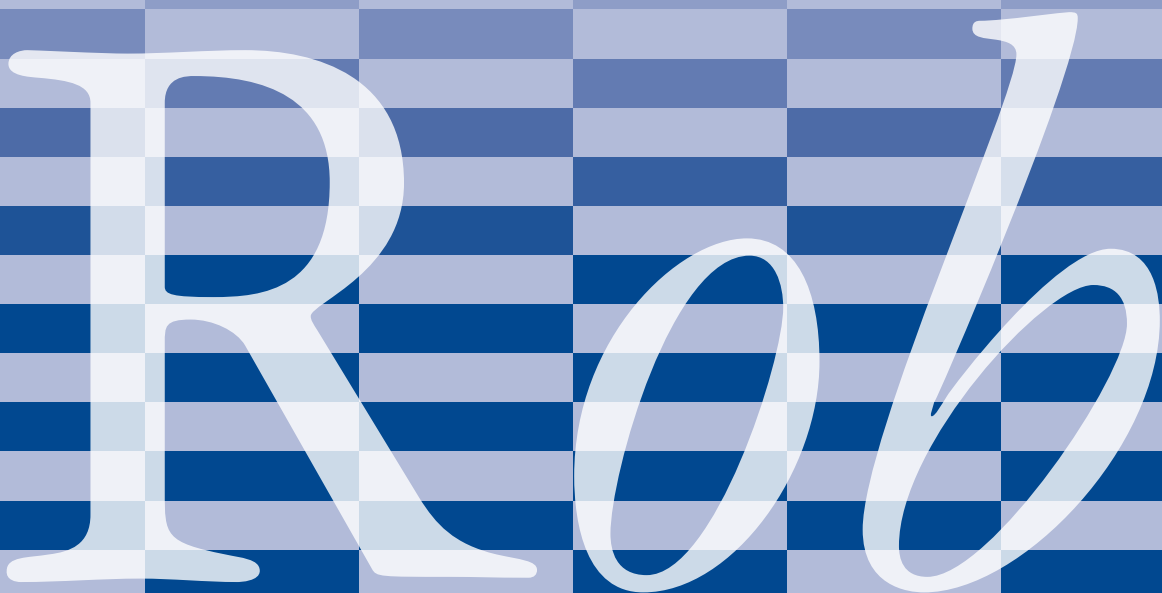


# Democratie is méér dan politiek alleen

Burgers aan het roer in hun leefwereld

Juni 2017

The word 'Rob' is displayed in a large, light blue, serif font, centered on a background of a blue and white checkered pattern. The letters are semi-transparent, allowing the checkered pattern to be visible through them.

## Profiel

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) is een adviesraad van de regering en het parlement. De Rob is ingesteld bij Wet van 12 december 1996 (Wet op de raad voor het openbaar bestuur, Staatsblad 1996, nr. 623).

## Taak

De wettelijke taak van de Raad is de regering en het parlement gevraagd en ongevraagd adviseren over de inrichting en het functioneren van de overheid. Daarbij geeft de Raad in het bijzonder aandacht aan de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat.

## Samenstelling

Tien onafhankelijke deskundigen op het terrein van het openbaar bestuur, politiek en wetenschap vormen samen de Raad voor het openbaar bestuur. Zij zijn geselecteerd op basis van hun deskundigheid en maatschappelijke ervaring. Daarnaast kunnen afhankelijk van het onderwerp tijdelijke leden de Raad versterken. De leden van de Raad worden bij Koninklijk Besluit benoemd.

## Werkwijze

De Raad kan zowel gevraagd als ongevraagd advies uitbrengen. Adviesaanvragen kunnen van alle ministeries en van de Staten-Generaal afkomstig zijn. Bij het voorbereiden van zijn adviezen betreft de Raad vaak mensen en organisaties die veel met het openbaar bestuur te maken hebben of die over relevante inhoudelijke expertise beschikken. Ook via andere activiteiten (publicaties, onderzoek, bijeenkomsten) levert de Raad een bijdrage aan het politiek-bestuurlijke en maatschappelijke debat. De komende jaren stelt de Raad het begrip 'vertrouwen' centraal. Het gaat daarbij om het vertrouwen tussen burgers en bestuur, maar ook om het vertrouwen van de verschillende overheden in elkaar.

## Secretariaat

Een secretariaat ondersteunt de Raad voor het openbaar bestuur (en de Raad voor de financiële verhoudingen). De secretaris en zijn medewerkers leggen over hun werk verantwoording af aan de Raad. Het jaarlijkse Werkprogramma geeft sturing aan de werkzaamheden.

## Adresgegevens

Bezoekadres: Korte Voorhout 7  
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag  
T 070 426 7540  
E [rob-rfv@rob-rfv.nl](mailto:rob-rfv@rob-rfv.nl)  
[www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

Alle adviezen en andere publicaties zijn te vinden op [www.rob-rfv.nl](http://www.rob-rfv.nl)

ISBN 978-90-5991-106-2

NUR 823

# Democratie is méér dan politiek alleen

Burgers aan het roer in hun leefwereld

Juni 2017

Rob



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
1. Inleiding	9
1.1 <i>Democratie is méér dan alleen politieke democratie</i>	9
1.2 <i>Verplaatsing naar burgers</i>	10
1.3 <i>Een rijke democratie is een levende politieke én maatschappelijke democratie</i>	11
1.4 <i>Vraagstelling en leeswijzer</i>	12
2. Maatschappelijke democratie moet verder groeien	14
2.1 <i>Democratische inbedding van de semipublieke sector kan beter</i>	14
2.2 <i>Burgers nemen initiatief buiten de gebaande paden</i>	17
3. Maatschappelijke democratie: veelvormig en van groot belang	21
3.1 <i>Maatschappelijke democratie: vormen van zeggenschap en medezeggenschap</i>	21
3.2 <i>Het belang van maatschappelijke democratie</i>	23
3.3 <i>De maatschappelijke democratie is verzwakt</i>	25
4. Hoe kan de maatschappelijke democratie worden versterkt?	31
4.1 <i>Het belang van zeggenschap als basis voor betrokkenheid</i>	31
4.2 <i>Medezeggenschap vraagt om onderhoud en aanvulling</i>	36
4.3 <i>Aandacht voor randvoorwaarden</i>	40
4.4 <i>Versterking eigenaarschap burgers vereist ruimte voor de professional</i>	41
5. Samenvattende conclusies en aanbevelingen	45
<b>Bijlage I   Literatuur</b>	<b>48</b>
<b>Bijlage II   Gesprekspartners</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage III   Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur</b>	<b>55</b>



# Voorwoord

Men zou kunnen zeggen dat de Raad voor het openbaar bestuur met deze verkenning naar een breed democratiebegrip wel erg ver van huis is geraakt. De taak van de Rob wordt in de wet omschreven als het adviseren aan regering en parlement over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het openbaar bestuur. Al onder het voorzitterschap van mijn voorganger Jos van Kemenade (2001-2009) is besloten die bestuurlijke vraagstukken nooit los te zien van het vertrouwen van de burger. Het gaat bij het beschouwen van de wijze waarop ons land wordt bestuurd uiteindelijk altijd om de vraag of de overheid gelegitimeerd is in haar handelen en of de burger daar vertrouwen in heeft. In een democratie is uiteindelijk de burger en diens vertrouwen de maat der dingen. Zo bezien raakt de Rob niet ver van huis, maar komt hij juist thuis. De politieke besturing ‘boven langs’ vraagt dringend om inbedding in een breder democratiebegrip.

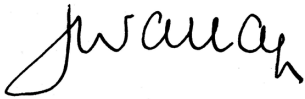
De afgelopen acht jaar heeft de Raad voor het openbaar bestuur in een reeks van publicaties de verhoudingen tussen burger en bestuur onderzocht en er over gerapporteerd. De Raad is daarbij tot het inzicht gekomen dat de formele representatie – het kunnen kiezen van degenen die ons in de parlementaire organen vertegenwoordigen – van cruciaal belang is, maar tegelijkertijd ook slechts één dimensie vormt van het functioneren van de democratie. In een geïndividualiseerde samenleving, met een steeds stijgend onderwijsniveau en ongekende beschikbaarheid van informatie willen burgers niet alleen vertegenwoordigd worden, ze willen – zeker ten aanzien van zaken die hen rechtstreeks raken – zelf kunnen beslissen. Zij blijven vertrouwen houden in een stelsel van representatieve democratie, maar kijken bijzonder kritisch naar de rol van politici en politieke partijen. Het feit dat democratie in de regel beperkt wordt tot hetgeen zich in de politieke arena afspeelt, verdraagt zich steeds minder met de behoefte van veel mensen zelf het stuur van hun leven in handen te houden. Anders gezegd: het bord van de democratie mag niet alleen door de politiek worden volgeschreven.

De zoektocht naar het brede democratiebegrip waarover de Raad in dit agenderende advies rapporteert, heeft vooral in de semipublieke sector plaatsgevonden. Daar valt de onteigening van de burger, of zijn verschraling tot ‘klant’, het meeste op. Daar ligt ook een evidente publieke verantwoordelijkheid om de huurder, de student, de zorgbehoevende, serieus te nemen. Niet alleen in termen van de klassieke medezeggenschap – de formele representatie – maar ook en vooral als erkende initiatiefnemer in werkgemeenschappen en professionele organisaties: als mede-eigenaar, niet als ‘klant’. Deze bredere benadering van de democratie stelt indringende vragen over de rolverdeling tussen management, professionals en de direct betrokken burgers.

Het voorliggende agenderende advies is voorbereid door een werkgroep van de Raad, onder voorzitterschap van Monique Leyenaar. De werkgroep bestond voorts uit Sarah de Lange en ondergetekende. Vanuit het secretariaat is de werkgroep ondersteund door de adviseurs Erie Tanja (tot 1 februari 2017) en Pieter de Jong. De werkgroep heeft in twee expertsessies en in afzonderlijke gesprekken met ervaringsdeskundigen en wetenschappers zijn blik op ‘maatschappelijke democratie’ verbreed en verdiept. Anne-Sophie van Gulpen, studente aan de Universiteit van Amsterdam, heeft als stagiaire bijgedragen aan analyses van de Raad. De Raad is betrokkenen

dankbaar voor hun inbreng maar is uiteraard alleen zelf verantwoordelijk voor de inhoud van dit agenderende advies.

De Raad hoopt met zijn analyse een bijdrage te leveren aan het maatschappelijk debat over democratie die méér is dan alleen *politieke* democratie.



Jacques Wallage  
Voorzitter



Rien Fraanje  
Secretaris



# 1. Inleiding

## 1.1 Democratie is méér dan alleen *politieke* democratie

Democratie, in basale zin opgevat als ‘regeren door het volk’, zegt in principe niets over het domein dat zij beslaat. Maar doorgaans reserveren wij de aanduiding ‘democratisch’ voor de politieke besluitvorming. Zo definieert Frank Hendriks democratie als ‘een *politiek systeem* waarin de burgers regeren, zelfstandig of via anderen die door het volk worden gekozen, beïnvloed en gecontroleerd, op een wijze die elke burger gelijk stelt aan iedere andere’ (Hendriks, 2006). En discussies over een *democratisch tekort* gaan doorgaans over de geringe invloed van burgers op de totstandkoming van Europees, Haags of lokaal overheidsbeleid.

Ook al is de reikwijdte van het beleid dat omgaat in het politieke domein groot, in andere domeinen worden eveneens tal van beslissingen genomen die de leefwereld van burgers direct raken. Met de zogenaamde verplaatsing van de politiek (Bovens e.a., 1995) liggen veel zaken die direct van belang zijn voor burgers – op domeinen als volkshuisvesting, zorg en onderwijs – minder in handen van overheidsorganisaties die politieke verantwoording afleggen, en meer in handen van hybride organisaties zoals zorginstellingen, woningcorporaties en onderwijsinstellingen. Deze organisaties hebben sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw op basis van de New Public Management-filosofie, huurders, leerlingen (en hun ouders) en patiënten (en hun familie) vooral als klanten benaderd. ‘De politiek’ is dan wel op veel onderdelen van de leefwereld van burgers verplaatst, maar democratische waarden als het afspiegelingsbeginsel, het transparantiebeginsel, het meerderheidsbeginsel en het beginsel van publieke verantwoording, zijn in onvoldoende mate meeverhuisd, aldus Bovens (2005).

Ondanks de vrij rigoureuze ‘verplaatsing van de politiek’ blijft de algemene aandacht voor democratie, met name gericht op het *politieke* domein en meer specifiek op de beperkingen van de representatieve partijdemocratie, zoals deze in Nederland sinds 1917 functioneert. Ook de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft hierover meerdere malen gerapporteerd, bijvoorbeeld in zijn adviezen *Vertrouwen op democratie* (Rob, 2010) en *Loslaten in vertrouwen* (Rob, 2012), en in de bundel *Politieke partijen: overbodig of nodig?* (Rob, 2014). Een belangrijk en voortdurend terugkerend punt van kritiek van burgers op de politieke instituties en op politici is het gebrek aan directe zeggenschap van burgers en de onwil – met name op het nationale niveau – om dit aan te pakken. Dit ondanks een gemiddeld steeds hoger opleidingsniveau, grote toegankelijkheid van informatie en een wens van burgers om ook daadwerkelijk meer te zeggen te hebben. Nog steeds bestaat de invloed van burgers – zeker op nationaal niveau – grosso modo uit het eenmaal in de vier jaar mogen stemmen op een politieke partij.

Democratie in maatschappelijk domeinen zoals zorg, volkshuisvesting en onderwijs, heeft veel minder de aandacht van media, wetenschappers en de overheid. Deze domeinen worden vooral gezien als *beleidsterreinen*, waarop diensten worden verleend aan afnemers, en veel minder als *democratische sectoren*, dat wil zeggen sectoren waar direct betrokken burgers reële invloed uit (kunnen) oefenen op de werkwijze, de organisatie en de dienstverlening van maatschappelijke organisaties die in die sectoren werkzaam zijn. In de praktijk staat de burger hier ook op afstand en beslissen professionals vooral voor hen en nog veel te weinig met hen. Ook hier voelen burgers zich

vaak niet (meer) betrokken en verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de school van de kinderen, het parkje voor de deur, hun huizenblok, het gezondheidscentrum. Ook hier is het belangrijkste instrument om te participeren de formele zeggenschap. Deze is echter in hoge mate geritualiseerd en gebureaucratiseerd zodat het niet vreemd is dat burgers ook hier vaak om meer invloed vragen.

De betekenis van burgers in het vormgeven van de samenleving, zowel politiek als maatschappelijk, is verschaald. Een gevolg van die verschralling is dat het gevoel van eigenaarschap, van publieke verantwoordelijkheid, te weinig aanwezig is. Burgers worden onvoldoende uitgedaagd door maatschappelijke organisaties om zelf, als individu of gezamenlijk, mee te denken, mee af te wegen, mee te beslissen en mee uit te voeren. Dit, terwijl er wel – meer dan vroeger – bij veel burgers de wens en mogelijkheden bestaan om vanuit een individueel of een collectief belang invloed uit te oefenen op het reilen en zeilen van maatschappelijke organisaties.

## 1.2 Verplaatsing naar burgers

Het is dan ook niet verwonderlijk dat burgers – vooral op lokaal niveau – meer en meer het heft in eigen handen nemen. Het lokale niveau is het niveau waarop burgerinitiatieven in de praktijk aansluiting en weerklank vinden. Burgers organiseren zich buiten de overheid (en maatschappelijke organisaties) om. Het is aan de politiek om te bedenken hoe zij zich tot die van onderop ontstane initiatieven van burgers wil verhouden (Rob, 2010, 2012). Daarnaast zijn er juist op het lokale niveau – mede door de grootschalige decentralisaties op het sociale domein – een hernieuwd zelfbewustzijn en pogingen om de lokale democratie te vernieuwen en versterken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de Code Oranje en de 'Democratic Challenge'. Meer concreet gaat het dan om het experimenteren op lokaal niveau met bijvoorbeeld samenlevingsagenda's, burgerjury's, buurtbudgetten, het werken met maatschappelijke akkoorden in plaats van politieke coalitieakkoorden<sup>1</sup> et cetera. De wettelijke ruimte om te experimenteren moet door gemeenten worden opgezocht en benut, maar zou óók ruimer moeten zijn (vgl. Blase, 2017; Leyenaar en Nehmelman, 2017).

De algemene trend is dat veel burgers hun rol als democratisch participant oppakken, of dat in elk geval *willen*. Zij willen niet alleen meer klant zijn, maar zelf – mee – aan het roer staan voor zaken die niet alleen in hun eigen maar ook in een collectief belang zijn. Het is een teken van de samenleving die horizontaliseert.

Die algemene trend heeft in belangrijke domeinen nog onvoldoende weerklank gevonden. In het onderwijs, de zorg en de volkshuisvesting lijkt het narratief van de burger als klant die een dienst afneemt nog dominant. Ook in deze domeinen moet echter een omslag worden gemaakt. Burgers moeten door maatschappelijke organisaties op domeinen als zorg, onderwijs en volkshuisvesting worden uitgedaagd de stap te maken van klant naar democratisch participant: burgers zijn niet alleen *staatsburgers*.

---

1 Dit is in lijn met de centrale boodschap van het Rob-signalement *Het regeerakkoord als startdocument*, Den Haag, januari 2017: de Rob pleit hier voor een regeerakkoord dat de samenleving uitnodigt om mee te denken en mee te doen, en niet als een dictaat diezelfde samenleving voorschrijft wat er moet gebeuren.

Anders gesteld: na de verplaatsing van de politiek, zoals geschetst door Bovens e.a. in 1995, is nu een nieuwe verplaatsing nodig: publieke waardecreatie op domeinen als die van zorg, onderwijs en wonen terug naar de mensen. Dit vraagt om een verandering van perspectief: de school en de woningcorporatie (of de portiekflat, de straat of wijk waarin de huizen van de corporatie staan) zijn geen organisaties die diensten aan hun klanten verlenen, maar zijn ten principale gemeenschappen van mensen die met elkaar zijn verbonden. Ze delen met elkaar hun morele eigenaarschap van de school, het appartementencomplex, de portiekflat of de straat en wijk waarin de huizen van de woningcorporatie staan, de zorginstelling, et cetera, en zijn dus ook gezamenlijk verantwoordelijk voor het reilen en zeilen daarvan. De zorgprofessional, de onderwijzer of de medewerker van de woningcorporatie verlenen weliswaar diensten, maar zijn eerst en vooral dienstbaar aan de gemeenschap. Dat is een essentieel verschil. Dat leden van gemeenschappen reële zeggenschap hebben, is onlosmakelijk verbonden met hun collectieve eigenaarschap, en is wezenlijk anders van karakter dan een van bovenaf, top-down, verleende gunst die uiteindelijk ook zo maar weer af zou kunnen worden genomen.

Denken vanuit een gemeenschapsidee vraagt om een omkering van denken waarin niet een bedrijfsmatige *top-down*-logica leidend is, maar het collectieve belang van leden van gemeenschappen die met elkaar moreel eigenaarschap uitoefenen. Op die manier sluit de maatschappelijke democratie goed aan op ontwikkelingen die in de samenleving – vooral op het lokale vlak – gaande zijn.

### **1.3 Een rijke democratie is een levende politieke én maatschappelijke democratie**

Democratie is idealiter zoals gezegd meer dan alleen politieke democratie. Meer dan alleen politieke besluitvorming over wetten of bijbehorend beleid. Meer dan alleen deelname van burgers aan verkiezingen. Versmalling van de democratie tot de politieke democratie miskent het recht van burgers om betrokken te worden en mee te beslissen over voor hen essentiële zaken in hun leefwereld. Niet alleen via de politiek, maar vooral ook binnen maatschappelijke organisaties en in hun eigen omgeving. Democratie en de daarbij behorende waarden, strekken zich idealiter uit tot alle maatschappelijke terreinen. De brede basis van onze democratie ligt in de maatschappelijke democratie. Maatschappelijke democratie is, in de woorden van SCP-directeur Kim Putters, ‘inspraak, betrokkenheid en zeggenschap van mensen over en in maatschappelijke verbanden, zoals buurten, wijken, instellingen en organisaties’ (Putters, 2015).

De democratie kan worden voorgesteld als een piramide. De *maatschappelijke* democratie vormt de brede basis. Het ideaal is dat hierin zoveel mogelijk mensen participeren. Hun directe betrokkenheid zorgt voor breed draagvlak voor publieke voorzieningen en voor steun voor de democratie. Het bovenste deel van de piramide wordt gevormd door de *politieke* democratie. De deelname van burgers is hier vooral indirect (representatieve democratie). Diverse denkers, zoals de Franse filosoof Alexis de Tocqueville, zien maatschappelijke participatie als opstap naar politieke participatie. De Raad deelt in algemene zin deze visie, maar benadrukt dat dit niet betekent dat politieke participatie het hoogste doel is, noch dat iedereen op dit niveau zou moeten kunnen participeren.

Beide vormen van democratie zijn essentieel en gelijkwaardig. Het goed functioneren van de ene vorm van democratie draagt bij aan het goed functioneren van de andere vorm van democratie.



Op alle niveaus binnen maatschappelijke organisaties is invloed van burgers relevant: van directe, informele zeggenschap over alledaagse kwesties tot formele medezeggenschap over strategische beslissingen. De basis van de democratische piramide is de brede basis van de maatschappelijke democratie die kan worden uitgesplitst in een aantal niveaus waarop zeggenschap van burgers aan de orde is: individuele zeggenschap, collectieve zeggenschap, medezeggenschap op operationeel en strategisch niveau. In paragraaf 3.1 gaat de Raad nader in op deze verschillende vormen van (mede-) zeggenschap.

#### 1.4 Vraagstelling en leeswijzer

De Raad voor het openbaar bestuur richt zich in dit agenderende advies specifiek op de maatschappelijke democratie in de semipublieke sector, te weten in de sectoren zorg, volkshuisvesting (wonen) en onderwijs. De volgende vragen staan in dit advies centraal. Wat is maatschappelijke democratie? Waarom is deze van belang en hoe verhoudt deze zich tot (moreel) eigenaarschap van burgers? Hoe is het gesteld met de maatschappelijke democratie in de semipublieke sector, en op welke manieren kan deze worden versterkt? Het normatieve vertrekpunt daarbij is dat het begrip democratie niet versmald moet worden tot alleen *politieke* democratie: een volle, rijke democratie bestaat uit een vitale politieke én maatschappelijke democratie. Burgers zijn meer dan alleen *staatsburgers*.

### Leeswijzer

In hoofdstuk 2 licht de Raad nader toe waarom de maatschappelijke democratie een impuls goed kan gebruiken en dat daarbij aangesloten kan worden bij initiatieven van burgers.

Hoofdstuk 3 schetst de veelvormigheid én het belang van een levende maatschappelijke democratie. Dat belang is in de eerste plaats intrinsiek van karakter in de zin dat burgers daarmee erkend worden als volwaardige burgers – en niet alleen als staatsburgers – met een reële invloed op hun eigen leefwereld. Daarnaast is maatschappelijke democratie van belang voor de legitimiteit van maatschappelijke organisaties, als onderdeel van een systeem van *checks and balances*, voor de kwaliteit van de uitvoering en de dienstverlening, en voor het aanleren en onderhouden van democratische waarden en vaardigheden. Aan het einde van hoofdstuk 3 schetst de Raad oorzaken van verzwakking van de maatschappelijke democratie.

In hoofdstuk 4 gaat de Raad in op mogelijkheden om de maatschappelijke democratie beter aan te laten sluiten op ontwikkelingen in de samenleving en burgers een volwaardige rol te geven.

Daarvoor is een omkering in denken nodig waarbij in de eerste plaats gedacht en geredeneerd wordt vanuit een gemeenschapsidee waarin betrokkenheid en zeggenschap van de leden van de gemeenschap niet alleen logisch maar ook leidend zijn. Leden van gemeenschappen zijn idealiter collectief (moreel) eigenaar van hun eigen gemeenschap.

In het afsluitende hoofdstuk 5 formuleert de Raad enkele conclusies en aanbevelingen. Deze laten zich ook lezen als een samenvatting van dit agenderende advies.

## Maatschappelijke democratie moet verder groeien

De kwaliteit van de dienstverlening van maatschappelijke organisaties wordt in het algemeen door burgers als goed ervaren. Maar zij worden onvoldoende betrokken bij de werkwijze en de aard van de aangeboden diensten van deze organisaties. Dat is een van de redenen waarom burgers op de domeinen van maatschappelijke organisaties steeds vaker het heft in eigen handen nemen.

### 2.1 Democratische inbedding van de semipublieke sector kan beter

De maatschappelijke democratie in Nederland kan een forse impuls goed gebruiken. In semipublieke sectoren als de zorg, het onderwijs en de volkshuisvesting staat een goede en efficiënte dienstverlening voorop en dat is van essentieel belang voor burgers. En gelukkig is de kwaliteit van de dienstverlening in de Nederlandse semipublieke sector over het algemeen goed (SCP, 2012, 2013). Maar er is te weinig aandacht voor de *democratische inbedding* van deze dienstverlening. Het belang van betrokkenheid en invloed van burgers in maatschappelijke organisaties is jarenlang verwaarloosd: zij zijn – en worden – door ‘hun’ organisaties vooral gezien als klant, als afnemer van diensten.

De formele legitimatie via medezeggenschapsstructuren is niet voldoende. Deze formele structuren zijn in hoge mate geïnstitutionaliseerd, gebureaucratiseerd en geritualiseerd, en bovendien weinig representatief met als gevolg dat het gros van de burgers zich er niet door vertegenwoordigd voelt. Er staan te weinig materiële mogelijkheden tegenover voor burgers om individueel of in collectief verband voor hen relevante dienstverlening te beïnvloeden.

‘Maatschappelijke democratie zou gebaat zijn bij heel veel verschillende vormen van het organiseren van inspraak, bij initiatieven van mensen zelf: eigenaarschap. De *civil society* moet worden versterkt, maar ga dat niet heel erg formaliseren. Versterking van de maatschappelijke democratie moet vooral bestaan uit het versterken van de tegenmachten, en niet uit geformaliseerde zeggenschap, die meer en meer is geritualiseerd en gebureaucratiseerd’.<sup>2</sup>

2 Aldus een van de deelnemers aan de Rob-expertsessie over maatschappelijke democratie, op 29 juni 2016 in Den Haag.

‘Het “gemiddelde” bestuurslid van een huurdersorganisatie van een woningcorporatie is naar schatting autochtoon, rond de 65 jaar, met een inkomen rond de 40.000 euro, en meestal een man.’

‘Volwaardig partnerschap van huurdersorganisaties (in hun relatie met betrokken woningcorporaties en gemeenten) betekent gelijke kennis, uren en verantwoordelijkheden. Dat gaat niet samen met vrijwilligerswerk. “Op het moment dat het te professioneel wordt, kom je los van je achterban”’.

(Terlingen, 2016).

Professionals staan niet altijd open voor het betrekken van burgers bij de concrete besluitvorming. Professionals, in management en op de werkvloer, beslissen te veel voor burgers en te weinig met burgers. Burgers zijn in maatschappelijke organisaties vaak op afstand gezet, waardoor zij passief zijn geraakt. Burgers worden onvoldoende aangespoord en uitgedaagd door maatschappelijke organisaties en instellingen om zelf, als individu of gezamenlijk, mee te denken, mee af te wegen, mee te beslissen en mee uit voeren. Dit terwijl bij veel burgers wel de wens bestaat om dit te doen, zeker waar het directe eigenbelang geraakt wordt, én zij vaak over meer relevante kennis, kunde en ervaring beschikken dan nogal eens wordt verondersteld door professionals.

Een gevolg hiervan is dat het gevoel van moreel eigenaarschap, van betrokkenheid en van gedeelde verantwoordelijkheid bij burgers in belangrijke mate verdwenen is. Het risico is niet denkbeeldig dat de kwaliteit van de dienstverlening en algemener het gevoel deel uit te maken van een gemeenschap, (verder) onder druk komen te staan als burgers op behoorlijke afstand blijven staan. De beperkte zeggenschap van burgers betekent niet alleen dat de geleverde diensten en hoe deze tot stand komen onvoldoende aansluiten bij wat mensen nodig en wenselijk vinden, maar het maakt hen ook afhankelijk en beperkt de mogelijkheden tot maatwerk. Beperkte betrokkenheid ondergraaft de legitimiteit van deze organisaties, de onderlinge solidariteit die in de publieke sector nodig is en miskent de brede democratische rol van burgers.

‘Discussies over beleidsparticipatie moeten niet meer gaan over participatie, maar over “eigenaarschap”. We moeten niet zeggen: dit is ons beleid, wat vindt u ervan? We moeten veel meer toe naar een mentaliteit waarin we zeggen: het is úw school, úw woonomgeving, úw leven. Jullie zijn eigenaar, vertel ons welk beleid we moeten voeren. Dus kom op, heb er invloed op. Werk met elkaar samen, jullie zijn eigenaar; vertel ons welk beleid we moeten voeren’.<sup>3</sup>

*Hoe is dit zo gekomen?*

Processen van institutionalisering, bureaucratisering, professionalisering en schaalvergroting hebben hun weerslag gehad op de invloed van burgers binnen maatschappelijke organisaties. Een grote motor achter deze processen was de in de jaren tachtig in zwang geraakte New Public

---

3 Aldus Jantine Kriens, hoofddirecteur van de VNG, in de Hannie van Leeuwenlezing op 27 oktober 2016 in Den Haag.

Management-filosofie. Het bedrijfsleven en de daarbij horende sturingsprincipes werden ten voorbeeld gesteld aan overheids- en maatschappelijke organisaties: ook zij moesten zich vooral gaan oriënteren op de markt. Bijgevolg werden burgers die door deze organisaties werden ‘bediend’, vooral als ‘klant’ of ‘consument’ gezien en aangesproken, en zijn zij zich daardoor ook zo gaan gedragen. Zij raakten bij veel maatschappelijke organisaties uit beeld, en vice versa.

‘Ooit vormden de patiënten, huurders en leerlingen en hun ouders de kern van maatschappelijke organisaties omdat zij waren georganiseerd als vereniging of coöperatie waarin hun betrokkenheid was ingebed. Nu zijn deze mensen verworden tot cliënten wat miskent dat zij niet alleen afnemer zijn van een product of dienst, maar bovenal onderdeel zijn van een groter sociaal verband dat scholen, zorginstellingen en woningcorporaties bovenal zijn’.<sup>4</sup>

Bureaucratie en professioneel handelen bieden burgers ontegenzeggelijk voordelen, zoals een gelijke en vakkundige behandeling. Maar neveneffecten – zoals doorgeschoten regelzucht, gedetailleerde toezichtsregimes met veel onderliggend wantrouwen (‘controlitis’) en een overdaad aan protocollen in grote, complexe en anonieme instituties – hebben de invloed en betrokkenheid van burgers aangetast. Institutionele en bureaucratische logica’s in anonieme organisaties staan vaak ver af van (alledaagse) wensen en behoeften van burgers. Er zijn, teleurstellend genoeg, voldoende verhalen van ouders die in het basale verlangen goede zorg voor hun kind te ontvangen, verstrikt raken in een woud aan organisaties en administratieve verplichtingen – en andere vergelijkbare voorbeelden. Dit beeld is al vaker geschetst in de termen van Jürgen Habermas: de systeemwereld is de leefwereld gaan overheersen (vgl. Van der Steen e.a., 2010). ‘Burgers zijn geen eigenaar meer van de oplossingen die formele bureaucratische instanties uitvoeren en beschouwen diezelfde publieke instellingen niet meer als antwoord op hun problemen’, aldus Kruiter en Van der Zwaard (2014, p. 23) in scherpe bewoordingen. Maatschappelijke organisaties zouden – weer – in essentie waarden- of belangengemeenschappen moeten zijn waarin alle partijen goeddeels parallelle belangen maar overigens wel verschillende posities hebben. De in een waardengemeenschap ervaren gemeenschapszin maakt dat het delen van invloed en het afleggen van openbare verantwoording, door alle betrokkenen als niet meer dan logisch wordt gezien.

Een gebrek aan invloed en aan *mogelijkheden* om invloed uit te oefenen binnen maatschappelijke organisaties leidt potentieel tot grote afhankelijkheid van burgers. Het zorgt ook voor een grote mate van ‘eenheidsworst’, omdat de prikkel voor maatschappelijke organisaties om maatwerk te bieden ontbreekt. De leefwereld van burgers dringt onvoldoende door tot de systeemwereld van maatschappelijke organisaties. Een gebrek aan mogelijkheden tot beïnvloeding zorgt er bovendien voor dat democratische vaardigheden van burgers door beperkt gebruik daarvan, onvoldoende

---

4 Rien Fraanje, *Van maatschappelijke onderneming naar belangen- en waardengemeenschap*, essay namens de Raad voor het openbaar bestuur, voor de Commissie-Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sectoren (Commissie-Halsema). Dit essay bouwde voort op het Rob-advies *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag, december 2012.



aangeleerd worden of sleets raken. Een gebrek aan reële mogelijkheden tot beïnvloeding gaat niet in de laatste plaats voorbij aan het feit dat veel burgers uitstekend hun eigen wensen kennen, en veelal over meer relevante kennis van zaken en ervaring beschikken dan vaak door professionals (en politici) wordt gedacht. Afhankelijkheid en paternalisme van de kant van professionals ondergraven het morele eigenaarschap van burgers.

## 2.2 Burgers nemen initiatief buiten de gebaande paden

Tegelijkertijd proberen burgers steeds vaker buiten bestaande maatschappelijke organisaties om, door hen gewenste voorzieningen tot stand te brengen op een manier die zij zelf reëel kunnen beïnvloeden. Dat is bijvoorbeeld zichtbaar in het groeiende aantal 'Instituten voor Collectieve Actie' (ICA's; meestal in de vorm van [coöperatieve] verenigingen)<sup>5</sup> in Nederland (Bokhorst, 2015; De Moor, 2013). Het kenmerkende van ICA's is dat zij van onderop, door en voor gewone burgers, ontstaan om een gemeenschappelijk doel te bereiken, met samenwerking en zelfregulering als uitgangspunt voor de dagelijkse praktijk, en met de ambitie van de initiatiefnemers om hun initiatief langdurig voort te zetten. Het gros van de ICA's is bovendien lokaal van karakter (De Moor, 2013). Leden van ICA's zijn niet alleen moreel maar ook juridisch eigenaar; die combinatie versterkt het gemeenschapsgevoel en de collectieve verantwoordelijkheid. Dergelijke initiatieven zijn enerzijds een positief teken van burgerzin en burgerkracht: de mondige burger die zelf het heft in handen neemt. Anderzijds laat het juist de tekortkomingen van het huidige systeem zien. Het is een teken van de afstand tussen enerzijds de werkwijze en het aanbod van bestaande instituties, en anderzijds de behoefte van burgers aan meer kleinschaligheid en toegesneden dienstverlening en hun wens om zich daar in collectief verband sterk voor te maken en ook *te kunnen* maken: als leden van een (coöperatieve) vereniging hebben zij het laatste woord.

### Wooncoöperaties

Een wooncoöperatie is volgens de nieuwe Woningwet (2015) een vereniging met leden die een gemeenschappelijk doel nastreven: het exploiteren en beheren van woningen en de direct aangrenzende omgeving. De bewoners dragen daarvoor gezamenlijk verantwoordelijkheid en de hoogste zeggenschap ligt bij de algemene ledenvergadering. In de nieuwe Woningwet is bepaald dat huurders van woningcorporaties de mogelijkheid krijgen een wooncoöperatie op te richten. Om de haalbaarheid daarvan te onderzoeken moet de woningcorporatie een initiatiefgroep zes maanden de tijd geven en 5000 euro beschikbaar stellen.<sup>6</sup>

- 5 Coöperaties hebben in juridische zin alle kenmerken van verenigingen: zij kennen een bestuur, een algemene ledenvergadering en een toezichhoudend orgaan. Het bestuur wordt gekozen door de ledenvergadering en is verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken en de ledenvergadering heeft alle bevoegdheden die niet aan het bestuur of andere organen zijn overgedragen. Het bijzondere van *coöperatieve* verenigingen is dat deze winstuitkeringen mogen doen aan hun leden.
- 6 Platform 31, *De wooncoöperatie: vijfstappenplan voor woningcorporaties*, Den Haag, augustus 2016. Zie voor recente voorbeelden van wooncoöperaties: <http://www.platform31.nl/wat-we-doen/programmas/wonen-en-wijken/wooncooperatie/voorbeelden-wooncooperatie>.

### Coöperatie 'Austerlitz Zorgt'

Uit een leefbaarheidsonderzoek dat in Austerlitz (een dorp in Zeist) is gehouden is gebleken dat veel oudere inwoners zich zorgen maken over hun toekomst vanwege het feit dat de nodige zorg- en welzijnsvoorzieningen niet in het dorp aanwezig zijn, danwel onder druk staan.

Op initiatief van Austerlitz' Belang is begin 2012 een werkgroep gestart met het in kaart brengen van de wensen van inwoners, brainstormen, gesprekken voeren, verkennen. Eind 2012 is een coöperatie opgericht onder de naam 'Austerlitz Zorgt'. De coöperatie heeft tot doel het voor de oudere inwoners van Austerlitz mogelijk te maken zo lang mogelijk zo zelfstandig mogelijk in het dorp Austerlitz te blijven wonen. De coöperatie organiseert de nodige steun, zorg en hulp voor ouderen en andere zorgbehoefteigen in het dorp. Een dorpsondersteuner en een zorgcoördinator vormen de spil van Austerlitz Zorgt. Het aanbod is zeer divers: vervoer, maaltijdvoorziening, klussendienst, administratieve hulp en cetera. Een deel van het aanbod wordt verzorgd door vrijwilligers. In een later stadium wil Austerlitz Zorgt ook voorzien in de zorgbehoeften van gezinnen en jongeren.

Inmiddels is ruim 40 procent van de volwassen bewoners lid van Austerlitz Zorgt.

[www.austerlitzzorgt.nl](http://www.austerlitzzorgt.nl)

### Ouderparticipatiecrèches

In ouderparticipatiecrèches (OPC's) organiseren de ouders zelf, met en voor elkaar, in verenigingsverband de opvang van hun kinderen. Toegelaten OPC's opereren onder hetzelfde toezichtskader als de reguliere commerciële kinderopvang en moeten zich derhalve aan dezelfde minimum-kwaliteitseisen houden als de reguliere crèches. Bij OPC's valt het belang van ouders samen met dat van de crèche. Er is volledige transparantie en volledige inspraak van de betrokken ouders. Voor de ouders zijn continuïteit en kwaliteit belangrijker dan winstgevendheid en kostenefficiëntie. Onderzoek laat zien dat ouders in OPC's op belangrijke kwaliteitskenmerken strenger zijn dan de wetgeving voorschrijft. De inspraak en loyaliteit van de ouders spelen daarbij een grote rol. Een bijkomend positief effect van de opzet van OPC's is dat de kosten lager zijn, vooral omdat ouders iets van hun kostbare vrije tijd opofferen. 'Met transparantie en inspraak is mogelijk grotere kwaliteitswinst te boeken dan met structuurregels en opleidingseisen', aldus onderzoeker Mark Sanders (Sanders, 2017).

Lokale overheden die te maken krijgen met ICA's – of voorstellen daartoe – dienen deze met welwillendheid en met oprecht vertrouwen in burgers te benaderen. De Rob sprak in dit verband eerder, in zijn advies *Loslaten in vertrouwen* (2012) van een zogenaamde participatietrap. De eerste stap die de overheid op deze trap moet zetten is verantwoordelijkheid bij de burger zelf te laten ('loslaten'): als de samenleving zelf een collectief belang kan organiseren, ligt er geen taak voor de overheid. Lukt dat de samenleving niet, dan kan de overheid bezien of het volstaat om te faciliteren. Mocht dat niet baten dan kan de overheid een stap verder gaan door te stimuleren. Daarna komt regievoering door de overheid in beeld, en als laatste de stap naar wet- en regelgeving. Overheden die stelselmatig gebruik maken van de participatietrap geven daarmee blijk van een open blik naar de samenleving en de daarin levende kennis, kunde, ervaring, wensen en behoeften, én van een principieel vertrouwen in burgers: voor deze overheden is besturen niet hetzelfde als 'iets regelen' of

‘het bord volschrijven’. Zij treden op in ‘betrokken bescheidenheid’: wél betrokken en verantwoordelijk, maar zonder een invulling van die betrokkenheid op een manier die maatschappelijke betrokkenheid verdringt en frustrereert:

‘Wél oplossen, maar niet overnemen van een probleem. Dat brengt wel met zich mee dat de overheid ook een bepaalde mate van openheid moet toelaten als het gaat om de beoogde uitkomsten. Het benutten van maatschappelijk potentieel is niet hetzelfde als het overlaten van de uitvoering van hetgeen door de overheid bedacht is aan maatschappelijke partijen. In een netwerksetting zijn de verhoudingen horizontaler: ook maatschappelijke partijen hebben invloed op de aanpak en de uitkomst, en willen (begrijpelijkerwijs) hun belangen daarin weerspiegeld zien. Dat is ook exact de prikkel voor die partijen om mee te werken’.<sup>7</sup>

Overheden moeten niet de illusie hebben dat zij aan het roer staan van de gehorizontaliseerde netwerksamenleving. Zij hebben de samenleving niet aan een touwtje. In ‘betrokken bescheidenheid’ zullen zij vooral moeten terugtreden, en daar waar zij wel optreden rechtsstatelijke gelijkheid en publieke belangen moeten waarborgen en aan de hand van de zogenaamde participatietrap hun positie moeten bepalen ten aanzien van het brede palet aan burgerinitiatieven waar zij mee te maken hebben.

Wat voor lokale overheden geldt, geldt in grote lijnen evenzeer voor maatschappelijke organisaties die op hun domein te maken krijgen met ICA's. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om woningcorporaties die een groep of groepen van huurders hebben die een wooncoöperatie willen beginnen. In de nieuwe Woningwet is initiële welwillendheid van de woningcorporatie tegenover dit soort initiatieven wettelijk verankerd. Dat is op zich uitstekend, maar het is geen voldoende voorwaarde voor effectieve steun van woningcorporaties. Die steun moet, wil deze uiteindelijk duurzaam effect sorteren, en daadwerkelijk tegemoet komen aan wensen en behoeften van betrokken huurders, uit het hart van de besturen en andere professionals van woningcorporaties komen. En net als overheden moeten maatschappelijke organisaties ervoor waken om zich initiatieven van burgers geheel en al toe te eigenen, te koloniseren. Daarmee wordt nogal eens de spirit uit het oorspronkelijke initiatief van burgers gehaald: zij voelen zij geen eigenaar meer van het initiatief waarmee zij oorspronkelijk waren gekomen.

---

7 M. van der Steen, R. Peeters en M.J.W. van Twist, *De Boom en het Rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*, essay door de Denktank van de NSOB, Den Haag, februari 2009, p. 5. Van der Steen e.a. schetsen de samenleving bij wijze van metafoor als een *rizoom*: een ondergronds, horizontaal voortwoekerend worstelstelsel zonder begin of eind en zonder centrale stam waar alle wortels naar toe voeren of van waaruit de groei wordt gecoördineerd: het rizoom is niet te vangen in een vaste structuur en laat zich niet sturen, maar hooguit beheersen in zijn effecten. Mensen met zevenblad in hun tuin, zullen dit beeld herkennen.

### *Kanttekening*

Waar het gaat om invloed van burgers in en rond maatschappelijke organisaties is, zoals op meer terreinen, een onwenselijke tegenstelling te zien tussen vooral hoogopgeleide burgers die het lukt om voor zichzelf op te komen, en laagopgeleide burgers die daar om verschillende redenen beduidend meer moeite mee hebben. Hoogopgeleide burgers hebben vaker zitting in de medezeggenschap, beschikken vaker over relevante sociale netwerken en bepaalde vaardigheden om hun belangen te behartigen (Van Ingen en Van der Meer, 2016). Dergelijke verschillen werken (verdere) ongelijkheid tussen burgers in de hand – een ongewenste zaak. Niet iedereen is in gelijke mate in staat om voor zichzelf (en laat staan voor anderen) op te komen. Dat moet een continu aandachtspunt zijn voor maatschappelijke organisaties, net als het gegeven dat burgers ook goede redenen kunnen hebben om niet te *willen* participeren.

## Maatschappelijke democratie: veelvormig en van groot belang

Maatschappelijke democratie is om te beginnen in zichzelf waardevol: zij heeft intrinsieke waarde. Daarnaast is maatschappelijke democratie van belang voor de legitimiteit van maatschappelijke organisaties, als onderdeel van een systeem van *checks and balances*, voor de kwaliteit van de uitvoering en de dienstverlening, én voor het aanleren en onderhouden van democratische waarden en vaardigheden.

Voordat de Raad dit verder toelicht schetst hij in dit hoofdstuk de verschillende vormen van zeggenschap en medezeggenschap die invulling geven aan de maatschappelijke democratie.

### 3.1 Maatschappelijke democratie: vormen van zeggenschap en medezeggenschap

De maatschappelijke democratie bestaat uit twee componenten: vormen van zeggenschap en van medezeggenschap. Deze kunnen als volgt wordt ingedeeld (naar: Mein en Oudenampsen, 2015).

- 1 Invloed op het *strategisch* functioneren een maatschappelijke organisatie. Denk aan bestuurlijke thema's als de financiële situatie, voorgenomen fusies, benoemingen van bestuurders en/of toezichthouders, waarbij belanghebbenden een rol hebben als *countervailing power/checks and balances*.
- 2 Invloed op het *operationeel* functioneren van maatschappelijke organisaties. Dit kan uiteenlopen van afspraken rondom de schoonmaak van een schoolgebouw, beleid rondom servicekosten in een flat tot organisatie van voeding in een zorginstelling.
- 3 Invloed op het *beleid en uitvoering* van maatschappelijke organisaties die henzelf als individu, of hun verwanten raken. Denk aan invloed van burgers op het onderwijs van hun kinderen, op de inrichting van hun huurwoning en op het soort medische behandeling dat zij ontvangen.

Bij de eerste twee vormen gaat het om formele, collectieve invloed via medezeggenschap. Dit gebeurt in medezeggenschapsorganen als cliëntenraden, huurderscommissies en medezeggenschapsraden. Medezeggenschap is het recht van belanghebbenden om mee te spreken, om besluitvorming, in de regel voorbereid door anderen zoals bestuurders, te *beïnvloeden* (Van de Bovenkamp e.a., 2016). Het gaat om een vorm van vertegenwoordiging, waarbij belanghebbenden indirecte invloed hebben. De verschillende wetten die de verplichte medezeggenschap regelen, kennen een (verzwaarde) adviesbevoegdheid en een instemmingbevoegdheid<sup>8</sup>, recht van informatie, recht op overleg en recht van initiatief/ongevraagd advies. Behalve in de medezeggenschap zelf, zijn er groepen die de besluitvorming daarin vanaf de zijlijn proberen te beïnvloeden, zoals bijvoorbeeld patiëntenorganisaties of scholierenorganisaties.

<sup>8</sup> Momenteel nog niet voor cliëntenraden in de zorg.

De derde vorm betreft manieren van informele zeggenschap. Zeggenschap betekent dan het recht om over iets te *beslissen*. Het is de directe invloed van belanghebbenden op zaken die hen aangaan. Deze vormen van informele zeggenschap zijn voor burgers vaak van grotere betekenis dan de formele medezeggenschapskanalen. Ze zijn heel divers van karakter en niet iedereen maakt er evenveel gebruik van.

#### *Collectieve zeggenschap*

De Raad voegt aan deze drie vormen een vierde toe: (informele) collectieve zeggenschap. Het gaat hier om directe invloed van belanghebbenden als groep, *binnen* maatschappelijke organisaties. Het is collectieve belangenbehartiging, niet via de formele medezeggenschap maar door zelf als groep het initiatief te nemen en invloed uit te oefenen om bepaalde zaken met een collectief belang te bereiken.

Het beste voorbeeld van collectieve zeggenschap *buiten* maatschappelijke organisaties, zijn initiatieven van burgers die op uiteenlopende manieren in hun directe leefomgeving aan de slag gaan. Zie hierover ook paragraaf 2.2. Dit is wel de ‘doe-democratie’ genoemd: beslissen door primair te doen, niet door te praten (Van de Wijdeven en Hendriks, 2010). Steeds vaker raken dit soort initiatieven aan het werkkterrein van maatschappelijke organisaties. Denk aan woon- en zorgcoöperaties en nieuwe schoolconcepten die rammelen aan de deur van bestaande instituties. Net als overheid en politiek, moeten maatschappelijke organisaties zich tot deze initiatieven leren verhouden – dat gaat niet vanzelfsprekend.

Collectieve zeggenschap speelt ook *binnen* maatschappelijke organisaties. Deze vorm van invloed van belanghebbenden is nog onderontwikkeld omdat het vaak lastig te organiseren is. Mensen moeten actief, op eigen initiatief of bijvoorbeeld door professionals, bijeen worden gebracht. Dat lukt op de ene plek beter dan op de andere. Denk bijvoorbeeld aan het realiseren van bepaalde extra ondersteuningsprogramma’s op een school. Of het organiseren van activiteiten voor bewoners van een verpleeghuis, omdat het zorgpersoneel daar geen tijd vrij voor kan maken. Maar ook het maken van algemene afspraken over hoe in een woongroep zaken worden geregeld. Het krachtigst zijn dit soort acties van collectieve zeggenschap als ze uitgaan van een positieve wens om iets voor de groep te bereiken. Vaak is het ook een reactie op het verdwijnen van een bepaalde voorziening (vgl. RMO, 2009).

De positieve kant van dergelijke informele, collectieve zeggenschap is dat het voorbeelden zijn waarin burgers zelf actief zijn om voor hen belangrijke, concrete resultaten in alledaagse kwesties tot stand te brengen. Het zorgt voor betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Op deze manier kunnen zij vaak sneller dan via formele medezeggenschap direct resultaten behalen. Mogelijk risico is dat vanwege het ontbreken van institutionele waarborgen, de belangen van een kleinere, mondige groep die van de zwijgende meerderheid gaan overstemmen. Of dat er ongelijkheid ontstaat tussen of zelfs binnen organisaties omdat niet alle belanghebbenden gelijkelijk hun zaak kunnen bepleiten. Daar dient aandacht voor te zijn.

### 3.2. Het belang van maatschappelijke democratie

Maatschappelijke democratie is in zichzelf – intrinsiek – van waarde en komt tegemoet aan het feit dat burgers niet alleen maar staatsburgers zijn die eenmaal in de vier jaar een stem mogen uitbrengen op een politieke partij. Er zijn daarnaast vier andere redenen waarom maatschappelijke democratie van belang is: voor de legitimiteit van maatschappelijke organisaties, als onderdeel van de aanwezige *checks and balances*, vanwege de kwaliteit van uitvoering en dienstverlening, en voor het aanleren en onderhouden van democratische vaardigheden en waarden.

#### *Legitimiteit van maatschappelijke organisaties*

Legitimiteit is voor maatschappelijke organisaties essentieel. Zonder legitimiteit geen draagvlak, geen bestaansrecht. De legitimiteit van maatschappelijke organisaties wordt vooral bepaald door de ervaren kwaliteit van de geleverde dienstverlening en de relatie van de organisaties met hun belanghebbenden. De legitimiteit van maatschappelijke organisatie staat in de ene sector meer onder druk dan in de andere. Aanleiding zijn recente incidenten in de sector, zoals bij enkele woningcorporaties en grote scholengemeenschappen. De mate van keuzevrijheid voor burgers is medebepalend. Wanneer er geen realistische andere keuze is bij een lage kwaliteit van dienstverlening of wanneer een alternatief onbetaalbaar is, zal de legitimiteit afnemen (vgl. RMO, 2009).

De basis voor de legitimiteit van maatschappelijke organisaties ligt in de betrokkenheid en invloed van belanghebbende burgers, én in de ervaren kwaliteit van dienstverlening. De maatschappelijke democratie is daarmee het aangrijpingspunt om deze legitimiteit te versterken. Een sterke maatschappelijke democratie versterkt de maatschappelijke worteling van deze organisaties (van 'wie' is deze instelling? Voor 'wie' werken we eigenlijk?). In zijn advies *Loslaten in vertrouwen* uit 2012 over nieuwe verhoudingen tussen markt, overheid en samenleving, stelde de Raad al dat 'degenen voor wie maatschappelijke ondernemingen publieke taken uitvoeren een belangrijke stem [moeten] krijgen. Zij zijn de publieke eigenaren van scholen, zorginstellingen en woningcorporaties. Eigenaren behoren invloed te hebben. Bovendien verliezen maatschappelijke ondernemingen hun bestaansrecht als hun publieke eigenaren geen invloed hebben' (Rob, 2012, p. 72).

#### *Checks and balances*

Maatschappelijke democratie is in de tweede plaats onderdeel van essentiële *checks and balances* in organisaties. Medezeggenschap is onderdeel van het interne toezicht. Het contact en overleg met de medezeggenschapsorganen wijzen bestuurders en toezichthouders op de maatschappelijke wortels van 'hun' organisaties. Burgers zijn de 'ultieme stakeholders', aldus de Commissie-Halsema in haar eindrapport (Commissie-Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semi-publieke sector, 2013). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wijst er in zijn advies *Van Tweeluit naar driehoeken* op hoe bestuurders en toezichthouders van semipublieke organisaties 'bij de les gehouden' en gevoed kunnen worden door derde partijen. De WRR wijst er expliciet op hoe zo de maatschappelijke legitimiteit versterkt en de maatschappelijke meerwaarde vergroot kunnen worden. Voorwaarde is wel dat ze een duidelijke eigen rol en positie krijgen. Als derde partijen noemt de WRR onder andere bestaande vormen van medezeggenschap als ondernemingsraden en cliëntenraden, maar ook maatschappelijke adviesraden en raden van maatschappelijke belanghebbenden (WRR, 2014; RMO, 2009).

### *Kwaliteit van de uitvoering en dienstverlening*

In de derde plaats dragen de verschillende vormen van maatschappelijke democratie bij aan het verhogen van de kwaliteit van dienstverlening. Kwaliteit is immers bepalend voor legitimiteit van maatschappelijke organisaties. Een voor de hand liggende manier, die al veel wordt toegepast, is het verbeteren van de dienstverlening door gebruikersfeedback. Dit kan op individueel niveau, in gesprekken tussen professional en belanghebbenden, of via collectieve manieren als gebruikers-enquêtes of klantenpanels. Collectieve gebruikservaringen kunnen ook zeer bruikbaar zijn in de formele medezeggenschap. Door gebruik te maken van de input uit (eigen) enquêtes of ervaringsonderzoeken van cliënten kunnen de legitimiteit en vooral de responsiviteit van deze medezeggenschapsorganen zelf worden versterkt. De medezeggenschap heeft dan meer zicht op de brede ervaringen van de achterban, en wordt zo idealiter in haar werk ook meer herkenbaar voor haar achterban.

Het hebben van informele zeggenschap is minstens zo belangrijk voor het waarborgen van goede kwaliteit van de dienstverlening. In een gesprek tussen bijvoorbeeld ouders en leraar, of tussen zorgverlener en patiënt kan via een directe dialoog gekeken worden hoe – logischerwijs binnen bepaalde marges – tegemoet gekomen kan worden aan hun wensen. Dit verhoogt in die zin de kwaliteit van de dienstverlening en leidt tot meer maatwerk en meer tevredenheid (responsiviteit). Professionals krijgen zo immers ook meer zicht op de wensen van belanghebbenden. Het is daarom van belang om oog te hebben voor de ruimte voor professionals als voorwaarde om burgers meer invloed te kunnen bieden (zie paragraaf 4.4).

### *Aanleren en onderhouden van democratische vaardigheden en waarden*

Maatschappelijke democratie versterkt ten slotte de democratische vaardigheden en waarden van burgers. Een dergelijke democratische gezindheid is, met democratische instituties en bepaalde democratische basisprincipes, essentieel voor de democratie. Democratische vaardigheden komen niet vanzelf is – de gangbare gedachte is dat deze ontwikkeld moet worden. Doen – het zelf ervaren van het belang van democratie en wat ermee bereikt kan worden – is essentieel (RMO, 2007). Het meepraten en meebeslissen biedt mensen inzicht in hoe zij hun eigen belang kunnen verenigen met het collectieve belang of de publieke zaak – welbegrepen eigenbelang genoemd (Kruiter, 2010). Uit onderzoek blijkt dat voor hun visie op democratie het van groot belang is dat jongeren er ervaring mee opdoen in praktijksituaties (Nieuwelink, 2016).

Volgens de Franse filosoof Alexis De Tocqueville (1805-1859) zijn collectieve vormen van betrokkenheid waarbij burgers zich inzetten voor de publieke zaak de kern van burgerschap. In de maatschappelijke democratie, zo is zijn redenering, ontwikkelen burgers democratische vaardigheden die ze idealiter ook inzetten in een politieke context. De ‘democratische ervaringen’ die burgers opdoen door samen te werken in maatschappelijke organisaties en de democratische vaardigheden (zoals luisteren, samenwerken, compromissen sluiten) en waarden (consensus, bescherming minderheden) die ze daarbij leren, hebben echter ook intrinsieke waarde.



Een vitale maatschappelijke democratie kenmerkt zich door eigenaarschap van burgers. Daarmee bedoelt de Raad de binding van burgers aan maatschappelijke organisaties, hun betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor het functioneren van deze organisaties. De term eigenaarschap betekent niet dat mensen eigenaar *zijn* (het juridische begrip eigendom), maar dat ze zich eigenaar *voelen*. Eigenaar voelen is een indicatie voor de mate van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers, en voor hun mogelijke invloed. Actieve participatie leidt tot eigenaarschap, en eigenaarschap leidt tot actieve participatie: beide versterken elkaar. De ervaren kwaliteit van het participatieproces is daarbij essentieel: als burgers ervaren dat hun inbreng niet serieus wordt genomen, haken zij af en verliezen zij hun gevoel van eigenaarschap (Pierce e.a., 2002; Breiting, 2008). De structuur en meer nog de cultuur van de organisatie zijn hier bepalend (Pierce e.a., 2002, 2010; vgl. Onderwijsraad, 2016).

### **3.3 De maatschappelijke democratie is verzwakt**

De rol van de burger in maatschappelijke organisaties is, vanuit democratisch perspectief, gemarginaliseerd geraakt. De maatschappelijke democratie is verzwakt. Hoe is dit zo gekomen? Hieronder worden vijf oorzaken uitgewerkt. De burger is te lang als consument aangesproken, en is zich ook zo gaan gedragen. Het bestuur van maatschappelijke organisaties is geprofessionaliseerd en verzakelijkt, wat de binding met de burgers verzwakt heeft. Het benadrukken van keuzevrijheid voor burgers is ten koste gegaan van relevante mechanismen van inspraak en invloed. Voortschrijdende individualisering heeft de collectieve betrokkenheid verminderd en van vorm doen veranderen. Burgers hebben belangrijke democratische vaardigheden verlerd.

#### *1. De burger als consument*

De eerste oorzaak voor de 'marginalisering van de burger' is dat de burger te lang als consument is aangesproken. De maatschappelijke worteling van de semipublieke sector is uitgehold geraakt. Wat aan het begin van de twintigste eeuw veelal begon als kleinschalig particulier initiatief dichtbij de burger, groeide onder invloed van de New Public Management-filosofie uit tot logge, marktgerichte en vaak weinig responsieve organisaties. De overheersende voorstelling van de burger als klant bevorderde diens betrokkenheid niet. De burger ging zich van de weeromstuit zelf ook als klant gedragen (Hoogwout, 2010). Socioloog Evelien Tonkens spreekt in scherpe bewoordingen van de 'dominantie van de mondige consument over de mondige burger'. 'De mondige consument eist voor zichzelf het beste op, en hoeft zich niets gelegen te laten liggen aan het publieke belang of het belang van derden' (Tonkens, 2016).

### *Burger en consument: conflicterende rollen verenigd in één persoon?*

In 2003 maakte de Sociaal-Economische Raad in zijn advies *Duurzame consumptie* onderscheid tussen de verschillende rollen van burger en consument die in één persoon zijn verenigd (SER, 2003). De burger wordt gedefinieerd door zijn maatschappelijke betrokkenheid en belangen; de consument door zijn economische overwegingen. De burger heeft echter belangen – bijvoorbeeld veiligheid, gezondheid, duurzaamheid – die hij niet ‘als consument op de markt kan realiseren’ of waarvan het te verwachten is dat ‘de consument naar dit belang [van de burger] handelt’. Dit wijst op een potentieel problematische verhouding tussen beide rollen. Dit schuurt des te meer als burgers in hun maatschappelijke betrokkenheid, zoals binnen maatschappelijke organisaties en door marktwerking in de semipublieke sector, als consument worden aangesproken. Zonder voldoende tegenwicht vanuit hun maatschappelijke rol, kan de consumentenrol gaan overheersen met negatieve gevolgen van dien. Compensatie, in de vorm van bewustwording is dan nodig. Zo stelde de SER voor om burgers te informeren over het belang van duurzaamheid (SER, 2003). In de context van dit advies is de vraag waar het voortouw van deze bewustwording ligt: bij de overheid, of bij de maatschappelijke organisaties zelf.

De Raad is op deze ontwikkelingen ingegaan in zijn advies *Loslaten in vertrouwen* (2012). Daarin wordt beschreven hoe na de Tweede Wereldoorlog eerst sprake was van een fase van verstatelijking en ‘noodgedwongen overheidsbemoeyenis’, en vervolgens een periode aanbrak waarin in de (semi) publieke sector onder invloed van het *New Public Management* het marktdenken hoogtij vierde. De WRR heeft deze twee ontwikkelingen kort samen gevat: eerst raakten de ‘leken’ en vervolgens de ‘leden’ uit beeld (WRR, 2014; Aedes, 2013). De schaalvergroting en professionalisering als gevolg van de vermarkting leidden tot op zekere hoogte tot doelmatigheid en kwaliteitsverbetering waarvan ook de burgers profiteerden. Zij bleken echter ook te leiden tot een dalende betrokkenheid van burgers en toenemend klantgedrag. De anonimiteit van grote organisaties vergroot ook de kans op *freerider*-gedrag of zelfs fraude en oneigenlijk gebruik (Schuyt, 2013).

Eigenaarschap van burgers van maatschappelijke organisaties zorgt voor maatschappelijke worteling. ‘Burgerschap gaat niet zonder eigenaarschap’, zo stelde de Raad in 2012. De Raad heeft gewezen op het groeiende besef dat het ‘publiek eigenaarschap van onderwijsorganisaties, zorginstellingen en wooncorporaties bij leerlingen en hun ouders, patiënten en huurders ligt. Bij de uitvoering van de publieke taken van maatschappelijke ondernemingen moet de logica van de markt noch die van de overheid leidend zijn, maar de lange termijnbehoeften van de samenleving’ (Rob, 2012, p. 67).

### 2. ‘Exit’ ten koste van ‘voice’ en ‘loyalty’

Het aanspreken van de burger als consument of klant heeft op een tweede manier het eigenaarschap van burgers ondergraven. De (invloeds-)positie van burgers in hun hoedanigheid van patiënt, cliënt, leerling of huurder in organisaties, wordt meestal geduid aan de hand van de begrippen *exit* (keuzevrijheid), *voice* (inspraak) en *loyalty* (betrokkenheid) uit de klassieker van Albert Hirschman (Hirschman, 1970). De drie begrippen verwijzen naar de verschillende manieren waarop burgers invloed kunnen uitoefenen op organisaties.

De burger is lange tijd vooral gestimuleerd bewust en slim te kiezen en bij ontevredenheid de hielen te lichten (*voting with your feet*) in plaats van zijn stem te laten horen om tot verbetering van het functioneren van maatschappelijke organisaties te komen. Vooral sinds de introductie van de marktwerking in de zorg is de keuzevrijheid van burgers in de sector benadrukt. Zowel de mogelijkheden tot *voice* als het belang van *loyalty* zijn ondergesneeuwd geraakt, terwijl deze voor de legitimiteit en kwaliteit van de dienstverlening essentieel zijn. Het beperkte gebruik van de mogelijkheden tot inspraak en betrokkenheid ondergraaft het eigenaarschap van burgers. Overigens geldt dat juist waar een reëel alternatief ontbreekt, eigenaarschap van essentieel belang is om te zorgen dat ideeën, ervaringen, belangen en wensen van burgers worden verwoord en gehoord.

### 3. Professionalisering en verzakelijking van het bestuur; misstanden in de semipublieke sector

De schaalvergroting en professionalisering van maatschappelijke organisaties hebben geleid tot een verzakelijking van de besturen. De relatie met belanghebbenden en werknemers is geprofessionaliseerd, evenals de formele medezeggenschap. Deze is steeds minder een spreekbuis van belanghebbenden of het personeel en is zich meer gaan richten op de agenda van het bestuur. De belangen van betrokkenen zijn geleidelijk aan uit het blikveld van bestuurders en de medezeggenschap geraakt. Burgers hebben door de verzakelijking en bureaucratisering van maatschappelijke organisaties het gevoel dat ze de controle zijn kwijtgeraakt. Hun betrokkenheid en eigenaarschap is verwaarloosd. 'Er is na de jaren zestig wel even een golf van inspraak geweest, aan de universiteiten bijvoorbeeld, en kwamen er in bedrijven wettelijk verplichte ondernemingsraden. Maar door de bureaucratisering en het turbokapitalisme is het *top-down*-bestuur overal weer in ernstige mate terug van weggeweest', aldus Henri Beunders in zijn Rob-lezing in 2011 (Beunders, 2011, p. 16-17).

Enige mate van professionalisering en verzakelijking is in beginsel niet verkeerd. Het past bij de afweging van de grote en complexe belangen door bestuurders en de hoge (wettelijke) eisen die door diverse spelers aan hen worden gesteld. In de praktijk is echter gebleken dat de bedrijfsmatige instelling van bestuurders hard kan botsen met het publieke belang van maatschappelijke organisaties en de dagelijkse praktijk op de werkvloer. Alle goede bedoelingen van bestuurders ten spijt: het maakt uit of de grote organisatie die je aanstuurt een school, zorginstelling of een woningcorporatie is waarin het publieke belang centraal staat, of een echt bedrijf. Een reeks misstanden heeft pijnlijk duidelijk gemaakt hoe deze ontwikkeling heeft kunnen ontsporen. De hybride positie van veel van de maatschappelijke organisaties (geen overheid en geen markt) zorgde voor gebrekkige *checks and balances* een tekortschietende *governance* – ook wel aangeduid als 'verdwindriehoek' (CPB, 2013). Hiermee wordt bedoeld dat maatschappelijke organisaties uit beeld zijn bij de overheid, onvoldoende worden gedisciplineerd door de markt, en onvoldoende tegengewicht uit de samenleving krijgen. Adviezen om dit probleem te verhelpen richten zich in het bijzonder op het zoeken naar manieren om het (interne) toezicht te versterken en de maatschappelijke inbedding van organisaties te vergroten. Participatie van belanghebbenden en het definiëren van het publieke belang zijn daarbij belangrijke elementen (WRR, 2014; Aedes, 2013; Commissie-Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semi-publieke sector, 2013; Tweede Kamer, 2014).

Socioloog Kees Schuyt beschreef in 2013 de ontwikkeling van de verzorgingsstaat tot een situatie waarin een 'overvloed van bureaucratische organisaties zonder geleefde gemeenschappelijkheid' bestaat. 'Veel gemeenschappelijke sociale verbanden met hun eigen sociale controle [zijn] zo goed als geheel verdwenen en zijn vervangen door puur administratief werkende grote en logge overheidsbureaucratieën. Dat vraagt om moeilijkheden, die het vertrouwen in de verzorgingsstaat slechts kunnen verminderen' (Schuyt, 2013, p. 13 en 25).

#### *Autonomie verplicht*

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw wordt vanuit politiek Den Haag gestuurd op deregulering en autonomievergroting in het onderwijs, vanuit de overtuiging dat de groeiende complexiteit en snelle (technologische) veranderingen vragen om minder centrale overheidssturing. De grotere verantwoordelijkheid voor scholen noopte vervolgens tot schaalvergroting, vooral zichtbaar in het middelbaar beroepsonderwijs en het voortgezet onderwijs. Deze situatie pakte in een enkel geval ernstig verkeerd uit, zoals in het geval van Scholengroep Amarantis. Scherp oordeelde de 'Commissie-Onderzoek financiële problematiek Amarantis' (2012): 'Schoolbesturen beschikken in het onderwijsbestel over een vergaande mate van eigen verantwoordelijkheid. Deze autonomie verplicht tot het uitoefenen van goed bestuur. Dat wil zeggen: een bestuur dat niet alleen in het teken staat van het bepalen van de bestuurlijke inrichting, van het formuleren van posities en verantwoordelijkheden, van het opstellen van jaarstukken, maar een bestuur dat vooral in het teken staat van het daadwerkelijk nemen van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs in de klas.'

(Commissie-Onderzoek financiële problematiek Amarantis, 2012).

#### *4. Individualisering en de groeiende afwezigheid van het 'collectief'*

In de vierde plaats is de voortschrijdende maatschappelijke individualisering een oorzaak van het afgenomen eigenaarschap. Er is vooral gebrek aan *collectief* eigenaarschap. Voldoende collectief eigenaarschap van burgers is nodig zodat zij niet enkel voor hun individuele belangen opkomen, maar ook voor elkaar en voor de publieke zaak. 'Individualisering wordt als maatschappelijk proces zichtbaar in de verzelfstandiging van mensen ten opzichte van elkaar' (SCP, 2004, p. 11).

Maakbaarheid van het eigen leven, ruimte tot het volgen van de eigen keuzes en afwezigheid van sociale dwang zijn typerende elementen. In economische zin is collectivisering van goederen en diensten een voorwaarde voor individualisering (Schuyt, 2013). Individuen zijn niet langer direct, maar blijven wel degelijk economisch afhankelijk van elkaar. Er is nog wel onderlinge afhankelijkheid en solidariteit, maar deze is niet dichtbij en specifiek (buren, wijk) maar veeleer veraf en diffuus (met onbekende inwoners). Individualisering heeft er bovendien toe geleid dat de focus meer is komen te liggen op het individu en zijn naaste omgeving, en minder op de groep (SCP, 2004).

Individualisering wordt over het algemeen als wenselijk beschouwd en heeft burgers ontegenzeggelijk veel goeds gebracht. Individualisering kent echter ook negatieve kanten. De belangrijkste is de vrees voor uitholling van onderlinge betrokkenheid van burgers bij elkaar. De vraag is of de onderlinge betrokkenheid is verdwenen, of dat deze enkel van karakter is veranderd. Het ontbreken van collectieve verbondenheid is problematisch als het erop aankomt om de collectieve goederen zo eerlijk, doeltreffend en doelmatig mogelijk te verdelen. Zonder voldoende betrokkenheid is het lastig om naar de wensen van burgers te handelen.

#### 5. *Gebrek aan democratische vaardigheden bij burgers*

Het beeld bestaat dat burgers door te weinig 'democratie te doen', democratische *vaardigheden* hebben verlerd, waardoor hun betrokkenheid bij de publieke zaak is afgenomen. Daar staat tegenover dat burgers wel goed zicht hebben op relevante democratische *waarden*. Vrijheid is de belangrijkste associatie van burgers met het begrip democratie (SCP, 2015a). Er is in de politiek al geruime tijd aandacht voor het gebrek aan politieke en maatschappelijke betrokkenheid van burgers, iets wat vaak verbonden wordt met een dalende sociale samenhang. Het lager en voortgezet onderwijs worden gezien als een belangrijke plek waar deze politieke en maatschappelijke betrokkenheid kan worden bevorderd door kinderen al van jongs af een aantal (democratische) vaardigheden te laten verwerven. 'Burgerschapsonderwijs' is sinds 2006 een wettelijke taak van het basis- en voortgezet onderwijs. Een belangrijk onderdeel van dat onderwijs is dat de school gebruikt wordt als een oefenplaats, een plaats waar democratische principes worden geoefend, en leerlingen ruimte krijgen voor het tonen van verantwoordelijkheid voor hun eigen leefomgeving door er een bijdrage aan te leveren. 'Leerlingen moeten oefenen om op een democratische manier beslissingen te nemen en een moreel kompas ontwikkelen', aldus de minister en de staatssecretaris van het ministerie van OCW in een brief aan de Tweede Kamer. Tegelijkertijd melden zij in die brief dat het burgerschapsonderwijs volgens de Onderwijsinspectie in het algemeen onder de maat is: het burgerschapsonderwijs is te versnipperd en duidelijke leerdoelen ontbreken vaak.<sup>9</sup> Overigens houdt het belang van burgerschapsvorming niet op bij het beëindigen van een schoolcarrière. Ook daarna is er de noodzaak om democratische gezindheid en vaardigheden te versterken (RMO, 2007). Initiatieven binnen de lokale democratie, zowel van het lokale bestuur als vanuit burgers, kunnen bijdragen aan het versterken en onderhouden van democratische vaardigheden.

Wat betreft de *politieke* democratie zijn er de afgelopen jaren op lokaal niveau meerdere (succesvolle) initiatieven geweest waarin burgers via vormen van zogeheten deliberatieve democratie bij de politieke besluitvorming in hun gemeenten zijn betrokken, zoals toekomstvisies voor de gemeenten. Ook zijn er voorbeelden waarbij burgers samen via deliberatieve methoden de belangrijkste uitdagingen voor hun wijk of gemeente bepalen en bekijken hoe deze kunnen worden opgepakt.

---

9 Brief van minister Bussemaker en staatssecretaris Dekker van OCW aan de Tweede Kamer inzake versterking burgerschapsonderwijs, bijlage bij 34550 VIII, nr. D., 7 februari 2017.

*Deliberatieve democratie: de G1000 en andere vormen*

Op lokaal niveau is momenteel de opkomst te zien van vormen van deliberatieve democratie. Meest bekend zijn de (lokale) varianten van de G1000; maar bijvoorbeeld ook de al langer bestaande vorm burgerjury's (bijvoorbeeld in Rotterdam). De gekozen democratische vorm is essentieel: het gesprek en de dialoog tussen deelnemers staan centraal (deliberatie), niet het voeren van een discussie. Dit moet ten goede komen aan kwaliteit van en het draagvlak voor besluitvorming. Door deelname aan dit soort bijeenkomsten, doen burgers democratische vaardigheden op of versterken deze. Dat geldt overigens ook voor andere vormen van burgerparticipatie, zo blijkt uit onderzoek. Aandachtspunt is wel de relatief eenzijdige samenstelling van de groep deelnemers aan G1000-initiatieven.

(Michels en De Graaf, 2010; Binnema en Michels, 2015).

## Hoe kan de maatschappelijke democratie worden versterkt?

Om de maatschappelijke democratie beter aan te laten sluiten op ontwikkelingen in de samenleving, en burgers een volwaardige rol te geven waarin zij niet alleen als *staatsburgers* worden beschouwd, is een omkering in denken nodig waarbij in de eerste plaats gedacht en geredeneerd wordt vanuit een gemeenschapsidee waarin betrokkenheid en zeggenschap van de leden van de gemeenschap niet alleen logisch maar ook leidend zijn. Leden van gemeenschappen zijn idealiter collectief (moreel) eigenaar van *hun* gemeenschap.

### 4.1 Het belang van zeggenschap als basis voor betrokkenheid

Kansen om het eigenaarschap van burgers te versterken liggen eerst en vooral in het vergroten van directe zeggenschap van burgers. Directe, ‘tastbare’ invloed levert zichtbaar resultaat voor burgers. Het is makkelijker burgers bij concrete zaken die hen direct aangaan te betrekken, dan bij de meer abstracte en strategische vraagstukken zoals de medezeggenschap die bespreekt. Directe zeggenschap is een uitstekende gelegenheid om gebruik te maken van de expertise van burgers. Zij hebben veel meer kennis en relevante ervaring dan vaak door professionals en bestuurders wordt verondersteld. Digitale technieken kunnen daarbij ondersteunend werken. Zeggenschap is geen eenrichtingsverkeer waarin burgers hun wensen eenvoudigweg kunnenponeren: burgers moeten zelf ook verantwoordelijkheid nemen.

Bij directe zeggenschap gaat het om invloed van burgers op dienstverlening die hen direct raakt, zoals beslissingen betreffende hun medische behandeling, de renovatie van hun woning of het onderwijs en de school van hun kinderen. Dergelijke vormen van zeggenschap vormen de basis van de maatschappelijke democratie. In de huidige tijd, waarin burgers in het algemeen mondig en goed geïnformeerd zijn, past het niet dat over hen beslissingen worden genomen zonder dat zij daarbij directe zeggenschap gekregen hebben en met hen overleg is gepleegd. In alle drie de sectoren zorg, wonen en onderwijs wordt het belang van directe zeggenschap erkend en zijn goede voorbeelden te zien. Uit de gesprekken die de Raad voerde, blijkt wel dat er grote verschillen tussen instellingen en organisaties bestaan. Het geven van directe zeggenschap aan burgers verloopt bovendien niet probleemloos. Professionals vervullen een spilfunctie in het geven van zeggenschap aan burgers, aangezien zij het directe contact zijn van burgers met maatschappelijke organisaties.

#### *Vormen van directe zeggenschap: algemeen beeld*

Directe zeggenschap van burgers vindt plaats op het meest lage niveau binnen maatschappelijke organisaties: binnen een (afdeling van een) zorginstelling, school, woningcomplex of huurwoning. Gaat het om *individuele* zeggenschap, dan gebeurt dit in een gesprek tussen professional en belanghebbende. Denk aan afspraken tussen zorgverleners en cliënten (of hun familie) over het geven van specifieke verzorging of behandeling. In het geval van *collectieve* zeggenschap gaat het om een gesprek tussen groepen belanghebbenden en professionals over zaken die de groep aangaan, zoals de dagbesteding in een zorginstelling.

Bij deze vormen van directe zeggenschap gaat het om besluitvorming over thema's die dichtbij patiënten, huurders of leerlingen liggen. Dat kan zowel gaan over alledaagse vraagstukken zoals hierboven genoemd, maar zeker ook over veel ingrijpender zaken. Het gaat in beide gevallen om zaken die voor de belanghebbenden van directe en soms essentiële betekenis zijn. Het luisteren naar elkaar en het voeren van een dialoog zijn belangrijke randvoorwaarden om betekenisvolle invloed te realiseren.

Op collectief niveau is er een nog een tweede manier waarop burgers directe zeggenschap kunnen uitoefenen. Bij deze directe, collectieve zeggenschap gaat veelal om de 'extraatjes', om dingen die niet met het primaire proces te maken hebben. De financiering komt meestal van buiten de organisatie, uit bijdragen van ouders, of donateurs. Zij hebben zeggenschap over welke voorzieningen, activiteiten of projecten gehonoreerd worden. Dit gebeurt in de context van een overleg tussen belanghebbenden onderling, al dan niet in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de organisatie. Denk aan een terugkerend overleg van een ouderraad.

#### *Ouderraad Goudse Scholengemeenschap Leo Vroman*

De ouderraad, bestaande uit tien ouders, is jaarlijks betrokken bij de organisatie van diverse activiteiten binnen de school. Ook bespreekt de ouderraad bredere thema's zoals de veiligheid op school. Ten slotte beslist de raad over de bestemming van het geld van de jaarlijkse ouderbijdrage, aan zaken die moeten bijdragen aan het welbevinden van de leerlingen. De ouderraad probeert een verbinder te zijn voor signalen vanuit ouders richting het management en de docenten. De medezeggenschapsraad kent één afgevaardigde uit de ouderraad.

**<http://www.gsglevroman.nl/Ouderraad/Ouderraad-55>**

#### *Zorgsector*

De zorgsector, vooral de psychiatrische zorg, bewoog flink mee met de emancipatie- en democratiseringsgolf eind jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw en kent zo een lange voorgeschiedenis van patiëntenparticipatie. Van oudsher is het tegelijkertijd ook een sector waarin professionals gewend zijn vooral te zorgen *voor*, en veel minder om te zorgen *in overleg met*. Dit paternalisme van professionals past steeds minder bij de wensen van burgers. Het blijkt voor zorgprofessionals, zowel artsen als verpleegkundigen en verzorgers, lastig om los te laten. Dit zorgt voor ongewenste passiviteit van patiënten en cliënten, die vaak juist meer betrokkenheid vragen. Aandacht voor passende vaardigheden in de opleiding van professionals is daarom van belang.



De zorgsector is zich bewust van de maatschappelijke veranderingen die vragen om aanpassingen, daarbij mede gestuurd door de (beperkte) marktwerking in het huidige stelsel en de noodzaak van beperking van de stijgende zorgkosten, maar ook vanuit de overtuiging van het leveren van betere zorg. De patiënt wordt steeds vaker aangeduid als partner, zoals in de strategische visie van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen 2016-2020.<sup>10</sup> Het programma 'Waardigheid en Trots' van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Taskforce Waardigheid en Trots, dat zich richt op verbeteringen in de ouderenzorg, heeft samenwerken met de cliënt als een van hun vijf pijlers benoemd.<sup>11</sup>

In de zorgsector ligt de kern van de individuele zeggenschap van patiënten en cliënten in wat 'shared decision making (SDM)' heet. Patiënt en zorgverlener bepalen idealiter samen wat voor zorg er wordt verleend. Afspraken kunnen worden vertaald in een zogeheten Individueel Zorgplan. Medische technologie maakt zelfmanagement door patiënten mogelijk. Dit vergroot ook hun zeggenschap én verantwoordelijkheid. De patiënt is op beide manieren actief betrokken bij de uitvoering van zijn eigen zorg. Digitalisering zoals via digitale dossiers helpt in dit proces, bijvoorbeeld bij het betrekken van familieleden bij de zorg van hun naasten in een woonzorginstelling. De grotere betrokkenheid van patiënten heeft als belangrijkste doel beter passende zorg, wat zich idealiter vertaalt in gezondheidswinst voor patiënten. Het bijkomend gewenst gevolg is ook lagere zorgkosten, hoewel hier nog geen concrete aanwijzingen voor zijn (RVZ, 2013). Het is wel van belang aandacht te hebben voor verschillen in 'gezondheidsvaardigheden' tussen patiënten (Rademakers, 2016). Juist ziekte belemmert mensen om actief te participeren. Niet iedereen is bovendien tot zelfmanagement van zijn gezondheid in staat, zeker de meest kwetsbare groepen niet. Sommigen laten de beslissing over een medische behandeling toch liever over aan experts (Van de Bovenkamp en De Bont, 2016).

---

<sup>10</sup> [www.zorgvoor2020.nl](http://www.zorgvoor2020.nl)

<sup>11</sup> [www.waardigheidentrots.nl](http://www.waardigheidentrots.nl)



### *Onderwijssector*

In de onderwijssector is er in het lager en voortgezet onderwijs vooral aandacht voor de directe zeggenschap van ouders. Waar het de leerlingen betreft ligt de focus veel meer op de kwaliteit van het geboden onderwijs en (het verbeteren van) prestaties van leerlingen. De Onderwijsraad adviseerde in 2010 om vooral te kijken naar versterking van de ouderbetrokkenheid via het verbeteren van een partnerschap tussen school en ouders en via de verbinding van ouders onderling, en minder langs de weg van formele inspraak. Er zou in de lerarenopleidingen meer aandacht moeten zijn voor de communicatie met ouders (Onderwijsraad, 2010).

### *Volkshuisvesting*

Ook vóór de invoering van de nieuwe Woningwet in 2015, waarin (mede-)zeggenschap van huurders veel aandacht krijgt (zie hieronder), boden veel corporaties hun huurders al mogelijkheden om 'eigenaarschap' en betrokkenheid te ontwikkelen en om te zetten in gedrag. De nieuwe Woningwet zal hier een aanjagende werking kunnen hebben. Woningcorporaties hebben daarbij te maken met verschillende ontwikkelingen die hun aandacht vragen. Zo is er in bepaalde buurten/straten/complexen sprake van een snelle doorstroom hetgeen het ontwikkelen van betrokkenheid en eigenaarschap bemoeilijkt. Een aandachtspunt blijft ook de vaak gebrekkige representativiteit van huurdersorganisaties en bewonerscommissies: deze worden nog steeds oraal bemand door autochtone mannen van middelbare leeftijd. Ook de behartiging van de belangen van *toekomstige* huurders is een punt van aandacht.

### *Space-S op Strijp S – Woningcorporatie Woonbedrijf in Eindhoven*

Woningcorporatie Woonbedrijf uit Eindhoven heeft bij het nieuwbouwproject Space-S, een nieuwe woonwijk op het voormalige Strijp S, bewoners vanaf het begin betrokken. Daarbij hebben toekomstige bewoners meegepraat over hoe de wijk en de woningen eruit zouden kunnen zien, maar over hoe mensen in de wijk samen willen leven. Via fysieke bijeenkomsten en online activiteiten konden toekomstige bewoners meedenken en actief worden. Daarmee konden ze zogeheten Matspunten verzamelen, die bepalend waren voor de toekenning van de woning (waarbij inschrijving bij de woningbouwcorporatie vereist was). Het ging om diverse woonsoorten: appartementen, lofts, kamers en studio's voor studenten, woon- en werk-combinaties én woningen voor begeleid wonen. Diverse woningcorporaties maken gebruik van 'kijk- en meetdagen' waarbij enkele maanden voor de oplevering de beoogde huurders alvast hun nieuwe woning kunnen opmeten voor de inrichting, maar vooral ook kennis kunnen maken met elkaar.

**<http://www.space-s.nl/>**

#### *Woonpartners Midden-Holland: consulenten als aanspreekpunt*

De Woningcorporatie Midden-Holland (actief in de gemeenten Gouda, Waddinxveen, Zuidplas en Alphen aan den Rijn) maakt gebruik van zogeheten consulenten. Zij zijn aanspreekpunt voor de bewoners in de wijk en een vooruitgeschoven post van de woningbouwcorporatie. De bedoeling is bovendien dat zij vanuit de corporatie een spilfunctie vervullen richting de zogeheten ‘ketenpartners’ als de gemeente. Zaken die bewoners aankaarten, liggen namelijk niet altijd binnen het bereik van de woningbouwcorporatie (denk bijvoorbeeld aan het parkeerbeleid). In deze rol kunnen zij wel bemiddelen bij de wensen van bewoners. Het dagelijks beheer is in handen van huismeesters en opzichters.

## **4.2 Medezeggenschap vraagt om onderhoud en aanvulling**

Involed en medebestuur van burgers in (maatschappelijke) organisaties in de vorm van medezeggenschap is een belangrijke politieke en maatschappelijke verworvenheid. Met directe zeggenschap is het een essentiële component van maatschappelijke democratie. Medezeggenschap biedt belanghebbenden formele invloed op het beleid van maatschappelijke organisaties, als onderdeel van het interne toezicht (WRR, 2014). Een goed functionerende medezeggenschap vergroot het eigenaarschap van burgers. Het risico van de huidige situatie is echter dat dit alleen geldt voor de leden van de medezeggenschap, en niet voor de bredere groep van belanghebbenden. De focus blijft vaak beperkt tot (vooral) bestuurlijke issues en gaat goeddeels voorbij aan de leefwereld van burgers.

#### *Tekortkomingen van de medezeggenschap*

In de drie sectoren bestaat in algemene zin tevredenheid over het functioneren van de medezeggenschap. De waardering ervan houdt echter niet over vanwege een aantal concrete problemen en tekortkomingen. De belangrijkste problemen van de medezeggenschap liggen in de gebrekkige representativiteit van de leden van medezeggenschapsorganen, de achterblijvende responsiviteit van hun handelen richting de achterban en de te grote gerichtheid op de bestuurlijke agenda.

Het vinden van kandidaten voor de medezeggenschap blijkt lastig. De algemene trend is dat het de witte, oudere hoger opgeleiden met vaak beroepsmatige ervaring zijn die zitting nemen. Het risico van een diplomademocratie (Bovens en Wille, 2011) in de medezeggenschap is allesbehalve denkbeeldig. De relatief eenzijdige samenstelling van medezeggenschapsorganen heeft te maken met interesse en vaardigheden van potentiële leden, maar ook met de gevraagde tijdsinvestering en beschikbare vergoedingen. Voor veel mensen werkt het idee van veel praten en veel papier afschrikwekkend. Het blijkt lastig om mensen met een migrantenachtergrond en jongeren te vinden. De bestuurlijke focus van de medezeggenschap leidt ertoe dat deskundigheid (professionaliteit) en bestuurlijke vraagstukken gaan overheersen ten koste van de inbreng van relevante ervaringen en wensen van belanghebbenden. Medezeggenschapsorganen richten zich teveel op de bestuurlijke agenda – zij worden onderdeel van het systeem –, terwijl hun toegevoegde waarde daar niet ligt.

Veel medezeggenschapsorganen worstelen met de vraag hoe ze hun achterban kunnen bereiken, om gebruik te kunnen maken van hun ervaringen en hen te betrekken bij de besluitvorming. De medezeggenschap kent in dat opzicht dezelfde problemen en kwetsbaarheden als de representatieve democratie. Als burgers zich niet herkennen in de medezeggenschap, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de betrokkenheid van burgers en het draagvlak voor genomen

beslissingen ondergraven. Ritualisering van de medezeggenschap en gebrekkige doorzettingsmacht zijn veel gehoorde klachten. Een belangrijke verklaring voor het gebrekkig functioneren ligt, zo melden meerdere onderzoeken, niet (enkel) in de bevoegdheden maar vooral in medezeggenschapscultuur.

Voor sommige medezeggenschapsorganen zou het wellicht het proberen waard zijn om deze samen te stellen via *loting*. Daarbij kan het format van de burgerjury die inmiddels in veel gemeenten een bekend fenomeen is, worden gevolgd. Het experimenteren op lokaal, politiek, niveau krijgt dan een vervolg in maatschappelijke organisaties.

#### *Versterking van medezeggenschap staat in alle sectoren op de politieke agenda*

In alle drie de sectoren wordt gewerkt aan de versterking van de medezeggenschap, zowel op het vlak van wettelijke bevoegdheden als verbetering van de werking van de medezeggenschap in de praktijk. Dergelijke versterking is nodig, vooral uit het oogpunt van tegenmacht en verantwoording. De medezeggenschap blijft de aangewezen plek voor het bespreken van meer strategische vraagstukken. Blijvende aandacht is nodig voor de kwaliteit en samenstelling van de medezeggenschapsorganen, en voor de manier waarop zij hun verantwoordelijkheden invullen en verbinding zoeken met hun achterban.

De medezeggenschap in de zorgsector wordt in de meest recente onderzoeken relatief positief beoordeeld (Mein en Oudenampsen, 2015). Eerdere evaluaties waren beduidend kritischer. Kritiek richt zich vooral op de gebrekkige representativiteit van cliëntenraden en een te grote gerichtheid op bestuurlijke kwesties. De medezeggenschap mag zich, conform de wet, ook over relatief veel ‘alledaagse’ zaken uitspreken, maar schiet vaak toch tekort als het gaat om die zaken te regelen die dichtbij patiënten en cliënten liggen. Instemmingsrecht ontbreekt voor cliëntenraden in de zorgsector, maar er wordt al enige tijd gewerkt aan de vernieuwing van de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen (WMCZ) waarin een dergelijk recht verankerd zou moeten worden. In de zorg moet rekening gehouden worden met andere belanghebbenden dan alleen de cliënten of patiënten. Er zijn ouders, kinderen, andere familieleden, vrijwilligers en mantelzorgers die zeker als iemand daar zelf niet toe in staat is, hun belangen proberen te behartigen en invloed willen uitoefenen. Ook professionals nemen in sommige gevallen deze rol in (Van de Bovenkamp en Vollaard, 2016). Op een hoger niveau gebeurt dit bovendien door patiëntenorganisaties.

In de sector wonen is, mede als gevolg van misstanden in de sector, in de Woningwet 2015 veel aandacht gegeven aan versterking van de medezeggenschap van huurders.<sup>12</sup> De nieuwe Woningwet geeft huurdersorganisaties meer rechten en extra mogelijkheden om hun stem te laten horen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de volgende zaken:

- Huurders worden een volwaardige partij bij het maken van prestatieafspraken tussen woningcorporaties en gemeenten. Huurdersorganisaties moeten worden uitgenodigd voor het maken van prestatieafspraken en hebben recht op dezelfde informatie die de woningcorporatie aan de gemeente geeft. Binnen zes maanden moet tot afspraken worden gekomen. Lukt dat niet, dan kan elk van de drie partijen bezwaar aantekenen bij de minister.

---

<sup>12</sup> [www.woningwet2015.nl](http://www.woningwet2015.nl).

- Huurdersorganisaties krijgen instemmingsrecht bij voorstellen tot fusies en verbindingen.
- Minimaal een derde van de leden van de Raad van Commissarissen (maar nooit zoveel dat de huurderscommissarissen de meerderheid vormen) moet bestaan uit huurderscommissarissen. Als er geen huurdersorganisatie is, berust het recht op voordracht van deze commissarissen bij de huurders van de corporatie gezamenlijk.
- Huurdersorganisaties mogen – net als gemeenten en corporaties – huurdersraadplegingen houden.
- Huurdersorganisaties kunnen op kosten van de corporatie deskundigen inhuren en scholing volgen.
- Huurdersorganisaties krijgen het recht van enquête: bij wanbeleid van de corporatie kan de huurdersorganisatie een enquêteverzoek indienen bij de Ondernemingskamer om onderzoek te doen naar het beleid en de gang van zaken. Bij aangetoond wanbeleid kan de Ondernemingskamer maatregelen treffen.
- Corporaties dienen, in overleg met het college van B&W en huurdersorganisaties, een sociaal statuut op te stellen met afspraken hoe omgegaan wordt met sloop en renovatie van woningen en hoe de bewoners daarbij worden betrokken. In dit statuut staan ook afspraken over de (hoogte van de) tegemoetkoming in de verhuis- en inrichtingskosten.
- Corporaties moeten in overleg met huurdersorganisaties en bewonerscommissies een overzicht opstellen van voorgenomen werkzaamheden in de komende vijf jaar.
- Huurders krijgen de mogelijkheid een wooncoöperatie op te richten. Om de haalbaarheid te onderzoeken moet de woningcorporatie een initiatiefgroep zes maanden de tijd geven en €5.000 beschikbaar stellen.

De nieuwe Woningwet geeft huurdersorganisaties in elk geval op papier een sterkere rechts- en overlegpositie. Van huurderorganisaties wordt wel het nodige verwacht. Sommigen spreken zelfs van ‘onrealistische verwachtingen over tijd, kennis en de wil die huurders hebben om mee sturen’ en vragen zich af of dat uiteindelijk in het belang van de huurders is (Wijbenga van Nieuwenhuizen e.a., 2015).

Specifieke aandachtspunten voor de sector wonen zijn het betrekken van ‘zwakkere’ groepen, bewoners met een migrantenachtergrond, het hoge verloop in sommige complexen en de noodzaak om ook de belangen van *toekomstige* bewoners mee te wegen.

Voor de onderwijssector ten slotte geldt dat ook hier de afgelopen jaren geruime aandacht is geweest voor de versterking van de medezeggenschap. Voor het lager en voortgezet onderwijs geldt dat dit zowel het vergroten van de bevoegdheden van medezeggenschapsorganen betrof als aandacht voor het versterken van de medezeggenschapscultuur (Wet Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen). Voor het hoger onderwijs blijkt uit onderzoeken een relatieve tevredenheid met het functioneren van medezeggenschapsorganen. Hier is de conclusie dat het probleem niet ligt in de bevoegdheden maar in de medezeggenschapscultuur [ISO/LSVB/medezeggenschapsmonitor].

#### *Wederzijds versterken: combineren van zeggenschap en medezeggenschap*

Enkel het uitbreiden van de wettelijke bevoegdheden van medezeggenschapsorganen is niet voldoende om deze beter te laten functioneren. De uitoefening van deze bevoegdheden in de praktijk en de verbinding met andere vormen van inspraak is veel belangrijker. Net als bij de representatieve democratie kan de kwaliteit van de medezeggenschap vooral aan kracht winnen wanneer deze wordt aangevuld met meer directe en deliberatieve vormen van zeggenschap.

Kansen liggen in het slim combineren van de formele medezeggenschapsstructuren en ervaringen en kennis die op andere manieren wordt verkregen. Het gaat dan om input uit informele vormen van zeggenschap en bijvoorbeeld evaluaties en enquêtes. In de zorgsector wordt op veel plekken gewerkt aan een goede aansluiting tussen de formele medezeggenschap, informele vormen van overleg (op locatie of instellingsniveau), en andere vormen van directe cliëntenparticipatie. Doel is om meer tegemoet te kunnen komen aan het perspectief van de cliënt. De ervaringsdeskundigheid van individuele patiënten en cliënten wordt bovendien gebruikt als input om via de formele kanalen over de overkoepelende thema's invloed uit te oefenen. Er zou 'dan ook een wisselwerking tot stand moeten worden gebracht tussen deze vormen van inspraak (op bestuurlijk niveau en op het zorginhoudelijk niveau). Enerzijds om het bestuurlijke overleg te voeden en anderzijds om het informele overleg te bestendigen' (Mein en Oudenampsen, 2015, p. 29). Bovendien kan gedacht worden aan verbinding met initiatieven van burgers zelf waar die raken aan het werk van maatschappelijke organisaties.

Veel woningcorporaties werkten ook al vóór de Woningwet 2015 met, (ver)nieuwe(nde) vormen van participatie als aanvulling op de formele medezeggenschap. De traditionele overlegstructuur is in hun ogen niet de manier om bredere groepen van huurders een stem te geven. Daarom worden huurders op tijdelijke, themagerichte en laagdrempelige wijze betrokken bij beslissingen en projecten (Kennissplatform Corpovenista, juni 2010).

'De algemene lijn is dat woningcorporaties steeds meer informele vormen van participatie willen gebruiken. Een belangrijk aspect daarbij is het organiseren van vormen van eigenaarschap. De laatste jaren worden bewoners vanuit de overheid en corporaties steeds nadrukkelijker uitgenodigd om een actieve rol te spelen in het publieke domein, door een eigen bijdrage te leveren in de vorm van zelfbeheer en zelfregie. Dus niet "u vraagt, wij draaien", maar in dialoog samen werken aan een prettige woonomgeving. Eigenaarschap creëren vraagt om creatieve manieren van uitnodiging en verleiding.'

(Kennissplatform Corpovenista, juni 2010, p. 13).

Een goede relatie tussen de woningcorporatie en de formele medezeggenschap is essentieel voor goed functionerende vormen van informele zeggenschap. In een goede relatie kan een woningcorporatie tegenover de huurdersorganisatie open zijn over vormen van informele zeggenschap en daarvoor begrip en draagvlak verwerven bij de huurdersorganisatie. Adequate informatieuitwisseling tussen formele en informele vormen van zeggenschap kan voorkomen dat de formele zeggenschap al langer lopende initiatieven van informele zeggenschap uiteindelijk torpedeert.

Ook organisaties in de zorgsector, die – net als woningcorporaties – vaak moeite hebben om brede groepen van burgers een stem te geven, werken in toenemende mate met tijdelijke, themagerichte en laagdrempelige vormen van zeggenschap. Niet iedereen kan of wil zijn stem laten horen over de gehele breedte van het werkgebied van maatschappelijke organisaties waar hij of zij mee van doen heeft.

#### *Zeggenschap in gradaties in een zorginstelling*

In Ribw<sup>13</sup>-instelling X kunnen cliënten op drie niveaus hun stem laten horen: tijdens huiskameroverleggen (een laagdrempelige manier van inspraak over zaken als corvee, boodschappen, eten koken), in bewonerscommissies (afgevaardigden van huiskameroverleggen die bijvoorbeeld gezamenlijke activiteiten organiseren) en in cliëntenraden, die bredere beleidsvraagstukken behandelen. Daarmee is ook *binnen* deze instelling sprake van een democratiepiramide, waarbij de verschillende vormen van zeggenschap voorwaarde zijn voor het goed functioneren van elkaar. Kruisbestuiving vindt plaats doordat een lid van de cliëntenraad informatie terugkoppelt naar de bewonerscommissies en vice versa. Op die manier worden de leefwereld van bewoners en de systeemwereld van bestuurders dichter bij elkaar gebracht.

### **4.3 Aandacht voor randvoorwaarden**

Versterking van de maatschappelijke democratie vraagt niet enkel om concrete mogelijkheden voor directe zeggenschap of verbetering in de medezeggenschap. Ook de randvoorwaarden moeten in de gaten gehouden worden. Daarbij gaat het vooral om de vraag wie er kan participeren en hoeveel er van burgers mag worden gevraagd.

Het belangrijkste uitgangspunt voor een (sterke) maatschappelijke democratie is dat zoveel mogelijk mensen (moeten) kunnen participeren. Tegelijkertijd moet erkend worden dat niet iedereen kan of wil participeren. Niet iedereen is even mondig om zijn belangen te kunnen verdedigen. Waar het gaat om collectieve participatie, mag de mondigheid van een groep burgers niet de wensen en belangen van een minder mondige groep overschaduwen. Niet iedereen beschikt over de juiste toerusting, in de zin van vaardigheden, tijd of relevante contacten, om actief zijn eigen belangen te behartigen of actief te worden in de medezeggenschap. Soms is dat overduidelijk, bijvoorbeeld in het geval van demente ouderen of jonge kinderen. Familieleden, mantelzorgers of ouders behartigen dan hun belangen. Voor een grote groep burgers geldt dat zij te maken hebben met kwetsbaarheid of multiproblematiek (bijvoorbeeld gezondheid en werk). Dit beperkt hun mogelijkheden om actief te participeren of voor hun eigen belangen op te komen. Zeker als ze bijvoorbeeld laaggeletterd zijn. Hoeveel kan van deze groep worden gevraagd? Wie is hun achtervang om te voorkomen dat zij door beperkte participatie mogelijk ongelijk behandeld worden? Professionals vervullen dan vaak een spilfunctie. Het is dan extra van belang om ervoor te waken dat deze groep niet onnodig veel in een afhankelijkheidsrelatie terechtkomt.

Ten slotte zijn er meer algemene randvoorwaarden om in acht te nemen. Het is van belang dat er in alle gevallen ruimte is om concreet invloed uit te oefenen (geen dichtgetimmerd proces) en dat onderlinge relaties berusten op gelijkwaardigheid (wat niet gelijke bevoegdheden impliceert). Er moet bovendien steeds gekeken worden naar de omvang, duur en intensiteit van vormen van zeggenschap. Van burgers mag enige mate van inzet worden gevraagd – het gaat immers om hun belangen – maar die inzet moet wel proportioneel zijn. Zij moeten bovendien over voldoende en relevante informatie beschikken om invloed te kunnen uitoefenen. Ten slotte moet er aandacht zijn voor de opvolging van afspraken en concrete acties, om te zorgen dat de betrokkenheid van burgers ook daadwerkelijk effectief is.

---

13 Ribw: regionale instelling voor begeleid wonen.



### *Democratische vaardigheden en burgerschapsvorming*

Het uitoefenen van zeggenschap of het deelnemen aan de medezeggenschap vragen om veel vaardigheden. Een belangrijk deel daarvan zijn zogeheten democratische vaardigheden zoals kunnen luisteren, samenwerken, compromissen sluiten. Het onderwijs wordt als een belangrijke plek gezien waar, al op vroege leeftijd, kinderen democratische vaardigheden leren. Dit is een aspect van de burgerschapsvorming die in het lager en voortgezet onderwijs sinds 2006 verplicht is (zie ook paragraaf 3.3). Er wordt door de inspectie op getoetst, maar scholen zijn gelet op de vrijheid van onderwijs vrijwel geheel autonoom in de invulling ervan. Het is geen vak, maar het gaat om het verwerven van competenties op manieren die algemeen door de lessen heen verweven zijn. Burgerschapsvorming is overigens geen zaak van scholen alleen: binnen het gezin, de wijk, de gemeente, verenigingen en vergelijkbare organisaties dient hiervoor ook aandacht te zijn (Onderwijsraad, 2012). Scholen worden vaak gezien als dé plek om maatschappelijke problematiek aan te pakken, wat het onderwijs overlaadt met vraagstukken die niet tot de kern van het onderwijs behoren.

#### *De vreedzame school*

Een groot aantal scholen in het basis- en voortgezet onderwijs in Nederland maakt gebruik van het programma 'de vreedzame school'. Het is een programma dat zich richt op democratisch burgerschap. Het programma richt zich erop leerlingen een stem te geven, hen te leren samen beslissingen te nemen en conflicten op te lossen. Het doel is om leerlingen op te voeden tot verantwoordelijke en actieve leden van de gemeenschap: de klas en de school zijn daarbij de oefenplaats. Het gaat erom dat leerlingen leren dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de gemeenschap (klas/school), oog te hebben voor anderen en verantwoordelijkheid te dragen voor het algemeen belang. Een handjevol scholen gaat nog verder. De zogeheten 'democratische scholen' geven leerlingen invloed op de organisatie en de inhoud van het onderwijs. Dat loopt van actieve zeggenschap door leerlingen, tot veel vrijheid over het eigen leerproces- en programma.

[www.devreedzamescholen.net](http://www.devreedzamescholen.net)

[www.democratischescholen.nl](http://www.democratischescholen.nl)

#### **4.4 Versterking eigenaarschap burgers vereist ruimte voor de professional**

Bij het vergroten van directe zeggenschap van burgers spelen professionals een centrale rol. Zij zijn aan zet om burgers zeggenschap te geven, maatwerk te bieden en in staat te stellen meer eigen regie te voeren. Dat vraagt van hen bepaalde vaardigheden, die nog niet altijd voor zich spreken. Van essentieel belang is dat professionals zelf voldoende eigenaarschap over hun eigen werk ervaren en voldoende zeggenschap over de invulling ervan hebben. Eigenaarschap van professionals is nodig om eigenaarschap van burgers te versterken. Met professionals wordt hier het brede scala aan werknemers in de semipublieke sector bedoeld: van verplegers tot leraren, van artsen tot medewerkers van woningcorporaties.

Eigenaarschap van professionals wordt doorgaans aangeduid als ‘professionele autonomie’ of ‘professionele ruimte’. Professionele autonomie betekent dat professionals zoveel mogelijk ruimte hebben om hun werk naar eigen inzicht in te richten. Dat levert voor hen als werknemers ontegenzeggelijk voordelen op, vooral rond werktevredenheid en ziekteverzuim. Het is van belang dat de ruimte die professionals krijgen ook ten goede komt aan de direct belanghebbenden – in het onderwijs bijvoorbeeld aan de onderwijskwaliteit (Onderwijsraad, 2016). Als professionals meer ruimte voor en verantwoordelijkheid krijgen over hun werk en om een professionele dialoog te voeren, kan dit het eigenaarschap van burgers versterken. De ruimte voor professionals, kan vervolgens ten goede komen aan het bieden van maatwerk, het realiseren van meer zeggenschap en zo de kwaliteit van de dienstverlening verbeteren. Professionals spelen een belangrijke rol in de *empowerment* van burgers. Dit is momenteel echter nog niet vanzelfsprekend. In veel gevallen ervaren professionals te weinig ruimte, en waar ze die wel hebben, komt deze vaak nog onvoldoende ten goede aan betrokken burgers.

#### *Post HBO-opleiding sociaal -psychiatrisch ondersteuner*

In reactie op zowel ontwikkelingen in de zorg als maatschappelijke veranderingen, heeft de Stichting Anton Constandse samen met de Hogeschool Leiden het initiatief genomen tot het starten van een post-hbo praktijkopleiding tot sociaal-psychiatrisch ondersteuner. In 2015 is deze opleiding erkend. Participatie en zelf doen door patiënten zijn veel belangrijker geworden. Dit stelt (zelfstandige) zorgverleners voor uitdagingen. De opleiding is bedoeld om zorgverleners patiënten beter te kunnen ondersteunen, en tegelijkertijd de professionals zelf beter toe te rusten voor de toekomst.

#### *Risico's van teveel ruimte voor professionals*

Het risico bestaat wel dat meer ruimte voor professionals leidt tot een onevenwichtige en onwenselijke machtspositie ten opzichte van cliënten. Het kan, in extreme vorm, leiden tot bevoogding en betutteling, of zelfs machtsmisbruik, zoals in een door de Raad gehouden expertsessie werd benadrukt. Om onevenwichtigheden te voorkomen zijn het voeren van een dialoog en samenwerken essentieel. Evelien Tonkens noemde dit in haar Rob-lezing in 2008 ‘modern democratisch professionalisme’. ‘Herwaardering en modernisering van professionele logica betekent hier: tijd en institutionele stimulans voor professionals om die dialoog te voeren en om formele en informele zeggenschap op elkaar af te stemmen – door bijvoorbeeld te stimuleren dat de bewonerscommissies of cliëntenraden een goed beeld hebben van de informele zeggenschap en problemen daarin agenderen voor het formele overleg’ (Tonkens 2008, p. 30).

Een tweede aandachtspunt is de zelfbinding door professionals, in de vorm van professionele richtlijnen of protocollen. Dergelijke richtlijnen zijn in principe in het belang van burgers: ze bevorderen zorgvuldigheid, gelijke behandeling en maken duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is. Maar in de door de Raad gehouden expertsessies kwam naar voren dat vaak de indruk bestaat dat die richtlijnen van bovenaf worden opgelegd (wet) en niet altijd in het belang van burgers werken. Soms is er sprake van doorgeslagen zelfbinding door professionals, als richtlijnen teveel gebruikt worden om het eigen handelen in te kaderen. Te strikt toegepaste richtlijnen maken het lastig om zeggenschap te bieden aan burgers, omdat er weinig ruimte voor maatwerk overblijft.

### *Professionele autonomie onder druk*

Het is eenvoudig om te zeggen dat professionals meer ruimte moeten bieden aan burgers; de autonomie van professionals zelf staat namelijk onder druk. De belangrijkste oorzaken voor een gebrek aan professionele autonomie liggen in *doorgeschoten* regulering, toepassing van prestatie-indicatoren, monitoring en administratieve verantwoording. Dit is het gevolg van de 'vermarkting' van de semipublieke sector door invoering van het New Public Management (Tonkens, 2016; Brandsen en Honingh, 2013), en van de bureaucratie die nu eenmaal in bepaalde mate bij publieke dienstverlening hoort. In de praktijk moeten professionals balanceren tussen de marktlogica (die ruimschoots in de semipublieke sector is binnengedrongen), bureaucratische logica (een noodzakelijk kwaad) en hun eigen professionele logica die vaker ter discussie wordt gesteld, onder andere door mondiger burgers (Tonkens, 2008).

Een veel gehoorde klacht uit de praktijk van vooral de sectoren onderwijs en zorg is dat professionals teveel tijd kwijt zijn met monitoren en het verrichten van allerlei administratieve handelingen. Tijd die ze niet voor de klas kunnen staan of aan de verzorging van patiënten kunnen besteden. Vooral administratieve lasten worden in alle sectoren als toenemend zwaar ervaren. Zo zijn leraren in het basisonderwijs maandelijks veel tijd kwijt aan het invullen van een leerlingvolgsysteem. Dat maakt de vordering van leerlingen voor hun ouders inzichtelijk, en levert 'meetbare' resultaten voor het onderwijs, maar het verhoogt ook de werkdruk van leraren omdat ze deze tijd niet aan de inhoud van onderwijs kunnen besteden. Medewerkers van woningcorporaties hebben een belangrijke rol gekregen in het kader van de nieuwe Woningwet rondom het toetsen van inkomens in verband met de sociale huurgrens. Een terechte verantwoordelijkheid om schiefwonen tegen te gaan, die echter wel veel vraagt van de medewerkers. In de zorg zijn de voorbeelden van hoge administratieve lasten legio. Een bekend voorbeeld is dat het moeten verrichten van administratieve handelingen kan botsen met het gegeven dat soms acuut moet worden gehandeld in de zorg voor een patiënt of cliënt.

De autonomie van professionals staat bovendien onder druk als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen. Door de emancipatie, het hogere opleidingsniveau van burgers en de opkomst van de informatiemaatschappij, is het gezag van professionals afgenomen. Niet langer stellen veel burgers vanzelfsprekend vertrouwen in hun beslissingen. In deze veranderde omstandigheden dienen professionals zich rekenschap te geven van de toegenomen mondigheid van burgers en deskundigheid, zoals bijvoorbeeld bij chronische patiënten. Dit vraagt om passende vaardigheden (Brandsen en Honingh, 2013).

### *Zelfsturende teams*

'Zelfsturende teams' betreft een organisatie-model en werkwijze waarin vrijwel alle verantwoordelijkheid voor het bereiken van resultaten bij de medewerkers van een team ligt. Zelfsturende teams bepalen zelf de manier waarop bepaalde doelen kunnen worden behaald, en welke taken, activiteiten en werkwijze daarbij passen. Het idee achter zelfsturing is dat het mensen motiveert het beste uit zichzelf te halen, waardoor betere resultaten kunnen worden behaald. Typerend voor dit organisatie-model is het ontbreken van een leidinggevende: de benodigde coördinatie wordt onderling geregeld, net als het bewaken van financiële kaders en het verdelen van taken (planning inzet medewerkers). Wel is er vaak iemand die als klankbord of coach optreedt om de teams te ondersteunen, die echter geen beslissingsmacht heeft. Zelfsturing betekent niet dat sturing geheel ontbreekt, maar deze is meer gericht op de grote lijnen (strategie) van de organisatie en op het creëren van randvoorwaarden te waaronder zelfsturing mogelijk is en het beste tot zijn recht komt.

## Samenvattende conclusies en aanbevelingen

*De Raad voor het openbaar bestuur wil met dit advies bijdragen aan het maatschappelijk debat over democratie die méér is dan alleen politieke democratie. Ook buiten politieke instituties, in hun eigen leefwereld, verlangen burgers – terecht – reële invloed ter behartiging van hun individuele én collectieve belangen. Maatschappelijke organisaties op bijvoorbeeld de domeinen van zorg, volkshuisvesting en onderwijs, moeten burgers de ruimte bieden – uitdagen – om die invloed te realiseren.*

*Dit advies is vooral agenderend van aard. Dat betekent dat de aanbevelingen vrij algemeen van karakter zijn. Voor concretere aanbevelingen is meer empirische informatie nodig over de feitelijke stand van zaken van de maatschappelijke democratie. Dat vergt nader onderzoek, maar ondertussen kunnen maatschappelijke organisaties en burgers verder invulling geven aan de rol van burgers als democratisch participant.*

Een volle, rijke democratie is niet alleen een levende politieke, maar óók een levende maatschappelijke democratie: burgers zijn meer dan alleen staatsburgers. Burgers hebben recht op reële invloed op hun eigen leefwereld. De betekenis van burgers in het vormgeven van de samenleving is echter verschaald, niet alleen in politiek, maar óók in maatschappelijk verband. Voortgaande professionalisering, het aanspreken van burgers als consument, verzakelijking, schaalvergroting en individualisering zijn daar debet aan. Daardoor is bij veel burgers het gevoel van moreel eigenaarschap, van publieke verantwoordelijkheid, op de achtergrond geraakt, en zijn democratische vaardigheden sleets geraakt.

Maatschappelijke democratie is in zichzelf al van grote waarde. Een goede invulling ervan komt tegemoet aan het gegeven dat burgers niet alleen maar staatsburgers zijn die eens in de vier jaar een stem mogen uitbrengen op een politieke partij. Daarnaast is een goed functionerende maatschappelijke democratie van belang voor de legitimiteit van maatschappelijke organisaties (zorg- en onderwijsinstellingen, woningcorporaties etc.), als onderdeel van de aanwezige *checks and balances*, voor de kwaliteit van de dienstverlening, én voor het aanleren en onderhouden van democratische waarden en vaardigheden.

Burgers worden onvoldoende uitgedaagd door hun maatschappelijke organisaties – zorg- en onderwijsinstellingen en woningcorporaties – om zélf, als individu of als collectief, mee te denken, mee af te wegen, (mee) te beslissen en (mee) uit te voeren. Dit terwijl er wél bij veel burgers de wens en de mogelijkheden bestaan om vanuit een individueel en collectief belang invloed uit te oefenen op het reilen en zeilen van maatschappelijke organisaties, en daarmee op hun leefwereld.

Het is dan ook niet vreemd dat burgers – vooral op het lokale niveau – meer en meer het heft in eigen handen nemen met burgerinitiatieven op het gebied van zorg, welzijn, wonen, energie, onderwijs et cetera. Burgers pakken hun rol als democratisch participant op: zij willen niet alleen meer klant zijn, maar zelf – mee – aan het roer staan van zaken die niet alleen in hun eigen maar ook in een collectief belang zijn. Het is een teken van een samenleving die horizontaliseert.

Lokale overheden die te maken krijgen met zogenaamde ‘Institutes voor Collectieve Actie’ – meestal in de vorm van coöperatieve verenigingen – dienen deze met welwillendheid en oprecht vertrouwen in burgers te benaderen. In ‘betrokken bescheidenheid’ moeten zij vooral terugtreden (‘loslaten in vertrouwen’), en daar waar zij wél optreden rechtsstatelijke gelijkheid en publieke belangen waarborgen.

Wat voor lokale overheden geldt, geldt in grote lijnen evenzeer voor maatschappelijke organisaties die op hun domein te maken krijgen met ‘Institutes voor Collectieve Actie’. Het gaat dan bijvoorbeeld om een woningcorporatie die een groep van huurders heeft die een wooncoöperatie wil beginnen. En net als overheden moeten maatschappelijke organisaties ervoor waken zich initiatieven van burgers geheel en al toe te eigenen, te *koloniseren*. Dat haalt de spirit uit het initiatief van burgers: zij voelen zich geen eigenaar meer van het initiatief waarmee zij oorspronkelijk waren gekomen.

Die algemene trend van (de terugkeer van) de burger als democratisch participant in de lokale gemeenschap, heeft in het semipublieke domein van zorg, wonen en onderwijs nog onvoldoende weerklink gevonden. Het narratief van de burger als klant die een dienst afneemt, is daar nog dominant. Ook hier moet een omslag gemaakt worden en burgers worden beschouwd als leden van gemeenschappen, die met elkaar moreel eigenaarschap uitoefenen. Als leden van die gemeenschappen hebben zij reële zeggenschap en dat is wezenlijk anders van karakter dan een van bovenaf verleende gunst die ook zo maar weer van hen kan worden afgenomen.

De formele medezeggenschap in maatschappelijke organisaties is een groot goed, maar zij zorgt voor onvoldoende legitimatie. Medezeggenschapsorganen worstelen met de vraag hoe zij hun achterban kunnen bereiken, om gebruik te kunnen maken van hun ervaringen en hen te betrekken bij de besluitvorming. Zij zijn weinig representatief en in hoge mate gebureaucratiseerd en geritualiseerd: zij richten zich hoofdzakelijk op de agenda van het bestuur en zijn daarmee meer een onderdeel van de ‘systeemwereld’ dan dat zij stem geven aan de leefwereld van hun achterban. Als de achterban zich niet herkent in de medezeggenschap, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de betrokkenheid en het draagvlak voor genomen beslissingen ondergraven.

Voor medezeggenschapsorganen zou het het proberen waard zijn om deze samen te stellen via *loting*. Daarbij kan het format van de burgerjury die inmiddels in enkele gemeenten een bekend fenomeen is, worden gevolgd. Het experimenteren op lokaal, politiek, niveau krijgt dan een vervolg in maatschappelijke organisaties.

Tegelijkertijd zouden maatschappelijke organisaties – weer – in essentie waarden- of belangengemeenschappen moeten zijn waarin partijen goeddeels parallelle belangen maar overigens wel verschillende posities hebben. De in een waardengemeenschap ervaren gemeenschapszin maakt dat het delen van invloed en afleggen van publieke verantwoording, door alle betrokkenen als niet meer dan logisch wordt beschouwd.

Een goede relatie tussen het bestuur van maatschappelijke organisaties en de formele medezeggenschap is essentieel voor goed functionerende vormen van *informele* zeggenschap. In een goede relatie kan open worden gecommuniceerd over vormen van informele zeggenschap en daarvoor begrip en draagvlak worden verworven bij medezeggenschapsorganen. Adequate informatieuitwisseling

tussen formele en informele vormen van zeggenschap kan voorkomen dat de formele zeggenschap al langer lopende initiatieven van informele zeggenschap uiteindelijk torpedeert.

Maatschappelijke organisaties die moeite hebben om brede groepen van burgers een stem te geven, werken in toenemende mate met tijdelijke, themagerichte en laagdrempelige vormen van zeggenschap. Dat verdient navolging: niet iedereen kan of wil zijn stem laten horen over de gehele breedte van het werkgebied van maatschappelijke organisaties waar hij of zij mee van doen heeft.

Hoe dan ook moeten maatschappelijke organisaties er rekening mee houden dat niet alle burgers even mondig zijn om hun individuele en laat staan collectieve belangen te behartigen. Niet iedereen beschikt over de juiste toerusting om op te treden als volwaardige democratische participant. Professionals – en soms ook familieleden of mantelzorgers – zijn hier aan zet om de individuele en collectieve belangen van deze burgers in kaart te brengen, te verwoorden en te behartigen.

Bij het vergroten van directe zeggenschap van burgers spelen professionals een centrale rol. Zij zijn aan zet om burgers zeggenschap te geven, maatwerk te bieden en in staat te stellen meer eigen regie te voeren. Dat vraagt van hen bepaalde vaardigheden, die nog niet altijd voor zich spreken. Van essentieel belang is dat professionals zelf voldoende eigenaarschap over hun eigen werk ervaren en voldoende zeggenschap over de invulling ervan hebben. Eigenaarschap van professionals is nodig om eigenaarschap van burgers te versterken. Met professionals wordt hier het brede scala aan werknemers in de semipublieke sector bedoeld: van verplegers tot leraren, van artsen tot medewerkers van woningcorporaties.

De brede basis van onze democratie ligt in de maatschappelijke democratie. Zij ligt ten grondslag aan de democratische piramide van onze democratische rechtsstaat. Aan de top van die denkbeeldige piramide staat de politieke, in de kern representatieve, democratie. Daaronder leeft de maatschappelijke democratie. Daarbij gaat het om individuele zeggenschap (als burger en als professional) en informele dan wel formele (via de wet geregelde) collectieve zeggenschap. Politieke en maatschappelijke democratie zijn beide essentieel en gelijkwaardig: een goed functioneren van de ene vorm van democratie draagt bij aan het goed functioneren van de andere vorm.

# Bijlage I | Literatuur

Aedes, *De balans verstoord. Een rapport over de corporatiesector ten behoeve van de Parlementaire Enquête woningcorporaties*, Den Haag, 2013.

Henri Beunders, *De burger als bondgenoot. Over de noodzaak van radicale interactie tussen elite, bestuur en volk*, Rob-lezing 2011, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2011.

Rob Bijl e.a. (red.), *De sociale staat van Nederland 2015*, SCP, Den Haag, 2015b.

Bert Blase, 'De fluwelen revolutie begint in de regio', in: *Trouw*, 18 maart 2017, p. 26.

Meike Bokhorst e.a., 'Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving', in: *Bestuurskunde*, 2015 (24) 2, p. 3-16.

Meike Bokhorst, 'De koers van zorgcoöperaties. Samenwerken zonder te verworden tot paradepaard of werkpaard van de participatiesamenleving', in: *Bestuurskunde*, 2015 (24) 2, p. 27-39.

H. van de Bovenkamp, P. Meurs en M. de Lint, *Gevarieerde medezeggenschap in zorginstellingen en bij zorgverzekeraars. Een pleidooi voor het koesteren van veelzijdigheid*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2016.

H. van de Bovenkamp en A. de Bont, *De puzzel die participatie heet*, Erasmus universiteit Rotterdam, 2016.

Mark Bovens e.a., *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam, 1995.

Mark Bovens, 'De verspreiding van de democratie', in: *Beleid en Maatschappij*, 2005 (32) 3, p. 119-128.

Mark Bovens en Anchrith Wille, *De diplomatiademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam, 2011.

Taco Brandsen en Marlies Honingh, 'Professionals and Shifts in Governance', in: *International Journal of Public Administration*, 2013 (36) 12, p. 876-883.

S. Breiting, 'Mental ownership and participation for innovation in environmental education and education for sustainable development', in: A. Reid e.a. (red.), *Participation and Learning. Perspectives on education and the environment, health and sustainability*, Dordrecht, 2008, p. 150-180.

G. Brown, J.L. Pierce en C. Crossley, 'Toward an understanding of the development of ownership feelings', in: *Journal of Organizational Behavior*, 2014 (35), p. 319-338.

Centraal Planbureau, *De governance van semi-publieke instellingen. Uitgevoerd op verzoek van de Ambtelijke Commissie Vernieuwing Publieke Belangen*, CPB, Den Haag, 2013.



Commissie-Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semi-publieke sector ('Commissie-Halsema'), *Een lastig gesprek*, Den Haag, 2013.

Commissie-Onderzoek financiële problematiek Amarantis, *Autonomie verplicht. Rapport onderzoek financiële problematiek Amarantis*, Den Haag, 2012.

Evelien Eggink, Debbie Verbeek-Oudijk en Evert Pommer, *Burgers over de kwaliteit van publieke diensten Een terugblik op 2002-2010*, SCP, Den Haag, 2013.

B.B.F. Eidhof, *Influencing Youth Citizenship*, Universiteit van Amsterdam, 2016.

Rien Fraanje, *Van maatschappelijke onderneming naar belangen- en waardengemeenschap*, essay namens de Raad voor het openbaar bestuur, voor de Commissie-Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sectoren (Commissie-Halsema), Den Haag, december 2012.

Frank Hendriks, *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam, 2006.

A.O. Hirschman, *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge, 1970.

Marcel Hoogwout, *De rationaliteit van de klantgerichte overheid. Een onderzoek naar de spanningen die de invoering van het klantdenken bij gemeenten veroorzaakt en de manier waarop gemeenten daarmee omgaan*, Universiteit van Tilburg, 2010.

Pepijn van Houwelingen, Anita Boele en Paul Dekker, *Burgermacht op eigen kracht. Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie*, SCP, Den Haag, 2014.

Erik van Ingen en Tom van der Meer, 'Schools or pools of democracy. A longitudinal test of the relation between civic participation and political socialization', in: *Political Behavior*, 2016 (38) 1, p. 83-103.

Kennisplatform Corpovenista, *Bewonersparticipatie: vastgeroest of lenig?*, Rotterdam, juni 2010.

Jantine Kriens, *Hannie van Leeuwen-lezing 2016*, Den Haag, 27 oktober 2016.

Albert Jan Kruijer, *Mild despotisme. De hedendaagse democratie en verzorgingsstaat door de ogen van De Tocqueville*, Amsterdam, 2010.

Albert Jan Kruijer en Willemijn van der Zwaard, *Dat is onze zaak. Over eigenaarschap in het publieke domein*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2014.

Monique Leyenaar en Remco Nehmelman, 'Een moderne democratie', essay, in: *Binnenlands Bestuur*, 25 maart 2017.

Arnt Mein en Dick Oudenampsen, *Medezeggenschap op maat. Onderzoek naar de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan medezeggenschap van cliënten in de zorg*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2015.

Ank Michels en Laurens De Graaf, 'Examining citizen participation. Local participatory policy making and democracy', in: *Local Government Studies*, 2010 (36) 4, p. 477-491.

Ank Michels en Harmen Binnema, *De G1000 in Groningen en de burgertop in Amsterdam vergeleken met andere G1000en*. De realisatie van democratische waarden (working paper).

<http://kennisopenbaarbestuur.nl/media/200060/Working-paper-Groningen-en-Amsterdam-democratische-waarden-Michels-Binnema.pdf>

Tine de Moor, *Homo Cooperans. Instituties voor collectieve actie en de solidaire samenleving*, oratie, Universiteit Utrecht, 2013.

Hessel Nieuwelink, *Becoming a democratic citizen. A study among adolescents in different educational tracks*, Universiteit van Amsterdam, 2016.

Onderwijsraad, *Ouders als partner*, Den Haag, 2010.

Onderwijsraad, *Verder met burgerschap in het onderwijs*, Den Haag, 2012.

Onderwijsraad, *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*, Den Haag, 2016.

Jon L. Pierce e.a., 'The state of psychological ownership. Integrating and extending a century of research', in: *Review of General Psychology*, 2002 (7) 1, p. 1-46.

Jon L. Pierce en Iiro Jussila, 'Collective psychological ownership within the work and organizational context. Construct introduction and elaboration', in: *Journal of Organizational Behavior*, 2010 (31) 10, p. 810-834.

Platform 31, *De wooncoöperatie: vijfstappenplan voor woningcorporaties*, Den Haag, augustus 2016.

Evert Pommer, Hetty van Kempen en Evelien Eggink, *De staat van de publieke dienst. Het oordeel van de burger over de kwaliteit van overheidsdiensten*, SCP, Den Haag, 2008.

Kim Putters, *Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen van burgers in de politieke en de maatschappelijke democratie*, lezing ten behoeve van het genootschap van oud-senatoren, Den Haag, 24 september 2015.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Democratische gezindheid praktiseren. Vormen van democratie*, Den Haag, 2007.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Stem geven aan verankering*, Den Haag, 2009.

Raad voor het openbaar bestuur, *Loslaten in vertrouwen*, Den Haag, 2012.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, *De participerende patiënt*, Den Haag, 2013.

Jany Rademakers, *De actieve patiënt als utopie*, Universiteit Maastricht, 2016.

Josje den Ridder en Paul Dekker, *Minder politiek, meer democratie. Een studie van de publieke opinie in Nederland*, SCP, Den Haag, 2015a.

Mark Sanders, 'Meer kwaliteit voor minder geld in de kinderopvang', in: *ESB*, 2017 (102) 4747, p. 109-112.

Paul Schnabel, 'Individualisering in wisselend perspectief', in: Paul Schnabel e.a. (red.), *Individualisering en sociale integratie*, SCP, Den Haag, 2004, p. 9-30.

Kees Schuyt, *Noden en wensen; de verzorgingsstaat gezien als een historisch fenomeen*, tweede J.A.A. van Doorn-lezing, Erasmus Universiteit Rotterdam, 24 juni 2013.

Sociaal-Economische Raad, *Duurzaamheid vraagt om openheid. Op weg naar een duurzame consumptie*, Den Haag, 2003.

M. van der Steen e.a., *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*, essay door de denktank van het NSOB, Den Haag, 2009.

Guus Terlingen, *Huurdersparticipatie in beeld. Stand van zaken van de huurdersparticipatie in de corporatiesector na de Woningwet 2015*, onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK, Den Haag, 30 september 2016.

Evelien Tonkens, *Herwaardering van professionals, maar hoe?*, Rob-lezing 2008, Raad voor het openbaar bestuur, 2008.

Evelien Tonkens, *Roeping, loyaliteit en gezag. De publieke sector na het neoliberalisme*, oratie, Universiteit voor Humanistiek, Utrecht, 2016.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Ver van huis. Eindrapport parlementaire enquête woningbouwcorporaties*, Den Haag, 2014.

Romke van der Veen, 'Individualisering en beleid. Tussen minimale staat en controlestaat', in: Paul Schnabel (red.), *Individualisering en sociale integratie*, SCP, den Haag, 2004, p. 68-85.

F. Vennik, H. van de Bovenkamp, K. Grit en K. Putters, 'Co-production in health care: rhetoric and practice', in: *International Review of Administrative Sciences*, 2016 (82) 1, p. 150-168.

Zeger van der Wal, *Voorbij verantwoordelijkheid en verantwoording? Achtergrondstudie bij 'Stem geven aan verankering'*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag, 2009.

Bert Wijbenga van Nieuwenhuizen e.a., 'Rolverwarring in de volkshuisvesting', in: *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, nr. 5, december 2015, p. 13.

Ted van de Wijdeven en Frank Hendriks, *Burgerschap in de doe-democratie*, Nicis Institute, Den Haag, 2010.

Ted van de Wijdeven e.a., *Actiefburgerschap. Lijnen in de literatuur*, Tilburgse School voor Politiek en Bestuur, in opdracht van het ministerie van BZK, Tilburg, 2013.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*, Amsterdam, 2014.

# Bijlage II | Gesprekspartners

## **Naam**

## **Organisatie**

*Expertsessie 1 (29 juni 2016; 11.00 – 13.00 uur, Den Haag)*

Pauline Meurs	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Albert-Jan Kruijter	Instituut voor Publieke Waarden
Christine Dedding	Vrije Universiteit
Pepijn van Houwelingen	Sociaal-Cultureel Planbureau
Marlies Honingh	Radboud Universiteit Nijmegen
Pieter Hooijmeier	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
Rob Hagendijk	Universiteit van Amsterdam

*Expertsessie 2 (29 juni 2016; 14.00 – 16.00 uur, Den Haag)*

Bas Timman	Jeugdzorg Nederland
Rosa Gärtner	Aedes
Martin Sitalsing	Lentis
Yvonne van Rooy	Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen
Titia Lekkerkerk	Patiëntenfederatie NCPF
Bastiaan van Perlo	Woonbond
Else Roetering	Landelijke Cliëntenraad

## **Overige personen**

Evelien Tonkens	Universiteit voor Humanistiek
Harmen Binnema	Universiteit Utrecht
Meike Bokhorst	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Menno Hurenkamp	Wiardi Beckmanstichting
Raymond Kubben	Onderwijsraad
Rien Fraanje	Wetenschappelijk Instituut CDA
Willemijn van der Zwaard	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Jasper Zuure	Raad voor Volksgezondheid en Samenleving
Tineke Abma	Vrije Universiteit
Hester van de Bovenkamp	Erasmus Universiteit Rotterdam
Antoinette de Bont	Erasmus Universiteit Rotterdam
Friso de Zeeuw	Technische Universiteit Delft
Jessie Wagenaar	BPD
Maurits Hoenders	Stichting Beroepseer
Douwe Wielenga	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur

## **Cases Gouda**

Patrizia van der Pligt	Olympiadehuis (locatiemanager)
Betty van den Born	Olympiadehuis (voorzitter Cliëntenraad)
Rene Mascini	Woonpartners Midden-Holland (directeur-bestuurder)
Geert Boevink	Stichting Huurdersbelangen regio hollands-midden (voorzitter)
Bert van Leeuwen	Wellant College (regiodirecteur VMBO)
Torkjell van der Male	Wellant College (lid Ouderraad)
Ron de Haas	Mozaïek Wonen (directeur-bestuurder)
Ton Renes	Huurdersvereniging Beter Wonen Gouda (voorzitter)
Peter-Paul Jaspers	Huurdersvereniging Beter Wonen Gouda (secretaris)
Godfried Barnasconi	Groene Hart Ziekenhuis (voorzitter Raad van bestuur)
Olivier Jacobs	Groene Hart Ziekenhuis (manager verkoop zorgverzekeraars)
Thea van Leeuwen <sup>14</sup>	Groene Hart Ziekenhuis (voorzitter Cliëntenraad)
Herman van Tongerloo	Goudse Scholengemeenschap Leo Vroman (rector)

---

14 En overige leden van de Cliëntenraad van het Groene Hart Ziekenhuis.

# Bijlage III | Samenstelling Raad voor het openbaar bestuur

## *Voorzitter*

De heer prof. drs. J. Wallage, gast-hoogleraar faculteit Sociale Wetenschap Rijksuniversiteit Groningen

## *Vice voorzitter*

De heer dr. M. Schoenmaker, burgemeester van Gouda.

## *Leden*

De heer prof. dr. M.J.G.J.A. Boogers, bijzonder hoogleraar Innovatie en Regionaal Bestuur aan de Universiteit Twente en senior adviseur bij BMC.

Mevrouw prof. dr. S.L. de Lange, bijzonder hoogleraar aan de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam, houder van de Dr. J.M. Den Uyl leerstoel aan de Universiteit van Amsterdam.

Mevrouw prof. dr. M.H. Leyenaar, hoogleraar Vergelijkende Politicologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

De heer prof. mr. dr. R. Nehmelman, hoogleraar Publiek Organisiatierecht aan de Universiteit Utrecht.

Mevrouw A. van Vliet-Kuiper, waarnemend burgemeester van Bussum en voorzitter van het bestuurlijk overleg 'Samen werkt beter'.

## *Waarnemend lid*

De heer mr. M.A.P. van Haersma Buma, dijkgraaf Hoogheemraadschap van Delfland en voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen.

## *Tijdelijk lid*

De heer drs. Ch.J. Kalden, oud-directeur van Staatsbosbeheer en voormalig secretaris-generaal van het ministerie van LNV.

De heer prof. dr. M.A. Allers, hoogleraar economie van decentrale overheden aan de Rijksuniversiteit Groningen en directeur van onderzoeksinstituut COELO (Centrum voor onderzoek van de economie van de decentrale overheden).

