

Samenvatting

Democratische legitimatie en duurzaamheid van burgerinitiatieven in zorg en welzijn



Maria van der Harst, MSc. dr. Femmianne Bredewold,
Prof. dr. Evelien Tonkens
Universiteit voor Humanistiek Utrecht
Mei 2019

Inleiding

Burgers die in eigen dorp of buurt zorg organiseren, hulp uitwisselen, of een plantsoen in de omgeving onderhouden staan volop in de belangstelling. De hoop is dat burgerinitiatieven niet alleen aanvullend zijn op beleid, maar ook delen van beleid overnemen, bijvoorbeeld door het oprichten van een zorg coöperatie of door publieke voorzieningen zoals buurthuizen zelf te beheren. Deze studie die is ondernomen door de Universiteit voor Humanistiek in samenwerking met Movisie, LSA en diverse gemeenten in Brabant en stelt twee prangende kwesties centraal die met deze ontwikkelingen prominent naar voren komen: de duurzaamheid en de democratische legitimatie van (overheidsbemoediging met) burgerinitiatieven.

Duurzaamheid

Burgerinitiatieven worden meestal gedragen door vrijwilligers. Dat is ook de bedoeling van de overheid, die hiermee niet alleen burgers hoopt te activeren maar ook kosten op publieke dienstverlening hoopt te beperken. Vrijwilligerswerk is uiteraard niet vrijblijvend, en de meeste vrijwilligers nemen hun verantwoordelijkheid heel serieus. Toch is vrijwilligerswerk in de aard van het werk minder stabiel dan professionele dienstverlening: vrijwilligers zijn niet gebonden aan opzegtermijnen; zowel individuele vrijwilligers als groepen kunnen van de ene dag op de andere stoppen. Conflicten kunnen snel escaleren, ook doordat er doorgaans geen procedures voor zijn afgesproken, met als gevolg, wederom, dat het initiatief plotseling kan stoppen. De vraag is daarom wat we aan vrijwilligers kunnen overlaten (Van Bochove, Roggeveen, Tonkens en Verplanke 2013). Dit speelt temeer op het terrein van zorg en welzijn, waar burgerinitiatieven diensten en voorzieningen bieden waar kwetsbare mensen in hun dagelijks bestaan van afhankelijk zijn.

Daarom is de eerste centrale kwestie in dit onderzoek: wat bevordert en belemmert duurzaamheid van burgerinitiatieven op het terrein van zorg en welzijn? Er wordt ook wel gesproken over ‘continuïteit’ van burgerinitiatieven. Dan gaat het om de vraag in hoeverre burgerinitiatieven over langere tijd blijven bestaan. Wij gebruiken de term duurzaamheid omdat het ons gaat om de condities voor continuïteit; condities die maken dat burgerinitiatieven langer kunnen blijven bestaan. Duurzaamheid heeft dus betrekking op de voorwaarden voor voortbestaan.

Democratische legitimatie

Een tweede kwestie die we in dit onderzoek agenderen is de democratische legitimatie van burgerinitiatieven. Burgerinitiatieven worden in beleidsdocumenten wel getypeerd als ‘doe-democratie’ en worden gezien als een aanvulling op de representatieve democratie. De doe-democratie wordt gezien als een vorm van meebeslissen door ‘simpelweg te doen’ (Van de Wijdeven 2012:13). De representatieve democratie en de doe-democratie zouden samen een zogenaamde ‘meervoudige democratie’ vormen (Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2018; Ministerie van BZK 2013). Burgerinitiatieven worden wel gezien als een vierde manier om te kunnen (mee-) beslissen, naast de gangbare drie varianten om tot afstemming te komen in het publieke domein; stemmen, overleggen en onderhandelen (Van de Wijdeven & Hendriks, 2010, p.15-16).

In de wetenschappelijke literatuur over burgerinitiatieven stelt men echter vaak dat de democratische legitimiteit van deze initiatieven twijfelachtig is, gezien vanuit democratische waarden als representatie, inclusiviteit, gelijkheid en publieke verantwoording (Chaskin, 2003; Connelly, 2010, Tonkens et al., 2015). Tegelijkertijd vragen verschillende auteurs zich af of deze normen wel toepasbaar zijn op burgerinitiatieven (Houtzager & Gurza Lavalle, 2010, Connelly, 2010; Blaug, 2002). Hoe passend is het om lokale initiatieven enkel langs de

gevestigde normen te beoordelen die horen bij de representatieve democratie? Zou je burgerinitiatieven niet op hun eigen merites moeten beoordelen en andere legitimiteitseisen stellen die beter passen bij het eigene van de doe-democratie? Lokale overheden worstelen echter met wat daarbij hun eigen rol is en wat de democratische legitimatie is van burgerinitiatieven en van hun eigen bemoeienis daarmee (Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp, & Schmidt, 2015; Denters, Tonkens, Verhoeven & Bakker, 2012, Van Dam, Duinveld & During, 2014; Lowndes, Pratchett & Stoker, 2006).

Wat voor democratie is een doe-democratie dan precies? In hoeverre zijn burgerinitiatieven inderdaad democratisch, en wat bedoelen we daar dan mee? Wat is dan de democratische legitimatie van burgerinitiatieven? In deze studie hebben we vier verschillende opvattingen van democratie meegenomen; de directe-, deliberatieve-, associatieve- en radicale democratie. Ieder van de opvattingen reikt ons een ander perspectief aan op de democratische legitimatie van burgerinitiatieven. In vier soorten interacties hebben we bekeken hoe duurzaamheid en democratische legitimatie uitpakken, namelijk 1. De relatie tussen gemeenteraad, college & burgerinitiatieven, 2. De relatie tussen burgerinitiatieven en ambtenaren, 3. De relatie tussen burgers binnen initiatieven, 4. De relatie tussen burgers binnen en buiten initiatieven. D

Vraagstelling

Bovenstaande mondt uit in de volgende vraag die in dit onderzoek centraal staat: *‘Hoe verlopen interacties tussen verschillende partijen in de nieuwe gemeentelijke constellatie waarin burgerinitiatieven een grotere rol krijgen en hoe zijn deze van invloed op duurzaamheid en democratische legitimatie van burgerinitiatieven?’*

Onderzoeksopzet

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag hebben we een kwalitatief onderzoek uitgevoerd op basis van interviews en participerende observatie in vijf Brabantse gemeenten, namelijk: Landerd, Bernheze, Sint Michielsgestel, Boxtel en Helmond. We hebben interviews afgenomen met de bestuurders van deze vijf gemeenten (N=5), ambtenaren (N=10), actieve bewoners in bewonersinitiatieven (N=25) en via korte gesprekken (N=8) hebben we gesproken met niet-actieve bewoners. Voor die laatste categorie spraken we met bewoners die wel betrokken zijn bij de activiteiten en of het onderwerp van een bewonersinitiatief, maar niet zelf deel uitmaken van het initiatief.

Daarnaast werkten we met een leergemeenschap waarin per gemeente één bestuurder, ten minste één ambtenaar, en per bewonersinitiatief één of meer actieve leden betrokken waren. De leergemeenschap is gedurende de onderzoeksperiode (januari tot en met december 2018) vier keer bij elkaar gekomen. Doel van de leergemeenschap was ten eerste om kennis en ervaring uit te wisselen over waar lokale actoren tegenaanlopen wat betreft het verduurzamen van bewonersinitiatieven en het vormgeven van lokale democratie. Het tweede doel van de leergemeenschap was het reflecteren op en te leren van uitkomsten van het lopende wetenschappelijk onderzoek. Hetgeen besproken is tijdens deze leerbijeenkomsten is in dit onderzoek verwerkt. We werkten in dit onderzoek ook samen met het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners (LSA) en het kenniscentrum Movisie. Zij hadden een actieve rol tijdens de leerbijeenkomsten en dachten mee in de opzet en uitvoering van het onderzoek.

Bevindingen

In dit onderzoek hebben we bekeken hoe gemeenten en burgers samenwerken in een tijd waarin de verhouding tussen burgers en bestuur verandert in de richting van een activerende overheid (Newman & Tonkens, 2011) die eigen initiatieven van burgers stimuleert (Ministerie van BZK, 2013; zie ook Van de Wijdeven, 2012 en Verhoeven et al., 2014). De overheid wil dat burgers problemen in hun directe omgeving vaker zelf oppakken. In dit onderzoek beperkten we ons tot initiatieven op het terrein van zorg en welzijn, waar het bijvoorbeeld gaat om organisatie van onderlinge hulp en zorg. We hebben bekeken wat de democratische legitimiteit en duurzaamheid van dergelijke initiatieven is.

Grote verwachtingen van burgerinitiatieven: vier beloften

Van burgerinitiatieven wordt veel verwacht, niet alleen door de landelijke en gemeentelijke overheid, maar ook door burgers zelf. Alvorens we de belangrijkste bevindingen op de twee hoofdthema's van het onderzoek (duurzaamheid en democratische legitimatie) weergeven bespreken we daarom eerst enkele observaties rondom vier 'beloften' die burgerinitiatieven zouden moeten waarmaken.

We zien in het debat over burgerinitiatieven vier beloften naar voren komen die burgerinitiatieven zouden moeten waarmaken:

1. Belofte van **vernieuwing**: burgerinitiatieven zouden zorgen voor nieuwe activiteiten en voorzieningen: inhoudelijk nieuw, op een nieuwe manier tot stand gekomen en/of voor nieuwe doelgroepen.
2. Belofte van **versnelling**: burgerinitiatieven zouden sneller en krachtadiger kunnen opereren dan gevestigde organisaties en instituties.
3. Belofte van **gelijkheid**: burgerinitiatieven zouden zorgen voor meer gelijke verhoudingen, bevrijd van de hiërarchie van gevestigde organisaties en instituties.
4. Belofte van **solidariteit**: burgerinitiatieven zouden nieuwe vormen van solidariteit genereren, zowel tussen mensen die elkaar al kennen of op elkaar lijken als tussen van elkaar verschillende groepen.

In het hierna volgende bespreken we hoe deze beloften uitpakken rondom het thema duurzaamheid en democratische legitimatie.

Duurzaamheid

In ons onderzoek in de vijf Brabantse gemeenten vonden we veel krachtige initiatieven met een groot bereik. De burenhulp initiatieven, zorginitiatieven en wijkontmoetingspunten zijn serieuze samenwerkingspartners voor de gemeenten. De actieve bewoners in de gemeenten beschouwen zelf de sterke sociale samenhang als van groot belang voor de duurzaamheid van initiatieven. Veel actieve bewoners wonen al lang in het dorp en kennen elkaar al langere tijd. Daardoor kunnen ze goed samenwerken en snel resultaten boeken. Het bereiken van doelen achten bewoners een belangrijke voorwaarde voor continuïteit van een initiatief, zo bleek uit het onderzoek van De Haan (2019). Ons onderzoek bevestigt deze constatering, maar plaatst

daarbij ook de kanttekening dat dit het perspectief van bewoners zelf is, dat haaks staat op het perspectief van professionals (volgens onze lezing van het onderzoek van De Haan).

We constateren in ons onderzoek echter ook een aantal belangrijke bedreigingen voor de duurzaamheid van initiatieven, zowel tussen burgers onderling als tussen burgers in relatie met de gemeente.

Op het niveau van *bewoners onderling* constateren we, net als veel andere studies, dat er vaak slechts enkele kartrekkers zijn waar initiatieven van afhankelijk zijn. Het vinden van meer actieve bewoners die meer dan een incidentele rol kunnen spelen blijkt vaak moeilijk. Opvolgers zijn ook lastig te vinden waardoor kartrekkers zich vaak genoodzaakt zien (jaren) langer door te gaan. Dit maakt bewonersinitiatieven op de lange termijn kwetsbaar. Ook constateren we een overvraging van initiatiefnemers. Initiatiefnemers geven aan zich overweldigd te voelen door de vele werkzaamheden die samenhangen met de complexere problematiek van de beoogde doelstelling of doelgroep die ze willen bedienen, een te kort aan vrijwilligers en een gevoelde overvraging door de gemeente. Burgers die actief zijn binnen initiatieven dragen soms grote verantwoordelijkheden. Ze vragen zich soms af hoeveel er van vrijwilligers mag worden gevraagd.

Daarnaast blijkt dat de belofte van gelijkheid spanningen genereert. Actieve bewoners streven naar een collectief van gelijken, en voelen zich verlegen met de verschillen in competenties en hiërarchie die er in de praktijk toch ontstaan. Ze durven vanwege de belofte van gelijkheid elkaar niet openlijk aan te spreken op niet goed functioneren en maken hiërarchie niet gemakkelijk bespreekbaar. Dit maakt initiatieven kwetsbaar.

De belofte van versnelling stimuleert daarnaast dat initiatieven snel van start gaan en resultaten proberen te boeken. Daardoor hebben ze minder aandacht voor het goed neerzetten van de fundamenten van het initiatief. Dit bemoeilijkt verduurzaming, zoals ook ander onderzoek al aantoonde (Blonk et al., 2018). Juist het goed neerzetten van het initiatief blijkt een voorwaarde voor een goed vervolg.

Op het niveau van de interactie tussen *burgers binnen initiatieven en de gemeente* constateren we ook een aantal bedreigingen. De beloften van vernieuwing en snelheid blijken op gespannen voet te staan met complexe samenwerking met veel andere partijen, die vaak nodig is voor het behalen van doelen. Zowel initiatieven als de gemeente vinden dan dat het niet opschiet en verwijten elkaar te blijven hangen in oeverloze praatessies. Conflicten gaan kortom vaak over het gebrek aan snelheid binnen de samenwerking. Ook zien we dat verschil in afstemming wat betreft tempo en processen tussen initiatieven en gemeenten voor de gemeente zelf vertragend kan werken en hun eigen beleidsprocessen en plannen doorkruist. Gemeenten verlangen enerzijds snelheid, maar anderzijds staat die op gespannen voet met democratische procedures. Als snelheid uitblijft, steekt wantrouwen van burgers jegens de gemeente de kop op: is een gebrek aan voortgang te wijten aan de complexiteit van het dossier of ziet de gemeente het eigenlijk niet zitten? Dit wantrouwen lijkt sterker als er veel personele wisselingen zijn.

Een andere bedreiging voor de duurzaamheid van initiatieven is gelegen in de afhankelijkheid van gemeentelijke subsidies die bijna per definitie tijdelijk zijn (zie o.a. Blonk & Van den Bosch 2018; Van der Zwaard et al. 2018; Igalla, 2019). Een initiatief geldt na verloop van tijd natuurlijk niet meer als vernieuwend, hetgeen subsidie bemoeilijkt. Zo kan gevestigde inzet het afleggen tegen (hippe) nieuwe ideeën. Vanuit gemeentelijk perspectief is dit begrijpelijk (want er moet ook ruimte zijn voor nieuwe groepen en plannen) maar voor de actieve burgers voelt het als een straf voor succes. En voor kwetsbare bewoners die van hun hulp gebruik maken voelt dit als onzeker en onbetrouwbaar. De spanning tussen vernieuwing en duurzaamheid vereist kortom dringend aandacht.

Democratische legitimatie

In hoeverre en op welke wijze burgerinitiatieven democratisch gelegitimeerd zijn, hangt af van je opvatting van democratie. In de inleiding onderscheidde we vier democratiemodellen die telkens een ander perspectief op deze vraag gaven, inclusief sterke en zwakke punten van het democratisch gehalte van burgerinitiatieven in deze opvatting. Hieronder zullen we voor elk van deze modellen antwoord op de vraag naar democratische legitimatie van burgerinitiatieven geven.

Van **directe** democratie is sprake wanneer burgers direct invloed op beleid kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld via een referendum. Directe democratie staat tegenover representatieve (of 'legale' (Held 2006)) democratie die werkt met vertegenwoordiging en waarbij de invloed van de meeste burgers dus indirect verloopt, via hun vertegenwoordigers. In representatieve democratie kiest iedereen vertegenwoordigers die dan namens hen het woord voeren; dat woord voeren ze daarmee zelf niet meer direct. Burgerinitiatieven kunnen tot de directe democratie gerekend worden, omdat burgerinitiatieven zonder tussenkomst van vertegenwoordigers vormgeven aan de publieke zaak. Rechtstreekse invloed en laagdrempeligheid gelden als sterke punten. gebrek aan publieke afweging van argumenten als een zwak punt.

In dit onderzoek zagen we dat de beloftes van vernieuwing, versnelling en gelijkheid het idee van burgerinitiatieven als directe democratie versterken. Het beeld is dat burgerinitiatieven democratisch zijn omdat ze direct snelle verandering teweeg kunnen brengen, zonder de omweg van de politiek en zonder dat actievelingen eerst toestemming van een baas of bestuur nodig hebben. Tegelijkertijd zagen we ook dat burgerinitiatieven vaak toch niet zo snel gaan, niet alleen doordat ze in onze complexe samenleving al snel de overheid op hun pad vinden, maar ook omdat ze onderling en met hun achterban toch wel heel wat af te stemmen en te overleggen hebben. We concluderen daarom dat burgerinitiatieven wel vaak een beroep doen op het model van directe democratie voor hun democratische legitimatie, maar dat dit model niet in alle gevallen goed past. Als initiatieven zich langs dit model willen legitimeren dienen zij erop te letten dat anderen inderdaad makkelijk in kunnen stappen (laagdrempelig). Voorkomen dient te worden dat er intussen spanningen ontstaan die moeilijk benoemd en besproken kunnen worden, doordat ze niet passen in het model van directe democratie. Omdat publieke beraadslaging geen (vast) onderdeel is van de directe democratie kunnen spanningen of verschillen onbesproken of buiten beeld blijven. Snelle verandering is binnen dit model belangrijk, maar blijkt in de praktijk lastig te realiseren. We concluderen daarom ook dat de meeste burgerinitiatieven hun democratische legitimatie niet goed kunnen ontleen aan het model van directe democratie.

Bij de **deliberatieve** democratie ligt de nadruk op de publieke beraadslaging waarin argumenten in de publieke sfeer tegen elkaar worden afgewogen. Daarin lijkt de deliberatieve democratie op de representatieve democratie. Echter, net als de directe democratie is de deliberatieve vaak direct en zonder tussenkomst van gekozen vertegenwoordigers. Burgers die daarvoor belangstelling hebben kunnen zelf aan tafel schuiven om mee te praten over de toekomst van bijvoorbeeld hun dorp of stad. Een voorbeeld daarvan is de G1000 die de afgelopen jaren in veel gemeenten is georganiseerd (Michels en Binnema 2007). Hoe de uitkomsten van participatieve of deliberatieve democratie zich verhouden tot de verantwoordelijkheid van de representatieve, is een open vraag. Vaak is het idee dat de deliberatieve democratie een advies geeft en de representatieve op basis daarvan het besluit neemt. Burgerinitiatieven zoals dorpsraden waarin onderlinge uitwisseling van visies centraal staat, kunnen tot de deliberatieve democratie gerekend worden. Een sterk punt van de deliberatieve democratie is de uitwisseling van argumenten, waarbij er naar gestreefd wordt om zoveel mogelijk geluiden te horen van zoveel mogelijk verschillende burgers. Een zwak punt

van deliberatieve democratie is dat de drempel om mee te doen hoog is en hoger opgeleiden vaak oververtegenwoordigd zijn.

Dorpsraden kunnen zich democratisch legitimeren met een beroep op deliberatieve democratie. In dit onderzoek zagen we echter dat burgers dat liever niet doen; in lijn met de beloften van vernieuwing en versnelling zien ze zichzelf liever als doeners, en zetten ze zich af tegen de politiek waar oeverloos gepraat zou overheersen. Door hun negatieve beeld van politiek missen ze dus ook kansen om hun uitwisseling van gezichtspunten democratisch te legitimeren, en om deze legitimatie nog te vergroten door meer 'vreemden' bij hun deliberatie te betrekken.

De **associatieve** democratie stelt dat mensen vormgeven aan de samenleving door zich te organiseren in coöperaties, verenigingen of informele clubs om zo naar eigen inzicht sturing te geven aan de ontwikkelingen. De associatieve democratie is voor het eerst beschreven door de Franse denker Alexis de Tocqueville (1831) in zijn reisverslag van zijn bezoek aan de VS. De Amerikaanse samenleving trof hem op zijn reis als rijk van dergelijke associaties waarin burgers op voet van gelijkheid de samenleving vormgaven. Onder voorwaarde van vrijheid van associatie kan iedereen op die manier zijn stem verheffen en bovendien meteen vormgeven aan zijn eigen ideeën. Daarmee is er niet formeel sprake van dat iedere persoon een stem heeft (zoals in de representatieve democratie) maar er is indirect wel voor iedereen de mogelijkheid om dit te doen. Een veelheid van associaties van verschillende soorten mensen genereert in deze visie gezamenlijk de stemmen uit het volk, zodat het volk in zijn geheel aan de macht is en er dus sprake is van democratie. Veel burgerinitiatieven ontleen hun democratische claims aan het model van de associatieve democratie: door zich te verenigen geven zij naar eigen inzicht vorm aan het publieke domein. Een sterk punt van de associatieve democratie is de eigen, rechtstreekse vormgeving van publieke sfeer en de democratische vaardigheden die burgers daarbij opdoen. Een zwak punt van de associatieve democratie is oververtegenwoordiging van hoogopgeleide, ondernemende burgers, waardoor de door DeTocqueville gedroomde rijkheid van de associaties met voor ieder wel wat wils niet tot stand komt en sommige visies en belangen wel maar andere geen deel uitmaken van de publieke sfeer. De beloften van vernieuwing, versnelling en solidariteit passen bij uitstek bij de associatieve democratie: als je iets belangrijk vindt, dan geef je er liefst meteen zelf vorm aan in plaats van op de politiek te wachten.

We constateren in dit onderzoek dat bewonersinitiatieven vaak moeite doen voor democratische legitimatie die past bij de associatieve democratie. We hebben inspirerende en toegewijde inspanningen daartoe waargenomen waar van geleerd kan worden. Ze proberen bijvoorbeeld om dichtbij hun 'achterban' te staan, zijn makkelijk aanspreekbaar en kennen de omgeving vaak goed. Actieve bewoners starten vaak met een open agenda. Om te weten te komen welke wensen en behoeften er in het dorp of in de buurt leven, zetten zij een enquête uit en verkennen ze de omstandigheden, en eventuele tekortkomingen van hun wijk of dorp. De plannen staan vervolgens in dienst van de uitkomsten van de vraag. Ook bewoners die zelf niet betrokken zijn in het uitvoeren van deze plannen kunnen op die manier hun prioriteiten mee geven. Betrokkenen hebben in veel gevallen een speciale toewijding naar de doelgroep die ze vertegenwoordigen of de mensen voor wie hun inspanningen bedoeld zijn (Houtzager & Gurza Lavallo 2010 beschrijven deze eigenschap met de term '*subjective commitment*'). Eerdere studies benadrukken dat bewonersinitiatieven een unieke legitimiteit ontleen aan de persoonlijke contacten op informele basis, waarbij vertrouwen een belangrijk fundament is (zie onder meer Blaug, 2002). Ook in onze studie is opgevallen hoe sterk actieve bewoners hechten aan waarden als gelijkheid en saamhorigheid en aan informele laagdrempelige contacten en relaties. Dit zijn sterke elementen in de democratische legitimiteit van burgerinitiatieven.

Aandachtspunten vanuit dit model bekeken zijn de volgende aspecten: Actieve burgers, met name voorzitters en kartrekkers van initiatieven, vormen geen afspiegeling van de straat,

de buurt of het dorp. We zien net als in veel ander onderzoek, dat het met name witte, hoogopgeleide mannen zijn die bestuursrollen (met name de voorzittersrol) vervullen. Het blijkt voor burgerinitiatieven ook lastig om ‘andere’ doelgroepen te bereiken.

Wanneer bewonersinitiatieven meer ruimte krijgen creëert dit vooral kansen voor burgers die maatschappelijk handig zijn. Actieve bewoners streven er zeer zeker naar (inclusief) samen te werken, soms lukt dat ook. In andere gevallen ontstaan er wel machtsverschillen, zeker naarmate initiatieven groter en complexer worden. In enkele gevallen zien we dat actieve burgers al invloedrijk in hun gemeente waren en door bestuurlijke stimulans van burgerinitiatieven nog meer invloed krijgen.

De belofte van gelijkheid zet burgerinitiatieven, begrepen als associatieve democratie, ook onder druk. Immers: een associatie (vereniging, club) kent vaak toch verschillende rollen van kartrekker en volger, en van bestuurslid versus gewoon lid. Vanwege de belofte van gelijkheid is onderlinge afstemming vaak informeel geregeld, en afhankelijk van los vaste contactmomenten zoals koffiemiddagen of een vergadering tussendoor. Actieve bewoners streven naar een collectief van gelijken, en voelen zich verlegen met de verschillen in competenties en hiërarchie die er in de praktijk toch ontstaan. Ze durven vanwege de belofte van gelijkheid elkaar niet openlijk aan te spreken op niet goed functioneren en maken hiërarchie niet gemakkelijk bespreekbaar. Voorzitters van burgerinitiatieven worden in de meeste gevallen niet gekozen. Als anderen zich niet meer herkennen in de gekozen koers of vinden dat een voorzitter niet naar wens functioneert, ontstaan er vaak spanningen. Erkenning van verschillende competenties en rollen en het agenderen van manieren om van rol te wisselen zou ruimte kunnen maken voor een betere afspiegeling van de pluraliteit van de meeste wijken, dorpen en steden.

De **radicale** democratieopvatting plaatst nog andere kanttekeningen bij de democratische legitimatie van burgerinitiatieven. Democratie gaat volgens deze opvatting bij uitstek over confrontaties tussen verschillende visies en belangen. Vaak zijn er daarbij meerderheden en minderheden; en een cruciaal aspect van democratie is dat er macht en tegenmacht is en dat de belangen van minderheden beschermd worden. Bewonersinitiatieven zoeken vooral afstemming en herkenning, maar ze zoeken veel minder het debat en confrontatie. Ze vertegenwoordigen mensen die het met hen eens zijn, en die hun problemen herkennen, maar verhouden zich niet altijd tot mensen die het met hen oneens zijn. Dat hoeven ze ook niet in alle gevallen te doen, maar daarmee is hun democratische legitimatie wel beperkt. Democratie betekent weliswaar de macht aan het volk, maar het volk is nooit één. Er zijn altijd belangentegenstellingen en meningsverschillen. Besluitvorming over de publieke ruimte en publieke middelen vereisen daarom publieke afweging.

Aanbevelingen

Op grond van de bovenstaande conclusies komen we met de volgende aanbevelingen.

1. In de relatie tussen gemeenteraad, College van B&W en burgerinitiatieven.

Wat kunnen de **gemeenteraad en het college van B&W** doen of laten om de **democratische legitimatie** van bewonersinitiatieven te bevorderen?

- Initieer een gesprek over het soort democratie dat past bij de gemeente en de gemeenschap. Tot welke vorm van democratie wil een initiatief zich rekenen, en wat betekent dat tot de representatieve democratie? Ontwikkel samen met bewonersinitiatieven een voortgaande dialoog over de aansluiting van burgerinitiatieven en de representatieve democratie. Maak geen lijst met regels en procedures; denk eerder aan een verkenning van (vaak met elkaar op gespannen voet verkerende) waarden en daaruit voortvloeiende dilemma's. Zorg voor een open cultuur waarin mensen elkaar (beleefd maar toch zo nodig dringend) aanspreken. Zo'n dialoog is belangrijk omdat de doe-democratie de representatieve democratie niet kan vervangen. Terwijl initiatieven vooral interactie met gelijkgezinden zoeken, heeft gemeente de taak om verschillende waarden en belangen tegen elkaar af te wegen.
- Bespreek het dilemma dat initiatieven vaak getrokken worden door mondige, assertieve burgers die enerzijds heel veel goeds voor een gemeenschap kunnen doen maar anderzijds met hun initiatieven nog meer macht krijgen dan ze al hadden. Hoe kan de gemeenteraad en/of andere bewoners constructieve kritiek uitoefenen en actieve bewoners scherp houden? Zijn er bijvoorbeeld momenten waarop andere bewoners of de raad kunnen stemmen over voortzetting of uitbouw van een initiatief?

Wat kunnen de **gemeenteraad en het college van B&W** doen of laten om de **duurzaamheid** van bewonersinitiatieven te bevorderen?

- Bespreek hoe om te gaan met de spanning tussen vernieuwing en duurzaamheid in het subsidiebeleid. Hoe kunnen ook succesvolle initiatieven die al langere tijd bestaan, subsidie krijgen zonder dat dit ten koste gaat van vernieuwing, en omgekeerd?
- Bewonersinitiatieven hebben baat bij een duurzame relatie met (onpartijdige) 'contactambtenaren', probeer zoveel mogelijk in die continuïteit te voorzien.¹
- Maak ruimte in de taaklast van ambtenaren om op vragen omtrent bewonersinitiatieven in te kunnen spelen. Denk daarbij niet alleen aan 'contactambtenaren' maar ook aan hun collega's. Contactambtenaren kunnen immers niet in hun eentje de omslag naar het 'van buiten naar binnen' werken dragen en zijn daarin afhankelijk van de beschikbaarheid en expertise van collega's.

¹ Het betreft een ambacht waar veel maatwerk bij komt kijken. Waarbij de betrokken ambtenaar steeds improviserend handelt binnen de gegeven situatie en de mogelijkheden die de situatie en de actoren in zich dragen (onderzoekers van de Universiteit Tilburg spreken in dit verband over 'bricolage' (Blijleven en Hendriks forthcoming). Om dit goed te kunnen doen leren zij de logica van bewonersinitiatieven begrijpen en aanvoelen wat initiatieven nodig hebben (lichte prikkels of juist intensievere ondersteuning).

- Bevorder dat initiatieven reflecteren op hun draagkracht en expertise en hun verhouding tot professionele organisaties. Bevorder een dialoog in de gemeente over wat er aan vrijwilligers kan worden overgelaten en wat niet en hoe dit de rol van *professionals* beïnvloedt. Voorkom overbelasting van vrijwilligers en voorkom dat doelgroepen tussen wal en schip vallen.
- Gebruik bewonersinitiatieven niet als beleidsinstrument. Bewonersinitiatieven moeten hun eigen agenda kunnen bepalen; wel in dialoog met maar niet in opdracht van de gemeente.
- Sluit aan op het tempo van burgerinitiatieven; jaag ze niet op.

2. In de relatie tussen burgerinitiatieven en ambtenaren.

Wat kunnen **ambtenaren** doen of laten om de **duurzaamheid** van initiatieven te bevorderen?

- Ondersteun bewonersinitiatieven met name in de startfase. Formuleer eventueel een ‘checklist’ met aandachtspunten voor (begeleiding van) beginnende initiatieven. Help initiatieven desgewenst bijvoorbeeld met het leggen van contacten met andere bewoners, met het versterken van het netwerk en het vinden van draagvlak, en het stellen van een helder en haalbaar doel. Ondersteun ze desgewenst ook bij het maken van plannen voor de langere termijn.
- Faciliteer desgewenst onderlinge uitwisseling tussen bewonersinitiatieven, rond vragen als: richten we een stichting op of liever een vereniging? Hoe voorkomen we conflicten over ongelijke inzet? Hoe bereiken we bijvoorbeeld ouderen die in isolement dreigen te raken? Het kan helpen een filmpje waarin initiatiefnemers op dit type vragen ingaan op een website te plaatsen². Ook kan het helpen een ervaren initiatiefnemer te vragen om op vrijwillige basis als een soort mentor/hulplijn beschikbaar te zijn voor beginnende initiatieven.³

Wat kunnen **ambtenaren** doen of laten om de **democratische legitimatie** van initiatieven te bevorderen?

- Ondersteun initiatieven bij het leggen van ‘overbruggende contacten’, bijvoorbeeld bij het op gang brengen van contact met mensen die elkaar anders niet spreken. Of help hen andere professionals te vinden die daarbij kunnen helpen.

² Een dergelijke activiteit zou goed passen binnen een wat bredere trend waarbij bewoners elkaar helpen bij het uitvoeren van doe-initiatieven. Zie bijvoorbeeld een recente studie van Antonides et al. (2018) waarin naar voren komt dat bewoners overleg organisaties (zoals bijvoorbeeld wijk- en dorpsraden) niet meer enkel gericht zijn op inspraak richting de gemeente, maar steeds vaker ook een rol vervullen ten behoeve van doe-initiatieven. Of denk aan verschillende netwerken die uitwisseling tussen bewonersinitiatieven faciliteren (bijvoorbeeld: LSA Bewoners, Zorg Samen Buurt, NLZVE, LVVKK).

³ Wij vermoeden dat er een aantal ‘gepensioneerde’ initiatiefnemers zijn die hun opgedane kennis en ervaring graag ter beschikking stellen aan beginnende kartrekkers.

- Houd ogen en oren open voor kritische geluiden van bewoners die niet meedoen. Voelen zij zich nog wel voldoende gehoord en vertegenwoordigd in de gemeente? (Hoe) worden hun bezwaren meegenomen in (een go/no go van de gemeente bij) de plannen?

3. In de relatie tussen meer en minder actieve burgers.

Hoe kunnen **actieve bewoners** interacties met buurtgenoten/dorpsgenoten **democratisch** inrichten?

- Reflecteer of je wellicht anderen moet betrekken dan mensen die in eerste instantie bij het initiatief betrokken zijn, om zodoende de doelstelling te kunnen realiseren, maar ook om beoogde doelgroepen te bereiken en een goede afspiegeling te zijn van de groep die je wilt vertegenwoordigen.
- Nodig wijk- buurtgenoten uit die zelf tot de doelgroep behoren, (hiermee hebben gewerkt of affiniteit hebben met de doelgroep) om zich aan te sluiten bij het bestuur van het initiatief. Bijvoorbeeld: laat een lid van de migrantengemeenschap zitting nemen in het bestuur van het initiatief wanneer je graag sociale binding tot stand wil brengen tussen ‘oude’ en ‘nieuwe’ inwoners.
- Vraag advies of werk samen met professionals om moeilijk te bereiken groepen duurzaam te kunnen ondersteunen. Maak gebruik van hun ervaring en zorg dat vrijwilligers met vragen bij elkaar en bij de professionals terecht kunnen. Bijvoorbeeld middels een (driemaandelijke) intervisie waar moeilijke casussen voorgelegd en besproken met professionals van wijkteams, opbouwwerkers, GGZ of VG-specialisten, of wijkverpleging, afhankelijk van de te bereiken doelgroep.
- Ruim vaste momenten in om na te gaan: sluiten de onderwerpen en plannen van ons initiatief aan bij zorgen en wensen van anderen? Ontwikkel met elkaar een methode om feedback en input te verzamelen van buurt- of dorpsgenoten over activiteiten van het initiatief. Vaak is er in de opstartfase van een bewonersinitiatief aandacht voor (het creëren van) draagvlak en het peilen van prioriteiten onder buurtgenoten, maar in latere stadia verslapt die aandacht vaak. Bovendien kan het voor sommige buurtgenoten lastig zijn om een kritisch geluid kenbaar te maken in een kleine gemeenschap waar iedereen elkaar kent. Wellicht kan een ideeën/ ‘tips en tops’ bus, waar men (evt. anoniem) ideeën of kritische punten in kan aanleveren uitkomst bieden.

4. Onderlinge verhoudingen binnen bewonersinitiatieven.

Wat bevordert in de **onderlinge interactie** de **duurzaamheid** van initiatieven?

- Wees zelfkritisch op neveneffecten van belofte van ‘versnelling’ zoals overhaaste actie en een negatieve houding jegens de gemeente: kan iedereen (nog) mee doen? Is er voldoende respect voor alle actoren? Is er genoeg de tijd genomen om draagvlak en verschillende belangen in kaart te brengen?

Wat bevordert en verhindert in de **onderlinge interactie** het **democratische karakter** van initiatieven (als nog niet voldoende maar wel noodzakelijke voorwaarde voor democratische legitimatie)?

- Wees zelfkritisch op de neveneffecten van de belofte van gelijkheid: ongelijkheid blijft bestaan maar gaat ondergronds. Het wordt moeilijk bespreekbaar en daardoor makkelijk oorzaak van conflicten. Erken en bespreek dat er ondanks de belofte van gelijkheid toch vaak informele ongelijkheid ontstaat. Erken ontstane ongelijkheid en probeer deze bewust vorm te geven en in toom te houden, bijvoorbeeld door wel besturen toe te laten maar ook duidelijk af te spreken voor welke duur en onder welke condities bestuursleden moeten functioneren. Bespreek de aanwezige en benodigde rollen en competenties voor het realiseren van doelstelling van het initiatief. Bespreek ook hoe je kunt zorgen dat rollen wisselen, dus ook of de leiderschapsrollen kunnen wisselen.
- Koester democratie als een afwisseling van rollen van leiden en geleid worden. Zorg dat kartrekkers niet almachtig worden maar van meet af aan macht delen en ook van rol kunnen wisselen.
- Koester democratie ook als bescherming van de belangen van minderheden (in plaats van dictatuur van de meerderheid). Bevorder niet alleen 'doen' maar ook 'denken' en 'praten' over meningsverschillen en spanningen die nu eenmaal bij het doen altijd wel komen kijken.

Literatuur

- Antonides, L. Witte, C., Boele, A., & Moor, T. de (2018). *De functies van bewonersoverlegorganisaties in een veranderende samenleving; over de functies van bewonersoverlegorganisaties tegen de achtergrond van bewonersparticipatie en andere hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Blaug, R. (2002). Engineering Democracy. *Political Studies*, 50(1), 102–116.
- Blonk, L. & Van den Bosch, A. (2018). *Niet zomaar meer te stoppen; over duurzaamheid van burgerinitiatieven*. Utrecht: Movisie en Universiteit voor Humanistiek.
- Bochove, M. van, I. Verhoeven and S. Roggeveen (2013) **Sterke vrijwilligers, volhardende professionals**: Nieuwe verhoudingen door de Wmo. In T. Kampen, I. Verhoeven and L. Verplanke (eds). *De affectieve burger: Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (pp. 187-203). Amsterdam: Van Genneep.
- Bochove, M. van, Tonkens, E., & Verplanke, L. (2014). *Kunnen we dat niet aan vrijwilligers overlaten? Nieuwe verhoudingen tussen vrijwilligers en professionals in zorg en welzijn*. Den Haag: Platform 31.
- Chaskin, R. J. (2003). Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability within Loosely Coupled Systems. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(2), 161–189.
- Connelly, S. (2010). Constructing Legitimacy in the New Community Governance. *Urban Studies*, 48(5), 929–946.
- Denters, B., Tonkens, E., Verhoeven, I. & Bakker, J. (2012). *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: platform 31.
- Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (2018). *Op weg naar meervoudige democratie; oproep van de commissie Toekomstgericht lokaal bestuur*. Den Haag: Vereniging Nederlandse Gemeenten.
- Haan, E. de (2019) *Citizens' initiatives in depopulating rural areas. Understanding success, failure and continuity from multiple perspectives*. Rijksuniversiteit Groningen (dissertatie)
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Redwood city: Stanford University Press.
- Hendriks, F., & Tops, P. W. (2002). *Het sloeg in als een BOM: vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadsbuurt*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Houtzager, P. & Gurza Lavalle, A. (2010). Civil Society's Claims to Political Representation in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 45, 1-29.
- Igalla, M. (2019). De schaduwzijde van financiële support aan burgerinitiatieven. (forthcoming) sociale vraagstukken. 26 februari 2019.

Lowndes, V., Pratchett, L., Stoker, G. (2006). Local political participation: the impact of rules in use. *Public Administration*, 84(3), pp. 539-561.

Michels, A. M. B., & Binnema, H. A. (2016). Hoe divers, invloedrijk en deliberatief is een G1000?: Het ontwerp van een burgertop en de verwezenlijking van democratische waarden. *Bestuurswetenschappen*, 70(1), 17-36.

Ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (2013). *De doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties.

Mouffe, C. (2005). *On the political. Thinking in action*. London/NewYork: Routledge.

Newman, J., & Tonkens, E. (2011). *Participation, Responsibility and Choice, Summoning the Active Citizen in Western European Welfare States*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Rekenkamercommissie gemeente Boxtel (2016). *Evaluatie burgerparticipatie gemeente Boxtel*. Boxtel: rekenkamercommissie Boxtel.

Alexis de Tocqueville (2003) [1831] *Democracy in America*. Regnery Publishing

Tonkens, E. & Verhoeven, I. (2012). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*. Amsterdam: Pallas Publications.

Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M. & Schmidt, J. (2015). *Montessori democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en lokale democratie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Verhoeven, I., Metze, T., & van de Wijdeven, T. (2014). *Do-ocracy's democratic anchorage*. Paper presented at ECPR Joint Sessions of Workshops 2014, Salamanca.

Wijdeven, T. van de, & Hendriks, F. (2010). *Burgerschap in de doe-democratie*. Den Haag: Nicis Institute.

Wijdeven, T. M. F. van de (2012). *Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken*. Delft: Eburon

Zwaard, J. van der, Specht, M., Fortuin, K., Venderloo, H., Schipper, K. & Wieringen, T. van (2018). *Voorbij de pioniersfase van bewonersinitiatieven; verduurzaming van plekken van betekenis*. Rotterdam: Stichting Verre Bergen.