

Wie meer bevraagd wordt, verlangt meer antwoorden

Over de tevredenheid van burgerinitiatieven met de interactie met de gemeente tijdens de coronacrisis.

Door: Kors Visscher, Neeltje Spit, Menno Hurenkamp, Evelien Tonkens en Margo Trappenburg

De corona-uitbraak en de maatregelen om deze uitbraak in te perken hebben een grote impact gehad op de verhouding tussen overheid en burgers. In dit artikel staan we stil bij de waardering van de interactie tussen gemeenten en burgerinitiatieven rondom het coronavirus.

Waar hebben we het over?

Het woord burgerinitiatief wordt op het Binnenhof gebruikt voor een wetsinitiatief ingebracht door burgers. Buiten het Binnenhof heeft het woord burgerinitiatief echter een tweede betekenis: een initiatief van burgers om een taak in het publieke domein op zich te nemen. Een deel van de mensen die deelnemen aan een “bewonersinitiatief” beschouwen zichzelf als deelnemers van een burgerinitiatief.

Waar baseren we ons op?

Dit artikel is gebaseerd op groeps- en individuele interviews die zijn afgenomen met deelnemers aan burgerinitiatieven in Utrecht en Gelderland, de gemeentes Apeldoorn, Houten en Nijmegen, en de wijk Overvecht. We hebben met deelnemers aan burgerinitiatieven gesproken, uit meer en minder formele initiatieven, via digitale (groeps-)interviews. We hebben ervoor gezorgd dat er een ongeveer gelijke spreiding door de betrokken gemeentes is, en een verscheidenheid aan activiteiten. De interviews hebben plaats gevonden in de periode augustus - oktober.

De gedachte achter actief burgerschap is veelal dat duurzame inzet in stevige verenigingen beter is voor de samenleving, en dat vluchtige inzet vooral draait om eigenbelang. ‘Echte’ maatschappelijke inzet kost tijd en moeite maar het resultaat is er dan ook naar: de burgers die zich er aan over geven bouwen met elkaar een flinke dosis ‘sociaal kapitaal’ op. Ze helpen niet alleen hun medemens maar ook de samenleving als geheel, doordat dankzij hun gestage inzet hun vertrouwen in vreemden, in de overheid en / of de democratie toeneemt. En daarmee ook weer het vertrouwen van anderen groeit.

Het is een invloedrijke redenering, veelal geïnspireerd door het werk van de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam. Burgers die maar af en toe wat doen voor de samenleving, via internet of via vriendenclubjes, daar heb je eigenlijk minder aan.

Ze heten dat vaak vooral voor hun CV te doen, of om hun eigen hobby's bot te vieren. Het maatschappelijk resultaat van dat soort informele clubs is dus beperkt.

Maar klopt het ook dat de zeer actieve, betrokken burger het meeste vertrouwen in de overheid aan de dag legt, en dat deze zich in die zin positief onderscheidt van de wat losser opererende burger?

Het antwoord is nee

De inspanningen van de overheid rondom corona bieden een mooie testcase. En wanneer we inzoomen op de omgang door burgers met Covid-19 komen we tot een verrassende bevinding. De initiatieven die een sterke band met de gemeente onderhouden, laten zich kritischer uit over de gemeente en tonen zich minder begripvol voor de besluiten van de gemeente dan de initiatieven die weinig met de gemeente van doen hebben.

Hoe zit het?

We hebben de deelnemers aan een reeks initiatieven bevroegd op hun visie op het optreden van de (lokale) overheid. We ordenen hieronder hun initiatieven op basis van hun stevigheid. We maken een onderscheid tussen formele en informele initiatieven, gemeten naar hun werkwijze. Daarnaast kijken we in welke mate een initiatief geïnstitutionaliseerd is in het gemeentebestuur. Zo kunnen we de sterk in de lokale gemeenschap verankerde burgers vergelijken met de wat losser opererende burgers.

De verkregen data is als volgt te ordenen.

Opzet => Institutionalisering V	Formele werkwijze: rechtspersoon, officiële vergaderingen, statuten	Informele werkwijze: informeel overleg, directe besluitvorming
Geïnstitutionaliseerd <i>Werkt nauw samen met de overheid, gebruikt voorzieningen van de overheid</i>	<i>Energietransitie, windmolenpark, opvang kwetsbare personen, vrijwilligercentrale</i> "De gemeente keurt al onze alternatieve plannen af" N=5	<i>Groene wijkraden, natuurbeheer, vluchtelingenwerk</i> "mensen worden echt minder geholpen, we zijn gewoon maanden dicht geweest, want we spraken mensen normaal in het gemeentehuis" N=4

<p>Vrijblijvend</p> <p><i>Heeft weinig direct contact met de overheid, werken onder eigen verantwoordelijkheid</i></p>	<p><i>Duurzame wijken, voedseltuin, natuur en milieugroep</i></p> <p>“Het wijkcentrum is heel streng, daar kunnen geen activiteiten meer gehouden worden”</p> <p>N=5</p>	<p><i>Maaltijden voor de buurt, buurtactiviteiten, hulp eigen gemeenschap, weggeefwinkel</i></p> <p>“Veel begrip voor minimale interactie met de gemeente, doordat het zomervakantie en crisis was, en de helft van de wethouders is opgestapt.”</p> <p>N=5</p>
---	--	---

Enkele voorbeelden werpen licht op de situatie. Een grootschalig initiatief dat groene stroom opwekt, dat een eigen productiebedrijf heeft opgezet voor het runnen van de dagelijkse besloemingen en nauw samenwerkt met de netwerkbeheerder, de gemeente en de provincie, kunnen we gemakkelijk als meer formeel kenmerken. Een initiatief van een persoon alleen, die wekelijks een goedkope en gezonde maaltijd aanbiedt aan buurtgenoten om gezond eten en onderling contact te stimuleren, kunnen we makkelijk aanduiden als minder formeel.

Naast formaliteit is ook de mate van institutionalisering een manier om burgerinitiatieven te onderscheiden. Een alleen opererende natuurbeheerder die vanuit huis werkt, en door alleen rond te fietsen de voortplanting van kwetsbare diersoorten monitort, is weinig formeel. Maar ze heeft regelmatige overleggen met de wethouder, de chef van de politie en zelfs het bestuur van de provincie rekenen op deze persoon om de wildstand te monitoren. Dit is een mate van bestuurlijke institutionalisering, al is het initiatief niet intern formeel opgezet. Het omgekeerde geldt voor een wijkraad, die redelijk formeel is opgezet, maar die sporadisch bij elkaar komt om met een kopje koffie over de houtwal te praten. Er is contact met de gemeente, maar eigenlijk vooral op informatieavonden die de gemeente hoe dan ook hield. Hier is dus sprake van een formele opzet, maar weinig geïnstitutionaliseerde activiteiten.

Méér aandacht graag, en snel

Onbekend maakt bemind, komt naar voren uit de (groeps)interviews. Er is meer begrip voor de maatregelen die de overheid treft tegen Covid-19 bij de informelere initiatieven, denk aan mensen die vanuit hun woonkamer kleinschalige activiteiten plannen, of mensen die aanspreekpunt zijn voor een gemeenschap waar ze deel van uitmaken. Deze informele initiatieven ervaren relatief veel interactie met de gemeente, en voelen zich gehoord, gezien en gesteund door met name wijk/stadsdeelmanagers. Bij navraag blijkt meestal dat er veel minder

contactmomenten zijn, en dat het contact minder intensief is, dan bij de formele initiatieven. Ook krijgen de informele initiatieven meestal geen concrete hulp aangeboden krijgen, al hebben ze daar ook niet altijd behoefte aan, en hebben ze er veel begrip voor dat de gemeente “wel iets beters te doen heeft. Die zijn toch ook hard aan het werk”, om één geïnterviewde te citeren.

Gevraagd naar de interactie met de gemeente stelde de persoon van het informele initiatief, A., dat de interactie sinds het begin van de uitbraak heel goed verlopen was. Er was echt veel interactie geweest, en de gemeente wist haar zeker te vinden. Na enig doorvragen over de aard en frequentie van de interactie bleek dat A.'s post op een buurtfacebookgroep geliked was door de buurtambtenaar, die nog een bericht had nagestuurd met: “goed bezig, A.!” Verder was er geen interactie geweest.

De meer formele initiatieven, denk aan organisaties met een duidelijke maatschappelijke verantwoordelijkheid, met (veelal) een eigen gebouw en (vaak) een achterban die voor een belangrijk deel van de dienstverlening van het initiatief afhankelijk is, zijn veelal negatiever over het contact. Het breed gedeelde sentiment hier is dat de gemeente actiever had kunnen communiceren over de maatregelen en flexibeler mee had moeten denken over oplossingen voor problemen. Dat de overheid zelf haar gedrag ook moest aanpassen en dat door thuiswerken veel kantoorfuncties op een lager pitje gingen, maakte minder indruk op deze mensen.

De woordvoerder van het formele initiatief, B., kon zich vinden in de opmerking dat het persoonlijk contact met ambtenaren goed verlopen was, maar was “verder niet zo positief over de gemeente”. Ook hier werd doorgevraagd naar het concrete contact: het contact was allemaal per mail gegaan, zoals altijd, en er was snel (op verzoek van het initiatief) een online vergadering ingepland om de verminderde dienstverlening van het initiatief te bespreken. Het initiatief ontvangt namelijk een gemeentelijke bijdrage, die gebonden is aan de dienstverlening, die in gedrang kwam door de corona-uitbraak. De gemeente verzekerde coulance, dus de bijdrage was niet in gevaar. Hierna waren nog enkele mails over en weer verstuurd, waarna in samenspraak besloten was dat het initiatief weer contact zou opnemen als er weer meer door kon gaan. Het is dus enigszins verrassend dat B. vrij fel van leer trekt over de “gebrekkige” interactie met de gemeente.

Waar A. dus *ervaren* had dat er veel interactie was én daar gelukkig mee was, bleek dat het ging om één incident met twee momenten van contact, waar niks concreets uitgekomen was. B. *ervoer* een gebrekkige interactie, die objectief meer om het lijf had dan bij A.: er was meer contact en er kwam concreet iets uit. Nota bene: het uitgangspunt voor deze vraag is hoe initiatieven de interactie ervaren hebben, niet hoe deze daadwerkelijk was. Bij de vraag of men ontevreden is, of zich juist wél gezien voelt, doet het er niet zo veel toe hoe vaak ze daadwerkelijk contact gehad hebben.

Mogelijke verklaringen

Bovenstaande bevindingen kunnen we op verschillende manieren verklaren. Ten eerste past het gedrag van de informele initiatieven in termen van organisaties binnen de beweging van formele lidmaatschapsorganisaties naar meer losse verbanden (Wuthnow 1998), ook wel benoemd als overgang van zware naar lichte gemeenschappen (Duyvendak en Hurenkamp 2004). Burgers hechten meer dan vroeger aan keuzevrijheid en verenigingswerk of actief burgerschap wordt dus tijdelijker en meer afhankelijk van persoonlijke voorkeuren.

Binnen die informelere organisaties lijkt het vertrouwen in de (gemeentelijke) overheid minder kwetsbaar dan binnen de formele organisaties, te zien aan de schok die dit vertrouwen bij deze laatste groep opgelopen heeft tijdens de corona-crisis. Omdat deze initiatieven minder van de overheid verwachten, worden ze ook niet teleurgesteld door de overheid.

Een geïnterviewde ambtenaar opperde dat formele initiatieven op minder flexibiliteit konden rekenen dan informele initiatieven. De formele initiatieven, die nauwer verbonden zijn met de gemeentelijke organisatie, vallen voor een groter deel onder gemeentelijke regels en verantwoordelijkheid. De informele initiatieven hebben meer afstand van de gemeente, en hebben er bijvoorbeeld minder last van dat de gebouwen van de gemeente deels fysiek gesloten worden. En precies omdat ze daar minder last van hebben, en dus hun activiteiten door kunnen laten gaan, kan de gemeente hen makkelijk aanmoedigen om daarmee door te gaan.

Ten tweede lijkt het gedrag van de formele initiatieven te verklaren met het fenomeen "sociale opwarming" dat Tonkens en Verhoeven in hun rapport *Burgerinitiatieven als proeftuin* signaleren. Dit komt kortgezegd neer op een spiraal van verwachtingen vanuit de overheid naar burgerinitiatieven en vice versa: de overheid nodigt burgers uit in de publieke ruimte een taak op zich te nemen, waardoor de burgers de verwachting hebben dat de overheid hen hierin steunt, waardoor de overheid nog meer aandacht aan burgerinitiatieven besteedt dan daarvoor, en dit weer tot hogere verwachtingen leidt, enzovoorts.

Bij de formele initiatieven zien we de negatieve kant van deze *feedback loop*: als de overheid om welke reden dan ook te kort schiet, bijvoorbeeld door een pandemie, voelen de burgers zich in de steek gelaten.

Daarmee komt ook de derde verklaring in beeld: er leeft teleurstelling onder de meer formeel georganiseerde burgers omdat ze in eerste aanleg op een uitnodiging van de overheid zijn ingegaan. De boodschap van de landelijke en meeste lokale overheden is immers al ruim een decennium dat participatie goed en nodig is. Ook tijdens de corona-crisis was dit de toon die tot in Den Haag te horen was: help elkaar de crisis door, zoals in de televisietoespraak van de premier op 16 maart: "Het doet goed te merken dat we voor elkaar klaarstaan als de nood aan de man is. Blijf dat doen. [...] Blijf elkaar helpen waar dat kan." Daarbij veronderstelt de overheid dat burgers zich voor elkaar organiseren, terwijl burgers ook het gevoel hebben dit te doen voor de

overheid, omdat die erom vraagt. Dit hebben we eerder op andere terreinen in kaart gebracht in *Als meedoen pijn doet*.

Wat moeten we hier mee?

De steekproef is overzichtelijk, de informatie komt van mensen die direct mee wilden werken, en het is een moment opname van maanden, niet van jaren. Dus er kan enige vertekening in de waarneming zitten. Maar de overlap met eerdere bevindingen is te sterk om te negeren. Bovendien moet ook het contrast tussen de 'eerste golf' en de 'tweede golf' niet vergeten worden.

In de Tweede Kamer werd er tijdens de 'eerste golf' zeer opgewekt gesproken over de waarde van maatschappelijke inzet, met name met betrekking tot eenzaamheid en ouderen. Op 19 maart riep minister Wouter Koolmees (Sociale Zaken) jongeren op om als vrijwilliger aan de slag te gaan bij de Voedselbank. En Zorg en Welzijn kopte op 21 maart nog op haar website "Corona-update: Heel Nederland wordt vrijwilliger". Maar inmiddels is de toon veranderd. Op 28 september kopt de website Vrijwilligers aan Zet "Corona eist z'n tol, steeds meer vrijwilligers stoppen ermee". Het is tijd voor wat bezinning.

Een betrokken ambtenaar stelde ons letterlijk de vraag "wat hebben de initiatieven van ons nodig in de interactie?" en het antwoord lijkt te zijn: dat hangt ervan af hoe formeel en geïstitutionaliseerd het initiatief is. Voor de meer geïstitutionaliseerde initiatieven is het begrijpelijk dat ze directer geraakt worden door problemen bij de gemeente zelf. Het is tegelijkertijd van belang dat de gemeente hen blijft behandelen als betrokken burgers die gehoor geven aan een jarenlang beroep dat vanuit de verschillende overheden gedaan wordt op hen als burger. Erkenning van dit gegeven is op zijn plaats: het zijn geen ambtenaren, het zijn geen bedrijven, het zijn actieve burgers. Bel ze op zijn minst eens op?

Als hier niet genoeg rekening mee gehouden wordt, bestaat er de kans dat burgers *juist door hun participatie* gedesillusioneerd raken met de overheid. Dit gaat direct in tegen de hoop dat burgerinitiatieven leiden tot meer (participatieve) democratie. Dat is les nummer 1. Als actieve burgers verbitterd raken, kan het voorkomen dat participatieve democratie geen opstap is naar representatieve democratie, maar hen juist wegleidt van de huidige democratische instituties.

Dan les nummer 2. Maatschappelijk vertrouwen is niet zomaar te herleiden tot burgers die zich flink inzetten voor de publieke zaak. Informelere initiatieven raken in minder mate teleurgesteld of verbitterd: zij tonen veel begrip voor de complexiteit waar de gemeentes mee te maken hebben tijdens deze uitzonderlijke crisis. Dit strookt met het idee dat burgers democratische vaardigheden en attitudes aanleren in een situatie waar ze zelf veel directe greep op hebben. Niet in het traditionele maatschappelijke middenveld, maar in kleinere clubjes. Deze bevindingen worden ondersteund door onderzoek van Nina Eliasoph, waarin zij stelt dat veel burgers betrokkener en (verbaal) actiever zijn in informele of intieme context dan in een

publieke context. Met een kleine cirkel van invloed en behapbare doelen, kunnen zij beter uit de voeten.

In het regeerakkoord bepleit de regering participatie van burgers en een sterk verenigingsleven. Participatie is ook een rode draad in het 'Actieprogramma Versterking Lokale Democratie' van BZK en de VNG. Een goed streven, maar de overheid heeft zelf aanzienlijke invloed op de effecten van participatie, zoals we hier hebben laten zien. Een staat die wil dat burgers zich blijven inzetten, ontkomt er niet aan in de onderlinge relatie te investeren.

Literatuur

- Duyvendak, J. W., & Hurenkamp, M. (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Van Genneep
- Eliasoph, N. Close to home: The work of avoiding politics (1997). In: *Theory and Society*, vol. 26, nr. 5, p. 605-647
- Hurenkamp, M., Tonkens, E., & Duyvendak, J. W. (2006). *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven*. UvA.
- Szreter, S., The state of social capital: Bringing back in power, politics and history (2002). In: *Theory and Society*, vol. 3, nr. 5, p. 573 – 621
- Tonkens, E. & Verhoeven, I. (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burger en overheid*. UvA
- Tonkens, E. & de Wilde, M. (Eds.). (2013). *Als meedoen pijn doet: affectief burgerschap in de wijk*. Van Genneep.
- <https://www.vrijwilligersaanzet.nl/2020/09/28/corona-eist-zn-tol-steeds-meer-vrijwilligers-stoppen-ermee/>
- <https://www.zorgwelzijn.nl/corona-update-heel-nederland-wordt-vrijwilliger/>