Tijdschrift voor
het sociaal-liberalisme

idee

Democratische vernieuwing

Digitale democratie
#hoedan?

Bottom-up burn-out
onderzoek naar falende participatie

Vernieuw de democratie
leg het kapitaal aan banden!

De toekomst van politieke partijen
hoe de burger te betrekken

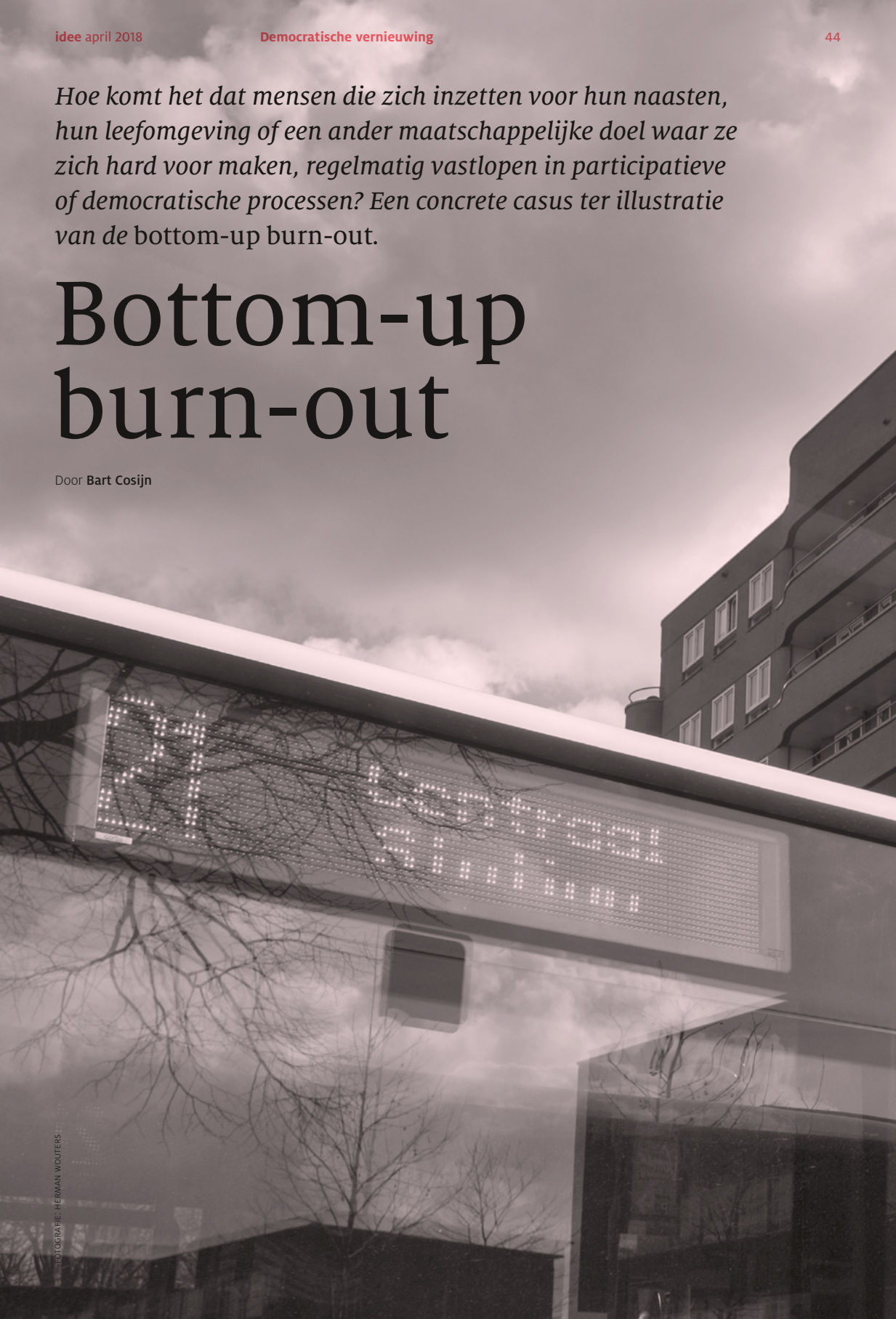
Mr. Hans van Mierlo Stichting

april 2018 | №200

Hoe komt het dat mensen die zich inzetten voor hun naasten, hun leefomgeving of een ander maatschappelijke doel waar ze zich hard voor maken, regelmatig vastlopen in participatieve of democratische processen? Een concrete casus ter illustratie van de bottom-up burn-out.

Bottom-up burn-out

Door **Bart Cosijn**



FOTOGRAFIE: HERMAN WOUTERS

Onderzoek naar hoe falende participatie het vertrouwen van burgers in overheid en democratie ondermijnt

De avond was niet bedoeld om over specifieke lijnen te praten, het zou moeten gaan over 'de maatschappelijke rol van ov-bedrijven'

1 | GVB, 2016. *Beter bereikbaar in een drukkere stad : Vervoerplan bij start Noord/Zuidlijn.*

'Het is niet zo dat als ze dat nog drie keer blijven zeggen, dat het dan allemaal anders wordt.' 'Deze mensen zijn ook alleen daarom gekomen toch?' 'Ja, ze waren hier met een missie.' De directrice van het Amsterdamse openbaar vervoerbedrijf GVB, enkele medewerkers en een programmamaker reflecteren in het kleine liftje van debatcentrum Pakhuis de Zwijger op een chaotisch verlopen bijeenkomst over de rol van openbaar vervoer in grote steden. Ik zat in het publiek, nu reis ik met ze naar beneden van de vijfde verdieping naar de begane grond. Zij slaan rechtsaf naar de bar en ik begeef me na een snel biertje naar de uitgang, de koude februariavond tegemoet.

Een kwartier daarvoor praat ik met de inwoners over wie het in de lift ging. Liesbeth, Shirley en Howard wonen in Amsterdam West en Nieuw-West en strijden al langere tijd voor het behoud van een tram- en een buslijn in hun buurten. De bijeenkomst in Pakhuis de Zwijger was getiteld 'Sociaal OV' en zou gaan over vragen als 'Wat kan het Amsterdams OV betekenen in het verbinden van de fysieke en sociale infrastructuur van de stad?', zo was in de aankondiging te lezen. Het GVB heeft met haar nieuwe vervoerplan veel wijzigingen in het lijnennet van Amsterdam doorgevoerd, zoals de route van tramlijn 14 en bus 21.[1] Dit plan treedt in werking in juli 2018, tegelijkertijd met de opening van de Noord/Zuid metrolijn. Toen de bewoners tijdens de bijeenkomst over deze aanpassingen een aantal keer een opmerking wilden maken werden ze door de moderator vermanend toegesproken: De avond was niet bedoeld om over specifieke lijnen te praten, het zou moeten gaan over 'de maatschappelijke rol van ov-bedrijven.' De bewoners lijken ten einde raad. 'Ik wilde zelf ook nog een vraag stellen maar was bang dat ik zou gaan huilen.' Al bijna vier jaar strijden Liesbeth, Shirley, Howard en hun medestanders voor behoud van hun bus en tram.

Hoe komt het dat mensen die zich inzetten voor hun naasten, hun leefomgeving of een ander maatschappelijke doel waar ze zich hard voor maken, regelmatig vastlopen in participatieve of democratische processen? Ik werk bijna tien jaar als gespreksleider en tijdens bijeenkomsten die ik voorzit tref ik geregeld zeer betrokken mensen die zich zorgen maken om een ontwikkeling die hen raakt. Ze zijn bang dat hun woningen moeten wijken voor een stadspark, dat gemeentelijke steun bij mantelzorg wegvalt, of strijden tegen een haperende fabriek die hun gezondheid bedreigt. Of de zorgen van mensen terecht zijn, hangt sterk af van het perspectief en de opvattingen over de maatschappij. Mij vallen twee dingen op.

Ten eerste lopen mensen vaak erg lang met hun zorgen rond, soms meerdere jaren, en stoppen ze veel vrije tijd in het delen van hun ideeën en ongerustheid. Daarnaast worden ze door bestuurders, ambtenaren, en andere professionele betrokkenen soms bestempeld als 'one-issue'-mensen of lastige burgers. Wanneer dat gebeurt, terecht of onterecht, werkt dat vaak als een rode lap op een stier. De mensen die hun zorgen uiten voelen zich niet serieus genomen. Ze haken af of worden nog fanatieker, met mogelijke schade voor hun gemoed en gezondheid tot gevolg. Dit is een zorgelijke situatie. De meest betrokken mensen haken namelijk te

FOTOGRAFIE: HERMAN WOUTERS

vaak af. Waardevolle ervaringskennis van bewoners en andere betrokkenen gaat hierdoor verloren. Er is al veel geschreven over hoe overheden burgers beter kunnen betrekken bij besluitvormingsprocessen en inrichting van de samenleving. Het omgekeerde perspectief blijft echter stelselmatig onderbelicht. Op welke manieren kunnen bewoners en ondernemers met hun ambities beter door democratische en participatieve processen navigeren? En hoe voorkomen betrokken burgers op hun maatschappelijke reis een bottom-up burn-out?

Stap voor stap zijn we de klassieke verzorgingsstaat om aan het bouwen naar een participatiesamenleving. De overheid vraagt van burgers dat ze steeds actiever participeren in hun eigen leven, onder de noemer 'zelfredzaamheid'. Participeren in het leven van hun naasten, bijvoorbeeld als mantelzorger, en in de samenleving als geheel, zoals met burgerinitiatieven. Dit wordt in praktijk gestuurd door verschillende wetten, denk aan de Participatiewet, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en straks de nieuwe Omgevingswet. Maar hoe ver kan de overheid gaan in de aanspraak die ze maakt op de bereidwilligheid van burgers om mee uitvoering te geven aan haar beleid?

'Is er wel een potentieel aan vrijwillige inzet voor de omgeving?' vraagt het Sociaal en Cultureel Planbureau zich af in een essay over de nieuwe Omgevingswet.[2] Het nieuwe omgevingsbestel gaat uit van het idee dat 'de burgers gemotiveerd zullen raken om meer tijd en energie te steken in de inrichting van hun directe leefomgeving.'[3] Het SCP roept daarbij op de 'vraag onder ogen te zien wat het risico is van eventuele overvraging of overbelasting van burgers.'[4] Ook in de zorg groeit de druk. Bijna

Ze worden door bestuurders, ambtenaren, en andere professionele betrokkenen soms bestempeld als 'one-issue'-mensen of lastige burgers

2 | Sociaal en Cultureel Planbureau (2016). *Niet buiten de burger rekenen!: over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel*, pag.75

3 | idem, pag.75

4 | idem, pag.75

tien procent van mantelzorgers in Nederland voelt zich ernstig belast door hun zorgtaken. [5] Ongeveer een derde van de mantelzorgers verliest weleens het geduld, en mensen die werken – en dus al erg druk zijn – verliezen sneller hun geduld dan niet werkenden. [6] Hoogleraar Margo Trappenburg is eveneens ongerust. Wanneer ze bijvoorbeeld spreekt over de rol van vrouwen is ze bang dat door bezuinigen op de verzorgingsstaat, een 'nadrukkelijk doel van de overgang naar een participatiesamenleving', een heleboel werk dat eraan komt 'voortaan gratis gedaan moet worden gedaan'. Een terugkeer naar de jaren vijftig dreigt volgens haar. [7] En de zelfredzame burger moet in de eerste plaats zijn of haar eigen broek ophouden. 'Verklaar iemand tot participerende burger en maak hem vleugellam door zijn voorzieningen grotendeels in te trekken', schrijft publiciste Petra Jorissen in een essay over de precaire situatie van gehandicapten in de participatiesamenleving. [8]

De waaier aan dilemma's waar participerende burgers mee te maken krijgen is erg breed, zo blijkt. Drie licht ik er nader toe: 'niet buiten de lijntjes', 'ander loket' en 'het verkeerde moment'. Een onderscheid dat tot veel verwarring zorgt is dat tussen burgerparticipatie en zogenaamde 'participatieve democratie'. Het eerste betreft een vraag van de overheid aan burgers om door deze overheid zelf vastgesteld beleid mee uit te voeren. Het tweede heeft betrekking op vormen van democratie waar burgers zelf een actieve rol hebben in agendavorming en besluitvorming. Het komt regelmatig voor dat overheden oproepen voor het tweede, terwijl in de praktijk blijkt dat er al stevige kaders zijn waarbinnen meegedacht kan worden; er is sprake van impliciet beleid. Mensen die zich laten uitdagen om mee te denken hebben dit snel door en voelen zich voor het lapje gehouden. De retoriek van de overheid komt in deze gevallen niet overeen met haar handelen. Mensen krijgen een uitnodiging om mee te denken en ideeën aan te dragen. Maar zodra burgers of ondernemers zich tegen een voorgenomen besluit willen verzetten – ze pogen de (politieke) besluitvorming te beïnvloeden – worden ze snel teruggefloten.

De waaier aan dilemma's waar participerende burgers mee te maken krijgen is erg breed

Ook is het soms lastig te weten waar je met je idee of bezwaar terecht moet. De bewoners die graag een andere invulling van het Amsterdamse openbaar vervoer zouden zien, hebben te maken met een complex democratisch web. De gemeente Amsterdam is eigenaar van het GVB maar niet haar opdrachtgever. Dat is de Vervoerregio. Die wordt bestuurd door de Regioraad, bestaande uit raadsleden van de gemeente Amsterdam en veertien omliggende gemeenten. De wethouder vervoer van Amsterdam is tevens portefeuillehouder in het dagelijks bestuur van de Vervoerregio. Moeten inwoners zich wenden tot hun raadsleden als eigenaar? Hun raadsleden als mede-opdrachtgever? Of hun wethouder als dubbele uitvoerder? Of toch maar naar de Reizigers Advies Raad? Dit is geen uniek Amsterdams probleem. Veel gemeenten in Nederland werken samen om bijvoorbeeld jeugdzorg of afvalverwerking te organiseren, via zogenaamde 'gemeenschappelijke regelingen'. Wethouders onderhandelen, raadsleden staan op afstand, vaak tot hun eigen frustratie. En inwoners komen regelmatig pas bij uitvoering in beeld.

5 | Sociaal en Cultureel Planbureau., & Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. (2015). Informele hulp: Wie doet er wat? : omvang, aard en kenmerken van mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg en ondersteuning in 2014, pag. 161

6 | idem, pag. 161

7 | Trappenburg, M.J. (2017), Op weg naar een burn-out samenleving? : Lezing voor het Vlaams Parlement, Brussel 12 juni 2017, geraadpleegd via https://margot-rappenburg.nl

8 | Jorissen, P. (2018). De samenleving maakt mijn gehandicapt. Trouw, 24 februari 2018

Dit raakt ook aan het derde dilemma wat ik hier bespreek. Je moet namelijk als inwoner of ondernemer behoorlijk goed ingevoerd zijn in politieke besluitvorming om te weten op welke moment je je belang het best verdedigt. Steeds meer gemeenten zetten zich in om in een vroeg stadium inwoners te betrekken bij besluitvorming. Dat is een goede ontwikkeling. Echter, als deelnemer aan een creatieve sessie ben je soms te vroeg met je zorg of bezwaar, zeker wanneer deze gaat over de kaders waarbinnen de sessie plaatsvindt. Soms ben je te laat, omdat de gemeenteraad al een besluit heeft genomen, en je pas bij de uitvoering kennis neemt van het nieuwe beleid. In gevallen waar de gemeenteraad besluit zal men op het juiste moment, via de juiste kanalen raadsleden moeten benaderen, nog voordat zij een standpunt hebben ingenomen. Dat vraagt voldoende kennis van het politieke besluitvormingsproces, tact, geduld en doorzettingsvermogen. Niet iedereen beschikt over deze eigenschappen. En het is belangrijk te realiseren dat mensen hun overheid soms met enige achterdocht benaderen, door eerdere negatieve ervaringen met de overheid of afhankelijkheid van deze overheid.

Een beter begrip voor drijfveren van mensen is essentieel om te kunnen onderzoeken hoe het komt dat ze soms vastlopen. Met welke motivaties zetten mensen zich in voor hun idee of verzetten ze zich tegen een ontwikkeling? Welke doelen stellen mensen zichzelf en waar lopen ze tegenaan? Hoe komt het dat mensen die met een coöperatieve instelling aan een participatieproces beginnen, geleidelijk aan vastlopen, hun energie verliezen en teleurgesteld raken? Of juist steeds fanatieker worden? In beide gevallen met mogelijke negatieve gevolgen voor hun welzijn en gezondheid. Een gevolg dat als een grauwe deken boven de participatiesamenleving hangt is dat burgers hun vertrouwen verliezen in hun overheid en de democratische processen waar ze onderdeel van zijn. Hoe kunnen we voorkomen dat dit gebeurt? En op welke manier zorgen we dat energie en ervaringskennis niet onnodig weglekt?

Vier dagen voor discussieavond in De Zwijger kruipt Shirley, een van de bewoners, achter haar computer. Ze surft naar de pagina waar het programma staat aangekondigd en deelt daar haar bezorgdheid. Ze vraagt zich af wie er kan helpen om het GVB en de gemeente kan laten zien 'dat veel Amsterdammers zwaar worden getroffen' door het opheffen en omleggen van verschillende bus- en tramlijnen. Ze sluit af met: 'Wie kan ingrijpen en opkomen voor bewoners?' Ze ontvangt één reactie, van de programmamaker van het debatcentrum. Die komt er op neer dat Shirly's insteek een andere is dan het programma beoogt. De programmamaakster hoopt dat ze aanwezig zal zijn, maar 'met daarbij in het achterhoofd houdend dat dit programma niet specifiek over het door jou aangedragen punt gaat, maar wel over de factoren die ervoor zorgen dat dergelijke keuzes gemaakt worden en hoe daarmee om te gaan.' Shirley en haar medestanders hadden zich blijkbaar ingeschreven voor de verkeerde avond. En toch kwamen ze. Ze geloven in hun zaak en zijn bereid daar opnieuw een vrije avond aan op te offeren. Liesbeth, Shirley en Howard zijn niet gek of lastig, ze leven in de participatiemaatschappij. ●

Je moet namelijk als inwoner of ondernemer behoorlijk goed ingevoerd zijn in politieke besluitvorming om te weten op welke moment je je belang het best verdedigt

Oproep

Heeft u zelf ervaringen met haperende participatie op het gebied van welzijn, zorg of ruimtelijke ontwikkeling? Of kent u mensen in uw omgeving die burgerparticipatie, om uitlopende redenen, als steeds zwaarder ervaren? Bart Cosijn komt graag met u in contact. Zijn mailadres is mail@bartcosijn.nl Het contact zal vertrouwelijk worden behandeld.

Bart Cosijn is gespreksleider, interviewer en onderzoeker.

De Auteurs

Bastiaan van Apeldoorn is universitair hoofddocent aan de VU en Eerste Kamerlid voor de SP

Niels Back studeert Politicologie aan Universiteit Leiden en Scandinavië Studies aan Universiteit van Amsterdam

Daniël Boomsma is wetenschappelijk medewerker bij de Mr. Hans van Mierlo Stichting

Kevin Brongers is voorzitter van het Landelijk Bestuur van de Jonge Democraten

Bart Cosijn is gesprekleider, interviewer en onderzoeker

Dennis van Driel is bestuurslid Politiek & Internationaal van het Landelijk Bestuur van de Jonge Democraten

Hans Engels is hoogleraar aan de RUG en Eerste Kamerlid voor D66

Pieter Fokkink is filosoof en historicus en auteur van Geschiedenis en achtergronden van D'66 (1979)

Koen Keepers is zelfstandig eigenaar van een conservatoriumstudenten uitzendbureau en politicoloog gevestigd in Amsterdam

Ira van Keulen is onderzoeker en parlementair liaison bij het Rathenau Instituut

Meine Henk Klijnsma is werkzaam bij het ministerie van BZK

Iris Korthagen is onderzoeker bij het Rathenau Instituut

Arnout Maat is oud-bestuurslid van de Jonge Democraten en was betrokken bij de begindagen van Forum voor Democratie

Shirin Musa is directeur van Femmes for Freedom

Henk Pijlman is Eerste Kamerlid voor D66

Geert Pool is werkzaam bij het ministerie van VWS

Thijs van Reekum is lid van D66 en doet mee aan Route66, het talentontwikkelingsprogramma van D66

Reint Jan Renes is lector crossmediale communicatie aan de Hogeschool Utrecht

Mark Sanders is econoom, universitair hoofddocent aan Universiteit Utrecht en lid van het Sustainable Finance Lab.

Sam van der Staak is Hoofd Europa voor het Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

colofon

idee

redactie
Tonko van Leeuwen
(hoofdredacteur)
Denise van Dalen
Angélique van Drunen
Andrys Wierstra
Berber Wierstra

redactieraad
Annet Aris (voorzitter)
Peter van den Besselaar
Han Entzinger
Jochem Lybaart
Mark van Ostaijen
Mark Sanders
Pier Vellinga
Ad van Vugt

aan dit nummer werkten mee
Bastiaan van Apeldoorn
Niels Back
Daniël Boomsma
Kevin Brongers
Bart Cosijn
Laura van Dijk
Dennis van Driel
Hans Engels
Pieter Fokkink
Ira van Keulen
Meine Henk Klijnsma
Iris Korthagen
Arnout Maat
Shirin Musa
Henk Pijlman
Geert Pool
Thijs van Reekum
Reint Jan Renes
Sam van der Staak

fotografie
Herman Wouters

ontwerp
Wilmar Grossouw
de ontwerpvloot

druk
Drukkerij van Deventer bv.

Nº 200
jaargang 39, nummer 1
april 2018

idee verschijnt 4× per jaar
ISSN 0927-2518

uitgave en administratie
Mr. Hans van Mierlo Stichting
Hoge Nieuwstraat 26
2514 EL Den Haag
telefoon 070 356 60 66

idee@d66.nl
mrhansvanmierlostichting.nl

abonnementen
idee verschijnt 4x per jaar
Jaarabonnement €36,—
Studenten-abonnement €21 ,—
Tablet-abonnement €21,—
Voor reguliere abonnees is het tablet-abonnement gratis

Het abonnement gaat per direct in. Er geldt een opzegtermijn van 1 maand.
Losse nummers op aanvraag.

lezersbijdrage
Lezersbijdragen zijn welkom. Inlichtingen over voorwaarden en redactiebeleid kunt u opvragen bij de redactie.
idee@d66.nl

Mr. Hans van Mierlo Stichting

© 2018
ISSN 0927-2518