BTO 2014.026 | Augustus 2014

BTO rapport

Actief Burgerschap

Ontwikkelingen, kansen en vragen

KWR Watercycle Research Institute

BTO

Actief Burgerschap: ontwikkelingen, kansen en vragen

BTO 2014.026 | Augustus 2014

Opdrachtnummer
400695-005

Projectmanager
Dhr. dr. G.A. van den Berg

Opdrachtgever
BTO - Verkennend onderzoek

Kwaliteitsborger(s)
Dhr. Ir. J. Frijns

Auteur(s)
Dhr. Dr. S. Brouwer

Verzonden aan
Dit rapport is verspreid onder BTO-participanten.
Een jaar na publicatie is het openbaar.

Jaar van publicatie
2014

Meer informatie

T 030-6069662
E stijn.brouwer@kwrwater.nl

PO Box 1072
3430 BB Nieuwegein
The Netherlands

T +31 (0)30 60 69 511
F +31 (0)30 60 61 165
E info@kwrwater.nl
I www.kwrwater.nl

KWR Watercycle Research Institute

BTO 2014.026 | Augustus 2014 © KWR

Alle rechten voorbehouden.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

BTO *Managementsamenvatting*

Actief burgerschap: ontwikkelingen, kansen en vragen

Stijn Brouwer MA MSc PhD

Achtergrond

De afgelopen decennia worden burgers in sterk toenemende mate uitgenodigd, verleid, gestimuleerd of zelfs geacht om een actieve burger te zijn. Ook de rol van de waterklant wordt diverser: naast een gebruiker van water ontpopt hij zich steeds meer als een mondige burger en kritische consument die bezig is met een duurzame toekomst. Bovendien maken positieve ervaringen in andere (publieke) sectoren het aannemelijk dat er interessante kansen zijn voor samenwerkingsrelaties tussen drinkwaterbedrijven en actieve burgers. Desalniettemin is de trend van een toenemende burgerparticipatie aan drinkwaterbedrijven enigszins voorbijgegaan. Middels een korte theoretische studie en een eerste empirische verkenning wordt in dit rapport weergegeven wat de ontwikkelingen zijn, welke (potentiele) kansen drinkwaterbedrijven hebben om actief burgerschap te benutten, en welke vragen binnen drinkwaterbedrijven leven om burgerparticipatie in de toekomst op een goede manier vorm te geven.

Aanpak

Het verkennend onderzoek is gestart met een theoretische verkenning naar de achtergrond en verschillende manifestaties van burgerparticipatie en typen actieve burgers. Vervolgens zijn drie face-to-face interviews uitgevoerd met experts binnen drinkwaterbedrijven. De gecombineerde resultaten van deze verkenning zijn weergeven in een notitie en voorliggend rapport.

Resultaten

De theoretische verkenning heeft behalve meer inzicht in de achtergrond, het verloop en de verschillende manifestaties van burgerparticipatie inzicht verschaft in de vier verschillende typen actieve burgers waarmee drinkwaterbedrijven in toenemende mate mee kunnen of zullen moeten acteren: (1) deliberatieve burgers, gekenmerkt door hun bereidheid actief mee te denken en te beslissen; (2) coöperatieve burgers, minder actief maar desalniettemin vaak bereid hun mening te geven en mee te doen aan (duurzaamheids)iniatieven; (3) social-mediated burgers, die niet zozeer bereid zijn mee te doen maar des te actiever zijn in het digitaal ventileren van hun kritiek; en tot slot (4) ondernemende burgers. Ondernemende burgers zijn representanten van de zogenaamde 3e generatie burgerparticipatie waarbij de iniatieven van de burger zelf (denk aan decentrale winning en zuivering) centraal staan, en niet zozeer de burger als wel het drinkwaterbedrijf de participerende partij is.

Uit de sociaal-wetenschappelijke empirische verkenning is naar voren gekomen dat actief burgerschap ook in de praktijk een thema is dat zeer sterk leeft onder water professionals, en waarvan het idee bestaat dat het in de toekomst steeds belangrijker zal gaan worden. De huidige invulling die drinkwaterbedrijven aan burgerparticipatie en actief burgerschap geven is verschillend. Hierbij valt op, zonder dat deze differentiatie altijd even bewust wordt gemaakt, dat er vooral toenemende aandacht is voor de coöperatieve-, de social-mediated-, en de ondernemende burger. De deliberatieve burger blijft tot op heden veel meer in de schaduw staan, hoewel juist interactie met deze burgers veel voordelen met zich mee kan brengen.

Op welke manier, schaal, en met welke betekenis voor de drinkwatersector deze toenemend interactie zal of moet plaatsvinden is veel minder duidelijk. Actief burgerschap is een thema dat omringt is met tal van onzekerheden en samenhangende vragen. Voor het beantwoorden van deze vragen, en wellicht nog belangrijker, voor het in kaart brengen van de kansen en de ontwikkelingen om burgerparticipatie in de toekomst op een goede manier vorm te geven is vervolgonderzoek nodig. Onderzoek waarbij enerzijds wordt gekeken naar brede (sector-overschrijdende) ontwikkelingen, en anderzijds – middels praktijkonderzoek en actie-leren - wordt ingezoomd op ervaringen en mogelijk op te zetten pilots binnen de drinkwatersector zelf.

Jaar van publicatie
2014

Meer informatie

T 030-6069662
E stijn.brouwer@kwrwater.nl

PO Box 1072
3430 BB Nieuwegein
The Netherlands

T +31 (0)30 60 69 511
F +31 (0)30 60 61 165
E info@kwrwater.nl
I www.kwrwater.nl

KWR Watercycle Research Institute

BTO 2014.026 | Augustus 2014 © KWR

Alle rechten voorbehouden.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Inhoud 2

1 Inleiding 3

2 Theoretische verkenning 5
2.1 Redenen voor burgerparticipatie 5
2.2 Burgerparticipatie: gradaties en ontwikkelingen 7
2.3 Wie is de actieve burger? 10

3 Empirische verkenning 15
3.1 Inleiding 15
3.2 Van ontzorgen tot faciliteren 15

4 Conclusies en aanbevelingen 20

Literatuur 21

Bijlage I Interviewguide 23
- Interviewees 23
- Vragenlijst reflecterende interviews 23

1 Inleiding

"Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving." Deze woorden, door Koning Willem-Alexander uitgesproken in zijn eerste troonrede, werden het in het licht van de verdere boodschap dat Nederland langzaam maar zeker aan het veranderen zou zijn van een klassieke verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving alom besproken en bediscussieerd in de daaropvolgende opiniepagina's van dag- en weekbladen en in de nieuwsrubrieken op radio en televisie. Toch is het idee dat burgers, of algemener gesteld, stakeholders steeds actiever participeren in de Nederlandse samenleving geenszins nieuw. Zo is het nog niet zo lang geleden dat het Kabinet- Balkenende IV de eerste honderd dagen na haar totstandkoming door het land trok om naar burgers en maatschappelijke organisaties te luisteren om op basis daarvan hun beleid te kunnen bepalen, alsmede draagvlak voor haar plannen te creëren. Ook scholen worden geacht actief burgerschap te bevorderen, sinds 2006 is actief burgerschap zelfs opgenomen als kerndoel in zowel het primair als voortgezet onderwijs (Bekkers et al. 2010). Het Planbureau voor de Leefomgeving wees in 2011 de overheid erop om gebruik te maken van de aanwezige creativiteit en innovatiekracht van burgers en bedrijven: de energieke samenleving (Hajer 2011). Ook wanneer we specifiek kijken naar de waterwereld zien we dat participatie en betrokkenheid van een steeds groter belang wordt geacht. Een van de sleutelconclusies uit het in het voorjaar van 2014 gepresenteerde OESO-rapport over de bestendigheid van het Nederlandse waterbeheer is de 'awareness gap' onder de bevolking; het huidige systeem zo te zeer als vanzelfsprekend worden ervaren zonder dat er bewustzijn bestaat over de het hoe, wie en wat. Dus hoewel juist bovenstaande zinsnede over een (gewenste) toenemende participatie tot veel ophef heeft geleid, moet worden opgemerkt dat deze past in een al veel langer lopende beweging. Men kan gerust stellen dat meedoen het nieuwe adagium is. In ieder geval hebben politici de mond vol over het beeld van een ideale samenleving waarin iedereen naar vermogen meewerkt aan een betere maatschappij en iedere burger zijn verantwoordelijkheid neemt, en niet langer, al dan niet kritiserend, langs de kant blijft staan. De bal, zo concludeert ook Tonkens (2008), ligt steeds meer bij de burger. Niet alleen politiek Den-Haag, maar ook (lokale) politici, beleidsmakers, en bestuurders van maatschappelijke organisaties kijken wanneer er problemen worden gesignaleerd steeds vaker naar burgers en hun organisaties. Veelvuldig wordt de burger uitgenodigd, verleid, gestimuleerd of zelfs geacht om een actieve burger te zijn.

Hoewel parallel aan dit proces de burger als waterklant zich steeds meer ontpopt tot een mondige en kritische consument die bezig is met een duurzame toekomst, en het bovendien aannemelijk is dat er interessante kansen zijn voor samenwerkingsrelaties tussen drinkwaterbedrijven en actieve burgers, is deze trend van een toenemende burgerparticipatie aan drinkwaterbedrijven enigszins voorbijgegaan. In eerder BTO onderzoek is verkend hoe drinkwaterbedrijven (kunnen) veranderen van een klantvriendelijke leverancier van drinkwater naar een klantgedreven dienstverlener op het gebied van water, welke rollen van drinkwaterbedrijven klanten hierbij verwachten, en welke kansen dit biedt voor duurzaamheidsdiensten (Hegger et al. 2009; Hegger et al. 2011; van der Zouwen et al. 2012; Frijns et al. 2013).

In deze notitie wordt verkend wat voor potentiele mogelijkheden drinkwaterbedrijven hebben om actief burgerschap te benutten, bijvoorbeeld waar het gaat over het realiseren van maatschappelijke duurzaamheid. Dit rapport bestaat uit drie delen. Het eerste deel

bestaat uit een theoretische verkenning naar de achtergrond en verschillende manifestaties van burgerparticipatie en typen actieve burgers. Vervolgens wordt een korte empirische verkenning naar de huidige praktijk en toekomstige kansen voor burgerparticipatie binnen drinkwaterbedrijven gepresenteerd. Dit rapport wordt afgesloten met enkele conclusies alsmede aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

2 Theoretische verkenning

2.1 Redenen voor burgerparticipatie

Tonkens (2008) stelt dat van burgers wordt verwacht dat zij oplossingen aandragen voor onder meer het gebrek aan sociale samenhang, consumentistisch en asociaal gedrag, sociale uitsluiting, en de kloof tussen burgers en bestuur. Wanneer burgerparticipatie echter in de veel bredere trend van stakeholderparticipatie wordt geplaatst, zien we dat burgers de afgelopen decennia steeds vaker betrokken worden in de zoektocht naar adequate antwoorden op allerhande problemen, variërend van de aanleg van de Betuweroute tot de aanpak van klimaatsverandering (Van de Kerkhof 2004).[1] Op een meer abstract niveau kan worden gesteld dat de achterliggende gedachte van het betrekken van burgers drieledig is.

Voor overheden speelt in de eerste plaats vaak een moreel argument een belangrijke rol. Door het betrekken van de burger, zo is de gedachte, kan het democratisch gehalte van de besluitvorming worden vergroot. Hiermee hangt samen het argument dat door het betrekken van burgers, althans wanneer dit betekent dat zij ook een bepaalde mate van besluitvormingsmacht krijgen, de legitimiteit van besluiten kan worden vergroot. Een tweede argument dat voor overheden vaak een belangrijke rol speelt is van juridische aard, samenhangend met zowel formele inspraakrondes als het voorkomen van onnodige bezwaarschriften en juridische procedures. Gegeven de positie en organisatievorm van drinkwaterbedrijven kan echter worden aangekomen dat, anders dan voor overheden, deze juridische en morele argumenten voor het betrekken van burgers veelal niet doorslaggevend zullen zijn. Een derde argument waarom stakeholders vaak worden betrokken zou dit mogelijk wel kunnen zijn, en wel het argument dat er met het betrekken van stakeholders inhoudelijke voordelen zouden zijn te behalen.

Stakeholderparticipatie zou besluitvormingsprocessen op tenminste drie manieren kunnen verbeteren. Zo komt men vaak het idee tegen dat het betrekken van stakeholders kan leiden tot betere besluiten wanneer het meedenkend vermogen van burgers wordt gebruikt. Stakeholders kunnen het proces 'verrijken' met relevante invalshoeken, belangen en kennis wat anders wellicht niet ter tafel was gekomen. Zo kan er door het betrekken van burgers, zeker in de beginfase van een besluitvormingsproces, mogelijk meer informatie verkregen worden over de aard, omvang en ernst van de problematiek. Ook wanneer er gezocht wordt naar mogelijke oplossingen kunnen burgers zeer wel (alternatieve) ideeën aandragen of gepresenteerde oplossingen aanpassen (Pröpper en Steenbeek 1999; Van de Kerkhof 2004). Een ander argument voor het betrekken van burgers is dat het kan resulteren in een groter draagvlak en meer begrip voor beleid. Anders gezegd, het betrekken van burgers en andere stakeholders kan de accountability van besluitvormingsprocessen vergroten. Immers, het maakt stakeholders medeverantwoordelijk voor de genomen besluiten en de te nemen acties. Dit kan resulteren in meer maatschappelijke steun, en daarmee de effectiviteit van implementatie vergroten (Van de Kerkhof 2004). Tevens, al zal dit argument vermoedelijk een marginale rol spelen in het afwegingskader van drinkwaterbedrijven, is het in het verleden vaak zo geweest dat indien burgers betrokken raken bij besluitvorming er minder

[1] Het begrip stakeholder, m.a.w. de vraag wie en wat zij zijn, leidt niet zelden tot onduidelijkheid. Betreft dit enkel organisaties, of worden individuele burgers ook als stakeholders gezien? En hoe duidelijk moet iemands 'stake' eigenlijk zijn om als stakeholder gezien te worden? In dit onderzoek hanteren we de definitie van Van de Kerkhof (2004) waarin zowel burgers als vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties als stakeholders worden gezien. Zij definieert stakeholders als de *"representatives of business, the societal and environmental non-governmental organisations (NGOs), and citizens who are affected by the specific problem"* (2004: 21).

beroep wordt aangetekend, en hiermee uiteindelijk veel tijd en geld bespaart kan worden. Tot slot zou het betrekken van burgers interne processen kunnen verbeteren, onder meer doordat verkokering en gebrekkige communicatie eerder aan het licht kunnen komen (Pröpper en Steenbeek 1999).

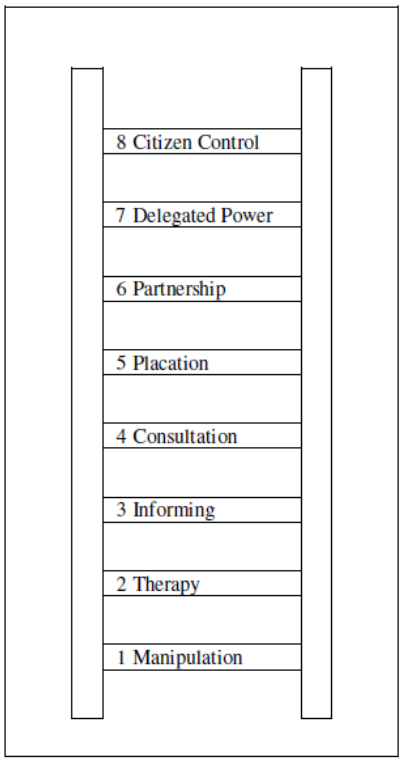
2.1.1 Kritische noten

In het licht van de bovengeschetste ontwikkelingen en de alsmaar luider wordende roep om meer participatie en actief burgerschap zou men haast kunnen vergeten dat het betrekken van burgers niet per definitie een panacee is. Hoewel het betrekken van stakeholders zeker voordelen kan hebben, zijn er in de loop van de tijd ook aardig wat kritiekpunten boven komen drijven (Roberts 2004; Van de Kerkhof 2004). Een mogelijk nadeel van burgerparticipatie is bijvoorbeeld een langer tijdspad en, al dan niet daarmee samenhangend, een hoger uitvallend kostenplaatje. Zo stelt (Kilic 2008) dat veel gemeenteambtenaren burgers, waarvan de wethouders of raad vinden dat ze betrokken dienen te worden, nog wel eens ervaren en als een verstorende factor in het project of proces. *"De ambtenaren hadden net het probleem goed geanalyseerd en bedacht wat de oplossing moest zijn, en dan gaat de burger alles in twijfel trekken. En dan mag je als ambtenaar helemaal overnieuw beginnen"* (Kilic 2008: 13). Hoewel de mogelijke nadelen van een langer en kostbaarder traject zich terug kunnen betalen door betere inhoudelijke beslissingen, en daar waar het overheden betreft, het voorkomen of verminderen van beroepsprocedures, is dat niet altijd het geval. Behalve dit nadeel betreffende de kosten worden vaak vraagtekens gezet bij de legitimiteit van participatie, ook wel de participatieparadox genoemd, nog los van de vraag of het überhaupt wel wenselijk is zoveel tijd van de burger te vragen. Uit onderzoek blijkt dat het vaak dezelfde mensen zijn die participeren. Zo is van alle insprekers driekwart man, meer dan de helft hoogopgeleid en ouder dan 50 jaar. Met andere woorden, velen participeren weinig en de weinigen participeren veel. Vanuit het oogpunt van representativiteit en legitimiteit kan dit als onwenselijk worden ervaren. Participatie kan hierdoor immers resulteren in een situatie waarin de belangen van de *"already powerful"* vooral gediend worden, en hiermee de maatschappelijke ongelijkheid vergroten (Roberts 2004; Van de Kerkhof 2004). Hierbij speelt mee dat het vaak ontbreekt aan objectieve criteria welke burgers of andere stakeholders wel, en welke niet te betrekken. Bovendien kan burgerparticipatiemoeheid optreden wanneer burgers teveel wordt gevraagd te participeren. Een ander vaak genoemd bezwaar hangt samen met het feit dat er verkeerde verwachtingen gewekt kunnen worden. Zo kunnen burgers het gevoel krijgen veel invloed te hebben, terwijl dat in de werkelijkheid wellicht niet het geval is. Tot slot is het mogelijk dat burgers slechts hun eigen belangen beschermen, m.a.w. het zogenaamd NIMBY gedrag vertonen, onvoldoende kennis hebben, en niet in staat zijn tot een rationeel oordeel te komen daar waar het complexe zaken betreft (Van de Kerkhof 2004; Raad voor het Openbaar Bestuur 2005).

In deze studie wordt deze kritiek op stakeholder participatie niet gewaardeerd als een afwijzing van participatie, maar eerder als belangrijke aandachtspunten, i.e. als factoren waar aandacht aan dient te worden besteed om de samenhangende negatieve effecten te minimaliseren. Voorop staat dat er ten alle tijden een goede afweging dient te worden gemaakt welke burgers op welk tijdstip op welke manier een rol krijgen bij ieder specifiek besluitvormingsproces. In de volgende sectie wordt dieper ingegaan op mogelijke participatierollen.

2.2 Burgerparticipatie: gradaties en ontwikkelingen

Ondanks het feit dat stakeholders – inclusief burgers - steeds vaker worden betrokken, en ondanks de steeds grotere erkenning voor hun toegevoegde waarde, blijft het idee van stakeholderparticipatie niet zelden ambigu en worden zij betrokken op zeer verschillende manieren met uiteenlopende mate van macht. De bekendste indeling van de verschillende vormen van participatie is de participatieladder van de hand van Arnstein (1969), weergegeven in Figuur 1. Hierin zijn de vormen of gradaties van participatie in een continuüm weergegeven; hoe hoger op de ladder, hoe meer invloed de burger krijgt bij het besluitvormingsprocessen. Met het in kaart brengen van acht verschillende "treden" van participatie tracht deze indeling het verschil tussen symbolische, rituele, of participatie met daadwerkelijke invloed bloot te leggen.



Figuur 1: Participatieladder van Arnstein (1969)

Hoewel Arnstein (1969) de twee onderste treden (1) *Manipulation* en (2) *Therapy* van de participatieladder ziet als non-participatie, maken zij, daar deze vormen van "participatie" af en toe wel als zodanig verkocht worden, wel degelijk onderdeel uit van de ladder. Het doel van deze vormen van participatie is echter niet om burgers of andere stakeholders daadwerkelijk te laten participeren in het ontwerpen of uitvoeren van plannen, maar veeleer om machthebbers de kans te geven hen te "genezen" of "op te leiden". Bij trede (3) *Informing*, (4) *Consultation*, en (5) *Plaction* worden stakeholders al veel serieuzer genomen, en hen de kans gegeven om besluitvormingsprocessen van dichtbij te volgen. Bovendien wordt er, zij in het in verschillende mate, naar hun mening geluisterd. Het ontbreekt hen onder deze condities echter aan daadwerkelijke macht om er voor te zorgen dat machthebbers zich ook serieus om hun meningen bekommeren. Vooral bij (3) *Informing* is van daadwerkelijke invloed op besluitvormingsprocessen geen sprake. Het idee achter deze vorm van participatie is veeleer een overdracht van informatie van besluitmakers naar stakeholders met als doel het verkrijgen van maatschappelijke steun, bewustwording, of een betere legitimatie van de implementatie van bepaalde plannen. Het betreft echter een eenzijdige

stroom van informatie, een kanaal voor terugkoppeling ontbreekt. Ook bij (4) *Consultation*, en (5) *Plaction* is het doel niet om daadwerkelijk besluitvormingsmacht te verlenen aan stakeholders, zij worden enkel uitgenodigd om hun mening te laten horen. Wanneer sprake is van (5) *Plaction* gebeurt dit binnen het bestuur van de desbetreffende besluitvormingsautoriteit. Pas bij de bovenste drie treden van de participatieladder is sprake van een hoge mate van participatie en hebben stakeholders in toenemende mate daadwerkelijk macht om besluitvormingsprocessen te beïnvloeden. Bij (6) *Partnership* betekent dit dat stakeholders moeten onderhanden met anderen. Bij (7) *Delegated power* en (8) *Citizen control* hebben stakeholders zelfs de uiteindelijke beslissingsmacht. Participatie in de vorm van (7) *Delegated power* gaat uit van afgevaardigde macht waarin de overheid een deel van haar bevoegdheid overdraagt aan burgers. Bij de bovenste trede (8) *Citizen control*, ofwel de uiterste vorm van participatie, is de burger in control, en is het de burger die het gehele proces van beleidsvorming controleert en uitvoert, zonder tussenpersonen tussen hen en de bron van middelen.

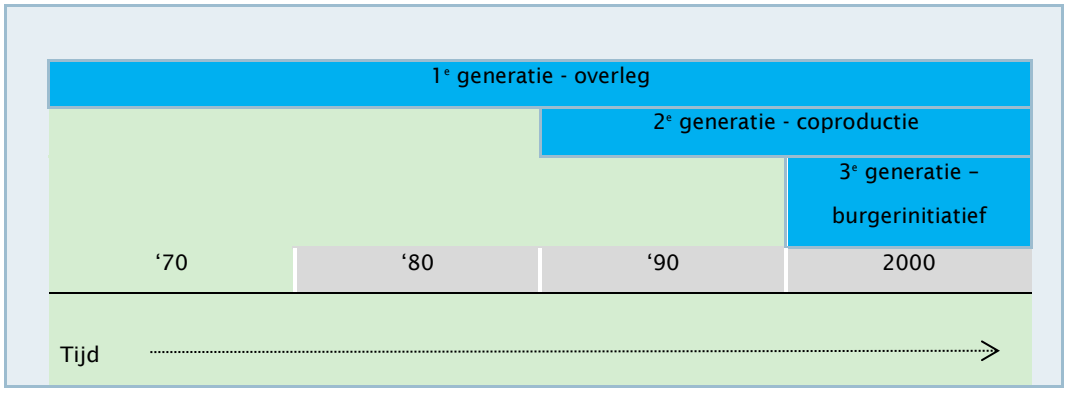
Onder meer voortbouwend op de bovenstaande toegelichte participatieladder van Arnstein (1969) en verdere uitwerkingen daarvan door onder meer Pröpper en Steenbeek (1999), presenteren Beukenholdt-Ter Mors et al. (2002) verschillende rollen van burgers, waarbij een onderverdeling wordt gemaakt tussen de burger die bovenal zelf initiatieven ontwikkelt, een burger die samenwerkingspartner is voor beleidsmakers, een burger als medebeslisser en een burger die adviseert. Bovendien wordt in hun onderverdeling de rol van de overheid toegelicht. In onderstaande tabel worden deze onderscheiden rollen weergegeven. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt van deze rollen een vertaalslag gemaakt naar de wereld van drinkwaterbedrijven.

Rol van de participant	**Initiatiefnemer**	**Samenwerkings-partner**	**Medebeslisser**	**Adviseur**	**Consultor**
	Participant is initiatiefnemer/ brengt eigen beleids-alternatieven in Participant beslist zelf Participant geeft uitvoering aan beleid Participant brengt eigen financiële en materiële hulpmiddelen in	Bestuur en participant zijn initiatiefnemer Participant beslist samen met bestuurder Participant levert eigen beleids-inspanning Participant geeft uitvoering aan beleid Participant brengt eigen financiële en materiële hulpmiddelen in	Bestuur is initiatiefnemer Participant beslist binnen randvoorwaarden van het bestuur Participant levert eigen beleids-inspanning Participant geeft uitvoering aan beleid Participant levert arbeidskrachten	Bestuur is initiatiefnemer Bestuur beslist, participant praat mee Participant brengt ideeën en opvattingen in	Bestuur is initiatiefnemer Bestuur kan rekening houden met de wensen van participant Participant brengt opvattingen in over door het bestuur ingebrachte beleids-alternatieven
Rol bestuur:	Interactief/ Faciliterend	Interactief/ samenwerkend	Interactief/ delegerend	Interactief/ participatief	Niet interactief: consultatieve stijl

Tabel 1: Participatierollen (gebaseerd op Beukenholdt-Ter Mors et al. 2002)

Behalve deze verticale indeling waarin de verschillende treden van participatie zijn ingebed, is het voortbouwend op het werk van het Innovatiecentrum voor het openbaar bestuur InAxis mogelijk een horizontale indeling te maken, waarbij de ontwikkeling van participatie in de tijd worden geplaatst, startende bij de vierde trede op de participatieladder van Arnstein (1969), *Consultation*. In Nederland liggen de wortels van een steeds actievere rol van burgers in de jaren ’70 (Kilic 2008). In deze periode, wat achteraf ook wel wordt gezien als de eerste generatie van burgerparticipatie, gaat de overheid voor het eerst serieus in overleg met de

burger. Niet spontaan, en zeker niet altijd van harte, maar desalniettemin wordt in die periode door mondige burgers het recht op inspraak, en de mogelijkheid te reageren op overheidsbeleid afgedwongen. In de loop van de tijd heeft de participatie van burgers zich steeds verder ontwikkeld, en is inspraak op velerlei gebieden zelfs een wettelijk vastgelegd recht geworden. Vanaf de jaren '90 komt een nieuwe vorm van participatie in zwang waarbij de kern van inspraak veranderd in interactieve beleidsvorming en coproductie. Deze zogenaamde tweede generatie burgerparticipatie, waarbij burgers reeds in een vroege fase de gelegenheid krijgen om beleid mede vorm te geven, is ontstaan vanuit het idee dat hiermee beter en meer gedragen beleid zou ontstaan (Kilic 2008). In Arnstein's (1969) indeling zou deze tweede generatie burgerparticipatie beginnen bij de vijfde trede, Placation. Op dit moment is deze vorm van burgerparticipatie de meest toegepaste vorm, ook al is er in de jaren 2000 een derde generatie van burgerparticipatie ontstaan. Bij deze nieuwe vorm van burgerparticipatie heeft de overheid veel meer een faciliterende rol, en komt zij pas werkelijk in beeld als burgers haar nodig hebben. Centraal staan dan ook de iniatieven van burgers zelf, in andere woorden, het vertrekpunt is niet langer de logica van de overheid, maar van de burger zelf. De bovenste trede (8) Citizen control uit Arnstein's (1969) participatieladder zou geïnterpreteerd kunnen worden als derde generatie burgerparticipatie, mits deze wordt ingevuld als een vorm van participatie waarbij het initiatief van de burger komt en de overheid meedoet, en niet andersom.



Figuur 2: Burgerparticipatie in de tijd

Samenvattend kan gesteld worden dat, hoewel burgers en andere stakeholders worden betrokken op zeer verschillende manieren met uiteenlopende mate van macht, er in Nederland duidelijk sprake is van een trend waarin burgers meer en meer worden betrokken, en zij tegelijkertijd ook meer en meer geacht worden daadwerkelijk mee te denken en te doen.[2] Een ontwikkeling die veel vragen oproept. In de eerste plaats de vraag wie die burgers die zo actief (geacht worden te) zijn nu eigenlijk zijn. Want hoewel de politiek steeds luider roept om actieve burgers, is het nog maar de vraag of iedereen als zodanig kan en wil gezien worden. In de tweede plaats is het interessant te kijken of er verschillende vormen van actief burgerschap onderscheiden kunnen worden. Tot slot, en dat vormt de kern van het tweede deel van deze verkenning, is het de vraag wat de betekenis van actief burgerschap is of zou kunnen zijn voor de drinkwatersector en hun streven naar maatschappelijke duurzaamheid.

[2] Hoewel vanaf de jaren '70 de trend duidelijk wijst naar een steeds grotere rol van de burger in besluitvormingsprocessen, is het belangrijk op te merken dat er ook tegenbewegingen zijn/hebben plaatsgevonden. Vooral in de jaren '80 en '90 was er veel aandacht voor de ongewenste bijeffecten van burgerparticipatie, en werden burgers niet zelden weggezet als lastig en stroperigheidbevorderend.

2.3 Wie is de actieve burger?

"De ene buurvrouw geeft les op een school, de ander werkt bij de Rijksoverheid, de ander bij de provincie en twee pensionado's - een voormalige slager en een voormalige arbeider op Schiphol - werken nu voor sportclub Arsenal. (…) En nu zoek ik nog iemand die ik als burger kan voorstellen, maar ik kan er geen vinden in de buurt" (Westendorp 2013).

2.3.1 Burgerschapsstijlen

Relevant voor de beantwoording van de eerste vraag – wie zijn de (potentieel) actieve burgers? - is het Mentality-onderzoek van onderzoeksbureau Motivaction, uitgevoerd in samenwerking met de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie en de WRR. In dit onderzoek wordt de grote verscheidenheid aan leefstijlen die in de loop van de tijd in de Nederlandse samenleving zijn ontstaan in beeld gebracht, en tegelijkertijd een methode ontwikkeld om de drijfveren van burgers en hun relatie tot de samenleving, de overheid en de politiek te ontsluiten. Hiertoe wordt in dit onderzoek een onderscheid gemaakt tussen vier zogenaamde burgerschapsstijlen: plichtsgetrouwen, pragmatici, buitenstaanders, en verantwoordelijken (Motivaction 2013). Onderstaand worden deze vier stijlen kort toegelicht:

Plichtsgetrouwen

Burgers met een plichtsgetrouwe burgerschapsstijl, veelal afkomstig uit de traditionele burgerij, worden in de eerste plaats gekenmerkt door een sterke maatschappelijke betrokkenheid, met name waar het hun directe leefomgeving en lokale overheid betreft. Tevens worden deze burgers gekenmerkt door hun plichtsbesef, gezagsgetrouwheid en idee dat de overheid weet wat goed is voor de burger. Plichtsgetrouwen zijn in principe bereid zich te schikken naar overheidsbeleid en stellen zich afhankelijk op. Sterker nog, wanneer de overheid te zeer op afstand komt te staan en teveel overlaat aan de markt of aan de burgers zelfs, worden zij angstig en onzeker. Volgens het Mentality-onderzoek heeft 16% van de Nederlanders tussen de 15 en 80 jaar een plichtsgetrouwe burgerschapsstijl (Schoemaker et al. 2009).

Pragmatici

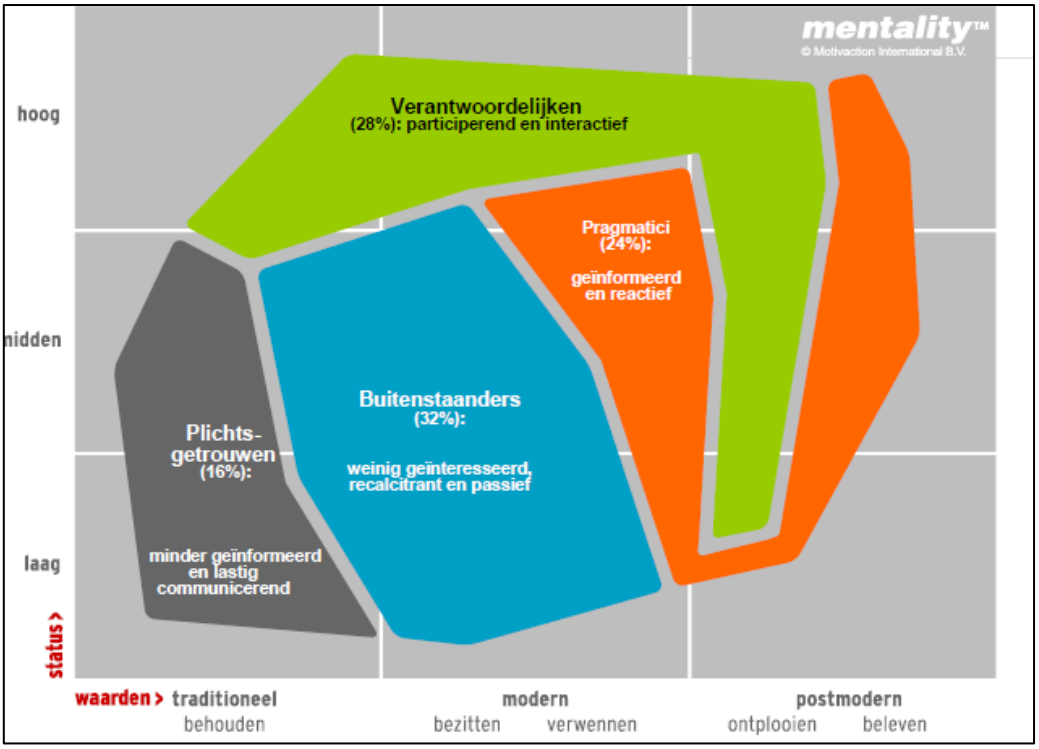
De pragmatici zijn het zeker niet altijd eens met de overheid, maar tenzij beleid relevant is voor hun eigen positie, zullen zij daar geen aandacht aan besteden. Doorgaans is hun houding ten aanzien van de overheid afwachtend en conformistisch. Het zijn dan ook utilitaire individualisten met een sterke materialistische gedrevenheid, bestaande uit postmoderne hedonisten en carrièregerichte individualisten. Ongeveer een kwart (24%) van de Nederlanders kan beschouwd worden als een pragmaticus (Schoemaker et al. 2009).

Buitenstaanders

Relatief de grootste groep Nederlanders (32%) wordt in het Mentality-onderzoek gezien als buitenstaander. Burgers met deze burgerschapsstijl hebben weinig interesse voor overheidsbeleid en zijn weinig maatschappelijk betrokken. Zij stellen zich afzijdig op en zijn niet actief op maatschappelijk of politiek gebied. Tegelijkertijd voelen zij zich buitengesloten en niet herkend door de overheid, terwijl zij wel degelijk gedreven worden door een behoefte aan maatschappelijke erkenning. Twee sociale milieus worden getypeerd als

buitenstaanders, de moderne burgers, zoekend naar een evenwicht tussen traditie en consumeren en genieten, en de gemaksgeoriënteerden die voortdurend streven naar een onbezorgd, plezierig en comfortabel leven.

Verantwoordelijken
Burgers met een verantwoordelijke burgerschapsstijl zijn zeer maatschappelijk betrokken, doorgaans goed geïnformeerd over overheidsbeleid en zetten zich in hoge mate in voor de 'publieke zaak'. Men neemt een houding aan ten aanzien van de overheid die gekarakteriseerd kan worden als kritisch, maar tegelijkertijd coöperatief. Burgers uit drie sociale milieus worden gerekend tot de verantwoordelijken: postmaterialisten, kosmopolieten, en nieuwe conservatieven. Zoals weergegeven in onderstaand figuur heeft volgens het Mentality-onderzoek 28% van de Nederlanders tussen de 15 en 80 jaar deze verantwoordelijke burgerschapsstijl (Schoemaker et al. 2009).



Figuur 3: burgerschapsstijlen (Bron Schoemaker 2010)

Bovenstaand Mentality-onderzoek suggereert dat wanneer wordt gesproken over actief burgerschap en een shift naar een participatiemaatschappij, een grote groep burgers zich, naar alle waarschijnlijkheid, niet geroepen voelt. Andersom betekent dit voor partijen zoals drinkwaterbedrijven met de wil om burgers te betrekken, dat zij zich moeten realiseren dat actief samenwerken met alle typen burgers vrijwel zeker onhaalbaar zal zijn. Bij buitenstaanders en pragmatici is deze vrijwel zekere onmogelijkheid van participatie het meest duidelijk, maar ook bij de plichtsgetrouwe burgers zal het idee van actieve betrokkenheid lang niet altijd in vruchtbare aarde vallen. Zij willen zich doorgaans wel inzetten voor de directe leefomgeving, maar hebben tegelijkertijd behoefte aan leiderschap en voelen zich angstig en onzeker bij een terugtrekkende overheid. Enkel van burgers met de verantwoordelijke burgerschapsstijl kan een constructieve houding en reactie verwacht worden. Immers, zoals hierboven beschreven, de sleutelkenmerken van deze stijl zijn een

actieve houding ten aanzien van overheidsbeleid, een grote maatschappelijke betrokkenheid, en een grote behoefte het algemeen belang te dienen. Zoals weergegeven in de bovenstaande figuur kan 28% van de Nederlanders gekenmerkt worden als hebbende een verantwoordelijke burgerschapsstijl. Het overgrote deel (72%) van de Nederlanders laat zich echter kenmerken tot een andere dan deze verantwoordelijke stijl.[3] Op zich hoeft dit voor drinkwaterbedrijven, anders dan dat voor overheden wellicht wel zo is, niet per definitie een probleem te zijn. Immers, wanneer drinkwaterbedrijven burgers betrekken doen zij dit doorgaans niet met als doel democratische legitimering of stakeholder participatie an sich, maar veeleer om in te spelen op de behoeften van specifieke burgers, of gebruik te maken van hun kwaliteiten voor het realiseren van een bepaald doel, zoals maatschappelijke duurzaamheid.

Wanneer we de koppeling maken naar drinkwaterbedrijven, en de mogelijke kansen die zij zien in het betrekken van actieve burgers voor het realiseren van hun duurzaamheidsdoelen, kunnen we vaststellen dat de burgers die hierbij betrokken zouden kunnen worden, burgers zijn met de verantwoordelijke burgerschapsstijl. In dit onderzoek noemen we deze groep de actieve burgers. Dit is een belangrijke afbakening. Tegelijkertijd moet men zich realiseren dat deze groep verre van homogeen is, m.a.w. dat er verschillende typen actieve burgers zijn. In de onderstaande paragraaf wordt verkend welke typen actieve burgers er te onderscheiden zijn, en op wat voor manieren deze verschillende typen het beste zouden kunnen worden betrokken.

2.3.2 Typen actieve burgers

Tonkens (2008), die vooral focust op actief burgerschap binnen het domein van bestuur en beleid, stelt dat van actieve burgers wordt verwacht dat zij tot oplossingen komen in vier gedaanten, en komt hiermee tot vier verschillende typen actieve burgers. In deze paragraaf worden alle vier deze gedaanten toegelicht, en direct een vertaalslag gemaakt naar het domein van de drinkwaterbedrijven.

In de eerste plaats onderscheidt Tonkens (2008) de verantwoordelijke burger. Dit zijn burgers die zelf verantwoordelijkheid en initiatief nemen voor hun leven, buurt en welzijn, en op zo een manier vooral bijdragen aan het oplossen van het gebrek aan sociale samenhang. Wanneer wij een vertaalslag maken naar het domein van de drinkwaterbedrijven en bijvoorbeeld hun streven burgers te betrekken bij het realiseren van maatschappelijke duurzaamheid is de verantwoordelijke burger het type burger dat, geheel in lijn met de derde generatie participatie, zelf verantwoordelijk neemt voor het realiseren van duurzaamheid, en hierbij zelf met initiatieven komt, en daarvoor ondersteuning (of in ieder geval geen tegenwerking) van o.a. de drinkwaterbedrijven zal verwachten. In de energiewereld, waar burgers inmiddels al een zeer duidelijke stem en rol hebben, zijn dit het type burgers dat zichzelf organiseren en bottom-up initiatieven ontplooien om veelal lokaal en op kleine schaal (groene) energie op te wekken. Enerzijds om verwarring met de mentality-burgerschapsstijlen te voorkomen, en anderzijds om het ondernemende en zelforganiserende karakter van deze verantwoordelijke actieve burgers te benadrukken, benoemt dit onderzoek dit type actieve burgers ***ondernemende burgers***, ofwel ***entrepreneurial burgerschap***.

[3] Daar waar de omvang van de buitenstaanders en pragmatici ten opzichte van 2007 iets is gegroeid, en de plichtsgetrouwen iets zijn gekrompen, is het percentage verantwoordelijkheden tussen 2007en 2009 stabiel gebleven (Schoemaker et al. 2009).

Een tweede type van actieve burgers definieert Tonkens (2008) als deliberatieve burgers. Burgers behorend tot dit type burgerschap worden gekenmerkt door hun bereidwilligheid mee te denken, mee te praten en mee te beslissen. Zij nemen deel aan interactief bestuur, nemen deel aan wijkavonden, burgerpanels, bewonerscommissies, etc. Hoewel Tonkens (2008) constateert dat deliberatie zich in vergelijking met de jaren zeventig heeft versmald tot de sfeer van overheid en politiek, en via ondernemingsraden en bijvoorbeeld bewonerscommissies in maatschappelijke organisaties nauwelijks meer in beeld is, is dit toch een vorm van participatie waarbij burgers samen met drinkwaterbedrijven, binnen de traditie van de tweede generatie burgerparticipatie, mee kunnen denken en mee kunnen werken aan initiatieven om de maatschappelijke duurzaamheid van deze bedrijven te vergroten. In lijn met het werk van Tonkens (2008) benoemt dit onderzoek deze burgers die (in potentie) samen met drinkwaterbedrijven willen werken aan duurzaamheidsdoelstemmingen ***deliberatieve burgers***, ofwel ***deliberative burgerschap***.

Minder lenend voor een een-op-een vertaalslag naar het domein van de drinkwaterbedrijven zijn het derde en vierde actieve burgertype dat Tonkens (2008) onderscheidt, respectievelijk de zorgzame en de fatsoenlijke burger. De zorgzame burger is de burger die zelf verantwoordelijkheid neemt om iets voor iemand anders te doen (de mantelzorger en de vrijwilliger zijn hierbij de centrale figuren). De fatsoenlijke burger is eerder het type burger dat zich fatsoenlijk gedraagt en anderen aanspreekt op goed gedrag, en staat tegenover de brutale hufterige agressieve schreeuwerige ongeduldige en egoïstische burger. Wanneer we de zorgzame en de fatsoenlijke burger samennemen en vertalen naar het domein van drinkwater kom je tot een burger dat, door zijn fatsoen en zorg voor het milieu, in de eerste plaats gekenmerkt wordt door zijn bereidheid om mee te doen, bijvoorbeeld als vrijwilliger in het natuurbeheer.[4] Het zijn burgers die (in potentie) (duurzaamheids)initiatieven van drinkwaterbedrijven zullen waarderen en steunen. In dit onderzoek benoemen wij dit type actieve burgers ***coöperatieve burgers***, ofwel ***cooperative burgerschap***.

Tot slot heb je burgers die (potentieel) van buitenaf (duurzaamheidsprogramma's van) drinkwaterbedrijven kunnen bekritiseren, zonder noodzakelijkerwijs direct actief mee te willen doen of denken. De opkomst van sociale media heeft ervoor gezorgd dat deze burgers makkelijker dan ooit hun stem luid en duidelijk kunnen laten horen (Loader 2008; Salverda et al. 2013). Media zoals Facebook en Twitter maken het bovendien mogelijk dat burgers snel netwerken kunnen vormen, zich kunnen mobiliseren, en op die manier een belangrijke rol kunnen spelen in de vorming van beleid. Anders dan de ondernemende, deliberatieve, en de coöperatieve burgers, is dit niet het type actieve burgers dat per definitie bereid is constructief samen te werken aan duurzaamheidsdoelen. Wel zijn het burgers – dit onderzoek benoemt hen als de ***social-mediated burgers***, ofwel ***social-mediated burgerschap*** - waar gezien hun potentiele invloed, drinkwaterbedrijven zich actief mee moeten bezighouden.[5]

Recapitulerend kunnen we stellen dat wanneer drinkwaterbedrijven er voor zouden kiezen burgers te betrekken bij het realiseren van hun maatschappelijke duurzaamheidsdoelstellingen zij in de eerste plaats te maken zullen hebben met drie typen actieve burgers: ondernemende burgers, deliberatieve burgers, en coöperatieve burgers.

[4] In het Mentality onderzoek wordt expliciet aangegeven dat een deel van de verantwoordelijken bestaan uit zogenaamde postmaterialisten; maatschappijkritische idealisten die zichzelf willen ontplooien, zich verzetten tegen sociaal onrecht en opkomen voor het milieu (Schoemaker et al. 2009).
[5] Naast social-mediated burgers zijn er uiteraard ook andere typen burgers waar drinkwaterbedrijven mogelijk actief mee moeten omgaan. Te denken valt aan onder meer de groeiende groep ouderen, resulterend in bijvoorbeeld een toenemend medicijngebruik. In dit onderzoek worden deze groepen, anders dan de constatering dat zij zeer wel deel kunnen uitmaken van een van typen actief burgerschap, buiten beschouwing gelaten.

Wanneer we de social-mediated burgers ook meetellen zijn dit zelfs vier typen actieve burgers. In onderstaande tabel woorden deze vier typen weergegeven:

Type:	Ondernemende burgers	Deliberatieve burgers	Coöperatieve burgers	Social-mediated burgers
Sleutelkenmerk:	Eigen initiatief	Praat en denkt graag mee	Doet graag mee	Levert commentaar

Tabel 2: Vormen van actief burgerschap

2.3.3 Participatierol actieve burgers: operationalisering

Tot slot, wanneer we, hierbij teruggrijpend naar de participatieladder van Arnstein (1969) en de verdere uitwerking van rollen door Beukenholdt-Ter Mors et al. (2002), deze verschillende vormen van actief burgerschap verder operationaliseren zien we dat bij bijvoorbeeld de ondernemende burgers de rol van initiatiefnemer past. Deliberatieve burgers passen daarentegen veel meer in een actieve samenwerkende rol waarbij samen met het drinkwaterbedrijf besluiten worden genomen. Bij het derde type actieve burger, de coöperatieve burger, past weer een vorm van participatie iets lager op de ladder; de rol van een iets meer passief samenwerkende partner/adviseur. De rol van de social-mediated burger, ofwel de burger die vooral vanaf de zijlijn meedoet, past tot slotte veel meer de rol van criticus/spreker. In onderstaande tabel worden deze types en onderscheiden rollen toegelicht en is in de operationalisering direct een vertaalslag gemaakt naar het domein van de drinkwaterbedrijven.

Type burger:	Ondernemend	Deliberatief	Coörporatief	Social-mediated
Rol:	Initiatiefnemer	Samenwerkings-partner/medebeslisser	Samenwerkings-partner/adviseur	Criticus/Spreker
Operationalisering:	Burger is initiatiefnemer Burger beslist zelf Burger levert eigen inspanning Burger geeft uitvoering aan beleid Eigen inbreng (materiële) hulpmiddelen	Drinkwaterbedrijf is al dan niet samen met burger initiatiefnemer Burger beslist (binnen de randvoorwaarden) samen met drinkwaterbedrijf Burger levert eigen beleidsinspanning Geeft uitvoering aan beleid	Drinkwaterbedrijf is initiatiefnemer Drinkwaterbedrijf beslist, burger praat mee Burger brengt ideeën en opvattingen in	Drinkwaterbedrijf is initiatiefnemer Drinkwaterbedrijf kan rekening houden met de wensen van burger Burger brengt opvattingen in
Rol drinkwater bedrijf:	Interactief/ Faciliterend	Interactief/ samenwerkend	Interactief/ Open -adviesvragend	Niet interactief/ luisterend

Tabel 3: Operationalisering participatierollen actief burgerschap

In de volgende sectie wordt een verkenning gepresenteerd hoe en op welke manier deze typen actieve burgers een rol (zouden kunnen) spelen binnen drinkwaterbedrijven.

3 Empirische verkenning

3.1 Inleiding

Op basis van drie interviews met professionals binnen drie verschillende drinkwaterbedrijven wordt in dit hoofdstuk een verkenning gepresenteerd over hoe drinkwaterbedrijven burgerparticipatie een plek geven en beleven.[6] Hierbij gaat het niet enkel om de praktijk van vandaag, maar wordt tevens vooruitgeblikt naar de mogelijkheden, vragen en issues die de toekomst rondom dit thema kan brengen.

3.2 Van ontzorgen tot faciliteren

Uit de empirische verkenning komt het beeld naar voren dat drinkwaterbedrijven in toenemende mate het belang van interactie met de burger/klant waarderen. Tegelijkertijd is het duidelijk een thema wat nog veel vragen oproept en drinkwaterbedrijven zoekende zijn.

3.2.1 De klant centraal: ontzorgen en luisteren

Wat heel duidelijk uit deze verkenning naar voren komt is dat drinkwaterbedrijven in eerste instantie de klant of burger niet zozeer willen betrekken, maar vooraleerst willen ontzorgen door deze continu van goed water te voorzien. Tegelijkertijd worden de wensen van diezelfde klant steeds centraler gesteld, en wordt er geïnvesteerd in onderzoek om deze beter van dienst te kunnen zijn. Zo wordt er bijvoorbeeld binnen verschillende drinkwaterbedrijven gewerkt met klantenpanels, en heeft Vitens recentelijk een grootschalige customer journey laten uitvoeren. Resultaten van deze inspanningen liggen onder meer op het gebied van informatievoorziening en facturatie, waardoor klanten vandaag de dag veelal zelf facturen kunnen inzien en gegevens kunnen aanpassen. Bovendien wordt getracht het gedrag van klanten steeds meer mee te nemen in de bedrijfsvoering van drinkwaterbedrijven. Een mooi voorbeeld is een lopend onderzoek van PWN waarbij zij in samenwerking met het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier kijken of burgers minder wasmiddel gaan gebruiken wanneer het aangeboden water verder onthard zal worden. Ondanks deze inspanningen, althans zo geven drinkwaterbedrijven aan, is het contact met de gemiddelde klant zeer miniem, en veelal beperkt tot de uitzonderlijke momenten wanneer er een storing is.

3.2.2 Informeren

Naast de verplichting de klant 24/7 van goed water te voorzien voelen drinkwaterbedrijven de plicht de burger continu op de hoogte te houden van wat er speelt. Dan kan het gaan over werkzaamheden en storingen, maar ook over innovaties en nieuwe uitdagingen zoals nanoverontreiniging en medicijnresten. Of zelfs nog breder, bijvoorbeeld over mogelijke (drinkwaterconsumenten) kansen en keuzes gerelateerd aan energie- en klimaatvraagstukken. Dit soort informatievoorziening geschiedt via verschillende kanalen, waarbij digitale informatievoorziening en sociale media een steeds grotere rol spelen. Bovendien wordt in toenemende mate gezocht naar mogelijkheden tot tweerichtingsverkeer

[6] De lijst met interviewees en de vragenlijst is weergegeven in Bijlage I.

in de informatievoorziening, waarbij niet enkel het drinkwaterbedrijf de klant informeert, maar waarbij klanten ook het drinkwaterbedrijf en mede-klanten informeert. Een noemenswaardig voorbeeld in deze is The Human Sensor project, waarin zowel PWN als Vitens participeren. The Human Sensor is een tool waarbij klachtdata en Twitter berichten op een online kaartje worden gezet, toegankelijk voor zowel klanten als het interne callcenter medewerkers, waarmee informatie zowel wordt geoogst als gedeeld. Het is duidelijk een gebied in ontwikkeling waar reeds veel spannende dingen gebeuren, en er ruimte is voor verdere uitbreiding. In hoeverre deze informatievoorziening geclassificeerd kan worden als daadwerkelijke participatie is uiteraard de vraag. Arnstein (1969) plaatst dit soort participatie niet verder dan op de onderste treden van zijn participatieladder. Desalniettemin is het wederom een ontwikkeling waaruit blijkt dat de burger, en dan met name de coöperatieve en de social-mediated burger, steeds serieuzer wordt genomen.

Een bedrijf als Waternet ervaart dat de druk om te informeren toeneemt en dat de burger duidelijk om meer transparantie vraagt. Het niet (blijven) delen van informatie zou op termijn niet zijn vol te houden: *"Uiteindelijk is het (niet delen) onhoudbaar, zullen mensen ook zelf willen snappen, en zullen er ook tools zijn om dat te kunnen snappen. Dus het heeft geen zin om die kennismacht, want dat is het dan, af te schermen"* (Maarten Claassen, Waternet). Deze toenemende druk op transparantie brengt voor drinkwaterbedrijven nieuwe uitdagingen en vragen met zich mee, al is het maar omdat transparantie – bijvoorbeeld over welke microverontreiniging en chemische stoffen er achter blijven - ook de kwetsbaarheid kan vergroten. Tegelijkertijd leeft sterk het idee dat, in het licht van de luider wordende roep om transparantie, op termijn enkel door het delen van informatie het vertrouwen van de burger kan worden behouden. Het niet delen of "achterhouden" van informatie zou een nog veel groter risico op afbreuk van vertrouwen met zich meebrengen: *"Hoe meer je afschermt, hoe makkelijker het wordt om je vertrouwen te verliezen (…) door transparant te zijn stel je je enerzijds kwetsbaar op, want als er iets fout gaat ziet men dat ook direct, maar je bent ook transparant in dat je je maximaal inzet om het beter te doen (…) Daar is dan eerder en sneller begrip voor dan dat je een grote muur bouwt van wij zijn de autoriteit, vertrouw ons. Wat vertrouwen? Je hebt een muur om je heen"* (Maarten Claassen, Waternet). De mogelijkheden, en tegelijkertijd ook roep om snellere informatievoorziening brengen voor drinkwaterbedrijven behalve kansen ook nieuwe opgaven mee: *"Via social media kun je [calamiteiten en storingen] het snelste opzoeken, analyseren en interveniëren. Maar dan moet je ook direct een response strategie hebben. Wat ga je doen? Wanneer is het opgelost"* (Maarten Claassen, Waternet). Waternet gaat in hun beleid van informeren en transparantie wellicht nog iets verder door ook data te willen delen om transparant te zijn, maar ook omdat er het idee bestaat dat door delen mooie en innovatieve ideeën en toepassingen kunnen ontstaan: *"Er is heel veel data, die hebben we, en die willen we eigenlijk veel meer delen en in de groep, crowd of cloud gooien (…) om daarmee informatie te creëren en nieuwe inzichten te krijgen. Misschien doen ze er ook niks mee, maar je bent wel open met wat je hebt. Het is tenslotte publiek geld (…) Wij hebben niks te verbergen, tenzij het bijvoorbeeld uit beveiligingsoverwegingen nodig is"* (Maarten Claassen, Waternet).

3.2.3 Betrekken

Een gebied waar drinkwaterbedrijven al een veel rijkere ervaring hebben met de omgang en participatie met burgers ligt op het gebied van omgevingsmanagement, daar waar drinkwaterbedrijven fysieke activiteiten ontplooien. Het gaat dan bijvoorbeeld om het participeren en de omgang met burgers die wonen of werken in gebieden waar drinkwaterbedrijven werken aan nieuwe pomp- of zuiveringsinstallaties: *"Wanneer we ergens een nieuw pompstation bouwen of iets veranderen, dan hebben we omgevingsmanagement.*

Dan wordt er wel gekeken van wat vinden de burgers die daar wonen ervan, dus die hebben een bijzondere taak juist met burgers te communiceren en goodwill te kweken. (…) want dan heb je ze ook echt nodig" (Eva Breukink, Vitens). Tevens hebben drinkwaterbedrijven ervaring in de omgang met (coöperatieve) burgers in bestaande beschermingszones, inclusief de duinen. *"Burgerparticipatie gebeurt bij ons Natuur & Recreatiebedrijf, daar wordt veel met vrijwilligers gewerkt in de duinen. Dat is een hele duidelijke vorm van participatie"* (Ignaz Worm, PWN). Ondanks deze specifieke ervaring zijn drinkwaterbedrijven zoekende naar mogelijkheden om burgers – en dan met name deliberatieve burgers - te betrekken in hun bedrijfsvoering waarbij zij worstelen met vragen als 'Op welke manier kunnen burgers betrokken worden?', 'Bij welke onderdelen in de bedrijfsvoering kunnen zij betrokken worden?' en 'Willen zij überhaupt betrokken worden?'. Tegelijkertijd denken drinkwaterbedrijven serieus na hoe de burger – middels wat geduid kan worden als 2e generatie burgerparticipatie - dichter bij het beleid kan worden betrokken: *"Ik zie wel kansen om ook burgers te betrekken bij het daadwerkelijk vormgeven van beleid. Maar ik zie daar ook direct een enorme uitdaging in hoe je dat structureert en kanaliseert. Als je een willekeurige burger vraagt van hoe wil je je drinkwater, dan zegt hij zo goedkoop mogelijk, het moet gewoon goed zijn (…) Dus om echt iets uit een burger te halen, dat is best een pittige opgave"* (Ignaz Worm, PWN). Waar burgers reeds betrokken worden blijkt dat het nog niet meevalt om dat op een constructieve manier te doen, op een manier die van waarde is voor drinkwaterbedrijven, en al even lastig te bepalen, op thema's en een manier die aansluit bij hetgeen burgers willen: *"Niet op elk thema kun je een burger betrekken of activeren. Over je huidige productieprocessen moet de burger gewoon weten dat het goed zit. Welke koolfilter, zandfilter of terugspoeling daar allemaal voor nodig is, daar ga je echt niemand warm voor krijgen"* (Maarten Claassen, Waternet). Bovendien bestaat er behoefte meer duidelijkheid te krijgen in hoeverre burgers, en welke burgers dan, zelf betrokken willen worden: *"Waar ligt de grens nu, in hoeverre wilt de burger participeren, wil deze niet gewoon ontzorgd worden en heeft die helemaal geen zin in dat gezeur"* (Ignaz Worm, PWN). Meer inzicht in de verschillende typen actieve burgers kan een beginpunt vormen naar een antwoord op deze vraag.

3.2.4 Ruimte geven

Zoals hierboven beschreven is in de jaren 2000 een derde generatie van burgerparticipatie in zwang gekomen waarbij burgers, wat dit onderzoek definieert als ondernemende burgers, zelf initiatief nemen. De mate in hoeverre drinkwaterbedrijven 3e generatie projecten (bereid zijn te) faciliteren lijkt sterk uiteen te lopen, d.w.z., de mate waaraan drinkwaterbedrijven reeds ingaan op verzoeken van burgers waarbij drinkwaterbedrijven slechts een faciliterende rol hebben is verschillend. Waternet is een voorbeeld van een bedrijf dat reeds nu al participeert in 3e generatie participatie projecten. Zij ervaren duidelijk een trend dat een groeiende groep burgers behoefte heeft aan zelfbeschikking en op zoek gaan naar alternatieve manieren van drink- en afvalwaterstromen: *"Wij zien die echt actieve burger die behoefte heeft aan zelfbeschikking. Die wil het zelf oplossen (…) en komt naar ons toe van ik heb een initiatief, ik wil wat (…) Ja, daar participeren wij eigenlijk"* (Maarten Claassen, Waternet). Andere drinkwaterbedrijven zijn veel meer afhoudend. Al lijkt ook hier verandering in te komen. Waar PWN bijvoorbeeld tot vrij recent afwijzend stond t.o.v. burgerinitiatieven op het gebied van drink- en afvalwater, nemen zij nu een weliswaar sceptische, maar in zijn beginsel wel constructieve rol aan. *"Eigenlijk was PWN bij dat soort initiatieven op het gebied van drinkwater en afvalwater altijd heel negatief (…) Daarvan hebben we nu gezegd van dat is eigenlijk zonde. Juist omdat die eco-wijkjes, dat zijn juist de fanatiekelingen, de mensen die lef hebben, mensen die voorruit willen, mensen die in zo een lokale gemeenschap net het verschil maken"* (Ignaz Worm, PWN). Concreet betekent dat

onder meer dat zij in samenwerking met het Hoogheemraadschap een eco-team hebben opgericht die klaarstaat om constructief mee te denken wanneer nieuwe iniatieven zich aandienen.

Een bekend voorbeeld van een 3e generatie burgerparticipatieproject waar een drinkwaterbedrijf meedoet is Cleantech Playground in Amsterdam Noord. In dit project streven bewoners en ondernemers in opgeknapte woonboten een zelfvoorzienende levensstijl na en wordt geëxperimenteerd met decentrale water-, energie- en voedselconcepten.

Belangrijke redenen waarom drinkwaterbedrijven het belang van dit soort burgerinitiatieven erkennen en meer bereidwillig te zijn in het faciliteren van deze zogenaamde 3e generatie participatieprojecten zijn onder meer dat zij positief naar de klant toe willen treden en, heel belangrijk, een gevoel willen krijgen wat er leeft, weten wat deze actieve burgers bezighoud, om zo te kunnen anticiperen: *"We willen horen wat er in dat soort iniatieven, dat soort wijkjes leeft – om daar een gevoel bij te krijgen en in contact te zijn met mensen die dat blijkbaar willen"* (Ignaz Worm, PWN). Hoe groot deze groep is, laat staan hoe dominant deze trend gaat worden is bijvoorbeeld iets waar maar heel beperkt zicht op is. Enkel door het gesprek aan te gaan en door het heel serieus nemen van deze iniatieven, zo is het idee, kan hier een beter beeld van worden gevormd: *"Het is een balans die verschuift. Welke wordt het? Hoe groot gaat dit worden? Die kennis die hebben wij nog niet (…) Het is meer dan een eenling en ook iets om serieus mee om te gaan. We willen daar in meeliften, meeleren, en ook kijken wat dat voor ons gaat brengen (…) Ga het gesprek aan, zet het niet weg als een stelletje hobbyisten, want ik denk dat je jezelf daarmee in de staart knijpt"* (Maarten Claassen, Waternet). Het gegeven dat door voortschrijdende techniek decentrale drinkwatervoorziening steeds makkelijker zou maken speelt hierbij een belangrijke rol: *"Zit er een sensor aan kraanknoppen aan te komen die groen of rood is, of die zichzelf uitschakelt als er legionella of een vervuiling in zit? (…) Dan kun je gewoon het water op je dak laten en dit via je zelf geprinte membraan door je kraan laten lopen"* (Maarten Claassen, Waternet). Hoe onwaarschijnlijk het nu ook nog moge klinken, al was het maar omdat decentrale watervoorziening binnen de huidige wet- en regelgeving nog erg lastig is te realiseren, het valt niet uit te sluiten dat deze ontwikkelingen op termijn grote consequenties kunnen hebben op de rol en positie van drinkwaterbedrijven: *"Als de burger het water gewoon uit de sloot kan pompen, of uit de grond, en met een simpel filtertje [kan zuiveren], want daar gaat de technologie naartoe, waar ben je dan? Wat vraagt dat van jouw als drinkwaterbedrijf? De vanzelfsprekendheid waarmee je als waterbedrijf een rol hebt en houdt is niet zo vanzelfsprekend. Moet je snel afschalen, en bij iedere straat die er open gaat leg je een goedkopere of kleinere leiding. Uiteindelijk heeft het impact op je hele bedrijfsvoering"* (Maarten Claassen, Waternet).

Het meewerken aan burgerinitiatieven wil echter niet zeggen dat drinkwaterbedrijven hiermee aangeven burgerinitiatieven per definitie toe te juichen, laat staan een voorstander zijn van decentrale drinkwatervoorziening*: "Inhoudelijk geloven wij niet in dat soort wijkjes (…) Wij geloven niet in decentrale drinkwatervoorziening. We hebben er net honderd jaar aan gewerkt om al die putten, al dat lokale spul weg te werken. Wij vinden het een zegen dat iedereen waterleiding heeft, en dus betrouwbaar water krijgt met een hoge leveringszekerheid"* (Ignaz Worm, PWN). Interessant is dat ook vanuit de duurzaamheidsgedachte het idee bestaat dat de traditionele centrale drinkwatervoorziening te prefereren is: *"Wij geloven oprecht dat de centrale drinkwatervoorziening zoals we die nu hebben, dat dat de meest duurzame is en ook de meest economische (…) Decentrale oplossingen zij technisch wel mogelijk (…) maar overal waar je zuivert ontstaat ook een reststroom (…) waar je iets mee moet. Bovendien zijn decentrale dingen moeilijk te*

onderhouden, het kost energie, chemicaliën, dus uiteindelijk is het ook veel minder duurzaam" (Ignaz Worm, PWN). Ook Waternet, die al langer op een constructieve manier met pioniers op het gebied van zelfredzaamheid meedenkt, geeft aan dit niet te doen omdat zij plots zijn gaan geloven in burgerkracht of decentrale drinkwatervoorziening. Echter, zij geloven dat juist door het gesprek aan te gaan deze boodschap overgebracht kan worden. *"Wij hebben een super mooi product tegen een super lage prijs. Als je open het gesprek aangaat kun je dat ook laten zien, en is dat wellicht veel langer houdbaar, en blijft het in de marge wat er zich nu decentraal ontwikkeld"* (Maarten Claassen, Waternet). Bovendien, en dit is een laatste belangrijke reden waarom drinkwaterbedrijven steeds meer openstaan voor 3e generatie burgerinitiatieven, wordt er gehandeld vanuit een verantwoordelijkheidsgevoel: *"Als je het niet doet [participeren bij initiatieven tot decentrale watervoorzieningen] en het gaat mis, waar heb jij dan gezeten? Het gebeurde in jouw beheergebied en het ging over drinkwater. Het is bijna een plicht (…) Als je het niet doet, wat is je bestaansrecht dan?"*

4 Conclusies en aanbevelingen

Hoewel dit een onderzoek betreft met een beperkte omvang en er slechts gesproken is met medewerkers van drie verschillende drinkwaterbedrijven kan zondermeer geconcludeerd worden dat actief burgerschap een thema is wat sterk leeft. De manier waarop thans invulling wordt gegeven aan die steeds centralere rol van de burger is sterk verschillend. Wat alle bedrijven met elkaar delen is het idee dat burgerparticipatie en actief burgerschap steeds belangrijker gaan worden. Hierbij valt op, zonder dat deze differentiatie altijd even bewust wordt gemaakt, dat er vooral toenemende aandacht is voor de coöperatieve en de social-mediated burger, de burger die respectievelijk gekenmerkt wordt door zijn (potentieel) actieve digitale kritiek en zijn of haar medewerking en steun. Ook de ondernemende burger eist steeds meer zijn aandacht, al zijn juist op het gebied van de 3e generatie burgerparticipatie – waarbij in feite drinkwaterbedrijven de participerende partij zijn - de verschillen tussen de verschillende drinkwaterbedrijven het grootst. De deliberatieve burger, de burger die gekenmerkt wordt door zijn bereidwilligheid mee te denken en te beslissen blijft tot op heden echter veel meer in de schaduw te staan. Behalve waar het omgevingsmanagement betreft vindt er met deze deliberatieve burgers over het algemeen weinig interactieve beleidsvorming en coproductie plaats (2e generatie burgerparticipatie), terwijl dit juist een vorm van participatie is dat grote voordelen met zich mee kan brengen.

Behalve dat deze eerste verkenning inzicht heeft gegeven in de huidige praktijk en toekomstige kansen van actief burgerschap, is duidelijk naar voren gekomen dat het een thema is dat omringt is met tal van onzekerheden en samenhangende kennisvragen. Zo is er behoefte om meer inzicht te krijgen in de verschillende manieren waarop de burger betrokken zou kunnen worden, en welke vorm van participatie geschikt is voor welk type vraagstuk. Belangrijk hierbij is de zoektocht naar vormen van participatie die zowel recht doen aan de wensen van de burger, als van wezenlijk nut is voor de drinkwaterbedrijven zelf. Hoe kunnen burgers, hoewel zij vaak de technisch-inhoudelijke kennis ontberen, bijvoorbeeld op het gebied van beleids- en investeringsbeslissingen betrokken worden op een manier die bruikbaar is voor de drinkwaterbedrijven? In hoeverre willen burgers überhaupt betrokken worden? Wat zijn de best practises met het betrekken van actieve burgers in andere (publieke) sectoren? Wat zijn de sleutelelementen voor succesvolle burgerparticipatie? In hoeverre en op welke relateert het participatiebeleid van drinkwaterbedrijven aan de verspreiding van innovatie en de verschillende stadia (Rogers 1995) waarin bedrijven of individuen open staan voor nieuwe ideeën of producten? Tot slot leven er veel vragen over de ontwikkeling van actieve burgers zelf, en de betekenis die dit kan hebben voor drinkwaterbedrijven. Belangrijke vragen op dit gebied zijn onder meer ‘Hoe groot is de groep actieve burgers?’, ‘Hoe groot is en kan deze trend worden wanneer het technisch gezien steeds makkelijk wordt decentraal voor je eigen watervoorziening te zorgen?’, ‘Wat is maatschappelijk acceptabel?’ en ‘Wat vraagt deze ontwikkeling van drinkwaterbedrijven?’. Voor het geven van antwoorden op bovenstaande vragen, en wellicht nog belangrijker, voor het in kaart brengen van de kansen en de ontwikkelingen om burgerparticipatie in de toekomst op een goede manier vorm te geven is vervolgonderzoek hard nodig. Onderzoek waarbij enerzijds wordt gekeken naar brede (sector-overschrijdende) ontwikkelingen, en anderzijds - middels praktijkonderzoek en het leren door doen, het zogenaamde action-learning (actie-leren), wordt ingezoomd op ervaringen en, indien mogelijk, op te zetten pilots binnen de drinkwatersector zelf.

Literatuur

Arnstein, S.R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), pp. 216-224.

Bekkers, R., S. Spenkelink, M. Ooms,& T. Immerzeel, (2010). *Maatschappelijke Stage en Burgerschap: Rapportage Schooljaar 2008-2009*, Utrecht: Universiteit Utrecht, Faculteit Sociale Wetenschappen.

Beukenholdt- ter Mors, M.A., H.H.F.M. Daemen & L. Schaap (2002). *Participatiebevordering in het Nederlands Openbaar Bestuur, 1975-2000: Een andere analyse van evaluaties,* Rotterdam: Centre for Local Democracy (CLD), Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit.

Frijns, J., M. Pieron & N. Slaats (2013). *Watergerelateerde energiediensten achter de meter – inventarisatie*, BTO 2013.061.

Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Hegger, D., G. Spaargaren , B. Van Vliet & J. Frijns (2009). *Meer dan drinkwater alleen. Nieuwe relaties tussen drinkwaterbedrijf en consument,* BTO 2009.032.

Hegger, D.L.T., G. Spaargaren , B.J.M. Van Vliet & J. Frijns (2011). Consumer-inclusive innovation strategies for the Dutch Water Supply Sector: opportunities for more sustainable products and services, *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences* 58(1-2), pp. 49-56.

Kilic, M. (2008). *Derde generatie burgerparticipatie, hoe doe je dat?*, Amersfoort: Twynstra Gudde.

Loader, B.D. (2008). Social Movements and New Media, *Sociology Compass*, 2 (6), pp. 1920–1933.

Motivaction (2013). http://www.motivaction.nl/specialismen/burgerschapsstijlen (bezocht op 27 november 2013).

Pröpper, I. & D. Steenbeek (1999). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.

Raad voor het Openbaar Bestuur (2005). *Burgers betrekken, een handleiding voor burgerparticipatie*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Roberts, N. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation, *The American Review of Public Administration*, 34 (4), pp. 315-353.

Rogers, E.M. (1995). *Diffusion of innovations* (4th ed.), Free Press, New York.

Salverda, I, P. van der Jagt, R. Willemse, M. Onwezen & J. Top (2013). *Sociale media: nieuwe wegen naar sociale innovatie*. Beschikbaar op: http://edepot.wur.nl/258320 (bezocht op 4 december 2013).

Schoemaker, R., M. Lampert & B. van der Lelij (2009). *Basisrapport burgerschapsstijlen*. Amsterdam: Motivaction International B.V.

Schoemaker, R. (2010). Actief burgerschap en burgerschapsstijlen. Presentatie beschikbaar op: http://www.motivaction.nl/sites/default/files/actief%20burgerschap%20en%20burgerschapsstijlen%20motivaction%20160610.pdf

Tonkens, E. (2008). *De bal bij de burger: burgerschap en publieke moraal in een pluriforme, dynamische samenleving*. Amsterdam: Vossiuspers UvA.

Van de Kerkhof, M. (2004). Debating Climate Change. A study of stakeholder participation in an Integrated Assessment of Long-Term Climate Policy in the Netherlands. Utrecht: Lemma Publishers.

Van der Zouwen, M., J. Frijns & C. Büscher (2012). *Drinkwaterbedrijf, burgers en duurzaamheid. Nieuwe diensten en producten voor de huishoudelijke markt*, BTO 2012.025.

Westendorp, P. (2013). Wie is de burger? Beschikbaar op: http://www.energieplus.nl/dossier-financiering/blogs-energie/wie-is-die-burger.335347.lynkx (bezocht op 4 december 2013).

Bijlage I Interviewguide

Interviewees

Naam	Functie	Bedrijf	Datum interview
Maarten Claassen	Strateeg & procesmanager	Waternet	27 februari 2014
Ignaz Worm	Drinkwatertechnoloog & innovatiemanager	PWN	3 Maart 2014
Eva Breukink	Teammanager Levering	VITENS	6 Maart 2014

Vragenlijst reflecterende interviews

Introductie, kennismaking

- Vraag de interviewee naar zijn/haar functie(s)/ achtergrond of als dat reeds bekend is, laat hem/haar dat confirmeren ('klopt het dat u…') (strategische adviseur)

Doelen, kansen en ontwikkelingen

1. Welke visie heeft …. (naam drinkwaterbedrijf) op burgerparticipatie?
   a. Wat zijn de doelstellingen?
   b. Op welke gebieden ziet u vooral kansen voor participatie?
   c. Participatie – tot welk niveau?
   d. Is deze visie van … (naam drinkwaterbedrijf) representatief voor de sector in zijn algemeenheid?
   e. Wat is uw persoonlijk visie?

2. Wat is de strategie die u/uw drinkwaterbedrijf toepast om invulling te geven aan dit beleid, i.a.w. wat doen drinkwaterbedrijven om burgers te laten participeren?
   a. Wat kan beter?
   b. Waar liggen nog kansen?
   c. Zoek je naar breedte, naar representativiteit en daarmee legitimiteit, of richt je je echt op de actieve burger (burgers met de verantwoordelijk burgerschapsstijl)?
   d. Gaat het dan om samen met (deliberatieve) burgers te praten, en samen te denken aan beleid?
   e. Gaat het om steun zoeken voor initiatieven bij coöperatieve burgers

3. Wat zijn positieve ervaringen/ 'best practises' met het betrekken van actieve burger?

4. Een nieuwe vorm van burgerparticipatie is ontstaan in de jaren 2000, de zogenaamde 3e generatie burgerparticipatie. Bij deze vorm van burgerparticipatie gaat het om burgerinitiatieven die ontstaan als de burger zelf kansen ziet. De overheid, of als je het zou vertalen naar de drinkwatersector, het drinkwaterbedrijf heeft hierbij slechts een faciliterende rol. Hoe kijken drinkwaterbedrijven aan tegen deze vorm van participatie, willen/kunnen ze zo ver gaan? (ruimte geven aan/kansen geven voor burgeriniatieven (ondernemende burgers)?
   a. Wat kunnen drinkwaterbedrijven doen om (derde generatie) burgerparticipatie verder te ontwikkelen?

5. Tot slot zijn er burgers die zonder direct actief willen mee doen of denken, burgers die hun stem laten horen via social-media. Is dat iets waar gezien hun potentiele invloed drinkwaterbedrijven zich actief mee moeten bezighouden?

Kennisvragen

Doel van dit onderzoek is ook in kaart brengen of er binnen de sector kennisvragen leven op dit gebied. Het betrekken van burgers is natuurlijk niet nieuw, maar wel een activiteit met vaak een groot afbreukrisico, er zou dus bijvoorbeeld behoefte kunnen zijn aan het leren van participatie-ervaringen elders (binnen en/of buiten de sector). De rol van data-sharing, de roep om transparantie; de relatie met vertrouwen (jaarplan); de risico's etc.

1. Zijn er kennisvragen waar jullie tegenaanlopen?
2. Ideeën, wensen hoe KWR daarin kan faciliteren?