

HOERA!

wow

oeh

THE FOOD OF  
FEELING IS  
ACTION

de koutjes in  
honden

Na een aantal uren klimmen in de Sloveense Alpen kwamen we uiteindelijk op het plateau. Over de groene glooiende vlakte klingelde een beiaard van koebellen. We waren op gemene weilanden, beheerd door een groep bergboeren. Gemeen in de betekenis van gemeenschappelijk, een van onze oudste maar in onbruik geraakte woorden, tenzij voor wat burengedoe over een gemene muur. En in gemeente, natuurlijk, wat ons bij het Latijnse *communis* brengt. Commune, juist. In het Frans klinkt het altijd mooier: de *communauté urbaine*, voor wat de stad tot een gemeenschap maakt. Gemeenteweg betekent dus zoveel als samen (op) weg, maar dit is een flauw grapje.

# De geest van Elinor

FILIP DE RYNCK

Ik moest daar, hoog in de bergen, aan Elinor Ostrom denken. Voordat uw verbeelding op hol slaat: Ostrom kreeg in 2009 de Nobelprijs voor economie en overleed in 2012, 78 jaar oud. Ze kreeg de prijs als politiek wetenschapper, op zich al uitzonderlijk, voor haar indrukwekkende carrière die bijna helemaal gewijd was aan de economie van het beheer van *the commons*: natuurgebieden, bosgronden, visgebieden, irrigatiesystemen... ‘The Tragedy of the Commons’ is dat als iedereen op de korte termijn alleen aan zichzelf denkt, het gemene kapotgaat, wat dan weer voor iedereen op de langere termijn nadelig is. Iemand of iets moet dus optreden om deze tragedie te vermijden. Sommigen zullen vinden dat de overheid dat moet doen, anderen dat de markt daarvoor zeer geschikt is. Op de website van de Nobelprijs vindt u zo het halfuurtje intellectueel genieten waarmee deze grande dame voor de eer dankte. ‘Beyond Markets and States’, dat was de titel van de lezing waarin ze aangeeft dat er meer is dan de keuze tussen overheid of markt. Uit studies die Ostrom over heel de wereld uitvoerde, bleek dat ‘commons’ die de gebruikers zelf beheren, weliswaar primitiever zijn in organisatie en werkwijze maar wel tot betere resultaten leiden dan systemen die door de overheid beheerd worden of systemen die volledig in privaat bezit zijn. De gebruikers ontwikkelen bepaalde conflictregels, want vanzelf gaat dat gemene beheer natuurlijk niet. Vertrouwen in elkaar is daarvoor essentieel en de directe communicatie tussen de gebruikers bleek voor dat vertrouwen dan weer een essentiële voorwaarde te zijn. Burgers kunnen samen zelf veel, die opnieuw ontdekte boodschap is de erfenis van Ostrom. Zo zetten we de afdaling in van de Sloveense bergboeren naar de lage landen.

Loslaten in vertrouwen.  
 Vertrouwen in burgers.  
 Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid.  
 De doe-democratie.  
 Burgermacht op eigen kracht.  
 Burgerschap in de doe-democratie.  
 Op weg naar de doe-het-zelfdemocratie.  
 Een beroep op de burger.  
 De participatie-samenleving.

→

## Wanneer het vertrouwen in het partijpolitieke systeem ongeveer het vriespunt nadert, dringt de rol van de burger als producent van beleid en diensten zich nog meer op.

Het lijkt op een slecht gedicht maar het is een prozaïsche greep uit het overaanbod aan recente publicaties in Nederland. We zouden er gemakkelijk nog wat titels bij kunnen plaatsen die in Engeland varen onder de vlag van 'Big Society'. Dat komt dan in de plaats van 'Big Government'. En dat moet 'unleashing social energy': het potentieel van burgers moet veel meer kansen krijgen, burgerinitiatieven kunnen veel zelf en de overheid moet dat niet overnemen maar hoogstens vanop afstand ondersteunen. Gwendolyn Rutten had het in haar burgermanifest over de geëngageerde burger die zelf initiatief wil nemen. Dat is de nieuwe politieke lente die helaas moet afrekenen met 'een stokoude en arrogante gesprekspartner', die dan voor haar de overheid is. Het is de Vlaming zelf die 'zijn verantwoordelijkheid moet nemen', zei minister-president Bourgeois tijdens de inauguratie van zijn regering. In een andere troonrede sprak de Nederlandse vorst vorig jaar over 'de participatiemaatschappij'. Niet de markt, niet de overheid maar burgerinitiatief. Over die burgerinitiatieven en hun verhouding met de (lokale) overheid gaat dit essay.

### Onze focus

Als burgers zich in een democratie alleen als consumenten gedragen, als kiezer en als klant, dan heeft die democratie een groot probleem. Net op dat beeld steunt de klassieke representatieve democratie en daarom ondergraaft ze meteen zichzelf. Wanneer bovendien het vertrouwen in het partijpolitieke systeem, dat het hart vormt van die representatie, ongeveer het vriespunt nadert, dringt

de rol van de burger als producent van beleid en diensten zich nog meer op. Veel complexe problemen kan de overheid gewoon niet meer alleen oplossen, als burgers niet ook zelf de handen uit de mouwen steken. En de markt, die kan het ook niet alleen. U kent de voorbeelden. We moeten dus voorbij de keuze tussen overheid of markt. Burgers kunnen zelf veel en als burgers niet meewerken, dan verandert de samenleving niet.

Op die redenering rust de omslag naar andere vormen van democratie. Het begint bij echte participatie in plaats van opgewarmde inspraak. Bij inspraak vraagt het bestuur wat burgers denken van wat het bestuur heeft bedacht op het moment dat het bestuur daar klaar voor is en dan gaat het over de vragen van het bestuur. Bij participatie gaat het om het ernstig nemen van expertise, kennis en ideeën van burgers, om een volwassen dialoog in een open communicatie, met klinken en botsen. Waar dat niet of niet professioneel gebeurt, zoals in Antwerpen voor de mobiliteitsdossiers, nemen burgers zelf het initiatief om de agenda te beïnvloeden of een nieuwe agenda te maken (Straten-Generaal, Ademloos, Ringland). Ultiem gebruiken burgers dan alle mogelijke middelen om technocratische plannen of besluiten die in besloten politieke cenakels zijn genomen, te blokkeren. En dan beweegt er niets meer.

Burgerinitiatief in dit essay gaat nog een stap verder. Het zelf doen staat centraal. Burgers willen samenwerken en hebben de ambitie om delen of aspecten van het publieke domein zelf te beheren of te organiseren. Ze willen op een braakliggend stuk

grond aan stadslandbouw doen, een park tot een creatief atelier ombouwen, een school starten, zelf opvang voorzien voor gehandicapte kinderen, het beheer van een natuurgebied opnemen, een zwembad beheren of een buurt-huis overnemen, via een coöperatie windmolens bouwen enzovoort. Het begrip 'burgerinitiatief' dekt een veelheid van soorten: van eenmalige kortstondige buurtinitiatieven in de sfeer van de sociale cohesie over veel initiatieven in de zorg en cultuur tot heel veel initiatieven in en met publieke infrastructuur. Meteen hebben we al een tussentijdse conclusie: er is niet één werkwijze, wel maatwerk in vragen en antwoorden. En maatwerk, dat is niet de grote sterkte van bureaucratieën.

Essentieel is dat de 'doe-democratie' van de burgerinitiatieven de 'praat-democratie' grondig in vraag stelt, zoals we die van adviesraden en hoorzittingen kennen, waarmee saaie mensen zoals ik zijn opgegroeid. Samen met andere mensen iets ondernemen geeft een heel ander gevoel dan praten. *The food of feeling is action*: het is een van de mooiste zinnen die ik ken. Samen met andere mensen werken geeft een intens gevoel van voldoening. Uit onderzoek blijkt bovendien dat burgerinitiatieven

# *The food of feeling is action: het is een van de mooiste zinnen die ik ken. Samen met andere mensen werken geeft een intens gevoel van voldoening.*

meer vrouwen, meer jongeren en een meer divers publiek aanspreken dan de klassieke vormen van inspraak. Dat alleen al maakt ze de moeite meer dan waard: als burgerinitiatieven een ontluikend model van nieuwe democratie zouden zijn, dan is die nieuwe democratie uit zichzelf meer divers. Eerst gaan we ontluikeren. Is dit fenomeen zo nieuw als het lijkt? Wie zijn die burgers dan en wie zijn het niet? Is elk burgerinitiatief fantastisch? Dan kijken we kritisch naar de retoriek die rond burgerinitiatieven hangt en we stellen ambetante ideologische vragen. Overheid of burgerinitiatief? Hoever kan dat gaan, hoever willen we dat dat gaat? In het derde deel zijn we constructief: burgerinitiatief is een kracht en de manier waarop de overheid werkt, kan stimuleren of tegenwerken. Hoe werkt de relatie tussen beide? Hoe kan die relatie tot vernieuwing leiden? Niet of maar en: overheid en burgerinitiatief.

## **Nieuw! Nieuw?**

Vormen en inhouden van burgerinitiatieven kunnen nieuw zijn omdat de samenleving evolueert, maar het fenomeen burgerinitiatief is dat in ons land helemaal niet en het maakt ons land zelfs vrij uniek. Vakorganisaties, ziekenfondsen, socialehuisvestings-

maatschappijen, nagenoeg alles wat we nu middenveld noemen is ontstaan vanuit burgerinitiatief, in veel gevallen tegen de overheid in. De overheid verdedigde vaak de toen gevestigde elites en belangen. Wat nu soms al te zeer als vertrouwd meubilair overkomt, was ooit zelf burgerinitiatief en nog steeds zijn in deze organisaties veel vrijwilligers actief: in cultuur, welzijnszorg, onderwijs, gezondheidszorg, sociale economie, milieuzorg... Voorzichtig dus met al dat nieuwe. De geschiedenis herhaalt zich weliswaar niet, maar we kunnen er wel van leren. Collega's omschreven de eertijdse relatie tussen overheid en burgerinitiatieven als de 'gesubsidieerde vrijheid'. De verzuiling bepaalde deze relatie met en houding van de overheid, helemaal verweven met deze maatschappelijke organisaties. Burgers konden delen van het publieke domein beheren en kregen daarvoor middelen van de overheid die zich op afstand hield en zich bescheiden opstelde. Dat klinkt plots verrassend modern: kijk nog eens naar de titels van al die Nederlandse publicaties. Met de opkomst van de verzorgingsstaat in de jaren 1970 is veel middenveld in systemen van de overheid ingekapseld, in decreten, reglementen en controle; gericht op beleidsambities die een steeds ambitieuzere overheid zelf ontwikkelde. Het middenveld professionaliseerde geleidelijk, met steun van de overheid, en begon ook meer volgens marktprincipes te werken. De geest van het militante burgerinitiatief verwaterde. Burgerinitiatieven ontwikkelden zich nu meer op lokaal niveau, met nieuwe werkmethode en nieuwe thema's. Ze zijn zeker veel autonomer ten opzichte

van het politieke systeem dan vroeger, dat wel, maar de vragen die opduiken over de relatie met de overheid zijn al meer dan honderd jaar oud.

## **Gemengde gevoelens**

In mijn jeugdig entoesiasme laat ik mijn academische nuchterheid soms te snel varen. Kijk toch eens hoe actief burgers zijn en hoe creatief! Waw en hoera voor al dat sympathieke gewemel dat kleur en pigment geeft aan onze stad. We blijven beter lucide. Het aantal en het soort mensen dat bij burgerinitiatieven betrokken is, maakt veel lawaai maar het is een actieve minderheid. De burger bestaat niet, wel veel soorten burgers. Burgers die burgerinitiatieven bevolken, komen niet zelden uit de middenklasse, de middenleeftijd en uit relatief gemengde wijken. Ik ken weinig burgerinitiatieven uit de groene villawijken aan de stadsrand die zwerfvuil zullen opruimen. Een burgerwacht kun je er eventueel wel nog vinden, ter bescherming van de Land Rover. En ik hoor weinig pleidooien om deze categorie burgers 'meer verantwoordelijkheid te laten nemen'. Zwart geld rekenen we daar immers niet onder. Een behoorlijk grote groep burgers haakt helemaal af en onthoudt zich van elke vorm van politiek. Een ander deel burgers komt alleen nog het huis uit om iets tegen te houden dat de waarde van dat huis vermindert (minder parkeren, meer migranten, meer trams). Migrant en trams: dat is blijkbaar een tautologie. Een groeiende groep burgers is helemaal verstoken van basisrechten (de grondwet kunnen ze toch niet lezen) en wie moet schrapen om aan voeding →

# Sommige collectieve voorzieningen, die met belastingen betaald worden, beschouwen we toch als het comfortabele minimum. Overheid en burgerinitiatief. Overheid of burgerinitiatief: kleine woordjes verbergen grote keuzes.

te geraken, heeft maar weinig boodschap aan stadslandbouw, druk doende als deze burgers zijn om alle plichten te vervullen om aan de rechten te geraken. Voor steeds minder hoort steeds meer.

## Het algemeen belang

Nu we toch bijna ontuchtend zijn. Burgerinitiatieven: allemaal tof, leuk en sympathiek. Dus vinden we het heel tof dat burgers samenwerken om jongeren naar Syrië te lokken, zoals in Vilvoorde. Leuk toch hoe burgers initiatief nemen om een volgens hen te luidruchtig speelplein te doen sluiten, zoals in Asse. Wat sympathiek, burgers die het initiatief nemen om een exclusieve moslimschool op te richten, zoals in Antwerpen. Niet alle burgerinitiatieven hebben het begrepen op diversiteit, duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid zoals actieve middenklassers dat invullen.

De stadsbestuurders kijken welwillend en met meeliftende trots naar de toffe, leuke en sympathieke wijkbarbecues, de stadslandbouw en de energiezuinige wijken. Dat soort van brave burgerinitiatieven is een onderdeel van de moderne stadsburgerlijkheid en van de hippe stad. Het enthousiasme zakt echter snel als burgers initiatief nemen om een leegstaand stadsgebouw te kraken uit protest tegen het falend socialehuisvestingsbeleid of een kerk bezetten om illegalen te huisvesten. En als een bos op onteigenen staat voor weer een industriezone en een burgerinitiatief nestelt zich wekenlang in de bomen, dan zie ik toch maar weinig stadsbestuurders bij de plechtige opening glunderen.

Al die burgerinitiatieven tartten de over-

heid enerzijds als beschermer van universele waarden, anderzijds als conservatieve beschermer van al te gevestigde belangen. Burgerinitiatieven kunnen rechten schenden, kunnen in- maar daardoor ook uitsluiten en dan verwachten we dat de overheid optreedt als beschermer van universele rechten, onder andere die van de komende generaties. Burgerinitiatieven kunnen echter ook de voorbode zijn van maatschappijmodellen die bij diezelfde overheid weerstand oproepen, zoals dat eertijds met veel burgerinitiatief het geval was. Hoe 'voller' de overheid is, hoe meer ze het terrein bezet door eigen initiatief en door eigen regels, des te kleiner is de vrije ruimte voor burgerinitiatieven en des te groter de kans dat zij met een tegenwerkende overheid te maken hebben. Gelukkig leven we in een democratisch bestel met relatief beschermde fundamentele rechten en met een private zone voor initiatief waarover de overheid zelfs niet moet of mag oordelen. Veel gevestigd burgerinitiatief is ondertussen echter wel zelf zo geprofessionaliseerd, zo sterk met de overheid verstrengeld en zo afhankelijk dat de zelfcensuur wel een tweede natuur lijkt te zijn. Het middenveld spreekt ambtenarees, verbraaft, gromt zachtjes maar bijt niet meer, is te zeer een verlengstuk van de overheid. Te veel politiek met een kleine p vervangt dan het Politieke. Meer militant en autonoom nieuw burgerinitiatief ontstaat als tegenreactie.

## Naar de bakermat

We komen in onze kritische zone. Het woord burgerinitiatief dekt een brede la-

ding, dat weten we al. Het vaart ook onder verschillende ideologische vlaggen, zeker nu het debat over de overheid volop bezig is en besparingen alle agenda's domineren.

Wie veel burgerinitiatieven wil zien spoede zich naar Griekenland, onze democratische bakermat. Bakermat, nog zo'n oud woord. Het aantal Griekse burgercoöperaties is niet meer te tellen: een bibliotheek overnemen, een collectieve gaarkeuken opzetten, een winkel openhouden, een buurtgezondheidscentrum... Is dit de nieuwe lente van Gwendolyn en Geert met veel burgers die hun verantwoordelijkheid opnemen? De bibliotheken zijn onder druk van de draconische besparingen door de gemeentebesturen gesloten en zijn uit nood door burgers overgenomen. En bij de gaarkeuken heerst niet echt een overweldigend plezierige sfeer. De lenterige warmte en sympathie waarmee we burgerinitiatieven in onze steden benaderen, maakt plaats voor een wat killer en eerder winters gevoel: oei in plaats van waw. Wat zou u ervan vinden mocht uw gemeentebestuur de bibliotheek moeten sluiten? Staat u dan klaar om een burgerinitiatief op te richten en een paar uren per week vrijwillig 'uw verantwoordelijkheid te nemen' en het uitleenloket te bemannen? De hype van

## Een audit van alle regels door mensen die daar fris naar kijken: we bevelen het elk lokaal bestuur aan.

de nieuwe coöperatieve gedachte smaakt naar heel wrange retsina. Coöperaties, besparingen en crisis: nieuw is dat allemaal ook niet, het is eerder de zich herhalende economische geschiedenis. Een armlastige overheid laat burgers geen keuze. Iets zegt me dat uw enthousiasme wat gedaald is. Sommige collectieve voorzieningen, die met belastingen betaald worden, beschouwen we toch als het comfortabele minimum. En een burgerinitiatief aanvullend bij

onze bibliotheek, dat kan, maar dan toch binnen het kader dat de overheid ons met die bibliotheek biedt. Overheid of burgerinitiatief: kleine woordjes verbergen grote keuzes. Onder participatiemaatschappij begrijpt de Nederlandse regering dat mensen zorg kunnen krijgen, mits ze bereid zijn om in ruil daarvoor vrijwilligerswerk te verrichten. Zelf de handen uit de mouwen steken, bijdragen aan de samenleving, in plaats van maar wat passief te profiteren van allerlei diensten van de verzorgingsstaat. En wat is mantelzorg mooi: mensen kunnen zorg krijgen, maar dan moet de eigen familie ook wel

een inspanning doen. De verzorgingsfamilie vervangt de verzorgingsstaat. Naastenliefde: ik grossier steeds meer in oude woorden uit vroegere samenlevingen. Misschien is dat stilaan geen toeval meer. Volgens sommigen herstellen we door burgerinitiatief verloren gegane communautaire waarden.

De 'doe-het-zelfdemocratie', zo heet dat in Nederland. Een collega wijzigde dat in 'doei-democratie', het afscheidswoord dat Nederlanders zo plat in de mond nemen. De overheid neemt afscheid en laat de burger zijn eigen boontjes doppen. Minder publieke voorzieningen, minder door de staat →





georganiseerde solidariteit. De burger koopt dan zelf diensten in, op de private markt van welzijn en geluk. Of burgers werken samen in nieuwe vormen van solidariteit op micro-schaal. Wie welke keuze kan of moet maken, hangt dan af van rang en stand en vooral van welstand. In Vlaanderen zien we coöperaties ontstaan van ouders die samenwerken om hun oudere gehandicapte kinderen de zorg te bieden die ze niet meer kunnen of niet meer mogen krijgen in gevestigde instellingen. Bewonderswaardige burgerinitiatieven, dat spreekt. Alleen respect past hier. U kunt hier nu wel zelf het hele ideologische scala van essentiële vragen op toepassen. En als we het dominante regionale en federale discours horen, is dit nog maar het prille begin. Het is een discours omdat de gesuggereerde onvermijdelijkheid doet alsof er geen andere keuzes mogelijk zijn en dat is natuurlijk onzin. Een essay daarover moeten we echter eerder kwijt in een tijdschrift dat 'Centraal' of, nog beter, 'Globaal' heet. Schrijven over burgerinitiatieven is Politiek, let op de grote P.

### Een gedachte-experiment

Van de kritische gaan we naar de constructieve zone van dit essay. Burgerinitiatieven zijn in en voor een levendige democratie essentieel. Het is nuttig en nodig om debat te voeren over de rol van de overheid en over de rol van burgerinitiatief in onze samenleving. Maar voor mij is het niet of of, zoals in Griekenland. Ik zoek naar meer intelligente verbindingen tussen de kracht en waarden van de overheid en deze van burgerinitiatief.

We hadden het hierboven al over de leefwerelden die in reglementering van de overheid zijn gevat. We noemden het de volle overheid: de overheid die de samenleving met regels en programma's in de door haar gewenste richting probeert te sturen. Veel meer dan bestuurders beseffen, werken deze systemen burgerinitiatief tegen of ontmoedigen ze initiatief. Dat de overheid het dan maar allemaal zelf doet, als ze het toch beter weet. Bestuurders denken dat zij alleen succes kunnen hebben als zij zelf voor allerlei beleidsproblematieken de touwtjes in handen houden. Voor complexe problemen is steeds meer de vraag of deze veronderstelling nog wel juist is. Het is ook veelgevraagd van veelgeplaagde bestuurders: minder eigen ambities ontwikkelen om meer maatschappelijk resultaat te behalen.

Stelt u zich even voor dat we alle reglementering voor eindtermen en programma's voor de scholen afschaffen en nog een hele hoop administratieve formulieren over uren en aantallen. Laten we aannemen dat de nieuwe Vlaamse regering ongeveer dit bedoelt met deregulering, subsidiariteit en vertrouwen geven. We stellen de scholen een basispakket financiering ter beschikking. Ze moeten zelf beslissen over de besteding en over hoe ze hun onderwijs opzetten. We geven de boodschap: ga uw gang, doe maar, zorg vooral voor goed onderwijs voor uw kinderen. En vooral: beslis zelf.

Wat zou er dan gebeuren? Spannend, toch? De ouders willen goed onderwijs en zouden zich in hun verantwoordelijkheid voor hun kinderen wellicht aangesproken

voelen mee te denken en mee te werken in en met de school. De leerkrachten willen hun werk goed doen en zijn verlost van alle planlast. Ze kunnen dus doen waar ze goed in zijn. We veronderstellen dat zich rond de school nieuwe netwerken zouden ontwikkelen van ouders, leerkrachten, directies, mensen uit de buurten en professionelen. Het zou zoeken zijn, natuurlijk, maar ook avontuurlijk en boeiend. Compromissen maken, conflicten regelen, spontaan leiderschap zien ontstaan. Plots is er veel mogelijk, blijken veel mensen veel te kunnen, de leerlingen op de eerste plaats. De schoolgemeenschap kan een eigen invulling geven aan een onderhandeld project. De school is gemeen. De Geest van Elinor.

De scholen en hun programma's zouden verschillend zijn, evident, en dat is wat we willen. De contexten waarin ze werken en de mensen met wie ze werken, zijn dat immers ook. Pas nu datzelfde gedachte-experiment toe op allerlei andere lokale diensten en voorzieningen: van het woonzorgcentrum over de bibliotheek tot de kinderopvang. Binnen dezelfde overheidsmiddelen krijgen we meer differentiatie, meer innovatie, meer burgerinitiatief. De overheid moet vooral zorgen dat en minder zorgen voor; ze gaat vaak te ver in

# De overheid moet vooral zorgen dat en minder zorgen voor; ze gaat vaak te ver in het voorschrijven van allerlei gedrag, inhoudelijke programma's en projecten, en dat gaat meestal toch mis.

het voorschrijven van allerlei gedrag, inhoudelijke programma's en projecten, en dat gaat meestal toch mis. De overheid moet kaders tekenen, gelijke rechten en gelijke toegang veel actiever dan nu bewaken, maar ze moet burgers de invulling en inhoud onderling laten vormgeven en vastleggen. Het nut van de oefening is dat het doet nadenken over systemen van regels en het effect daarvan op de samenleving. In landen met minder regels en meer lokale autonomie is het vaak verbazend te zien welke kracht actief burgerschap kan ontwikkelen. Wij zijn dat wat vergeten, zo gewend als wij het zijn om diensten te consumeren en als klant te klagen.

Aan veel van deze regelstelsels (onderwijs, welzijnszorg...) kan een lokaal bestuur weinig doen. Dat geeft aan dat de relatie tussen overheid en burgerinitiatief complexer is dan die tussen stadsbestuur en burgerinitiatief. In veel gevallen is de Vlaamse overheid aan zet. Met de nieuwe regering krijgen we een krachtige verandering van deze regels, zo lazen we toch. Vanuit lokaal burgerinitiatief bekeken is dat voorlopig allemaal één pot nat: het is de overheid, punt.

Stadsbesturen hebben zich voor de creatie van regelgeving

zelf ook niet onbetuigd gelaten en dat heeft een stadsbestuur wel zelf in handen. Tijdens een discussie in een van onze steden bleek bijvoorbeeld dat burgerinitiatieven die steun wilden voor het komende jaar, hun aanvraag voor 1 september van het lopende jaar moesten indienen. Een mooi voorbeeld van een regel die ten dienste staat van het bestuur. Wat doe je dan immers met boeiende initiatieven die op 2 september ontstaan? Van dat soort regels zijn er veel meer voorbeelden dan een stadsbestuur van zichzelf (1) weet en (2) denkt. Een audit van alle regels door mensen die daar fris naar kijken: we bevelen het elk lokaal bestuur aan.

## Leefwereld en systeemwereld

De botsing tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burgerinitiatieven is in ons land per definitie complex: veel bestuursniveaus, ingewikkelde verkaveling van bevoegdheden, bestuurlijke sectoren die in eigen kokers werken, zelfstandige eenheden met een eigen wil, ondoorzichtige publiek-private vormen van samenwerking. Nogal wat succesvolle burgerinitiatieven steunen op mensen die het klappen van deze zweep kennen, die vaak zelf op een of andere manier met de overheid te maken hebben, soms bij de overheid werken, of die zich al doende tot een soort makelaar binnen de overheid specialiseren. Het zorgt zelfs voor ongelijkheid: wie die troeven niet heeft, krijgt minder toegang. Daarom is decentralisatie naar lokale organisaties zo belangrijk maar tegelijk in onze hervormde staat zo veraf. (Daar ging een vorig essay over.)

Het beeld van overheid versus burgerinitiatieven krijgt zeker op lokaal niveau meer nuancering en kleur en dat is dan ook de kracht van breed lokaal initiatief. Bij overheid denken we aan een traag werkende moloch met alleen maar vervelende bureaucratie die burgerinitiatieven per definitie tegenwerkt. Burgerinitiatieven staat dan voor fris en innovatief. Over minder frisse initiatieven hadden we het hierboven al. Dat tweepolige beeld klopt op lokaal niveau meestal niet. We zeiden het al: burgerinitiatieven staat voor een veelheid van acties en de relatie met de overheid is uit de aard van de verscheidenheid al anders. Soms moet en kan een overheid niet veel doen omdat initiatieven zich in de private sfeer afspelen, soms houdt een overheid uit zichzelf afstand en beperkt ze zich tot enige ondersteuning, soms vragen burgerinitiatieven zelf steun aan de overheid en soms is een intense interactie noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat initiatieven gebruik maken van publieke infrastructuur. Het eenzijdige beeld van de lokale overheid is ook onjuist. We zien op veel plaatsen in Vlaanderen dat lokale bestuurders eerlijke vragen formuleren over wat de overheid nog moet doen en wat beter minder of anders zou gebeuren. Natuurlijk heerst de druk van de besparingen en speelt ideologie zeker mee. Maar het zijn wel essentiële vragen die de grenzen tussen partijen overschrijden: hoe gaan we om met energie bij burgers? Wat doen we als bestuur nu te veel, waar kunnen we beter met het middenveld samenwerken en wat betekent dat voor onze manier van werken? De Trefdag is een mooie illustratie van die verande- →



## Burgerinitiatieven zijn geen instrumenten van het bestuur, het zijn instrumenten van de samenleving. De beste relatie steunt op vertrouwen, op dialoog en discussie. Het kan misgaan, natuurlijk, maar systemen gebouwd op wantrouwen verhinderen dat ook niet.

rende agenda. Maar tussen mooie gedachten en hardnekkige bureaucratische praktijken is er nog veel licht. Bovendien zijn lokale besturen, zeker de stadsbesturen, huizen met vele kamers: sommige ambtenaren en politici smeden interessante allianties of ondersteunen initiatieven, terwijl anderen in hetzelfde bestuur andere houdingen aannemen. Soms hangt het gewoon van mensen af, soms van thema's of projecten die van verschillende aard zijn en waarmee lokale besturen zich op uiteenlopende manieren verhouden. En vanzelfsprekend speelt de strategie van de burgerinitiatieven zelf een rol. Voor een levendige democratie is het essentieel dat controversieel initiatief groeit dat ingaat tegen de agenda van het bestuur.

Lokale overheid en burgerinitiatieven hebben elkaar echter ook vaak nodig en werken op elkaar in. We zien immers dat een actief lokaal bestuur initiatief van burgers uitlokt: hoe dynamischer het bestuur met plannen, ideeën en projecten voor de dag komt, hoe meer burgerinitiatief ontstaat, voor of tegen, dat doet er nu even niet toe. Een overheid die een innovatief ondersteuningskader ontwikkelt, nodigt uit, ziet initiatief ontstaan en stimuleert het door afstand te houden of net door er intens mee in interactie te gaan. Burgerinitiatieven die meer doen dan een eenmalig evenement organiseren, hebben bovendien vaak, in vele vormen, steun van overheden nodig om een zekere vorm van stabiliteit te bereiken.

De verbindingen tussen overheid, gevestigde vormen van middenveld en nieuwe burgerinitiatieven zijn subtieler dan het beeld ons voorhoudt. En dat is al decennia zo, want

werken met het middenveld is in ons land niets nieuws, daar hadden we het al over. Ambtenaren, politici, middenvelders en burgers spelen meerdere rollen en net in die meervoudigheid komt het echte netwerk tot leven. De wereld van de *every-day makers*, zoals een paar Deense collega's dat zo mooi noemen. Die dagelijkse wereld van fijne bedrading noemen we de tussenruimte tussen leefwereld van burgers en systeemwereld van de overheid. Het zijn dus zeker twee werelden die vaak botsen. Dat hoort erbij en net in dat geknetter duwt de democratische innovatie zich door. Maar ondertussen, in de tussenruimte, zoeken sleutelaars hoe ze de dagelijkse verbindingen tussen beide productiever kunnen maken. Dat kunnen de *street level bureaucrats* zijn die in ons vorig essay aan bod kwamen, of middenmanagers, politici of mensen uit het middenveld die goed zijn ingevoerd bij de stedelijke administratie. Het is in die tussenruimte dat de relatie tussen overheid en burgerinitiatief tot stand komt. Mensen die het lokale bestuur vertegenwoordigen, werken in de tussenruimte, op de grenszone van het bestuur, daar waar innovatie tot stand kan komen. In de contacten met burgerinitiatieven interpreteren ze regels, versoepelen ze die, engageren ze zich.

In ons vorig essay beschreven we hoe dwingende systemen van management onze lokale besturen steeds meer beheersen en hoe dit druk legt op alle netwerken met anderen. Als dergelijke systemen ook die tussenruimte volledig bezetten, dan is er geen mogelijkheid meer tot aanpassen en onderhandelen. U voelt het al aankomen: ik vind dat die tussenruimte groot moet zijn, net om

als bestuur creatief en innovatief om te kunnen met burgerinitiatieven. Vandaar de behoefte aan ontregeling, vandaar het pleidooi voor minder generieke management-systemen die zo vaak in zichzelf verdwalen. Minder management, meer creatieve actie. Minder van binnen naar buiten, meer van buiten naar binnen. Minder uniformiteit, meer op maat.

Burgerinitiatieven zijn per definitie verschillend en ongelijk. De beste manier om ze gelijk te behandelen is door ze ongelijk te behandelen. Bureaucratie en klassiek management hebben daar grote moeite mee. Als niet alles gelijk in het systeem past, kan het niet. Zo liggen burgerinitiatieven op een procrustesbed: ze moeten zich aanpassen aan de maat van het systeem en net door dat te willen doen verliezen ze vaak hun kracht en vitaliteit. De systeemwereld neemt over, de leefwereld verliest.

Een deel van het bureaucratische management is de obsessie voor beheersingsgerichte vormen van controle. Hoe handig verpakt ook, vaak komt dit neer op verantwoording op papier van geleverde prestaties, aantonen welk publiek bereikt is, bewijzen hoeveel mensen deelgenomen hebben... Sus-send klinkt het dat het allemaal niet zoveel voorstelt, maar toch moeten burgerinitiatieven zich voegen naar normen en criteria die

# Als we burgerinitiatieven zien als signalen van nieuwe democratie en verbindingen met de overheid als nieuwe vormen van bestuur, dan merken we goed hoe de sectorale organisatie van de overheid uit het verleden stamt.

niet de hunne zijn. Burgerinitiatieven zijn geen instrumenten van het bestuur, het zijn instrumenten van de samenleving. Door die drang tot controle duwen besturen maatschappelijke energie weg. De beste relatie steunt op vertrouwen, op dialoog en discussie. Niet op papier, maar tussen mensen, oog in oog. Het kan misgaan, natuurlijk, maar systemen gebouwd op wantrouwen verhinderen dat ook niet, ze maskeren het alleen.

Bureaucratie en klassiek management is gebaseerd op behoud, op conservatisme en op het vermijden van risico's. Naarmate systemen de boel overnemen, krijgt het mijden van risico's steeds meer aandacht. Omgaan met burgerinitiatieven betekent echter net risico's willen nemen vanuit de overtuiging dat in dat risico ook de kracht van innovatie zit, de mogelijkheid maar nooit de zekerheid dat mooie dingen groeien die we niet kunnen en ook niet willen voorzien, die we niet vooraf kunnen en ook niet mogen weten en die we nog minder in doelstellingen, prestaties en indicatoren kunnen vastleggen. Beter tien initiatieven steunen waarvan er twee misgaan, dan er twee ondersteunen die aan alle bureaucratische voorwaarden voldoen.

Omgaan met burgerinitiatieven plaatst politici voor dilemma's.

Vanuit een ideaalbeeld bezien zouden politici tenvolle hun rol kunnen vervullen op de brug tussen representatieve en participatieve democratie. Zij zouden burgers, hun kiezers, alle kansen kunnen geven om initiatief te nemen en zij zouden ervoor kunnen zorgen dat het overheidsapparaat daarmee gepast omgaat en dat systemen van management niet de kans krijgen initiatief te overwoekeren. Zij zouden via dialoog en discussie de ideale verbindingen kunnen vormen tussen leefwereld en systeemwereld. Zij zouden het leiderschap kunnen ontwikkelen om als overheid bescheiden te zijn en gepaste steun te bieden. Dat is voor mij de cruciale en boeiende rol van politici. Sommige sterke lokale politici slagen daar ook in maar in het praktische leven staan politici vooral onder druk van hun partij en van de concurrenten, onder druk van verkiezingen en media om voor de publieke opinie te bewijzen dat zij het verschil kunnen maken. Zij moeten zich profileren ten opzichte van anderen. Dan is het lastig om los te laten, om afstand te houden, om burgerinitiatieven te laten gebeuren zonder de eigen vlag te willen planten.

We hadden het over de complexiteit waarmee de administratieve wereld van de overheid in ons land is georganiseerd, ook in de lokale besturen zelf. Burgerinitiatieven zijn vaak een mix van cultuur, van milieu, van mobiliteit, van sociale cohesie. Eigenlijk vaak van van alles wat, zonder dat die administratieve woorden voor burgers veel betekenis hebben. Het zijn etiketten die de systeemwereld op initiatieven plakt. En dan begint de recuperatie: eenmaal in een systeem opgenomen (het is milieu! het is cultuur!), komen normen en criteria en alles wat we hierboven

beschreven. We hebben intelligente verbindingen met de overheid nodig, terwijl die overheid vaak nog heel dom georganiseerd is. Als we burgerinitiatieven zien als signalen van nieuwe democratie en verbindingen met de overheid als nieuwe vormen van bestuur, dan merken we goed hoe de sectorale organisatie van de overheid uit het verleden stamt. Denken vanuit het perspectief van burgerinitiatief kan helpen om voorbijgestreefde organisatievormen te doorbreken. De beste druk om te veranderen is deze die van buiten komt. Vormen van wijkwerking of gebiedswerking, projectorganisaties, interessante nieuwe vormen van participatie, culturele netwerken, vormen van partnerschappen groeien her en der in onze steden: het zijn boeiende en vanzelfsprekend zoekende antwoorden op deze beweging, aangedreven vanuit de tussenruimte.

Ik kies dus voor een grote tussenruimte, voor de intelligente weg van creatieve verbindingen tussen een slimme overheid en enthousiast burgerinitiatief. Maar dat vergt actie, verandering, vernieuwing van de organisatie van onze lokale besturen. En dat gaat zo traag. En die bureaucratie is zo hardnekkig. En die partijpolitieke spelletjes fietsen daar constant doorheen. Doen alsof en de juiste woorden produceren domineert nog vaak op echte verandering. Wie kiest voor de domme weg, vindt hier munitie te over. En de domme weg is helaas altijd ook de gemakkelijkste. Ik kies voor een samenleving gebaseerd op het gemene en niet voor een gemene samenleving. Elinor is te vroeg gestorven. ■

Filip De Rynck is hoogleraar Bestuurskunde UGent