nederland (beperkt) geëxperimenteerd met het invlechten van participatie in de representatieve democratie. Wanneer de lokale overheid het wenselijk acht om samen met burgers tot besluiten over de publieke ruimte te komen, ligt daar vaak een van de volgende motivaties aan ten grondslag:

1. **Erkenning.** Een bepaalde groep burgers heeft een meer dan evenredig belang in een bepaalde kwestie en heeft daarom recht op meer invloed op de besluitvorming.
2. **Draagvlak.** Door burgers te betrekken kan het draagvlak van bepaalde beslissingen worden verhoogd.
3. **Kwaliteit.** Door burgers te betrekken ontstaan er betere beslissingen.
4. **Productie.** Door burgers te betrekken kan de overheid minder doen en dus efficiënter werken
5. **Honorering.** Maatschappelijke initiatieven verdienen het om te worden beloond en ideeën verdienen het om serieus genomen te worden, ook vanuit het idee dat het vormgeven aan de publieke ruimte het welzijn van mensen verhoogt

⁴ Zie bijvoorbeeld de recente publicaties van de Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob), de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) en Platform 31.

⁵ Zie daarvoor bijvoorbeeld het programma *In Actie met burgers*.



6. **Rust.** Door burgers te betrekken kan de rust worden bewaard, een machtspositie worden gemaskeerd of uitstel worden bewerkstelligd.

Er worden in Nederland vooral participatietrajecten opgezet waarbinnen de burger mag *meepraten*. Dan is participatie dus slechts gericht op het *verzamelen van informatie* en niet op het *toekennen van invloed*. In Haarlemmermeer zijn de afgelopen jaren de meeste participatietrajecten gericht geweest op het vergaren van input voor het beleid. Er zijn echter ook vormen van participatie denkbaar waarin de overheid enkel de kaders stelt en de uiteindelijke beslissing aan de participanten zelf is. Het palet aan manieren waarop de burger een meer directe invloed kan hebben op de publieke besluitvorming is schier eindeloos. Om een beeld te geven van de vele mogelijkheden zijn wij tot onderstaande tabel gekomen, waarin alle vakken uit de verschillende kolommen met elkaar gecombineerd kunnen worden:

Motivatie	Soort onderwerp	Invloed participanten	Complexiteit	Initiatie
Erkenning	Voortraject	Luisteren	Mate waarin er sprake is van externe effecten	Initiatief bij gemeente
Draagvlak	Beslistraject	Meedenken	Mate waarin er sprake is van interdependenties met ander beleid	Initiatief bij burgers
Kwaliteit	Bemiddelingstraject	Meebeslissen	Mate waarin er specifieke kennis nodig is voor een besluit	Initiatief bij een bedrijf
Productie	Uitvoeringstraject	Beslissen	Mate waarin er sprake is van een gevarieerde bevolking met gevarieerde preferenties	Initiatief bij maatschappelijke onderneming
Honorering		Bepalen (zonder invloed gemeente)	Mate waarin er sprake is van belemmerende wetgeving	
Rust				

Er woedt al vele jaren een discussie over de vraag in welke mate en welke vorm een participatieve democratie haalbaar en wenselijk is. Rond dit vraagstuk spelen een aantal dilemma's en vragen waarvan de belangrijkste is of participatie een *aanvulling op* of juist een *concurrent* is van de representatieve democratie. Hoe moet de overheid bijvoorbeeld omgaan met ongewenste externe



effecten van participatie, met matige besluiten, met het wegvallen van democratische *checks and balances* of met ongelijkheid tussen burgers?

Het is in dat kader relevant om stil te staan bij de verschillende relaties die de overheid met de samenleving onderhoudt. Het verschaffen van een uitkering (een *dienst*) is immers een ander soort relatie dan het scheppen van de voorwaarden voor een gewenste maatschappelijke ontwikkeling (een *horizontale relatie*) of dan het wettelijk toetsen van acties of ontwikkelingen (een *verticale relatie*). Bij sommige onderwerpen kunnen (bepaalde vormen van) participatie beter te passen dan bij andere. In hoofdstuk 6 en 7 zal nog expliciet worden teruggekomen op de afwegingen en kansen die hierbij een rol kunnen spelen.

2.3 Het belang van de samenleving

Over de aard van de samenleving van de gemeente Haarlemmermeer is veel geschreven en nog meer gezegd. Is de gemeente een stad, een verzameling van dorpen of juist een speciale of unieke vorm van stedelijkheid? Is er sprake van zoiets als een gedeelde Haarlemmermeerse identiteit en maakt dat eigenlijk iets uit? Los van de vaak interessante antwoorden op deze vragen is het duidelijk dat Haarlemmermeer enkele opvallende karakteristieken heeft. Het is een relatief grote gemeente die bestaat uit 27 geregeld van elkaar verschillende kernen. Er zijn burgers die veel binding met de gemeenten hebben (de *traditionelen*) maar ook burgers die enkel wonen in de gemeente maar werken en leven buiten de gemeentegrenzen (de *netwerkstedelingen*). De mate waarin sprake is van sociale cohesie⁶ verschilt sterk tussen de verschillende kernen.

Alle burgers die zich binnen de gemeentegrenzen van Haarlemmermeer bewegen hebben, of ze het nu willen of niet, op zijn minst een beperkte relatie met de gemeente (variërend van het betalen van parkeergeld tot het aanvragen van een uitkering). Dit wil echter niet zeggen dat iedereen daarmee ook voldoende geïnteresseerd of toegerust is om (al dan niet samen) met de overheid tot besluiten te komen over de collectieve ruimte.

De WRR heeft wat dit betreft in 2011 een nuttig onderscheid gemaakt tussen vier verschillende burgerbetrokkenheidsstijlen:

Verantwoordelijken	Dit zijn de mensen die kunnen en willen participeren.
Volgzamen	Dit zijn de mensen die wel willen maar beperkt zijn toegerust om met de gemeente vorm te geven aan de publieke ruimte
Pragmatici	Dit zijn de mensen die wel kunnen participeren maar dat alleen willen wanneer hun directe belang geraakt wordt
Critici/Sceptici	Dit zijn de mensen niet willen en niet kunnen participeren.

⁶ De mate waarin mensen binnen een bepaalde omgeving in hun gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als lid van de maatschappij en als burger in de samenleving.



In het bouwteam sociale cohesie en participatie is de volgende schatting van de huidige verhouding tussen de burgerschapsstijlen in Haarlemmermeer aanvaard,⁷ waarbij moet worden opgemerkt dat er grote verschillen bestaan tussen de verschillende kernen en wijken die de gemeente rijk is:

Burgerschapsstijl	Landelijk percentage	Haarlemmermeers percentage
Verantwoordelijken	30-35%	35-40 %
Volgzamen	15 %	5-15 %
Pragmatici	25-30%	25-50%
Critici/Sceptici	25-35 %	15-35 %

2.4 Het ontsluiten van de toekomst

Niemand weet wat de toekomst brengt omdat de toekomst afhankelijk is van oneindig veel variabelen. De toekomst ligt niet vast maar is *open*. Dat de toekomst *open* is, betekent echter niet dat de toekomst *leeg* is. Ontwikkelingen in het heden (maar ook onverwachte gebeurtenissen in de toekomst) kunnen er immers effect op hebben. Er zijn dus meerdere toekomsten *mogelijk*. De functie van toekomstonderzoek is voor een belangrijk deel gelegen in het 'openen' van deze mogelijke toekomsten. Door toekomsten te openen, worden nieuwe perspectieven gewekt, de fantasie geprikkeld en krijgt de *confrontatie van waarden* meer diepgang.⁸

De vraag bij toekomstonderzoek is altijd welke van de vele toekomsten te openen. In de discussies binnen het bouwteam kwamen twee variabelen steeds weer aan de orde, langs welke in de volgende vier hoofdstukken vier toekomstbeelden worden ontvouwd:

- De eerste variabele gaat over de vraag of er wel voldoende *sociale cohesie* in de samenleving is om te kunnen verwachten dat burgers voorbij het eigen belang kunnen denken. Sociale cohesie definiëren wij als de mate waarin mensen binnen bepaalde omgeving in hun gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als lid van de maatschappij en als burger in de samenleving. Met 'sociale cohesie' wordt dus geduid op de frequentie waarin mensen met elkaar omgaan en op de wijze waarop ze dat doen. Het begrip kan verwijzen naar acties, naar een gevoel, of naar beide. Sociale cohesie vinden wij een belangrijke variabele omdat een sterke mate van sociale cohesie met zich meebrengt dat burgers grote kans hebben om *democratische ervaringen* op te doen. Democratische ervaringen definiëren wij als momenten waarop confrontatie van individu met een gemeenschap plaatsvindt en er voorbij het eigen belang wordt gedacht. Het gaat dus om de vraag in welke mate burgers in staat zijn om zich te verdiepen in de positie van de ander en

⁷ Zie in dat kader het essay van Koos Langeveld, dat onderdeel uitmaakt van deze verkenning (Bijlage I).

⁸ Op het belang van de confrontatie van waarden wordt in h6 nog uitgebreid teruggekomen.



bereid zijn om daar rekening mee te houden. De gedachte achter waarom dit belangrijk is, is dat mensen niet automatisch geneigd zijn om in publiek of welbegrepen eigen belang te denken. Het is voor participatie daarom belangrijk om dit te leren en te onderhouden.⁹

- De tweede variabele die steeds aan de orde is gekomen was de vraag in welke mate de gemeente daadwerkelijk bereid is om besluiten aan de samenleving over te laten. Wil de overheid het accepteren dat burgers in participatietrajecten eigen besluiten over de collectieve ruimte maken, ook als deze leiden tot variëteit/ongelijkheid binnen de gemeentegrenzen? De tweede veelbesproken variabele voor de toekomst is daarom de mate waarin het wordt toegestaan dat (groepen van) individuele burgers, wijken of gebieden door middel van participatie de publieke ruimte op een verschillende wijze vormgeven. Wij noemen dat de mate van *eigen ruime*.

Dromen van de toekomst

“Na deze groene weelde stuit ik - voordat ik de Ringvaart weer bereik – op het stukje dijk onder auspiciën van Vijfhuizen. Toen de geruchten een aantal jaren geleden begonnen te gonzen dat de Geniedijk door de gemeente zou worden afgestoten, was er in de nieuwe wijk Stellinghof een kunstenaar/ondernemer die wel wat zag in het fort. Hij wist een aantal inwoners te mobiliseren om een eigen plan in te dienen voordat de gemeente met allerlei voorbedachte plannen zou komen. In ruil voor de exploitatie van het fort als tentoonstellingsruimte en horecagelegenheid wilde hij het gras van de rest van de dijk wel maaien. De inwoners wilden daarbij het wijkbudget inzetten om een WIFI-spot op te zetten, met bereik op het hele Geniedijk terrein. Met gemak werden deze zaken pragmatisch geregeld: een paar brieven naar wethouders en een inspreker tijdens een raadsvergadering en het initiatief werd omarmt. Later is er nog gelobbyd voor een aantal bordjes: ‘Geen honden uitlaten’, ‘Rommel opruimen’ het is heel duidelijk wat je hier wel en niet mag. Tegen een boom zie ik iemand in een pak met een laptop. Verderop ligt een stelletje op een deken. Vanuit het fort zie ik twee kinderen aan komen rennen met waterijsjes in de hand. Ze ploffen neer bij hun opa en oma die in klapstoeltjes op de dijk zitten. Er wordt onderling niet veel gepraat, maar iedereen heeft het erg naar hun zin.”

Uit een toekomstdroom van een van de teamleden

⁹ Een succesvol lobbytraject zien wij dus niet als een democratische ervaring, omdat dit gaat om eigen belang. In hoofdstuk 7 gaan we nader op (de betekenis van) democratische ervaringen.



3. De vitale samenleving

Het is vandaag 3 september in het jaar 2040. Over het geheel genomen is er in de gemeente Haarlemmermeer veel sociale cohesie. De gemeente heeft vele jaren geleden besloten om zoveel mogelijk eigen ruimte toe te staan. Burgers zijn initiatiefrijk en participeren actief.

3.1 Samenleving

Rond 2015 werd Haarlemmermeer wel eens gekarakteriseerd als een onsamenvangende verzameling van onderling verschillende kernen. Vooral van de niet-traditionele wijken werd nog wel eens gezegd dat er weinig sociale cohesie was. Dat beeld is anno 2040 niet meer actueel.

De bevolking is de laatste jaren op buurt- en straatniveau steeds verder naar elkaar toe gegroeid. Een van de drijvende krachten daarachter is de grote populariteit van kleinschalige (digitale) initiatieven geweest. Een voorbeeld hiervan is de website www.zorgvoorzorg.com, waarop burgers met dezelfde postcode zorgtaken tegen elkaar kunnen uitruilen. Ook de *netwerkstedelingen* nemen in grote getalen deel aan kleine initiatieven in de wijk of straat die het leven gemakkelijker maken.

Naast deze praktische vorm van binding is er sprake van een toegenomen interesse in informele netwerken die zich concentreren rondom sportvelden of andere openbare gelegenheden. Veel activiteiten in de gemeente worden op ad-hoc basis georganiseerd en er wordt over gecommuniceerd via het internet. Zeker na de opkomst van de *googlelenzen* zijn de mensen steeds meer met elkaar verbonden. Lang niet iedereen neemt in dezelfde mate deel aan sociale activiteiten, maar het toegenomen onderlinge contact heeft tot gevolg gehad dat de inwoners meer van elkaar accepteren. Zo zijn in een aantal wijken de *buurtvaders* populair die door natuurlijk gezag en bekendheid met de inwoners de orde op een natuurlijke manier handhaven, maar ook de bevoegdheid hebben om in te grijpen wanneer een situatie uit de hand loopt. Ook particuliere zorginstellingen doen het goed. In veel wijken zijn op deze manier de gaten die zijn ontstaan nadat de verzorgingsstaat werd afgebroken redelijk opgevangen. Er zijn in de gemeente slechts een beperkt aantal freeriders, mensen die enkel gebruik maken van de inspanningen van anderen, maar zelf geen inspanningen leveren.

De toegenomen sociale binding heeft er over het geheel genomen voor gezorgd dat vele burgers geregeld democratische ervaringen opdoen. Wanneer er een besluit over de collectieve ruimte moet worden genomen zijn veel burgers bereid daar het belang van de ander in mee te wegen. Dat is niet gemakkelijk, maar omdat veel burgers hier ervaring mee hebben opgedaan bij sportverenigingen, zorginstellingen of maatschappelijke initiatieven hebben veel burgers het vermogen om in publiek belang te *kunnen* en *willen* denken.

Qua karakteristieken ziet de gemeente er anders uit dan vroeger. De traditionele dorpen en kernen bestaan nog wel, maar zijn in aantal behoorlijk afgenomen. Ook zijn er veel minder dorps- en wijkraden. In de jaren na de grote clash van 2019 besloot de helft zichzelf op te heffen. De traditionele gemeenschappen die zijn blijven bestaan hebben bijna allemaal wel nog een zeer betrokken dorps- en wijkraad, die zijn uitgegroeid tot behoorlijk representatieve organen.



Ook de samenstelling van de bevolking als geheel is veranderd. Uit een recente studie is gebleken dat er volgens de nog steeds gebruikte indeling van de WRR nu maar liefst 60% verantwoordelijken in de gemeente (die inmiddels meer dan 170.000 inwoners telt) wonen. Dat is vroeger wel anders geweest.

Bij deze nieuwe cijfers van de WRR moet opgemerkt dat een flink gedeelte van netwerkstedelingen die vroeger als pragmatici zouden worden beschouwd, nu door hun sociale activiteiten en verbindingen als 'verantwoordelijken' worden gezien. Deze mensen staan nog steeds niet te springen om al te veel tijd te besteden aan interactie met de overheid. Toch is het vertrouwen in de overheid gegroeid, terwijl die toch in veel mindere mate aanwezig is in de collectieve ruimte dan in vroeger tijden.

Soort burger	Percentage 2013	Percentage 2040
Verantwoordelijken	35-40 %	60%
Volgzamen	5-15 %	10%
Pragmatici	25-50%	24%
Critici/Sceptici	15-35 %	6%

Het is niet allemaal pais en vree binnen de gemeentegrenzen. De lokale samenleving kent ook verliezers. De economische crisis bleek geen dip maar een constante te zijn. Enkele Vinex-wijken uit 2015 kunnen nu gerust als achterstandswijken worden betiteld. Er zijn bewoners die hierin verbondenheid hebben gevonden en er met elkaar het beste van maken, maar er bestaan ook bewoners die zich hebben afgekeerd van de samenleving en zich met weinig middelen en zonder sociaal vangnet moeten zien te redden. Omdat juist voor deze groep gerekend wordt op de kracht sociale omgeving is dat bijzonder vervelend. De gemeente ziet voor zichzelf echter geen rol weggelegd om deze mensen te helpen.

3.2 Overheid

De gemeente Haarlemmermeer heeft er bewust voor gekozen om zich zoveel mogelijk terug te trekken uit het publieke domein. De bal ligt bij de burgers en hun onderlinge verbanden. Met een beperkt aantal randvoorwaarden en in een faciliterende rol tracht de overheid de samenleving zich zelf te laten floreren. Deze beleidslijn volgt uit het besluit van 2027 om meer participatieve vormen van democratie na te streven en om variëteit in de vormgeving van het collectieve domein daarbij in sterke mate toe te staan. Beleid en uitvoering mogen best tussen de wijken verschillen. Deze keuze is ook gedekt door nationale wetgeving uit 2020.

In lijn met ontwikkelingen voert de gemeente logischerwijs het beleid om burgerinitiatieven zoveel mogelijk stimuleren, tenzij ze de grenzen van de democratische rechtstaat overschrijden. Dat betekent dat wanneer een burgerinitiatief zelfstandig kan opereren, het initiatief sowieso niet afgeremd wordt, ook niet wanneer andere burgers hier hinder van ondervinden. Wanneer een



initiatief wel ondersteuning wenst, wordt door de gemeente gekeken of eventuele negatieve externe effecten acceptabel zijn.

In de praktijk hebben veel initiatieven wel wat hulp van de gemeente nodig. De eerste jaren kwam deze hulp vooral op het wegnemen van bureaucratische belemmeringen neer. Door de vele inspanningen die de gemeente wat dat betreft de laatste jaren heeft geleverd, wordt hier tegenwoordig door initiatieven in veel mindere mate tegenaan gelopen. Daarbij is de gemeente graag bereid om burgerinitiatief te stimuleren, zeker als de kosten ervan beperkt zijn.

De keuze voor een sterke participatieve democratie betekent zeker niet dat de gemeente het roer heeft losgelaten voor wat betreft *verticale relaties* als het toetsen van bouwplannen en *diensten* als het verschaffen van uitkeringen. De gemeente vindt dat de overheid hierin de leidende actor hoort te zijn. Dit laat overigens onverlet dat het bedrag dat voor uitkeringen beschikbaar is veel lager is geworden en dat de gemeente ook hierbij rekent op inspanningen van de sociale omgeving.

Met de nog overgebleven dorps- en wijkraden heeft de gemeente getracht een bijzondere relatie op te bouwen. Enkele jaren na de nota van oud-minister Plasterk (2013) heeft de gemeente de daad bij het woord gevoegd en getracht om de dorps- en wijkraden als een soort van verbinding tussen de overheid en de samenleving te gebruiken. Dat 'gebruiken' is bij de meeste dorps- en wijkraden in slechte aarde gevallen. Het was dan ook één van de redenen voor de 'nacht van de wijkraad' in 2019 die het einde van een aantal van deze organen betekende. Zij wilden niet gebruikt worden als een verlengstuk van de overheid.

Met de overgebleven dorps- en wijkraden heeft de gemeente inmiddels een betere band gekregen. Daarbij is de gemeente gaan accepteren dat weinig dorps- en wijkraden op elkaar lijken en dat dus niet met elke wijkraad dezelfde soort relatie aangegaan kan worden, al was de behoefte daarvoor door de toenmalige decentralisaties nog zo hoog. Het staat de dorps- en wijkraden nu vrij zelf te bepalen in welke mate en op welke manier zij als buffer tussen overheid en samenleving wensen te fungeren. Waar mogelijk laat de gemeente de procesbegeleiding voor participatie zoveel mogelijk aan hen over.

In de wijken waar de procesbegeleiding niet aan de dorps- en wijkraden overgelaten kan worden, organiseert de gemeente zelf (digitale) *inspraak*- en *beslissingsbijeenkomsten* die bewust en expliciet van elkaar gescheiden worden. De betrokken gebiedsmanagers (schaal 15) moeten ervoor zorgen dat deze bijeenkomsten goed verlopen, tegelijkertijd moeten ze trachten om zo min mogelijk te sturen op uitkomsten van de processen. Een moeilijke, verantwoordelijke en precieze taak.

Juist omdat ervoor gekozen is om de verschillende gemeenschappen binnen de gemeente *zelf* een leidende rol te geven in de wijze waarop publieke problemen in de respectievelijke samenlevingen worden opgepakt, vond het gemeentebestuur in 2033 dat het de gemeente niet langer paste om zo centraal gehuisvest te zijn in het grote gemeentehuis te Hoofddorp.. De gemeente is nu gehuisvest in verschillende locaties, verspreid over de gemeente. De locaties zijn vaak onderdeel van een school of bibliotheek omdat in het verleden keer op keer is gebleken dat deze locaties voor inwoners veel toegankelijker zijn en meer inspireren tot participatie. Natuurlijk.



Op de verschillende stads- en dorpsdeelkantoren worden alle gebieds-gerelateerde zaken geregeld. Omdat de gemeente uitgaat van het contact met de lokale samenleving hebben de gebiedsmanagers de ruimte gekregen om flexibel in te spelen op behoeften vanuit de samenleving. Dat betekent dat deze ambtenaren eerder worden geselecteerd op basis van hun *verbindende kwaliteiten* dan op *de kwaliteit om foutloze notities te schrijven*. De ideale ambtenaar is wat het gemeentebestuur betreft *actiegericht, toegankelijk, verbindend en flexibel*. Hij biedt een luisterend oor en vormt de verbinding met de gemeentelijke organisatie. De onder hem vallende beleidsmedewerkers zorgen ervoor dat de ondersteuning uitstekend geregeld is.

3.3 Beelden van participatie

De spilfunctie van de dorps- en wijkraden

Niet alle delen van de gemeente lijken op elkaar. Zo verschillen de overgebleven traditionele kernen van de grote wijken. De overheid maakt hier gebruik van: waar mogelijk wordt de input voor beleid en uitvoering gegenereerd door intensief samen te werken met de overgebleven dorps- en wijkraden. In de meeste van de oude kernen voelt het merendeel van de burgers (overwegend traditionele Haarlemmermeesters) zich daadwerkelijk ook door deze dorps- en wijkraden vertegenwoordigd. Behalve de spilfunctie ten aanzien van beleid is ook het wijkbudget grotendeels aan de wijkraden toegekend, die ervoor zorgen dat het geld zoveel mogelijk conform de wensen van de bevolking wordt besteed. Er zijn wel kaders, maar veel verder dan dat zelfverrijking expliciet verboden is reiken deze kaders niet. In de praktijk gaan de dorps- en wijkraden op verschillende manieren met het budget om:

- Een van de wijkraden verdeelt het budget door jaarlijks twee inspraakavonden te organiseren. Wie interesse heeft om mee te beslissen kan dat op die momenten doen. Op deze avond wordt de helft van het wijkbudget verdeeld. Dit heeft tot gevolg dat enkel halverwege het jaar bijgestuurd kan worden. De beleidsmatige input wordt vergaard doordat een gebiedsmanager op regelmatige basis afstemt met de wijkraad die zelf verantwoordelijk is voor het contact met de bewoners.
- Een andere wijkraad heeft enkele jaren geleden zelf een aanvullend afwegingskader gemaakt waarmee het beschikbare budget kan worden verdeeld. Gedurende het gehele jaar kan het budget worden aangevraagd en wanneer een voorstel aan de gestelde voorwaarden voldoet, komt het geld ook per direct beschikbaar. Er bestaat geen hiërarchie tussen de verschillende voorstellen: wie het eerst komt wie het eerst maakt. De beleidsmatige input voor beleid wordt door de wijkraad vergaard via internet waar steeds directe keuzemogelijkheden aan de bevolking worden voorgelegd. Voor het formuleren van deze opties maakt deze wijkraad met veel waardering gebruik van de beschikbare gebiedsmanager.
- Een van de wijkraden heeft onlangs besloten een comité van drie dorpswijzen te kiezen die leiding moeten geven aan het participatiebeleid. Het comité bepaalt welk geld waar naar toe gaat en maakt de beslissingen over het beleid zelf. Iedere twee jaar worden er nieuwe dorpswijzen verkozen. Zij mogen zich niet herkiesbaar stellen. Op dit moment zijn twee van deze wijzen om voor hen moverende redenen niet langer actief. De overgebleven persoon begint trekken van een patriarch te vertonen maar de reglementen van de dorps- en wijkraad



voorzien niet in opvolging. Volgend jaar zijn er weer verkiezingen. Dan kan er afgerekend worden.

- Twee wijkraden hebben aangegeven enkel bereid te zijn te fungeren als intermediair. Dat betekent dat de gemeente het voortouw neemt en dat de wijkraad waar relevant participatietrajecten opzet.

De uitwerking van de keuze om het budget in handen te geven van de dorps- en wijkraden heeft in de afgelopen jaren een enkele maal tot veel onrust geleid, bijvoorbeeld toen bleek dat in één van de wijken het vervallen gebouw van de bibliotheek moest worden gesloten. De reden hiervoor was dat het beschikbare budget was gebruikt voor een eenmalige cultuurweek, waarbij de bekende, langharige popster Lacunes een optreden in het dorp verzorgde. Omdat het dorp niet bereid bleek zelf het benodigde geld bijeen te brengen voor een nieuw gebouw is er geen bibliotheek meer.

Op andere plekken heeft de budgetvrijheid juist gezorgd voor veel tevredenheid. Een van de wijken vond het bijzonder belangrijk dat er een klein centraal jeugdcentrum moest komen, inclusief sportleraar en vertrouwenspersoon. Na enkele jaren zuinig aan te hebben gedaan, kunnen de kinderen van de buurt daar nu terecht voor opvang en ondersteuning. De wijk is hier zeer tevreden over en vindt dat het de leefbaarheid van de wijk sterk heeft verhoogd. De bewoners van de andere wijken mogen geen gebruik maken van deze faciliteit. Nieuwkomers worden verplicht om gedurende twee jaar vrijwilligerswerk te verrichten voordat hun kind gebruik kan maken van dit centrum, waar het merendeel van de jeugd hun vrije tijd doorbrengt.

Participatie in ronden

In enkele grote wijken wonen veel inwoners die weinig tijd hebben (of vrijmaken) om deel te nemen aan gemeentelijke participatietrajecten. Participatietrajecten blijken dan vaak een lastige opgave te zijn omdat slechts een klein deel van de wijk bereid is om mee te denken over de vormgeving van het collectieve domein. Toch organiseert de gemeente juist hier veel participatietrajecten, waarbij de focus op beslissen ligt. De overheid bepaalt de spelregels en het laatste woord is aan de burger. De *traditionelen* (burgers die veel binding met de gemeente hebben) die zich in wijken hiermee bezig houden, maken geregeld andere afwegingen dan een groot deel van de (pragmatische) *netwerkstedelingen*. In het verleden is geregeld gebleken dat een deel van de samenleving ontevreden is over genomen besluiten op het moment dat ze er achter komen welke impact een bepaald besluit heeft op de eigen leefomgeving. In het verleden zijn zulke trajecten dan ook wel eens onaangenaam ontspoord. Een aantal raadsleden heeft er toen op gehamerd dat er alles aan moest worden gedaan om juist het ongeïnteresseerde gedeelte van de bevolking te interesseren.¹⁰ Ondanks dat dit vaker niet lukt dan wel heeft de gemeente een slimmer manier bedacht om ook deze burgers een kans te geven op een later moment nog invloed uit te oefenen.

- In het voortraject van een beslissing krijgen burgers door middel van bijeenkomsten en internetconsultaties de kans om inspraak te hebben op beleidsvoorstellen. Omdat de ervaring

¹⁰ Geïnspireerd op het verslag van het rondetafelgesprek dat door Hans Spijker en Cor Mouwen is georganiseerd. Dit verslag maakt onderdeel uit van deze verkenning.



heeft geleerd dat hier slechts een beperkt deel van de bevolking is geïnteresseerd is, biedt de gemeente vlak voordat het besluit genomen wordt de samenleving via internet de kans om te stemmen op tenminste twee opties die in het voortraject het meest geschikt zijn gebleken.

- Wanneer de bevolking in meerderheid aangeeft geen van de opties acceptabel te vinden, kan er tot tien dagen na het beslismoment een nieuwe optie worden ingediend (vereist is hiervoor tenminste dertig handtekeningen) binnen de gestelde kaders. Wanneer dit gebeurt wordt er opnieuw gestemd. Dit alles wordt gecoördineerd door een gemeenteamttenaar die scherp toezicht houdt op de spelregels. Als dit niet gebeurt wordt teruggegrepen op de optie met de meeste stemmen.

In een aantal wijken van de gemeente loopt deze methode behoorlijk goed en is er, vooral op de beslismomenten, sprake van een aanzienlijke digitale opkomst. Een enkele maal is het nodig geweest om na amendering een nieuwe verkiezing op te starten.

In een aantal van de wijken is het animo voor zulke trajecten al jaren laag. Het gevolg hiervan is dat slechts een klein gedeelte van de bevolking in deze wijken de beslissingen neemt. Dit heeft soms stevige consequenties wanneer bewoners ontevreden zijn met de beslissingen die door hun buurman zijn genomen. Hierover is al eens flinke commotie ontstaan in de Tweede Kamer, maar de burgemeester heeft aangegeven dat verschillen tussen gemeenten en wijken nu eenmaal de consequentie van het gekozen beleid is. Daar zal iedereen aan moeten wennen. De burgemeester merkte daarbij op dat er ook een groot voordeel zit aan de welwillende houding van de gemeente: waar veel goede initiatieven eerst werden afgeremd omdat er goed naar regels en mogelijkheden moest worden gekeken, gaan deze nu gewoon door. Vroeger kreeg de gemeente nog wel eens het verwijt te langzaam en ingewikkeld op dergelijke initiatieven te reageren. Die geluiden nu zijn weggeëbd. Zou de media daar wellicht ook eens wat aandacht aan kunnen besteden?

Participatieve begroting

Een goed geslaagde pilot die de gemeente Haarlemmermeer in 2036 heeft uitgevoerd is “participatory budgeting.” Hoewel een begroting normaliter alleen door de gemeente wordt vastgesteld, is besloten om het dat jaar anders te doen en burgers en burgerorganisaties hierbij te betrekken. Hierachter schuilt de gedachte dat een evenwichtige begroting ook tot stand moest kunnen worden gebracht is zonder gecentraliseerde besluitvorming. Voorkeuren en passies, maar ook de benutting van het creatief vermogen van de bevolking, bleken beter tot hun recht te komen in de vorm van ‘participatief begroten’ dan in een klassieke begrotingsprocedure. Hiertoe bleek enkel een goed procesontwerp nodig te zijn om tot een afweging over de verschillende sectoren, domeinen, deelgebieden en projecten te komen.

In de praktijk betrof het “participatory budgeting” de consultatie van burgers. Regie en besluitvorming bleef centraal liggen bij het gemeentebestuur. De beleidsafdelingen hebben per thema een voorzet gegeven waar bezuinigingen mogelijk waren. Per thema zijn er gesprekken tussen bestuurders en een groep burgers en organisaties geweest. Overige inwoners hadden de



mogelijkheid om via de website te reageren en aan het eind van het proces is er een slotdebat geweest.¹¹

Dit was een geslaagd project met veel creatieve inbreng en oordeelsvorming door burgers en een vernieuwende manier om in gesprek te gaan over financiële zaken. Het resultaat was procesmatig verantwoord, maar in hoeverre werd de begroting ook gedragen? Het feit dat achteraf, na veelvuldige raadplegingen, geen grote groepen meer met nieuwe voorstellen of wijzigingen zijn gekomen werd door de gemeente beschouwd als een bewijs voor draagvlak. Enkele klagers zijn er altijd

3.4 Vragen bij een onzekere toekomst

De toekomst is onzeker. Dat betekent ook dat deze geschetste toekomst veel veronderstellingen en voorspellingen bevat. Die zouden goed anders kunnen uitpakken. Wat zou het bijvoorbeeld betekenen als:

- Een groot gedeelte van de samenleving geen tijd of zin zou hebben om mee te helpen aan het vormgeven van de collectieve ruimte, maar er wel gebruik van willen maken?
- Een groot gedeelte van de samenleving niet in staat blijkt om in publiek- of welbegrepen eigen belang te denken, maar alleen in het eigen belang?
- De burgerinitiatieven vooral gericht zijn op 'leuke initiatieven in de wijk' die financiering behoeven. Is participatie voor de gemeente dan nog steeds zo aantrekkelijk? In de praktijk enkel de 'verantwoordelijken' bereid zouden zijn om mee denken in participatietrajecten maar dat deze personen volledig andere preferenties hebben dan de rest van de bevolking?
- De patriarch van die ene dorps- en wijkraad zou besluiten om het wijkbudget uit te keren aan een om hulp verlegen oude mevrouw die hierdoor grote voordelen geniet ten opzichte van de andere ouderen in de gemeente?
- De gemeenteraad na een aantal incidenten zou vragen om meer regulering? Wat zou het effect op de burgerinitiatieven zijn?
- Internet geen veilig medium voor participatie blijkt en een aantal technische jongeren al jaren stelselmatig de uitkomsten ervan veranderen?
- Er door de vele beslissingen die bij de wijken komen te liggen behoefte ontstaat aan representatie op wijkniveau? Welke verschillen zouden er dan zijn met representatie op gemeentelijk niveau?
- *Etc, etc.*

¹¹ Zie voor verdere uitweiding van deze procedure het essay van Roel in't Veld en Willemien Bosveld, dat onderdeel uitmaakt van deze verkenning (Bijlage II)



Dromen van de toekomst

'De samenleving bloeide. Vanaf 2020 ging de burgerkracht in de stroomversnelling. Er was zoveel participatie dat de variëteit in vormgeving van de collectieve ruimte enorm werd. Haarlemmermeer bestond uit verzameling van gemeenschappen met eigen normen, regels en gebruiken. In 2040 werd de vraag gesteld waar de lokale overheid eigenlijk precies voor was. Eigenlijk was die niet meer nodig. De kaders waarbinnen de participatieve democratie kon functioneren kwamen immers van de landsdelen. En ook het geld zat al lang niet meer bij de lokale overheid.

De macht van de gemeente was al vele jaren tanende geweest. Eigenlijk was Schiphol het meest machtige centrale gezag in de gemeente. Via hen kwam immers veel werkgelegenheid en financiering om de leefomgeving mooi te maken, niet van de gemeente. Schiphol noemde dat Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen, de inwoners vonden het vooral prachtig. Fondsen werven bij Schiphol, wie had dat in 2014 kunnen denken? Aan wat Schiphol vond werd door de verschillende buurten dan ook veel waarde gehecht.

In 2050 werd de gemeente opgeheven. De laatste resten aan macht gingen of naar boven (naar de landsdelen), of naar beneden richting de wijken en buurten. Het ging goed. De buurten namen hun verantwoordelijkheid met eigen 'ambtenaren' die rechtstreeks werden gekozen. Schiphol bleek meer en meer de bindende factor. Het oude gemeentehuis in Hoofddorp wordt inmiddels als gevangenis gebruikt.'



Dromen van de toekomst

“Bij dit traject leek het allemaal goed te lopen, beter dan ooit. Prachtige plannen hadden hij en zijn ambtenaren voor ogen, fijne ruime huizen voor de bewoners in een parklandschap. Een wijk voor keurige rijke gezinnen. Echt een aanwinst voor het dorp. Alles liep op rolletjes. Er was een intensief participatietraject geweest, de provincie werkte mee, een betrouwbare projectontwikkelaar was gevonden. Alles liep perfect, tot aan vanavond. Deze avond waarop de plannen gepresenteerd zijn aan het dorp. De wethouder kijkt teleurgesteld de zaal in. Maar dan neemt Bart de Bruin het woord en begint een gloedvol betoog. “Ik heb een droom zegt hij. Ik heb een droom dat de mooie initiatieven van mijn mededorpsbewoners met elkaar gerealiseerd worden. Een plan van mensen, zonder ballast van bureaucratie en politiek, maar terug naar de menselijke maat. Laat er een dag komen dat politici zich bescheiden opstellen, maar dat zij ook sterk zijn om geen speelbal te worden van de verantwoordingspolitiek die oppositie en publieke opinie bedrijven. Politici, wees dienstbaar aan de mensen waarover het gaat. Expert ambtenaren, geef de leefomgeving weer terug aan de bewoners! Help ze die zo goed mogelijk vorm te geven, in te vullen, maar wees bescheiden en bepaal niet voor hen. De hele zaal klapt en joelt. Maar hij is nog niet klaar en vervolgt: “dorpsgenoten: stap over de drempels van je eigenbelang heen en participeer weer in de gemeenschap. Wees niet bang voor andere waarden en normen, maar geïnteresseerd. Praat met je burens, met de klanten die samen met je in de rij staan en met de jongens op het voetbalveld. En, leef je in wat zij belangrijk vinden. Start vanavond nog om begrip op te brengen voor de ander, maar ook voor de wethouder die samen met het gemeente bestuur het algemeen belang dient en besluiten kan nemen als wij er niet meer uitkomen”. “Maar, en hij richt zich nu tot de wethouder, het mag duidelijk zijn: Parkwijk willen wij niet! Er leven wensen in dit dorp, die we niet terug zien in uw plannen. Wij hebben ze opgetekend in dit document. En hij biedt de grote rol papier aan aan de wethouder en zijn ambtenaren. En de dorpsbewoners juichen en roepen: wij hebben onze eigen droomwijk!”

Uit een toekomstdroom van een van de teamleden



4. De afgeremde samenleving

Het is vandaag 3 september in het jaar 2040. Over het geheel genomen is er in de gemeente Haarlemmermeer veel sociale cohesie. Ondanks de voelbare behoefte om meer variëteit in het gemeentebestuur toe te laten is de gemeente niet bereid gebleken om veel eigen ruimte toe te staan. Veel burgers zijn initiatiefrijk, maar ook zeer geïrriteerd door de houding van de gemeente.

4.1 Samenleving

Rond 2015 werd Haarlemmermeer wel eens gekarakteriseerd als een onsamenvastende verzameling van onderling verschillende kernen. Vooral van de niet-traditionele wijken werd nog wel eens gezegd dat er weinig sociale cohesie was. Dat beeld is in anno 2040 volledig gekeerd. De samenleving bruist.

De verarming van Nederland, die zich maar liefst tot 2038 heeft doorgezet, heeft grote gaten in de verzorgingsstaat geslagen. Het heeft Nederland veranderd. Deze verandering heeft niet alleen tot ellende geleid. Met het afbreken van de verzorgingsstaat hebben vele burgers in Nederland zelf de handschoenen opgepakt op een aantal terreinen in de collectieve ruimte. Zo ook in Haarlemmermeer. Er zijn kleinschalige particuliere zorginitiatieven en buurtfondsen ontstaan en er is zelfs particulier openbaar vervoer gekomen (*de Ringvaartrail*). Er bestaan kleine *leefcomplexen* waarin een beperkt aantal burgers met elkaar wonen en met elkaar zorgen voor een veilige, zorgrijke en prettige leefomgeving. Ook in de wijken met veel werkloosheid helpen burgers elkaar en komen ze tot initiatieven die de leefbaarheid in de wijk vergroten. Mensen helpen elkaar georganiseerd uit de brand door te zorgen voor eten of opvang. Dat gaat meestal zonder de betrokkenheid van de overheid, die in de perceptie van veel burgers veel te strenge eisen stelt aan het faciliteren van burgerinitiatieven. De overheid slaat volgens veel burgers meer dood dan dat het levend maakt.

Een opvallende ontwikkeling in het Haarlemmermeer van 2040 is de heropleving van de vrijwilliger. Er bestaan tegenwoordig zogeheten 'flexvrijwilligers'. Flexvrijwilligers gaan veelal zeer snelle en zeer korte ad-hoc verbanden aan. Via internet zijn vrijwilligers zo te werven, dit gebeurt door interesseprofielen en talenten aan elkaar te koppelen. Er zijn al een aantal slimme woningcorporaties die hier gebruik van hebben gemaakt, om zo beperkte zorgpakketten te kunnen leveren aan inwoners. Voor veel van deze vrijwilligers zorgt het afwisselende werk voor een verrijking in het leven.¹² Een tweede interessante ontwikkeling in de gemeente is de heropleving van religie. De vele nieuwe vormen van spiritualiteit zijn gebaseerd op verschillende elementen uit al bestaande geloven. De nieuwe aandacht voor religie heeft in Haarlemmermeer groepen jongeren dichterbij elkaar gebracht. De gemeente heeft overigens geen zicht op wat er precies in deze *schuurkerken* gebeurt. Binnen het gemeentehuis wordt gesproken over de vraag of meer controle wenselijk is.

¹² Gebaseerd op het essay van Tessa Kraemer over trends en sociale cohesie, wat ook onderdeel uit maakt van deze verkenning (Bijlage VI)



In het algemeen kan worden vastgesteld dat de toenemende mate van sociale cohesie er in Haarlemmermeer voor gezorgd heeft dat veel burgers bereid zijn om voorbij het eigen belang te denken. Dat doen burgers in onderlinge verbanden, maar veel burgers zijn ook bereid om met de lokale overheid mee te denken. De gemeente lijkt hier niet op te wachten.

Qua vormgeving is de gemeente niet veel veranderd ten opzichte van 2015. Dezelfde dorpen en wijken zijn blijven bestaan en er is nog steeds sprake van variëteit tussen de verschillende wijken. De wijze waarop mensen met elkaar verbonden zijn verschilt tussen de gebieden. Het sociale leven speelt zich voor veel inwoners van de moderne wijken af buiten Haarlemmermeer, al worden via internet soms wel de ontwikkelingen in de eigen buurt bijgehouden. De onderlinge verbinding in de wijken is vaak enkel van praktische aard. In de dorpen is dat wel anders, het sociale leven speelt zich voor een belangrijk gedeelte af in de eigen buurt.

Het stelsel van dorps- en wijkraden bestaat nog steeds. De meeste raden worden gekozen via buurtverkiezingen. Veel raden zijn krachtig in de eigen wijk (waar ze optreden als een verbinder en niet-gemachtigd scheidsrechter van buurtinitiatieven) maar hebben meestal een moeizame relatie met de gemeente. De structurele weigering van de gemeente om tegemoet te komen aan specifieke wensen van de wijken en de weigering om bevoegdheden te decentraliseren is daar debet aan. Velen snappen niet waarom wat in Apeldoorn wel kan in Haarlemmermeer niet zou gaan. Een aantal kernen is serieus aan het nadenken om te gaan pleiten voor zelfbestuur. Een dorp is toch veel gemakkelijker te besturen dan conglomeratie van buurten?

Pragmatische netwerkstedelingen zijn er in Haarlemmermeer steeds minder. Ze zijn verhuisd naar goedkopere gebieden of zijn mee gegaan met de kleine initiatieven in Haarlemmermeer. Veel van hen worden nu door de WRR als verantwoordelijken aangeduid. Een alarmerend teken is echter dat maar liefst 35% van de gemeente als scepticus kan worden beschouwd. Veel van hen waren eerst verantwoordelijken. Na een aantal teleurstellingen van niet gerealiseerde projecten te hebben meegemaakt, zijn ze nu helemaal klaar met de gemeente.

Soort burger	Percentage 2013	Percentage 2040
Verantwoordelijken	35-40 %	45%
Volgzamen	5-15 %	10%
Pragmatici	25-50%	10%
Critici/Sceptici	15-35 %	35%

Opgemerkt moet dat binnen de gemeentegrenzen ook enkele wijken zijn waarin de samenleving slechts zeer beperkt tot initiatieven komt om de collectieve ruimte vorm te geven. De sociale cohesie is hier veel minder.



4.2 Overheid

De gemeente Haarlemmermeer heeft er in de jaren twintig bewust voor gekozen om, ondanks de roep daarom, niet mee te gaan in de trend om zoveel mogelijk 'los te laten'. De gemeenteraad en het bestuur stonden niet achter de oproep om dit wel te doen, omdat ze veel twijfels hadden bij de claim dat er in Haarlemmermeer sprake zou zijn van een vitale samenleving en omdat de keuze voor een vergaande participatieve democratie niet zomaar terug te draaien zou zijn. De gemeente koos er bewust voor te blijven doen wat ze deed, maar dan met minder middelen. De gemeente accepteerde dat hij niet alles meer kon betalen en trachtte dit ook helder te communiceren in de richting van de samenleving. Waar mogelijk heeft de gemeente met regels getracht de publieke ruimte te blijven vormgeven. De afgelopen 20 jaar is de regeldruk dan ook sterk toegenomen.

Zolang burgerinitiatieven aan de geldende regels voldoen staat de gemeente daar in basis niet negatief tegenover, maar wel kritisch. De gemeente vindt het belangrijk dat in het collectieve domein zoveel mogelijk gelijke randvoorwaarden bestaan en dat er geen willekeur ontstaat. Volgens de gemeente is dit bij menig initiatief wel het geval geweest. Er zijn veel burgerinitiatieven geweest die weliswaar goed bedoeld waren, maar hebben geleid tot ongewenste externe effecten. De gemeente vond dat hij niet kon accepteren dat een groep van burgers beslissingen maakt waar andere burgers door benadeeld worden. Waar mogelijk heeft de gemeente deze initiatieven geblokkeerd of het ze met regels moeilijk gemaakt. Bij veel initiatieven bleek de overheid overigens überhaupt weinig mogelijkheden te hebben om te kunnen ingrijpen. Een aantal burgerinitiatieven heeft in de beginfase van het initiatief actief toenadering tot de gemeente gezocht voor samenwerking. De gemeente is echter zeer terughoudend geweest om zich hiermee te verbinden. Dit tot groot ongenoegen van verschillende burgers, die de gemeente juist om hulp vroegen wanneer ze met hun initiatieven tegen de bureaucratie of tegen financiële problemen aanliepen.

De eerste jaren na de grote landelijke overdracht van bevoegdheden in 2019 (een van de belangrijkste plannen van de SP-CDA-GL coalitie) is het bestuur van de gemeente zeer tevreden geweest over zijn terughoudendheid om mee te gaan met de landelijke stroom van 'burgerkracht'. De wantoestanden die zich in andere gemeenten voordeden (ongelijkheid, verkeerde bestedingen van budgeten) heeft de gemeente Haarlemmermeer gelukkig niet mee hoeven maken.

Wat de omgang met burgerinitiatieven betreft bestaan er grote verschillen van inzicht tussen de perceptie van de gemeente en de perceptie van groepen bewoners. De burgemeester heeft in de nieuwjaarstoespraak van 2035 haar tevredenheid geuit over de vele burgerinitiatieven die de laatste decennia een aantal gaten in de verzorgingsstaat hebben gedicht. De groepen burgers vonden toen dat de gemeente wel de laatste is die zich hierover op de borst zou mogen slaan.

Fysiek is de gemeente sinds enkele jaren gevestigd op een grote prachtige locatie, het nieuwe gemeentehuis in Abbenes. Ambtenaren worden vooral geselecteerd op basis van hun *vermogen om weinig fouten te maken* en het *overzicht te bewaren in complexe dossiers*. Zo kan het democratische proces van de representatieve democratie optimaal bewaakt worden.



Naar meer participatie

Over de staat van de democratie zijn de laatste jaren de zorgen flink toegenomen. Het vertrouwen in de democratie is gekelderd en de opkomst bij verkiezingen is bedroevend laag. De legitimatie van de politieke partijen heeft veel weg van een lege huls. Er is nauwelijks sprake van een vaste achterban. Burgers interesseren zich weinig voor gemeentepolitiek en er wordt vooral uit protest gestemd. Een gedeelte van de burgers verwijt de overheid incompetentie en kokervisie. Bij de laatste verkiezingen stemden maar liefst 15% van opgekomen kiesgerechtigden blanco. Tot het gemeentebestuur dringen weinig geluiden vanuit de samenleving door. Er is zodoende eerder sprake van een ravijn dan van een kloof tussen overheid en samenleving. Zorgelijk, want op veel plekken in Nederland gaat dan anders. Dit heeft de overheid er in 2036 toe gebracht om er toch voor te kiezen om de burgers, binnen de democratische kaders, meer te betrekken in de publieke besluitvorming.

Het gebeurt mondjesmaat en zeer voorzichtig. Vaak komen deze trajecten ten meeste neer op *meebeslissen*. Deze insteek heeft de laatste twee jaar geregeld voor irritatie gezorgd. Vaak zitten er 'verantwoordelijken' aan tafel die zelf beslissingen willen maken. De enkele maal dat pragmatici aan tafel zaten, liepen irritaties hoog op. Het besluitvorming gaat de meeste burgers te traag.

Bij veel van de participatietrajecten die de afgelopen jaren zijn opgezet wordt door de participanten geregeld tegen de complexiteit van beleidsdossiers aangelopen. De gemeente vindt dat onontkoombaar. Veel beleid in de gemeente staat nu eenmaal in direct verband tot elkaar. Omdat de gemeente het belangrijk vindt dat burgers, wanneer gewenst, alle informatie kunnen krijgen is recent 'digitaal Haarlemmermeer' geopend. Daar zijn alle beleidsstukken op te vinden via een handige zoekmachine. Toch blijkt het vermogen van de bevolking om de integraliteit en complexiteit van de gemeente te overzien vaak beperkt. De meeste ambtenaren kunnen dat wel begrijpen. Ook als ambtenaar is dit lastig.

De implicaties van de opgezette participatietrajecten zijn vaak niet overzichtelijk voor burgers, maar ook niet voor de gemeente zelf. Vaak blijken de (impliciete) beloften uit een participatietraject dan ook in een later stadium niet waargemaakt te kunnen worden. Een gemeente besturen is niet eenvoudig.

Desalniettemin zijn er de laatste drie jaar ook enkele positieve uitzonderingen geweest, die voortvloeiden uit experimenten met participatie.

4.3 Beelden van participatie

In 2035 is gestart met het experimenteren met het meer direct betrekken van burgers bij de publieke besluitvorming (alleen bij onderwerpen die direct betrekking hebben op de leefomgeving). Drie jaar na het besluit bleek het initiële enthousiasme over de ingezette participatietrajecten al sterk te zijn afgenomen. Als reactie hierop heeft de burgemeester een onderzoek laten uitvoeren naar wat de succes- en faalfactoren bij de uitgevoerde trajecten waren. Hier zijn interessante conclusies uit voortgekomen. Zo was een van de conclusies dat er vaak te weinig besef is over welke soorten burgers aan tafel zitten en welke vormen van participatie daarbij passen. Vaak bestaan er verschillende verwachtingen bij trajecten. Wanneer blijkt dat er enkel mag worden meegepraat kan



dat voor bepaalde burgers zeer teleurstellend zijn. Een andere uitkomst was de grote afhankelijkheid van de competenties van de betrokken ambtenaar, die goed moet kunnen communiceren, moet kunnen meebewegen, maar ook helder in zijn of haar communicatie moet kunnen zijn. Samengevat heeft het onderzoek naar de succes- en faalfactoren van participatietrajecten tot de volgende opbrengsten opgeleverd:¹³

Succesfactoren	Faalfactoren
• <i>Het vooraf uitvoeren van een brede omgevingsanalyse (intern en extern)</i>	• <i>Onbewust zijn / negeren van interdependenties in het gemeentebestuur</i>
• <i>Maatwerk</i>	• <i>Gebrek aan maatwerk</i>
• <i>Beschikbaarheid en toegankelijkheid informatie</i>	• <i>Gebrek aan informatie</i>
• <i>Regie uit handen geven / delegeren aan een afhankelijke of neutrale partij (bv. bewonersgroep, wijkraad of ondernemersvereniging)</i>	• <i>Onduidelijke of niet goed afgesproken verhouding met wijkraad of dorpsraad (verwachtingen, rol, proces)</i>
• <i>Rugdekking van het gemeentebestuur</i>	• <i>Geen rekening houden met "opdoemende pragmatici" na het proces.</i>
• <i>Ruimte om flexibel te kunnen opereren, zowel qua inhoud als qua planning. Daar hoort ook een meewerkende organisatie bij.</i>	• <i>Uiteenlopende verwachtingen gemeente/burger</i>
• <i>Verwachtingenmanagement</i>	• <i>De aanwezigheid van sceptici en de rol van de sociale media</i>
• <i>Competenties maar vooral attitude ambtenaren</i>	• <i>Geen wisselgeld in de tas/ de planning als ramkoers</i>
• <i>Geluk</i>	• <i>Pech</i>

De burgemeester heeft bij enkele van de uitkomsten wel een aantal vraagtekens geplaatst. Het lijkt haar niet de bedoeling dat ambtenaren gaan *meebewegen*. Een ambtenaar is in haar beleving geen politicus die tot compromissen moet komen, maar een overheidsfunctionaris die er zorg voor moet dragen dat de overheid zo goed mogelijke besluiten neemt.

Geslaagde experimenten

Een opvallend en geslaagd experiment is de wijze waarop in enkele straten wordt bepaald voor welk huis het wekelijkse vuilnis wordt gezet. Dit is een mooi voorbeeld van een methode met weinig externe effecten, die een publiek probleem optimaal oplost. In veel van de straten wordt de methode gezien als een spannend spel. De methode bestaat uit de volgende twee stappen:

- **Stap 1.** De gemeente opent op internet een aparte website waarop alle huishoudens een bod kunnen doen hoeveel geld zij zouden willen *krijgen* om het vuilnis voor de deur te krijgen. Na twee weken sluit de termijn.

¹³ Zie voor de inspiratiebron van dit stuk het onderzoek dat is gemaakt door Henny Boschveld en Jo-Else Seinstra (onderdeel van deze verkenning).



- **Stap 2.** Als neutrale scheidsrechter maakt de gemeente bekend welk huishouden het minste geld wil ontvangen. Dit geld wordt uitgekeerd aan dit huishouden. Het geld wordt bijeengebracht door bij alle huishoudens in de straat een gelijk deel van het geld te belasten.

De gemeente als kadersteller

Een tweede geslaagd experiment is een traject waarin de gemeente besloot om de vormgeving van een nieuw park aan de burgers van een wijk over te laten. De gemeente heeft hierin zeer duidelijke randvoorwaarden gesteld met betrekking tot geld, vorm en proces. Voorafgaand aan het traject was expliciet geformuleerd onder welke voorwaarden de gemeente de uitkomst van het traject zou respecteren. Tijdens het hele traject heeft een ambtenaar in de gaten gehouden of de potentiële uitkomsten zich bewogen in ongewenste richtingen. Wanneer dit het geval was werd dat open aangegeven. Zoals was afgesproken is de uitkomst van het proces met een internetreferendum aan de bewoners van de wijk voorgelegd, zodat iedereen evenveel invloed had (zonder mogelijkheid tot amenderen). Dit leidde tot een flinke meerderheid waardoor het besluit kon worden aangenomen. In de evaluatie is naar voren gekomen dat deze methode effectief, maar wel kostbaar was.

4.4 Vragen bij een onzekere toekomst

De toekomst is onzeker. Dat betekent ook dat deze geschetste toekomst veel veronderstellingen en voorspellingen bevat die wellicht in de praktijk weer anders zouden uitpakken. Wat zou het betekenen wanneer:

- De gemeente wel was meegegaan met de roep om burgerkracht en er net als in een aantal andere gemeenten veel ongewenste effecten waren ontstaan? Wat had dat met het vertrouwen in de democratie gedaan?
- Er een grote burgerpartij zou ontstaan die de onvrede met de politiek zou politiseren van participatie zijn speerpunt zou maken?
- De dorps- en wijkraden zouden aanbieden om als een buffer tussen de gemeente en de burger te fungeren? Wat zou het voor de gemeenteraad betekenen wanneer dit voorstel werd aangenomen?
- De ambtenaren meer ruimte hadden gekregen om te *wheelen en te dealen* in participatietrajecten, maar ze bij incidenten daar sterk op waren afgerekend?
- Geaccepteerd zou worden dat participerende burgers niet de complexiteit en integraliteit van de onderwerpen op welke participatie betrekking heeft zouden kunnen overzien?
- *Etc, etc.*



Dromen van de toekomst

“De afgelopen vijftig jaar is de rol van de overheid toegenomen (zowel in bereik, aantal ambtenaren, als aandeel BNP), maar ook de rol van de markt is gegroeid. De kredietcrisis heeft er blijk van gegeven dat beiden hebben gefaald in het inperken van risico’s. Hoe zit dat over pakweg dertig, veertig jaar? Is de rol van de overheid dan groter of is die juist kleiner geworden? Is het beslag van de collectieve sector gegroeid of afgenomen? Hebben burgers meer democratische rechten of minder? Is scheiding der machten toegenomen of afgenomen? Vormen de ideeën uit de Verlichting nog steeds de basis voor het denken over de relatie burger en overheid of is er iets wezenlijks anders voor in de plaats gekomen? Is de Nederlandse staat nog een relevante bestuurlijke entiteit of schaal? Zijn deze vragen relevant of randvoorwaardelijk voor de droom? Is er een nieuw Groot Verhaal verwoord? Sloterdijk meent dat de grote verhalen tot dusver niet groot genoeg zijn geweest. Ik denk niet dat hij gelijk heeft. In mijn droom staan een aantal uitgangspunten in de relatie tussen burger en overheid ook over dertig of veertig jaar nog overeind en zijn deze mondiaal van toepassing: de rechtstaat, de scheiding der machten en democratische besluitvorming. Risico op dit vlak is het verdwijnen van de tweede wereldoorlog als moreel ijkpunt. Het zal, zelfs in Nederland en Duitsland, geen andere betekenis hebben als zeg de Frans-Duitse oorlog van 1870-71 nu.”

Uit een toekomstdroom van een van de teamleden



5. De futloze samenleving

Het is vandaag 3 september in het jaar 2040. Er is in de gemeente Haarlemmermeer weinig sociale cohesie. De gemeente heeft ervoor gekozen om burgers actief bij de besluitvorming te willen betrekken. Er is veel eigen ruimte.

5.1 Samenleving

Rond 2015 werd Haarlemmermeer wel eens gekarakteriseerd als een onsamenhangende verzameling van onderling verschillende kernen. Vooral van de niet-traditionele wijken werd nog wel eens gezegd dat er weinig sprake van sociale cohesie was. Anno 2040 is deze typering meer terecht dan ooit.

De samenleving is de afgelopen jaren steeds verder geïndividualiseerd. Een deel van de bevolking leeft in financiële voorspoed, wat een direct gevolg is van de opkomst van kleine industrie en met de goede relatie met Schiphol. Het contract dat de gemeente twaalf jaar gelden heeft afgesloten om korte excursies te organiseren voor wachtende passagiers blijkt een vliegwiel voor de lokale economie geweest te zijn. Passagiers gaan naar Fort Vijfhuizen, naar musea en zelfs naar een grote nieuwe golfbaan. De goede contacten en indrukken van vermogende passagiers hebben geleid tot een aantal nieuwe contracten en tot een aantal investeringen in de gemeente. Dit alles heeft voor economische groei gezorgd. Een prestatie, want landelijk gaat het bepaald niet goed met de economie.

Dit gunstige economisch tij heeft ook een keerzijde. Veel van de inwoners van de gemeente zijn in de gemeente vooral aan het werk. De vrije tijd wordt overwegend buiten de gemeentegrenzen gespendeerd. Het snelle netwerk van sneltrams naar Amsterdam is zakelijk misschien nuttig geweest, maar heeft er ook voor gezorgd dat mensen voor hun vrije tijd nog sneller dan vroeger over de gemeentegrenzen heen kijken.

De gemeente heeft getracht met diverse culturele initiatieven, de komst van een sterrenrestaurant, vier nieuwe musea en FC Haarlemmermeer (het voormalige Telstar) tegen deze tendens in te gaan. Het heeft niet mogen baten. Veel burgers hebben hun sociale leven elders of leven vooral voor zichzelf. Als er al sprake is van enige vaste binding is het met de burens, niet met de gemeente. Er wordt gewoonweg niet meer in gemeentegrenzen gedacht. Ouderwets.

Het verschil tussen arm en rijk is in de gemeente Haarlemmermeer groot. In de gemeente wonen ook veel inwoners die bepaald niet hebben kunnen profiteren van het lokale economisch tij. Velen van hen wonen nog maar kort in Haarlemmermeer. Toen Nederland verarmde zijn vele werklozen naar Haarlemmermeer getrokken. De trek naar Haarlemmermeer lijkt een direct gevolg te zijn van de toenmalige ruimhartigheid van het gemeentebestuur. Tijdens de crisis van 2027 (*“De echte crisis”*) werden de beschikbare reserves van de gemeente ingezet om geen inwoners onder de armoedegrens te laten vallen. In een land waarin de verzorgingsstaat was afgebroken en mensen in andere steden in grote problemen kwamen, was Haarlemmermeer daarmee aantrekkelijk voor veel werklozen. Teveel, zo stelde een grote fractie in de gemeenteraad, die met de leus ‘de poorten moeten dicht’ ook landelijke aandacht trok. Deze aandacht werd versterkt door een aantal nare



incidenten met jongeren uit de arme wijken die de rijke wijken binnentrokken. Ze schreven leuzen op de muren en richtten er vernielingen aan. De gemeente is inmiddels, mede vanwege de hoge kosten, gestopt met het compenseren van armoede. De gemeente bestaat nu uit 210.000 inwoners, wie had dat kunnen bedenken?

Binnen de grote wijken blijken de meeste burgers niet in staat om zelf vorm te geven aan de publieke ruimte. Dat heeft te maken met het gebrek aan onderlinge *saamhorigheid*, waardoor de meeste mensen vooral geïnteresseerd zijn in het eigen belang. Het heeft echter ook te maken met een gebrekkig *vermogen* om tot goede en haalbare oplossingen te komen. De mensen die in deze wijken voldoende toegerust zijn om te participeren denken vooral aan zichzelf. De meeste inwoners kennen hun straatgenoten niet. Dat geldt ook voor de meeste rijkere gedeelten in de gemeente. De meeste inwoners zijn niet bereid om tijd en energie in het publieke belang te steken. Uiteraard zijn er ook buurten en straten waar er sprake is van meer sociale cohesie. Over het algemeen kan echter worden geconstateerd dat er sprake is van een algeheel sentiment van 'ieder voor zich' in de gemeente Haarlemmermeer, tot teleurstelling van het College en een aantal fracties in de Raad.

Qua karakteristieken ziet de gemeente er anders uit dan vroeger. Er zijn eigenlijk twee soorten gebieden blijven bestaan: mooie kernen en grote wijken. Veel van de minderbedeelden wonen in deze wijken. Bij een van deze dorpen is het de moeite waard om wat langer stil te staan. In dit kleine dorp is sprake van een sterke identiteit en van veel sociale cohesie. Bijna 80% van de bevolking valt als 'verantwoordelijken' te typeren. Er wordt door de bewoners samengewerkt aan een leefbare omgeving, waartoe ook een klein gebied aan de overzijde van de ringvaart wordt gerekend. Met elkaar wordt gezorgd dat de omgeving prettig blijft en dat wie het nodig heeft zoveel mogelijk geholpen wordt.

Deze indeling van bewonerstypen is voor de gemeente al geheel anders. Uit een recente studie is gebleken dat er volgens de nog steeds gebruikte indeling van de WRR veel mensen als 'volgzaam' kunnen worden betiteld.

Soort burger	Percentage 2013	Percentage 2040
Verantwoordelijken	35-40 %	10%
Volgzamen	5-15 %	40%
Pragmatici	25-50%	30%
Critici/Sceptici	15-35 %	20%

5.2 Overheid

De gemeente Haarlemmermeer heeft er in 2026 bewust voor gekozen om variëteit in de vormgeving van het publiek domein in sterke mate toe te staan. Omdat het gemeentebestuur het erg belangrijk vindt dat de burger 'meedoet' wil de overheid zoveel mogelijk van de besluiten samen met de burger maken. De gemeente wil min of meer de partner zijn van de participerende burger. Het wordt als



logisch gezien dat dit tot gevolg zal hebben dat er meer variëteit binnen de gemeentegrenzen ontstaat. Meer participatie werd in 2026 door de gemeente gezien als de sleutel om de verbroken verbinding met de bevolking te herstellen. Budgettaire overwegingen speelden daarbij overigens ook rol. Verwacht werd dat de overheid met een meer participerende samenleving ook geld zou kunnen besparen.

In 2027 trad de overheid terug. In eerste instantie was de verwachting van het gemeentebestuur dat de samenleving haar nieuwe rol in het publieke domein als vanzelf op zou pakken. Deze verwachting bleek echter vooral op *ambitie* en *ideologie* te rusten en niet op de *empirische werkelijkheid*. Veel burgers vonden het helemaal niet logisch om (samen met de overheid) in onderlinge verbanden aan het publieke domein te werken. Sterker nog, de meeste burgers dachten in de eerste plaats vooral aan zichzelf. Dat bleek uit een aantal incidenten waarbij beschikbaar gesteld gemeenschapsgeld vooral voor eigen gewin werd gebruikt en niet om het publiek belang te dienen. De afwezigheid van scherpe randvoorwaarden maakten dit ook juridisch mogelijk, waardoor de gemeente het heeft moeten accepteren.

Het gemeentebestuur heeft in 2029 een moreel beroep op de samenleving gedaan. Wanneer er samengewerkt zou worden, zou het volgens de gemeente mogelijk zijn om een betere leefomgeving voor iedereen te creëren. Het heeft niet mogen baten. De meeste sceptici en pragmatici bleken niet bereid om tijd te investeren in besluitvormingsprocessen met de gemeente. Het volgzame gedeelte van de bevolking is niet goed in staat om goede input te leveren en de verantwoordelijken die wel meedoen aan participatietrajecten zijn over het algemeen een bepaald slag burgers, met zeer specifieke preferenties.

De gemeente ziet dit als een groot probleem omdat er zo een aanzienlijke kans bestaat dat een *minderheid* zijn wil zal opleggen aan de *meerderheid*. De overheid heeft daarom enkele jaren geleden besloten om actief op de betrokkenheid van volgzame en pragmatische burgers te sturen. Daarbij was het vooral de taak om knelpunten bij participatie weg te halen. Deze taak ligt vooral bij de dertig gebiedsmanagers die bij de gemeente werken. De ambtenaren is opgedragen om de bevolking te prikkelen om zo ideeën los te krijgen. *Vragen stellen en luisteren zonder sturend te zijn* zijn voor hen dan ook belangrijke vaardigheden.

Aan alle ambtenaren is gevraagd om inwoners te ondersteunen door waar gewenst kennis en kunde ter beschikking te stellen. Ondanks kleine successen op deze terreinen hebben deze pogingen nog niet geleid tot veel succesvolle participatie. Dat is voor een belangrijk gedeelte gelegen in het feit dat draagvlak voor participatietrajecten bij pragmatici en sceptici ontbreekt. De bereidheid van ambtenaren om kennis te delen heeft overigens nog een vervelend incident opgeleverd. Nadat een van de bewoners via een niet goed oplettende ambtenaar zijn hand wist te leggen op min of meer vertrouwelijke stukken ontstond er een stevig schandaal. Op internet is het document drie dagen *viral* geweest. Het incident heeft ertoe geleid dat de gemeente zich genoodzaakt zag om stevige regels en protocollen over het verspreiden van informatie op te stellen. De reflex om meer regels op te stellen na een incident komt natuurlijk vaker voor, maar dit stond haaks op de bedoeling van de open houding.



Gevolgen

Het gemeentebestuur had de gemeente Haarlemmermeer in Nederland graag een voorbeeldgemeente willen laten zijn met de wijze waarop participatie in de representatieve democratie is gevlochten. In plaats daarvan is er sprake van een bijzonder complexe situatie.

De verschillende participatietrajecten die voor de verschillende gebieden worden georganiseerd (met een beperkt aantal niet-representatieve deelnemers) zorgen voor verschillende uitkomsten in beleid en uitvoering. Dit zorgt er als voorzien voor dat de collectieve ruimte in Haarlemmermeer verschillend wordt vormgegeven. Een aantal bewoners vindt dat ronduit oneerlijk, omdat sommige wijken hun zaken (bijvoorbeeld voor wat het ophalen van huisvuil betreft) beter op orde hebben dan andere wijken. Ook het verschil tussen de rijke gedeelten van Haarlemmermeer en de arme gedeelten is voor veel minderbedeelde mensen een doorn in het oog. Zulke verschillen in voorzieningen zijn toch niet acceptabel in een beschaafde samenleving?

Veel bewoners zijn het niet eens met de uitkomsten van de processen ('kwalitatief vaak slecht') in hun wijk en zijn het er niet mee eens dat sommigen hierop meer invloed hebben gehad dan anderen. Een aantal personen verwijt dit de mensen die wel hebben geparticipeerd, omdat die geen rekening hebben gehouden met de mening van een groot gedeelte van de samenleving. Een treffend voorbeeld hiervan is de casus waarbij een buurtcomité een initiatief opstartte wat heeft geleid tot een megadiscotheek midden een woonwijk. In deze discotheek zijn de gelegaliseerde vormen van harddrugs te verkrijgen. Het heeft voor veel overlast en onrust in de wijk gezorgd.

Wanneer de vele criticasters gevraagd worden om mee te denken met de gemeente is hun antwoord meestal negatief. Ze hebben het druk met werk en vinden het vooral een taak van de gemeente om ervoor te zorgen voor goed beleid zonder willekeur.

Ondanks een groot aantal slechte ervaringen is de gemeente doorgegaan op het ingeslagen pad. De gemeente is anderhalf jaar geleden gestart met een aantal pilots om betere input voor beslissingen over de collectieve ruimte te krijgen. Het geld en de mankracht die hiervoor beschikbaar moeten worden gemaakt heeft de gemeente er graag voor over, al is het bepaald niet goedkoop.

Omdat de gemeente eerder heeft gekozen voor veel contact tussen ambtenaren en burgers is er voor gekozen om het nieuwe werken rigoureuus door te voeren. Alle ambtenaren is gevraagd om zo veel mogelijk contact met de burgers te hebben. De gemeente ziet de ambtenaren dan ook liever niet op het gemeentehuis, maar met een laptop in een buurthuis of café. In de gemeenteraad is er discussie ontstaan over de vraag of ze willen bevorderen dat ambtenaren ook in Haarlemmermeer moeten wonen. Een aantal Raadsleden vindt dit erg belangrijk omdat ambtenaren zo ook in hun vrije tijd zicht hebben op publieke problemen in de Haarlemmermeerse samenleving en vaker in contact komen met de burgers. Een aantal andere Raadsleden vindt dit onzin: ook ambtenaren hebben recht op een eigen leven.

5.3 Beelden van participatie

Om meer en vooral betere input voor het beleid te vergaren heeft de gemeente het afgelopen jaar een aantal pilots opgezet:



- **Pilot I: Met beide benen in de samenleving.** De gemeente wilt zo dicht mogelijk bij de samenleving komen, maar constateert dat het voor de gemeente haast onmogelijk is om momenten van gemeenschap te creëren waarbij tot beleidsinput kan worden gekomen. Daarom wil de gemeente slim gebruik maken van de bestaande *windows of opportunity* binnen de gemeente. Daarmee wordt bedoeld dat de gemeente tracht aan te sluiten bij de bijeenkomsten die al binnen wijken worden georganiseerd. Dat geldt voor bijeenkomsten van dorps- en wijkraden, maar ook voor bijeenkomsten van de lokale tennisclub. Het gemeentebestuur heeft de intentie het gemeentelijk beleid daar toe te lichten. De verantwoordelijke ambtenaren gaan steeds naar andere gelegenheden om de opgedane ideeën en richtingen te toetsten. De uitkomsten van deze trajecten zijn meestal mager en niet representatief
- **Pilot II: Wisdom of the crowds.** Het gemeentebestuur tracht ook in te zetten op *wisdom of the crowds*. Met de vele technologische mogelijkheden van deze tijd is dat ook goed te realiseren. Iedereen is immers permanent aangesloten op het internet. De veronderstelling achter deze vorm van *wisdom of the crowds* is dat personen in een gestructureerde digitale vergadering tot betere beslissingen kunnen komen dan wanneer de overheid zelf tot het besluit zou kunnen komen. In deze pilot worden rond specifieke thema's steeds kleine groepen van burgers bijeengebracht (dit kan iedereen afzonderlijk met zijn mobiel of *googlelenzen* doen) die via internet anderhalf uur per week over het onderwerp discussiëren. De kaders zijn vooraf duidelijk gesteld en de discussie wordt voorgezeten door een ambtenaar. De informatie wordt met behulp van de techniek anoniem ingebracht. Een van de participanten (niet de voorzitter) is ook ambtenaar. Deze persoon brengt waar nuttig relevante gemeentelijke informatie in. Bij de selectie van de participanten wordt in ieder geval gezorgd voor vertegenwoordiging uit de wetenschap en de media, om de beschikbare kennis zo een betere plaats in het beleid te geven en kokervisies te voorkomen.
- **Pilot III: Wisselende Raadsleden.** Om de burger zoveel mogelijk bij het beleid te betrekken vindt er ieder half jaar een loting plaats waardoor de 27 zittende raadsleden tot de benodigde hoeveelheid van 37 worden aangevuld met burgers (mogelijk gemaakt door de wetgeving uit 2020). Door deze 10 'gastleden' verandert de Raad steeds van samenstelling en wijzigen de machtsverhoudingen. Deze Raadsleden krijgen allen een royale vergoeding om ze geïnteresseerd te krijgen en te houden. Het doel van deze pilot is tweeledig. Enerzijds wil het bestuur de burger dichter bij de Raad brengen. Anderzijds is het de bedoeling om meer en andere geluiden uit de samenleving tot in de Raad door te laten dringen. Het initiatief heeft wisselende successen. Er zijn een aantal goede, frisse bijdragen geweest, maar er zijn een aantal gastleden geweest die zelden zijn komen opdagen, ondanks de vergoeding.

Participatie op maat

Een jaar geleden is de gemeente met het participatiebeleid een nieuwe richting ingeslagen. De gemeente besloot om ook zelf een gevarieerde aanpak bij participatie te gaan hanteren. Deze gedachte kwam voort uit de constatering dat de gemeente Haarlemmermeer een aantal gebieden heeft met afwijkende karakteristieken en bevolkingssamenstellingen. De gemeente constateerde dat bij verschillende karakteristieken verschillende soorten participatie op zijn plaats zijn. Dit betekent



dat de gemeente bereid is om andere middelen in te zetten wanneer de samenstelling van de bevolking daarom vraagt of de karakteristieken van een specifiek gebied daarom vragen.

Een goed voorbeeld van dit beleid is het atypische dorp waarin sprake is van veel sociale cohesie. In dit gebied is, tegen de trend in, *territorium* duidelijk aan de *gemeenschap* gekoppeld. Dit dorp heeft daarbij een nadrukkelijke verbinding met het dorp aan de overzijde van de ringvaart. De gemeenschappelijke *gemeenschapsraad* heeft aangegeven dat de bevolking het prettig vindt om eerst in eigen kring na te denken (tijdens de zes-wekelijkse dorpsbijeenkomst). Daarom komen ambtenaren in dit gebied niet proactief het dorp in om met afzonderlijke personen te spreken. De contacten vinden eens per twee maanden plaats, gefaciliteerd door de gemeenschapsraad.

De gemeente krijgt bij die bijeenkomsten de kans om te horen wat de bevolking bezighoudt en wat ze graag van de gemeente zou willen zien. Andersom krijgt de gemeente de kans tijdens deze bijeenkomsten zijn eigen beleid toe te lichten. Dit zorgt voor een goede onderlinge afstemming en sfeer. De gemeente heeft besloten geen probleem te maken van het feit dat het dorp zich zeer verbonden voelt met het dorp aan de overkant. Wanneer in participatietrajecten besloten wordt om het beschikbare budget ook voor de overzijde te gebruiken protesteert de gemeente hier dan ook niet tegen. Dit specifieke beleid werkt goed voor dit gebied. De gemeente maakt gebruik van de meedenkende bewoners die veel gevoel hebben bij wat er in hun specifieke woongebied leeft. Door goede wederzijdse afspraken en een goede relatie tussen de gebiedsmanager en de dorpsraad is het mogelijk om op nuttige momenten een breed palet aan participatiemogelijkheden in te zetten. Het dorp is hier erg tevreden over, en vormt daarmee een uitzondering in de gemeente.

Ook in andere gebieden is dit geprobeerd. Zonder veel succes. Er waren weinig mensen bereid tot actie en er was weinig draagvlak voor de besluiten.

5.4 Vragen bij een onzekere toekomst

De toekomst is onzeker. Dat betekent ook dat deze geschetste toekomst veel veronderstellingen bevat. Wat zou het betekenen wanneer:

- Er een groot conflict kwam tussen arm en rijk en de meerderheid van de gemeente er voor is om rijke inwoners extra leefbaarheidsbelasting te laten betalen voor bepaalde faciliteiten?
- De gemeente zou besluiten om actief te differentiëren bij zijn participatiebeleid en de keuze voor vormen ook sterk van de motivatie voor de participatie zou laten afhangen?
- Een aantal burgers alleen bereid blijken te zijn om met de gemeente mee te denken, mits ze daarvoor een vergoeding ontvangen?
- De gemeente de mogelijkheid zou krijgen om mensen te verplichten om te participeren?
- Een kleine minderheid zowel bereid als toegerust zou zijn om de collectieve besluitvorming op zich te nemen?
- De veronderstelling dat burgers taken overnemen de gemeente efficiënter wordt niet blijkt te kloppen, omdat er veel regulering en bijbehorende handhaving nodig is?
- *Etc, etc.*



Toekomstbeelden

"De Participatieve Ambtenaar is een PA. Hij is de "Persoonlijke Assistent" van de participerende inwoner.

- *Hij staat dicht bij de bewoners.*
- *Hij heeft een luisterend oor.*
- *Hij vertaalt kaders in mensentaal, adequaat en betrouwbaar.*
- *Hij geeft actief feedback aan bewoners over resultaten en ingebrachte visies/standpunten/adviezen. Hij doet dit op semi-continue basis.*
- *Hij slaat een brug tussen Front-Office en Back-Office.*
- *Hij faciliteert de bottom-up informatiestroom in de ambtelijke organisatie.*
- *Hij is in staat burgers te enthousiasmeren en te boeien door zijn taalgebruik.*
- *Hij heeft een uitstraling die vertrouwd en veilig overkomt waardoor hij in staat is synergie te creëren.*

Als laatst merken we op dat iedere ambtenaar die in een front-office rol werkzaam is, in meer of mindere mate een PA is."

Uit een toekomstdroom van twee van de teamleden



6. De gereguleerde samenleving

Het is 3 september 2040. In de gemeente Haarlemmermeer is er sprake van weinig sociale cohesie en er is weinig eigen ruimte. De gemeente houdt de besluitvorming over de collectieve ruimte zoveel mogelijk in eigen handen.

6.1 Samenleving

Rond 2015 werd Haarlemmermeer wel eens gekarakteriseerd als een onsamenvangende verzameling van onderling verschillende kernen. Vooral van de niet-traditionele wijken werd nog wel eens gezegd dat er weinig sprake van sociale cohesie was. Anno 2040 kan dit beeld met recht een understatement worden genoemd.

De burger is steeds meer geïndividualiseerd en met de jaren zijn er steeds minder 'echte' Haarlemmermeesters overgebleven. Haarlemmermeer wordt wat wonen betreft overwegend als een 'tussenstation' gezien, niet als een 'eindstation'. Daarbij komt dat de meeste mensen hun vrije tijd doorbrengen in Groot-Amsterdam, waar veel betere voorzieningen zijn dan in Haarlemmermeer. Het merendeel van de jeugd verwacht niet in Haarlemmermeer oud te worden. Er heerst in het algemeen geen sfeer waarin mensen veel met elkaar omgaan. Het publieke leven in Haarlemmermeer voor de meeste bewoners vrijwel non-existent. Men woont er, meer niet. In de meeste wijken gaan mensen niet veel met elkaar om en is de mate van sociale cohesie dus laag.

Toch blijkt uit onderzoek dat de meeste bewoners relatief gelukkig zijn. Dat heeft er vooral mee te maken dat er gemiddeld bovenmodaal verdiend wordt en de meeste bewoners op een rijk sociaal leven buiten de gemeentegrenzen kunnen rekenen. Dit sociale leven is daarbij vaak ook digitaal van aard. Dat er weinig contact is met de burens zit de meeste inwoners dan ook niet dwars. Boeiend om op te merken is dat er wel een interessant netwerk van hoogleraren bestaat in de gemeente: het 'verbond der geesten' geheten. Deze hebben enkele jaren geleden een aantal maal voor opschudding gezorgd, door in de lokale krant hard en gefundeerd uit te halen naar het beleid van de gemeente.

In de Haarlemmermeerse samenleving is veel kennis aanwezig. Naast de vele industriële wonen er vele zzp'ers met uiteenlopende expertises in de gemeente. Toch is de echte kennisbron niet meer de professional, maar het internet. In 2015 was het al mogelijk om veel informatie per direct beschikbaar te maken. Anno 2040 kan complexe informatie eenvoudig toepasbaar worden gemaakt, door middel van handige technische toepassingen. Informatie wordt digitaal op maat beschikbaar gemaakt, door te putten uit bronnen op het internet. Perfect werkt het nog niet, maar het wordt als '*de next revolution*' genoemd.

Door de gebrekkige sociale cohesie is er in de gemeente weinig sprake van democratische ervaringen. Zo zijn er weinig traditionele verenigingen over. De verenigingen die er zijn worden professioneel gerund. Wanneer er ergens een conflict ontstaat wordt al snel naar de gemeente of de rechtbank gekeken. De inwoners leven vooral voor zichzelf en zijn nauwelijks bereid om met elkaar tot besluiten te komen. Dit sterkt de overheid in de gedachte dat het beleid centraal



georganiseerd dient te worden. Het valt gemeenteambtenaren keer op keer op hoe weinig mensen er bereid zijn na te denken over het belang van een ander.

De gemeente ziet er anders uit dan vroeger. Er zijn nauwelijks traditionele dorpen over. De dorps- en wijkraden die nog bestaan kunnen (op een na) niet rekenen op veel draagvlak. Deze organen worden vooral gezien als hobby van overbezorgde wijkoudsten.

De samenstelling van de bevolking als geheel is in vergelijking met de jaren tien van deze eeuw sterk veranderd. Uit een recente studie is gebleken dat er volgens de nog steeds gebruikte indeling van de WRR maar liefst 68% van de bevolking als pragmatici valt te karakteriseren. Op een harde kern "echte Haarlemmermeesters" na, lijkt niemand bereid hun kostbare tijd te steken in gemeentelijke processen.

Soort burger	Percentage 2013	Percentage 2040
Verantwoordelijken	35-40 %	7%
Volgzamen	5-15 %	7%
Pragmatici	25-50%	68%
Critici/Sceptici	15-35 %	18%

Uiteraard zijn er ook delen van de gemeente waarin wel sprake is van onderlinge samenhang. Zo bestaat er een complex waar 25 ouderen gezamenlijk hun leven en zorg financieren. Deze mensen willen graag met de overheid in gesprek over de wijze waarop ze dit kunnen doorzetten om er ook als bejaarden te kunnen leven.

6.2 Overheid

De gemeente heeft de landelijke debatten in 2016 over meer participatie van de burger met interesse waargenomen, maar na een paar pilots geconstateerd dat dit niets voor Haarlemmermeer was. De bevolking bleek niet *geïnteresseerd* en niet klaar te zijn voor een participatieve democratie. De burger was vooral geïnteresseerd in het eigen belang.

De gemeente besloot aldus om door te gaan op de ingeslagen route: het reguleren van de publiek ruimte. Er zijn met de loop der jaren vele regels bijgekomen die ervoor zouden moeten zorgen dat het publieke belang wordt nagestreefd. De burgers zijn er met de jaren steeds ontevredener mee geworden. Vele burgers hebben het gevoel dat de overheid hun belang maar matig behartigt en ervaart de veelheid aan regels als verstikkend. Waarom worden er zo vaak matige besluiten genomen? Velen zouden het prettig vinden als de overheid zich wat minder met hun zaken zou willen bemoeien.

De staat van de lokale overheid baart het gemeentebestuur veel zorgen. De legitimiteit van de besluitvorming staat onder druk. Burgers zijn ontevreden over de besluiten die worden genomen en over de politieke partijen in het algemeen. Voor dat laatste is wel wat te zeggen. De politieke partijen zijn zich de afgelopen meer en meer 'marktbewust' gaan gedragen, om zo zoveel mogelijk kiezers aan te trekken. Alle partijen zijn naar het midden of juist naar uitersten opgeschoven. Zo



blijven er voor de meeste mensen weinig reële keuzemogelijkheden over. De meesten kiezers verzanden dan in het geven van het voordeel van de twijfel aan de kandidaat met de meest betrouwbare uitstraling. Een keuze maken is daarbij gemakkelijk, want veel van de lijsttrekkers genieten weinig lokale bekendheid.

Wanneer de lokale overheid kritisch naar zichzelf kijkt constateert hij ook dat hij het moeilijk heeft. De problemen waar de overheid tegenwoordig mee te maken heeft zijn vaak zeer complex en vragen om meerdere expertisen en instanties. De vraag op welke kennis gevaren kan worden is vaak lastig te beantwoorden evenals de vraag welke aanvieligroute voor de hand ligt. Uitkomsten zijn moeilijk te voorspellen. De gemeentesecretaris spreekt in dat kader geregeld van ontembare problemen.

De samenleving blijkt vaak niet te mobiliseren in de voorfase van een besluitvormingstraject, maar individuele burgers komen wel geregeld in het geweer wanneer blijkt dat het eigen belang geraakt wordt. Het is pijnlijk om te constateren, maar de argumenten zijn dan vaak goed. Een aantal van de pragmatische burgers zijn goed thuis in gespecialiseerde onderwerpen en het is door de zeer geavanceerde zoekmachines tegenwoordig nog vele malen gemakkelijker geworden om kennis te vergaren die direct aansluit bij de relevante vragen. Er is voor de overheid niet tegenop te concurreren, zeker niet met een media die incident gedreven is.

Het zorgt ervoor dat de democratie is een lastig parket zit. Een spagaat wellicht. Aan de ene kant wordt gevraagd om oplossingen van de overheid, aan de andere kant is de overheid maar moeizaam in staat om de oplossingen te leveren. De gemeente ziet weinig andere kansen dan om te proberen de kwaliteit van de lokale overheid zo goed mogelijk op peil te krijgen en te houden. Dat blijkt lastig: vindt maar eens echt goede mensen die bereid zijn om in de gemeenteraad te gaan zitten. En vindt maar eens bestuurders die de complexiteit van deze tijd echt kunnen bevatten.

Voor dit moment heeft de gemeente zijn ambtenaren vooral op het hart gedrukt om niet te snel besluiten te maken of stukken uit te sturen. Eerst moet zeker worden gesteld dat de kwaliteit voldoet. Het is voorzichtigheid troef bij de gemeente Haarlemmermeer. Tot woede van een deel van de gemeenteraad, die de ambtelijke dienst inertie verwijt.

6.3 Beelden van participatie

Er bestaan in de gemeente Haarlemmermeer geen participatietrajecten waarin burgers zelf besluiten kunnen nemen. De gemeente vindt dit democratisch gezien niet gepast en ook niet bij de karakteristieken van de gemeente passen. De meeste burgers zijn eenvoudigweg niet in staat en niet bereid om gezamenlijk te zoeken naar de beste oplossingen voor de samenleving. Waar de gemeente wel toe bereid is, is om de input van de verschillende dorps- en wijkraden ter overweging te nemen. Dat geldt ook voor de input van de spaarzame burgerinitiatieven.

Sinds drie jaar probeert de gemeente zo nu en dan om gebruik te maken van de aanwezige kennis en expertise binnen de gemeente. Wanneer er zeer specialistische vragen aan de orde zijn (vaak zonder een direct effect op de directe leefomgeving) bekijkt de gemeente in zijn online-register of er in inwoners zijn die expertise op het onderwerp in kwestie hebben. Deze mensen worden dan persoonlijk gevraagd de gemeente te ondersteunen met hun expertise. Daarbij is er nadrukkelijk



enkel sprake van consultatie, niet van beslissingsbevoegdheid. Het heeft in het verleden goede resultaten gegenereerd en het stelt de gemeente in staat een goede relatie te onderhouden met enkele hoogleraren, economen, juristen en zzp'ers binnen de gemeente. Het heeft de gemeente zowel kennis als goodwill van deze specifieke groep opgeleverd. Wanneer burgers zonder specifieke kennis zich aandienen, wordt hun opvatting vaak terzijde geschoven.

Er is de laatste jaren wel eens geopperd dat de gemeente meer ruimte zou moeten geven aan burgerinitiatieven. Zo bestaat er op initiatief van een groep burgers in de gemeente een wijk waarin veel ouderen wonen. Zij ondervinden last van de openbare parkeerplaatsen, in de nabijheid van het winkelcentrum, en willen daarover praten. De gemeente is echter niet van plan een uitzondering te maken op de regels, omdat hij niet wil dat sommige burgers een voorkeursbehandeling krijgen, noch dat sommige andere burgers het idee krijgen dat de gemeente hieraan meewerkt.

6.4 Vragen bij een onzekere toekomst

De toekomst is onzeker. Dat betekent ook dat deze geschetste toekomst veel veronderstellingen bevat. Wat zou het betekenen wanneer:

- Een meer centrale overheid en een individualiserende samenleving automatisch zou leiden tot onvrede over de besluiten die de samenleving maakt?
- Er onvrede ontstaat over het feit dat de gemeente wel bereid is naar hoogleraren te luisteren en niet naar de gewone burger?
- Er de mogelijkheid zou bestaan om de computer afwegingen over de publieke ruimte te laten maken?
- De gemeente sterk in zou zetten op het bevorderen van de sociale cohesie? Welke effecten zou dat kunnen hebben?
- Ook contacten buiten de gemeentegrenzen voldoende democratische ervaringen zouden opleveren om binnen de gemeentegrenzen goede afwegingen over de publieke zaak te kunnen maken.
- *Etc, etc.*



Dromen van de toekomst

Participatie is/wordt een krachtig middel om de politieke ontwikkelingen te bekrachtigen. Maar binnen de Haarlemmermeerse politiek is dit nog niet een voldongen feit, zowel voor de ambtenaren als wel de politici. Participatie is intensief, kost veel geld, en moet goed gepland worden. Er zijn veel signalen dat een voorstel eerst naar B&W gaat voordat dit naar buiten komt, in tegenstelling van een open proces van meedenken en meedoen.

Hoe kan het beter?

- 1. Het moet gaan om een cultuurverandering niet om een verandering van beleid!*
- 2. Creëer een groter bewustzijn binnen de ambtelijke en politieke organisatie*
- 3. Wees bewust bezig met verwachtingsmanagement*
- 4. Onderbouw altijd de keuzes en laat zien dat keuzes moeten worden gemaakt in tijd van schaarste*
- 5. Wijkraden moeten hun signalen aan alle politieke partijen verzenden en niet naar 1!*

Uit een toekomstdroom van een van de teamleden



7. De confrontatie van waarden en veronderstellingen

In de vorige vier hoofdstukken is zichtbaar geworden dat de toekomst van de lokale democratie open is. Op veel van de relevante variabelen heeft de lokale overheid op zijn hoogst een beperkte invloed. Ondanks het bestaan van deze fundamentele onzekerheid leven er (zowel binnen het land, als binnen de gemeentegrenzen, als binnen het gemeentehuis) zeer uitgesproken opvattingen over de mate waarin participatie zou moeten worden ingeweven in de representatieve democratie. De posities zijn verschillend. Er zijn uitgesproken voorstanders en er zijn personen die zeer terughoudend zijn. In discussies blijkt geregeld dat deze tegenstelde posities elkaar eerder versterken dan dat ze toenadering tot elkaar vinden. Het verlamt het gesprek. Dat geldt niet alleen voor Haarlemmermeer. Ook op vele andere plaatsen in het land is dit de teneur. Wat kan daar de verklaring voor zijn en wat betekent het voor de toekomst van de lokale democratie? Daar gaat dit hoofdstuk over.

Wij concentreren ons in dit hoofdstuk op de onderbouwing van de posities. Dit hebben we gedaan door de *waarden* en *veronderstellingen* te identificeren die aan de verschillende posities ten grondslag liggen. Een aantal deze onderliggende waarden en veronderstellingen staat in direct conflict tot elkaar. De confrontatie van waarden en veronderstelling leidt tot relevante tegenstellingen en tot democratische dilemma's. Zonder hierover goed het gesprek te voeren en zonder duidelijke afwegingen te maken lijkt een verdere vormgeving van een meer participatieve democratie weinig kansrijk.

7.1 De confrontatie van waarden

Wij constateren op basis van het doorlopen strategisch traject dat er op waardenniveau tussen personen verschil bestaat wanneer het gaat over het functioneren van de democratie.

- Sommige personen vinden het vooral van belang dat alle burgers eenzelfde *invloed* hebben op het openbaar bestuur.
- Sommige personen vinden het vooral van belang dat het openbaar bestuur zorgt voor *gelijke randvoorwaarden* voor alle burgers
- Sommige personen vinden het vooral belangrijk dat het openbaar bestuur *kwaliteit* levert.
- Sommige personen vinden het vooral belangrijk dat het openbaar bestuur met *maatwerk* oog heeft voor de lokale verschillen binnen de gemeente.

Daarnaast zijn er ook een aantal andere waarden geregeld tijdens de vele gesprekken over een participatieve democratie ter tafel gekomen. We hebben de verschillende waarden die voor personen leiden kunnen zijn bij de beoordeling van het functioneren van de democratie opgetekend in de volgende tabel:



Leidende waarden voor het beoordelen van het functioneren van de democratie	
<i>Gelijke invloed (representativiteit)</i>	<i>Responsiviteit</i>
<i>Gelijke randvoorwaarden</i>	<i>Lokaal maatwerk</i>
<i>Accountability</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>
<i>Keuzevrijheid</i>	<i>Toegankelijkheid</i>
<i>Efficiëntie</i>	<i>Betrouwbaarheid</i>
<i>Effectiviteit</i>	<i>Kwaliteit</i>

Geregeld komt het voor dat personen de stelling innemen dat al deze waarden van belang zijn voor het functioneren van het openbaar bestuur. Uiteraard kan de overheid het ook nastreven om aan al deze waarden aandacht te schenken in zijn handelen. Het is echter niet mogelijk om deze waarden tegelijk het handelen te laten bepalen. De reden daarvoor is dat een aantal van de waarden eenvoudig met elkaar in conflict kunnen komen. Wij geven een aantal voorbeelden:

- Bij een aantal van de beschreven participatietrajecten in de vier toekomsten staat *gelijkheid* op gespannen voet met *lokaal maatwerk*. Wanneer verschillende wijken tot verschillende besluiten komen over hoe de collectieve ruimte wordt vormgegeven, kan er immers niet tegelijk sprake zijn van gelijke randvoorwaarden voor de gemeente als geheel.
- Hetzelfde geldt voor de waarden *keuzevrijheid* en *kwaliteit*. Wanneer participanten in een traject het recht krijgen om in gezamenlijkheid tot een redelijk besluit te komen, moet geaccepteerd worden dat dit kan betekenen dat in de ogen van de gemeente kwalitatief matige besluiten worden genomen.
- Ook zit er spanning tussen *keuzevrijheid* en *accountability*. Wanneer de beslissingsbevoegdheid over de collectieve ruimte volledig naar de verschillende wijken wordt gedecentraliseerd kan het college of de Raad over deze besluiten geen verantwoording afleggen. Daarmee is ook het vraagstuk wie juridisch verantwoordelijk is interessant.
- Een vierde voorbeeld van confronterende waarde is de spanning tussen *representativiteit* en *responsiviteit*. Wanneer wordt gehecht aan een gelijke invloed van alle burgers, kan de overheid niet tegelijk responsief inspelen op wensen van burgers die gemakkelijk de weg naar het stadhuis weten te vinden.

Zo zijn er vele combinaties te maken waarop spanning zit. Deze spanningsdimensies zorgen er mede voor dat discussies tussen personen met verschillende waardenoriëntaties moeizaam verlopen. Zeker wanneer deze personen geen zicht hebben op de waardeoriëntatie van de ander.

Wanneer een goed en regelmatig gesprek wordt gevoerd komen de relevante democratische dilemma's als vanzelf ter tafel. Daar komen we in de derde paragraaf van dit hoofdstuk op terug.



7.2 De confrontatie van veronderstellingen

De verschillen tussen de opvattingen over de mate en vorm waarin een participatieve democratie wenselijk is komen niet alleen voort uit *waarden*. De posities komen ook voort uit *veronderstellingen*. In de huidige discussie over het functioneren van het openbaar bestuur zijn er een aantal invloedrijke veronderstellingen die sterk het debat bepalen. Het gaat daarbij onder andere om de volgende veronderstellingen:

- Groepen van burgers kunnen publieke problemen even goed of beter oplossen dan de gemeente. Het merendeel van de burgers zou hier ook toe bereid zijn.
- In Haarlemmermeer zijn enkel de traditionele burgers geïnteresseerd in participatietrajecten. Netwerkstedelingen hebben er geen behoefte aan en zijn er ook niet voor te interesseren.
- Door veel naar burgers te luisteren kan de gemeente tot kwalitatief betere besluiten komen.

Wij beschouwen zulke claims als veronderstellingen omdat ze (nog) niet systematisch en empirisch zijn getoetst. Veronderstellingen zijn wat ons betreft dus ten hoogste op voorbeelden gebaseerde verwachtingen. De belangrijkste veronderstellingen die het huidige debat bepalen staan opgetekend in de onderstaande tabel:

Leidende veronderstellingen	
<i>Burgers zijn in staat om publieke problemen even goed of beter oplossen dan de gemeente</i>	<i>Veel burgers zijn niet in staat om publieke problemen op te lossen.</i>
<i>Haarlemmermeer heeft een vitale samenleving</i>	<i>De vitale samenleving is een fabeltje</i>
<i>Veel burgers zijn bereid om directe invloed op de publieke besluitvorming uit te oefenen, mits er een juiste vorm wordt gevonden</i>	<i>Veel burgers (onder andere de netwerkstedelingen) zijn überhaupt niet geïnteresseerd in participatietrajecten</i>
<i>De overheid zit burgerinitiatieven vooral in de weg</i>	<i>Zonder de overheid zou het publieke domein onherroepelijk ontsporen.</i>
<i>Een terugtrekkende overheid leidt tot meer sociale cohesie</i>	<i>Een terugtrekkende overheid leidt tot minder sociale cohesie</i>
<i>De huidige democratie heeft een legitimiteitsprobleem omdat hij in deze tijd niet in staat is te voorzien in de wensen van de samenleving</i>	<i>De huidige democratie heeft geen legitimiteitsprobleem, maar heeft te maken met burgers die niet voorbij het eigen belang kunnen denken</i>
<i>Wanneer de samenleving zelf besluiten maakt over de publieke ruimte ontstaan er natuurlijke checks and balances</i>	<i>Wanneer burgers de collectieve besluitvorming overnemen zal dat tot frictie en willekeur leiden</i>
<i>Door veel naar burgers te luisteren kan de gemeente tot kwalitatief betere besluiten komen</i>	<i>Participatietrajecten hebben een grote kans om de kwaliteit van de besluitvorming aan te tasten.</i>



Ook deze veronderstellingen kunnen voor tegenstellingen en spanningen zorgen. Wij geven een paar voorbeelden:

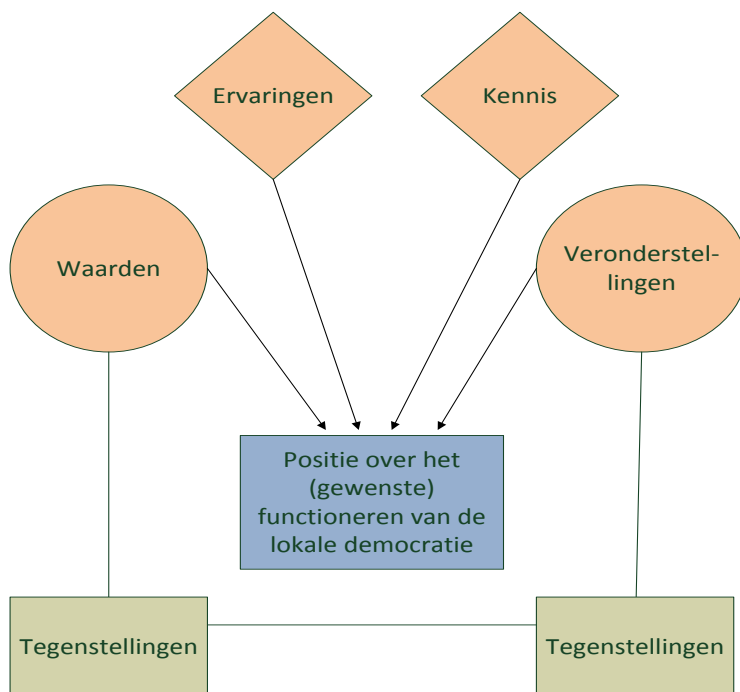
- Er zijn personen die ervan uitgaan dat de samenleving overwegend zelf in staat is om zelf publieke problemen aan te pakken. Er zijn echter ook personen die betwisten of burgers hiervoor wel de benodigde competenties en bereidheid hebben.
- Er zijn personen die ervan uitgaan dat een terugtrekkende overheid leidt tot meer sociale cohesie en eigen initiatieven om de collectieve ruimte vorm te geven. Er zijn echter ook personen die ervan uitgaan dat een terugtrekkende overheid leidt tot minder sociale cohesie.
- Er zijn personen die ervan uitgaan dat burgers bereid zullen zijn om (mits een passende vorm wordt gevonden) mee te doen aan participatietrajecten. Er zijn ook personen die denken dat veel burgers hier überhaupt niet in geïnteresseerd zijn.

In het huidige debat over democratie worden veronderstellingen geregeld als feiten beschouwd. En dát vertroebelt het gesprek en het veroorzaakt ook verontwaardiging bij degenen die juist in andere veronderstellingen geloven.

7.3 Het gesprek over democratische dilemma's

Wij constateren dat gesprekken over participatieve democratie in Haarlemmermeer regelmatig vastlopen in verschillende, elkaar versterkende posities. Hoe enthousiaster de een is over participatie in de gemeente, hoe meer de ander zich terugtrekt in de eigen kritische positie. En vice versa. Men zou dus kunnen zeggen dat er sprake is van een *participatiereflex* en een *representatiereflex*. Deze reflexen bemoeilijken functionele gesprekken over participatie. Voor de toekomst van de lokale democratie is de vraag dus relevant hoe het gesprek (blijvend) zo gevoerd kan worden dat het mogelijk is te tot relevante afwegingen en besluiten te komen. En, bepaald niet te veronachtzamen bij dit vraagstuk, tot wederzijds begrip ten aanzien van elkaars posities.

Een nuttige notie hierbij is dat posities over participatieve democratie niet zomaar uit de lucht komen vallen, maar volgen uit een specifieke combinatie van *kennis*, *ervaringen*, *veronderstellingen*, en *waarden*. Bij bepaalde posities ten aanzien van een participatieve democratie komen bepaalde combinaties geregeld voor. Zo zijn personen die voorstander zijn van een vergaande participatieve democratie er bijvoorbeeld vaak van overtuigd dat de samenleving zelf heel goed in staat is om publieke problemen op te lossen en zijn ze ervan overtuigd dat het mogelijk is om een aanzienlijk deel van de bevolking mee te laten doen, wanneer ze daartoe maar op een juiste wijze uitgenodigd worden. Waarden als *responsiviteit*, *toegankelijkheid* en *lokaal maatwerk* zijn voor hen vaak leidend in de opvattingen over democratie. Vaak hebben mensen die bedenkingen hebben bij een vergaande participatieve democratie twijfels bij de 'vitaliteit' van de samenleving en de bereidheid en toerusting van burgers. Waarden als *representativiteit*, *accountability* en *gelijkheid* zijn vaak leidend in de opvattingen over het functioneren van de democratie. Uiteraard zijn dit niet de enige combinaties. Men komt er velen tegen, ook posities die gebaseerd zijn op waarden die in conflict tot elkaar staan. Uiteraard zijn er ook personen die hun positie laten afhangen van een enkele negatieve of positieve ervaring.



Wanneer er sprake is van tegenstellingen tussen dominante *waarden* en *veronderstellingen*,¹⁵ blijkt een gesprek voeren op het niveau van posities lastig. De kans op overtuiging is daarmee immers zeer gering. In het huidige debat over participatie wordt hier geregeld tegen aangelopen. Men trekt zich terug in de loopgraven. Het zou de discussie over het functioneren van het openbaar bestuur kunnen helpen wanneer het gesprek niet zo gaan over posities, maar over de elementen die aan die posities ten grondslag liggen. Dit gesprek geeft inzicht in de redenen waarom mensen bepaalde posities in nemen en de daaruit volgende tegenstellingen brengen de relevante *democratische dilemma's* ter tafel. Bij wijze van voorbeeld:

- In welke mate zijn de gemeente en de gemeenteraad bereid om de consequenties van mogelijke besluiten en ongelijkheid te aanvaarden? Verschilt dat per onderwerp?
- In welke mate zijn de gemeente en de gemeenteraad bereid om externe effecten van burgerinitiatieven op andere burgers te aanvaarden? In welke mate moet de overheid daar invloed op willen hebben?
- Wat zijn de gevolgen wanneer er ten onrechte wordt uitgegaan van een vitale samenleving?

¹⁵ Wij zijn in deze verkenning niet ingegaan op de confrontatie van kennis en ervaringen. Dat zou ook de moeite waard kunnen zijn. Wij zijn er op (op basis van de ervaring in het traject) van uitgegaan dat verschillen of tegenstellingen in kennis en ervaringen zijn relatief gemakkelijker bespreekbaar zijn te maken en dus minder dan veronderstellingen en waarden ervoor zorgen dat het debat over democratie kan vastlopen



- Wat betekent het voor de verantwoording van het beleid wanneer de beslissingsbevoegdheid over de collectieve ruimte naar een wijkniveau wordt gedecentraliseerd? Wat als er op dat niveau dan behoefte komt aan representatie? Wat betekent dat voor de gemeenteraad?

Voor de toekomst van de (participatieve) democratie zijn dit zeer relevante vragen. Deze komen echter niet als vanzelf op tafel, maar vergen een gesprek op niveau. Vervolgens is het aan het bestuur, de politiek en de samenleving om de relevante afwegingen te (blijven) maken.

Dromen van de toekomst

“Ook al is het niet erg waarschijnlijk en zal volgens mij de behoefte van mensen aan real life contact met elkaar groot blijven, toch is het interessant om eens te fantaseren over hoe de wereld eruit zou zien als mensen vooral via internet contact met elkaar zoeken en netwerken met elkaar aangaan. De vraag is of dit zou betekenen dat de sociale cohesie in de samenleving afbrokkelt, of dat je ook kan spreken van digitale sociale cohesie. Ik ben van mening dat de contacten met de ‘harde kern’ van iemands netwerk altijd zullen blijven bestaan, internet of geen internet. Internet is voornamelijk een aanvulling op de contacten die men al heeft. Voortzetten van deze trend zou m.i. dus voornamelijk betekenen dat mensen gemakkelijker met meer mensen in contact kunnen komen en zo hun sociale netwerk verder kunnen uitbreiden. Ook via internet kan men zich verbonden met elkaar voelen en internet doet daarmee denk ik geen afbreuk aan de sociale cohesie in de samenleving. Voor de overheid zou het doorzetten van deze trend wel betekenen dat zij haar burgers op een andere manier moet benaderen en (veel meer dan nu) nieuwe media hiervoor moet inzetten. Ook zal burgerparticipatie dan veel meer via digitale kanalen moeten verlopen. Maar hoe zou de wereld eruit zien als ik daarin geen gelijk heb en online relaties onze echte relaties op den duur vervangen? Worden we steeds asocialer en minder goed in staat om echte relaties met elkaar aan te gaan?”

Uit een toekomstdroom van een van de teamleden



8. Naar de toekomst toe

We hebben in de voorgaande hoofdstukken een viertal aannemelijke toekomsten uitgewerkt. Aannemelijk, omdat ze allen realistisch zijn. Uiteraard verschilt per toekomst de waarschijnlijkheid ervan en kan (een deel van) een toekomst voor sommigen wenselijk en voor sommigen juist onwenselijk zijn.

We hebben deze mogelijkheden geschetst om een beeld te geven van de variëteit aan mogelijkheden van de ontwikkeling van de lokale samenleving en de overheid. We hebben ze geschetst om de lezer te inspireren en om de lezer uit te dagen met (delen van) deze toekomstbeelden aan de slag te gaan, ze ter discussie te stellen of om acties te ondernemen om een bepaalde toekomst dichterbij of juist verder weg te krijgen.

Vervolgens hebben we in hoofdstuk 6 ontrafeld waarom het soms lastig blijkt om verder te komen met het debat over participatie (de *participatiereflex* en de *representatiereflex*). Wij hopen dat deze inzichten helpen om constructief door te kunnen gaan met gesprek over de lokale democratie.

In dit laatste hoofdstuk bespreken we de betekenis van de genomen blik in de toekomst nader. Dat doen we door ons te focussen op de urgentie van het huidige vraagstuk over de democratie en op mogelijke stappen in de richting van de toekomst.

8.1 De urgentie van het vraagstuk over de democratie

Er zijn in de gemeente Haarlemmermeer weinig mensen die een toekomst zonder democratie voor zich kunnen zien. Wie wenst er geen levendige democratie waarin de samenleving en de overheid met elkaar verbonden zijn? Over de vraag *hoe* de verhouding tussen de lokale overheid en de samenleving moet worden vormgegeven verschillen de opvattingen echter.

Wij constateren dat de traditionele, representatieve democratie in ieder geval toe lijkt te zijn aan vernieuwing om in de toekomst duurzaam te kunnen zijn. De klassieke representatieve democratie staat onder druk en lijkt geregeld vast te lopen. Deze constatering volgt onder andere uit de volgende ontwikkelingen:

- Burgers voelen zich in steeds mindere mate verbonden met een territoriale gemeenschap. Dat geldt zeker ook voor een deel van de huidige bevolking van Haarlemmermeer, waarvan veel mensen een deel van hun leven doorbrengen buiten de gemeentegrenzen.
- De samenleving is de laatste decennia geïndividualiseerd. De vaste verbindingen tussen burgers en de respectievelijke politieke partijen zijn grotendeels verdwenen. Burgers hebben in groeiende mate behoefte gekregen aan individuele soevereiniteit op veel gebieden en de wijze waarop politieke partijen functioneren lijkt niet meer goed aan te sluiten op de behoeften van de nieuwe generatie.
- De overheid is sinds de start van de representatieve democratie een steeds meer aanwezige rol in de collectieve ruimte gaan spelen. Het huidige economische tij heeft echter tot gevolg dat de



overheid in de nabije toekomst waarschijnlijk niet meer de middelen heeft om zijn huidige taken adequaat uit te kunnen blijven voeren.

- De overheid heeft (onder andere onder invloed van ontwikkelingen in de media en de ict) te maken gekregen met steeds complexere vraagstukken waar onder steeds hogere druk op moet worden gereageerd. Het besturen van collectieve ruimte is daarmee de afgelopen jaren steeds moeilijker geworden.
- Burgers lijken steeds minder tevreden te worden met het functioneren van de overheid.
- Ontwikkelingen in de ICT maken het mogelijk om burgers tegen beperkte kosten een meer directe invloed op de besluitvorming over de collectieve ruimte te laten hebben.

Deze ontwikkelingen vormen een aanzienlijk risico voor de legitimiteit van de representatieve democratie, omdat de argumentatie achter representatie nu juist gelegen was in dat het logisch was om vertegenwoordigers van de gemeenschappen de lijnen uit te laten zetten. Enerzijds vanuit praktische overwegingen (zoals de kosten die een directe democratie met zich mee zou brengen), anderzijds omdat de vertegenwoordigers beter dan burgers in staat werden geacht beslissingen te kunnen maken. Deze traditionele argumentatie staat nu onder druk. Door de toegenomen complexiteit van de vraagstukken, het toegenomen opleidingsniveau van de bevolking en de toename van technische mogelijkheden, is het immers nog maar de vraag of politici en bestuurders wel beter in staat zouden zijn dan burgers om besluiten over de collectieve ruimte te maken.

Het roept de vragen op over hoe het openbaar bestuur in de toekomst moet worden vormgegeven. Zal de huidige vormgeving van de democratie in de toekomst nog wel democratisch houdbaar en betaalbaar zijn? In welke mate kan gevaren worden op het territoriaal beginsel van de representatieve democratie? Zou het voor de legitimiteit en de kwaliteit van het overheidshandelen niet beter zijn wanneer de burger een meer directe invloed zou krijgen op de besluitvorming over de collectieve ruimte?

In dit kader wordt door veel adviesraden gewezen op mooie en inspiratieve initiatieven in de samenleving. Volgens een aantal adviezen vormt dit een bewijs voor de 'kracht van de samenleving' en zou de overheid zich moeten terugtrekken om actief de ruimte te geven aan de samenleving om zelf problemen in de collectieve ruimte aan te pakken. Daarbij vallen termen als *overheidsparticipatie*. Daarmee wordt bedoeld dat de overheid zich zou moeten aansluiten bij initiatieven die ontstaan binnen de samenleving en daarbij een faciliterende rol moet vervullen. Over de vraag hoe kritisch de overheid daarbij moet/mag zijn wordt vaak niet gesproken, behalve dat het duidelijk is dat de overheid de ontstane initiatieven vooral zou moeten stimuleren en vooral niet zou moeten afremmen met regels en bedenkingen.

Deze laatste zin spreekt natuurlijk aan en er zit in een kern van waarheid in. Initiatieven kunnen stuk lopen wanneer de overheid als partners treuzelt en complexiteit opwerpt. Toch is deze zin in de praktijk minder eenvoudig dan dat hij op het eerste gezicht doet vermoeden. Zo is hij strijdig met de uitwerking van een andere dominante tendentie in de moderne samenleving: de stevige roep na incidenten om verantwoording en om regulering.



De meningen over het vraag in welke mate en vorm een participatieve democratie gewenst is zijn (in de gemeente Haarlemmermeer) alles behalve eenduidig. De ogenschijnlijk simpele vraag over de wenselijkheid van een meer directe invloed van de burger op de publieke besluitvorming leidt tot flinke discussies binnen en buiten het gemeentehuis. Er zijn personen die principieel voorstander zijn van een vergaande participatieve democratie en er zijn personen die hier veel moeite mee hebben met die stevige positie. Met onze toekomstverkenning hebben we willen laten zien dat het vraagstuk niet in een simpel *ja* of *nee* kan worden gevat. Het doen geen recht aan de gelaagdheid van het vraagstuk, aan de invloed van toekomstvariabelen en aan het brede palet van participatiemogelijkheden.

8.2 Participatieve democratie

In een traditionele representatieve democratie wordt aan vertegenwoordigers van een bepaald territorium een volmacht toegekend om gedurende een bepaalde periode bindende beslissingen te nemen.

Wanneer de publieke besluitvorming niet uitsluitend in handen is van gekozen organen maar burgers daarin (meer dan door de gang naar het stemlokaal alleen) op enige wijze en in enige mate bij zijn betrokken spreken wij over een *participatieve democratie*. Er bestaan binnen de noemer participatieve democratie dus verschillende gradaties waarin burgers invloed kunnen hebben op de publieke besluitvorming:

- De lokale overheid kan input vergaren van burgers, om daarmee zelf de beslissingen te kunnen maken
- De lokale overheid kan de kaders stellen (en handhaven) waarbinnen burgers zelf de beslissingen kunnen maken.
- De samenleving kan initiatiefnemer zijn van oplossingen in de collectieve ruimte, met de overheid als partner.
- De samenleving kan zelf collectieve problemen oplossen, zonder inmenging van de overheid.

Vanuit overheidsperspectief kunnen er verschillende motieven ten grondslag liggen aan de keuze voor meer participatie. Naast de motivatie om meer draagvlak te verwerven kan het ook een motivatie zijn om door participatie de kwaliteit van de vormgeving van de collectieve ruimte te verbeteren. In het kader van een terugtrekkende overheid is de motivatie van 'de burger als producent' ook een interessante. Wordt daarmee een probleem van de samenleving of van de overheid opgelost?

In de gemeente Haarlemmermeer zijn er de laatste jaren vooral inspraaktrajecten georganiseerd over onderwerpen die betrekking hadden op de directe leefomgeving van burgers. Burgers kregen in deze trajecten de kans om mee te praten en om invloed op de besluitvorming uit te oefenen. Tevens zijn er een aantal beslistrajecten opgestart. Het initiatief voor participatie lag voor het overgrote gedeelte bij de gemeente. De interesse van de bevolking voor participatie was in de regel (zeer) beperkt. In praktijk namen vooral zogeheten 'verantwoordelijken' deel aan participatiebijeenkomsten. Het is een aantal keer gebleken dat deze participanten andere



preferenties hadden dan de meer pragmatische burgers, die pas in het geweer kwamen nadat bleek dat met de uitkomsten van trajecten het eigen belang werd geraakt.

Er is door de gebiedsmanagers van de gemeente actief gezocht naar de passende en haalbare participatievormen. Er zijn wat dat betreft ook een aantal succesverhalen. Toch wordt bij participatietrajecten geregeld aangelopen tegen 'muurtjes' in de eigen organisatie: dan is er te weinig ruimte om een goedlopend participatietraject op te zetten of om de resultaten ervan te effectueren.

De kwaliteit van de participatietrajecten wordt wisselend beoordeeld: geregeld zijn burgers en de gemeente tevreden, maar soms zijn participanten van mening te weinig invloed te hebben gehad of van mening te veel te tegenwerking te ervaren vanuit de gemeente of vanuit de complexiteit rondom een bepaald vraagstuk. Een aantal personen is wat dat betreft zeer kritisch op het functioneren van de gemeente.

8.3 Democratische ervaringen

Het antwoord op de vraag *of* en *hoe* in de toekomst het inweven van participatie in de representatieve democratie het functioneren van de lokale democratie kan versterken hangt af van vele variabelen. Dat is uit het verkennen van de verschillende toekomst wel gebleken.

Op basis van onze verkenning concluderen wij dat vooral de vraag in welke mate er sprake is van sociale cohesie in de Haarlemmermeerse samenleving in ieder geval van fundamenteel belang is. Dat hangt samen met het begrip '*democratische ervaringen*'.

Wanneer burgers (zonder al te veel invloed van de overheid) gezamenlijk tot aanvaardbare besluiten over de collectieve ruimte willen komen, is een zekere mate van geven en nemen noodzakelijk. Er spelen immers meerdere belangen dan alleen het eigen belang. Het blijkt in praktijk voor veel mensen niet eenvoudig te zijn om voorbij het eigen belang te denken. Verschillende uitwerkingen van het zogenaamde *prisonersdilemma* bij vraagstukken in de collectieve ruimte laten dat steeds weer zien. Wanneer iedereen handelt vanuit het eigen belang ontstaan in de regel suboptimale uitkomsten of zelfs conflicten. De voedingsbodem daarvan bestaat uit een individualistische houding en uit wantrouwen in de medemens. Voorbij het eigen belang denken is iets wat mensen moeten leren en wat onderhouden dient te worden. Ervaren dat samenwerking kan leiden tot goede uitkomsten (soms pas op de lange termijn), en dat samenwerkingspartners betrouwbaar en geloofwaardig zijn is daarvoor essentieel.

Wanneer mensen ervaringen opdoen met het denken in publiek- of welbegrepen eigen belang wordt dat een *democratische ervaring* genoemd. Met de term welbegrepen eigen belang wordt bedoeld dat individuele burgers begrijpen dat ze in de publieke zaak niet altijd de eigen zin kunnen krijgen. Het gaat om geven en nemen. Als je iets wilde bereiken waar anderen voor nodig zijn moet je pragmatisch zijn en zorgen dat die ander ook kan bereiken wat die nodig heeft. Als belangen tegenstrijdig zijn moet je daar uit zien te komen. Dit geldt zowel in complexe zaken als in alledaagse. Omdat het eigen belang daarbij niet uit het oog wordt verloren gaat het eerder om welbegrepen eigen belang dan om publiek belang.



Meer specifiek gaat het bij een democratische ervaring over het moment waarop de confrontatie van het individu met de gemeenschap plaatsvindt (bijvoorbeeld via dialoog of debat) waarmee vastgesteld wordt welke afspraken het meest recht doen aan de verschillende belangen.¹⁶

In een gemeenschap met veel sociale cohesie is het opdoen van democratische ervaringen veel waarschijnlijker dan in een gemeenschap zonder sociale cohesie, omdat mensen dan met elkaar verbonden zijn en met elkaar in contact staan. Gelegenheden waarbij regelmatig geoefend kan worden met het denken en handelen in welbegrepen eigen belang komen dan vaker voor. Een voorbeeld hiervan is het komen tot besluiten over een vereniging. Democratische ervaringen hoeven dus niets met het openbaar bestuur te maken te hebben, maar vergroten het vermogen om onderling tot aanvaardbare collectieve besluiten te komen.

8.4 Kansen voor de toekomst

Een blik in de toekomst verschaft inzicht in relevante variabelen en dilemma's, maar ook in kansen voor de (nabije) toekomst.

Uit de beschreven toekomst is duidelijk geworden dat het functioneren van de toekomstige vorm van de lokale democratie mede afhangt van vele variabelen waar de gemeente weinig tot geen invloed op heeft. In welke mate zal er sprake zijn van sociale cohesie binnen de samenleving? Hoe ontwikkelt de economie zich? Zijn burgers in de toekomst bereid tijd te investeren om gezamenlijk publieke problemen op te lossen? In welke mate zullen er verschillen (blijven) bestaan tussen de gebieden binnen de gemeentegrenzen? Het is onzeker.

Door toekomst te openen wordt echter ook duidelijk de gemeente op een aantal variabelen wel degelijk invloed heeft. Zo kan de gemeente voor een belangrijk kiezen in welke mate en in welke vorm hij de verbinding met (de karakteristieken van) de toekomstige bevolking gestalte wil geven. Daarbij spelen een aantal afwegingen een rol, waaronder afwegingen over democratische dilemma's en uiteraard ook afwegingen over de kosten.¹⁷

Een kernvraag voor de toekomst is in welke mate en hoe participatie in de representatieve democratie te weven, zodat beiden tot hun recht kunnen komen en de democratie beter gaat functioneren. Bij onze toekomstverkenning zijn wij daarbij op een aantal kansendimensies gestuit:

- **Houdt in participatietrajecten rekening met het soort burger dat participeert.** Wanneer de overheid betrokken is bij participatietrajecten (zowel bij initiatieven vanuit de burgers als bij initiatieven vanuit de overheid) kan het lonen om rekening te houden met het soort burgers dat participeert, omdat de toerusting en bereidheid van burgers verschillende eisen aan de vorm van een participatietraject kan stellen. Wanneer er vooral pragmatische burgers aan tafel zitten

¹⁶ Zie voor verdere uitweiding over democratische ervaringen de bijlage met het essay van Roel in't Veld en Willemien Bosveld (Bijlage II)

¹⁷ Ondanks het feit dat (toekomstige) ontwikkelingen in de ict bepaalde vormen van participatie minder kostbaar maken, zijn er wel kosten aan verbonden. Daarnaast is er bij een verandering uiteraard altijd sprake van transitiekosten.



die snel tot besluiten over hun omgeving willen komen, is een langdurig inspraaktraject wellicht niet voor de hand liggend. Goede communicatie over wederzijdse verwachtingen is daarbij uiteraard belangrijk

Daarnaast kan het raadzaam zijn om rekening te houden met de burgers die niet participeren. Bij een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling bestaat er immers een gerede kans dat delen van de bevolking met andere preferenties niet betrokken zijn bij het participatietraject. Wanneer een participatietraject leidt tot forse externe effecten kan dat aanleiding zijn voor aanvullende acties of afwegingen.

- **Differentieer op basis van het onderwerp waar de participatie betrekking op heeft.** Sommige onderwerpen kunnen geschikter zijn voor (bepaalde vormen) van participatie dan andere onderwerpen. Het kan lonen om daar op voorhand over te denken. Er zijn onderwerpen te bedenken waarbij het niet voor de hand ligt dat de overheid participatietrajecten organiseert, of waarbij bepaalde vormen van participatie beter passen dan andere. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verschillen tussen het vaststellen van een uitering en het vaststellen van de randvoorwaarden waarbinnen mensen naar eigen inzicht een huis mogen bouwen.
- **Maak gebruik van het brede palet aan participatiemogelijkheden.** Er zijn in de toekomst meerdere soorten participatietrajecten denkbaar, met een wisselende mate van betrokkenheid van de overheid. Participatie kan veel verder gaan dan het vanuit de overheid organiseren van open inspraaktrajecten op locaties in wijken of dorpen. Er kan gebruik worden gemaakt van referenda, van digitale vormen van participatie, of van kleine groepen experts die speciaal aangezocht worden om met hun kennis bij een specifiek vraagstuk te helpen.

Soms ligt het voor de hand dat de overheid inspraak organiseert (bijvoorbeeld om kennis te vergaren voor de omgang met complexe publieke problemen), soms ligt het voor de hand dat de overheid burgers laat meebesluiten, soms ligt het voor de hand dat de overheid de kaders stelt en soms ligt het voor de hand dat de overheid zich er niet mee bemoeit. Het kan lonen om bij trajecten op voorhand na te denken over wat het *doel* van participatie is en welke vormen van participatie daar het beste bij passen.

- **Maak gebruik van de karakteristieken van de samenleving.** Wanneer de gemeentelijke variëteit in dorpen en wijken ook in de toekomst blijft bestaan kan dat ook kansen bieden voor participatie. Wanneer binnen een kern veel sociale cohesie bestaat en er veel democratische ervaringen plaatsvinden, zullen vergaande vormen van participatieve democratie daar waarschijnlijk anders functioneren dan in wijken waar dat niet het geval is. De gemeente kan daar ander beleid voeren of andere relaties aangaan wanneer hij bereid is te differentiëren in aanpak.

In dat kader kan ook een mogelijke toekomstige variëteit aan soorten dorps- en wijkraden verschillende aanknopingspunten bieden. Wanneer een dorps- of wijkraad bereid en toegerust is om, onder bepaalde voorwaarden, een grote rol in de wijk op zich te nemen kan de gemeente ervoor kiezen om met hen anders samen te gaan werken dan met andere dorps- en wijkraden.



- **Richt de gemeentelijke organisatie in op participatie.** Wanneer (op onderwerpen) wordt gekozen voor bepaalde vormen van een participatieve democratie hoort daar bij dat de gemeentelijke organisatie er adequaat op wordt ingericht. Dat heeft zowel betrekking op de bereidheid van de organisatie om participatie mogelijk te maken (weghalen van bureaucratische beperkingen) als op de bereidheid om gevolg te geven aan de uitkomsten van participatie. Dit heeft ook implicaties voor de rol van de gemeenteraad.

Participatie vergt ook wat van de ambtenaren qua competenties. Bij vergaande vormen van participatie horen andere competenties (*wheelen en dealen, goed kunnen luisteren en communiceren*) dan bij een pure representatieve democratie. Ook heeft deze dimensie betrekking op de huisvesting van de gemeente. Wanneer er gekozen wordt om veel beslissingsbevoegdheid over de collectieve ruimte bij de dorpen en wijken neer te leggen, is het de vraag of een groot gemeentehuis op een centrale locatie daarvoor wel het meest voor de hand ligt.

8.5 Vragen voor de toekomst

Met onze toekomstverkenning hebben we willen laten zien dat het vraagstuk over de toekomst van de lokale democratie veel minder plat is dan de dichotomie tussen een *participatiereflex* en een *representatiereflex* doet vermoeden. De vraag in welke mate en vorm een participatieve democratie in de toekomst wenselijk is hangt sterk samen met een aantal fundamentele overwegingen. In deze paragraaf bespreken we drie dimensies van overwegingen.

- **Democratische dilemma's.** Bij het (spreken over) het tot stand brengen van een participatieve democratie wordt als vanzelf op een aantal democratische dilemma's gestuit. In welke mate is het acceptabel dat er bij participatie (in de ogen van lokale overheid of van niet-participerende burgers) kwalitatief matige besluiten worden genomen? Dat burgers die niet geparticipeerd hebben hinder ondervinden van de gevolgen een participatietraject? Dat bij het decentraliseren van besluiten naar de wijken formele *checks and balances* verdwijnen? Wat betekent dat voor de legitimiteit van het openbaar bestuur en die van de dorps- en wijkraden? En wat zou het kunnen betekenen wanneer er dan op wijkniveau behoefte komt aan representatie?

Deze en andere democratische dilemma's zorgen er mede voor dat de discussie over de toekomst van de democratie soms moeizaam verloopt. Een regelmatig gesprek over welke waarden in de Haarlemmermeerse democratie dominant zouden moeten zijn kan lonen om tot goede afwegingen te komen over in welke mate een participatieve democratie is gewenst.

- **Democratische veronderstellingen.** Het huidige debat over de wenselijkheid van een participatieve democratie wordt voor een belangrijk deel bepaald door veronderstellingen en door ideologie. Ondanks het feit dat er aansprekende voorbeelden bestaan zijn veel claims over zaken als 'de vitale samenleving' nog niet systematisch en empirisch onderzocht. Is de bevolking in Haarlemmermeer daadwerkelijk voldoende bereid en toegerust om zelf besluiten te maken over de collectieve ruimte? Op basis van wat kan dit worden aangenomen? En zouden er wat dat betreft niet grote verschillen tussen verschillende gebieden kunnen zijn? Spreken over deze onzekerheden en het verzamelen van kennis kan lonen om tot goede afwegingen te komen over in welke mate een participatieve democratie is gewenst. Wat zou het bijvoorbeeld



voor de wenselijkheid van participatietrajecten op bepaalde onderwerpen betekenen, wanneer het merendeel van de burgers niet bereid blijkt te zijn om te participeren?

- **De bereidheid te experimenteren.** Onder invloed van technologische en democratische ontwikkelingen zou de komende jaren goed geëxperimenteerd kunnen worden met vormen van participatieve democratie. In welke mate is de gemeente bereid om te experimenteren met nieuwe vormen van participatie? Met differentiatie tussen verschillende onderwerpen en gebieden? Het verzamelen van eigen kennis (bijvoorbeeld door de variëteit van de gemeente te benutten, en in een dorp met een sterke sociale cohesie een experiment te starten) kan lonen om tot goede afwegingen te komen over in welke mate een participatieve democratie is gewenst.

8.6 Richting de toekomst

Er wordt in Nederland veel gesproken over de wenselijkheid van een terugtrekkende overheid en van meer participatie. De focus is daarbij de laatste jaren komen te liggen op de 'kracht van de samenleving'. Er wordt dan ook door verschillende overheden gezocht naar manieren om 'los te laten' en om 'burgers meer te betrekken'. Het blijkt geen eenvoudige zoektocht. De *hoevraag* blijft grotendeels onbeantwoord en de discussie erover leidt eerder tot het innemen van schuttersputjes dan dat nader tot handelingsperspectieven wordt gekomen.

Hoe kan deze toekomstverkenning helpen bij het vormgeven van de lokale democratie? Wij zien daarin verschillende sporen:

1. Ten eerste hebben wij met onze toekomstverkenning laten zien dat het vraagstuk van de participatie gelaagd is, afhangt van vele toekomstvariabelen en dat in de discussie erover veronderstellingen geregeld voor feiten zijn aangezien. De vraag of en hoe een participatieve democratie goed kan functioneren vraagt om een voortdurend gesprek en om afwegingen van samenleving, politiek en bestuur. Dat gesprek hoort ook te gaan over conflicterende waarden en democratische dilemma's.
2. Ten tweede komen uit deze toekomstverkenning ook vier aannemelijke scenario's voort. Met scenario's kan aan *backward mapping* worden gedaan.¹⁸ Een toekomstverkenning biedt een hulpmiddel om in het heden tot goede besluiten te komen. Besluiten kunnen immers worden gespiegeld aan de verschillende toekomsten. De toekomst staat immers niet onverschillig tegenover besluiten in heden. Wanneer er bij besluitvorming rekening wordt gehouden met mogelijke uitwerkingen in de toekomst kan men met recht zeggen dat er sprake is van strategisch vermogen.
3. Ten derde hebben wij in deze toekomstverkenning het belang van democratische ervaringen laten zien. De mate waarin er democratische ervaringen in de samenleving plaatsvinden verschilt per gebied. Zeker in Haarlemmermeer, met zijn variëteit tussen soorten gebieden,

¹⁸ Zie voor een voorbeeld hiervan het kader op pagina 62



soorten inwoners en de mate waarin er sprake is van sociale cohesie. Gezien het belang van democratische ervaringen volgt hieruit de constatering dat vruchtbare inspanningen voor meer participatie in Haarlemmermeer waarschijnlijk geen uniform karakter kunnen hebben. Het nastreven van procesmatige variëteit is een beter spoor. Dat betekent dat het proces van constant in de arrangementen moet worden ingeweven.

Ter afsluiting van deze verkenning willen we nog een laatste bijdrage leveren aan de huidige vraagstuk van *hoe* tot een vergaande participatieve democratie te komen. Onderstaand schetsen wij daarom de hoofdlijnen van een van de *mogelijke* procesarchitecturen, voor wanneer de gemeente ervoor zou kiezen om een vergaande participatieve democratie na te streven.

- **Stap 1: Het vuur brengen en halen.** Wanneer het voornemen is om zoveel mogelijk participatie in de representatieve democratie in te vlechten vergt dat commitment van de politiek, de samenleving en het gemeentebestuur. De eerste stap zou daarom zijn om een breed en goed gesprek op te starten met de samenleving, waarin het vuur voor participatie wordt aangewakkerd en opgehaald. Bij deze stap wordt het duidelijker in welke mate en onder welke voorwaarden de samenleving klaar is voor een participatieve democratie en in welke mate de samenleving erop zit te wachten. Het vuur dient binnen en het buiten het gemeentehuis voortdurend te worden aangewakkerd. Ook daar zouden democratische ervaringen bij kunnen helpen.
- **Stap 2: Afwegingen maken ten aanzien van democratische dilemma's.** Afhankelijk van de uitkomsten van de eerste stap kunnen op politiek en bestuurlijk niveau afwegingen worden gemaakt ten aanzien van de democratische dilemma's die tijdens de vele gesprekken zijn geïdentificeerd. Dat vergt ook een voortdurend gesprek binnen en met de samenleving.
- **Stap 3: Kaders stellen.** Op basis van het gesprek over democratische dilemma's zou duidelijk moeten worden binnen welke kaders de samenleving, het bestuur en de politiek willen experimenteren met een participatieve democratie. Dat gaat over onderwerpen, maar ook over de bereidheid tot differentiatie en over het palet aan mogelijkheden.
- **Stap 4: Experimenteren.** Binnen de gestelde kaders kan uitgebreid geëxperimenteerd worden met participatie. De opgestarte processen (zowel met als zonder de overheid) krijgen echt een kans en zo kan de gemeente tot eigen kennis komen over democratische veronderstellingen. De samenleving, de politiek en het bestuur krijgen een beeld bij wat een participatieve democratie inhoudt, wat het vergt en wat de effecten ervan zijn. In de arrangementen wordt het constante proces van zoeken opgenomen.
- **Stap 5: Tot besluiten komen.** Op basis van de experimenten en het voortdurende gesprek binnen en buiten het gemeentehuis kan tot besluiten worden gekomen over onder welke voorwaarden en bij welke onderwerpen een participatieve democratie gewenst is. Deze besluiten zouden ook door de politiek gemaakt en bekrachtigd moeten worden. In de uiteindelijke arrangementen wordt het constante proces van zoeken opgenomen.
- **Stap 6: Het inrichten van de organisatie.** Wanneer een vergaande participatieve democratie gewenst is, kan op basis van de beschikbare kennis de organisatie er adequaat op ingericht



worden. Dat betekent dat mogelijke (wettelijke) obstructies worden weggenomen, maar ook dat ambtenaren met de juiste competenties de ruimte krijgen om goed met participatie om te kunnen gaan.

- **Stap 7: Consequent zijn.** Wanneer de participatieve democratie zich aan het ontwikkelen is, dient er commitment te blijven bestaan voor de gemaakte afwegingen en besluiten en de consequenties ervan. Uiteraard kan er bijgestuurd worden, maar de koers kan niet bij de eerste tegenslag, het eerste incident of het eerste (zeer) negatieve effect omgegooid worden. Om de participatieve democratie zich te kunnen laten ontwikkelen is vasthoudendheid noodzakelijk.
- **Stap 8. Blijvend in gesprek blijven.** Op basis van wat gebeurt kan steeds weer het gesprek over (de effecten van) participatieve democratie worden gevoerd en kunnen op basis daarvan nieuwe acties worden genomen.

Dromen van de toekomst

“Toen Louis H. Sullivan in 1896 de volgende zinsneden publiceerde in protest tegen de tierelantijntjes in de architectuur van zijn tijd, kan hij niet hebben geweten dat hij een designadagium voor de 20e eeuw zou formuleren: Whether it be the sweeping eagle in his flight or the open apple blossom, the toiling work horse, the blithe swan, the branching oak, the winding stream at its base, the drifting clouds, over all the coursing sun, form ever follows function, and this is the law. Where function does not change form does not change. (The tall office building artistically considered, Louis H. Sullivan 1896). De gevleugelde alliteratie Form Follows Function, is de basis van de functionele traditie waarbij het ontwerp gediensdig dient te zijn aan het doel. De ontwikkeling van nieuwe technologie levert ons al eeuwen nieuwe instrumenten, een hoop nieuwe middelen op. De koppeling met een doel is daarbij niet altijd even evident. Zo ook met interactieve beleidsontwikkeling: het middel is er nu, maar wat doen we ermee? Creëren we draagvlak?

Vragen we inhoudelijke input van burgers? Geven we burgers een mandaat? Zonder deze duidelijkheid wordt het een soort participeren om het participeren.

Uit een toekomstdroom van een van de teamleden



Het nut van *backward mapping*: een voorbeeld

Vraagstuk

De gemeente overweegt om een nieuw gemeentehuis te laten bouwen. Een dat past bij de toekomst. Wat voor soort gemeentehuis zou passend zijn? Hoe doe je recht aan de meervoudigheid van de toekomst? Wederom een groot gemeentehuis in het centrum van hoofddorp? De toekomstverkenning kan hiervoor gebruikt worden. Door *backward mapping*.

1. De vitale samenleving

In de gemeente is er sprake van veel sociale cohesie en van veel eigen ruimte. Besluiten over beleid en uitvoering zijn zoveel mogelijk bij de wijken gelegd. De samenleving kan hier overwegend goed mee overweg. Er wordt actief geparticipeerd. Er zijn veel burgerinitiatieven en de overgebleven wijkraden vervullen een mooie rol. De burgers hebben behoefte aan toegankelijke en verbindende ambtenaren, die goed kunnen *wheelen* en *dealen*.

Een groot, centraal gemeentehuis lijkt slecht bij deze toekomst te passen. De overheid wil immers samen met de burgers (die zowel voldoende toegerust als bereid zijn om te participeren) optrekken. De burgers willen een overheid die *aansluit*, niet een overheid die op *afstand* staat. Een groot gemeentehuis is voor hen ontoegankelijk en past bovendien niet bij de toegenomen diversiteit tussen de verschillende gebieden. Daarbij wil de overheid graag dat ambtenaren in direct contact staan met de bevolking. In deze toekomst liggen verschillende (flexibele) locaties meer voor de hand. Zeker voor wat betreft de omgang met burgerinitiatieven. De burger is te vertrouwen en zou zo naar binnen moeten kunnen lopen. Deze locaties zouden verschillende karakteristieken kunnen hebben, afhankelijk van de karakteristieken van de samenleving. In sommige gebieden wil de gemeente graag samen met de dorpsraad optrekken. Dat zou dan toch ook in de vormgeving van de huisvesting tot uitdrukking kunnen komen? Wellicht dat enkele ambtenaren in het gebouw van de dorps- en wijkraden zouden kunnen gaan zitten.

Omdat de gemeente ook veel gebruik maakt van de mogelijkheden die bij een digitale samenleving passen is de online huisvesting misschien wel veel belangrijker dan de fysieke huisvesting. Is er in dit toekomstbeeld eigenlijk wel een fysiek gemeentehuis nodig?

2. De afgeremde samenleving

In dit toekomstbeeld is er veel sociale cohesie, maar geen eigen ruimte. De gemeente wil de besluitvorming zoveel mogelijk bij zichzelf houden. Dat zorgt in een verarmend Haarlemmermeer voor onrust. De burger wil juist samen met de gemeente de handschoen oppakken. Veel burgers zijn hun vertrouwen in de overheid verloren. Ze verwijten hem en diens ambtenaren incompetentie en het hebben van een kokervisie.

Ondanks het feit dat het bestuur geen tegenstander zou zijn van een groot, centraal gemeentehuis om de controle te kunnen houden, zou een dusdanig gemeentehuis in deze toekomst voor nog meer wrevel kunnen zorgen. De burgers hebben al weinig vertrouwen in de democratie en een groot gemeentehuis kan een beeld van ontoegankelijkheid en afstandelijkheid scheppen. Het gemeentehuis zou voor burgers een negatief symbool kunnen vormen van een overheid die alles zelf wil regelen.

Een wat transparanter gemeentehuis (ook qua vormgeving ligt) in deze toekomst meer voor de hand. Gezien de onvrede van de bevolking moet het gemeentehuis in ieder geval niet te afstandelijk en te duur ogen. De onvrede moet niet verder versterkt worden. Het is in deze toekomst belangrijk dat de overheid vertrouwen wekt.

3. De futloze samenleving

In dit toekomstbeeld is er weinig sociale cohesie, maar veel eigen ruimte. De gemeente wil graag dat burgers participeren in de besluitvorming over de publieke ruimte, maar het overgrote gedeelte van de bevolking is hier niet voldoende voor toegerust, of toe bereid. Mensen hebben weinig *feeling* met de buurt, laat staan dat ze willen helpen met het vormgeven van de collectieve ruimte. Een deel van de bevolking komt pas in actie als het eigen belang in het geding is. Over de participatietrajecten die zijn gehouden heerst onvrede, omdat ze in de ogen van velen hebben geleid tot ongelijkheid en tot matige besluiten.

Een groot, centraal gemeentehuis zou voor de samenleving geen probleem zijn. Zij willen juist dat de gemeente het beleid centraal regelt. Zolang de kwaliteit maar geborgd is vinden zij een groot gemeentehuis best. Voor de gemeente kan dat anders liggen. In deze toekomst wil hij juist de futloze samenleving activeren! Zo wil hij dat de overheid actief veel informatie bij de burgers vergaart. De gemeente zal het gemeentehuis voor de burgers dus zo toegankelijk mogelijk willen maken. De overheid wil in dit toekomstbeeld dat ambtenaren flexibel en op locatie werken. Daar passen uiteraard goede randvoorwaarden en technische mogelijkheden bij. Het gemeentehuis zou hier dus bij aan moeten sluiten. De gemeente zou dan op verschillende plekken gehuisvest kunnen zijn (als symbool van het gevarieerde beleid) met alle benodigde randvoorwaarden voor de ambtenaren (ruimten voor gesprekken met burgers, technische voorzieningen, flexibele randvoorwaarden).

4. De gereguleerde samenleving

In de gereguleerde samenleving is het vertrouwen in de democratie vrijwel volledig geërodeerd. Er is in dit toekomstbeeld weinig sociale cohesie en geen eigen ruimte. De overheid bevindt zich in een wurggreep van de complexiteit van de vraagstukken in de samenleving en van een afrekencultuur. Burgers willen niet meedoen, maar hebben ook geen vertrouwen in de lokale overheid. Over het algemeen zijn het *pragmatici* die enkel in Haarlemmermeer wonen en er verder niets mee hebben. Ze willen dus ook niet participeren. Dat is jammer, want juist bij hen is veel kennis aanwezig. De meeste bewoners vinden dat de overheid teveel regels heeft ingesteld en te bemoeizuchtig is.

In dit toekomstbeeld liggen meerdere locaties wellicht niet voor de hand. Vele gemeentehuizen, verspreid over de gemeente, kan het gevoel van controle versterken en daarmee ook het gevoel van onvrede. De gemeente wil zelf in zoveel mogelijk rust tot goede, afgewogen besluiten komen. Daarbij wil hij weinig risico nemen: er worden al teveel fouten gemaakt. Hierbij past een centraal gemeentehuis wellicht goed, maar wel een gemeentehuis waarin ambtenaren worden uitgenodigd om veel contact met elkaar te hebben. De complexiteit van de vraagstukken vraagt om meer samenwerking.

De betekenis van toekomst voor het handelen van nu

Wat betekent het kennis nemen van de uitwerking van besluiten in aannemelijke toekomst voor de besluitvorming van nu? Die afweging is aan u.

Wanneer wij in uw schoenen zouden staan, zouden wij komen tot de volgende overwegingen:

- De gemeente zou geen gemeentehuis moeten willen dat in een van deze toekomst totaal niet past.
- De gemeente zal rekening willen houden met het toegenomen belang van de online-huisvesting.
- De gemeente zal rekening willen houden met de wensen van de bevolking en met de associaties die zij bij het gemeentehuis hebben.
- De gemeente zal qua huisvesting de mogelijkheden open willen laten om aan de randvoorwaarden voor de ambtenaren van de toekomst te kunnen voldoen.

Op basis van onze afwegingen ten aanzien van de toekomst ligt het komen tot een groot, centraal gemeentehuis niet voor de hand. Experimenteren met meerdere locaties en flexibele randvoorwaarden zou wellicht het beste bij de meervoudigheid van de toekomst passen, al leert een blik in de toekomst ons ook dat niet te hard van stapel moet worden gelopen. Er zijn ook toekomst denkbaar waar een zeer flexibele huisvesting tot irritatie kan leiden en een lichte bedreiging vormt voor de gewenste werkwijze. .



Bijlagen



Bijlage I: Essay Koos Langeveld

Polderse Polis

Dit essay bevat een poging om toekomsten te openen aan de hand van de politieke betrokkenheid van inwoners in de Haarlemmermeer. Op basis van mijn werk aan het strategische thema Politiek binnen team onderzoek van 2008 t/m 2012 schets ik eerst een beeld van het verleden en de huidige situatie in de Haarlemmermeer. Dit is de basis van waaruit de toekomst zich in Haarlemmermeer zal ontwikkelen dus hier sta ik uitvoerig bij stil om vervolgens toekomsten te openen.

Ik begin met de totstandkoming van de bestuurlijke eenheid *gemeente Haarlemmermeer*, die in sommige opzichten een duidelijke eenheid was, maar in andere juist verre van dat. Door in de tweede paragraaf de tegenstelling tussen directe en indirecte democratie ter discussie te stellen open ik de mogelijke toekomst van representatieve democratie aangevuld met meer deliberatieve/participatieve werkwijzen. In de derde en vierde paragraaf problematiseer ik achtereenvolgens twee centrale aspecten van het huidige representatief democratische systeem: territoriale gebondenheid en te vertegenwoordigen bevolkingsgroepen. De kern van dit essay ligt in paragraaf vijf waar ik vier verschillende betrokkenheidsstijlen aanwijs en een *educated guess* doe naar hun aanwezigheid in Haarlemmermeer.

Na op deze manier het verleden te hebben geschetst is het tijd voor de toekomst. In paragraaf zes open ik een viertal toekomsten aan de hand van deze vier betrokkenheidsstijlen. Voor elk van de betrokkenheidsstijlen schets ik een toekomst waarbij deze stijl de overhand heeft genomen onder de bevolking. Als input voor deze alinea dienen de diverse discussies in de werkgroep Verkenning Sociale Cohesie en Participatie. In paragraaf zeven doe ik nog een concrete aanbeveling rond het fenomeen frontlijnwerkers. De laatste paragraaf sluit af met een algemene conclusie die oproept om vanuit hun functies naar werkvormen te kijken en om vanuit werkvormen naar hun beste functie te kijken.

1. De vestiging

Na de drooglegging in 1852 is de Haarlemmermeerpolder gekoloniseerd. Beginnend bij de bruggen over de Ringvaart en de twee dorpen aan de Hoofdvaart: Kruisdorp en Vennepedorp. Boeren en hun knechten namen langzaamaan bezit van het toen nog lege agrarische gebied. Van bestuur was de eerste jaren weinig sprake: het was een wildernis waar het mogelijk was te ontsnappen aan het gezag. De vele tapperijen in de polder werden druk bezocht. Op 11 juli 1855 werd de gemeente Haarlemmermeer per wet ingesteld: dit was niet meer dan een decreet. De eerste jaren ontbrak het aan een daadwerkelijk functioneel bestuur (Sociografisch Bureau De Meerlanden, *Haarlemmermeer, schets van historie en ontwikkeling*). De Haarlemmermeer polder was een kolonisatiegebied dat doet denken aan het Amerikaanse *Wilde Westen*.

Honderdvijftig jaar later is de gemeente een uitgestrekt gebied midden in de Randstad met 26 kernen met een uiteenlopende graad van verstedelijking. Wegen en vaarten doorsnijden de polder rechthoekig en verbinden de open agrarische gebieden met de voorstedelijke bebouwing. De gemeente Haarlemmermeer heeft haar plaats binnen het openbaar bestuur van Nederland als basisniveau van het representatief democratische stelsel van gemeenten, provincies en rijk. Zij is



overlegpartner van als de bestuurslagen en alle tussenvormen van bestuur die iets te maken hebben met haar grondgebied en haar inwoners. En niet te vergeten: de gemeente Haarlemmermeer is het eerste aanspreekpunt van haar inwoners - de eerste overheid.

In tegenstelling tot traditionele steden, waar vanuit stadsrechten al sinds jaar en dag een eigen (semi-)autonoom bestuur over haar inwoners bestaat, opereert de gemeente Haarlemmermeer sinds haar begin op de frontlinie van nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Gecreëerd tegen de overstroming voor het ommeland en later als graanschuur voor haar omgeving - Graan voor Visch – is Haarlemmermeer geleidelijk ingebed in zijn bestuurlijke omgeving. Deze recente bestuurlijke geschiedenis en de diversiteit aan te besturen inwoners/gemeenschappen maken deze polder dan ook tot een ideaal sociaal laboratorium voor nieuwe bestuursvormen.

2. Participatie en representatie

De gemeenteraad van Haarlemmermeer vertegenwoordigt met haar 39 gemeenteraadsleden iedereen die woonachtig is binnen de Ringvaart. Uiteraard is het onmogelijk de diversiteit van alle 144.162 inwoners daarin te vangen. Het is echter wel het enige bestuur dat via rechtmatige democratische verkiezingen tot stand is gekomen en is daardoor wel gezaghebbend voor beslissingen over alle inwoners. Alle volwassenen hebben evenveel kans gehad de samenstelling van de gemeenteraad te beïnvloeden: de gemeenteraad is daarmee de enige instantie die per meerderheid besluiten kan nemen die ook daadwerkelijk afgedwongen kunnen worden (uiteindelijk doormiddel van de zwaarmacht, maar uiteraard binnen de grenzen van de rechtstaat).

We kunnen echter wel constateren dat er meerdere andere organisatievormen bestaan binnen de Ringvaart waarmee inwoners deelnemen in het publieke debat: dorps- en wijkraden, actiegroepen of belangenorganisaties bijvoorbeeld. Deze worden door de gemeente veelvuldig betrokken bij het beleid. Hiermee komt de vraag op welke publieke uiting, welke autoriteit heeft, op welk gebied. Als naast de gemeenteraad als representatief democratisch orgaan ook andere organisaties worden erkent in het gemeentelijke beleid, komt de vraag op wie wat waarom bepaald. Vaak wordt in de literatuur een dichotome scheiding aangebracht tussen de representatieve democratie van bijvoorbeeld gemeenteraden en de directe democratie van bijvoorbeeld participatietrajecten en actiegroepen. Directe democratie wordt hier tegenover representatieve democratie gesteld. Het tegenovergestelde van representatie is echter niet *participatie* maar *uitsluiting* en het tegenovergestelde van participatie is *onthouding* (Urbainati en Warren, 2008). De tegenstelling tussen direct en indirect is daarom eigenlijk niet terecht. Het is niet zo dat in de representatieve democratie de bevolking niet participeert, zij doet dit via verkiezingen en samenspraak met volksvertegenwoordigers. In participatieve vormen van democratie zoals overleg tussen belangengroepen en de gemeente worden groepen burgers ook vertegenwoordigd door woordvoerders van belangengroepen. Er is dus geen enkelvoudige tegenstelling tussen representatie en participatie. In een gevestigde representatieve democratie als die van Nederland is het daarom improductief om directe democratie daarboven te plaatsen. Het is ook improductief om maatschappelijke ontwikkelingen te ontkennen en om in het licht van de veranderende relatie tussen burger en bestuur niet de ruimte te geven aan experimenten met mengvormen van representatieve en directe democratie. Als gemeentelijke organisatie moeten we daarbij natuurlijk wel uitgaan van de in Nederland geldende representatief democratische rechtstaat. Om de verhoudingen tussen de gemeenteraad, de gemeentelijke organisatie en alle vormen van



burgerbetrokkenheid bij het collectieve goed te kunnen onderzoeken is een tegenstelling tussen directe en indirecte democratie niet productief. De vraag zou moeten zijn: hoe kan participatieve/indirecte democratie een aanvulling zijn binnen het huidige systeem van representatieve democratie? Dit is waar in de directe toekomst de veranderingen zullen plaatsvinden, en is daarmee een belangrijke toekomst om hier te verkennen. Een volledige omverwerping van het representatieve democratie is weliswaar een *high impact event*, maar voor nu ook een *improbable event*.

Representatieve democratie zoals in Nederland toegepast gaat uit van een geografisch bepaald *demos*: de kiesgerechtigden worden territoriaal onderverdeeld. De inwoners van zo'n territorium worden daarmee verondersteld een te vertegenwoordigen gemeenschap te zijn. Het is echter maar de vraag of er echt een *gemeenschap* bestaat die te vertegenwoordigen is. Daarvoor is het mm te beginnen is het nuttig het territoriale aspect van veronderstelde gemeenschappen aan de orde te stellen. Vervolgens zal ook de eenheid van veronderstelde gemeenschappen aan de orde komen.

Om te mogen meebepalen wie besluiten neemt in Nederland, oftewel te mogen stemmen, moet je in een bepaald gebied wonen. Voor landelijke besluitvorming hebben alle Nederlanders stemrecht; voor provinciale besluiten alleen de inwoners van de betreffende provincie. En binnen de gemeente kunnen alleen inwoners van dat gebied op de betreffende gemeenteraad stemmen. Dit is niet altijd even democratisch, *als we democratisch definiëren als besluitvorming waarbij degene die de gevolgen van besluiten ondervinden invloed moeten hebben op hoe die besluiten tot stand komen* (Urbinati en Warren, 2008). Besluiten op de verschillende niveaus gaan immers niet altijd alleen de inwoners binnen die territoriale grenzen aan.

3.De andere kant van de Ringvaart

Deze problematiek gaat vooral op bij de historische kernen in Haarlemmermeer waar de eerste inwoners zich vestigden: de kernen langs de Ringvaart. Veel van deze kernen zijn vaak dubbeldorpen met hun evenknieën aan de overkant van de vaart (denk bijvoorbeeld aan Lisse en Lissebroek). Deze dorpen zijn sociaal, ruimtelijk en functioneel veelal te beschouwen als een eenheid. Dat zij door een bestuurlijke grens zijn gescheiden kan bij grensoverschrijdende vraagstukken een bestuurlijke complicatie opleveren.

Een pregnant voorbeeld van grensproblematiek in Haarlemmermeer is het parkeerbeleid in Buitenkaag. Bezoekers van Kaageiland parkeren vaak in Buitenkaag om de kosten van het pontje uit te sparen dat Kaageiland verbindt met het vaste land. Keuzen bij parkeerbeleid hebben daarmee direct verband met de toevouerroute naar Kaageiland. Aan de andere kant zijn de ontwikkelingen op Kaageiland van invloed op het aantal geparkeerde auto's in Buitenkaag. Keuzen op beide territoriale gebieden beïnvloedden elkaar. De representatieve besluitvorming over deze gebieden is echter verdeeld tussen de gemeente Haarlemmermeer en de gemeente Kaag en Braassem, en op hoger niveau zelfs tussen de provincies Noord- en Zuid-Holland. De representatieve besluitvorming is hier gesplitst terwijl de gevolgen van de afzonderlijke besluiten op beide gebieden te vinden zijn.

De lokale bevolking heeft deze gemeenschappelijkheid op natuurlijke wijze opgelost met een gezamenlijke dorpsraad Kaag-Buitenkaag, die de gedeelde belangen behartigt bij zowel gemeente Haarlemmermeer als bij gemeente Kaag en Braassem. Eenzelfde constructie zien we bij dorpsraad



Zwanenburg-Halfweg; deze dorpen hebben een gemeenschappelijkheid die spreekt uit de slogan: 'één gemeenschap, één dorpsraad!'.¹⁹ Beide dorpsraden overstijgen op hun manier de territoriale scheiding die het democratische systeem weliswaar oplegt maar in de praktijk niet altijd bestaat. Tussen grensgemeenten is in de praktijk daarom al vaak bestuurlijk overleg en samenwerking ontstaan om dit organisatorische gat te vullen.

In de dubbeldorpen aan de Ringvaart is samenhang tussen gemeenschappen aan deze en gene zijde in ieder geval iets om rekening mee te houden bij besluitvorming, en dus ook bij het ontwerpen van participatietrajecten in deze gebieden. Voor grensoverschrijdende onderwerpen kan het betrekken van de gemeenschap aan de overkant heel relevant zijn. Ook wanneer de inwoners daar zelf al niet het initiatief hebben genomen door een gemeenschappelijke vertegenwoordiging op te tuigen. Uiteraard geldt dit ook voor besluiten aan de andere kant van de Ringvaart. Het territoriale beginsel voor de representatie van gemeenschappen is dus bepaald niet altijd adequaat.

4. Een verspreide gemeente

Kijkend vanuit de Haarlemmermeer zien we de Ringvaart als de rand waar andere gemeenten beginnen. Omgekeerd bekeken begrenst de Ringvaart het gehele grondgebied dat de gemeente Haarlemmermeer omvat. Met zo'n 18.500 hectare aan grond zowel ruimtelijk als sociaal allermindst eenduidig. De territoriale eenheid die het representatief democratische orgaan *de gemeenteraad van Haarlemmermeer* vertegenwoordigt is intern bijzonder divers. De gemeente Haarlemmermeer is bij decreet ingesteld en later pas als bestuurlijke eenheid ontstaan. Het atypisch stedelijke ontstaan van ook de bestuurlijke component van onze polder - ergens tussen stad en platteland in - levert minder een eenheid op dan verscheidene vormen. Ook dit roept een aantal vragen op rond de territoriale basis van ons democratisch systeem.

Er is een groot aantal besluiten die de gehele gemeente Haarlemmermeer aangaan zoals bijvoorbeeld de begroting. De gemeentelijke begroting is één groot stelsel van communicerende vaten. Als geld ergens aan besteed wordt, kan het ergens anders *niet* aan worden besteed. Dergelijke beslissingen gaan dus *alle* inwoners van de gemeente aan. De gemeenteraad is het enige orgaan dat alle inwoners vertegenwoordigt en de enige vorm van besluitvorming waarbij alle inwoners via verkiezingen evenveel invloed hebben. Het budgetrecht ligt daarom onverdeeld bij de gemeenteraad. Maar dat alle inwoners invloed moeten hebben op de verdeling van de gehele taart, betekent niet dat het nuttigen van een specifiek puntje óók iedereen aangaat. Als er binnen een bepaalde punt nog beslisruimte zit waar de raad geen oordeel over heeft, is het democratisch om deze beslisruimte over te laten aan de belanghebbenden: degenen die de gevolgen van dit besluit ondervinden.

In een ruimtelijk verspreide gemeente als de Haarlemmermeer komt het nogal eens voor dat een ingreep op een bepaalde plek *geen* implicatie heeft voor de rest van de gemeente. Op dat moment kunnen beslissingen over deze ingreep worden gedelegeerd aan inwoners van dat specifieke gebied (uiteraard binnen de richtlijnen die de gemeenteraad heeft opgesteld). Concrete toepassingen van dit principe zijn wijk gestuurd beheer van de openbare ruimte of wijkbudgetten.

¹⁹ www.zwanenburg-halfweg.nl/

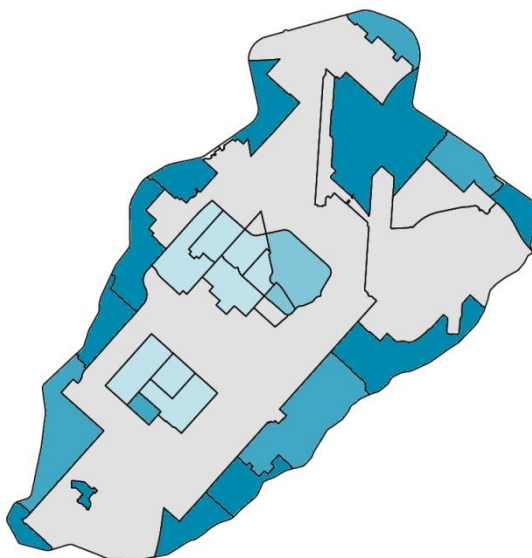


De gemeenteraad stelt binnen bepaalde richtlijnen een bedrag ter beschikking aan een lokale gemeenschap. Deze gemeenschap krijgt binnen de spelregels de ruimte om collectieve beslissingen te nemen over wat er met het geld gedaan wordt. Hier zitten twee haken en ogen aan: ten eerste *wat* definiëren we als gemeenschap? En ten tweede: *wie* beslist er dan precies uit naam van deze gemeenschap?

Zoals in het onderstaande figuur te zien is zijn de buurten in Haarlemmermeer niet allemaal even hecht. In de figuur is per wijk aangegeven hoe sterk de buurtcohesie is. Hebben de inwoners veel contact met de mensen in de buurt. Identificeren zij zich met hun buurt? Langs de Ringvaart zien we dat deze buurtcohesie in de historische kernen sterk is. In onze grotere en modernere kernen Hoofddorp en Nieuw-Vennep is de binding met de buurt of wijk minder sterk. Dit komt niet alleen door verschillen in grote van buurten en wijken; in Hoofddorp en Nieuw-Vennep zijn deze veel omvangrijker dan in de kleine kernen. De inwoners zijn ook verschillend van aard. De meer dorpsse bewoners van de kleine kernen zijn doorgaans ouder, zijn meer geworteld. De inwoners van nieuwere wijken zijn jonger, komen vaak uit de stad en houden er een netwerk-stedelijke levensstijl op na. Alle gradaties tussen deze extremen vormen verschillende gemeenschappen, die op andere manieren hun eigen vertegenwoordiging tot stand brengen. Allen wonen zij samen binnen de Ringvaart (Kijk op de Wijk 3).

De verschillende gemeenschappen in de Haarlemmermeer zijn dus niet allen van dezelfde aard. En dat komt vooral door de leefstijl van onze inwoners. Daarom is het van belang om deze verder in kaart te brengen. Welke verschillende betrokkenheidsstijlen kunnen wij in Haarlemmermeer onderscheiden? Hoe anders verhouden deze stijlen zich met de gemeente? En welke perspectieven op democratie bieden die verschillen? Hier gaat de volgende paragraaf op in.

Figuur 1: Betrokkenheid inwoners verschillende wijken en kernen bij hun dorps- of wijkraad*



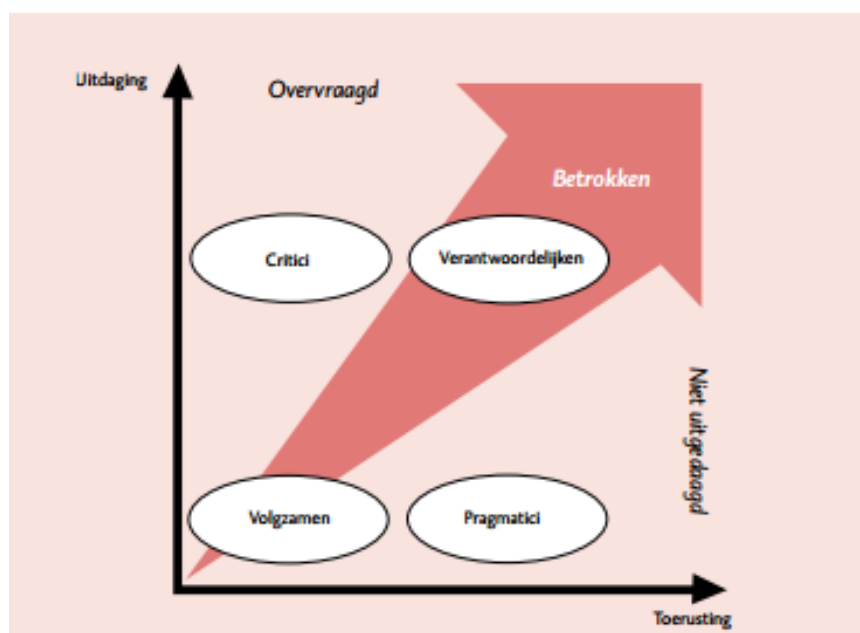
Bron: Bevolkingsenquête 2011.

* Hoe meer een gebied donkerblauw kleurt hoe meer betrokken de bevolking is bij de desbetreffende dorps- of wijkraad. De kleine kernen zijn hierbij gezamenlijk geanalyseerd en hebben dus, wegens het geringe aantal respondenten in deze afzonderlijke gebieden, dezelfde waarde toebedeeld gekregen. In de grijze gebieden zijn geen waarden te bepalen ten opzichte van een eigen dorps- of wijkraad.

5. Verschillende inwoners; verschillend betrokken

Het rapport *Vertrouwen in Burgers* van de WRR (2012) beschrijft vier verschillende burgerbetrokkenheidstijlen die uit de literatuur naar voren komen. Deze vier stijlen verschillen in kunde en motivatie voor wat betreft betrokkenheid bij de samenleving: de toerusting om betrokken te kunnen zijn en de uitdaging die burgers voelen om dit te zijn. Onderstaande figuur illustreert deze samenhang en verklaart waarom de Verantwoordelijke stijl op dit moment het meest betrokken is: die is toegerust en uitgedaagd. De toerusting van inwoners staat op de horizontale as: links geeft inwoners met weinig vaardigheden weer en rechts met veel kennis en kunde. Op de verticale as staat de uitdaging: hoe hoger op de as hoe meer het onderwerp inwoners aanspreekt en hoe meer het van inwoners vraagt. Als een onderwerp qua uitdaging en qua toerusting aansluit bij een inwoner is de kans op betrokkenheid groter.

De vier betrokkenheidstijlen als functie van uitdaging en toerusting op nationaal niveau



Dit model van de WRR is ook lokaal goed toepasbaar. Dat geldt zeker voor Haarlemmermeer. De vier betrokkenheidstijlen tonen gelijkenissen met de verschillende kiezerstypen/burgerschapstijlen uit *Kijk op de Wijk 3* (Hoofdstuk 3: *De publieke ruimte in Haarlemmermeer*). Deze kiezerstypen hangen op hun beurt weer samen met de leefstijlen uit dezelfde publicatie. De twee indelingen in de *Kijk op de Wijk 3* kunnen zo in verband gebracht worden met de indeling in het WRR-rapport. Onderstaande tabel vertaald met een *educated guess* de burgerbetrokkenheidstijlen uit het WRR-rapport vertaalt naar de Haarlemmermeerse, lokale situatie:



WRR-rapport	Kijk op de Wijk 3 – Kiestype	Kijk op de Wijk 3 - Leefstijl
Verantwoordelijken (30-35%)	Geïnteresseerde stemmer (±40%)	Doorsnee-bewoners (±30%)/ Zelfredzamen (±5%)
Volgzamen (15%)	Gewoonte stemmer (±15%)	Traditionelen (±5%)
Pragmatici (25-30%)	Landelijk-georiënteerde- stemmer (±25%)	Netwerkstedelingen (±50%)
Critici (25-30%)	Afzijdige burger (±15%)	Doorsneebewoners (±30%)/ Kwetsbaren (±5%)

De bevindingen van de WRR in het rapport *Vertrouwen in Burgers* kunnen aan de hand van deze veronderstellingen worden toegepast bij het benaderen van deze verschillende groepen in onze gemeente. Dit kan reden zijn om in verschillende wijken of met verschillende groepen, op verschillende manieren met burgerparticipatie om te gaan. Op dit moment gebeurt dat nog beperkt. Hieronder een, grove, beschrijving van deze vier mogelijke typen betrokkenheid van verschillende burgers:

- Het huidige betrokkenheidbeleid is vaak eenzijdig gericht op de **Verantwoordelijken** (Geïnteresseerde stemmers). Dit zijn bijvoorbeeld de mensen die op dit moment in de dorps- en wijkraden en diverse klankboordgroepen plaatsnemen. Zij kunnen en willen meedenken met de gemeente en doen dat daarom ook. Zij zijn (samen met de Volgzamen) eerder (of makkelijker) te vinden in onze kleine kernen of oudere buurten. Landelijk schat de WRR het aandeel van dit type burger op ongeveer 30 tot 35 procent. De Haarlemmermeerse cijfers suggereren een soortgelijk aandeel in de Haarlemmermeer. Ongeveer 40% van de inwoners geeft aan interesse te hebben voor lokale politiek. Veel van deze Verantwoordelijken zullen te vinden zijn tussen de zogeheten Doorsnee-bewoners: niet de oudste maar ook niet de nieuwste inwoners van de Haarlemmermeer. Net als de landelijke Verantwoordelijken zijn het daarbij vaak welgestelde pensionados, de zelfredzamen.
- **Volgzamen** (Gewoonte stemmers) zijn wellicht te weinig actiebereid richting beleidsmakers of zijn te beperkt toegerust. Zij moeten worden ondersteund: ze willen wel, maar kunnen niet. Deze mensen zitten ook in de dorpsraden, of reageren op een vraag van de gemeente om mee te denken. In de dorpsraad zitten zij eerder om activiteiten te organiseren voor de plaatselijke gemeenschap dan om te participeren in gemeentelijke beleidstrajecten. Een risico bij deze groep is dat zij wordt overvraagd door de beleidsmakers omdat ze wordt overschat: ze wordt verward met Verantwoordelijken. Procesbegeleiders moeten hierop beducht zijn en de participanten ondersteunen als dat nodig is. De initiatieven om communicatie van de gemeente in gemakkelijker taalgebruik te gieten helpen al. Het aandeel van dit type burgers komt ook goed overeen met die in de Haarlemmermeer. Oudere inwoners die meer uit gewoonte stemmen dan uit interesse vertegenwoordigen net als de landelijke Volgzamen ongeveer 15% van de Haarlemmermeerse inwoners. Het aandeel inwoners met een traditionele leefstijl is een stuk lager, maar dat komt waarschijnlijk omdat die leefstijl ook sociaal meer lokaal gericht is dan alleen qua burgerbetrokkenheid.



- Voor **Pragmatici** (Landelijk-georiënteerde-stemmers) staat of valt alles met de uitdaging. Zij menen 'de overheid' maar beperkt nodig te hebben en de uitdaging moet dus passen bij hun natuurlijk gedrag, aansluiten bij hun leefomgeving. Dit zijn de inwoners van onze nieuwere wijken. Het zijn de inwoners die in de *Staat van Haarlemmermeer* van 2008 zijn omschreven als stand-by burgers: je hoort ze niet snel omdat ze geen behoefte hebben aan burgerparticipatie, maar zodra er iets in hun achtertuin gebeurt zijn ze zowel actiebereid als actievaardig. Het zijn de onverwachte insprekers bij de gemeenteraad, degenen die een online petitie beginnen, degenen die buiten hun wijkraad om actie ondernemen. Deze groep heeft een grote potentie, maar is onvoorspelbaar en vooral lastig gripbaar. Het is de groep waar de gemeente expertise zou kunnen vinden, niet alleen wat betreft de leefomgeving, maar ook vanuit de professionele vaardigheden van deze groep. De truc hierbij is motivatie: als de gemeente deze mensen wil betrekken moet hun interesse gewekt worden; hetzij door de inhoud van een onderwerp, hetzij door hun belang bij een onderwerp. Deze groep is vaker te vinden in nieuwe VINEX-wijken. Het zijn onze tweeverdieners die in het spitsuur van hun leven zitten en daarom eigenlijk geen tijd hebben om zich met gemeentelijke zaken te bemoeien. Tot er iets gebeurt in hun achtertuin. Het aandeel van deze inwoners is in de Haarlemmermeer vergelijkbaar met het landelijk percentage, als zal het in de VINEX-wijken hoger liggen. Daar is het percentage netwerkstedelingen groter, hoewel hier net als bij de traditionele inwoners de wijde sociale oriëntatie een grotere rol speelt dan de politieke betrokkenheid. Pragmatisch politiek gedrag is te verwachten bij eenderde van de Haarlemmermeeders. De verjongingskuur van onze gemeente door de bouw van de VINEX-wijken maakt deze groep naar alle waarschijnlijkheid groter.
- Het grootste risico bij de **Critici/Sceptici** (Afzijdige burgers) is de mogelijke destructieve onvree. Deze inwoners hebben een negatieve houding ten opzichte van 'de overheid' en betrokkenheid is verre van vanzelfsprekend. Deze groep staat op gespannen voet met beleidsmakers: als er contact tussen beide is blijkt het moeilijk voor de Critici om mee te komen. Het is de groep waar de gemeente in zijn dienstverlening en handhaving meer mee te maken heeft: de inwoners met lagere opleidingen en daarmee lagere inkomens, en daarmee vaker in sociale huurwoningen. Het motiveren van deze groep is nog moeilijker dan bij Pragmatici, omdat ze niet alleen niet willen, maar ook niet kunnen. Deze groep is nog het makkelijkst te betrekken bij beleidsonderwerpen die direct hun leven raken zoals hun directe leefomgeving. Zij zullen hierbij wel duidelijk over de streep moeten worden getrokken en als dat eenmaal gelukt is moeten zij blijvend worden ondersteund door frontlijnwerkers. Als de betrokkenheid van deze groep gewenst is, het is natuurlijk altijd een optie om groepen niet te betrekken. Omdat de lokale politieke onderwerpen dicht bij de leefwereld van burgers liggen zal het percentage critici, afgehaakte burgers voor de gemeente politiek lager liggen dan voor de landelijk politiek. Een verschuiving naar pragmatici is hier te verwachten. Het aandeel afgehaakte inwoners zal waarschijnlijk rond één vijfde van de Haarlemmermeeders liggen.

Een andere manier van kijken naar de participatie van inwoners bij beleidstrajecten is om in plaats van vanuit de *inwoners*, vanuit de *beleidstrajecten* te denken. Beleidsonderwerpen kunnen abstract of concreet zijn. Abstracte vraagstukken zijn ingewikkeld en vragen daarom om een grote toerusting



van burgers: Pragmatici en Verantwoordelijken kunnen dit aan. Concrete onderwerpen zijn makkelijker te behappen en daardoor kunnen alle vier de stijlen goed meepraten. Het kan wel zo zijn dat deze onderwerpen minder uitdagend zijn voor Pragmatici en Verantwoordelijken.

Onderwerpen kunnen ook verschillen naar de hoeveelheid invloed die inwoners op de uitkomst van de trajecten kunnen hebben. Sommige onderwerpen lenen zich voor het uitbesteden van de beslissingsbevoegdheid: concrete keuzes tussen de typen speeltoestellen op een speelveldje bijvoorbeeld. Andere onderwerpen zijn meer samenwerkingsvormen tussen gemeente en andere actoren. Hoe ingewikkelder dit proces hoe ingewikkelder het wordt: Critici en Volgzamen zullen dan afhaken omdat ze overvraagd worden. Critici en Volgzamen zijn veel meer geïnteresseerd in de door de WRR beschreven doe-democratie: zij zetten zich graag en gedreven in voor hun omgeving, maar niet als dat vergaderen betekent. Zij willen iets concreets neerzetten: samen een groenstrook opknappen, een speelpark aanleggen of lokale schoolkinderen helpen met oversteken. Ingewikkelde participatietrajecten waarbij veel partijen betrokken zijn komen toch neer op veel stukken lezen en veel vergaderen. Pragmatici en Verantwoordelijken komen daar wel doorheen zolang zij een doel in zicht hebben, maar andere inwoners hebben al snel iets leukers te doen met hun vrije avond.

Participatie bij beleidsvorming hangt dus niet alleen af van het onderwerp van het beleid. Het onderwerp kan de interesse van een burger wekken of niet, maar participatie van een inwoner hangt ook af van de manier waarop hij of zij betrokken kan zijn. De manier waarop een burger wil meedenken verschilt tussen verschillende groepen. Bovenstaande onderscheid tussen uiteenlopende betrokkenheidsstijlen bepaalt daarmee net zoveel als de onderwerpen of iemand wel of niet betrokken is. Als beleidsmaker is het daarbij een interessante kwestie hoe groepen burgers te betrekken. De keuze voor een bepaalde methode kan een bepaalde groep aantrekken en andere afstoten. Wat weer de vraag opwerpt hoe legitiem de uitkomst van deze betrokkenheid is.

7. Vier toekomsten

In deze alinea probeer ik als gedachtenexperiment de verhouding van de vier eerder beschreven bevolkingsstijlen te variëren: wat als 80% van de bevolking één bepaalde betrokkenheidsstijl aanneemt? Input hiervoor zijn de discussies in de werkgroep verkenning Sociale Cohesie en Participatie. In dit gedachtenexperiment begin ik met een schets van de samenleving om daarna het benodigde bestuur te typeren en vervolgens de benodigde frontlijnambtenaar.

Een toekomst met een bevolking met 80% Verantwoordelijken.

Het gehele betrokkenheidsbeleid is op dit moment al gericht op deze Verantwoordelijken. De betrokkenheid zal in deze toekomst ongekend hoog worden. Overleg organen zullen floreren en er is een voedingsbodem voor het zogeheten poldermodel. Het maatschappelijk middenveld is goed gevuld en draagvlak organiseren gaat gemakkelijk. Het probleem hierbij is de bestuurbaarheid: hoe stuur je met zoveel kapiteins op hetzelfde schip. Het risico dat op de loer ligt is besluitenloosheid door de vele belanghebbenden die bij processen worden betrokken. Een daadkrachtig representatief bestuur is dan van belang dat knopen kan doorhakken en deze keuzes kan uitleggen. Het bestuur is een partner, maar zal wel een doorslaggevende partner moeten zijn om niet te verzanden in vergadercircuits. De frontlijn ambtenaren zullen hierbij goede gespreksleiders moeten zijn. Ze moeten begrijpend kunnen luisteren en keuzes kunnen uitleggen met heldere



argumentaties. Als netwerkregisseurs moeten zijn beducht zijn om alle verschillende groepen te betrekken en allen te kennen in hun standpunt. Nee-verkopen is daarbij een essentiële vaardigheid.

Een toekomst met een bevolking met 80% Volgzamen.

Een vrijwel volkomen volgzame bevolking levert te weinig input voor het bestuur om beleid te maken. De overheid werkt dan *in de schaduw van de zwijgende meerderheid* (Baudrillard, 1986). Een stil publiek debat schept een opening voor een minderheid om zijn wil op te leggen aan de 80% Volgzamen die uit onkunde of desinteresse niet tegen beweegt. Het is zaak om deze bevolking te prikkelen. Het bestuur heeft een verantwoordelijkheid haar volks vertegenwoordigende rol nog steviger in te kleuren. Zij zal actief op zoek moeten naar waar de knelpunten in de leefwereld van inwoners zijn en wat mogelijke beleidsrichtingen zouden kunnen zijn. Ambtenaren zullen de bevolking moeten prikkelen om ideeën los te krijgen. Vragen stellen en luisteren zonder sturend te zijn wordt een belangrijke vaardigheid. Ambtenaren kunnen inwoners ondersteunen door kennis en kunde ter beschikking te stellen om het gebrek aan uitrusting te ondervangen. Daarnaast kan het bestuur en de ambtenaren door naar buiten te treden en inwoners te prikkelen hen ook uitdagen tot deelnemen aan het publieke debat. De frontlijnwerker als Socrates die de discussie los maakt.

Een toekomst met een bevolking met 80% Pragmatici.

Deze toekomst wordt beheerst door de waan van de dag. Burgers zijn op zichzelf en nemen geen deel aan het maatschappelijke debat totdat een one-issue beweging iets aansnijdt waarop zij aanslaan. Een maatschappij waar alle stuurlieders aan wal staan. Niemand is bereid zich in te zetten voor het algemeen nut. Vaardige burgers komen regelmatig in actie, maar los van ideologie of gemeenschapszin. Slechts individuele belangen worden gearticuleerd: hetzij directe belangen, hetzij solitaire waarden van individuele burgers. Niet al deze initiatieven zijn uiteraard tegen, er zijn ook veel creatieve mooie initiatieven die het licht zien door deze actieve burgers.

Het bestuur zal deze maatschappij echter drastisch moeten reguleren. Heldere regels en handhaving houden de gemeenschappelijkheid van het gedrag in stand. De consequentie is dat er tegen veel van deze regels zal worden geageerd en dat burgers deze ervaren als verstikkend voor hun initiatieven. Het bestuur is de hoeder van een verantwoorde afweging tussen alle losse belangen. Zij zal moeten bewaken dat het budget in balans blijft en alle standpunten worden gekend: niet alleen de hardste schreeuwers. Mooie initiatieven kunnen daarbij ondersteund, maar altijd met het oog op het algemeen belang.

De frontlijnambtenaar is vooral een poortwachter. Alle losse kikkers in de kruiwagen willen een antwoord op hun brief, iedereen een gesprek met de wethouder, een gang naar de rechter. De frontlijnambtenaar moet de rest van de overheidsorganisatie de mogelijkheid geven zich te verdiepen in onderwerpen anders dan de waan van de dag. Daarbij moeten ze mooie initiatieven faciliteren bij het slechten van bureaucratische blokkades. Deze frontlijnwerkers moeten daarmee keuzes helder kunnen uitleggen. Daarnaast zouden ze burgers moeten kunnen prikkelen om mee te denken over onderwerpen waar inwoners niet van nature in geïnteresseerd zijn om ook op dat gebied de creativiteit in de samenleving te activeren.



Een toekomst met een bevolking met 80% Critici.

Het gevaar is hier afhaken. Het draagvlak onder de bevolking is volledig weggeslagen. Handhaving is een onmogelijke klus en eigenrichting komt op. Er is geen input voor nieuw beleid en het huidige beleid kan niet op steun rekenen. Cynisme overheerst en daarmee is de publieke zaak ten dode opgeschreven. De publieke zaak is gereduceerd tot internet fora waar enkelen hun gal spuwen, maar slechts om het spuwen zelf. Het bestuur zal vooral naar buiten moeten treden. Zij zal een handreiking moeten doen in simpele taal en uitleggen wat zij doet en waarom. Op zoek naar begrip onder de bevolking. Het bestuur moet zich hierbij wel haar afstand tot de burgers realiseren, voor hen is het politieke debat een wazig maar vooral verdacht schouwspel. Daarom is het soms beter om beleid uit te rollen en dan op zoek te gaan naar reacties dan om van te voren naar input te zoeken. De frontlijnambtenaar is daarom cruciaal. Op basis van de dagelijkse praktijk kunnen zij helder uitleggen waar de gemeente voor is. Waarom zij doet wat zij doet. Door goed uit te leggen kan zij vertrouwen winnen en vasthouden. Frontlijnwerkers kunnen de critici ondersteunen en de uitdaging voor inwoners dichtbij huis leggen. Door middel van kleine stapjes kunnen burgers zo weer aangehaakt raken. Frontlijnwerk is daarmee missiewerk.

Meer toekomst

Aan de hand van deze toekomstbeelden zijn eindeloze toekomst te openen. Wat als de samenleving bestaat uit Verantwoordelijken en Pragmatici? Het poldermodel dat door de Verantwoordelijken wordt onderhouden gaat ten onder aan de waan van de dag. Pragmatici weigeren zich te plooien naar deze overlegstructuren, de ene keer met succes, de andere keer zonder. In elk geval werken de Verantwoordelijken en de Pragmatici elkaar tegen. Resultaten die door Verantwoordelijken met moeite zijn onderhandeld worden ondermijnd door groepen Pragmatici die de uitkomst te ver (of niet ver genoeg) vinden gaan. Het poldermodel wordt daarmee gefrustreerd. Pragmatici voelen zich daarnaast gefrustreerd door de eindeloze vergadercircuits die ze moeten doorlopen om een initiatief van de grond te krijgen. De gemeente staat tussen deze twee vuren in.

De Pragmatici hebben het een stuk makkelijker als een groot deel van de rest van de bevolking Volgzaam is. Gemakkelijk worden de Volgzaam overschreeuwd door de Pragmatici. Als gemeente is het moeilijk een balans tussen deze groepen te vinden. Maar als gemeenete is een maatschappij waar Pragmatici samen met Critici/Sceptici de overhand hebben het lastigst. De sceptische houding van de Critici verandert in een cynische houding door de pragmatische tegenbewegingen. De frustratie van pragmatische voorbewegingen met een bureaucratische overheid bevestigt de Critici in hun negatieve beeld van de gemeente. De samenleving wordt op dat moment erg negatief geladen en de gemeente hangt in de touwen.

Heel anders wordt het als de Critici/Sceptici de samenleving delen met de Volgzaam. De gemeente vindt dan namelijk geen gesprekspartner meer. Een duidelijk verweer uit de samenleving wordt niet meer gearticuleerd. De overlegstructuren zijn verlaten en worden alleen nog door professionals bemant. Besturen is hiermee misschien minder slordig geworden, maar een veenbrand ligt op de loer. Bij gebrek aan tegengas uit de samenleving kan de overheid wegen inslaan die in de samenleving niet gedragen worden. Volgzaam kunnen veranderen in Critici/Sceptici als het gevoerde beleid ze begint tegen te staan. De overheid zal zijn vinger aan de pols moeten houden in de samenleving.



Hoe zou een samenleving eruit zien met Verantwoordelijken en Sceptici? Een tweedeling waarbij de helft van de bevolking bezig is met het openbaar bestuur en de rest geheel is afgehaakt? Wat als we daarbij een kwart Pragmatici toevoegen? Zouden die de Sceptici weten te mobiliseren tegen de Verantwoordelijken of worden de Pragmatici ingekapseld in het poldermodel? Vele combinaties zijn mogelijk, uitmondend in vele verschillende toekomsten. Maar niet alleen in de toekomst. Ook op dit moment zijn er op verschillende plekken, over verschillende onderwerpen, verschillende samenstellingen van deze groepen betrokken bij overheidsbeleid. Dat is de uitdaging van onze huidige complexe samenleving.

8. Verschillende werelden, verschillende talen

Net als in de WRR-verkenning *Het Gezicht van de Publieke Zaak* (2010) beschrijft de WRR in het rapport *Vertrouwen in Burgers* uit 2012 opnieuw hoe de complexiteit van de moderne samenleving het openbaar bestuur voor uitdagingen stelt. Beide rapporten schetsen een reeks van ontwikkelingen die een horizontalisering, vernetwerking dan wel complexificering van het openbaar bestuur beschrijven (*interdependentie van hiërarchische instituties*, *het verschuiven van hiërarchierelaties naar marktrelaties op het maatschappelijk middenveld* en *networked individualism; institutionele differentiatie, verspreiding van het politieke, fragmentering van het publiek en bevraging van gezag*). De Haarlemmermeer is met zijn vele kernen en met zijn verwevenheid met verschillende regionale overheden bepaald geen vreemde van deze ontwikkelingen. Zeker niet met haar influx van moderne inwoners in moderne wijken. Ook wat dat betreft kan Haarlemmermeer wellicht als concreet lokaal voorbeeld van landelijk beschreven ontwikkelingen en oplossingsrichtingen fungeren. De gemeente is niet alleen en besturen is een kwestie van samenwerken. Een probleem waar we in de vorige paragrafen al op stuiten is dat er bij participatie een vertaalslag gemaakt moet worden tussen de gemeentelijke beleidswereld en de beleefwereld van verschillende groepen burgers.

Wat duidelijk uit het WRR-rapport naar voren komt is dat burgerbetrokkenheid mensenwerk is. Elke situatie is anders en vraagt om aanpassing. Burgerbetrokkenheid moet dicht bij de burger worden gezocht en meebewegen met de beleefwereld van de burger. *Trekkers* en *Verbinders* zijn essentieel voor het vlottrekken van initiatieven: Trekkers om de kar in beweging te houden, en Verbinders om te vertalen tussen de taal van de overheid en de taal van de burger. Daarom ga ik in het gedachtenexperiment over toekomsten naast het bestuur en de samenleving expliciet in op ambtenaren aan de frontlinie van de overheid. Daar waar de overheid de burger raakt. Wanneer frontlijnwerkers daar de vertaalslag moeten maken hebben zij **duidelijke**, maar **ruime kaders** nodig met rommelruimte (en wellicht rommelbudget). Dit schept de ruimte om tussen verschillende structuren te bewegen en schurende logica's te smeren. De ambtelijke wereld is anders dan de politieke wereld, en die is weer anders dan de leefwereld van de burger. De vertaalslag die nodig is tussen deze werelden blijft moeilijk en stuit altijd (in alle drie de werelden) op drempels van behoeften, verwachtingen en vermogens. Een oplossing kan gezocht worden in de door het NSOB bestempelde 'tussenfuncties' tussen verschillende werelden, zoals wijkmanagers. De meerwaarde van ambtenaren met tussenfuncties is dat zij werken via 'de logica van het ongepaste'. Als er iets botst tussen twee werelden hoeft de oplossing niet te liggen in de reorganisatie van de één of de ander. De professionaliteit van een tussenfunctionaris kan problemen oplossen die nergens anders in de organisatie een plek kunnen vinden. Zij kunnen 'ongepaste' dingen voor elkaar krijgen. Het



hoofdvoorbeeld van de NSOB is daarbij de wijkmanager, wat in de Haarlemmermeer de gebiedsmanagers zouden zijn. Gebiedsmanagement vervult in de praktijk in Haarlemmermeer deze functie ook al vaak.

9. Vorm en functie

Toen Louis H. Sullivan in 1896 de volgende zinsneden publiceerde in protest tegen de tierelantijntjes in de architectuur van zijn tijd, kan hij niet hebben geweten dat hij een designadagium voor de 20e eeuw zou formuleren: *Whether it be the sweeping eagle in his flight or the open apple blossom, the toiling work horse, the blithe swan, the branching oak, the winding stream at its base, the drifting clouds, over all the coursing sun, **form ever follows function**, and this is the law. Where function does not change form does not change.* (The tall office building artistically considered, Louis H. Sullivan 1896). De gevleugelde alliteratie *Form Follows Function*, is de basis van de functionele traditie waarbij het ontwerp gediensdig dient te zijn aan het doel. De ontwikkeling van nieuwe technologie levert ons al eeuwen nieuwe instrumenten, een hoop nieuwe middelen op. De koppeling met een doel is daarbij niet altijd even evident. Zo ook met interactieve beleidsontwikkeling: het middel is er nu, maar wat doen we ermee? Creëren we draagvlak? Vragen we inhoudelijke input van burgers? Geven we burgers een mandaat? Zonder deze duidelijkheid wordt het een soort participeren om het participeren.

Er zijn veel manieren om burgers bij het maken van beleid te betrekken. De databank van het programma *In actie met Burgers!* van de VNG zit vol met praktijkvoorbeelden. In dit essay zijn verschillende typen onderwerpen en verschillende typen burgers naar voren gekomen. De kunst zal zijn om de verschillende middelen en de verschillende typen burgers met elkaar te *matchen*. Welk middel past bij welk type burger? De selectie van welk middel het best past bij het doel zal in elke denkbare toekomst de hamvraag zijn. Daarbij is wel een richtlijn te geven: neem de burger serieus.

De input van burgers moet op waarde worden geschat. Hoe vult deze directe input vanuit de burgers het representatief democratische systeem aan? En welke relevante kennis op levert het op die het huidige systeem niet binnenhaalt? Participatie kan in deze gevallen de besluitvorming versterken; of het nu gaat om het raadplegen van burgers, burgers laten (mee)beslissen of het faciliteren van een burgerinitiatief. De input van burgers verrijkt op dat moment het uiteindelijke besluit. Neem de burger serieus en vraag bij participatie echt om zijn input. Als het representatieve systeem niet op input zit te wachten, vraag deze dan ook niet. Maar zorg er dan voor dat de informatievoorziening voor de burgers optimaal is. Uitleggen waarom iemands belang het onderspit gedolven heeft dicht de denkbeeldige kloof tussen burger en representant ook. De sleutel ligt in het serieus nemen van de burger als gesprekspartner: wil je alleen dat hij naar je luistert, of wil je dat hij ook echt met je praat?

Naar aanleiding van deze keuze nog een laatste toekomstperspectief: wat als we te veel participeren? Het bestaan van de kloof tussen burger en bestuur staat niet vast: politicologen vinden er geen empirisch bewijs voor. Het vertrouwen van burgers in de overheid en haar verschillende facetten is in Nederland hoog, en in historisch perspectief eerder stijgend dan dalend. Het democratische systeem werkt op dit moment, en Nederlanders zijn er tevreden mee. De kloof is een beeld dat bestaat in het publieke debat, maar is volgens Andeweg & Thomassen (2011) niet meer dan dat. Het is echter ook niet minder: het is een constructie die zelf zijn consequenties heeft. Burgers en beleidsmakers geloven in de kloof. Burgers vragen daarom om meer inspraak. Het



bestuur vraagt om meer input. De aard van de kloof kan wel eens heel anders zijn dat een gebrek aan inspraak aan de ene kant en een gebrek aan input van de andere kant. Het kan ook worden omgedraaid: misschien is de kloof wel veroorzaakt door een *te veel* aan betrokkenheid van burgers.

Filosoof Gijs van Oenen bespreekt in zijn boek *'Nu even niet!'* de *interpassieve* samenleving. Interpassiviteit omschrijft hij als het resultaat van de tragiek van de geslaagde emancipatie: in de vorige eeuw zijn alle oude hiërarchische instituties interactief geworden (zoals de overheid, het onderwijs en het gezin). Bij alle aspecten van het leven zijn wij eindeloos betrokken, we moeten ons overal een mening over vormen en daar ook naar handelen. Dat is letterlijk te veel van het goede, we kunnen het niet aan, we lijden aan *interactieve metaalmoeheid*. We willen wel overal interactief mee bezig zijn, maar doen het niet. We kunnen niet toegeven dat we overstelpt zijn met inspraak in het dagelijks leven: het is een te groot verworven goed. We willen geëmancipeerd zijn en ons eigen leven bepalen, maar dat kan nog wel eens eindeloos overleggen betekenen. We willen ook weer niet over elk onderwerp eindeloze inspraakprocessen doorlopen. Op dat moment wijzen we met een vinger naar het proces, het traject dat ons niet faciliteert tot participatie. Reflexieve procesmanagers richten daarom het proces nog interactiever in. De vraag is immers om de inspraak beter te faciliteren. Maar dat was juist het probleem, en zo vallen we met z'n allen in een vicieuze cirkel. In de quote van H.L. Mencken *'The cure for the evils of democracy is more democracy.'* is democratie dan juist geen medicijn maar een gif. Als van Oenen gelijk heeft kunnen wij ons niet met elk aspect van ons leven bemoeien en zouden we dat onder ogen moeten zien. Als de analyse van van Oenen een valide toekomst perspectief blijkt te zijn is niet participeren misschien een goede optie om deze cirkel te doorbreken.

Participatie is niet niks om te vragen van burgers. Als de gemeente burgers bij beleid wil betrekken is het wijs om het juiste middel, bij het juiste onderwerp en het juiste type burger te kiezen. Nu en in de toekomst. *Form ever follows function.*

Literatuurlijst:

- Hendriks, F. et al (2011), *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag
- Beunders, H. (2011), *Burger als bondgenoot*, Raad voor het Openbaar Bestuur, ROB-lezing 2011
- Urbinati, N. & Warren, M.E. (2008), *The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory*, Annual Review of Political Science vol.11: 387-412.
- Gemeente Haarlemmermeer, (2011) *Kijk op de Wijk 3*
- Gladwell, Malcolm: *Small Change: Why the revolution will not be tweeted*, The New Yorker oktober 2011
- Granovetter, Mark: *The strenght of weak ties: a network theory revisited*, in Sociological Theory Volume 1, 1983
- Taleb, Nassim Nicholas: *The Black Swan*, 2007
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (2010) *De logica van het ongepaste*
- WRR (2010), *Het Gezicht van de Publieke Zaa*k
- WRR (2012), *Vertrouwen in burgers*



- Andeweg, R. & Thomassen, J. (2011), *Van afspiegelen naar afrekenen?*
- Sociografisch Bureau De Meerlanden, *Haarlemmermeer, schets van historie en ontwikkeling*
- Oenen, Gijs van (2011), *Nu even niet!*
- Baurillard, Jean (1986), *In de schaduw van de zwijgende meerderheden*



Bilage II: Essay Willy Bosveld en Roel in't Veld

Betoog participatieve democratie

Versie 8 mei 2013

Door Roel in 't Veld en Willy Bosveld

1 Inleiding

Wij wensen een levendige democratie, waarin overheid en samenleving verbonden zijn. Waarin wij collectief waarden leven en belangen dienen, en vrijheden laten. Maar we constateren, dat in de praktijk die werelden, systeemwereld (overheid) en leefwereld (samenleving), het ene moment uit elkaar lijken te groeien terwijl ze op een ander moment juist weer botsen. Individualisering noodzaakt tot ijking van het gemeenschappelijke.

Hoe herstel je harmonie tussen die werelden dan weer? En zou een verdieping van het inzicht in de essentie van 'democratische ervaringen' daarbij kunnen helpen?

Dit betoog is een bijdrage aan de verkenning sociale cohesie en participatie. De vragen hoever de participatie mag gaan, en of er sprake is van concurrentie of van complementariteit tussen representatie en participatie en welke gedaanten van participatieve democratie aanbevelenswaardig zijn, houden de gemoederen in de verkenning bezig. Ogenschijnlijk gewone vragen lijken in meer dan één opzicht een verlamdend effect te hebben op de dialoog.

In de breed samengestelde werkgroep van de verkenning, met ambtenaren van gemeente en rijk, raadslid, leden van dorps- en wijkraden en andere betrokkenen, openbaarde zich regelmatig de spanning tussen systeemwereld en leefwereld. Twee perspectieven die alleen met heel veel geduld bij elkaar gebracht kunnen worden. Een interessant fenomeen, dat een dialoog over het onderwerp compliceert, waarschijnlijk omdat het raakt aan waarden van de betrokkenen. Een fenomeen dat niet alleen de werkgroep ervoer, maar dat ook de dagelijkse praktijk is van ambtenaren, bestuurders, ondernemers en bevolking.

Door vanaf enige afstand naar het onderwerp te kijken hopen we ruimte te scheppen voor de dialoog. Daarom nemen we als vertrekpunt twee verschijnselen: democratie en democratische ervaring. In de werkgroep is ervaren dat de gemeenschappelijkheid op het niveau van waarden aanzienlijk is. Wanneer we representatie en participatie dan als twee waardevolle componenten zien van democratie als uitdrukking van waarden, met beide hun voor- en nadelen, lijkt het mogelijk de dialoog aan te gaan over hoe we de toekomst tegemoet kunnen treden.



De opbouw van het verhaal is als volgt. In paragraaf 2, getiteld 'het verkeerde verleden; participatieve democratie nieuws maar onder de zelfde zon' vangen we aan met de constatering dat de ontwikkeling naar een meer participatieve democratie moeizaam verloopt. Vanuit het idee van democratie kun je betogen dat een overheid(sorganisatie) een meer participatieve werkwijze zou moeten omarmen (paragraaf 3). Maar wat is nu eigenlijk participatieve democratie? In paragraaf 4 wordt daarop een mogelijk antwoord gegeven.

Wanneer je spreekt over democratie en participatie stuit je ook op de notie van de democratische ervaring. Tocqueville zag dit in Amerika als de belangrijkste uiting van democratie: manieren van besluitvorming door het volk zelf, zonder tussenkomst van een overheid. Zijn observatie was ook dat als er eenmaal een overheid is het steeds moeilijker wordt democratische ervaringen mee te maken (paragraaf 5).

Om democratie weer meer van het volk te laten zijn zou het idee van democratische ervaring wellicht bruikbaar kunnen zijn. Maar de vraag is dan wel hoe je dat doet. Paragraaf 6 geeft inzicht in de twee ideaaltypische systemen die nu nog vaak naast elkaar bestaan om democratie vorm te kunnen geven: het participatieve en representatieve systeem.

Vervolgens is de vraag hoe je die twee kunt verweven als overheid, door recht te doen aan de uitgangspunten van de participatieve democratie, en tevens oog te hebben voor de democratische ervaringen die participatie inwoners en ondernemers oplevert, maar zonder de waardevolle aspecten van het representatieve systeem te veronachtzamen. In paragraaf 7 bespreken wij passende mengvormen en gradaties van participatie. De mengvormen zijn te bestempelen als democratische arrangementen.

In paragraaf 8 is een poging gedaan democratische ervaringen te typeren en te koppelen aan democratische arrangementen.

Tot besluit van dit betoog bieden wij een denkkader aan over praktische vormen van participatie, waarbij de bevolking een veel prominentere rol heeft dan we doorgaans gewend zijn.

In paragraaf 9 gaat het over wijkbudgetten.

In paragraaf 10 wordt een concreet ontwerp geschetst: de Gemeentebegroting in participatieve vorm.

2 Het verkeerde verleden

In 1979 verscheen de dissertatie van professor Arno Korsten onder de ambigue titel Het Spraakmakende Bestuur. De ondertitel luidde: Een studie naar effecten van participatie in relatie tot democratiemodellen en sociale ongelijkheid.

Het enige wat bij herlezing gedateerd aandoet, zijn de k's. Tegenwoordig schrijven we weer c's in plaats daarvan. Het is een fraaie metafoor voor het gebrek in vooruitgang rond het onderwerp participatie. Dezelfde kwesties houden ons nog steeds bezig: hoever mag de participatie gaan, is er



sprake van concurrentie of van complementariteit tussen representatie en participatie, welke gedaanten van participatieve democratie zijn aanbevelenswaard?²⁰

Ja zeker, op lokaal niveau zijn tal van fascinerende avonturen aan de gang, waarvan een aantal al eerder was samengebracht in het programma In Aktie met Burgers. De meerderheid van de College-akkoorden in 2010 bevatte een paragraaf over participatie. De indruk bestaat dat de toenemende noodzaak tot bezuinigen eerder tot vertraging in de voortgang van participatie heeft geleid dan tot versnelling.

Natuurlijk dringt zich de legitimiteitsproblematiek van de representatieve democratie steeds luidruchtiger op, maar op het nationale niveau domineert toch vooral de kramp van de monocentrische democratie-opvatting, die alle innovatie op het terrein van participatie rond het verstarde leerstuk van de ministeriele verantwoordelijkheid van zich afmept. Dit ondanks het zichtbare verlies aan prestige van parlementen overal ter wereld, dit ondanks het succes van het opdringend populisme. In de marge van dit nationale bestuur is buiten de politieke hitte wel degelijk sprake van procesvoering waarin participatie een belangrijke rol speelt zoals regionale gebiedsontwikkeling waarin Rijkswaterstaat actief is. Maar op het Binnenhof domineert de kramp van mediapolitics. Da n is participatie, als die al voorkomt, overwegend gericht op het verzamelen van informatie over voorkeuren van burgers, en niet op het toekennen van invloed.

In de adviesraden is sprake van een ideologische veenbrand die tot van alles kan leiden: het werk van Winsemius in de WRR en het rapport Loslaten in Vertrouwen van de ROB zijn daarvan getuigen. Kernbegrippen van deze ideologische flow zijn: vitaliteit c.q. hervitalisering van de samenleving, de burger in zijn kracht, doe-democratie, vertrouwen in de burger, loslaten c.q. verminderen van overheidsbemoeienis. Het ministerie van BZK volgt in verbale uitingen deze flow. Wij spreken over ideologie omdat in het feitelijk gedrag van de rijksoverheid op tal van punten precies het tegenovergestelde zich voltrekt: meer optreden achter de voordeur, strikter toezicht op van alles en nog wat, terugdringen van verzelfstandiging.

Vergeleken met buurlanden steekt Nederland in de feitelijke ontwikkeling van participatieve democratie pover af. In Duitsland is de democratische beleving dieper verankerd en zijn op gemeentelijk niveau veel participatieve vormen ontwikkeld tot en met de vervaardiging van de begroting – op het voetspoor van wat sedert het einde van de jaren tachtig in Brazilië is geëvolueerd. In Groot-Brittannië is zelfbeheer van publieke voorzieningen door participatieve verbanden ver ontwikkeld, en in Zwitserland is participatieve beleidsvoorbereiding ver voortgeschreden.

²⁰ Natuurlijk is in de sedertdien verlopen dertig jaar wetenschappelijk het een en ander gebeurd: het constructivisme als dominante benadering is ten koste van het neopositivisme verder opgerukt, en we hebben van Katrien Termeer begrepen, hoe de dynamiek van configuraties eruit ziet, natuurlijk hebben Teisman, Ten Heuvelhof en De Bruijn ons inzicht gegeven in proces-management en –architectuur, natuurlijk heeft governance government verdrongen, maar wat is zichtbaar aan toenemende participatie in de praktijk van het openbaar bestuur?



3 Democratie

De vloek van het succes, zo is de roep van democratie te typeren. De spanning in het nu volgende betoog over democratie is in deze paar woorden samengebald.

Democratie is al enige eeuwen een overweldigend succes. Dit succes heeft ons echter in slaap gewiegd. De wijze waarop democratieën zijn ingericht, was passend in een tijdperk waarin de koets de snelste vorm van collectief vervoer was en de telefoon nog niet was uitgevonden. Een tijdperk ook waarin een groot deel van de bevolking geheel of nagenoeg analfabeet was. Toen is gekozen voor een specifieke institutionele opbouw van het democratisch bestel. Behoudens de latere komst van algemeen kiesrecht is deze opbouw ongewijzigd gebleven.

Eerst het kernbegrip zelf: er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de benaming, de praktijk en de idee van democratie. De idee *democratie* is de heersende leer voor het organiseren van samenlevingen en houdt in dat de leden van een gemeenschap samen de gemeenschap besturen. Deze idee staat tegenover die van theocratie of nog andere ideeën waar in de soevereiniteit van de gemeenschap niet uiteindelijk domineert.

De praktijk is gevarieerd. Soevereiniteit van de gemeenschap als geheel, en vrijheid en gelijkheid van individuele leden bij het bepalen van hun voorkeur zijn belangrijke bouwstenen en voorwaarden voor aanvaardbare besluitvormingsprocedures. De een of andere variant van de meerderheidsregel resulteert dan als enige aanvaardbare procedure. Maar zoals we spoedig zullen ontdekken, heeft de enige aanvaardbare uitwerking van democratie ernstige gebreken.

Ter wille van het beheersen van de kosten van besluitvorming vinden we daarnaast bijna altijd ook vormen van representatie, waarvan de parlementaire democratie de meest vooraanstaande is. In grotere gemeenschappen is democratie ook vaak vervlochten met een geweldsmonopolie, zodat het mogelijk wordt de genomen besluiten, indien nodig met dwang, effectief uit te voeren. Staat en democratie zijn hierdoor duurzaam ineengestrengeld.

De benaming *democratie* heeft allang ieder onderscheidend vermogen verloren. Zelfs regimes die aan geen enkel belangrijk criterium voor democratie voldoen, tooien zich met de naam. Zo sterk is het merk.

Hoe het ook zij, democratie is tegenwoordig verreweg de populairste methode om een samenleving te besturen. Volgens Abraham Lincoln was democratie een heel breed concept: 'government of the people, by the people and for the people'. Een paar eeuwen later definieerde democratie echter op een veel beperktere manier: 'the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote'. Vanaf haar geboorte, zo'n 2500 jaar geleden in Athene, heeft democratie altijd ernstige conceptuele gebreken gekend. Drie knelpunten worden al lange tijd onderkend: het begrip *demos* is zelf problematisch en zowel de enige aanvaardbare democratische besluitvormingsregel, te weten een of andere variant van de meerderheidsregel, als het systeem van algemene representatie vertoont ernstige gebreken.



Democratie als zelfbestuur of zelforganisatie heeft milde trekken zolang er geen samenloop plaatsvindt met dwang. De leden van een kleine gemeenschap komen samen tot een besluit en voor het besluit bestaat voldoende respect om ernaar te handelen. De idylle van democratie schuilt in de overzienbaarheid. De sociale controle is voldoende om iedereen te houden aan afspraken en tot zijn recht te laten komen. Wie het langdurig niet bevalt, trekt weg.

In grotere gemeenschappen is overzienbaarheid en daardoor effectieve sociale controle een illusie. Daardoor ontstaan mogelijkheden voor parasitair gedrag die in een kleine gemeenschap zouden opvallen. Wetteloosheid dreigt zonder de tenuitvoerlegging van sancties. Er ontstaat noodgedwongen iets als een staat.

De aanwezigheid van ernstige conceptuele gebreken van democratie als theorie heeft niet kunnen verhinderen dat in de afgelopen twee eeuwen een groep van onderling verwante typen van representatieve, constitutionele democratie de dominante formule voor de vormgeving van nationale staten heeft opgeleverd. Binnen de bandbreedte van presidentiële en parlementaire uitwerkingen genoot en geniet deze formule ongehoorde populariteit, overal ter wereld. Alle westerse politieke leiders prediken democratie als een universeel recept.

Representatie ontwikkelde zich geleidelijk tot het meest vooraanstaande arrangement waardoor de bevolking als geheel via verkiezingen aan een vertegenwoordigend lichaam een algemene volmacht verleent om in alle domeinen van het bestaan gedurende een bepaalde periode bindende beslissingen te nemen.

Staat, soevereiniteit, samenleving en territoire zijn geleidelijk intens verstrengeld geraakt met democratie: de totstandkoming van de natiestaat was van nature territoire georiënteerd, zijn geweldsmonopolie werd gelegitimeerd door representatieve democratie, de vertegenwoordigde bevolking was de stabiele populatie binnen datzelfde territoire, die geleidelijk evolueerde in een samenleving met een graad van cohesie die soevereiniteit rechtvaardigde. Natuurlijk kan deze beknopte formulering geen recht doen aan de dynamica van deze ontwikkeling, die oneindig veel gecompliceerder was.

Wij leven in een kennisdemocratie die wordt beheerst door intense relaties tussen politiek en media. Politieke partijen zijn marketeers geworden die streven naar een optimale positie op de kiezersmarkt.

Politieke partijen kiezen daarom een programmatische positie vlak bij die van de andere voorname partijen. Tenminste, voor zover zij op macht georiënteerd zijn en zich niet nog gedragen als een beginselpartij. Als gevolg daarvan schrompelt het programmatische spectrum dramatisch.

Persoonlijkheden in plaats van programma's worden het voornaamste onderscheidende kenmerk van de politieke partij. Alleen via massamedia is het mogelijk persoonlijkheden te 'verkoppen'. Zo groeit de structurele afhankelijkheid van politieke partijen en politici ten opzichte van massamedia aanzienlijk. Anderzijds hebben de media de politiek broodnodig voor die nieuwsproductie die hun een competitieve voorsprong verschaft ten opzichte van hun concurrenten. Structurele wederzijdse afhankelijkheid tussen politiek en media is daarmee een duurzaam kenmerk van onze samenleving geworden. De centrale positie van de media – die op zichzelf weer netwerken zijn – met hun economisch gemotiveerde drang naar nieuwsproductie is er de oorzaak van dat het politieke debat oppervlakkig en hypeachtig wordt. Meer fundamenteel moet de conclusie wel zijn dat de



verplaatsing van het politiek forum van parlementen naar televisiestudio's de oorspronkelijke betekenis van representatie vernietigt, omdat de media niets en niemand representeren.

De argumenten ten gunste van representatie waren deels economisch van aard: de besluitvorming kostte niet zoveel, en deels paternalistisch: de representant werd competentier geacht dan de gerepresenteerde. De huidige trends en ontwikkelingen leveren een kentering op:

- Individualisering versterkt de vraag om individuele soevereiniteit op veel gebieden.
- Globalisering en internationalisering vergroten de fysieke mobiliteit en verzwakken de mate waarin individuen gehecht zijn aan een vast territorium. Sommigen constateren echter een tegenbeweging; juist de lokale, meer intieme omgeving zou meer in trek zijn. Hiervoor is de term *glocalisation* bedacht.
- ICT en in het bijzonder het internet veroorzaken een manier van leven die niet slechts bestaat uit burgerschap in fysieke gemeenschappen, maar ook in virtuele gemeenschappen.

Sommigen stellen dat onze culturele ontwikkeling met name wordt gekarakteriseerd door differentiatie en fragmentarisering.

Omdat het algemene onderwijsniveau onder de bevolking zo gestegen is, is het de vraag of volksvertegenwoordigers nog steeds betere beslissingen nemen dan de gemiddelde burger. Sluiers van onwetendheid zijn verdwenen. De toegenomen individualiteit heeft de vraag naar individuele soevereiniteit doen toenemen. Het 'superior wisdom'-argument gaat in steeds mindere mate op nu het ontwikkelingsniveau van de gehele bevolking zo drastisch is toegenomen. Daarnaast is naar het oordeel van sommigen het prestige van politici gedaald door onder meer media-interventies. Hierdoor kiezen steeds minder getalenteerde mensen voor een carrière in de politiek. Alleen zij die goed overkomen in de media komen op de betere plekken binnen de politiek terecht.

Het kostenreductieargument is thans minder belangrijk dan het ooit was. Internet biedt mogelijkheden om burgers als participanten bij het voorbereiden van voorstellen voor collectieve beslissingen in complexe reciproque netwerken te betrekken, tegen geringe kosten. Bovendien maakt internet het vinden van accurate en actuele informatie voor groepen met bepaalde voorkeuren mogelijk. Deliberatieve democratie, waarin deliberatie, overleg met en tussen burgers voorafgaat aan iedere beslissing, is tegenwoordig betaalbaar.

Het concept van een stabiel territoir als eenheid van maatschappelijke organisatie is onder druk komen te staan door toenemende fysieke en virtuele mobiliteit. Hoewel de nieuwe globale elite zich bezighoudt met 'flating, skating, surfing, often physically, but at all times spiritually', wordt hun lidmaatschap van de elite, dan wel van een demos, meer gekarakteriseerd door hun ongebondenheid en door de vrijheid om verbindingen met bepaalde territoria aan te gaan, dan door een gedeelde focus op een bepaald territoir. Virtuele gemeenschappen zijn niet begrensd door enige fysieke grens.

Velen beschrijven de afgelopen decennia als een periode die wordt gekenmerkt door het verdwijnen van ideologieën. Dat betekent niet dat waarden als bron van inspiratie voor collectief handelen zijn verdwenen. Wel betekent het dat de mate van coherentie binnen bepaalde waardepatronen is afgenomen en dat waardepatronen zijn gefragmentariseerd. In het politieke domein bestaan niet



langer alternatieve, elkaar uitsluitende, specifieke sets van waarden met overeenkomstige programma's, die elk fungeren als een gemeenschappelijke noemer voor politiek handelen, zoals liberalisme of sociaaldemocratie. De woorden en voorwaarden zijn dezelfde gebleven, maar zijn tegenwoordig nog slechts vage labels voor politieke organisaties, niet meer voor helder gedefinieerd politiek handelen. Zelfs hun symbolische functie is ambigue. Politieke partijen ontbeert het aan inhoud en betekenis, maar ondertussen identificeren ze zich meer met de staat dan ooit en zijn ze het best te vergelijken met een monopolie.

Deze processen leiden gezamenlijk tot afnemende overtuigingskracht van elk van de eerder genoemde klassieke argumenten voor representatie. Gecombineerd met differentiatie en fragmentatie van individuele waarden heeft dat een fundamentele crisis in de representatieve democratie veroorzaakt: het 'superior wisdom'-argument, het kostenargument en het territoriumargument zijn aanzienlijk verzwakt.

Voor zover verkiezingen met name tekenen van walging, afkeer van de voormalige machthebbers produceren, leiden ze niet tot duurzame steunbetuigingen aan volksvertegenwoordigers.

Verkiezingen draaien tegenwoordig meer om politieke persoonlijkheden dan om programma's. Doordat politici (en de partijen die ze leiden) dag in dag uit naar een maximale kiezerssteun streven, kan een individuele kiezer niet verwachten dat een standpunt dat de partijleider heeft ingenomen voor de verkiezingen, ook op een stabiele manier terechtkomt in het regeerakkoord en daarna wordt verwezenlijkt. Waarom zou een kiezer, behept met een gefragmenteerd waardepatroon zonder gemeenschappelijke noemer en verspreid over een groot aantal terreinen, er de voorkeur aan geven om zichzelf te laten vertegenwoordigen door een algemene vertegenwoordiger, die vage en flexibele standpunten inneemt, in plaats van te kiezen voor een lidmaatschap van enkele specifieke *single issue*-organisaties? Politieke partijen zijn lege dozen, dummy's, voor zover het om inhoud gaat. Wel zijn ze zeer machtig binnen de parlementaire democratie. Media staan in het centrum van de politiek, maar negeren representatie compleet.

Dus is de kracht van politieke representatie, begrepen als een algemene autorisatie van een volksvertegenwoordiger voor een langere periode, fundamenteel ondermijnd. Deze tussentijdse conclusie leidt ons tot de vraag hoe we democratie kunnen verbeteren door het veranderen van representatie. Ik werk in het slothoofdstuk van dit boek voorstellen uit in twee richtingen. Allereerst in de richting van een andere institutionele opbouw van de democratische staat. Ten tweede in de richting van een andere verhouding tussen statelijke democratie en het mesoniveau van de samenleving waarop ondernemingen, maatschappelijke organisaties en netwerken opereren. Het betreft hier uitdrukkelijk gedachte-experimenten die eerst grondige discussie behoeven.

De huidige staat van de parlementaire democratie laat zich als volgt samen vatten:

- Representatie is ontaard.
- De noties van een vast territorium en van een stabiele samenleving zijn ernstig verzwakt.
- Globalisering en glocalisering verzwakken de nationale staat.
- Mediapolitiek bevordert vluchtigheid en faciliteert populisme.
- De centraliteit van de staat belemmert participatie in netwerken, en daarmee in de netwerksamenleving.



Er hebben altijd andersoortige vormen van democratie bestaan naast de statelijke. Daarover nu eerst.

4 Wat is nu eigenlijk participatieve democratie?

We spreken over participatieve democratie, indien de publieke besluitvorming niet uitsluitend in handen is van vertegenwoordigende organen, maar burgers en andere maatschappelijke actoren daarin op enigerlei wijze en in enige mate zijn betrokken. Participatieve democratie is dus een gradueel begrip: naast de wijze waarop is de mate waarin van belang.

We onderscheiden:

- motieven voor participatieve democratie;
- doelstellingen ten aanzien van participatieve democratie;
- methoden van participatieve democratie;
- uitkomsten van participatieve democratie;
- en onbedoelde effecten van participatieve democratie.

De motieven leiden tot doelstellingen voor de participatie, de doelstellingen leiden tot methoden, de methoden tot uitkomsten, en onbedoelde effecten zijn zoals steeds onvermijdelijk.

In deze bijdrage blijft buiten beschouwing de interne participatieve democratie, dat wil zeggen de figuur waarin organisaties worden (mede) bestuurd door stakeholders, werknemers e.d., zoals eerder gepraktiseerd in universiteiten en tot op zekere hoogte via ondernemingsraden in alle ondernemingen van enige omvang verankerd.

Tot de motieven voor participatieve democratie rekenen we:

- erkenning van het meer dan evenredige belang van bepaalde groepen bij een zekere kwestie;
- vergroting van het draagvlak voor beslissingen;
- verhoging van de kwaliteit van beslissingen;
- honorering van initiatieven van groepen in de samenleving;
- en meer verdachte zoals rust bewaren, een machtspositie maskeren en het bewerkstelligen van uitstel.

Op de achtergrond figureert een fundamentele kwestie die niet zonder belang is: mogelijk is het welzijn van een mens mede afhankelijk van de mate waarin hij soeverein is in beslissingen over zijn toekomst, dat wil zeggen (mee) kan beslissen over de vormgeving van zijn maatschappelijke omgeving. Zoals de waardering voor een plant in de tuin mogelijk mede samen hangt met het antwoord op de vraag of je hem zelf hebt geplant of niet, geldt dat ook voor andere dingen. In deze betekenis is participatieve democratie dus mede een bijdrage tot welzijn, zelfs tot op zekere hoogte onafhankelijk van het resultaat. Maar ook treft men personen aan, die zich tevreden tonen met de gegeven representatie en niet graag de offers in tijd en inspanning zouden willen brengen die verbonden zijn aan participatie. Omdat dit punt in de actuele dialoog in ons land geen rol lijkt te



spelen, laten we het hier verder buiten beschouwing. Bij een eventuele verdere analyse verdient het echter wel degelijk uitdieping.

Op het terrein van de interactieve beleidsontwikkeling leeft het gezichtspunt, dat processen van interactie, argumentatie en communicatie dankzij de creatieve competenties van de deelnemers een kwalitatief superieure inhoud van een voorstel kunnen voortbrengen, die op geen andere wijze zou zijn te bereiken. Verrijking van inhoud is dan een belangrijk motief voor participatie. Bovendien zal een populatie die eigen waarden, ideeën en voorkeuren heeft “kwijt gekund” in een proces eerder bijdragen aan draagvlak dan een nimmer geconsulteerde populatie. Op deze wijze grijpen vergroting van draagvlak en kwaliteit in elkaar.

De vraag wie het initiatief voor een voorstel heeft genomen is dan minder interessant: niet alleen voor een voorstel vanuit het beleidscentrum maar ook voor een burgerinitiatief geldt mogelijkerwijze dat een volgend interactief proces gewenst is.

Het doel van een vorm van participatieve democratie in een bepaald geval kan ook zijn om de toetsende competentie van een populatie te benutten, zoals inspraak over een reeds vaststaand voorstel of een correctief referendum. Daarbij is dan wel de vraagstelling van groot belang; het is immers onzinnig om een ja-nee antwoord te vragen over een complexe kwestie die zich daarvoor niet leent zoals de Europese grondwet. De onzinnige vraagstelling leidde dan ook tot een baldadig nee van een meerderheid.

De vormen van participatieve democratie variëren met de doelstellingen. In Haarlemmermeer wordt toetsing ingezet rondom bestemmingsplannen, mondjes maat wordt aan begin van het proces wel informatie/advies ingewonnen bij dorps- en wijkraden. Er kan in beleidsvoorbereiding met interactieve beleidsvorming wel eerder besloten zijn tot bestemmingsplan wijziging. De vraag is of hier nog aandacht aan besteed wordt wanneer overgegaan wordt op inspraak, inclusief informatiebijeenkomst. Ook op andere beleidsterreinen vindt onder het mom van participatie vaak alleen inspraak plaats, niet altijd even doordacht op het punt of dit de best passende ‘intensiteit’ is.

Niet alle kwesties lenen zich voor participatie. De voornaamste dimensies die de gewenste intensiteit van participatie bepalen lijken ons de volgende:

- in hoeverre draagt participatie bij tot de kwaliteit van de informatie waarop de te nemen beslissing moet steunen?
- in hoeverre draagt participatie bij tot het draagvlak waarop de te nemen beslissing moet steunen?
- in hoeverre verbetert de inhoud van de te nemen beslissing door participatie?

In strikte zin is het overlaten van beslissingen aan dorps-en wijkraden eerder decentralisatie dan participatie, omdat deze raden ook weer representaties zijn. Twijfel over representativiteit van de gemeenteraad verplaatst zich dan mogelijk naar hen. Te constateren is dat met het installeren van participatieve elementen in collectieve besluitvorming de bestaande klassieke vragen naar legitimiteit en representativiteit niet zijn verdwenen. Dat is geen reden om participatie niet uit te breiden.



In veel ideologische geschriften waaronder de voornoemde rapporten van adviesraden is aangenomen dat het ontstaan en bestaan van burgerinitiatieven tot een aanvaardende en passieve positie van de overheid zou moeten leiden. Burgerinitiatieven zijn initiatieven van deelgroepen, die niet zelden mede effecten zullen opleveren voor andere groepen. Evenwichtig bestuur vergt dan dat de constatering van dergelijke externe effecten een eis inhoudt voor een zodanige vormgeving van het besluitvormingsproces dat deze effecten mede worden gewogen.

Meer in het algemeen houdt de introductie van participatie dus in dat de representatieve democratie ook op een vernieuwde manier moet gaan functioneren. De interactie tussen beide gedaanten van democratie is boeiend en complex.

5 Democratische ervaring

Wat is een democratische ervaring? Het idee is dat de democratische ervaring ons kan helpen om het vermogen, dat wij **gezamenlijk** hebben om onze problemen aan te pakken en onze dromen naderbij te brengen, te vergroten. Dus ook het vermogen dat wij hebben om gemeenschappen zo in te richten dat ze ons verder helpen.

De democratische ervaring is zo sterk verbonden met het concept democratie, want het gaat over de relatie tussen individu en gemeenschap. Meer specifiek gaat het over een moment waarop confrontatie van individu met een gemeenschap plaatsvindt (via bijvoorbeeld dialoog, debat) om zo vast te stellen welke afspraken verder helpen en welke tegenwerken en dit te gebruiken om een 'werkvorm' te handhaven of te herzien (Hurenkamp e.a. 2011).

Kruiter (2010) gaat in zijn proefschrift in op het idee van democratische ervaring zoals Tocqueville dat in de eerste helft van de 19^{de} eeuw tegenkwam in Amerika. Burgers in Amerika kwamen gezamenlijk tot beslissingen. Deze manier van handelen had Tocqueville in Frankrijk nooit voor mogelijk gehouden. Amerika was eerst een democratische samenleving, voordat er een democratische staat kwam. Fransen kunnen niet langs hun eigenbelang denken. Daarom moet de overheid ingrijpen.

Wat Tocqueville zag was niet zo zeer of eigen belang of algemeen belang, maar welbegrepen eigen belang. De Amerikaan begrijpt waarom je niet altijd je zin kan krijgen als het om de publieke zaak gaat. Het gaat om geven en nemen. Als je iets wilde bereiken waar anderen voor nodig zijn moet je pragmatisch zijn en zorgen dat die ander ook kan bereiken wat die nodig heeft. Als belangen tegenstrijdig zijn moet je daar uit zien te komen. Dit geldt zowel in complexe zaken als in alledaagse. Wat hij zag was bijvoorbeeld dat een gemeenschap een school wilde voor hun kinderen, maar iedere ouder had zo zijn mening over welke lessen belangrijk waren: taal, religie, handel etc. Door geven en nemen ontstond het lespakket waar de gemeenschap tevreden over was.

Kruiter schetst dat de democratische ervaring zoals Tocqueville die zag steeds verder onder druk komt te staan, door de beheersdrang van de overheid in het publieke domein. Er treedt een



verschuiving van het primaat van de politiek naar primaat van de uitvoering op. Daarmee wordt de lokale politiek en beleidsvorming vervangen door centrale uitvoering op individueel niveau. Dat gaat ten koste van lokale betrokkenheid: mensen worden afhankelijk van de overheid in plaats van van elkaar.

Een ander element dat Kruiter duidt is dat de democratische ervaring onderhouden moet worden. Het gaat om ervaringsleren, want democratie moet je leren en dat kan alleen door het te ervaren. Het gaat ook om (het opbouwen van) vertrouwen. Het zogenaamde prisoners-dilemma laat zien dat mensen bij het maken van strategische keuzen in het gewoontegedrag schieten, gebaseerd op eigenbelang en wantrouwen. Dit leidt niet tot de meest optimale uitkomst en eenzijdig handelen kan de uitkomst niet verbeteren.

Om tot een optimale uitkomst te komen moeten beide partijen samenwerken. Vertrouwen en geloofwaardigheid zijn dan belangrijk om er zeker van te zijn dat de ander zich houdt aan de afspraken.

Democratische ervaring, en welbegrepen eigen belang dragen bij aan een optimale uitkomst van een gemeenschapskwestie, maar daarbij is vertrouwen als basis nodig. Het levert voor iedereen het meeste op als je uit vertrouwen kunt (onder)handelen. Bovendien gaat het ook om het bestendigen van vertrouwen, het ontwikkelen van duurzame vertrouwensverbanden. Zo leren we dat betrouwbaar handelen goed uitkomt. Want zodra het vertrouwen beschaamd wordt prevaleert weer het eigen belang.

Idealiter ontstaat een democratische ervaring aan de voorkant van een proces, tijdens de gezamenlijke besluitvorming, in associaties tussen burgers. Bureaucratische processen hebben echter de neiging de burger juist uit het publieke domein te duwen, wat een democratische ervaring, en daarmee het noodzakelijke ervaringsleren ten bate van een gezonde democratie onmogelijk maakt. Democratische ervaring gaat over het **overbruggen** van publiek-privaat, bureaucratische ervaring gaat over de tegenstelling Publiek-Privaat.

De vraag die we ons in dit essay stellen is of het idee van democratische ervaring ons kan helpen om te laten zien of participatie (activiteit samen met overheid, co-creatie) en zelfsturing (activiteit door de gemeenschap zelf) niet alleen legitieme, maar ook noodzakelijke activiteiten zijn voor het borgen van onze democratie.

De vragen zijn:

- Hoe spelen democratische ervaringen rol in de hedendaagse samenleving?
- Hoe dragen democratische ervaring bij aan het voortbestaan van de democratie?
- Hoe hebben verschillende democratische modellen effect op democratische ervaring van inwoners?

6 Participatie en representatie als bouwstenen voor het vormgeven van democratie

Om democratie in praktijk te kunnen brengen zijn systemen of werkwijzen nodig. Representatie heeft zich als meest vooraanstaande arrangement ontwikkeld, waarbij de bevolking via verkiezingen



een volksvertegenwoordigend lichaam kiest waaraan zij volmacht verleent. In dit essay wordt een meer participatieve democratie betoogd, maar waarbij ook duidelijk is dat er situaties zijn waarbij representatie nodig blijft.

In schema @ heeft Oosten (2005) twee ideaal typische modellen van democratische systeem uitgewerkt, representatieve en participatieve democratie. Beide modellen zijn voor ons interessant, als we willen nadenken over hoe we de twee kunnen verweven.

Het ideaaltipe representatieve democratie heeft als centrale entiteit de democratische rechtstaat. Bij representatie wordt de burger gezien als passief en zijn niet de relaties tussen burgers en politici het meest centrale aspect maar de relaties tussen instituties onderling. De instituties dragen in toenemende mate politieke en zelfs meer algemeen maatschappelijke verantwoordelijkheden, waardoor burgers niet meer dan stemgerechtigden zijn en consumenten van de verzorgingsstaat. Het openbaar bestuur is een afzonderlijk deel in de samenleving.

Schema: vergelijking van de representatieve en participatieve werkwijze (Oosten 2005)

	Representatieve democratie	Participatieve democratie
omschrijving	Procedurele idee van een democratische rechtstaat ingevuld met gegarandeerd en passief burgerschap	Substantiële idee van een republiek ingevuld met noodzakelijk actief burgerschap
analyse	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door scheiding	Verantwoordelijkheid en vertrouwen krijgen invulling door verbinding
kenmerken	Abstracte staat	Vitale politieke gemeenschap
	Centraliteit en hiërarchie	Subsidiariteit en horizontaliteit
	Representatie door politieke ambtsdragers	Politieke participatie door particulieren
	Invloedrijke politieke partijen	Invloedrijke pressiegroepen
	Invloedrijke bureaucratie	Vitale civil society
	Gebruik van wetgeving	Gebruik van non-autoritaire instrumenten

Het model is de Westerse manier om macht op een legitieme manier te gebruiken. De overheid is geformeerd als gezagdragende actor. Dit wordt gezien als noodzaak, om de burger als graaier in toom te houden (bijvoorbeeld volgens Hobbs). Door scheiding der machten en een systeem van *checks and balance* wordt enerzijds macht geremd en anderzijds een doelmatige uitvoering nagestreefd.

De rol van ambtenaren is zorg te dragen voor een goede uitvoering. Bureaucratie en rechtstaat hangen nauw samen, waarbij beide dienend zijn aan de burger. Het recht is primair een instrument



van politiek en ambtenaar naar de samenleving. Vanuit het perspectief van passief burgerschap levert de bureaucratie ook de benodigde expertise om beleid vorm te kunnen geven.

In het ideaaltipe van de participatieve democratie speelt zelfbestuur een belangrijkere rol en is het openbaar bestuur een hoedanigheid van elk van de leden van de samenleving. De invulling vereist actief burgerschap.

Het participatieve model geeft meer ruimte aan interne samenwerking, zoals decentralisaties en interbestuurlijke samenwerking, als ook externe samenwerking, zoals dat ook organisaties buiten het openbaar bestuur en burgers directe zeggenschap krijgen over beleidsvorming.

Deze methode kent hele andere karakteristieken dan het representatieve model. Zo is een vitale politieke gemeenschap nodig, passen horizontale verhoudingen veel beter dan verticale gezagsstructuren, is er politieke participatie door inwoners en ondernemers, is er ruimte voor kritische houding van pressiegroepen. Sleutelbegrip in het model is verbinding dat vorm krijgt door responsieve overheid en vertrouwen.

Terwijl representatie de democratie op vele fronten helpt, bijvoorbeeld om efficiënt te kunnen werken, maar ook om de burger als graaier in toom te houden, is participatie nodig voor onderhoud aan de democratische structuur. Al eerder is duidelijk geworden dat het niet eenvoudig is een model te ontwikkelen waarbij het beste van beide modellen gebruikt wordt. De systemen verschillen zo sterk van elkaar, dat het logischer wijs een complex proces is om dergelijke systemen bijeen te brengen.

Er lijken zich telkens twee groepen af te tekenen die zich ofwel met representatie of wel met participatie vereenzelvigen, als waren het twee ideologieën. Helaas leidt dit tot de representatie reflex versus participatiereflex en deze hang naar uitersten blokkeert de dialoog op elk niveau. Om tot een goede uitvoering te komen en recht te doen aan beide systemen gaat het er om **dilemma's te signaleren en te benoemen en daar een passende manier bij te zoeken vanuit de kennis van beide systemen.**

7 Passende mengvormen en gradaties van participatie

Boeiend is het probleem hoe representatieve democratie en participatieve democratie zo in elkaar te weven dat beide tot hun recht komen. Het gaat dan om volgorde, maar ook om de wijze van vormgeving van participatieve democratie.

Een eerste aspect daarvan betreft de volgorde waarin representatie en participatie hun invloed uitoefenen. De bekende slechte praktijk op nationaal niveau is dat bijvoorbeeld bij planvorming rond infrastructuur er omvangrijke participatieve processen plaats vinden, vaak met relatieve consensus tussen stakeholders als gevolg, waarna de klassieke representatieve organen frank en vrij aan hun eigen besluitvormingsspel beginnen, inclusief uitbundige amendering, zonder veel respect voor het door anderen eerder bereikte resultaat. Dat leidt vervolgens tot langdurige ontmoediging en rancune aan de zijde van de eerder genoemde stakeholders. Beruchte voorbeelden zijn de planvorming rond



Schiphol in 1990 en zekere fasen bij de Maasvlakte 2. In het laatste geval moest de verantwoordelijke minister Netelenbos de private partijen schadeloosstelling toezeggen voor het geval het parlement achteraf dwars zou heen fietsen door de resultaten van een eerder proces, omdat diezelfde partijen door schade en schande wijs geworden aanvankelijk hun medewerking weigerden.

Daarom ook is de oplossing die de ROB in zijn advies Vertrouwen op democratie, 2010, aanreikt niet bevredigend. Deze raad suggereert op het voetspoor van Van Gunsteren dat een bevredigende verhouding zou ontstaan in de erkenning van 1) het primaat dan wel 2) het 'ultimaat' van de representatieve organen. Dit ultimaat houdt in dat de representatieve organen na de participatie natuurlijk wijze het laatste woord hebben. Elk van beide lijkt ons onlogisch en ongewenst. Het ultimaat beledigt het voorafgaande proces en het primaat slaat het daaropvolgende proces dood, doordat betrokkenheid die nodig is voor de uitvoering veronachtzaamd is. Liever zouden wij de representatieve organen het eerste woord gunnen, en vervolgens het participatieve proces laten plaatsvinden met eventueel daarna nog een toets door de eerstgenoemde organen.

Daarvoor zou dan nodig zijn dat de officiële overheidsorganen hun inbreng leveren op relevante tijdstippen, over relevante aspecten en dat zij vervolgens de uitkomsten van processen respecteren. Concreet zou dit kunnen betekenen dat bij de aanvang van grote exercities de overheidsorganen formuleren onder welke randvoorwaarden zij oplossingen zouden aanvaarden en welke procesvereisten zij geëerbiedigd willen zien. Bij randvoorwaarden kan men denken aan budgettaire condities of de inpassing in een groter geheel. Onder procesvereisten is onder meer te verstaan de aanwijzing welke actoren in ieder geval aan bod zouden moeten komen. Binnen het hierdoor gevormde kader zou de procesvoering vervolgens een aanvang kunnen nemen en aan het eind zouden de officiële organen zich dan aansluitend moeten bezighouden met de vraag of de randvoorwaarden gerespecteerd zijn en of aan de procesvereisten is voldaan, maar ook uitsluitend daarmee.

Bij een bevestigend antwoord op beide vragen is het besluitvormingsproces dan compleet. Demotivatatie en/of rancune zijn dan onnodig. Dit vereist een zelfdiscipline van representatieve organen die op lokaal en regionaal niveau niet zelden is waar te nemen maar op nationaal niveau tot de rariteiten behoort.

Ook is het mogelijk dat de participatie tot doel heeft om een consolidatie te bereiken van wat eerder door de representatieve organen is bekokstoofd. Een correctief referendum is als zodanig te beschouwen.

Natuurlijk is ook bij participatieve democratie een afweging van baten en kosten aan de orde. De invloed van beschikbare technologieën op de vorm van participatieve democratie is sterk aan het toenemen. Internet maakt het immers mogelijk met grote groepen te communiceren zonder al te hoge kosten. Het is dan ook niet toevallig dat al langer bestaande ideeën over lekenkennis, burgerkennis, tacit en embedded knowledge, zich in grote populariteit kunnen verheugen en dat met name een overigens zeer divers concept als the wisdom of crowds grote aanhang krijgt.



Algemene aanvaarding van het bestaan van *wisdom of crowds* is even dwaas als de algemene ontkenning. Natuurlijk bezit een crowd in lang niet alle gevallen wijsheid of superieure kennis. Bovendien produceert een crowd veelal een grote stroom gegevens die selectie behoeven ter wille van bruikbaarheid. De kosten van deze selectie zijn soms prohibitief hoog. Crowd sourcing verdient alleen aanbeveling indien deze selectiekosten achter blijven bij de baat van de extra informatie. In Haarlemmermeer speelt dit ook. Niet zozeer uitgedrukt in kosten, maar wel dat beleidsmedewerkers gevraagd worden te reageren op vragen en ideeën van inwoners die via de participatiesite binnen komen en dat leidinggevendenden dat een te groot tijdsbeslag vinden. Dit speelt vooral bij 'bijvangst' van 'andermans' participatietrajecten.

Bovendien is er nog een ander probleem aan de orde: indien de crowd wordt geraadpleegd vanwege de vermoedelijke tunnelvisie van de experts, bijvoorbeeld omdat deze laatsten een bepaald model of theorie hanteren, moet men wel oppassen met de selectie van de resultaten van sourcing. Indien namelijk de selectie door de officiële organen volgens de principes van de tunnelvisie plaats vindt, zullen gegevens die niet binnen voornoemde visie passen, als irrelevant worden bestempeld. Daarom verdient het aanbeveling voornoemde selectie te laten plaats vinden door onbevangen selectoren. Het blijft dan echter de vraag welke selectiecriteria dezen zullen hanteren.

Vraagstukken met betrekking tot de rol van kennis in publieke besluitvorming krijgen door participatieve democratie dus wel een verrijking en eventueel verdieping, maar bewerkstelligen ook grotere complexiteit. De expertise van een besloten groep deskundigen krijgt tenminste een aanvulling met de informatie en kennis van grote aantallen participanten. De vermenging van representatieve en participatieve democratie vereist ontwerpen van processen rond communicatie en argumentatie, waarin de deskundigheid van wetenschappers en professionals ook direct wordt geamalgameerd met die van burgers en beleidsmakers. Voor ons ligt een onafzienbare reeks van fascinerende ontmoetingen die met behulp van sociale media in ontwikkeling duizelingwekkende mogelijkheden maar ook moeilijkheden opleveren. Naar mijn verwachting zal het ontbreken van redacties in sociale media een enorme kostenpost gaan opleveren voor instanties die eenmalig via sociale media een basis voor besluitvorming willen vestigen: zij zullen zich immers gedwongen zien zelf redactie te voeren. Misschien is het veelzeggend dat wikipedia tenslotte ook een redactie heeft aangesteld.

De opmars van directe zeggenschap van burgers in publieke besluitvorming is naar onze overtuiging niet te stuiten, en gelukkig maar. Verstandige evolutie vergt op dit terrein echter nog veel staatsmanschap. Ook bij ver voortgeschreden participatie zullen klassieke democratische organen blijvend moeten beslissen over de kaders daarvoor. De optimale benutting van de creatieve competenties van burgers is een fascinerende opgave.

Velen spreken over participatieladders om de graduele verschillen in functie en intensiteit van participatie te beschrijven. Vaak is een mengeling aan de orde. De misvatting die het gebruik van de metafoor ladder oproept, is dat je trede voor trede zou moeten bestijgen: eerst advies en later echte invloed. Er kunnen echter overtuigende motieven zijn om juist onmiddellijk beslissende invloed toe



te kennen aan de participanten. Daarom is de beste positie voor de ladder: liggend op de grond. De mate waarin invloed over gedragen wordt aan de samenleving neemt natuurlijk wel gradueel toe met het 'bestijgen' van de ladder. Maar een werkwijze waarin geleidelijkheid voorop staat is niet steeds optimaal.

De ladder heeft als perspectief de overheid die invloed 'geeft' aan de burger. Vanuit de democratische filosofie is dat een beperkte visie, want mensen kunnen ook met elkaar zaken regelen waarbij al dan niet de overheid om ondersteuning wordt gevraagd. Dit laat zich vertalen naar de volgende driedeling:

1. Representatief: vertegenwoordigend orgaan neemt besluit;
2. Participatief:
 - a. bereidt product voor en raadpleegt burger, college/raad neemt inhoudelijk besluit (ook ambtenaren in mandaat)
 - b. College/raad/ambt stelt kaders, burger neemt inhoudelijk besluit binnen kaders, toetsing college/raad/ambt alleen op kaders (werkwijze subsidies, maar nu gaat het niet (alleen) om geld)
 - c. Samenleving als initiatiefnemer met overheid als ondersteuner/gedoogpartner
3. Samenleving (zonder overheid)
 - a. Doe-democratie: manier van regelen door de samenleving waarbij bewoner niet wachten op politieke besluiten, maar zelf maatschappelijke kwesties op lossen

Een ander indeling die je hier naast (of overheen) kan zetten is een ordening rond het concept van democratische ervaring.

8 Democratische ervaringen versus democratische arrangementen

Om meer grip te krijgen op het concept democratische ervaring is bovenstaande ordening gemaakt waarbij democratische ervaringen onderscheiden worden naast democratische arrangementen. Om een ervaring een democratische ervaring te kunnen noemen stelle we twee eisen:

1. democratische ervaringen onderscheiden we van ervaringen waarbij het eigen plezier of genot voorop staat.
2. in democratische ervaringen heeft steeds een waardengemeenschap bijgedragen tot collectieve voortbrenging.



democratisch arrangement democratische ervaring	Collectieve actie	Individuele actie collectieve beslissing
Altruïsme	voedselbank	
Samen (spelen) play	Verkiezingen parlement	Groepssport, bijv. vouchers geluids- overlastgevende fabriek
weloverwogen eigen belang	Collectief individueel opdrachtgeverschap	

Figuur: democratische arrangementen versus democratische ervaringen

Het schema schetst een driedeling in democratische ervaringen:

- **Altruïsme:** hier bedoeld als anderen behulpzaam zijn met geen of nauwelijks eigenbelang, als tegenovergestelde van egoïsme en eigenbelang.
- **Samen spelen (play):** grondlegger Huizinga (1938) bracht naar voren dat de mens zich niet alleen onderscheidt als *homo sapiens* (de wijze mens) en *homo faber* (de creërende mens), maar ook als *homo ludens* (de spelende mens): alle cultuurvormen zijn tot spel te herleiden.

Caillois (1958) heeft de theorie van Huizinga uitgebreid getoetst en kwam tot een aantal elementen: spel is afgezonderd in tijd en ruimte, wordt geleid door regels die we als speler moeten volgen, kent een onzekere afloop, is niet productief, vrijwillig en creëert een tweede werkelijkheid;

- **Weloverwogen eigen belang:** om tot een optimale uitkomst te komen werken verschillende partijen samen. Vertrouwen en geloofwaardigheid zijn belangrijk om er zeker van te zijn dat de ander zich houdt aan de afspraken, basis idee vanuit de speltheorie/prisoners dilemma.

Daarnaast kent het schema een tweedeling in democratische arrangementen:

1. **Collectieve actie:** focus ligt op groep individuen die in samenwerking/samenspraak of collectieve actie tot keuzen of besluiten komen
2. **Individuele actie met collectieve beslissing:** door collectieve besluitvorming worden 'spelregels' afgesproken waarbinnen tot individuele actie wordt uitgenodigd of mogelijk gemaakt.

Collectief individueel opdrachtgeverschap: bijvoorbeeld particulieren die in groepsverband een bouwkaavel met woonbestemming verwerven. Hiervoor organiseren zij zich meestal in een vroeg



stadium in een stichting of vereniging zonder winstoogmerk, die als opdrachtgever naar architect en aannemer van het project optreedt. Uiteindelijk worden de woningen dus in groepsverband gerealiseerd.

1. Op gemeentelijk niveau komen we tal van ontmoetingen tussen representatieve en participatieve democratie tegen met weer eigen dilemma's waar over nagedacht moet worden. Indien de gemeenteraad besluit budgetten voor wijken ter beschikking te stellen en die wijken daar zelf over te laten beslissen, doet zich onmiddellijk de vraag voor wie dan namens de wijk handelt en beslist; ook binnen participatie komen dus weer vragen op omtrent representatie; wellicht biedt het idee van democratische ervaring uitkomst bij dit dilemma:
 - Hoe is de democratische ervaring te typeren in dit geval?
 - Is er een altruïstische organisatie die 'goed' doet in de wijk?
 - Zijn er verschillende wensen, maar is er genoeg (financiële) ruimte om al die wensen te vervullen, dan gaat het in de democratische ervaring om play
 - Zijn er verschillende belangen die verenigd moeten worden waarbij een proces van collectieve actie nodig is in de wijk zodat er ruimte ontstaat voor weloverwogen eigen belang?
 - En hoe terughoudend wil/kun je dan zijn als overheid?
2. Bijvoorbeeld indien een gemeentebestuur sla's met groepen burgers sluit, bijvoorbeeld omtrent groenvoorziening, zijn de handtekeningen onder de contracten beslissend voor beantwoording van de vraag wie is gebonden.
3. Met burgerinitiatieven gaan gemeenten op talloze uiteenlopende manieren om. Ook hier kan het idee van democratische ervaring inzicht bieden. Bijvoorbeeld:
 - Is het burgerinitiatief te typeren als één van de drie typen democratische ervaringen uit het schema?
 - gaat het om een collectieve of individuele actie; veel individuele actie is commercieel van aard en valt dus niet onder democratische ervaring;
 - gaat het om een collectieve actie van een groep inwoners en of ondernemers zelf?
 - Is er eerst een besluit nodig, bijvoorbeeld over spelregels en randvoorwaarden?
 - Doet de groep dit dan zelf of is de overheid hierbij nodig?

9 Wijkbudgetten

In de bekende vormen valt op, dat bij wijkbudgetten niet de uitgaven van de gemeente die op een specifieke wijk betrekking hebben in het algemeen onderwerp van aandacht zijn maar slechts enige activiteiten, bijvoorbeeld groenvoorziening of festiviteiten. Daardoor krijgen wijkbudgetten vaak slechts een marginaal aanzien.

Een variant waarbij overdracht van besluitvormingsmacht aan de orde is, vormt de instelling van wijkbudgetten waarover andere dan de klassieke organen een besluit nemen. In feite is dit een vorm van territoriale decentralisatie binnen de gemeente. Het onderliggend motief is, dat de inwoners van de wijk een meer intens belang hebben bij de keuzen binnen dit budget dan de overige inwoners van de gemeente.

Deze variant is beproefd en de evaluaties laten ruimte voor nadere discussies. Uit de evaluaties komen nieuwe dilemma's te voorschijn: Indringender vormen gaan dikwijls teloor doordat conflicten over de autoriteit in de wijk ontstaan, dan wel grote belangen op het spel staan van actoren die weliswaar niet in de wijk wonen maar daar wel ondernemen of beleggen, etc. Bovendien heeft



evaluatie, bijvoorbeeld van experimenten in Dordrecht laten zien, dat de wijkbewoners de expertise van professionals die in de wijk werkzaam zijn niet zelden verwaarlozen.

Ook vormen van functionele decentralisatie naast de territoriale via wijkbudgetten zijn mogelijk. Men kan bijvoorbeeld patiëntenverenigingen of de ouders van kinderen op de basisschool bepaalde beslissingen toevertrouwen.

10 Een concreet ontwerp: de Gemeentebegroting in participatieve vorm

De klassieke (monocentrische) representatieve democratie zal de vaststelling van de begroting tot kerntaak van de klassieke democratische organen rekenen. Inspraak en advies kunnen een rol vervullen, maar er vindt geen overdracht van besluitvormingsmacht plaats. Een belangrijk argument voor besluitvorming in een hand is dat zo afweging tussen sectoren, domeinen, deelgebieden en projecten mogelijk is. Of een dergelijke afweging in de monocentrische vorm plaats vindt, is zelden onderwerp van nadere reflectie.

In Haarlemmermeer is in 2010 de voorjaarsrapportage voorbereid in samenspraak met partners en belangengroepen. De noodzaak om dit te doen waren bezuinigingen die gerealiseerd moesten worden. Het betrof hier consultatie, regie en besluitvorming lag centraal bij het bestuur. De beleidsafdelingen hebben per thema een voorzet gegeven waar bezuinigingen mogelijk waren. Per thema zijn er gesprekken tussen bestuurders en partners geweest, de inwoners hadden de mogelijkheid om via de website te reageren en aan het eind is er een slotdebat geweest. Voor Haarlemmermeer was het heel vernieuwend om op deze manier in gesprek te gaan over financiële zaken en partners hebben het als heel goed ervaren. Het was intern wel een wat moeizaam proces. Op bestuurlijk niveau is uitvoerig gesproken over het participatieplan samen met de projectleider. Toch bleek tijdens de uitvoering dat er nog onvoldoende consensus was wat bereikt moest worden en hoe. Zowel bestuurlijk als ambtelijk leefden verschillende beelden en verwachtingen.

Onze bewering is, dat een evenwichtige begroting ook tot stand is te brengen zonder gecentraliseerde besluitvorming. Dat lijkt vreemd omdat de vraag natuurlijk is hoe dan een afweging tot stand komt over de sectoren heen. Onze respons daarop is dat een goed procesontwerp dat kan bewerkstelligen. Sterker nog, de additionele bewering is dat de voorkeuren en passies maar ook de benutting van het creatief vermogen van de bevolking beter tot hun recht komen in een vorm van participatory budgeting dan in de klassieke begrotingsprocedure. Een democratische ervaring pur sang.

Wij zullen hierna een voorstel presenteren voor de totstandkoming van de gemeentebegroting als geheel met behulp van participatie door burgers en organisaties. Uiteraard zijn ook daarin tal van variaties mogelijk. Daarbij passen we de inzichten uit de theorie over interactieve beleidsontwikkeling toe. Wij werken als voorbeeld slechts een enkel voorstel voor het jaar t uit, maar uiteraard zijn talloze varianten mogelijk.

Schema @: voorbeeldproces participatieve begroting

De voorbereiding: februari-maart

Begin maart in jaar t-1 brengen B&W een nota ongewijzigd beleid uit, met daarin aangegeven hoe de financiën zich ontwikkelen als het beleid ongewijzigd blijft. Ook is daarin opgenomen welke juridische verplichtingen de gemeente voor het jaar t reeds heeft aangegaan. B&W doen daarin ook verslag welke bedragen zij noodzakelijk achten voor onderhoud e.d.. De consequenties voor de belastingdruk in de gemeente zijn eveneens aangegeven. Ook bevat de nota een overzicht van de consequenties van ongewijzigd beleid voor de problematiek binnen de gemeente. Zo is het mogelijk dat problemen door het bestaande beleid worden opgelost maar ook dat ze verergeren.



Aan de Raad is het vervolgens om voor eind maart al dan niet in te stemmen met de beslissingen over de consequenties van ongewijzigd beleid en onderhoud.

Ook formuleert de Raad een aantal randvoorwaarden voor het participatieproces dat tot een begroting moet leiden:

- Bijvoorbeeld aangaande de gewenste intensiteit van de participatie, al dan niet in de vorm van een minimum aantal participanten; dus de Raad spreekt bijvoorbeeld uit dat hij zich niet gebonden acht aan de resultaten van een participatief proces indien de intensiteit van de participatie beneden een bepaalde limiet blijft;
- Of/en aangaande het ontzien van sommige bevolkingsgroepen bij het verlagen van een voorzieningen niveau of het verhogen van belastingen, retributies en/of tarieven; hierin brengt de Raad een aantal van zijn opvattingen aangaande verdelende rechtvaardigheid tot gelding;
- Eventueel spreekt de Raad ook uit dat bepaalde budgettaire beslissingen genomen dienen te worden door de bewoners van bepaalde gebieden of door bepaalde groepen belanghebbenden bij specifieke diensten;

Tenslotte kan de Raad uitspraken formuleren over het gewenste verloop van het participatieve proces en over de bezetting van de organen die in dit proces een hoofdrol vervullen

De aanvangsfase: april-mei

Het resultaat van de besluitvorming door de Raad op de bovengenoemde punten vindt zijn weg naar de burgerij langs verschillende wegen, digitaal maar ook met klassieke media. Beschikbaar is een kwantitatief beeld maar ook een kwalitatief beeld over wat het jaar t bij ongewijzigd beleid zal brengen.

De bevolking wordt gevraagd voorstellen te formuleren en in te dienen voor additionele voorzieningen, dan wel voor uitbreiding of krimp van bestaande voorzieningen, dan wel voor nieuwe infrastructuur. Daarvoor is op Internet een format beschikbaar. Het Rekenbureau voert een eerste analyse uit op feasibility en financiële consequenties. Vervolgens vindt er een digitale raadpleging plaats bij de bevolking welke van de ingediende voorstellen men echt belangrijk vindt. De 35 hoogst gewaardeerde voorstellen worden in behandeling genomen. De overige verhuizen naar volgend jaar.

Verrijking: juni-juli

Ieder van de 35 voorstellen is vatbaar voor verrijking: iedereen mag voorstellen aandragen voor verbetering of amendering van een voorstel in een door het Bureau Verbindingen georganiseerde internetdialoog. De Procesleiding beoordeelt of daadwerkelijk van verrijking sprake is, en voorziet ieder voorstel van een kosten-batenanalyse. Het Rekenbureau rekent de consequenties van ieder voorstel voor belastingdruk en tarievenhoogte uit. Burgers kunnen daarnaast voorstellen indienen voor wijziging van de hoogte van de belastingen.

Iedere dag is op Internet te zien hoe de belastingdruk en de tarieven zich zouden ontwikkelen als alle voorstellen worden aanvaard. Komt men in strijd met de randvoorwaarden die de Raad heeft gesteld, dan grijpt de Procesleiding in en corrigeert.

Opinievorming: augustus-september

Over het geheel van de verrijkte voorstellen voor voorzieningen en infrastructuur vindt een volgende raadpleging van de bevolking plaats. Welke mix met welke belastingdruk is de meest aanvaardbare? Dit oordeel wordt door het Rekenbureau verder uitgewerkt.

Fine tuning: oktober-november

In een slotronde van dialogen wordt de vraag aan de bevolking voorgelegd, of men nog mogelijkheden ziet voor verbetering. De verbeteringsvoorstellen zijn opnieuw onderwerp van raadpleging. Het proces dooft geleidelijk uit, doordat geen meerderheden meer worden gevonden voor nieuwe amendementen op voorstellen. De Procesleiding besluit het proces nadat het Rekenbureau heeft verklaard dat het geheel van eerder door de Raad vastgesteld ongewijzigd beleid plus de aanvaarde voorstellen een aanvaardbare belastingdruk, solvabiliteit en liquiditeit produceren.

Daarmee is de begroting voltooid.



Consent in plaats van consensus

Een proces als hiervoor beschreven laat veel ruimte voor creatieve inbreng en oordeelsvorming door de burgerij. Het resultaat is procesmatig verantwoord, maar hoe is het te duiden in termen van overeenstemming?

Met opzet zijn deadlines achterwege gebleven. De ervaring heeft immers geleerd dat die door manipulerende deelgroepen vaak worden benut om onevenredige invloed uit te oefenen vlak voor de deadline. Maar mag men nu aannemen dat het uitdoven van het proces ook duidt op een goed resultaat? Het feit dat geen grote groepen meer met nieuwe voorstellen aankomen, betekent dat de inhoud van de begroting wel is geconsolideerd. Deze consolidatie berust op de resultaten van de raadplegingen die veelvuldig hebben plaats gevonden. De procesleiding ziet er op toe dat deze raadplegingen ook leiden tot consent, dat wil zeggen tot een situatie waarin geen aanzienlijke groep meer aandringt op wijzigingen. Dit lijkt de beste garantie voor voldoening achteraf.



Bijlage Een economisch voorbeeld van het prisoners dilemma

Twee kledingzaken in een winkelcentrum moeten beslissen of zij wél of niet vervroegde uitverkoop gaan houden.

De keuzes en opbrengsten staan in onderstaande opbrengstenmatrix.

winst in euro's		Shoeby	
		geen uitverkoop	wel uitverkoop
H&M	geen uitverkoop	5.000 , 5.000	2.000 , 7.000
	wel uitverkoop	7.000 , 2.000	4.000 , 4.000

De overwegingen Shoeby:

- wanneer H&M geen uitverkoop houdt, kan ik het beste wél een uitverkoop houden: €7.000 is beter dan €5.000
- wanneer H&M wél uitverkoop houdt, kan ik het beste óók uitverkoop houden: €4.000 is beter dan €2.000

De overwegingen van H&M:

- wanneer Shoeby geen uitverkoop houdt, kan ik het beste wél een uitverkoop houden: €7.000 is beter dan €5.000
- wanneer Shoeby wél uitverkoop houdt, kan ik het beste óók uitverkoop houden: €4.000 is beter dan €2.000

Verwerkt in de opbrengstenmatrix, kunnen we het Nash-evenwicht vinden:

winst in euro's		Shoeby	
		geen uitverkoop	wel uitverkoop
H&M	geen uitverkoop	5.000 , 5.000	2.000 , <u>7.000</u>
	wel uitverkoop	<u>7.000</u> , 2.000	<u>4.000</u> , <u>4.000</u>

Eenzijdig kan geen van beide winkels haar winst verbeteren. Gezamenlijk wél!

Ingevoegd vanuit <<http://www.economielokaal.nl/index.php/samen-onderh/uitleg-samenwerken-en-onderhandelen/430-prisonersdilemma>>



Literatuurlijst

Caillois, R. (1958). *Les Jeux et les hommes : le masque et le vertige*. Paris: Gallimard.

Huizinga, J. (1938). Homo ludens. Proeve eener bepaling van het spel-element der cultuur. In: Johan Huizinga, *Verzamelde werken V. Cultuurgeschiedenis III* (ed. L. Brummel et al.). Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon N.V.

Hurenkamp, M en M. Sie Dhian Ho (2011). De democratische ervaring. In *S&D 11/12*, 2011. Amsterdam, Uitgeverij Boom.

In't Veld, R.J. (2010). *Kennisdemocratie; opkomend stormtij*. Den Haag: SDU-Uitgevers

Kruiter, A.J. (2010). *Mild Despotisme in Nederland? Onze democratie en verzorgingsstaat door de ogen van Alexis de Tocqueville*. Proefschrift, Universiteit van Tilburg.

Oosten, W.J. (2005). *Ruimte voor een democratische rechtsstaat. Geschakelde sturing bij ruimtelijke investeringen*. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Schumpeter, J. (1950). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York.



Bijlage III: Uitkomsten rondetafelgesprek Hans Spijker en Cor Mouwen

Verslag rondetafelgesprek

Reeds enige tijd is Roel in 't Veld aan het werk in de gemeente Haarlemmermeer. Zijn opdracht: *"het vergroten van het strategische vermogen van de gemeente Haarlemmermeer"*.

Strategisch vermogen staat ten dienst van het nemen van 'goede' beslissingen. Het gaat dan om de omgang met complexiteit en onzekerheid, lange termijn kwesties, samenhang, overzicht en de ontmoeting van politiek met de samenleving. Dit is heel relevant en belangrijk voor een bijzondere gemeente en regio, die zo zijn eigen dynamiek en complexiteit kent.

Het is uitermate belangrijk om zo nu en dan los te komen van de dagelijkse praktijk en goed na te denken over toekomstige ontwikkelingen. We kunnen deze niet voorspellen, maar we kunnen wel verscheidene toekomstmogelijkheden in kaart brengen waar we rekening mee zouden moeten houden. Dit programma focust zich daarom op een drietal toekomstverkenningen:

- Watergovernance
- Cohesie en participatie
- Sociale sfeer

Deze verkenningen worden vormgegeven met experts binnen de gemeentelijke organisatie en van andere belangrijke relevante organisaties en burgers met een externe fellow als coördinator. Deze toekomstverkenningen dienen tevens als bouwstenen voor de latere scenariostudie over Duurzaam Haarlemmermeer (sociaal, economisch en ecologisch duurzaam).

Op 6 maart 2013 heeft een bijeenkomst plaatsgevonden in het kader van de toekomstverkenning Cohesie en Participatie over de vraag: *"Wat zijn de remmende structuren en systemen binnen het huidige participatie traject met de gemeente?"*

De doelstelling van de avond was tweeledig:

- A. Een strategische analyse maken van knelpunten en successen in het huidige participatieproject ten behoeve van de toekomstverkenning
- B. Voor de inwoners en gemeente: elkaar beter begrijpen, kennis delen en (in de toekomst) samen successen behalen door de geleerde lessen

Dit zijn de onderwerpen die zijn besproken:

- Remmende structuren in participatie
- Remmende structuren in participatietrajecten
 - Met overheid als initiator
 - Met burgers als initiator
- Wat kan er beter in de toekomst?



Het onderstaande verslag is een beknopte weergave van de belangrijkste punten die besproken zijn tijdens het ronde tafelgesprek. De punten die benoemd worden zijn voor een groot deel subjectief en komt vanuit de beleving van individuele deelnemers aan het gesprek.

Communicatie in participatie

De meest gebruikte huidige vormen van communicatie zijn als volgt:

- De pers (o.a.) Witte Weekblad/Informeert
- Huis aan huis brief
- Website gemeente Haarlemmermeer
- E-Participatie (o.a. MijnAandeel)
- Sociale media: Twitter, Facebook
- Presentatie/Inspraak
- bijeenkomst/werkgroep

Algemene constatering bij participatie:

- Er is vaak sprake van gebrek aan belangstelling bij bewoners.
- Op welk moment van het proces wordt er door de gemeente gecommuniceerd naar de inwoners? Daar bestaat nog geen helder beeld over.
- Belangrijke vraag die men zich moet stellen: Hoe open wil men zijn als gemeente? Er is enigszins terughoudendheid in openheid bij besluitvorming volgens verschillende deelnemers.
- De gemeente moet eerder de belangstelling van de inwoners wekken, want "inwoners zijn lokale deskundigen".
- Participatie volgens werkt sommige deelnemers beter in het proces als de inwoners eerder de mogelijkheid krijgen om mee te denken. Een kanttekening die hierbij geplaatst wordt is het feit dat er een grote frictie zit in mate van betrokkenheid in verschillende fasen. In de beginfase van beleidsontwikkeling krijgt de gemeente namelijk weinig reacties, terwijl er grote commotie kan ontstaan als een besluit is genomen.
- Sommige inwoners voelen zich niet gehoord als een plan in zijn geheel aan de inwoner wordt gepresenteerd (zonder overleg, meedenken etc. van tevoren).
- Maar de inwoner moet wel vertrouwen in de gemeente krijgen dat zijn mening/kennis meetelt. Dit moet goed worden gecommuniceerd.
- Citaat: "Als kernvertegenwoordigers hebben wij best ons hoofd gestoten in meedenken"

Communicatie verbeter/actiepunten:

Communicatievorm

- De beste communicatie modus is volgens de meeste aanwezigen (huis aan huis) brieven in de bus. Dit werkt voor de meeste doelgroepen (maar niet voor alle).
- Naast schriftelijke interactie (zoals website, brief) is het ook een idee om naar een supermarkt te gaan of op de markt te staan met vragen/ informatieverstrekking aan bewoners.
- Zorg voor een pakkende titel op de gemeentelijke envelop (grotere kans op openen).
- Maak een uitnodigende tekst.
- Probeer geen ambtelijke taal te gebruiken, maar hou teksten toegankelijk voor breed publiek.
- Maak gebruik van veel beeldmateriaal, veel mensen beoordelen visueel
- Spreek mensen aan op hun verantwoordelijkheid; "pak nu je kans om te reageren"



Communicatieproces

- Weeg bij elkaar proces af wat voor participatie en daarbij behorende communicatie een meerwaarde kan hebben. Hoe krijg je de meeste verrijking vanuit de samenleving en hoe creëer je de meeste draagvlak? Een goed beargumenteerd proces geeft namelijk legitimiteit en maakt een besluit acceptabel.
- Bij een lokaal project dient informatie verstuurd te worden naar alle betrokkenen in de buurt en niet slechts naar een selecte groep.
- Bereik meer mensen in een eerder stadium.
- De gemeente moet haar projecten 'verkopen'
- Er zou eerst een inventarisatie moeten plaatsvinden onder de inwoners als ervaringsdeskundige. Vraag bewoners om omgevingskennis.
- Laat zien dat de feedback van bewoners wordt gewaardeerd en invloed kan hebben op het plan. Verwachtingsmanagement is bij participatie wel erg belangrijk. Alle belangen dienen uiteindelijk afgewogen te worden, participatie is dus geen garantie op het bereiken van het door jou gestelde belang (maar wel een garantie op gehoord worden). Een deelnemer zei: "Degene die in het voortraject niet reageert, hoort achteraf niet te klagen". Dat zou een ideale situatie zijn, maar elke belanghebbende behoudt zijn recht op bezwaar binnen de wetgeving.
- Stem af met (potentiële) gebruikers van een voorziening.
- Win het vertrouwen van bewoners binnen dit veranderingsproces waar participatie een steeds grotere rol gaat spelen.
- Bij sommige kwesties kan een enquête worden uitgezet in samenwerking met een wijkraad, met specifieke vragen en duidelijke criteria.
- Bij sommige processen zou er gestart moeten worden met een blanco vel en zou er gedroomd moeten worden met bewoners om zo de fantasie en kennis te benutten die er aanwezig is.
→ Voorbeeld Bornholm Inspraakavond les over revitalisering van de wijk: presentatie over vernieuwing met behulp van illustrerend beeldmateriaal, in plaats van uitgewerkte tekeningen. Belangrijk om te weten is dat alle inwoners een andere mening hebben over het zelfde onderwerp. Daarom moet er van tevoren een goede vraagstelling worden opgesteld.
- Bij bepaalde kwesties (zoals complexe verkeerssituaties) blijft voorwerk door een expert nodig en kan de gemeente niet blanco een participatieproces starten. Hiermee voorkom je teleurstelling achteraf, omdat je zo kan aangeven waar de grenzen liggen van de mogelijkheden.



Participatietraject (vanuit de overheid geïnitieerd)

Faalfactoren	Succesfactoren
Geen terugkoppeling richting bewoners (zie bijvoorbeeld Deltaplan Bereikbaarheid). Dit wekt wantrouwen bij bewoners voor een volgend participatieproject.	Participatie moet starten met een aantal randvoorwaarden en goede startgegevens.
Geen ruimte voor mutaties	Openheid
Geen verwachttingsmanagement	Vroeg in het proces starten
	Goede vragen stellen
Er zijn vele signalen dat de interne organisatie eerst een voorstel naar B&W presenteert voordat dit naar “buiten” komt. (Dit is in tegenstelling tot een open proces van meedenken en meedoen).	De organisatie en het bestuur (B&W en de raad) moeten willen participeren
Wel ambtelijke, maar geen politieke wil (geen consensus over participatie)	De hele organisatie moet zich aanpassen naar de nieuwe opzet
Participatie als verplicht nummer	“maak in raadsnota’s ruimte voor participatie en wat de feedback en reacties zijn van de inwoners” Hier zou moeten gelden “participatie tenzij.....”
	Waardering voor elkaars kennis
	Participatieproces wordt getoetst door B&W

Participatietraject (vanuit bewoners geïnitieerd)

Faalfactoren	Succesfactoren
Alleen uit eigen belang reageren	Algemeen belang voorop
NIMBY effect	Groepen van bewoners wegen zwaarder dan individuen
Onderscheid tussen eigen belang en algemeen belang	Belanghebbenden goed in kaart brengen
Te strakke budgettaire kaders	Ruimte/ flexibiliteit aanbrengen in de gemeentelijke begroting voor initiatieven (eventueel een apart budget of percentage reserveren)
Geen participatieproces bij bewonersinitiatieven, terwijl het zich ook bevindt op publiek domein	Vraagsturing serieus nemen
	Maak een wegwijzer voor initiatieven



Hoe kan het beter in de toekomst?

- Ten eerste lijken de meeste deelnemers het ermee een te zijn dat het gaat om een cultuurverandering en niet om verandering van beleid. Beleid volgt de cultuur.
- Ambtenaren moeten sterker de rol van verbinder pakken om de juiste mensen aan elkaar te verbinden.
- Het college van B&W moet het goede voorbeeld geven op het vlak van participatie.
- Er zou een participatieparagraaf moeten komen in elk raadsstuk.
- De raad moet gepresenteerd worden om zo vroeg mogelijk te laten participeren.
- De boodschap binnen de organisatie sturen “niet op alles ja zeggen, maar nee indien we het niet kunnen doen”
- Maak een beter onderscheid tussen front- en backoffice.
- Professionalisering met marketingachtige aanpak, met meer professioneel onderzoek.
- Bij huis aan huisbrieven: Niet aan de bewoner, maar persoonlijke adressering (indien dit mogelijk is binnen de administratieve capaciteit).
- Creëer binnen de ambtelijke organisatie en binnen de politiek een groter bewustzijn over participatie.
- Wees bewust bezig met verwachtingsmanagement
- Onderbouw altijd de keuzes en laat zien dat er keuzes moeten worden gemaakt in schaarste.
- De wijkraden dienen hun signalen te verzenden naar de gehele organisatie en niet via één politieke partij.

Verder is er nog gesproken over een volgende stap: de profilering van de participatieve ambtenaar en de participatieve inwoner!

Visie van een raadslid

Participatie is/wordt een krachtig middel om de politieke ontwikkelingen te bekrachtigen. Maar binnen de Haarlemmermeerse politiek is dit nog niet een voldongen feit, zowel voor de ambtenaren als wel de politici. Participatie is intensief, kost veel geld, en moet goed gepland worden. Er zijn veel signalen dat een voorstel eerst naar B&W gaat voordat dit naar buiten komt, in tegenstelling van een open proces van meedenken en meedoen.

We staan in de politiek nog in een ontwikkelfase. Er is ook duidelijk een verschil tussen aanpak van lokale partijen (dichter bij de inwoners problematiek, meer luisterend) versus landelijke partijen.

- Er is enerzijds weinig concrete interesse voor of kennis van directe ontwikkelingen in de gemeente (bijvoorbeeld ik kom nog steeds inwoners tegen die niet weten dat het bestemmingsplan wordt aangepast en dat men deze kan inzien + zienswijze indienen).
- Dit kan komen door verkeerde of onvoldoende communicatie vanuit de gemeente of desinteresse vanuit de inwoners. Men komt vaak alleen in actie als er een ontwikkeling in “zijn eigen achtertuin gebeurt”.



- Anderzijds weten inwoners zich wel goed te mobiliseren als er een grote ontwikkeling gebeurt die tegen meerdere belangen ingaat. Bijvoorbeeld de aanleg van een R-Net bushalte in Badhoevedorp waar het in eerste instantie verkeerd ging met de communicatie tussen gemeente/provincie en een paar bewoners i.p.v. alle betrokken inwoners.
- Communicatie vanuit de gemeente: De gemeente moet eerder de interesse wekken van de inwoners, zij zijn de lokale deskundigen, “vraag de bewoners om hun omgevingskennis en gebruik deze”.
- Hierdoor werkt de participatie ook beter als men eerder de kans krijgt om mee te denken. Hiervoor moet de gemeente creatiever haar communicatie tools toepassen op de bewuste doelgroepen.
- Te vroeg participeren levert weinig reactie, te late participatie levert frictie op!
- Een aantal inwoners voelt zich niet gehoord als een vergesvorderd plan zonder overleg aan de inwoners wordt gepresenteerd.
- Er werd in het ronde tafel gesprek geopperd om in bijna elke raadsnota een ruimte voor participatie en reactie van inwoners te plaatsen. Hierbij zou moeten gelden “participatie tenzij”.

Hoe kan het beter?

1. Het moet gaan om een cultuurverandering niet om een verandering van beleid!
2. Creëer een groter bewustzijn binnen de ambtelijke en politieke organisatie
3. Wees bewust bezig met verwachtingsmanagement
4. Onderbouw altijd de keuzes en laat zien dat keuzes moeten worden gemaakt in tijd van schaarste
5. Wijkraden moeten hun signalen aan alle politieke partijen verzenden en niet naar een!



Bijlage IV: Presentatie Henk Jansen

Pm



Bijlage V: Onderzoek Henny Boschman en Jo- Else Seinstra

Strategische verkenning sociale cohesie en participatie: een droom vanuit een aantal participatie-ervaringen gerelateerd aan 4 betrokkenheidsstijlen. (versie 1mei 2013)

1. Inleiding, vraagstelling

In deze paper gaan we aan de hand van 16 informatie- en participatieprocessen in Haarlemmermeer na welke kritische factoren bijdragen aan het wel of niet succesvol zijn van het proces.

Daarbij is het achterliggende doel dat een besluit tot stand komt nadat sprake is geweest van ruime burgerbetrokkenheid bij het voornemen en bij de totstandkoming van het besluit.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onderscheidt in het rapport "Vertrouwen in burgers" 4 betrokkenheidsstijlen van burgers.

De analyses van de beschreven participatieprocessen willen we langs de meetlat van deze indeling bekijken.

Doel van de paper is na te gaan:

- Welke factoren bijdragen aan succes resp. mislukken van participatieprocessen.
- Of de WRR-betrokkenheidsstijlen herkenbaar zijn in de beschreven processen.
- Of de WRR-betrokkenheidsstijlen behulpzaam zijn bij de (structuur)analyse en bij het vooraf inschatten van de kritische succes- en faalfactoren.
- of het participatie-instrumentarium verruimd moet worden met het oog op de betrokkenheidsstijlen die bij burgers zijn te onderscheiden.
- Welke droom hebben we, gekeken vanuit de huidige praktijk met een doorkijkje naar de toekomst

Deze notitie pretendeert niet een objectief wetenschappelijk document te zijn. Het is een overzicht van subjectieve ervaringen, echter wel met de poging met enige afstand daarop te reflecteren.

Waarop hebben we gelet: actoren, type vraagstuk en proces.

Actoren

- Mate van betrokkenheid inwoners: betrokkenheidsstijlen naar de indeling van de WRR.
 - o Initiatief van buiten of vanuit overheid?
 - o Zijn mensen in staat mee te denken (kunnen, toerusting)?
 - o Willen mensen meedenken (uitdaging)?
- Hoe heeft in het traject betrokkenheid zich ontwikkeld? offline-standby-online
- Wat (en door wie) is er aan gedaan om mensen er bij te halen?
- Kenmerken van de deelnemers:
 - o Belanghebbenden: namens eigen belang of algemeen belang?
 - o Direct betrokkenen (bijvoorbeeld de straat) of op afstand (bijv. wijkraad)
 - o Wat wil de persoon bijdragen: Kennis, ervaring, warm hart voor samenspraak (helper)

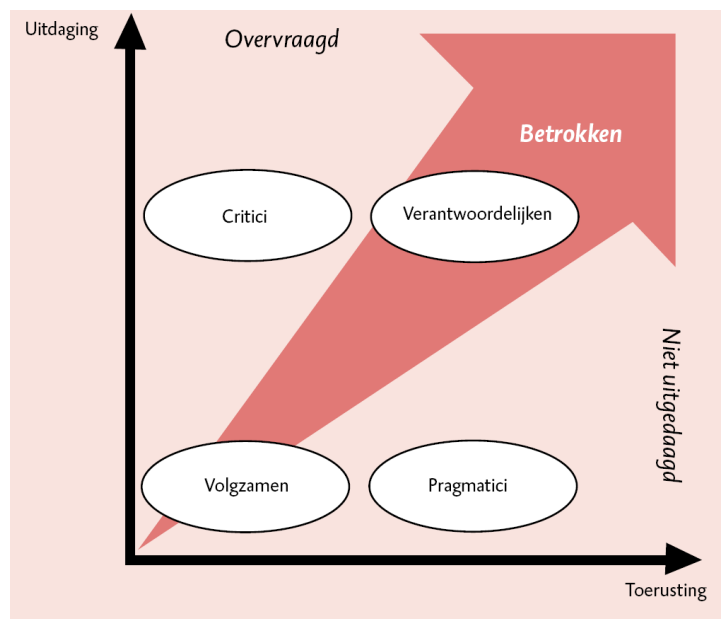


Type vraagstuk

- Locatie van het vraagstuk? Bijv. wijk, dorp, straat
- Ruimtelijk, sociaal, anderszins of combi?
- Voorbereiding van beleid/plan of uitvoering
- Complexiteit van het traject: omlegging A9 versus herinrichting straat
- Aanpassen of vernieuwen

Proces

- Mate van invloed: participatie ladder (gekoppeld aan beleidsvrije ruimte)
- Geen ruimte: informeren versus veel ruimte co-creatie, besluit bij burger
- Mate van politieke gevoeligheid, emotiegehalte
- Gekozen participatie vormen: informatiemarkt, workshop, de markt op etc....



2. Theorie betrokkenheidstijlen

Het WRR-rapport onderscheidt vier betrokkenheidstijlen. Door Koos Langeveld is een poging gedaan die in een aparte paper naar de Haarlemmermeerse bevolking te vertalen.

- Het huidige participatiebeleid richt zich – bedoeld of onbedoeld - vaak eenzijdig op de **Verantwoordelijken** (Geïnteresseerde stemmers). Dit zijn de mensen die op dit moment in de **dorps- en wijkraden en diverse klankboordgroepen** plaatsnemen. Zij **kunnen en willen** meedenken met de gemeente en doen dat daarom ook. Zij zijn (samen met de Volgzamen) vaker (of makkelijker) te vinden in onze kleine kernen of oudere buurten.
- **Volgzamen** (Gewoonte stemmers) zijn wellicht te **weinig actiebereid richting beleidsmakers** of zijn te **beperkt toegerust**. Zij moeten worden ondersteund: ze **willen wel**, maar kunnen niet. Deze mensen zitten vaak ook in de dorpsraden, of reageren op een



vraag van de gemeente om mee te denken. Een risico bij deze groep is dat zij worden **overvraagd** door de beleidsmakers omdat ze worden overschat: ze worden verward met Verantwoordelijken. Procesbegeleiders moeten hierop beducht zijn en **de participanten ondersteunen** als dat nodig is. De initiatieven om communicatie van de gemeente in gemakkelijker taalgebruik te doen helpt al.

- Voor **Pragmatici** (Landelijk-georiënteerde-stemmers) staat of valt alles met **de uitdaging**. Zij menen 'de overheid' maar beperkt nodig te hebben en de uitdaging moet dus passen bij hun natuurlijk gedrag, aansluiten bij hun leefomgeving. Dit zijn de inwoners van onze nieuwere wijken. Het zijn de inwoners die in de *Staat van Haarlemmermeer* van 2008 zijn omschreven als stand-by burgers: je hoort ze niet snel omdat ze geen behoefte hebben aan burgerparticipatie, maar **zodra er iets in hun achtertuin gebeurt zijn ze zowel actiebereid als actievaardig**. Het zijn de **onverwachte insprekers** bij de gemeenteraad, degenen die een online petitie beginnen, degenen die buiten hun wijkraad om actie ondernemen. Deze groep heeft een grote potentie maar is **onvoorspelbaar en vooral lastig grijpbaar**. Het is de groep waar de gemeente **expertise** zou kunnen vinden, niet alleen wat betreft de leefomgeving, maar ook de professionele vaardigheden van deze groep. De truc hierbij is motivatie: als de gemeente deze mensen wil betrekken moet hun **interesse gewekt worden; hetzij door de inhoud van een onderwerp, hetzij door hun belang bij een onderwerp**.
- De grootste uitdaging bij de **Critici** (Afzijdige burgers) is de mogelijke **destructieve onvree**. Deze inwoners hebben een negatieve houding ten opzichte van 'de overheid' en betrokkenheid is verre van vanzelfsprekend. Deze groep staat op gespannen voet met beleidsmakers: als er contact tussen beide is blijkt het moeilijk voor de Critici om mee te komen. Het is de groep waar de gemeente in zijn dienstverlening en handhaving meer mee te maken heeft: de inwoners met lagere opleidingen en daarmee lagere inkomens. Het motiveren van deze groep is nog moeilijker dan bij Pragmatici, omdat ze niet alleen **niet willen, maar ook niet kunnen**. Deze groep is nog het makkelijkst te betrekken bij beleidsonderwerpen die **direct hun leven raken zoals hun directe leefomgeving**. Zij zullen hierbij wel duidelijk **over de streep moeten worden getrokken** en als dat eenmaal gelukt is moeten zij blijvend worden **ondersteund door frontlijnwerkers**.

Het door de WRR gebezigde woord "critici" vinden we niet goed de lading dekken. We vinden het woord "sceptici" beter en zullen dat in de rest van deze notitie gebruiken.

3. Overzicht van te beschrijven en analyseren participatieprocessen.

Deze zijn in de bijlagen weergegeven.

1. Hart van Zwanenburg
2. Omlegging A9 Badhoevedorp
3. Groen in Pax
4. Deltaplan Bereikbaarheid
5. Inbraakpreventie
6. Maria Tesselschadelaan resp. Sportpark Toolenburg



- 7. Bomen in Toolenburg
- 8. Burgerinitiatief Houtwijkerveld
- 9. Hondenbeleid Overbos
- 10. Parkeren Floriande-eilanden
- 11. Klankbordgroep Zuidrand
- 12. Herfstpark Getsewoud
- 13. Coffeeshop Nieuw-Vennep vanuit bewonersstandpunt
- 14. Wijkschouwen Getsewoud
- 15. Kruising Bennebroekerweg-Rijnlanderweg
- 16. Regiegroep Rijsenhout

4. Een aantal conclusies.

- De geanalyseerde trajecten zijn zeer uiteenlopend: van grote meerjarige gebiedsontwikkelingen (waarbinnen eigenlijk weer tientallen deeltrajecten zijn te onderscheiden) tot een kortlopende traject op een zeer afgebakend deelterrein resp. gebiedje.
- De meeste hebben betrekking op ruimtelijke ontwikkelingen of veranderingen in de woonomgeving. Er zijn ook enkele trajecten geanalyseerd met betrekking tot een voorziening en m.b.t. veiligheid.
- De meeste trajecten zijn gestart vanuit de gemeente en/of een andere overheid. Hoewel je ook bij sommige daarvan kunt zeggen dat ze uiteindelijk bij bewoner/ondernemer zijn gestart (geen rijksweg door je dorp willen, geen bekeuring willen voor fout parkeren, ergernis over hondenpoep of andere zaken in de openbare ruimte). M.a.w. of er sprake is van actie of van reactie is moeilijk te bepalen en hangt mede af vanaf welk moment je start.
- Ook zijn er enkele bewonersinitiatieven geanalyseerd.
- Bij de trajecten vanuit gemeente/overheid is er vooraf weinig bewust nagedacht over toepassing van (een trede van) de participatieladder. Meestal gaan we uit van het doen van een voorstel, het voorleggen van een concept-plan, waarna we (impliciet) uitgaan dat “het geven van advies” door de participatiedoelgroep de vervolgstap is.
- In enkele beschreven gevallen is er sprake van coproductie. En ook ligt de beslisbevoegdheid in een enkel uitvoeringsproject zelfs bij de participanten, maar dan gaat het over een vooraf sterk ingekaderd voorstel.
- In alle trajecten herkennen we “de verantwoordelijken” als belangrijke groep. Waar verantwoordelijken ook echt verantwoordelijkheid gaan pakken, stijgt de kwaliteit van het proces.
- Bij sommige processen maakt het niet veel uit dat deze groep niet meedoet, bij andere wel.
- Bij veel van de beschreven trajecten is impliciet gemeentelijk uitgangspunt het houden of krijgen van groter draagvlak voor het voorgenomen besluit of plan.
- Waar dat niet van een leien dakje gaat wordt “de representatieve democratie meer een bemiddelingsproces dan een beslisproces” (citaat én wens van Nationale Ombudsman Brenninkmeijer).



- In een aantal trajecten blijken we hinder te hebben van het gebrek aan samenhang in onze eigen organisatie. Bewoner/ondernemer ziet zijn eigen omgeving integraal. Wij benaderen hem/haar te vaak vanuit een deelbesluit of deelplan.

5. Structuuranalyse proces participatie.

Als je de beschreven trajecten samenvattend analyseert, kom je op de volgende structuuranalyse.

Initiatie van het proces	1. Vanuit de gemeente (overheid)
	2. Vanuit de burger
Fasen	1. Voortraject
	2. Beslistraject
	3. Bemiddelingstraject
Bevoegdheden	1. Informeren
	2. Inspraak, advies, consultatie
	3. Meebeslissen
	4. beslissing bij burgers
Mogelijke doelen	1. verkrijgen draagvlak
	2. verkrijgen betere beslissingen
	3. verkrijgen van rust /beperken van schade
	4. versterken binding / cohesie in samenleving
Richting van informatie	1. informatie halen
	2. informatie brengen
	3. informatie delen
complexiteit	1. veel externe effecten, veel interdependenties met ander beleid
	2. veel externe effecten, weinig interdependenties
	3. weinig externe effecten, veel interdependenties
	4. weinig externe effecten, weinig interdependenties

6. Succes- en faalfactoren.

<u>Succesfactoren</u>	<u>Faalfactoren</u>
Brede omgevingsanalyse vooraf, intern en extern	onbewust zijn / negeren van interdependenties
Maatwerk	gebrek aan maatwerk
Beschikbaarheid en toegankelijkheid informatie	gebrek aan informatie
Regie uit handen geven / delegeren aan een afhankelijke partij (bv. bewonersgroep, ondernemersvereniging)	Onduidelijke of niet goed afgesproken verhouding met wijkraad of dorpsraad (verwachtingen, rol, proces)
Of regie uit handen geven aan een neutrale partij	
Rugdekking gemeentebestuur	
Ruimte om flexibel te kunnen opereren, zowel qua inhoud als planning	Geen rekening houden met "opdoemende pragmatici".



	Geen wisselgeld in de tas, planning als ramkoers
Verwachtingenmanagement	Uiteenlopende verwachtingen gemeente/burger
Competentie maar vooral attitude ambtenaren	
Geluk	Pech
	Sceptici , onverwachte rol sociale media

Leerpunten, uitbreiding van ons instrumentarium.

We zijn ons er meer en meer van bewust dat bij het starten van een traject een brede omgevingsanalyse met een brede groep mensen een belangrijk instrument is. De WRR-indeling is daarbij een nuttige bril. Bij de beschreven trajecten is de indeling achteraf goed herkenbaar, zonder dat we vooraf met deze bril naar de participatiedoelgroep kijken. De verantwoordelijken betrekken we snel, de volgers zijn nuttig als het gaat om “onze” doelstellingen en “ons” beslisproces. Denken we “pragmatici” tegen te komen? Welke “bemiddelingstrajecten” kunnen we dan tegemoet zien en hoe kunnen we daar vooraf op anticiperen? En hoe zit het met de sceptici? Kunnen we vooraf hun scepsis benoemen. Hebben we daar last van, vallen er bruggen te slaan, is dat nodig?

7. Formulering van de droom, toekomstverkenning.

De gemeente wordt steeds minder ontwikkelgemeente en steeds meer “herontwikkel- en beheergemeente”. Dat betekent dat ook steeds meer participatietrajecten gaan over de werk- en leefwereld van ondernemers en burgers vervlochten in bestaande wijken, buurten en werkgebieden. Dat brengt met zich mee dat interdependenties met andere beleidsvelden en andere actoren dan de overheid alleen nog maar sterker zullen worden: samenhang en samenwerking worden niet alleen belangrijker, de gemeente alleen wordt als actor steeds minder belangrijk, en er wordt een steeds groter beroep op de regisseursrol gedaan. Het wordt daarom steeds meer de kunst om die regisseursrol te pakken. Maar dat kun je doen door “te trekken aan dode paarden” maar ook door “los te laten en terug te leggen”. Leefbaarheid, veiligheid en sociale samenhang is in eerste instantie een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bewoners, ondernemers en organisaties in het eigen woon- en werkgebied. Ondanks schaalvergroting en netwerksamenleving wordt buurt, dorp, en bedrijfspark weer meer gezien als het schaalniveau waarop resultaten kunnen worden geboekt. Minister Plasterk (“schaalvergroter”) ziet dat ook in zijn recente beleidsnota en de regering onderschrijft het belang van dorps- en wijkraden. In de in deze paper beschreven caleidoscoop zien we een aantal voorbeelden waarvoor dit niet of moeilijk toepasbaar is, maar ook een aantal waar dit succesvol heeft gewerkt (bv. bijlage 5, 8, 12, 14 en 16) of had kunnen werken (bv. 1, 9, 10, 15).



De volgende ingrediënten zijn daar voor essentieel:

- brede omgevingsanalyse (vooraf) met interne en externe partijen
- in de startfase de verantwoordelijkheid nadrukkelijk neerleggen bij “verantwoordelijke partijen” in het gebied
- hen in staat stellen achterban te binden resp. met de achterban te delen wat de dilemma’s zijn
- hen daar ruim in te faciliteren
- als de fase van loslaten voorbij is als overheid en andere professionele partijen gezamenlijk te opereren
- niet vanuit verkokerde beleidsvelden, maar vanuit de integrale woon- en werkomgeving zoals bewoners, ondernemers die ervaren.

Dat vereist voor de organisatie:

- nog sterker gebiedsgericht werken
- denken in termen van loslaten, faciliteren en regisseren
- sterke communicatieve en bemiddelingsvaardigheden.



Bijlage VI: Essay Tessa Kraemer

Van Buurtfonds tot broodfonds

1. Inleiding

In het kader van de Verkenning Sociale Cohesie en Participatie zijn wij uitgedaagd om na te denken over mogelijke toekomst: hoe zou de Haarlemmermeerse samenleving er over een aantal jaren uit kunnen zien als we kijken naar sociale cohesie en participatie, gezien de maatschappelijke ontwikkelingen binnen dit domein? In de bijeenkomsten van het bouwteam voor de verkenning kwam de nadruk vooral te liggen op burgerparticipatie. Ik heb, voornamelijk uit persoonlijke interesse, gekozen om juist naar sociale cohesie in Haarlemmermeer te kijken. Sociale cohesie wordt door wetenschappers verschillend gedefinieerd, maar in dit essay ga ik uit van de definitie zoals die wordt gehanteerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (Schnabel, Bijl en de Hart (2008)). Sociale cohesie betreft volgens de auteurs *de mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij de samenleving*.

De socioloog Putnam heeft onderzoek gedaan naar sociale cohesie in Amerika. In zijn boek 'Bowling Alone. The collapse and revival of American community' (2000) beschrijft hij het instorten- en weer opkomen- van het Amerikaans sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal definieert Putnam als 'de hulpmiddelen die in een gemeenschap aanwezig zijn om de sociale organisatie vorm te geven'. Je kan hierbij bijvoorbeeld denken aan sociale netwerken, gedeelde normen, vertrouwen en groepslidmaatschappen. Putnam (1995) constateert dat in Amerika de meer traditionele vormen van betrokkenheid bij de samenleving afnemen: mensen zijn steeds minder vaak lid van maatschappelijke organisaties, georganiseerde religie, vakbonden, ouderleerkracht organisaties en de scouting. Typerend voor deze ontwikkelingen is het voorbeeld dat hij noemt van de dramatisch afnemende deelname van Amerikanen aan bowlingteams: steeds meer Amerikanen bowlen zozegzegd alleen.

Putnam geeft een aantal verklaringen voor de afname van sociaal kapitaal in Amerika. Ten eerste het feit dat vrouwen (meer) zijn gaan werken: hoe meer men werkt, hoe minder tijd er over is voor de opbouw van sociaal kapitaal. Een tweede verklaring is de toegenomen mobiliteit. Mensen blijven minder lang op dezelfde plek wonen en het kost een tijd voordat mensen weer 'geworteld' zijn in hun nieuwe woonomgeving. Een derde verklaring die hij geeft, zijn demografische ontwikkelingen zoals de afname van het aantal huwelijken, toename in scheidingen en afname van het aantal kinderen per gezin. Over het algemeen is waar te nemen dat getrouwde middenklasse-ouders meer sociaal betrokken zijn dan andere groepen. Tot slot noemt hij nog de invloed van technologische trends (zoals televisie) die er voor zorgen dat we onze vrije tijd vaker individueel doorbrengen. Op basis hiervan concludeert Putnam dat het sociaal kapitaal in de vorm van betrokkenheid bij maatschappelijke organisaties de afgelopen jaren significant is afgenomen.



Putnam zag ook een aantal tegengestelde trends in de Amerikaanse samenleving: zo nam hij een toename waar van het aantal lidmaatschappen van minder traditionele organisaties, zoals milieugroeperingen en organisaties voor gepensioneerden. Ook non-profitorganisaties zag hij groeien in Amerika. Tot slot beschrijft Putnam de toename van zelfhulpgroepen, zoals de Anonieme Alcoholisten.

In dit essay verken ik welke trends in Nederland in het algemeen, en in Haarlemmermeer in het bijzonder, waar te nemen zijn als het gaat om sociale cohesie en sociale netwerken. Daarnaast wil ik bekijken wat deze trends zouden kunnen betekenen voor de toekomst en wat de implicaties ervan zouden kunnen zijn voor ons (lokaal) sociaal beleid. Mijn hypothese, gebaseerd op de sociaal kapitaal theorie van Putnam, is dat de meer traditionele vormen van sociale cohesie misschien dan wel afnemen, maar er daarnaast juist nieuwe, minder traditionele vormen van cohesie in de samenleving ontstaan. Wat ik in dit kader bedoel met 'nieuw en minder traditioneel', is dat de focus in dit essay ligt op voorbeelden van sociale cohesie in de samenleving die niet samenhangen met traditionele maatschappelijke instituties, zoals de traditionele vrijwilligersorganisaties, dorps- en wijkraden, traditioneel georganiseerde kerken etc. Met enige nadruk merk ik op dat dit essay niet als een wetenschappelijke studie moet worden gelezen, maar als het resultaat van een gedachtenexperiment over sociale cohesie in Nederland en Haarlemmermeer, nu en in de toekomst.

Om bovenstaand vraagstuk te verkennen, is het allereerst van belang om een beeld te schetsen van sociale cohesie in Nederland en in het bijzonder in Haarlemmermeer, aan de hand van literatuuronderzoek. Daarna wil ik een aantal nieuwe vormen van sociale cohesie, zowel in Nederland als in Haarlemmermeer, beschrijven en analyseren. De landelijke voorbeelden analyseer ik op basis van een literatuurstudie. Hierbij kijk ik naar wat de verschillen zijn tussen deze nieuwe en meer traditionele vormen. Voor de Haarlemmermeerse voorbeelden heb ik interviews gehouden met vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. De vragen die bij deze voorbeelden probeer te beantwoorden zijn: in hoeverre zijn zij minder traditioneel en typisch Haarlemmermeers? Een aantal zeer uiteenlopende voorbeelden zullen in dit essay de revue passeren: informele sportgroepjes, het Broodfonds voor zzp'ers, de flexvrijwilliger, couchsurfing, De Buurtsportvereniging, CrossPoint (een minder traditioneel georganiseerde kerk in Getsewoud) en het project Buurtvaders.

2. Sociale cohesie in Nederland en Haarlemmermeer

Sociale cohesie is een complex begrip en kent verschillende dimensies. Een van deze dimensies is de mate van betrokkenheid van burgers bij maatschappelijke organisaties. Schnabel et al. constateren dat als we kijken naar deze betrokkenheid van burgers door de jaren heen, we kunnen waarnemen dat vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw er sprake van een stijgende lijn is in het aantal lidmaatschappen van maatschappelijke organisaties. Kijken we echter alleen naar het laatste decennium, zien we deze lijn weer naar beneden buigen. Dit gaat voornamelijk op voor lidmaatschap van politieke partijen, ideële organisaties en een aantal recreatieve organisaties. Sinds de jaren tachtig is vooral in de sectoren internationale hulp, natuur en milieu, consumentenbelangen en gezondheidszorg het aantal



leden sterk gegroeid, terwijl politieke partijen, kerken, omroepen en vrouwenorganisaties in diezelfde periode juist sterk zijn gekrompen. Schnabel et al. hebben ook gekeken naar de betrokkenheid van vrijwilligers bij (maatschappelijke) organisaties. Vaak kennen deze organisaties een actieve aanhang van vrijwilligers. In het afgelopen decennium is het percentage Nederlanders dat vrijwilligerswerk doet, redelijk stabiel gebleven. Ook de tijdsinvestering in vrijwilligerswerk laat geen sterke daling zien.

Aangezien de cijfers met betrekking tot deelname aan vrijwilligerswerk redelijk stabiel zijn gebleven, geven Schnabel et al. aan dat overall niet geconcludeerd mag worden dat de intensiteit van verbanden tussen burgers en organisaties is afgenomen. Zij constateren echter wel dat de sectoren waar persoonlijk contact belangrijk is (kerken, vrouwenorganisaties en politieke partijen) in de afgelopen decennia geslonken zijn en dat sectoren waar persoonlijk contact tussen leden en donateurs minder belangrijk zijn, juist zijn gegroeid (denk hierbij aan consumentenorganisaties, natuur- en milieuorganisaties en gezondheidsfondsen). Dit is enigszins vergelijkbaar met de trends die Putnam waarnam in de Amerikaanse samenleving: enerzijds een afname van lidmaatschappen van traditionele maatschappelijke organisaties, georganiseerde religie, vakbonden, etc., maar anderzijds juist een toename in lidmaatschap van minder traditionele organisaties zoals milieugroeperingen, non-profitorganisaties en zelfhulpgroepen (Putnam, 1995).

Bijl, Boelhouwer, Cloin en Pommer (2011) hebben in hun rapport een aantal ontwikkelingen op het gebied van sociale en politieke participatie beschreven. Zo hebben zij gekeken naar de sociale contacten die Nederlanders hebben en hoe zij deze contacten waarderen. De frequentie van sociale contacten is de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven. Wel is te zien dat het aantal uren dat men liefelijk contact heeft over de jaren is gedaald, terwijl het aantal uren dat men aan sociaal contact via internet en email besteedt tussen 2000 en 2005 bijna is verdubbeld. Over het algemeen zijn Nederlanders te spreken over de sociale contacten die men heeft; slechts een paar procent van de ondervraagden spreekt over gevoelens van isolement. Bijl et al. hebben ook gekeken naar het lidmaatschap van maatschappelijke organisaties: vakbonden, politieke partijen, natuur- en milieuorganisaties en tot slot sportverenigingen. In de periode 2004 – 2010 zien zij een vrij stabiel beeld in het aantal Nederlanders dat lid is van een organisatie. Ook is gekeken naar het aantal donaties dat Nederlanders aan goede doelen doen en de tijd die zij aan vrijwilligerswerk besteden. Het percentage huishoudens dat aan goede doelen doneert is de afgelopen jaren iets gestegen, terwijl het gemiddeld bedrag dat men doneert (mogelijk als gevolg van de crisis) wel iets is gedaald. Als wordt gekeken naar het aantal vrijwilligers in de samenleving, laat ook dit een vrij stabiel beeld zien: het percentage schommelt al jaren rond de 25%. Tot slot is er gekeken naar de politieke betrokkenheid van Nederlanders: de politieke betrokkenheid en bereidheid om iets tegen een onrechtvaardig ervaren wet te doen, blijken in 2010 groter dan tien jaar ervoor. Er kan niet van een trend worden gesproken, omdat er in die tien jaar aardig wat schommelingen zijn opgetreden. Wat opvalt is een verschuiving van face-to-face protesten naar meer virtuele acties, via internet.



Naast deze algemene trends in Nederland, is het voor dit essay interessant om na te gaan hoe de lokale situatie in Haarlemmermeer is als het gaat om sociale cohesie. Onderzoek naar sociale cohesie in Haarlemmermeer uit 2012 (Gemeente Haarlemmermeer, 2012) laat zien dat dit het sociale cohesie complex en meervoudig is en daarmee niet eenvoudig te operationaliseren, laat staan in één cijfer vast te leggen. Sociale cohesie kent diverse vormen en is onder meer afhankelijk van het type gemeenschap, de aard van de sociale banden, de reikwijdte van het sociale netwerk van mensen en de mate waarin zij zich betrokken voelen en participeren in (lokale) maatschappelijke organisaties en verenigingen. In dit onderzoek is naar vier aspecten gekeken om een beeld te schetsen van de sociale in Haarlemmermeer: sociale contacten in de buurt, buurtcohesie, sociaal netwerk en maatschappelijke betrokkenheid.

Wanneer we kijken naar de *sociale contacten* die de inwoners van Haarlemmermeer in hun eigen buurt hebben, zien we dat het grootste gedeelte van de inwoners van Haarlemmermeer positief is over de sociale banden in de eigen buurt: meer dan driekwart voelt zich thuis bij buurtgenoten en vindt dat bewoners in de eigen buurt op een prettige manier met elkaar omgaan. Meer dan de helft van de inwoners heeft vaak contact met zijn directe buren en de helft van de inwoners heeft hechte vriendschapsbanden met mensen uit de buurt. Toch geven vier op de tien inwoners aan dat zij een sterk samenhorigheidsgevoel in de buurt missen. De buurt blijkt nog steeds de plek bij uitstek voor sociale contacten. Dit geldt vooral voor inwoners met een lager inkomen en laagopgeleiden.

Vervolgens is naar de *buurtcohesie* gekeken. Buurtcohesie wordt volgens de onderzoekers door twee factoren beïnvloed: de aanwezigheid van kinderen en de woonduur. Gezinnen met kinderen zijn sterker op de eigen buurt gericht dan gezinnen zonder kinderen of alleenstaanden. Bovendien maakt een lange woonduur de banden met de buurt sterker: buurten waar veel wordt verhuisd en de mutatiegraad hoger is, kennen over het algemeen een lagere buurtcohesie. De onderzoekers constateren ook een samenhang tussen betrokkenheid bij maatschappelijke organisaties zoals dorps- en wijkraden en buurthuizen en *buurtcohesie*: in buurten waar de cohesie hoog is, zijn meer inwoners als vrijwilliger actief.

Niet verrassend is dat de meeste Haarlemmermeesters zowel sociale netwerken in de eigen woonomgeving hebben als daarbuiten. Wat wel opvalt, is dat het sociale netwerk van ongeveer de helft van de inwoners zich *vooral* in de eigen buurt, woonplaats of gemeente bevindt. De andere helft heeft zijn sociaal netwerk vooral in een aangrenzende gemeente of nog verder verspreid over de Randstad en daarbuiten. Er is een negatief verband tussen reikwijdte van het sociale netwerk en buurtcohesie: hoe groter de reikwijdte, des te lager de cohesie. De reikwijdte van sociale netwerken wordt voornamelijk beïnvloed door de leeftijd en het opleidingsniveau van inwoners. De 'traditionele inwoner' van Haarlemmermeer (ouder, met een lager opleidingsniveau en inkomen) heeft het sociale netwerk voornamelijk in de eigen buurt. De hechte banden in de eigen buurt gaan vaak ook samen met een grote interesse in gemeentelijke politiek en betrokkenheid bij lokale organisaties. De 'netwerkstedeling' (jong, hoog opgeleid en met een relatief hoog inkomen) heeft daarentegen een sociaal netwerk dat



de eigen woonomgeving ver overstijgt. Er is weinig contact met buurtgenoten, maar dit wordt over het algemeen ook niet als een probleem ervaren. Maar ook voor de netwerkstedelingen geldt dat met de jaren de buurt ook voor hen een plet wordt om sociale contacten op te doen: hoe langer ze hier wonen, hoe kleiner de reikwijdte van het sociale netwerk.

Tot slot is ook *maatschappelijke betrokkenheid* (de betrokkenheid bij maatschappelijke organisaties zoals dorps- en wijkraden, verenigingsleven, etc.) een belangrijke indicator van sociale cohesie. In Haarlemmermeer voelt vier op de tien inwoners zich (zeer) betrokken bij hun sportvereniging. Dit zijn vaker hoogopgeleide, jonge netwerkstedelingen. De betrokkenheid bij levensbeschouwelijke organisaties en club- en buurthuizen is laag. Inwoners die hier wel sterk bij betrokken zijn, voelen zich verantwoordelijk voor de eigen buurt. Vier van de tien inwoners, over het algemeen de lager opgeleiden, voelt zich bij geen enkele maatschappelijke organisatie thuis.

3. Sociale cohesie in de praktijk: van broodfonds tot buurtvaders

Nu we een algemeen beeld hebben geschetst van sociale cohesie in Nederland in het algemeen en Haarlemmermeer in het bijzonder, is het nu tijd om verder in te zoomen op een aantal praktijkvoorbeelden van sociale cohesie. Ik heb geprobeerd te zoeken naar een aantal nieuwe, minder traditionele voorbeelden van sociale cohesie en sociale netwerken. Wat ik in dit kader bedoel met 'nieuw en minder traditioneel', is dat het gaat om voorbeelden waarbij sociale cohesie tussen burgers niet via de gebaande paden van de traditionele organisaties, zoals vrijwilligersorganisaties, dorps- en wijkraden, kerken, etc., tot stand wordt gebracht. Laten we nu eerst kijken naar een aantal landelijke voorbeelden:

Sporten in informeel verband

Het eerste voorbeeld waar ik naar wil kijken, ligt binnen het domein van de sport. Hier kunnen we zien dat steeds meer mensen in informeel verband, buiten de traditionele verenigingen om, met elkaar sporten. Van den Berg, van Houwelingen en de Hart (2011) beschrijven in hun rapport deze 'informalisering van de sport'. De laatste decennia neemt het aantal mensen dat lid van een sportvereniging is af. Tegenwoordig is van alle sporters slechts de helft bij een vereniging aangesloten; de rest sport in commercieel verband, individueel of in een andere setting. Van den Berg et al. vragen zich af of dit ook betekent dat de functie van sport voor de gemeenschapszin en sociale cohesie hiermee ook verdwijnt, of dat de informele sportgroepen wat dat betreft niet onderdoen voor sporten in traditioneel verenigingsverband. Uit hun onderzoek blijkt dat, hoewel de sportgroepjes in eerste instantie vaak ontstaan ten bate van sportbeoefening, ze een veel bredere sociale betekenis hebben. Vaak hebben de deelnemers onderling een hechte band. Zij zien de sportieve waarde van de groep niet los van de sociale waarde van de groep. De onderzoekers constateren dat informele sportgroepen een grote duurzaamheid en interne hechtheid kennen, wat volgens hen perspectieven biedt voor het ontstaan van hechte sociale banden binnen de groep. Informele sportgroepen lijken wel minder open dan sportverenigingen: doordat nieuwe leden vaak in het eigen sociale circuit worden gezocht, zijn de leden minder divers dan binnen een sportvereniging.



Wat het voorbeeld van informele sportclubjes mooi illustreert, is dat ondanks een afname van het aantal formele lidmaatschappen van sportverenigingen, mensen elkaar wel in informeel verband blijven opzoeken en vinden om samen sport uit te oefenen. Ondanks dat deze sociale netwerken in de sport minder vaak via de traditionele sportverenigingen worden gevormd, blijft ook in deze informele verbanden de sociale functie van sport voor de sociale cohesie onderling zeer belangrijk. Ook de deelnemers zelf vinden niet alleen het sporten belangrijk, maar ook de onderlinge banden die het samen sporten creëert.

Het Broodfonds

Een ander interessant voorbeeld van sociale cohesie, van geheel andere orde, is het Broodfonds voor zzp-ers. Dit is een arbeidsongeschiktheidsvoorziening voor zelfstandige ondernemers. Wie ziek wordt, krijgt van alle deelnemers aan het Broodfonds een bedrag geschonken. Hiermee kan iemand voorzien in het eerste levensonderhoud. De deelnemers zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het fonds. Er zijn diverse Broodfondsgroepen; minimaal zijn er in een groep twintig ondernemers nodig maar er zijn er veertig nodig om meerdere zieken tegelijkertijd aan te kunnen. Een belangrijk uitgangspunt is dat deelnemers elkaar kennen, waardoor het niet nodig is om elkaar te controleren in geval van ziekte. Nieuwe deelnemers worden altijd geïntroduceerd door een al deelnemend lid. Sociale controle is zonder veel kosten afdoende mogelijk.

Het voorbeeld van het Broodfonds laat weer een heel andere vorm van sociale samenhang tussen mensen zien: gelijkgestemden, die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, komen gezamenlijk, buiten de instituties om, tot een oplossing voor hun problemen en tonen zich solidair met elkaar

Couchsurfing

Via het internet worden er dagelijks diverse nieuwe sociale netwerken en verbanden gevormd. Mensen zoeken elkaar op internet op om allerlei hobby's en interesses te delen. In 2003 is het fenomeen van couchsurfing via internet ontstaan: het gaat om een netwerk van reizigers over de hele wereld die elkaar gratis onderdak verlenen. Door te couchsurfen bespaar je niet alleen geld, maar door bij 'locals' te logeren leer je tegelijkertijd ook meer over de cultuur en gewoonten van het land waar je reist. Couchsurfen is explosief gegroeid de afgelopen jaren: in 2003 waren er nog maar 55 leden, maar in 2011 is dit uitgegroeid tot 2,5 miljoen leden verspreid over 245 landen. En dit aantal groeit nog steeds razendsnel. Nederland telt ongeveer 50.000 couchsurfers. Hiermee staan we in de top 15 van couchsurfing-landen en we herbergen 2% van alle couchsurfers (Van den Berg et al., 2011). De couchsurfers die de onderzoekers hebben geïnterviewd, zien het couchsurfen vooral als aanvulling op hun vaak toch al drukke sociale leven. Het is een leuke manier om in contact te komen met mensen van over de hele wereld. Het staat los van hun bestaande sociale netwerk en er is maar weinig menging met bestaande vriendschappen. Er is een groep actieve couchsurfers die hun taak als gastheer of vrouw zeer serieus opvatten en allerlei activiteiten organiseren om reizigers en expats zich snel thuis te laten voelen in Nederland.



Wat interessant is aan dit voorbeeld, is de invloed van nieuwe media op het vormen van allerlei nieuwe, flexibele sociale netwerken. Via het medium van internet weten gelijkgestemden, met gelijke interesses, elkaar makkelijk te vinden en kan een netwerk van couchsurfers zich razendsnel uitbreiden. Mensen die elkaar niet kennen maar gelijke interesses hebben kunnen zo makkelijk nieuwe, flexibele verbanden met elkaar aangaan.

De flex-vrijwilliger

Het is al jaren een trend dat het voor maatschappelijke organisaties moeilijk is om vaste vrijwilligers te vinden die zich langdurig aan een organisatie willen binden. En al helemaal om jonge vrijwilligers te vinden die hiertoe bereid zijn. De traditionele vrijwilliger is over het algemeen 65-plus. Jonge mensen willen wel iets voor de maatschappij doen, maar hebben vaak geen zin of geen tijd om zich te langdurig aan een dezelfde organisatie te binden. Vrijwilligersorganisaties zoals Amsterdam Cares, gestart in Amsterdam maar inmiddels in verschillende regio's uitgerold, speelt in op deze behoeften van de 'moderne vrijwilliger', door flexibele klussen voor vrijwilligers aan te bieden. Je kan maandelijks kijken wat voor activiteiten er zijn en je voor een klus inschrijven, maar je hoeft je dan niet aan de organisatie te binden. De doelgroep zijn 'young professionals'. Ook onze eigen Vrijwilligerscentrale Haarlemmermeer, onderdeel van Stichting Meerwaarde, speelt momenteel met ideeën voor het opstarten van een klussenbank met kortdurende, flexibele klussen.

De opkomst van het concept van de flex-vrijwilliger laat zien dat de behoefte van mensen om zich in te zetten voor de samenleving niet vermindert. Nog steeds zijn veel mensen hiertoe bereid en willen zij daar vrije tijd voor inleveren. Wel veranderen, door andere levenswijzen, de behoeften van de 'moderne vrijwilliger': liever binden zij zich niet voor langere tijd aan een traditionele vrijwilligersorganisatie, maar gaan zij korte verbanden aan. Flexibele klussen, wanneer het de vrijwilliger uitkomt, zijn voor hen een uitkomst. Van Baren, Meijs, Roza, Metz en Hoogervorst (2011) spreken in hun artikel over het ontstaan van een nieuwe vrijwilligersidentiteit en de 'hedendaagse vrijwilliger' die minder (lang) trouw blijft aan een organisatie, wordt geleid door persoonlijke interesse en een actuele agenda, in

een wereld waarin de keuzemogelijkheden van vrije tijd steeds groter worden.

Nu we een aantal landelijke initiatieven nader hebben bekeken, zoomen we verder in op onze eigen gemeente. Ook in Haarlemmermeer zijn immers diverse interessante vormen van sociale cohesie te vinden. Voor dit essay heb ik naar drie verschillende domeinen gekeken: religie (CrossPoint in Getsewoud), sport (de Buurtsportvereniging) en jeugd (Buurtvaders). Hiervoor heb ik interviews gehouden met sleutelfiguren uit de organisaties die de projecten uitvoeren.

De Buurtsportvereniging

Sportservice Noord-Holland heeft onder de naam 'Buurtsportvereniging' (BSV) in zeven gemeenten geëxperimenteerd met het stimuleren van bewoners om zich in te zetten voor een positief opvoed- en opgroei-klimaat in hun woonomgeving; de zogenaamde 'pedagogische civil



society'. De BSV is geen 'echte' vereniging, maar moet meer worden gezien als een kapstok waaronder diverse bewonersinitiatieven zich kunnen verenigen als het gaat om de organisatie van sportieve activiteiten in de buurt. Het uitgangspunt van de BSV is dat bewoners, zowel jong als oud, zich verenigen rondom sport in de buurt. Jongeren die om welke reden dan ook geen lid van een reguliere sportvereniging (kunnen) zijn, kunnen via de BSV toch dicht in de buurt sporten. Daarnaast is het doel van de BSV dat de sociale cohesie in de wijk sterker wordt, een actieve levensstijl wordt bevorderd en de vrijwillige inzet van inwoners in de buurt wordt vergroot.

Het Verweij-Jonker instituut heeft in 2012 onderzoek naar deze experimenten van Sportservice Noord-Holland gedaan (Hermens en van Marissing, 2012). De eerste conclusie die Hermens en van Marissing trekken is dat de doelstelling van het bevorderen van de vrijwillige inzet van inwoners in de buurt lang niet zo makkelijk succesvol te maken is; het betrekken van de ouders bij activiteiten van de BSV blijkt moeilijk. Ten tweede constateren de onderzoekers dat de manier waarop de BSH de vrijwillige inzet kan bevorderen, mede afhankelijk is van de mate waarin bewoners zelf al in de wijk actief zijn. Als er al sportinitiatieven van burgers bestaan, blijkt er vooral behoefte zijn aan een coördinerende en ondersteunende BSV, zodat de vrijwillige inzet verder uitgebouwd kan worden. Tot slot concluderen Hermens en van Marissing dat de kinderen uit de buurt en hun ouders door de activiteiten van de BSV meer contacten krijgen met andere buurtbewoners. Het gaat vaak om wijken waar weinig sociale samenhang is. Vaak kennen de kinderen elkaar al en ook de ouders van kinderen die bij de BSV sporten kennen elkaar vaak. De BSV blijkt deze al bestaande netwerken te versterken. Dit heeft een positieve invloed op het ontwikkelen van gedeelde normen en waarden en voor het bieden van onderlinge hulp. Daarnaast draagt het ook bij aan het gevoel van betrokkenheid bij de eigen buurt. Zowel jongeren als ouders zijn enthousiast: de jongeren waarderen de positieve sfeer en begeleiding; ouders zijn vooral blij dat hun kinderen minder op straat rondhangen.

Bij Sportservice Noord Holland, afdeling Haarlemmermeer, spreek ik met Marloes Beers, de coördinator BSV. Zij vertelt dat de Buurtsportvereniging in 2009 in Graan voor Visch is gestart, met subsidie van gemeente en van woningcorporatie Ymere. Doel van de BSV was om sport zo dicht mogelijk in de wijk en laagdrempelig (en goedkoop) voor iedereen toegankelijk te organiseren. Daarnaast was ook het stimuleren van de vrijwillige inzet van inwoners in hun eigen de buurt een belangrijk doel, o.a. door het betrekken van ouders bij de activiteiten.

Bij de opbouw van de BSV speelden de buurtsportwerkers van Sportservice een centrale rol. De activiteiten worden nu gecoördineerd door een buurtsportwerker die ondersteund wordt door een vrijwilliger. Er worden cursussen aan vrijwilligers geboden om zelfstandig activiteiten uit te kunnen gaan voeren; een aantal vrijwilligers doet dit inmiddels ook in Graan voor Visch. De BSV Graan voor Visch kent diverse activiteiten, voor verschillende leeftijden: voetballen, dansen, sportinstuif, etc. Marloes vertelt dat in Graan voor Visch voornamelijk allochtone jongeren deelnemen aan de activiteiten van de BSV. De groep kinderen van 6 tot 12 jaar heeft volgens haar vooral een grote behoefte om elkaar te ontmoeten; sporten is hierbij



eigenlijk niet eens het hoofddoel. Ze ziet dat de grote broers van deze kinderen vaak ook langs komen, om een oogje in het zeil te houden.

In antwoord op de vraag naar sociale cohesie in de wijk Graan voor Visch vraagt Marloes duidelijk een tweedeling te zien: de allochtone inwoners vinden elkaar makkelijk en er zijn onderling veel verbindingen, terwijl de autochtone groep veel meer op zichzelf is en er binnen die groep volgens haar weinig cohesie bestaat. Bij de BSV zijn ze de autochtone inwoners van Graan voor Visch nauwelijks aan te treffen. Opvallend is wel weer dat de vrijwilligers die zich aansluiten bij de BSV voornamelijk autochtoon (en op leeftijd) zijn. Ook tussen autochtonen en allochtonen is er weinig contact. Marloes ziet dat in Graan voor Visch de ontmoetingsfunctie van de BSV eigenlijk het belangrijkste is; jongeren hebben behoefte aan gelegenheden om elkaar laagdrempelig te kunnen ontmoeten.

Met de komst van het nieuwe kunstgrasveld wil de BSV proberen een verbinding tussen de jongeren en de buurt te maken, door een bijeenkomst te organiseren waarbij gezamenlijk regels worden opgesteld voor gebruik van het veld. Daaromheen wordt een toernooi met buurtbewoners georganiseerd en een barbecue. Dit soort activiteiten dienen om de sociale cohesie in de buurt te versterken.

Is dit voorbeeld nieuw en typisch Haarlemmermeers? Om met het tweede aspect te beginnen: nee, want ook in andere gemeenten is geëxperimenteerd met de Buurtsportvereniging. Wat typerend is voor de Haarlemmermeerse variant, is dat de jongeren die deelnemen elkaar al kennen en vooral behoefte hebben aan een plek om elkaar te ontmoeten; de behoefte aan sport is minder belangrijk dan de ontmoetingsfunctie van de BSV. Wat maakt dit voorbeeld nieuw en minder traditioneel? Het antwoord ligt voor de hand: traditionele sportverenigingen zijn een bron van sociale cohesie tussen inwoners, maar zij zien echter de laatste jaren hun ledenaantal teruglopen (Van den Berg et al.). De Buurtsportvereniging is een nieuw fenomeen dat ook de onderlinge banden tussen kinderen en ouders blijkt te versterken en invloed heeft op de vrijwillige inzet van burgers in de eigen buurt, los van lidmaatschappen van de meer traditionele sportverenigingen.

CrossPoint Getsewoud: pionierslocatie van de Protestantse kerk

Van het domein van de sport gaan we nu verder naar het domein van religie. Zo komen we terecht bij CrossPoint, een de pioniersplekken die Protestantse kerk op dit moment aan het creëren is. CrossPoint is gesitueerd in de Haarlemmermeerse Vinex-wijk Getsewoud in Nieuw-Vennep en is de tweede pionierslocatie. Taco Koster, dominee van de jonge geloofsgemeenschap CrossPoint, heeft als opdracht meegekregen om 'rand- en buitenkerkelijken in contact te brengen met het Evangelie'. Drie jaar tijd heeft hij gekregen om de kerk weer zichtbaar te maken in de samenleving. Volgens ds. Taco Koster heeft evangeliseren vandaag de dag alles te maken met relaties en sociale netwerken. Hij gelooft zelf niet in de oude manier van evangeliseren: het aanspreken van mensen op straat en het bij mensen aanbellen. Zijn methode is om eerst echt met mensen in contact te komen: wat houdt de mensen hier bezig, wat maken zij mee? En wat voor beeld heeft men hier van het christelijk geloof? (van 't Hul, 2011).



Ik spreek ds. Taco Koster op een dinsdagmorgen in Steakhouse Massada in het winkelcentrum van Getsewoud, een van zijn flexibele werkplekken. Hij vertelt dat CrossPoint een kerk zonder gebouw is. Elke zondagmorgen is er een dienst in brede school de Breedenborgh, waar wekelijks c.a. 130 tot 150 volwassenen aan deelnemen. Daarnaast is er doordeweeks een aantal kringen van mensen die regelmatig samenkomen: zij wisselen ervaringen met elkaar uit en bespreken allerlei zaken die te maken hebben met christen zijn in deze tijd. Vergeleken met meer traditionele gemeenschappen staat in deze ontmoetingsgroepen de onderlinge interactie, dialoog en het 'wij-gevoel' meer centraal, vertelt ds. Koster. Er is geen expert die vertelt hoe het zit en hoe het moet maar men bespreekt problemen met elkaar in kleine groepen. Op die manier wordt de verantwoordelijkheid ook samen gedragen en ligt deze niet bij een groep experts.

Naast de zondagsdienst en de ontmoetingsgroepen, organiseert CrossPoint ook wel eens activiteiten in de buurt. Wel is ds. Koster daar enigszins terughoudend mee; zijn ervaring is dat activiteiten die alleen vanuit de kerk worden georganiseerd vaak een te intern-gericht karakter hebben. Je bereikt er de buurtbewoners niet mee en het zorgt niet voor verbinding tussen mensen binnen de wijk. Liever ziet hij dat mensen zelf activiteiten met hun burens organiseren, bijvoorbeeld een buurtbarbecue. Daarmee is het effect op cohesie in de buurt volgens hem veel groter. Een grootschalige activiteit waarmee wel veel buurtbewoners worden bereikt, zowel gelovig als niet gelovig, is de Kerstwandeling. Afgelopen jaar waren er wel 1200 deelnemers. Ds. Koster geeft aan dat hij verder zo veel mogelijk probeert aan te sluiten op wat er al aan activiteiten in de buurt is. En dat is niet veel, geeft hij toe.

Ds. Koster geeft aan dat kerk steeds groter wordt en dat ook steeds meer mensen van buiten Getsewoud zich willen aansluiten. Hierin schuilt ook een gevaar, want ds. Koster gelooft juist in de kracht van kleinschaligheid en voornamelijk ook in de functie van de kerk in de wijk. Het liefst blijft hij zoveel mogelijk op Getsewoud gericht en probeert hij zoveel mogelijk aan te haken bij activiteiten in de buurt, niet op grotere verbanden over de grenzen van de buurt heen.

Wanneer ik ds. Koster vraag naar zijn beeld van sociale cohesie in Getsewoud, geeft hij aan dat het een typische Vinex-wijk is. Veel gezinnen, redelijk welvarend en relatieproblemen komen er veel voor. Over het algemeen is men vrij op zichzelf gericht en heeft men sociale netwerken vooral over de grenzen van de buurt heen. De cohesie is volgens hem over het algemeen laag. Wel ziet hij dat hoe langer mensen hier wonen, hoe meer zij zich bij de wijk betrokken gaan voelen. Vooral het hebben van kinderen draagt hier vaak toe bij. Binnen CrossPoint zelf ervaart hij juist wel veel cohesie en bereidheid om elkaar te helpen en zich voor de gemeenschap in te zetten.

Ik vraag ds. Koster of hij de afgelopen jaren veranderingen in de samenleving heeft waargenomen op het gebied van sociale cohesie. Hij geeft aan dat hij sociale verbanden steeds meer ziet wegvallen. Cohesie is ook verantwoordelijkheid nemen, maar hij ziet dat het bijvoorbeeld moeilijk blijft om vrijwilligers te vinden in de buurt. Ook heeft hij het gevoel dat veel mensen de schijn ophouden en er veel problematiek 'achter de voordeur' schuilgaat. Mensen houden hun problemen het liefst zo veel mogelijk voor zichzelf. Mensen zijn



individualistischer en maken minder deel uit van allerlei sociale verbanden. Zo lang het goed met ze gaat is dit geen probleem, maar wanneer het niet goed met iemand gaat, vreest hij, zijn er maar weinig sociale netwerken waar dit soort signalen kunnen worden opgepikt. Hierin volgens hem zeker een gevaar.

Interessant aan dit voorbeeld is dat de beschrijving die Ds. Koster geeft van de gemiddelde inwoner van Getsewoud, overeenkomt met de typering van de 'netwerkstedeling' zoals beschreven in het onderzoek de Staat van Haarlemmermeer (gemeente Haarlemmermeer, 2012): men heeft veel netwerken over de gemeentegrenzen heen en minder op de buurt gericht. Wat de onderzoekers constateerden, dat woonduur en het hebben van kinderen van invloed is op de betrokkenheid bij de buurt, wordt door ds. Koster vanuit de praktijk ook bevestigd. Wat typisch Haarlemmermeers is aan dit voorbeeld, is dat blijkbaar deze nieuwe benadering van geloof juist de netwerkstedeling ook erg aanspreekt. Zij voelen zich minder aangesproken tot de traditionele kerk, maar een benadering zoals die van CrossPoint spreekt hen blijkbaar wel aan, gezien de groei van de organisatie. Wat nieuw is aan CrossPoint, is allereerst dat Crosspoint, in tegenstelling tot de meer traditionele kerken, een kerk zonder kerkgebouw is. Daarnaast is er een andere benadering van het geloof: mensen wisselen in kleine kringen allerlei ervaringen uit het dagelijks leven met elkaar uit. Centraal staat de ontmoeting en de onderlinge interactie. Zoals ds. Koster het mooi verwoordde: er is geen expert die vertelt hoe het zit en hoe het moet. Op die manier wordt de verantwoordelijkheid ook echt samen gedragen en ligt deze niet bij een kleine groep 'experts'.

Buurtvaders

Tot slot heb ik een voorbeeld gekozen binnen het domein van jeugd, of beter gezegd jongerenoverlast. Graan voor Visch is de wijk in Haarlemmermeer met het grootste aandeel allochtone inwoners. In de wijk wonen onder andere veel Marokkanen. Met Abdul Salhi van de Marokkaanse stichting Marhaba spreek ik over het project Buurtvaders. Buurtvaders vind je in verschillende Nederlandse steden. De gedachte achter deze projecten is dat binnen de Marokkaanse cultuur oudere mannen respect afdwingen bij de jeugd. Vaders uit de buurt worden daarom ingezet om jongeren op straat aan te spreken op hun ongewenste gedrag en zo problemen te voorkomen. Vaders worden als het ware in gezet om op elkaars kinderen te letten en ze aan te spreken als ze ongewenst gedrag vertonen. In Marokko is dit heel normaal, vertelt Abdul, en wordt daar door jongeren ook goed op gereageerd. Hij ziet wel dat het hier in Nederland moeizamer gaat; de kinderen zijn immers hier in Nederland opgegroeid.

Een jaar of acht geleden heeft men geprobeerd om het concept Buurtvaders in Hoofddorp (Graan voor Visch) te introduceren. Dit bleek in het begin wat moeizaam, vooral omdat het moeilijk was om vrijwilligers voor het project te vinden. Door het geven van voorlichting en het goed informeren van mensen, werd een aantal van hen uiteindelijk gemotiveerd om mee te doen aan het project.

Jarenlang was er veel jongerenoverlast tijdens de jaarwisseling: auto's, schuren, etc. werden in brand gestoken. Toen ontstond in samenwerking met de Stichting Meerwaarde, Ymere, de Wijkraad Graan voor Visch het idee voor het project. De Buurtvaders worden voornamelijk



ingezet tijdens de Oud en Nieuw-viering in de wijk. Zij werken dan van 6 uur 's avonds tot 6 uur 's ochtends. Door het inzetten van een groep van twaalf vaders die als vrijwilliger surveilleren tijdens de jaarwisseling, is vrijwel alle overlast in de wijk teruggedrongen.

Abdul denkt dat het project Buurtvaders zoals het nu nog in de grote steden uitgevoerd wordt, inmiddels te groot en professioneel is geworden. Doordat de organisatie steeds groter wordt, komen er noodgedwongen ook steeds meer regels. Hij ziet hierdoor echter het effect naar de straat juist afnemen en constateert dat ouders zich meer terugtrekken.

Wanneer ik Abdul vraag hoe hij de samenhang en ook de integratie in de wijk Graan voor Visch ziet, zegt hij dat hij ziet dat de allochtone doelgroep steeds meer zijn weg heeft gevonden. Er zijn minder problemen dan eerst en ook de overlast is afgenomen. Wel constateert hij dat allochtonen en autochtonen in de wijk, en eigenlijk in het algemeen, maar weinig in elkaar geïnteresseerd zijn: we doen ieder ons eigen ding zonder dat er veel onderling contact is. Hij heeft veel 'multiculturele' projecten zien komen en gaan in de wijk, maar het heeft weinig opgeleverd in termen van contacten tussen autochtonen en allochtonen. Onderling contact is nog steeds niet vanzelfsprekend en men komt nauwelijks bij elkaar thuis. Hij vraagt hardop af of dat erg is; blijkbaar is die behoefte aan beide kanten er ook niet. En zo lang ieder wel zijn weg vindt in de buurt, hoeft dit misschien ook geen probleem te zijn.

Is dit voorbeeld van sociale cohesie nieuw en typisch Haarlemmermeers? Typisch Haarlemmermeers is het niet, aangezien het een concept is dat vanuit de grote steden in Haarlemmermeer is geïntroduceerd. Typisch Haarlemmermeers is wel de inzet van de buurtvaders specifiek rond Oud en Nieuw. Deze inzet is ook succesvol gebleken gezien de afname van problemen tijdens de jaarwisseling. Wat wellicht als nieuw zou kunnen worden gezien, is dat het een voorbeeld is van een groep burgers die een probleem in de buurt signaleert en probeert dit met behulp van de buurtbewoners aan te pakken, los van de gevestigde professionele organisaties in de buurt.

4. Discussie

Wat laten deze voorbeelden ons zien?

Het is natuurlijk niet mogelijk om op basis van de hierboven beschreven voorbeelden algemene uitspraken te doen over sociale cohesie in Nederland en Haarlemmermeer. Daarvoor zijn de voorbeelden ook veel te divers. Daarnaast bleek het ook nog niet zo makkelijk om typisch Haarlemmermeerse voorbeelden te vinden. Wat wel kan, is naar aanleiding van deze voorbeelden een aantal aspecten uitlichten, die kunnen staan voor bepaalde algemene trends in de samenleving. Daarna wil ik, in het kader van de opdracht die aan dit essay voorafging, een gedachtenoefening doen waarbij ik mij verschillende toekomstperspectieven voorstel met betrekking tot sociale cohesie in onze samenleving.

Volgens mij kunnen we, als we naar sociale cohesie en sociale netwerken in Nederland en Haarlemmermeer kijken, een drietal trends in de samenleving herleiden die (deels) door de door mij beschreven voorbeelden worden geïllustreerd:



1. Een toenemende behoefte van inwoners om zich te organiseren in informele netwerken in plaats van lid te zijn van traditionele organisaties.
2. Een toenemende behoefte van mensen aan flexibele, wat meer vluchtige sociale contacten.
3. Een toename van de invloed van nieuwe media op sociale netwerken.

Net zoals Putnam (1995) al beschreef, zien we ook in Nederland een terugloop in lidmaatschappen van een aantal traditionele organisaties, zoals kerken, politieke organisaties en sportverenigingen (Schnabel et al.). Het voorbeeld van ds. Koster illustreert dat een kerk zoals CrossPoint, die zich op een andere, minder formele wijze organiseert, toch een toenemende groep inwoners aanspreekt, juist in een tijd dat de interesse in de kerk afneemt. Het voorbeeld van de informele sportgroepjes laat een soortgelijke trend, binnen een ander domein zien: steeds minder mensen zijn lid van een traditionele sportvereniging, maar men heeft nog steeds behoefte om samen te sporten, in meer informeel verband. Vooral ook het sociale aspect, de onderlinge samenhang, de interactie, vinden de leden van de meer informele groepen belangrijk, naast het belijden van het geloof of het beoefenen van de sport op zich; dat geldt zowel voor CrossPoint als voor de informele sportgroepjes. Ook de buurtsportvereniging kan gezien worden als een minder formeel netwerk waarin buurtbewoners samen sporten en waarbij vooral het ontmoetingsaspect, het elkaar kunnen ontmoeten in informele setting, erg belangrijk blijkt. Tot slot zou je ook het Broodfonds wellicht in dit rijtje kunnen scharen: ook hier is er sprake van een behoefte van mensen om zich op minder formele wijze te organiseren, buiten bestaande voorzieningen en organisaties om en zo voor elkaar te zorgen en zich solidair met elkaar te tonen.

Wat zowel het voorbeeld van de flex-vrijwilliger, het couch-surfen als de informele sportgroepjes illustreren, is een veranderende behoefte van de moderne mens aan meer vluchtige, flexibele contacten: men is druk, zowel met werk als privé, en daarin past het minder goed om je voor lange tijd structureel aan organisaties of netwerken te verbinden. Er ontstaat meer behoefte aan flexibele, wat meer vluchtige sociale contacten, waar je niet op vastgepind wordt. Organisaties die bemiddelen om flex-vrijwilligers in te zetten spelen daar mooi op in door korte, flexibele klussen aan te bieden. Zo kunnen mensen zich toch inzetten voor de samenleving, zonder dat ze zich structureel aan een organisatie hoeven te binden. Ook de informele sportgroepjes voorzien in deze behoefte: deze groepjes zijn flexibeler dan het sporten in verenigingsverband. Tot slot is het couchsurfing een voorbeeld bij uitstek van vluchtige sociale contacten: men komt via internet makkelijk met elkaar in contact, men komt bij elkaar over de vloer maar vervolgens zal het contact over het algemeen weer stoppen.

Tot slot hebben de nieuwe media en de communicatiemogelijkheden die zij met zich meebrengen, een grote invloed op sociale contacten en het ontstaan van sociale netwerken. Schnabel et al. geven aan dat het internet meestal een *aanvulling* is op al bestaande sociale contacten en het al bestaande sociale gemeenschappen ondersteunt: er vindt dus een vervlechting plaats van offline en online contacten. Internet heeft nauwelijks effect op de kern van iemands sociale netwerk, op zijn of haar meest hechte relaties. De invloed van internet speelt zich vooral af in de periferie van het netwerk, waar relaties veel minder hecht zijn. Daarnaast biedt internet de mogelijkheid om in contact te komen met mensen met gelijke



interesses en netwerken met hen te vormen. Het razendsnel groeiende fenomeen van couchsurfing is hier een voorbeeld bij uitstek van.

Nogmaals kijkend naar de resultaten van de onderzoeken die in dit essay voorbij zijn gekomen, en naar de voorbeelden uit Nederland en Haarlemmermeer, kan ik niet anders dan concluderen dat hoewel de lidmaatschappen van traditionele maatschappelijke organisaties wellicht afnemen, het er niet op lijkt dat de sociale cohesie in Nederland (en Haarlemmermeer) afbrokkelt. Ook de behoefte van mensen om zich in te zetten voor de samenleving en iets voor elkaar te doen is stabiel. Het verschil zit hem in de wijze waarop men dit wil organiseren. Men zoekt naar andere vormen van cohesie, solidariteit, sociale netwerken die meer in deze tijd en de leefpatronen van de moderne mens.

En wat betekent dit voor de toekomst?

Nu zijn we beland bij de essentie van de opdracht die ons in het bouwteam Sociale Cohesie en Participatie is meegegeven: hoe zou de toekomst eruit kunnen zien, gezien de gesignaleerde trends en ontwikkelingen op het gebied van sociale cohesie?

Een van de manieren om naar de toekomst te kijken, is door terug te kijken op de drie hierboven beschreven trends en te fantaseren over hoe de lokale samenleving er in de toekomst uit zou kunnen zien als deze trends zich zouden voortzetten. Dat leidt tot onderstaande drie toekomstbeelden:

Toekomst 1: Bijna niemand is nog lid van traditionele organisaties

Wat zou er gebeuren als de trend van afnemende lidmaatschappen van traditionele organisatie zoals kerken, traditionele vrijwilligersorganisaties, sportverenigingen doorzet totdat vrijwel niemand meer lid is? Deze organisaties vervullen op dit moment een belangrijke maatschappelijke functie in de samenleving en zijn een belangrijke bron van sociale cohesie en samenhang tussen inwoners. Als deze organisaties al hun leden verliezen en daarmee opgeheven worden, betekent dit dat deze maatschappelijke functies door andere netwerken moet worden opgevuld. Als alle vrijwillige inzet die nu door leden van deze organisaties weg zou vallen en er niets voor terugkomt, zijn de gevolgen voor de lokale samenleving niet te overzien. Gelukkig lijkt het erop dat deze maatschappelijke functie juist ook door de meer informele netwerken wordt opgevuld (denk aan CrossPoint of de buurtsportvereniging). Voor de lokale overheid betekent dit wel dat, in plaats van subsidierelaties die er vaak zijn met de traditionele organisaties en verenigingen, er gezocht moet worden naar een nieuwe verhouding tot de meer informele netwerken.

Toekomst 2: Burgers willen voornamelijk flexibele sociale contacten

Bij het openen van deze toekomst beperk ik me tot het voorbeeld van de flexvrijwilliger. Stel dat deze trend zich voortzet en vrijwilligersorganisaties niemand meer kunnen vinden die zich structureel wil binden aan de organisatie? Voor de vrijwilligersorganisaties heeft dit grote gevolgen: zij moeten zich aanpassen aan het feit dat er zich steeds nieuwe vrijwilligers aansluiten, die vervolgens ook weer verdwijnen.



Van Baren et al. beschrijven dat de flexibilisering van het vrijwilligerswerk zich voor organisaties die met vrijwilligers werken, vertaalt in een management-technisch vraagstuk voor organisaties. Daarbij gaat het voornamelijk om vraagstukken op het gebied van werving, planning, begeleiding, aansturing en matching. Ook rondom deskundigheidsbevordering en kennisoverdracht ontstaat er een nieuw vraagstuk: het heeft weinig zin om vrijwilligers te trainen als ze vervolgens na een klus weer verdwijnen. Wat echter positief voor de organisatie kan zijn, is dat een hele nieuwe groep vrijwilligers zich aansluit die voor nieuw elan binnen de organisatie kunnen zorgen. Nu is de groep vrijwilligers die zich inzet over het algemeen gepensioneerd; in het geval van flexvrijwilligers wordt de groep veel meer divers en jonger en zullen er daardoor wellicht ook nieuwe ideeën en nieuwe energie binnen de organisatie worden gehaald.

Voor de lokale overheid betekent dit dat ook de ondersteuning van het vrijwilligerswerk anders zal moeten worden vormgegeven. De traditionele vrijwilligerscentrales, die over het algemeen bemiddelen tussen vraag en aanbod van vrijwilligers om zich langdurig aan een organisatie te binden, voldoen niet aan de behoefte van de hedendaagse vrijwilliger die zoekt naar flexibele klussen.

Toekomst 3: Burgers hebben meer online dan offline contact met elkaar en sociale netwerken vormen zich vooral digitaal

Ook al is het niet erg waarschijnlijk en zal volgens mij de behoefte van mensen aan real life contact met elkaar groot blijven, toch is het interessant om eens te fantaseren over hoe de wereld eruit zou zien als mensen vooral via internet contact met elkaar zoeken en netwerken met elkaar aangaan. De vraag is of dit zou betekenen dat de sociale cohesie in de samenleving afbrokkelt, of dat je ook kan spreken van digitale sociale cohesie. Ik ben van mening dat de contacten met de 'harde kern' van iemands netwerk altijd zullen blijven bestaan, internet of geen internet. Internet is voornamelijk een aanvulling op de contacten die men al heeft. Voortzetten van deze trend zou m.i. dus voornamelijk betekenen dat mensen gemakkelijker met meer mensen in contact kunnen komen en zo hun sociale netwerk verder kunnen uitbreiden. Ook via internet kan men zich verbonden met elkaar voelen en internet doet daarmee denk ik geen afbreuk aan de sociale cohesie in de samenleving. Voor de overheid zou het doorzetten van deze trend wel betekenen dat zij haar burgers op een andere manier moet benaderen en (veel meer dan nu) nieuwe media hiervoor moet inzetten. Ook zal burgerparticipatie dan veel meer via digitale kanalen moeten verlopen.

Maar hoe zou de wereld eruit zien als ik daarin geen gelijk heb en online relaties onze echte relaties op den duur vervangen? Worden we steeds asocialer en minder goed in staat om echte relaties met elkaar aan te gaan?

Toekomst 4: Mensen worden steeds asocialer door de digitalisering van de samenleving

Iedereen kent wel het beeld van een sociale aangelegenheid, een etentje o.i.d., gezellig met vrienden of familie, waarbij iedereen in plaats van met elkaar te praten en aandacht aan elkaar



te besteden, constant met het mobieltje in de hand zit. Met onze telefoon kunnen we inmiddels de hele dag online zijn; constant worden we geprikkeld door sms, mails, Whatsapp berichten, etc. En vaak hebben we de neiging om hier direct op te antwoorden; vaak tot irritatie van de rest van het gezelschap. Als we het zo bekijken worden we eigenlijk steeds asocialer. Offline contacten worden vervangen online contacten; daarnaast worden offline contacten vaak verstoord door online contacten. Als je het zo bekijkt kan dit leiden tot een afname van onze sociale cohesie (offline). Ik vraag mij af of er dan niet op een gegeven moment een keerpunt zal komen. Worden we op een gegeven moment niet allemaal zo gek en onrustig van het constant online zijn en het gebrek aan echte aandacht voor elkaar, dat we weer verlangen naar de rust van het pre-digitale tijdperk? Want zeg nou eerlijk, wie vindt het nou niet heerlijk om op vakantie weer even een tijdje offline te zijn? Het is wellicht even afkicken in het begin, maar wat geeft het een rust in je hoofd als je niet constant wordt gestoord door digitale prikkels waar je direct op moet reageren. En weer eens echt tijd voor elkaar hebt en met elkaar kunt praten, zonder al die ongewenste onderbrekingen.

Er zijn nog vele andere toekomsten denkbaar: het volgende toekomstbeeld baseer ik op de trend in dat de overheid, vanaf de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) een steeds groter beroep op burgers is gaan doen om problemen eerst zelf, in het eigen netwerk, proberen op te lossen. Pas als men daar niet in slaagt, kan men bij de overheid aankloppen. De Wmo doet daarnaast een beroep op burgers om als vrijwilliger informele zorg aan naasten en andere kwetsbare burgers te bieden (Verhoeven en Tonkens, 2012).

Toekomst 5: De overheid laat steeds meer over aan de burger en zijn informele netwerken

Een (niet onrealistisch) toekomstbeeld is dat deze trend zich zal voortzetten en er vanuit de overheid een steeds groter beroep wordt gedaan op informele netwerken. Zeker met de aankomende decentralisaties en de bijbehorende ingrijpende bezuinigingsopgave voor de overheid is de kans groot dat deze trend niet snel omgekeerd zal worden. De overheid spreekt burgers steeds meer aan op (actief) burgerschap en hun verantwoordelijkheid naar elkaar toe en doet een steeds groter beroep op burgerinitiatieven en andere informele netwerken. Vanuit de overheid zal dit op een of andere manier verder gestimuleerd worden. Hurenkamp, M., Tonkens, E. en Duyvendak, J.W. (2006) hebben onderzoek gedaan naar verschillende burgerinitiatieven en beschrijven wat er voor nodig is om de levensvatbaarheid van deze initiatieven te vergroten. Zij geven aan dat wanneer binnen een initiatief het onderlinge en externe contact gering is (en er met andere woorden weinig sociaal kapitaal is),

dan is er vanuit het burgerinitiatief veel behoefte aan betrokkenheid van de overheid. Het gaat dan niet eens zozeer om geld maar om zaken als een vast aanspreekpunt of een afspraak met een wethouder of ambtenaar. Als er meer extern contact is, ontstaat er meer sociaal

kapitaal binnen de organisatie of meer overbruggend sociaal kapitaal – dan

groeit de behoefte om serieus genomen te worden door de overheid. Het gaat dan niet langer om betrokkenheid vanuit de overheid, maar men verwacht de problemen die men aandraagt ook daadwerkelijk terug zien in het beleid, of op een andere manier te ervaren dat de overheid



naar hen luistert. Als de organisatie zowel intern als extern veel contact heeft, dan overheerst richting de overheid de behoefte aan (meer) subsidie. Wil de overheid burgerinitiatieven verder stimuleren, zal men ook aan deze behoeften moeten voldoen.

Literatuur

Baren, E.A. van, Meijs, L.C.P.M., Roza, L., Metz, J. en Hoogervorst, N. (2011). *Over hedendaagse 'vrijwillige inzet' en 'vrijwilligersmanagement' als bouwstenen voor de pedagogische civil society*. ECSP webpublicatie. <http://goo.gl/UN9bG>

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

Bijl, R., Boelhouwer, J., Cloin, M. en Pommer, E. (2011). *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Duyvendak, J.W. en Hurenkamp, M. (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Gennep.

Gemeente Haarlemmermeer (2012). *Trendrapport 2012. De staat van Haarlemmermeer 2*.

Hul, J. van 't. *Massada, de zeepkist van ds. Taco Koster*. Reformatorisch Dagblad, 1-4-2011.

Hermens, N. en Marissing, E. van. (2012). *Positief opvoeden en opgroeien. De rol van buurtsportverenigingen*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.

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

Putnam, R.D. *Bowling alone: America's declining social capital*. Journal of Democracy 6:1, jan. 1995, 65-78.

Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schluster.

Schnabel, P., Bijl, R. en Hart, J. de (2008). *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie*. Sociaal en Cultureel Rapport 2008. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Verhoeven, I. en Tonkens, E. (2012). *Actief burgerschap, een wens of een moetje?*

<http://www.socialevraagstukken.nl>



Bijlage VII: Samenstelling bouwteam Sociale Cohesie en Participatie

Deze toekomstverkenning is tot stand gekomen door de inzet van de volgende personen:

Bouwteam verkenning

- | | |
|-------------------------------|---|
| • Roeland Stolk (coördinator) | <i>Adviseur Openbaar Bestuur en Veiligheid Berenschot</i> |
| • Roeland in 't Veld | <i>Strateeg gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Willy Bosveld | <i>Gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Hans Spijker | <i>Raadslid Een Haarlemmermeer</i> |
| • Henk Jansen | <i>Voorzitter van de wijkraad Floriander</i> |
| • Cor Mouwen | <i>Voorzitter van de wijkraad Bornholm</i> |
| • Koos Langeveld | <i>Gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Henny Boschman | <i>Gebiedsmanager gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Jol Else Seinstra | <i>Gebiedsmanager gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Tessa Kraemer | <i>Gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Nurullah Gerdan | <i>Trainee bij de gemeente Haarlemmermeer</i> |

De volgende personen hebben (een enkele keer of op regelmatige basis) tijdens onze vergaderingen input geleverd op de bijeenkomsten. Zij zijn niet gekend in de conceptrapportage.

- Piet Brandjes
- Frank van Vliet
- Nicole Zwart
- Albert Jan Kruiter
- Gijs van Oenen
- Bertine Steenbergen
- Rob van Daal
- Marc Frowijn
- Martien Brander
- De deelnemers aan het rondetafelgesprek van Hans Spijker en Cor Mouwen
- De deelnemers aan de bijeenkomst met dorps- en wijkraden



- De leerlingen van vier klassen van het Novacollege

Kernteam programma versterking strategisch vermogen

- | | |
|-----------------------|---------------------------------------|
| • Roeland in't Veld | <i>Gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Rob van Daal | <i>Gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Marc Frowijn | <i>Gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Isabelle Suarez | <i>Gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Nurullah Gerdan | <i>Gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Mischa Sterke | <i>Gemeente Haarlemmermeer</i> |
| • Corniel van Leeuwen | <i>Erasmus Universiteit</i> |
| • Albert Jan Kruiter | <i>Instituut van Publieke Waarden</i> |
| • Roeland Stolk | <i>Berenschot</i> |