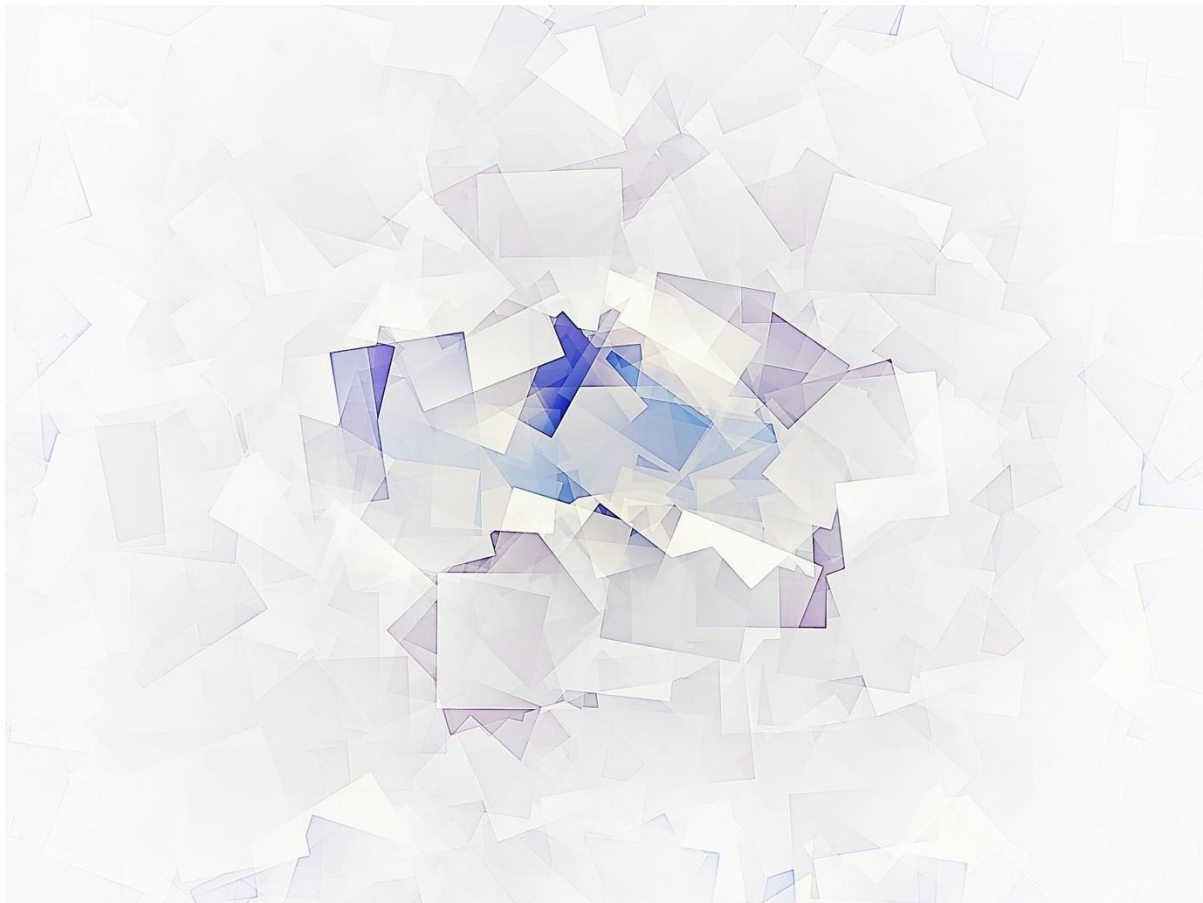


Democratische legitimatie en duurzaamheid van burgerinitiatieven in zorg en welzijn



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

Inhoudsopgave

Inleiding	4
Duurzaamheid	4
Democratische legitimatie	5
Duurzaamheid en democratische legitimatie in vier soorten relaties.....	10
Vraagstelling	10
Vier beloften	11
Leeswijzer	12
1. Onderzoeksmethoden en selectie van initiatieven	13
Onderzoeksopzet	13
Beperkingen methode	13
Selectie van bewonersinitiatieven	14
Selectiecriteria.....	14
Beschrijving bewonersinitiatieven	15
2. Belofte van vernieuwing	17
2.1 Innovatie of behouden wat er is?	18
2.2 Vernieuwing en duurzaamheid	19
Roep om structurele voorzieningen - ook voor oude ideeën	19
Complexiteit van samenwerken bij nieuwe projecten	20
2.3 Vernieuwing en democratische legitimatie	21
Spanning tussen associatieve en representatieve democratie.....	22
2.4 Kortom	25
3. Belofte van versnelling	26
3.1 Waarom snelheid?.....	27
Niet traag willen zijn	27
Bestaanslegitimatie.....	29
3.2 Snelheid als reden voor conflict.....	31
Stroperige instanties	31
Trage burgers	33
3.3 Kortom	34
4. Belofte van gelijkheid	36
4.1 Gelijkheid binnen bewonersinitiatieven.....	37
Onderling gezag	38
Genderpatronen – enkele observaties	40

Omgaan met verschil in competenties	43
4.2 Gelijkheid tussen actieve bewoners en de gemeenschap	45
4.3 Horizontale verhoudingen tussen gemeente en inwoners	46
Eigenwijze doeners	47
4.4 Kortom	48
5. Belofte van solidariteit	50
5.1. Solidariteit met wie	50
Verbinding tussen deelnemers onderling (verbindend sociaal contact)	50
Verbinding met andere (overbruggend sociaal contact)	51
5.2 Solidariteit voor (w)elke prijs?.....	54
5.3 Kortom	56
Conclusies	58
Duurzaamheid	58
Democratische legitimatie	59
Aanbevelingen	62
1. In de relatie tussen gemeenteraad, College van B&W en burgerinitiatieven.....	62
2. In de relatie tussen burgerinitiatieven en ambtenaren.....	63
3. In de relatie tussen meer en minder actieve burgers.	64
4. Onderlinge verhoudingen binnen bewonersinitiatieven.....	64
Literatuur	66

Inleiding

Burgers die in eigen dorp of buurt zorg organiseren, hulp uitwisselen, of een plantsoen in de omgeving onderhouden staan volop in de belangstelling. Hoewel enquêtegegevens geen overtuigende stijging laten zien in de mate waarin bewoners zich vrijwillig inzetten (Van Houwelingen, Boele & Dekker 2014, Van den Bongaardt 2018), is er wel toenemende aandacht van media en beleidsmakers voor maatschappelijke initiatieven. In beleid is het accent afgelopen jaren verschoven van beleidsbeïnvloedende participatie naar zelfredzaamheid en participatie door ‘te doen’ (Ministerie van BZK, 2013). Deze ontwikkeling past in het overheidsbeleid waarin burgers worden geacht een actieve rol te spelen (Tonkens 2009). Dit wordt ook wel responsabilisering genoemd (Ilan & Basok, 2004). 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 stelt twee prangende kwesties centraal die met deze ontwikkelingen prominent naar voren komen: de duurzaamheid en de democratische legitimatie van (overheidsbemoediening met) burgerinitiatieven. Beide lichten we hieronder achtereenvolgens toe.

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 uit 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 dus die maken dat burgerinitiatieven langer kunnen blijven bestaan. Duurzaamheid heeft dus betrekking op de voorwaarden voor voortbestaan. Dat neemt niet weg dat onderzoek naar continuïteit voor ons relevant is.

Er is de afgelopen jaren internationaal, maar ook in Nederland veel onderzoek gedaan naar verschillende vormen van burgerinitiatieven en het succes daarvan (Hurenkamp, Tonkens & Duyvendak, 2006; Tonkens & Verhoeven, 2012; Van de Wijdeven & Hendriks, 2010; Denters et al., 2012; Ham & van der Meer, 2015; De Graaf, Hulst & Michels, 2014). Er is weinig aandacht voor de vraag naar duurzaamheid van initiatieven¹. Hoe lang blijven

¹ In Nederland vonden we slechts enkele onderzoeken, o.a. van Igalla & Meerkerk (2015), die aandacht besteden aan de duurzaamheid van initiatieven.

burgerinitiatieven, op vrijwillige en informele basis, eigenlijk bestaan en onder welke voorwaarden? Ze zijn vaak afhankelijk van grote vrijwillige inzet van enkelingen, houden zij het wel vol (Van Bochove, Tonkens & Verplanke, 2014)? Kunnen ze ook voor de langere termijn voorzien in behoeften van de gemeenschap, bijvoorbeeld in de ondersteuning van kwetsbare buurtgenoten? We weten nog relatief weinig over wat wij hier omschrijven als de ‘duurzaamheid’ van burgerinitiatieven. Het is echter wel van belang om te weten welke factoren afbreuk doen aan en/of bijdragen aan de bestendigheid van initiatieven.

Een belangrijk recent onderzoek dat wel aandacht besteedt aan continuïteit van initiatieven is het promotieonderzoek naar burgerinitiatieven op het Groningse platteland van Erszi de Haan (2019). De Haan ondervroeg middels een enquête een groot aantal actieve burgers. Continuïteit van burgerinitiatieven hangt volgens hen niet af van individuele burgers maar van de mate waarin initiatieven doelen bereiken. Slagen ze daarin, dan is er ook sprake van continuïteit, stelde De Haan.

De Haan sprak echter ook met professionele krachten die burgerinitiatieven begeleiden, en die lieten een ander geluid horen. De Haan ondervroeg hen niet direct waar de continuïteit van initiatieven volgens hen van afhangt, maar ze vroeg hen naar wat hun maatstaven van succes zijn. Daarop was het dominante antwoord dat het succes van burgerinitiatieven niet afgemeten moet worden aan de doelen die ze bereiken maar aan de mate waarin mensen iets leren en gesterkt worden. In de citaten die De Haan ter illustratie toevoegt, valt ook te lezen dat zij deze afweging maken omdat ze van mening zijn dat doelen vaak niet bereikt worden en mensen en initiatieven dus voortijdig stoppen. Bijvoorbeeld in het volgende citaat (De Haan 2019: 34, onze vertaling) p.34: ‘We zien vaak dat het niet goed afloopt, dat het stopte of uit elkaar viel. (...) Maar die mensen hebben een hoop geleerd’.

De Haan benadrukt dat professionals andere criteria voor succes hanteren, maar wij concluderen hier toch ook uit dat burgers en professionals verschillende zienswijzen hebben over de mate waarin burgerinitiatieven in staat zijn continuïteit te organiseren: burgers zijn hier optimistisch over, en vinden dat het niet van hun individuele betrokkenheid afhangt, maar professionals zijn hier pessimistisch over: ze zien vaak gebrek aan continuïteit. In ons onderzoek proberen we meer licht te werpen op perspectieven van verschillende actoren op voorwaarden voor continuïteit, die wij zoals gezegd duurzaamheid noemen.

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 vormen een aanvulling op de representatieve democratie. Samen vormen ze een zogenaamde ‘meervoudige democratie’ (Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur 2018; Ministerie van BZK 2013). De praktijken van de ‘politieke democratie’ enerzijds en de ‘maatschappelijke democratie’ of ‘doe-democratie’ anderzijds, zouden daarin vreedzaam samen komen. De doe-democratie wordt gezien als een vorm van meebeslissen door ‘simpelweg te doen’ (Van de Wijdeven 2012:13). Door concrete problemen in het publieke domein zelf of samen met de publieke instanties aan te pakken, wordt de doe-democratie vormgegeven. “Naast de klassieke democratie van de stembus en politieke besluitvorming, kunnen dergelijke vormen van de rechtstreekse bepaling van de eigen leefomgeving worden beschouwd als wezenlijk kenmerk van een ander soort democratie” (Ministerie van BZK 2013:13). 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).

Maar 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? Deze vragen spelen op verschillende niveaus, namelijk in de verhouding tussen burgers onderling en in de verhouding tussen burgers en politiek, bestuur en ambtenaren. Alvorens we deze niveaus achtereenvolgens behandelen, onderscheiden we eerst verschillende democratie-opvattingen, die implicaties hebben voor de vraag naar democratische legitimatie van burgerinitiatieven.

Tonkens, Schmidt, Hurenkamp en Trappenburg (2015) hebben laten zien dat er tussen de representatieve democratie en burgerinitiatieven (en andere vormen van participatieve democratie) spanningen bestaan, die een vreedzaam naast elkaar leven onmogelijk maken. De representatieve democratie wordt door burgerinitiatieven in het defensief gedrongen, en voelt zich vaak gedwongen om toe te geven aan wensen van burgerinitiatieven zonder deze af te (durven) wegen tegen publieke belangen in bredere zin. Het debat verplaatst zich naar buiten de raadszaal (depolitiserend) en de representatieve democratie kan nog slechts afhechten en een oordeel vellen (juridiserend), dat al snel een positief oordeel zal zijn als je je niet erg impopulair wil maken bij deze actieve burgers, die je als bestuur of raad veel vaker ziet dan de niet-actieve burgers.

Daarmee hebben burgerinitiatieven een onevenredige invloed op de representatieve democratie en verzwakken zij deze. Dit is temeer een probleem omdat actieve burgers maar beperkt representatief zijn voor de bevolking als geheel (Tonkens & Verhoeven 2012, 2018) waardoor de reeds bestaande ongelijkheid tussen actieve en niet-actieve burgers nog wordt versterkt (Bovens en Wille 2014), vooral gezien het feit dat actieve burgers doorgaans niet representatief zijn voor de inwoners van dorpen en stadswijken (Tonkens en Verhoeven 2018, Bovens 2011). Het komt vaak voor dat politici en bestuurders zich met claims van burgerinitiatieven geconfronteerd zien, niet in de laatste plaats doordat zij die zelf hebben opgeroepen.

Naarmate burgerinitiatieven meer bemoeienis hebben met publieke voorzieningen, oefenen zij ook meer invloed uit op de publieke zaak. Dat daar mogelijk nieuwe ongelijkheden bij ontstaan is goed te verdedigen, zo stellen de auteurs van de beleidsnotitie (Ministerie van BZK, 2013). Wie zich intensiever inzet kan best iets meer te zeggen krijgen en daar zullen anderen begrip voor kunnen opbrengen, is de gedachte: 'Het is goed uit te leggen dat initiatiefnemers worden beloofd ten opzichte van degenen die geen initiatief nemen. Mensen snappen dat.' (Ministerie van BZK, 2013, p.21)

Maar wat zouden redenen kunnen zijn waarom initiatiefnemers meer invloed kunnen uitoefenen en dus 'beloofd' worden? En wat is de democratische legitimatie hiervan? Hoeveel verschil in invloed en zeggenschap mag daar dan bij ontstaan en hoe meet je dat? Is verschil in zeggenschap ook verdedigbaar als het gaat om inwoners voor wie er buiten blijven

onvermijdelijk is en dus geen keuze? Mensen die dus niet bij machte zijn om actief mee te doen of daar geen tijd voor hebben?

In democratietheorie worden vaak verschillende democratiemodellen onderscheiden. De democratietheoreticus David Held (2006) onderscheidt er maar liefst acht. Drie daarvan zijn hier relevant, namelijk de *directe* en de *participatieve* democratie; die laatste wordt ook wel deliberatieve democratie genoemd en dat is ook de term die wij hier gebruiken. Daarnaast is ook de *associatieve* democratie hier van belang (Hirst 1997). Burgerinitiatieven kunnen tot alle drie voornoemde modellen gerekend worden. We zullen de drie modellen hieronder kort schetsen en bespreken de volgende vragen: Wat maakt deze vormen van burgerinvloed democratisch? Wat zijn hun voorwaarden en schaduwzijden? En hoe verhouden zij zich tot de representatieve democratie?

Directe democratie

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. Wel kunnen burgers natuurlijk via lidmaatschap van een partij invloed uitoefenen op hun vertegenwoordigers.

Burgerinitiatieven claimen soms dat zij ook direct invloed (moeten) kunnen uitoefenen, en ook in beleidsstukken wordt dit soms weergegeven, bijvoorbeeld in de nota over doe-democratie die spreekt over doe-democratie als democratie zonder omweg van vertegenwoordiging:

“Naast de klassieke democratie van de stembus en politieke besluitvorming, kunnen dergelijke vormen van de *rechtstreekse* bepaling van de eigen leefomgeving worden beschouwd als wezenlijk kenmerk van een ander soort democratie. Wat mensen in eigen kring tot stand brengen om maatschappelijke kwesties op te lossen, hoeft niet *via de omweg* van een volksvertegenwoordiging te geschieden. Dit noemen we de doe-democratie” (Ministerie van BZK, 2013, p. 13).

De term omweg geeft ook aan dat vertegenwoordiging in deze visie slechts inefficiënt is: waarom zou je die omweg nemen als je ook rechtstreeks invloed uit kunt oefenen? Burgerinitiatieven kunnen tot de directe democratie gerekend worden wanneer ze worden gezien als direct invloed uitoefenend door te doen, zoals het in de nota doe-democratie gesteld wordt. Via burgerinitiatieven geven burgers direct, zonder tussenkomst van vertegenwoordigers, vorm aan de publieke zaak. Zij grijpen net als bij een referendum direct de macht, en overrulen de volksvertegenwoordiging. Rechtstreekse invloed wordt dus als sterk punt van de directe democratie gezien. Een ander sterk punt is dat directe democratie laagdrempelig is en dus voor veel mensen toegankelijk. Een zwak punt van directe democratie is dat er geen publieke afweging van argumenten plaats hoeft te vinden: burgers kunnen dus redenen en motieven hebben die in het publieke debat onzichtbaar blijven, en door anderen niet gekend laat staan gewogen hoeven te worden. Vaak is er wel de hoop dat het feit dat er bijvoorbeeld voor een referendum gestemd moet worden, voor de media aanleiding is om aandacht aan het betreffende onderwerp te besteden, maar publieke beraadslaging is geen noodzakelijk georganiseerd onderdeel van de directe democratie. De verhouding van directe democratie tot representatieve democratie is een blijvend onderwerp van debat. Als het

bijvoorbeeld over een referendum gaat, kan de directe democratie de representatieve overrulen; in dat geval is er sprake van een bindend referendum. Als de representatieve democratie het laatste woord houdt, is er sprake van een raadgevend referendum. Als we burgerinitiatieven als directe democratie beschouwen, zijn ze dus te vergelijken met het bindend referendum: burgers grijpen direct in, zonder tussenkomst van vertegenwoordigers.

Deliberatieve democratie

Bij het tweede democratiemodel die hier van belang is, 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.

Sommige burgerinitiatieven hebben vooral een deliberatief karakter: ze zijn bijvoorbeeld gericht op nadenken over de toekomst van de voorzieningen in hun gemeente. In dat geval zijn ze vooral tot de deliberatieve democratie te rekenen.

Een sterk punt van de deliberatieve democratie is de uitwisseling van argumenten, waarbij er ook naar gestreefd wordt om zoveel mogelijk geluiden te horen van zoveel mogelijk verschillende burgers. Vaak blijkt het echter lastig om die diversiteit aan burgers aan tafel te krijgen en is er een oververtegenwoordiging van burgers die meer gewend zijn om, bijvoorbeeld ook in hun werk, hun visie te articuleren. Een zwak punt van deliberatieve democratie is dan ook dat de drempel om mee te doen hoog is en hoger opgeleiden vaak oververtegenwoordigd zijn (Bovens en Wille 2011).

Associatieve democratie

Ten derde is de **associatieve** democratie van belang. Deze 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 ontlenen 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 dat burgers inderdaad zelf vorm kunnen geven aan de publieke sfeer. Net als bij directe democratie is er rechtstreekse, onbemiddelde invloed van burgers. Ook wordt vaak de associatieve democratie als leerschool

voor burgerschap in de representatieve democratie gezien: in een associatie leer je om het woord te voeren, naar anderen te luisteren, en andere vaardigheden die voor een democratische samenleving onontbeerlijk zijn. Een zwak punt van de associatieve democratie is dat niet iedereen hiertoe ook daadwerkelijk in staat is, en er dus een oververtegenwoordiging is van mensen die in staat zijn en de tijd hebben om zich te organiseren. Het zijn vaak meer ondernemende, wat oudere vaak ook hoogopgeleide burgers die zich in de associatieve democratie het meest thuis voelen.

Volgens sommigen is ook de veronderstelde harmonie van de associatieve democratie een zwak punt. Associatieve democratie veronderstelt dat er weinig of geen machts- of belangenverschillen zijn en dat strijd dus ook niet nodig is. Burgers kunnen middels constructief overleg tot harmonieuze besluiten komen. Dit staat lijnrecht tegenover een **radikale democratie**-opvatting: de opvatting dat democratie vooral gaat over confrontaties en (machts)strijd tussen verschillende visies en belangen, waarvan de filosoof Chantal Mouffe (2005) een belangrijke vertolker is. Mouffe (2005) stelt dat de nadruk op vriendelijke, harmonieuze vormen van democratie ervaringen uitsluit die volgens haar een democratie tot een werkelijke democratie maken, zoals woede over onrecht, conflict met tegenstanders, passie voor een zaak. Ze gaat er van uit dat op elk moment dat er een 'wij' wordt vastgesteld er ook sprake is van een 'zij' die ongenoemd blijven en zo impliciet en stilzwijgend worden buitengesloten. Democratie vereist aandacht voor dergelijke vormen van uitsluiting. Verschillen en tegenstellingen moeten niet worden weggemoffeld. Mouffe (2005) stelt dat instituties eraan moeten bijdragen om de wrijving die bij democratie hoort tot stand te laten komen en diverse opvattingen in beeld moet brengen.

Overheidsbemoediging is niet zo gemakkelijk te verenigen met burgerinitiatieven wanneer we deze opvatten als vorm van associatieve democratie. Associatieve democratie ontleent zijn legitimatie aan het feit dat met een veelheid aan verschillende initiatieven, ook een veelheid aan publieke expressies van 'volkswil' zichtbaar wordt. Associatieve democratie is ook het democratisch fundament van de omarming van de 'civil' society als aparte democratische sfeer, die zijn legitimiteit er juist aan ontleend noch van de markt noch van de overheid afhankelijk te zijn, maar juist de eigen sfeer van burgers zelf te zijn. Toch geven lokale overheden momenteel vaak steun aan burgerinitiatieven. Is dat vanuit democratische legitimatie bezien dan wel een goed idee? Er worden vaak vier argumenten gegeven voor overheidssteun voor burgerinitiatieven, we lopen deze hieronder achtereenvolgens even af.

Een eerste reden die wordt genoemd, is dat meer invloed een beloning is voor activiteit. Wie zich intensiever inzet kan best iets meer te zeggen krijgen en daar zullen anderen begrip voor kunnen opbrengen, lezen we bijvoorbeeld in de nota *Doe-democratie*: 'Het is goed uit te leggen dat initiatiefnemers worden beloond ten opzichte van degenen die geen initiatief nemen. Mensen snappen dat.' (Ministerie van BZK 2013, p.21). Het is echter de vraag of mensen dat wel snappen. Er is geen democratische legitimatie voor te vinden. Integendeel: mensen nemen initiatieven en geven daarmee vorm aan de associatieve democratie. Dat is echter nog geen enkele reden om ze ook meer invloed te geven op de representatieve. De associatieve democratie ontleent immers zijn legitimatie aan dat het een eigen, zelfstandige 'civil sphere' is; er is geen reden om actievelingen vanuit de overheid of de markt te belonen met meer invloed, noch overigens met iets anders.

Een tweede reden kan zijn dat, anders dan in het Amerika van Tocqueville, lokale overheden zelf burgers uitnodigen om te interveniëren in het publieke domein. Om bijvoorbeeld een burenhulpcentrale of een zorgcoöperatie te starten, het beheer van de speeltuin op zich te nemen, of openbare tuinen te onderhouden. Als actieve burgers daarvoor subsidie nodig hebben, is het noodzakelijk dat de overheid hen die ook biedt. De overheid heeft immers zelf om hun activiteit gevraagd. Democratisch gezien is dit legitiem als het inderdaad ook om activiteiten gaat waartoe de overheid zelf besloten heeft. Dan zijn burgers slechts uitvoerders

van beleid. Dat is echter meestal niet zo; want overheden stimuleren ook dat burgers met heel nieuwe, andere, nog niet door henzelf verzonnen plannen komen. Publieke financiering daarvan is echter moeilijker verdedigbaar: hoezo wordt dan het publieke belang gediend en niet slechts een particulier belang van een bepaalde groep?

Een derde reden voor overheidssteun gezien vanuit de associatieve democratie, kan zijn dat subsidie nodig is om groepen te activeren die geen eigen middelen hebben om zich te verenigen en hun plannen uit te voeren. Overheidssubsidie kan dan echter alleen gegeven worden aan minder vermogende burgers die anders geen deel kunnen uitmaken van de associatieve democratie. Dit is weliswaar democratisch goed verdedigbaar maar komt toch zelden voor. Overheden maken in hun subsidiebeleid geen verschil tussen meer- en minder vermogende burgers.

Een vierde reden voor overheidsbemoediging met de associatieve democratie is gelegen in de complexiteit en regel- en organisatiedichtheid van onze samenleving. Actieve burgers zien zich vaak geconfronteerd met overheidsbeleid dat hun activiteiten mogelijk maakt of belemmert. Ten behoeve van hun continuïteit en het kunnen blijven behalen van hun doelen is het dus noodzakelijk dat de overheid zich actief met burgerinitiatieven bemoeit en deze belemmeringen probeert weg te nemen (De Haan 2019). Dergelijke bemoeienis is vanuit de associatieve democratie gezien volkomen legitiem. Het maakt slechts die veelheid aan florierende associaties mogelijk.

Duurzaamheid en democratische legitimatie in vier soorten relaties

Bovengenoemde vragen over duurzaamheid en democratische legitimatie doen zich voor in vier soorten relaties, die allemaal in dit onderzoek aan de orde komen:

Ten eerste onderzoeken we de relatie tussen *gemeenteraad, College van B&W en burgerinitiatieven*. Wat kunnen raad en college doen of laten om duurzaamheid van initiatieven te bevorderen? En hoe verhoudt de wens dat burgers een actievere rol spelen, zich tot de beleidsvormende rol van gemeenteraad en het college van B&W? Hoe verhoudt meer loslaten zich tot de representatieve rol van gemeenten, zeker gezien het feit dat actieve burgers in burgerinitiatieven doorgaans maar beperkt representatief zijn voor de bevolking als geheel (Tonkens & Verhoeven, 2012; Costa & Kahn, 2003)?

Ten tweede onderzoeken we de relatie tussen *burgerinitiatieven en ambtenaren*. Wat kunnen ambtenaren doen of laten om de duurzaamheid van initiatieven te bevorderen? En ondersteuning van burgerinitiatieven leidt mogelijk tot meer informele interactie met burgers en daarmee mogelijk tot willekeur en nepotisme (Tonkens et al., 2015), waarmee de democratische legitimatie onder druk komt te staan.

Ten derde kijken we naar de relatie tussen *meer en minder actieve burgers*. Sluiten de onderwerpen en plannen van burgerinitiatieven aan bij hun zorgen en wensen? In hoeverre en op welke wijze kunnen buitenstaanders bij beraadslaging over de onderwerpen waarop burgerinitiatieven actief zijn, betrokken worden?

Ten vierde besteden we ook aandacht aan *onderlinge verhoudingen* binnen burgerinitiatieven. Wat bevordert en verhindert in de onderlinge interactie de duurzaamheid van initiatieven? En in hoeverre is er binnen initiatieven sprake van democratische interactie?

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?’*

De vier hierboven beschreven interacties zijn bekeken vanuit criteria van democratische legitimatie en duurzaamheid en monden uit in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre en onder welke voorwaarden zijn de vier interacties democratisch gelegitimeerd?
2. In hoeverre en onder welke voorwaarden dragen deze interacties bij aan duurzaamheid van burgerinitiatieven en beleid?

Vier beloften

Van burgerinitiatieven wordt zoals gezegd veel verwacht, niet alleen door de landelijke en gemeentelijke overheid, maar ook van burgers zelf. We zien in het debat over burgerinitiatieven vier beloften 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 de hiernavolgende hoofdstukken lichten we deze beloften nader toe. Vervolgens onderzoeken we hoe ze in de praktijk uitpakken en wat dit betekent voor duurzaamheid en democratische legitimatie. Dat ze voor de thema's duurzaamheid en democratische legitimatie gevolgen kunnen hebben, lichten we hieronder nog even kort toe.

Ten eerste is er de belofte wat betreft vernieuwing. Een nieuwer en groter aanbod van activiteiten en voorzieningen kan enerzijds een versterking zijn van de associatieve democratie: aan de noden en behoeften van burgers wordt nu beter tegemoet gekomen. Anderzijds kan zo'n groter aanbod ook een aanslag zijn op de representatieve democratie, met name wanneer deze activiteiten en voorzieningen een beroep doen op schaarse publieke middelen en wanneer (sommige) burgers hun behoeften en noden niet of juist minder beantwoord zien. De representatieve democratie kan dan minder invloed uitoefenen op dezelfde schaarse middelen.

Burgerinitiatieven worden door vrijwilligers gedragen; daar hebben we ze ook op geselecteerd. Wat betreft duurzaamheid is de vraag of vrijwilligers in staat zijn om voor langere tijd zekerheid te bieden aan de mensen voor wie zij hun initiatief hebben gestart.

Ten tweede: burgerinitiatieven beloven sneller en krachtadiger te zijn dan reguliere voorzieningen. Wat betekent dit voor de lokale democratie? Als burgerinitiatieven inderdaad die snelheid kunnen waarmaken, steekt de representatieve democratie al snel bleek af. De associatieve democratie wint dan aan glans en mogelijk ook aan steun van de bevolking. Anderzijds kan de belofte van snelheid ook een grote druk op initiatieven zelf leggen, en op hun relatie met de overheid, waardoor ze ook in conflicten kunnen raken en aan slagvaardigheid kunnen inboeten. Snelheid staat daarbij mogelijk ook op gespannen voet met duurzaamheid. Voor duurzaamheid is geduld nodig, en een lange adem.

Ten derde aangaande gelijkheid: burgerinitiatieven beloven meer egalitaire verhoudingen, tegenover hiërarchische grote organisaties met bazen en tussenlagen. Die gelijkheid versterkt de legitimatie van een associatieve democratie: iedereen kan op voet van gelijkheid meedoen, en dus invloed uitoefenen. Anderzijds is wel de vraag hoe dan besluiten genomen worden, en in hoeverre dit ook besluiten zijn waar alle betrokkenen zich in herkennen. Doordat formele procedures geweerd worden, zijn besluiten mogelijk moeilijk te nemen en als ze genomen zijn ook moeilijk te traceren en dus democratisch te controleren. Tegenover het principe van één persoon, één stem staat niet een duidelijk ander traceerbaar principe. Ook is

de vraag in hoeverre (het zelf oprichten van) informele groepen en hun informele procedures daadwerkelijk toegankelijk is voor buitenstaanders, en dus voldaan wordt aan de normen van de associatieve democratie. Duurzaamheid is ten slotte ook hier aan de orde omdat de vraag is in hoeverre het duurzaam lukt binnen informele horizontale verhoudingen toch tot bindende besluiten te komen die vaak noodzakelijk zijn voor verdere actie.

Ten slotte is ook de vraag in hoeverre burgerinitiatieven inderdaad tot meer solidariteit en vertrouwen leiden tussen en binnen verschillende groepen. Binnen de associatieve democratie wordt solidariteit binnen de eigen groep verondersteld, die min of meer spontaan tot solidariteit en vertrouwen tussen groepen zal leiden. Daarmee zou ook het vertrouwen van burgers in meer algemene zin versterkt worden. En aangezien vertrouwen een belangrijke pijler is voor een vitale democratie, zou dit dan ook bijdragen aan versterking van de democratie. De democratische legitimatie van burgerinitiatieven zou daarmee, kortom, liggen in hun bijdrage aan versterking van dat vertrouwen. En als solidariteit en vertrouwen inderdaad versterkt worden, mag worden verwacht dat deze tevens bijdragen aan duurzaamheid van burgerinitiatieven. Mensen zullen dan gemakkelijker met wrijvingen kunnen omgaan en minder snel conflicten krijgen, en als ze deze krijgen, ze gemakkelijker en sneller kunnen oplossen. In hoeverre dit alles het geval is, onderzoeken we in hoofdstuk 4.

Leeswijzer

In dit rapport lopen we in vier empirische hoofdstukken de beloftes langs en leggen de relatie met duurzaamheid en democratische legitimatie van burgerinitiatieven. In hoofdstuk 1 besteden we aandacht aan de methoden van het onderzoek en geven we een beschrijving van de initiatieven die we onderzochten. In de hierop volgende hoofdstukken verleggen we de aandacht van het bredere publieke debat naar concrete praktijksituaties in de vijf Brabantse gemeenten waar we het onderzoek hebben uitgevoerd. In hoofdstuk 2 beschrijven we de belofte van vernieuwing en de betekenis daarvan voor duurzaamheid en democratische legitimatie in de verschillende interacties en relaties die in dit onderzoek centraal staan. In hoofdstuk 3 de belofte van versnelling aan de orde. In hoofdstuk 4 staan we stil bij hoe de belofte van gelijkheid uitpakt en in het laatste empirische hoofdstuk gaan we in op de belofte van meer solidariteit. In het laatste hoofdstuk zullen we conclusies wat betreft onze hoofdvraag formuleren en aanbevelingen weergeven voor de praktijk van gemeenten en burgerinitiatieven.

1. Onderzoeksmethoden en selectie van initiatieven

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 Thijs van Mierlo van het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners (LSA) en Daan de Bruijn van het kenniscentrum Movisie. Zij hadden een actieve rol tijdens de leerbijeenkomsten en dachten mee in de opzet en uitvoering van het onderzoek.

De indeling van het rapport, geordend langs vier ‘beloften’ komt voort uit een analyse van nationale en lokale beleidsdocumenten. Voor wat betreft het nationale beleid hebben we vier veelbesproken recente beleidsdocumenten geselecteerd: twee van het ministerie van BZK en twee van de VNG. Van elk van de vijf gemeenten hebben we één beleidsdocument over burgerparticipatie en burgerinitiatieven geselecteerd. Alle beleidsdocumenten stukken zijn gecodeerd en geanalyseerd met analyse softwareprogramma Atlas.ti.

Beperkingen methode

Zoals elke wetenschappelijke studie heeft ook deze een aantal beperkingen. De korte duur en kleine schaal van het onderzoek beperken de mogelijkheden tot generalisering. Beweringen van respondenten over de interactie met anderen hebben we vaak niet systematisch kunnen toetsen via wederhoor of aanvullende observaties. We hebben ze in die gevallen ook weergegeven als visie van de betrokkene en niet als een feitelijke mededeling over de interactie. Een andere beperking is dat het onderzoek voornamelijk plaatsvond in kleine gemeenten buiten de Randstad. Dat is op zich een sterk punt, want veel burgerinitiatievenonderzoek vindt plaats in grote steden in de Randstad, maar het betekent ook dat dit onderzoek niet generaliseerbaar is naar grote stadswijken.

Selectie van bewonersinitiatieven

Voor ieder van de gemeenten is een longlist opgesteld met lopende bewonersinitiatieven, zodat we aan de hand van beschrijvingen een afgewogen keuze konden maken over de te selecteren casussen. Voor het opstellen van de longlist is gebruik gemaakt van de volgende bronnen²:

1. Beschikbare informatie uit de gemeenten, (rapportages, online overzichtskaarten en kennis van de verschillende betrokkenen uit de gemeenten).
2. De online initiatieven kaart van NLZVE,
3. Online bronnen waaronder de websites van de bewonersinitiatieven zelf.
4. Praktijkvoorbeeldenbank van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

Dit leverde een longlist op van 43 initiatieven. De volgende criteria zijn vervolgens gehanteerd voor het maken van de selectie.

Selectiecriteria

Geselecteerd is steeds op initiatieven die:

- zich richten op ‘zorg en welzijn’ of maatschappelijke ondersteuning, omdat juist bij dit onderwerp duurzaamheid van groot belang is: het zijn vaak initiatieven voor kwetsbare bewoners die voor hun dagelijks leven van de activiteiten van deze voorziening afhankelijk zijn.
- publieke doelen hebben en geen winstoogmerk.
- gedomineerd worden door vrijwilligers
- op eigen initiatief zijn ontstaan en niet in opdracht van de gemeente
- een doelstelling centraal stellen die langere tijd inzet vereist (niet een éénmalig evenement), omdat bij een eenmalig evenement duurzaamheid noch democratische legitimatie erg relevant zijn
- Al langer bestaan, liefst ook enkelen die al langer dan 5 jaar bestaan.

Naast bovenstaande gemeenschappelijke kenmerken hebben we gestreefd naar een spreiding van de volgende kenmerken:

- de doelgroepen waar ze zich op richten
- het type organisatievorm
- de doelstelling
- de mate waarin initiatieven subsidie ontvangen

Dat leidde tot de volgende spreiding van geselecteerde initiatieven over deze kenmerken:

Leeftijden BI	Jonger dan 5 jaar: 13
	Ouder dan 5 jaar: 4
Doelgroepen	Ouderen: 13
	Hele wijk/ hele dorp: 11
	GGZ cliënten: 3

² Deze bronnen zijn geraadpleegd in Maart en April 2018.

	Minima (inwoners met laag inkomen): 3
	Statushouders: 4
Type organisatievorm	Geen: 3
	Stichting: 10
	Vereniging/ coöperatie: 2
Doelstelling	Sociale doelstelling (enkel ontmoeten/burenhulp): 7
	Meervoudige (zowel sociaal, als fysieke ruimte, leefbaarheid etc.): 10
Subsidie ³	Beperkte financiële ondersteuning: 10
	Omvangrijker financiële ondersteuning: 7

Tabel 1 Spreiding initiatieven over diverse achtergrondkenmerken

Beschrijving bewonersinitiatieven

Bewonersinitiatieven zijn er in allerlei verschillende verschijningsvormen. Om in het rapport geanonimiseerd te kunnen schrijven over de verschillende initiatieven, maar de lezer wel een idee te kunnen geven over wat voor soort bewonersinitiatieven het gaat hebben we een indeling gemaakt in vier categorieën.

	Groot	Klein
<i>Bonding</i>	<p>A.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zorginitiatief 1 2. Leefbaarheidsinitiatief 1 3. Oudereninitiatief 4. Ouderen activiteiten 5. Leefbaarheidsinitiatief 2 6. Overkoepelend initiatief 	<p>B.</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Burenhulp 1 8. Burenhulp 2 9. Burenhulp 3 6b. Burenhulp 4
<i>Bridging</i>	<p>C.</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Tuin initiatief 11. Overkoepelend zorginitiatief 12. Zorg coöperatie 13. Wijkontmoetingspunt 	<p>D.</p> <ol style="list-style-type: none"> 14. Ontmoetings- & zorginitiatief 1 15. Koken & dineren 6a. Ontmoetings- & zorginitiatief 2

Tabel 2 Onderzochte initiatieven ingedeelde naar grootte en soort kapitaal

³ Voor deze indeling is het volgende onderscheid gemaakt. Initiatieven die beperkte financiële steun (hebben) ontvangen: vanaf geen of nauwelijks subsidie tot en met activiteitenbekostiging (tot enkele honderden euro's) en incidenteel groter bedrag voor een evenement. De initiatieven binnen de categorie 'omvangrijke steun' ontvangen grotere bijdragen (variërend van duizend t/m enkele duizenden euro's) voor opstartfase, beschikbaar stellen van een ruimte (gas, water, licht), en grotere activiteitenprogramma's.

Voor de indeling naar schaalgrootte is gekeken naar een combinatie van factoren. Bij initiatieven die als ‘groot’ zijn aangemerkt zijn 25 tot 80 vrijwilligers betrokken en maken veel ‘bezoekers’ gebruik van het aanbod van het initiatief. Sommige initiatieven richten zich alleen op bijvoorbeeld ontmoetingen van ouderen, anderen op meerdere doelen tegelijk bijvoorbeeld naast ontmoeting van ouderen ook kinderopvang of uitbreiding van het voorzieningenaanbod in algemene zin. De initiatieven onder het kopje ‘groot’ hebben doorgaans zo’n meervoudige doelstelling en zijn dus op meer dan één onderwerp of maatschappelijk vraagstuk actief.

De initiatieven die wij hier aanmerken als kleinschalig kennen vaak een meer afgebakende, doelstelling, een (iets) minder groot aantal betrokken vrijwilligers en samenwerkingspartners. Het gaat met name om burenhulp initiatieven en twee initiatieven gericht op ontmoetingen en informatievoorziening. Overigens tellen deze initiatieven vaak wel een groot aantal personen (soms wel 30 of meer) dat zich beschikbaar stelt bijvoorbeeld voor het verlenen van hulp aan een buur, maar dat is in de praktijk een minder intensieve betrokkenheid dan de vrijwilligers die zich met (een vaste) regelmaat actief inzetten voor het initiatief. Hiermee is uiteraard niet gezegd dat dit type initiatieven er in mindere mate ‘toe doen’. De indeling naar grootte bevat geen waardeoordeel.

De andere as deelt de initiatieven in in onderling verbindend en overbruggend (‘bonding’ en ‘bridging’) sociaal kapitaal. Bij onderling verbindende initiatieven zijn contacten gericht zijn op de eigen groep (bijv. ouderen voor ouderen, gericht op de eigen wijk of het eigen dorp). Overbruggende initiatieven zijn gericht op het bereiken van een groep waartoe de initiatiefnemers zelf niet behoren (bijvoorbeeld nieuwkomers, GGZ cliënten). Grotere initiatieven herbergen vaak meerdere deelprojecten waarvan sommige op *bonding* en andere *bridging* gericht zijn. Zorginitiatief 1 kent bijvoorbeeld verschillende projecten waarvan er een aantal kunnen worden aangemerkt als overbruggende projecten. Hetzelfde geldt voor het overkoepelende zorginitiatief (C11), maar dan omgekeerd. In die gevallen hebben we het grotere project als *bridging* gekwalificeerd maar deelprojecten als *bonding* of *bridging*, afhankelijk van hun precieze activiteiten en doelen.

2. Belofte van vernieuwing

Pioniers, kantelaars, dwarsdenkers, buurtbouwers, koplopers, verbinders, ‘burgermeesters’ en constructieve doeners. Als we een ‘participatie lexicon’ zouden opstellen, staan deze woorden er zeker in. Wie een vlugge blik werpt op dit (onvolledige) lijstje merkt op dat er op zijn minst één gemene deler in te bespeuren valt: een focus op vernieuwing. Actieve burgers worden veelal gezien als **vernieuwers** en moeten deze vernieuwing ook tot stand brengen. Actieve burgers worden gezien als mensen die graag vooroplopen en nieuwe dingen doen. Die zelf met voorstellen voor innovatieve woonvormen voor ouderen komen om demografische ontwikkelingen op te vangen. Via energiecoöperaties de weg wijzen in de energietransitie of kwaliteitsverbeteringen aandragen voor zorg en welzijn (Putters 2018, Rotmans 2004).

Ook in de beleidsdocumenten van de diverse gemeenten waar we onderzoek deden, zien we deze hoop op de vernieuwende werking. In de perspectiefnota van de gemeente Bernheze lezen we bijvoorbeeld:

‘We verwachten veel van de creativiteit en inventiviteit vanuit de samenleving en bieden deze ook alle ruimte. Innovatie, dwarsverbanden en kleinschalige initiatieven zijn hierbij sleutelwoorden, die we ondersteunen’ (Perspectiefnota Bernheze, p. 71).

Boxtel spreekt over de ‘betere en slimmere plannen die de burgers zullen opleveren’ (Rekenkamercommissie Boxtel, 2016, p.3). Actieve burgers in burgerinitiatieven worden voorgesteld als innovatief, creatief en vernieuwend. In het coalitieakkoord van de gemeente Sint-Michiëlsgestel lezen we:

‘De samenleving verandert en wij veranderen mee. Dat moet ook wel, want inwoners en ondernemers stellen ons *nieuwe* vragen. Ze willen meer inspraak, zelf aan het roer blijven en komen op allerlei manieren op voor hun belangen.’ (Sint-Michiëlsgestel 2018-2022: p. 10).

Actieve burgers lijken volgens deze beleidsnotities niets van doen te willen hebben met politieke partijen. Zij verleggen de aandacht van de representatieve naar de doe-democratie of participatieve democratie.

In dit hoofdstuk bespreken we hoe deze belofte van vernieuwing zich verhoudt tot de twee hoofdthema’s van de studie. Wat betekent belofte van vernieuwing voor de duurzaamheid van bewonersinitiatieven en voor hun democratische legitimatie? We benaderen deze vragen in twee delen. We kijken eerst in hoeverre de belofte van vernieuwing weerklank vindt bij initiatiefnemers? Vervolgens kijken we naar de betekenis van deze belofte voor de duurzaamheid en democratische legitimatie van burgerinitiatieven.

Een nieuwer en groter aanbod van activiteiten en voorzieningen kan enerzijds een versterking zijn van de associatieve democratie: aan de noden en behoeften van burgers wordt nu beter tegemoetgekomen. Anderzijds kan er ook behoefte zijn aan oude bekende voorzieningen en activiteiten zoals een ouderensoos of een bingo-avond. En een nieuw en groter aanbod kan ook op gespannen voet staan met de representatieve democratie, met name wanneer deze activiteiten en voorzieningen een beroep doen op schaarse publieke middelen en wanneer (sommige) burgers hun behoeften en noden niet of juist minder beantwoord zien. De representatieve democratie kan dan minder invloed uitoefenen op dezelfde schaarse middelen.

Burgerinitiatieven worden veel door vrijwilligers gedragen; daar hebben we ze ook op geselecteerd. Wat betreft duurzaamheid is de vraag of vrijwilligers in staat zijn om voor langere tijd zekerheid te bieden aan de mensen voor wie zij hun initiatief hebben gestart.

2.1 Innovatie of behouden wat er is?

In hoeverre klinkt de roep naar vernieuwing door in de verhalen en ervaringen van initiatiefnemers? In hoeverre was vernieuwing aanleiding of reden voor het starten of meedoen aan bewonersinitiatieven? Zowel verlangen naar verandering als verzet ertegen blijken redenen om een initiatief te starten. Deze redenen komen overeen met redenen die *De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid* (2012, p.60-61) herkent in initiatieven van bewoners. In ons onderzoek is verzet *tegen* verandering minstens even vaak een reden om actief te worden als verlangen naar verandering. Hieronder bespreken we beide.

Initiatiefnemers stellen zich niet direct ten doel om te ‘pionieren’, of te ‘innoveren’. Initiatiefnemers komen vooral in actie omdat ze droom, ambitie of visie willen verwezenlijken die iets goeds zou kunnen toevoegen aan de wijk of het dorp, of een probleem oplost. Bijvoorbeeld het probleem van een gemis aan betrokkenheid in de wijk:

“Waar ik in mijn oude buurt iedereen kende in een straal van vijf kilometer, kende ik in mijn nieuwe buurt de overbuurvrouw niet eens. Plots zag ik aan de overkant een rouwwagen staan. En ik dacht: hé hoe kan dat nou, ik wist niet eens dat ze ziek is geweest. We wonen hier met z’n allen in zo’n mooie wijk van 250 huizen en dan weet je niet eens dat de buurvrouw ziek is. Toen dacht ik: ik moet iets gaan doen.” (interview 6b, 26 september 2018)

Initiatiefnemers komen ook in beweging door inspiratie van elders, bijvoorbeeld een nabijgelegen gemeente. Een jonge vrouw uit Den Bosch won in 2103 de innovatieprijs met het idee dat de voedselbank naast houdbaar voedsel ook verse groenten en fruit zou moeten bieden. Daaruit is de Voedseltuin in Den Bosch ontstaan. Dat inspireerde inwoners van Boxtel om ook daar een Voedseltuin te starten.

Vaak worden initiatiefnemers gedreven door bezorgdheid over voorzieningen of activiteiten in hun gemeenschap die onder druk staan of dreigen te verdwijnen:

“Daarin [in het ‘eetpunt’ voor ouderen] zit nu juist de sociale component in de wijk en dat willen ze nu gaan sluiten. Terwijl we eigenlijk het sociale component zouden moeten vergroten voor deze leeftijdscategorie.” (interview A3, 24 juli 2018)

Een ander initiatief (ZV) is opgericht om een aantal ‘eerstelijnszorgdiensten’ terug naar het dorp te halen die door de loop der jaren uit het dorp waren weggetrokken:

“Vroeger, was er een huisartsenpraktijk, was er eigenlijk van alles, maar door de jaren heen was dat allemaal verdwenen. Toen wij [het oude Rabobank gebouw] verbouwd en uitgebreid hadden, probeerden we die eerstelijnsvoorzieningen zoals we dat noemden, die probeerden wij terug te halen. (...) Toen hebben wij gezegd: ‘De huisartsenpraktijk was helemaal weg. Er was geen prikpost meer. Er was geen fysiotherapeut. Alles was

weg.’ Toen zijn wij in een projectgroep begonnen, van: ‘daar willen wij onze nek voor uitsteken, kijken wat we terug kunnen halen.’ Nou, de huisarts trok zich helemaal terug. Want dat was in de periode dat ze die huisartsenpraktijken gingen bouwen (...) Maar wat hebben we teruggehaald? Er is een fysiotherapeut, de prikdienst elke woensdagmorgen (...) Wat hebben we nog meer? De logopediste.” (interview A1, 19 juni 2018)

In andere dorpskernen zijn vergelijkbare initiatieven opgekomen. Actieve bewoners proberen de leefbaarheid ‘op niveau te houden’ nu de overheid zich terugtrekt. Dorpskernen krijgen te maken met vergrijzing, ontgroening en schaarste van voorzieningen en initiatiefnemers zetten zich in om de leefbaarheid in het dorp te behouden. Deze beweging komt ook in ander onderzoek naar bewonersinitiatieven naar voren (zie bijvoorbeeld Antonides, Witte, Boele, & De Moor, 2018, p.67).

2.2 Vernieuwing en duurzaamheid

Wat betekent bovenstaande voor de duurzaamheid van burgerinitiatieven? Ten eerste zien we dat bewonersinitiatieven op zoek gaan naar manieren waarop zij voor de langere termijn materieel/financieel gesteund kunnen worden, maar subsidies worden meestal tijdelijk verstrekt of financieren alleen nieuwe of vernieuwende activiteiten. Ten tweede valt op dat vernieuwende initiatieven vaak ook een nieuwe manier van samenwerken vragen, soms ook met een veelheid aan samenwerkingspartners. Dat kost vaak veel meer tijd en doorzettingsvermogen dan gedacht en kan daarmee de duurzaamheid van initiatieven onder druk zetten. Op beide gaan we hieronder nader in

Roep om structurele voorzieningen - ook voor oude ideeën

Vanuit de wijze waarop subsidies zijn ingericht ontstaat er druk om vernieuwend te zijn. Het financieel ondersteunen van burgerinitiatieven is in principe vaak gericht op het mogelijk maken van de opstartfase, om initiatieven op weg te helpen. Het idee is dat ze op een gegeven moment op eigen benen kunnen staan en zelfvoorzienend zijn. In de praktijk is het echter vaak heel moeilijk voor initiatieven om die materiële zelfstandigheid te bereiken. Veel initiatieven kloppen daarom aan voor een meer structurele vorm van ondersteuning of proberen hun relatie met de subsidieverstrekker/sponsor te bestendigen. Eerdere publicaties (zie o.a. Blonk & Van den Bosch, 2019; Van der Zwaard, Specht, Fortuin, Schipper, Van Wieringen, 2018; Igalla, 2019) benoemen ook dat overheidsinstanties alleen (of voornamelijk) tijdelijke subsidies verstrekken of alleen nog ondersteunen als er nieuwe activiteiten worden ondernomen. Het kan dan voorkomen dat een bewonersinitiatief na een bepaalde periode ‘niet meer als vernieuwend wordt gezien en geen subsidie meer krijgt’ (Nationale Ombudsman, 2018, p.13).

Zo kan conventionele inzet het afleggen tegen (hippe) nieuwe ideeën. De behoefte aan ontmoetingen, dagbesteding en andere sociale voorzieningen blijft bestaan en neemt door vergrijzing soms toe. In dat licht is er behoefte aan duurzame steun voor een initiatief dat reeds bewezen heeft langdurig te kunnen voldoen aan bestaande behoeften, zoals een eetpunt, ontmoetingsplek of een thema-activiteit. Toch zien zulke initiatieven zich genoodzaakt zichzelf opnieuw uit te vinden en zichzelf als vernieuwend te presenteren. Waarom kan onze voorziening niet gewoon begrepen worden als duurzame investering die bovendien professionele of curatieve zorg voorkomt?

Gemeenten erkennen desgevraagd dit probleem, maar stellen dat ze vaak meerdere aanvragen voor een langduriger ondersteuningsrelatie krijgen (interview gemeenteambtenaar, 10 juli 2018). Per stuk gaat het om kleine bedragen, maar bij elkaar opgeteld is het een grote kostenpost. Gemeenten worstelen ermee hoe ze daar op een financieel realistische en maatschappelijk verantwoorde manier op kunnen reageren. Hoe ze de kwaliteit kunnen borgen en hoe het preventie-argument te wegen? Nu ouderen langer thuis wonen worden sociale initiatieven die een dagbesteding of huiskamer bieden belangrijker, maar hoeveel geld heeft zij daarvoor over? Een ambtenaar uit een van de gemeenten vraagt zich af:

‘Hoe verhoudt dit zich tot hoe we het vroeger regelden? Gaan we het allemaal maar betalen? Gaan we daar een eigen bijdrage voor vragen?’ (interview gemeenteambtenaar, 10 juli 2018).

Gemeenten weten vaak niet goed hoe ze op deze vragen moeten reageren. Ze ontberen daartoe ook een beleidskader.

Complexiteit van samenwerken bij nieuwe projecten

Een nieuw initiatief vereist vaak een nieuwe manier van samenwerken. Daar bestaat geen blauwdruk voor, dus moet gaandeweg uitgetoet worden. Vaak duurt het een jaar of langer om als samenwerkende partijen op elkaar ingespeeld te raken. Wat is een passende rolverdeling, wat mag je van elkaar verwachten? Wanneer ben je coöperatief, en wanneer moet je je tanden laten zien? De meeste bewonersinitiatieven in het onderzoek worstelen met dit soort vragen. Ze spreken soms ook tegelijkertijd van samenwerken en vechten, zoals in onderstaand voorbeeld:

“[Een cruciale fase was het moment waarop] het plan er lag, maar we er samen schouders onder moesten gaan zetten. En dus ook het gevecht met de gemeente. De vertaling van het college naar het ambtenarenapparaat, van hoe pak je nu daadwerkelijk de dingen met elkaar aan. Samen doen. Dat is een fase geweest waarin we ontzettend hebben moeten knokken.’ (interview A2, 27 juni 2018)

Soms biedt een extern adviseur uitkomst:

‘En daarin heeft het aantrekken van een extern adviseur een goede impuls gegeven. (...) Het was even zowel vanuit de gemeente als vanuit ons als initiatiefgroep met vereende krachten, mensen laten inzien dat er wel degelijk een basis voor samenwerken was terwijl in het dorp een aantal mensen zeiden: “ dit gaat nooit wat worden.”’ (interview A2, 27 juni 2018)

Het is later goed gekomen met de samenwerking maar in die periode was het voortbestaan van dit initiatief onzeker:

“Vooraf terugkijkend op de periode dat de samenwerking met de gemeente niet goed liep en het voor mij de uitdaging was zowel de gemeente als de vrijwilligers in de werkgroepen erbij te houden. Dat was heel intensief en op een zeker moment ook niet leuk meer. Omdat ik wel altijd het licht aan het einde van de tunnel zag, heb ik wel kunnen doorzetten.” (interview A2, 27 juni 2018)

Ook gemeenten worstelen met vragen rond dergelijke samenwerking. Hoe krijg je verschillende afdelingen van de gemeente mee in integrale plannen? Wat mogen we van elkaar verwachten in het nemen van beslissingen en uitvoeren van taken? Als veel verschillende samenwerkingspartners nodig zijn voor het realiseren van een doel wordt het proces heel complex en voortgang boeken lastiger. Soms ontstaat daarbij onder initiatiefnemers ook wantrouwen: is een gebrek aan voortgang te wijten aan de complexiteit of wil de gemeente het eigenlijk niet? Vooral als andere inwoners enthousiast reageren op het initiatief, en de gemeente naar gevoel van het initiatief niet erg meewerkt. Een initiatief voor ouderen, gericht op bevordering van kleinschalige woonvormen, vertelt:

“We krijgen overal complimenten: ‘zoals jullie het voorstellen zo zou het eigenlijk moeten’. Dus we hebben heel veel supporters en goodwill. En toch bereiken we geen donder zo. Hoe is dat nou mogelijk, denk ik dan.” (...) Op een gegeven moment zou je haast zeggen we stoppen ermee, want in [plaatsnaam] lukt toch nooit iets, maar (...) we willen toch tegen de stroom in. Of misschien zien we het wel verkeerd. Je gaat toch aan jezelf twijfelen.” (interview A3, 24 juli 2018)

De gemeente steunde het initiatief maar het probleem was waar zo'n kleinschalige woonvorm moest komen. Er was niet zomaar een plek; de vraag was welke grond daartoe geschikt en beschikbaar (te maken) was? Die vraag vertraagde het proces. Vanuit gemeentelijk perspectief logisch want bestemming van grond en gebouwen is een ingewikkeld en noodzakelijkerwijs traag democratisch proces. Maar vanuit initiatiefnemers, met weinig zicht op wat er precies in de gemeente speelde, reden voor wantrouwen: wil de gemeente het echt wel, gezien hoe lang het allemaal duurt?

2.3 Vernieuwing en democratische legitimatie

Bewonersinitiatieven die we selecteerden voor dit onderzoek zijn globaal gericht op verbetering van onderlinge verhoudingen of op omzien naar mensen die het moeilijk hebben in de eigen leefomgeving. Om te weten te komen welke wensen en behoeften er nu precies in het dorp of in de buurt leven, en zo hun draagvlak onder medeburgers te vergroten, starten veel initiatieven met een open agenda. Zij zetten bijvoorbeeld een enquête uit en verkennen de omstandigheden, en eventuele tekortkomingen van hun wijk of dorp.

“Op een gegeven moment hebben we besloten: ‘We zouden eigenlijk eens een enquête moeten houden onder de gemeenschap, van: wat leeft er? En wat zouden jullie willen van ons?’ Want het was gewoon een projectgroep die voortkwam uit die bouw zeg maar. Nou toen hebben we hier onder de gemeenschap een enquête gehouden. Die werd best goed ingevuld, we hadden een respons van 58%.” (interview A1, 19 juni 2018)

De plannen staan vervolgens in dienst van de antwoorden op die uitvraag.

“Nou en toen hebben wij gekeken, welke items springen eruit? En die hebben we dus opgepikt, dat waren er vier. Dat was een kinderopvang, die hebben wij toen opgezet. Een eetcafé hebben wij toen opgezet. Een vraagbaak, waar mensen met allerlei sociale vragen

terecht konden. En de vierde was een bibliotheek voor ouderen. Want dat dreigde ook te verdwijnen.” (interview A1, 19 juni 2018)

Ook bewoners die zelf niet betrokken zijn in het uitvoeren van deze plannen kunnen op die manier hun prioriteiten meegeven.

Bewonersinitiatieven besteden vervolgens vaak ook aandacht aan afstemming met en overleg over hun ideeën en plannen met andere inwoners. De afstemming is niet gericht op confrontatie met heel andere visies, maar primair afstemming op en eventuele aanpassing van de eigen plannen (zie ook: Verhoeven et al. 2014m p.3). Ze worden ook niet snel geconfronteerd met andere visies doordat initiatiefnemers optrekken met mensen uit hun eigen vrienden- of buurtkring. Ze opereren vanuit gedeelde kennis, zorgen en belangen willen ook dichtbij deze ‘achterban’ staan. Daarmee sluiten ze aan bij de associatieve democratieopvatting. Democratie krijgt in die visie vorm doordat veel mensen zich op allerlei manieren organiseren en activiteiten ontplooiën en daarmee zelf, zonder tussenkomst van representanten en overheden, vormgeven aan de samenleving.

De associatieve democratie kent een aantal voorwaarden en beperkingen die hier ook aan de orde zijn. Ten eerste veronderstelt deze democratieopvatting dat iedereen in staat is om zich te organiseren en zo zelf vorm te geven aan de samenleving. Onderzoek wijst echter uit dat dit niet het geval is: sommige groepen kunnen dit heel goed, anderen echter niet (Tonkens en Verhoeven 2018, Bovens 2011). Ten tweede veronderstelt deze opvatting dat er geen noemenswaardige macht-, belangen- en visietegenstellingen zijn. Het dus ook niet nodig is om deze in een debat te onderzoeken, en al evenmin om iedereen een stem te geven in de afweging hiervan. Het is echter de vraag of we wel vanuit kunnen gaan dat er geen macht- belangen- en visieverschillen zijn, zeker in een er in een moderne, pluriforme samenleving. Het risico van deze veronderstelling is dat minderheden niet gehoord worden en stilzwijgend worden buitengesloten. We kunnen concluderen dat burgerinitiatieven, gemeten naar de normen van de associatieve democratie, in beperkte zin democratisch genoemd kunnen worden, in de zin dat er wel een ruimere kring van min of meer gelijkgestemden gehoord kan worden (en ook vaak gehoord wordt), die breder is dan de groep actieve burgers zelf; maar dat er weinig ruimte is voor andersdenkenden.

Spanning tussen associatieve en representatieve democratie

Hoe verhoudt de associatieve democratie zich nu tot de representatieve democratie? In theorie staan ze tamelijk los van elkaar. Voorstanders van de associatieve democratie betogen dat de deze vorm van democratie de voorwaarden schept voor een vitale representatieve democratie, doordat mensen in associaties (zoals verenigingen, clubs en bewonersinitiatieven) leren zich te oriënteren op de publieke zaak en door met elkaar te overleggen, om te gaan met verschillende visies en belangen en compromissen te sluiten. De klassieke voorstander van deze vorm van democratie, de Franse denker Alexis de Tocqueville, ontleende deze gedachte aan de Amerikaanse samenleving, die hem op zijn reis trof als rijk van dergelijke associaties, zoals hij schreef in 1831. In sommige samenlevingen, waaronder vermoedelijk de Amerikaanse in de eerste helft van de 19^e eeuw, is het goed mogelijk voor associaties om zich verre te houden van overheden en met de associatie zelf het publieke leven vorm te geven. In de hedendaagse gereguleerde en ruimtelijk drukbezette Nederlandse samenleving is die afstand echter

moelijker te handhaven. Bewoners gaan wel vaak zelfstandig aan de slag met maatschappelijke vraagstukken die zij in hun nabijheid ervaren, maar komen al gauw in contact met bestuurders en politici. Ze krijgen te maken met lokale verordeningen, wetgeving, en bestemmingsplannen. Toch benadrukken initiatiefnemers dat ze verre willen blijven van de politiek. Initiatiefnemers hebben vaak een negatief beeld van reguliere politiek, als het ‘politieke spel’. Een ambtenaar zegt daarover:

“De slechte naam van de politiek he, gekonkel, en als de oppositie voor is dan is de coalitie tegen, en vice versa, daar willen ze niet ingezogen worden, dat gedoe willen ze niet?” (interview ambtenaar 15 november 2018)

Zij presenteren zichzelf bij voorkeur als *apolitiek*. Ze vertellen graag wat het initiatief voor de gemeenschap betekent, maar haasten zich te benadrukken dat dit geen *politieke* activiteiten zijn. Meedenken, meebeslissen en invloed uitoefenen willen ze wel, maar van het ‘politieke spel’ willen ze verre blijven.

Een zeer actieve inwoner van een kleine kern bijvoorbeeld, was actief in vele dorpsactiviteiten, onder meer als voorzitter van de stichting die het gemeenschapshuis beheerde. Hij is nu gevaagd een overleggroep die aanbevelingen opstelt aan de gemeenten op het gebied van ouderenbeleid voor te zitten. Op de vraag wat hij zou doen als hij voor een dag wethouder zou zijn, antwoordt hij:

‘Ik wil geen wethouder worden. Ik wil helemaal niets in de politiek.’ (interview initiatiefnemer, A1 19 juni 2018).

Ook actieve bewoners benadrukken bijvoorbeeld dat ze er trots op zijn dat hun initiatief geen ‘politieke club’ is. Ze zien politici als mensen die vooral opduiken in verkiezingstijd en dan wel graag borden willen komen afwassen, maar zich verder niet vertonen. Een ambtenaar vertelt over een bijeenkomst waarin gemeenteraadsleden en actieve bewoners elkaar konden ontmoeten:

“De initiatieven hebben letterlijk gezegd, wij willen apolitiek zijn, daarom gaan we niet naar de raad. ‘wij gaan niet naar de raad, omdat wij juist willen dat ons initiatief apolitiek is’. Dat is ook een heel interessante, want raadsleden zeggen ‘kom naar ons en [we willen jullie] omarmen’, nou dat werd eigenlijk gewoon tegen gehouden, van ‘we willen helemaal niet omarmd worden’. Zij hebben wel de lijntjes naar de politieke partijen, maar ze willen op inhoud dingen bereiken. En veel minder op politieke standpunten.” (interview ambtenaar, 15 november 2018)

De politiek zou ook teveel op partijlijnen geënt zijn en daardoor onvoldoende gericht op het adresseren van de vraagstukken en behoeften die mensen lokaal ervaren.

“[mijn interesse in de politiek] is wel sterk maar niet meer in de traditionele vorm. Als je zoveel met doe-democratie bezig bent en burgerparticipatie dan merk ik in ieder geval dat je niet meer zo’n band hebt met traditionele politiek. De vorm waarin je met elkaar richting gaat bepalen en dingen voor elkaar krijgt begint heel anders te verlopen, dan dat het traditioneel was. Dus ja ik voel mij sterk verbonden met politiek maar zeker niet in traditionele zin van het woord.” (interview initiatiefnemer, A2 27 juni 2018)

Diverse initiatiefnemers betogen dus dat ze niet politiek zijn en zich hier ook niet mee bezig willen houden. Ondertussen zien we dat ze wel degelijk contact hebben met bestuurders en politici. Sommige initiatieven uit ons onderzoek overleggen op vaste basis met de wethouder. Vaak houden ze de lokale politiek ook nauwlettend in de gaten en als de gemeente een koers kiest waar ze zich niet in kunnen vinden, roeren ze zich. Toen een gemeente in ons onderzoek besloot om niet in te gaan op een aanbod van een supermarkt om zich op het bedrijventerrein te vestigen, mobiliseerde een bewonersinitiatief andere bewoners voor een collectief protest. Ze formeerden een actiegroep, verzamelden handtekeningen en organiseerden een gezamenlijke fietstocht naar het gemeentehuis om daar in te spreken tijdens de raadsvergadering.

Voor gemeenteraad en college van B&W is de nabijheid van bewonersinitiatieven ingewikkeld (Tonkens et al., 2015). Naarmate een initiatief een grotere groep inwoners weet te mobiliseren, wordt het voor raadsleden lastiger hen niet te steunen. Het is de taak van gekozen volksvertegenwoordigers om op te komen voor het algemeen belang en om minderheidsbelangen te beschermen, maar dit kan vooral in kleine gemeenten waar veel mensen elkaar kennen, lastig worden. Wie dat doet maakt zich niet populair:

“Wat qua democratische legitimiteit een enorm risico is, is dat zo’n grote groep gaat zeggen: *‘Wij vinden dit, gemeenteraad hoe kun je nou toch anders beslissen’*. En dat raadsleden daarmee in een positie gebracht worden die ze niet horen te hebben. Zij zijn de volksvertegenwoordigers, wij hebben ervoor gekozen om hen als volksvertegenwoordigers te kiezen. Wij moeten ervoor zorgen dat zij goed geïnformeerd zijn en dat ze dus op basis van politieke uitgangspunten die keuzes kunnen maken.” (interview ambtenaar, 15 november 2018)

Zoals Tonkens et al. (2015) al constateerden, kunnen gekozen politici en bestuurders daarmee het debat nauwelijks meer voeren; ze kunnen alleen nog meebuigen of zich impopulair maken door nee te zeggen tegen iets wat zoveel mensen klaarblijkelijk vinden en willen, en waar ze soms eigenlijk ook al op rekenen doordat er tot dan toe alleen aanmoediging en applaus was:

“raadsleden voelen zich er ongemakkelijk bij: *‘Dit is niet fijn, wij zitten hier een soort rechtertje te spelen, het kan toch niet zo zijn dat wij hier nu [in dit stadium] nog nee op moeten zeggen?’* Ik vind ook dat je een raadslid niet in die positie moet brengen. Ze mogen best nee zeggen, maar dan moeten zij dat al vanaf het begin hebben kunnen communiceren zodat het voor iedereen duidelijk is, de raad heeft bezwaren dus als je dit doorzet neem je een enorm risico dat de raad het gaat tegenhouden.” (interview ambtenaar, 15 november 2018)

Een wethouder uit dezelfde gemeente vindt het ook belangrijk dat de raad in eerder stadium betrokken wordt:

“Je ziet dat het college daar veel te veel zijn rol in pakt. Dat zou je eigenlijk niet moeten willen. De raad is het orgaan en het college moet eigenlijk uitvoeren. Dus ik zou er echt voor pleiten dat de raad veel meer in contact gaat treden met die initiatiefgroepen en met hen in overleg gaat en van hen hoort van wat vinden we belangrijk en... en dat ze goed gevoed gaan worden.(interview wethouder 15 augustus 2018)”

Er is dus een spanning tussen associatieve en representatieve democratie. De representatieve politiek wordt een onpopulair sluitstuk van een reeds buiten de raad gevoerde discussie (Tonkens et al 2015). De representatieve democratie komt zo laat in beeld dat de drempel heel hoog is om dan nog een ‘nee’ te verkopen.

2.4 Kortom

In dit hoofdstuk bespreken we hoe de belofte van vernieuwing zich verhoudt tot de twee hoofdthema's van deze studie.

Ten aanzien van *democratische legitimatie* zagen we ten eerste hoe burgers middels initiatieven direct invloed uitoefenen in het publieke domein. Met hun initiatieven claimen ze ruimte voor het op peil houden van de leefbaarheid van de dorpen waar ze in wonen. Hier zien we de effecten van de associatieve democratie in de praktijk gebracht. Het idee van de associatieve democratie is dat het volk vertegenwoordigd is middels diverse verenigingen, associaties en initiatieven en dat mensen zodoende hun stem kunnen laten horen en gelden. De initiatieven proberen ruimte te geven voor velerlei stemmen door af te stemmen met anderen uit de straat, wijk of dorp. Vooralsnog kwamen we weinig macht-, belangen en visietegenstellingen tegen in dit proces, maar dit heeft wellicht te maken dat mensen zich vaak verenigen met gelijkgestemden en hun achterban is ook vaak soortgelijk.

Wel constateren we een spanning tussen de representatieve en associatieve democratie. Bewoners krijgen wanneer ze aan de slag gaan met maatschappelijke vraagstukken te maken met verordeningen, wetgeving, bestemmingsplannen, beleidsdoelen die niet stroken met hun opvattingen. Ze botsen met politici en bestuurders, hoewel veel van hen aangeven zich verre te willen houden van de politiek en aangeven ook niet politiek bezig te zijn. Ondertussen proberen bewoners van initiatieven direct invloed en druk uit te oefenen en de discussie te beïnvloeden en gaan daarmee veel verder dan enkel meepraten zoals in een deliberatieve democratie.

Duurzaamheid van initiatieven staat onder druk, doordat politici in het kader van het idee van vernieuwing met name geneigd zijn vernieuwende, innovatieve projecten te financieren. Dit staat op gespannen met de behoefte aan structurele voorzieningen waar blijvend en soms zelfs toenemend een behoefte aan. Bovendien lukt het initiatieven vaak niet om materiele zelfstandigheid te bereiken, wat ook een directe dreiging vormt voor initiatieven.

3. Belofte van versnelling

Burgerinitiatieven beloven naast vernieuwing ook versnelling. De belofte is dat **vlotte, daadkrachtige** actoren stroperige bureaucratische overheidsprocessen omzeilen of doorbreken. In het vorige hoofdstuk kwam al aan de orde dat veel initiatiefnemers een negatief beeld van politiek hebben als inauthentiek en op macht belust in plaats van op de zaak zelf. Het negatieve beeld van politiek en daarbij ook van overheden, is dat ze ondragelijk en onnodig traag zijn.

Beleidsnota's van de gemeenten die deelnemen aan het onderzoek bevestigen zelf ook deze tegenstelling. In de beleidsnota *Visie op burgerparticipatie* van de gemeente Bernheze valt bijvoorbeeld te lezen:

‘Een goed georganiseerde vorm van burgerparticipatie draagt dus bij aan het verkorten van processen’ (2013, p.7).

Ook de landelijke overheid heeft aan dit beeld bijdragen. In de nota Doe-democratie van het ministerie van BZK lezen we dat burgerinitiatieven rechtstreeks en zonder omweg van de volksvertegenwoordiging kunnen handelen:

‘Naast de klassieke democratie van de stembus en politieke besluitvorming, kunnen dergelijke vormen van de *rechtstreekse* bepaling van de eigen leefomgeving worden beschouwd als wezenlijk kenmerk van een ander soort democratie. Wat mensen in eigen kring tot stand brengen om maatschappelijke kwesties op te lossen, hoeft niet *via de omweg* van een volksvertegenwoordiging te geschieden. Dit noemen we de doe-democratie” (MINISTERIE VAN BZK, 2013, p. 13).

Wat betekent de belofte van versnelling voor de duurzaamheid en democratische legitimatie van burgerinitiatieven? Trekt deze belofte vooral vlotte snelle actieve burgers en sluit het wat meer reflexieve of trage types uit? Motiveert de belofte van snelheid inderdaad tot krachtdadig collectief handelen, of gaat het ten koste van zorgvuldigheid? En kunnen ambtenaren wel voldoen aan verlangens van snelheid of zijn zij daartoe teveel aan regels en procedures gebonden? Is de belofte van snelheid kortom bevorderlijk voor of een bedreiging van de duurzaamheid en democratische legitimatie van initiatieven?

De aantrekkingskracht van ‘het doen’ past in hedendaagse processen van maatschappelijke versnelling, volgens de Duitse socioloog Hartmunt Rosa (2003, 2016). Hij signaleert drie processen van versnelling. Ten eerste technologische versnelling, bijvoorbeeld merkbaar bij digitalisering. Ten tweede versnelling van ons dagelijks leven: we stoppen meer in één dag en zijn zelfs de afgelopen decennia steeds sneller gaan lopen en praten. En ten derde versnelling van sociale verandering: sociale verhoudingen tussen bijvoorbeeld ouders en kinderen of werkgevers en werknemers zijn ook steeds sneller veranderd. Sommige processen kunnen echter niet versnellen, denk aan de zorg of het onderwijs maar ook democratie. Hoewel ze veranderen qua tempo, steken ze bij al die versnellingen wel steeds trager af. Democratische besluitvorming kost tijd en kan weinig sneller, ook al zijn we dan sneller gaan praten.

Tegenover de steeds trager ogende representatieve democratie steken burgerinitiatieven vlot en daarmee aantrekkelijk af. Lokale bewonersinitiatieven dragen de belofte in zich, zich te onttrekken aan de sloomheid van democratie. Bewonersinitiatieven lijken zich vrijer te

bewegen, zijn niet gebonden aan de vele kaders, bureaucratische praktijken en regels waar de gemeente aan gehouden is.

Hoe werkt deze belofte in de praktijk, en wat betekent hij voor de democratische legitimatie en duurzaamheid van bewonersinitiatieven? Kunnen bewonersinitiatieven daadwerkelijk sneller opereren? Zijn ze daartoe niet te zeer afhankelijk van gemeenten? En gaat die vermeende snelheid niet ten koste van de democratische processen, zoals peilen wat meningen zijn van de achterban of afstemmen met iedereen binnen en buiten het initiatief? We zien in dit hoofdstuk dat zowel bestuurders en ambtenaren van gemeenten geloven in de daadkracht en snelheid van burgerinitiatieven en hier ook stevig op inzetten, maar deze belofte wordt ook snel een bron van conflict en frustratie die de duurzaamheid en democratische legitimiteit van initiatieven bedreigt.

3.1 Waarom snelheid?

Niet traag willen zijn

Bewoners die actief zijn in initiatieven zien zichzelf het liefst als vlot en daadkrachtig, zo blijkt uit de interviews. Kartrekkers investeren vaak veel tijd in het vrijwilligerswerk en zijn daar graag toe bereid, maar ‘dan moet het wel nuttig zijn’ (interview initiatiefnemer, juli 2018). De tijd moet niet verloren gaan aan oeverloze gesprekken. Ze zetten zich af tegen twee categorieën (praters maar) ‘niet-doeners’ of zelfs ‘passievelingen’: ten eerste overleggremia zoals wijk- en of dorpsraden en ten tweede de gemeente en gelieerde organisaties zoals zorg- en welzijnsinstellingen. Dorpsgenoten die een initiatief onterecht zien als dorpsraad kunnen rekenen op een resoluut antwoord:

“Ze riepen al snel: ‘jullie zijn een dorpsraad’. Nee, dat zijn we absoluut niet en we willen daar ook niets mee te maken hebben. Zeker niet in deze fase. We willen de energie erin houden, dat mensen zeggen – we gaan het met elkaar voor mekaar krijgen.” (interview initiatiefnemer, A2 27 juni 2018)

Overigens helpt het maar deels je expliciet afzetten tegen die associatie, zo leerden we in een andere gemeente waar een dorpsgenoot vertelt:

“De vraag kwam van twee dorpsraden, zij willen zichzelf zo niet noemen maar dat zijn ze op zich wel. (...) Met name de ene wil niet het etiket dorpsraad op zich geplakt krijgen, omdat ze dat een veel te passieve benadering vinden. Ze vinden ‘actief burgerschap’ meer gepast voor de doelstelling waar ze zichzelf eigenlijk voor gesteld zien”. (interview, C11, 11 juli 2018)

De gemeente komt er als tempo besproken wordt naast de wijk- en dorpsraden meestal ook niet goed van af. Bewonersinitiatieven zetten zich af tegen de ‘traagheid’ van de gemeente. Er lijkt voor hen een ander ‘begrip van tijd’ te gelden. Een initiatief dat tijdelijk wordt gehuisvest in een leegstaand pand in de wijk contrasteert bijvoorbeeld de ervaring van tijd onder de vrijwilligers met het begrip van tijd in het gemeentehuis. Een krantenbericht met nieuws over het pand zorgde voor onrust onder de vrijwilligers en bezoekers van het gebouw:

We mochten tot 1 januari 2018 in het gebouw blijven. Maar toen kwam er vluchtelingenproblematiek en 1 januari kwam en ging en ondertussen zitten we er nog steeds. Deze zomer werd ik op vakantie gebeld door vrijwilligers: “er staat in de krant dat ze heel snel aan de gang gaan!” Dus toen zei ik “rustig nou maar, ‘heel snel’ is iets anders in ambtenaren land dan bij ons”. Dus toen heb ik de gemeente uitgenodigd en gevraagd; “vertel nou eens, hoe zit het precies?” toen bleek dat er nog bodemonderzoek moet plaatsvinden en het bestemmingsplan nog gewijzigd moet worden, kortom dat we er nog wel een jaar kunnen blijven. (interview C13, 19 oktober 2018)

Soms is het spreken over verschillen in snelheid en doorlooptijd regelrechte kritiek aan het adres van de gemeente en of andere professionele partners waarmee initiatieven samenwerken. Bijvoorbeeld als ze niet thuisgeven, of een antwoord op een vraag lang op zich laat wachten. Een actieve burger over de samenwerking met een welzijnsorganisatie:

“Als zij mij iets vragen krijgen ze direct antwoord. Als ik hen daarentegen iets vraag dan duurt het drie maanden voordat de vraag is aangekomen. Uiteindelijk word ik dan doorverwezen, maar het wordt me dan duidelijk dat ze zijn vergeten wat de vraag ook alweer was.” (interview D14, 19 juni 2018)

Wat de visie van deze welzijnsorganisatie hierop is, weten we niet, en dus ook niet of dit wel zo gebeurd is. Wat dit citaat slechts aangeeft, is dat het beeld van overheid en instanties is dat deze tergend traag zijn.

Een beleidsadviseur van een van de gemeenten reageert kritisch op deze beeldvorming. ‘Natuurlijk zullen het tempo van de gemeente en initiatieven niet altijd synchroon lopen’, stelt hij, ‘maar het komt actieve bewoners ook wel goed uit die verschillen te benadrukken: ze steken zelf krachtadig tegen af tegen dit beeld: De gemeente is traag, maar wij gaan dingen voor elkaar boksen’.

Tegelijkertijd reproduceren bestuurders, gemeenteambtenaren en raadsleden soms zelf ook dit onderscheid tussen logge gemeente en vlotte wendbare bewonersinitiatieven. Het is volgens hen een risico dat initiatieven als ze groter worden ook log en traag worden:

“De gemeente is logger, over het algemeen, alhoewel die groepen zo groot zijn dat die ook redelijk log aan het worden zijn. Dat vind ik overigens ook een gevaar. (...) Als je een hele grote groep hebt die mee praat, kun je ook echt een log orgaan worden. Als je het allemaal gaat institutionaliseren, denk ik ook niet dat het er beter op wordt, want dan ga je allemaal je meningen verkondigen naar elkaar en hoe gaat dat dan? (...) In een log orgaan gaan dingen stroperiger over het algemeen en dat vergroot de kans dat het enthousiasme afneemt. En dat creativiteit misschien niet helemaal meer tot wasdom komt, omdat je hiërarchische verhoudingen hebt gecreëerd. Dat risico loop je, het is puur een risico.” (interview ambtenaar, 15 november 2018)

Zowel gemeenten als initiatieven reproduceren dus de tegenstelling tussen snelle initiatieven en een trage overheid en politiek. Voor de initiatieven zelf is dit ook van belang voor hun duurzaamheid en hun democratische legitimatie, zoals we hieronder kort zullen laten zien.

Bestaanslegitimatie

Snelheid zou volgens geïnterviewden van belang zijn omdat dit het bestaan van de initiatieven legitimeert. De kracht van het initiatief ligt volgens burgers voor een belangrijk deel in het behalen van zichtbare, en -bij voorkeur- aansprekende resultaten. Initiatiefnemers zijn er immers aan begonnen om iets te bereiken, iets bij te dragen aan de wijk of het dorp. Vanaf de start is er aandacht voor het maken van de eerste, zichtbare slagen. Een initiatiefnemer zegt:

“Dus ja als er niets gebeurt dan denken de bewoners (...) ook, nou dat schiet niet op. Dat willen we zien te voorkomen. We proberen toch de trein rijdende te houden.”
(interview A3, 24 juli 2018)

We zien ook in andere gemeenten dat initiatieven erop in zetten om een paar krachtige eerste slagen te maken, zodat hun bestaan gelegitimeerd is. En ook in andere gemeenten zien we dergelijke voorbeelden. Een initiatiefnemer brengt snelheid op als belangrijk aandachtspunt in de beginfase van het initiatief. Na het presenteren van de ideeën en plannen die zorgvuldig waren ontwikkeld, was er geen onverdeeld geloof in een goede afloop van het initiatief, zo vertelt hij. De dorpsgenoten hadden aanvankelijk weinig vertrouwen dat het initiatief veel zou bereiken:

“We hebben de plannen in mei 2015 gepresenteerd en daarna ontstond wel een beetje het gevoel van ‘jongens hartstikke leuk, mooi document, maar dat verdwijnt nu natuurlijk in de la en vervolgens doen we er nooit meer wat mee’. Dus er was wel wat scepsis in het dorp over wat er nou mee zou gaan gebeuren.” (interview A2 27 juni 2018)

Dit heeft de initiatiefgroep ertoe aangezet direct in kaart te brengen wie en wat ze nodig zouden hebben voor de realisatie van de plannen om zodoende een inschatting te kunnen maken van de processen. Daarbij besloten zij een aantal ‘quick wins’ te identificeren: dingen die ze op korte termijn konden realiseren met relatief beperkte middelen, om te laten zien dat hun inspanningen resultaat hebben. Een eerste actiepoint betrof het op poten zetten van de communicatie in het dorp. Gelukkig werden daar al snel ideeën voor aangedragen en lukte het eind 2015 een eerste editie van een goed gevuld dorpsblad uit te brengen. Dat pakte goed uit:

“Dat gaf een wauw-effect. En dat dorpsblad bestaat nog steeds en komt 10 keer per jaar uit. Het staat vol met stukjes over dingen die in het dorp gebeuren, verslagjes van evenementen, een agenda met wat er staat te gebeuren en mensen kunnen er dingen in plaatsen die voor hen van belang zijn. Ja dat werd enorm gewaardeerd. Dat was echt een van die eerste dingen waarvan men zoiets had van: ‘Oh kijk er gebeurt wat!’”
(interview A2 27 juni 2018)

De eerste successen brengen het initiatief in een stroomversnelling en het zorgt voor directe continuïteit van het initiatief. Een mooie bijkomstigheid is dat de gemeente juist op dat moment ook aan de slag gaat:

“En toen was er, laat ik het even een buurtvereniging noemen, zij hadden in hun straat een speeltuintje liggen en hadden daar een initiatief voor gestart om een kunstgrasveldje

aan te leggen. Met subsidie van de gemeente en de provincie is dat gelukt. Dat was ook een mooi tastbaar succes waarover we groots en breed hebben gecommuniceerd. De ondernemers hebben toen ook stappen gezet om echt tot een ondernemersvereniging te komen. Om daarmee ook duidelijker in beeld te zijn. Er begonnen ook zaken te lopen rondom gezamenlijke inkoop en vanuit gemeente werd er een project gestart voor de aanleg van glasvezel, gevolgd door een project voor spouwmuur-isolatie.” (interview 27 juni 2018)

Om dorpsgenoten mee te krijgen met de ideeën, was er binnen het team initiatiefnemers dus veel aandacht voor de eerste zichtbare resultaten. Het speelde in hun voordeel dat de resultaten de mensen waarvoor ze bedoeld waren ook aanspraken. Dat de behaalde resultaten bekend zijn is ook van belang. Hoe breder bekend, hoe gunstiger voor de stemming in het dorp en hoe meer mensen zich melden om actiepunten op te pakken, of om waardering of steun uit te spreken, aldus de initiatiefnemer die hierboven aan het woord is. Ook nu het initiatief de eerste fase, inclusief de scepsis van het dorp, overleefd heeft en zich al buigt over de ietwat meer complexe doelen, is er volop aandacht voor het vieren van successen. In een jaarlijkse bijeenkomst delen alle thema-werkgroepen een update over de gestelde doelen en wat daarvan al geëffectueerd is. Het dorpsblad bericht doorlopend over de activiteiten en op de website is een actielijst te vinden waarop de stand van zaken bijgehouden wordt voor ieder van de deelprojecten.

Als kartrekkers zich grotere doelen stellen die alleen op langere termijn haalbaar zijn, formuleren ze ook vaak korte- en middellange termijn doelen, om het enthousiasme er in te houden en de steun van andere bewoners te verwerven. Vooral het behalen van snelle eerste resultaten achten ze van belang voor het verduurzamen van het initiatief, omdat het enthousiasme van andere dorpingen ertoe leidt dat zij zich ook willen verbinden en in willen zetten voor het initiatief. Ook draagt dit er aan bij het enthousiasme binnen de groep initiatiefnemers vast te houden. Die snelheid in de eerste fase lijkt dus zowel vanuit het oogpunt van democratische legitimiteit als vanuit duurzaamheid verdedigbaar.

Soms verwijten initiatiefnemers andere bewoners ook dat ze niet snel genoeg voor hun initiatief te porren zijn. Een initiatiefnemer die zich inzet om iets op te zetten voor eenzame ouderen, gevraagd naar de dingen die hij lastig vindt in zijn bezigheden, antwoordt:

“De stroperigheid van het proces. Mensen zijn moeilijk in beweging te krijgen (...) Ik vind het persoonlijk lastig dat de mensen zo moeilijk erbij te krijgen zijn. Dat ze in hun huis blijven. We hadden gehoopt in het begin dat het gewoon een kwestie was van - dat samen eten, dat zwengelen we aan, en als dan mensen gewend zijn om een paar keer daar te eten, dan gaat het als een vlieg wiel en dan gaat het vanzelf draaien. (...) Als mensen dan niet komen, alleen thuis blijven zitten, dat vind ik lastig. Soms denk ik wel: kom op jongens we doen dit voor jullie en niet voor ons zelf. Ik moet onderhand op mijn knieën om ze zover te krijgen. Dat is niet de bedoeling.” (interview B7, 25 juli 2018)

Hier lijkt achter het verwijt van stroperigheid nog een ander probleem schuil te gaan: is er eigenlijk wel genoeg belangstelling voor het initiatief? Willen eenzame mensen dit wel? Het dominante thema van snelheid maakt echter dat die vraag minder snel op tafel komt.

De belofte van snelheid wordt gemakkelijk een bron van conflict en frustratie en vormt daarmee een bedreiging voor duurzaamheid en democratische legitimatie van bewonersinitiatieven, zoals we hieronder zullen laten zien.

3.2 Snelheid als reden voor conflict

Stroperige instanties

Zowel burgers als bestuurders en ambtenaren van gemeenten vinden dat burgerinitiatieven meer tempo hebben dan de overheid en dat dit ook van belang is. Vermeend gebrek aan snelheid is daarom reden voor conflict. Initiatiefnemers verwijten de gemeente en professionele organisaties vaak een zekere traagheid. Een bestuurslid van een initiatief vertelt dat de gemeente naar zijn mening heel goed luistert, maar van doen komt er volgens hem weinig. Een conflict nadert:

“We geven de gemeente nog drie weken om te reageren, anders handelen ze in strijd met wet openbaar bestuur” (interview initiatiefnemer, 24 juli 2018).

Een ander initiatief over samenwerking met de gemeente:

“Vrijblijvend praten met wat er allemaal zou kunnen, ik doe daar niet meer aan mee want die fase hebben we gehad. (...) Er zijn (...) best wel veel bijeenkomsten geweest en we zijn er altijd trouw heen gegaan, maar nu beginnen we wel te verzadigen. Dit hebben we nu vaker aan de hand gehad. Je kunt erover blijven praten.” (interview D14, 19 juni 2018)

Gemeentelijke traagheid kan een reden worden om te stoppen:

“Onze voorzitter is nog niet zover dat hij het op wil geven. Gaat het nog een jaar zo door, dan is dat wel het gevolg. We zijn even oud – we worden nu 68 en hij zei: ‘als ik nou 70 word en het dan nog zo moeizaam is dan stop ik er subiet mee’”. (interview initiatiefnemer, D14, 19 juni 2018)

En een initiatiefnemer die haar buik vol heeft van het wachten op een besluit van de gemeente zegt:

“Voor mij is dit zo langzamerhand wel een reden om te zeggen we steken er geen energie meer in. Hier gaan we onze tijd niet meer aan verknoeien. Dan hoeft de gemeente ook niet meer aan ons te vragen wat de burgers en de instellingen allemaal willen, want [wat daar uitkomt] dat doen ze toch niet. En dan kunnen wij beter dingen doen die kleinschaliger zijn. Zoals zo’n kledingbank of dagopvang (ontmoetingsplek voor ouderen) en cursus valpreventie in het najaar. Dat zijn dan simpeler dingen om te organiseren. Alleen afspraken over financiering dan kun je gewoon starten.” (interview D14, 19 juni 2018)

Volgens de wijkmakelaar beginnen initiatiefnemers er vaak aan met het idee dat het ook binnen afzienbare tijd klaar zal zijn. Als dat vervolgens tegen valt, kan het zijn dat ze de handdoek in de ring gooien. In het kader van de duurzaamheid van initiatieven is het volgens de wijkmakelaar daarom van belang niet te lange trajecten aan te gaan:

“Op een congres sprak ik een initiatiefnemer uit een andere gemeente (Rutten), die was al tien jaar als vrijwilliger bezig een initiatief op te zetten, tien jaar! (...) Toen dacht ik, als ik de inwoners hier tien jaar zou moeten laten werken om één initiatief voor mekaar te krijgen dan kunnen we de wijkmakelaars wel opdoeken. Als ik dat hier zou proberen, dat is niet reëel. (...) Als je met burgers hele lange processen aan gaat, dan gaat dat niet werken.” (interview ambtenaar 19 november 2018)

Een opbouwwerker van de welzijnsorganisatie behoeft een initiatief voor de neiging te snel te willen te gaan:

“In het begin heeft de welzijnsorganisatie echt de kartrekkersrol gehad. De opbouwwerker van de welzijnsorganisatie was als voorzitter bij de vergaderingen aanwezig en hield zich bezig met het aanjagen van bepaalde acties maar ook het op de rem stampen als men opeens zoiets had van – ‘Ah! Nu hebben we een ruimte en gaan we dit doen en dit doen en dit doen’! Ja ho!... Wacht even, je moet wel een goed fundament neerleggen. Een goede basis.” (interview C13, 19 oktober 2018)

Ook geïnterviewde wijkadviseur is van mening dat een te snelle start er toe kan leiden dat initiatieven de beginfase niet overleven:

“Initiatieven die stuklopen? Waardoor dat gebeurt? Dat is giswerk, maar misschien dat sommige initiatieven niet van de grond komen als je te snel gaat. Voor ze het weten staan ze buiten met een zak geld: ze mogen het doen! Maar heeft men daar voldoende naar toegeleefd? Beseffen ze zich waar ze aan beginnen? Hebben ze een basis?” (interview ambtenaar 28 september 2018)

Hij geeft aan dat hij altijd probeert de tijd te nemen in het contact met beginnende initiatieven. Dat kost hem dan wel veel tijd, maar hij ziet het als een investering. Hij stelt dan vragen zoals: ‘waarom wil je dit?’ en ‘Wat moet het opleveren?’ Dat zijn voor initiatieven op dat moment soms irritante vragen, zegt hij, maar het helpt ze om goed te doordenken wat ze gaan doen en wat ervoor nodig is om het initiatief te laten slagen. Een collega uit een andere gemeente geeft ook aan dat veruit het grootste deel van zijn tijd en aandacht uitgaat naar de beginfase van een initiatief. Dat is de periode waar je de continuïteit van initiatieven het meest kunt beïnvloeden.

Grote initiatieven in kleine gemeenten doen een groot beroep op het ambtelijk apparaat. De gemeente kan in die gevallen alleen niet zo snel door gebrek aan capaciteit:

“Het is alleen een beetje, als je ziet hoeveel prioriteiten ze hebben, op hoeveel fronten ze tegelijk willen gaan werken. Het is de vraag of wij mee kunnen. (...) als ze gaan doen wat ze zeggen, ja zeker, dan zijn zij op bijna alle domeinen van ons gemeentehuis actief en dan de vraag is dan of wij de capaciteit hebben om naast ons reguliere werk en alle andere dingen, op deze ontwikkelingen mee kunnen.” (interview ambtenaar, 26 september 2018)

Ook de wethouder geeft aan dat het een capaciteitsvraag geworden is:

“Het is een kleine gemeente waarin de ambtenaren elkaar redelijk en gemakkelijk vinden, dat zie je ook echt gebeuren. Maar (...) als we zien wat dorp X nu aan het oproepen is, denken we niet dat de huidige organisatie in staat is om daar een goed antwoord op te geven. (...) Daar is nu het MT mee bezig, die zijn erover aan het nadenken, om te kijken hoe we daar een goed antwoord op zouden kunnen geven.” (interview wethouder 15 augustus 2018)

Soms voelt een gemeente zich daarom genoodzaakt om nee te zeggen:

“Maar dat was toch een *no go* van het MT: “ja maar we hebben onze handen al vol. Onze uren zijn al verdeeld over de ambities van het coalitieprogramma. En ons regulier werk komt in de knel en dit is weer een nieuwe vraag”. Dus dat hebben we niet gedaan.” (interview ambtenaar, 26 september 2018)

Ook individuele ambtenaren voelen zich soms genoodzaakt nee te zeggen:

“En dan heb je gewoon collega's die zeggen: ik zou dolgraag wel van alles willen doen. Maar als we er geen uren voor krijgen dan houdt 't op. Het is natuurlijk ook zo, maar ja, we komen er niet echt veel verder mee.” (interview ambtenaar, 26 september 2018)

De initiatieven blijken soms plannen te hebben die vooruitlopen op de agenda van de gemeenten:

“Als zij bijvoorbeeld met duurzaamheid aan de slag willen, daar hebben ze korte termijnplannen voor beschreven. Wij hebben nog geen duurzaamheidsbeleid, dat is nog in ontwikkeling. Conclusie is dan: we weten het niet dus je moet even wachten tot wij ons duurzaamheidsbeleid hebben geformuleerd? Dan zeggen zij misschien wel; Ja hallo, als we daar op moeten gaan wachten.” (interview ambtenaar, 26 september 2018)

Als een bewonersinitiatief sneller vooruit wil of meer tijd kost dan gedacht, wie past zich dan aan? Probeert de gemeente dan de processen te versnellen of al eerder met antwoorden te komen? Of is het antwoord naar het initiatief: jullie zullen moeten wachten tot wij zover zijn? Dat zijn vragen die zich in deze context aandienen en maken inzichtelijk dat prioriteiten van gemeenten en initiatieven en ideeën over tijdsinvestering en tempo niet overeenkomen. De snelheid van bewonersinitiatieven zet gemeenten onder druk om antwoorden formuleren op beleidsterreinen waarvoor ze nog beleid aan het ontwikkelen zijn. Dit kan stimulerend werken maar ook tot conflicten leiden.

Trage burgers

Snelheid van bewonersinitiatieven is echter niet alleen een verlangen van burgers zelf maar ook van bestuurders en beleidsambtenaren. Omgekeerd verwijten zij burgerinitiatieven vaak dat deze niet snel genoeg opereren. Een wethouder:

“Je ziet dat de opkomst bij zo'n initiatief fantastisch begint. Iedereen meldt zich. Iedereen van sociaal domein is aanwezig. En dan hebben ze elke maand een bijeenkomst, ja? En ook nog wat werkgroepjes, dus een veelheid van praatsessies. Ik wil het niet negatief connoteren, maar het is veel praten. En toen zeiden ze: ‘we vinden

het wel jammer dat we nou elke maand nog maar met acht mensen bij elkaar zitten'. Dus toen vroeg ik 'heb je je al afgevraagd waar dat door komt?'" (wethouder, interview 18 juli 2018)

Dit initiatief verliest volgens de wethouder de energie van betrokkenen door te lang te blijven vergaderen. Het zou daardoor de 'doeners' onderweg kwijtraken. De wethouder spreekt daarentegen vol bewondering over een ander initiatief waarin de doeners actief zijn en waarin – in korte tijd - grote successen geboekt worden.

Initiatieven die nog niet goed lopen, worden beschreven in termen van 'stroperigheid'. Een ambtenaar:

'[Als de gemeenteraad een ronde maakt om kernen te bezoeken] dan zitten daar ook vaak initiatieven tussen die niet zo goed gelopen zijn, of nog niet zo goed lopen, of stroperig zijn en lang duren.' (interview ambtenaar 23 augustus 2018)

Initiatieven verwijten bestuurders soms dat ze hen teveel opjagen. Bij een nog kort bestaand initiatief drong de wethouder bijvoorbeeld aan op formalisering terwijl de initiatiefnemers de tijd daar nog niet rijp voor achtten:

"Ja hij wilde veel sneller en ook veel sneller naar een formelere structuur met verantwoordelijkheid en verantwoording. Waarvan wij hebben gezegd ja maar als we dat nu gaan doen, dan lopen we meteen met het initiatief in een doodlopende straat. (...) Je moet eerst het vertrouwen hebben van het dorp en het momentum gecreëerd hebben. Die trein moet goed op de rails staan voor je naar structuur en vorm kijkt." (interview initiatiefnemer 27 juni 2018)

Ook wilde de wethouder sneller dan een initiatief zelf, grotere taken en verantwoordelijkheden voor beheer en exploitatie van voorzieningen bij een zorg coöperatie neerleggen:

"Dan zei de wethouder weleens: 'en dan moet je die punten en die punten nog oppakken', dan gaven we wel terug, hoho wacht even, het moet in het tempo van het dorp. Wij bepalen het tempo. Of eigenlijk wij niet eens, het dorp bepaalt het tempo! Wij hebben er dus altijd wel de rem op gehad. En de zorgcoöperatie heeft inderdaad wel regelmatig terug gegeven dat ze zoveel taken als vrijwilligers niet konden handelen." (interview 27 juni 2018)

We zien dus dat bestuurders en ambtenaren van gemeenten en burgers elkaar traagheid verwijten.

Ook in het rapport van de Nationale Ombudsman dat in 2018 verschenen is schrijven de auteurs dat doeners 'de overheid vaak als log en ondoorzichtig ervaren' (Verhoef et al. 2018:16).

3.3 Kortom

In dit hoofdstuk bespraken we hoe de belofte van snelheid van invloed is op de democratische legitimatie en duurzaamheid van initiatieven.

Alle betrokkenen lijken erop gebrand initiatieven snelheid te geven of laten behouden omdat dit van belang zou zijn voor de *duurzaamheid van initiatieven*. Initiatiefnemers verwijten de gemeente en andere professionele organisaties stropigheid en traagheid en willen het zelf beter doen. Ze zijn gebrand op snelheid omdat ze er van uit gaan dat als er niet snel resultaten behaald worden, het enthousiasme van de start weg kan ebben en een bedreiging voor de duurzaamheid van initiatieven kan vormen. Grote initiatieven in kleine gemeenten doen een groot beroep op het ambtelijk apparaat dat daar vaak niet de capaciteit voor heeft. Dat leidt dan weer tot - naar de mening van initiatieven - te trage reacties van de gemeente.

De gemeente lijkt burgerinitiatieven ook aan de belofte van snelheid te willen houden. Ze verwijt initiatieven een gebrek aan snelheid, ondanks dat ze zelf niet altijd in de gelegenheid zijn om snel op vragen van initiatieven te antwoorden. Initiatieven kunnen echter ook te snel gaan. Een te grote snelheid in de beginfase blijkt een regelrechte bedreiging voor het verduurzamen van initiatieven, zoals ook ander onderzoek al aantoonde (Blonk et al., 2018). Juist het goed neerzetten van het initiatief blijkt een garantie voor een goed vervolg.

Wat betreft de *democratische legitimatie* zien we dat burgerinitiatieven hun legitimatie voor een belangrijk deel zoeken in het 'snel leveren'. Zij willen het liefst snel zichtbare en aansprekende resultaten laten zien aan de wijk of het dorp als manier om steun te krijgen voor het initiatief. Ze willen daadkrachtig zijn en belofde resultaten waarmaken. Je zou dit kunnen zien als een vorm van 'output legitimiteit'.

Aan de andere kant kan deze snelheid ook ten koste gaan van de democratische legitimatie van het initiatief. Bijvoorbeeld doordat snelheid te koste kan gaan van diversiteit van deelnemers. Wie kunnen het niveau en snelheid aan? Daarnaast komt de vraag op hoeveel tijd initiatiefnemers nemen voor het in beeld brengen en afwegen van belangen. Eerdere onderzoeken hebben immers laten zien dat initiatieven vaak gericht zijn op het behalen van resultaten en in mindere mate op het praten en het besluitvormingsproces (Van de Wijdeven 2012; Verhoeven et al. 2014). Ook voor bewonersinitiatieven zijn democratische processen lastig, zo niet onmogelijk, te versnellen. Deliberatie over plannen, maar ook het in beeld brengen en afwegen van belangen (verschillen), zijn nu eenmaal nog altijd tijdrovende activiteiten. Iets waar initiatieven zich niet altijd de tijd voor gunnen.

4. Belofte van gelijkheid

Burgerinitiatieven beloven (naast vernieuwing en versnelling) ook dat ze vormgeven aan meer horizontale, gelijke verhoudingen, in plaats van verticale, hiërarchische verhoudingen. Ten eerste tussen actieve bewoners onderling: initiatieven zijn vaak vrij informeel en zonder expliciete hiërarchie opgezet.

Ten tweede wordt ook de verhouding tussen actieve bewoners en hun buurt, de wijk of het dorp als horizontaal voorgesteld, bijvoorbeeld in leuzen zoals ‘van het dorp voor het dorp’, ‘met elkaar voor mekaar’, ‘samen sterk’⁴. Burgerinitiatieven worden voorgesteld als platte informele collectieven van gelijken. (Soms formaliseert een initiatief en stelt een bestuur aan met een voorzitter; maar ook dan blijft men vaak benadrukken dat er geen echte hiërarchie is, zoals we verderop zullen zien.)

Ten derde wordt ook de verhouding tussen initiatieven en overheid als horizontaal voorgesteld, uitgedrukt in termen zoals ‘overheidsparticipatie’ en ‘co-producen’. In de nota *Doe-democratie* van het Ministerie van BZK (2013) valt te lezen dat er sprake is ‘nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving - met kernbegrippen als coproductie, zelfsturing en netwerkmogelijkheden’ (p.12). Hoogleraar transitiekunde Jan Rotmans schrijft over ‘een verandering van tijdperk’. ‘Een transitie’ die volgens Rotmans leidt ‘tot een kanteling van een ‘verticaal geordende, centraal aangestuurde, top-down samenleving naar een horizontale, decentrale, bottom-up samenleving’, waarin meer ruimte is voor gemeenschappen, coöperaties en fysieke netwerken (Rotmans 2004, pp. 7).

Ook de gemeenten in ons onderzoek streven naar meer horizontale verhoudingen. De Brabantse gemeenten willen meer samenwerken met de burgers en zo ‘de kloof tussen beleid en burgers dichten’ (Rekenkamer Boxtel, 2016, p.10). De gemeente Landerd stelt zichzelf voor als buur van de burger:

‘Het beeld dat we gebruiken is dat van een goede buur (een noaber noemen we dat in Oost Nederland). Een goede buur is er als het nodig is, zonder dat zoiets gevraagd hoeft te worden’. (Landerd, Beleidsnota burgerparticipatie, 2018, p.16)

Andere gemeenten stellen zich de meer gelijke verhouding als volgt voor:

‘Wij gaan weloverwogen en structureel samenwerken met onze inwoners, bedrijven en maatschappelijke partners. Wij maken daarbij klantgericht en optimaal gebruik van de kennis die bij hen aanwezig is. Soepel inspelen op initiatieven vanuit de samenleving. Dat is de bedoeling van overheidsparticipatie’. (Perspectiefnota Bernheze, p.10)

‘De gemeente wil graag op basis van gesprekken met inwoners de gezamenlijke Maatschappelijke Agenda van Landerd opstellen. Zo komen de behoeften en wensen van de samenleving direct in beeld. Deze Maatschappelijke Agenda verwoordt dan wat de burgers willen en dat heeft meteen ook waarde voor de politieke agenda. Het brengt de politiek (de gemeenteraad) dicht bij de mensen’. (Landerd, 2018, p.10)

⁴ Zie bewonersinitiatieven: Met Elkaar Voor Mekaar (Sint-Michielsgestel), Samen Sterk Heeschwijk-Dinther (Bernheze), en termen als: ‘Van het dorp voor het dorp’, ‘voor elkaar’, ‘Samensterk’, ‘met het dorp, voor het dorp’ komen verder terug in drukwerk en op de websites van de verschillende bewonersinitiatieven.

In hoeverre lukt het om die horizontale verhoudingen in de verschillende relaties vorm te geven? En wat betekent de belofte van gelijkheid voor de duurzaamheid en democratische legitimatie van bewonersinitiatieven?

4.1 Gelijkheid binnen bewonersinitiatieven

Binnen bewonersinitiatieven is er vaak onduidelijkheid over de onderlinge verhoudingen. Er is een belofte van gelijkheid maar daarmee nog geen praktijk van gelijkheid, en het is ook niet altijd duidelijk of gelijkheid wel altijd en door iedereen gewenst wordt. Vaak zijn er impliciet toch ongelijke posities, inzet en capaciteiten en ontstaan er dus ook impliciete leiderschapsrollen. Wat betekent deze spanning tussen hiërarchische en egalitaire verhoudingen voor de kansen dat een initiatief blijft bestaan en de eigen doelen kan blijven nastreven, en wat betekenen ze voor de democratische legitimatie van een initiatief?

De spanning tussen hiërarchische en egalitaire verhoudingen is bijvoorbeeld te zien in de regelmatig gestelde vraag of er nu sprake moet zijn van een bestuur of niet. Een bestuur doet immers afbreuk aan de vermeende gelijkheid en het informele karakter dat burgerinitiatieven nastreven. Illustratief is de manier waarop twee initiatiefnemers, X en Y, (betrokken bij een centrale ontmoetingsplek in de wijk) spreken over de aansturing van het initiatief. Ze willen kosten wat kost wegblijven van een formele organisatiestructuur met een bestuur. Tegelijkertijd zijn ze ervan overtuigd dat het initiatief niet zonder een vast aanspreekpunt en de nodige coördinatie kan, omdat er dan chaos ontstaat. Voorlopig hebben ze dit opgelost door het bestuur een ‘platform’ te noemen:

“[één van de betrokkenen] wilde in eerste instantie een soort van bestuur. En je merkt dat mensen dan een soort terugtrekkende beweging gaan maken, want dan wordt het in een keer officieel. Oehhh..., wie wordt er dan voorzitter? Enz. En toen hebben we het een platform genoemd. (...) Ook om de kracht van het burgerinitiatief erin te houden. Want op het moment dat je het heel officieel gaat maken (...) dan gaan mensen hiërarchie voelen. En dan ben je de kracht kwijt.” (interview C13, 19 oktober 2018)

Het is voor de beide initiatiefnemers heel belangrijk om de indruk te vermijden dat ze de baas spelen:

Y: “Die vraag kregen we vorige week nog, wie is hier de baas? Er is hier geen baas.”
(...)

Y: “Wij voelden echt heel sterk in de beginfase, ja maar wacht even, dan moet er een bestuur komen en een voorzitter... wij hebben wel een penningmeester, aangesteld en ik was er om de afspraken op te schrijven dus als je er heel sec naar kijkt, is het platform een soort bestuur dat beslissingen neemt als iemand zegt: ik wil hier dit en dit realiseren en dat kost 500 euro, wacht even! Even terug, is het realistisch, hebben we het nodig? Dus heel zwart wit is er een soort van dagelijks bestuur. Maar we zijn allemaal vrijwilligers en we werken allemaal even hard mee. We streven ernaar om zo min mogelijk hiërarchie te hebben. – voelbare hiërarchie in ieder geval.”

Y: “dat is wel heel belangrijk voor de vrijwilligers. Dat ze ons niet als baas zien.”

X: “maar we zijn inmiddels wel zo ver dat we met de vuist op tafel slaan.”

(interview C13, 19 oktober 2018)

Enerzijds proberen ze dus om de verschillen zo onbelangrijk (en onzichtbaar) mogelijk te maken” hiërarchie is er misschien wel maar dan in elk geval geen ‘voelbare hiërarchie’. Anderzijds benadrukken ze dat hiërarchie wel nodig is: hun aansturing achten ze noodzakelijk. Alle vrijwilligers die bij het ontmoetingspunt betrokken zijn weten inmiddels dat ze bij deze initiatiefnemers langs moeten als er iets is of als ze een nieuw idee hebben. Ze zorgen ervoor dat regels worden nageleefd (‘binnen niet roken’), dat alle uitgaven binnen de begroting passen en dat het pand netjes wordt achtergelaten na een bepaalde activiteit. Tijdens het interview kiezen ze hun woorden heel zorgvuldig. ‘Coördineren’ is wel geoorloofd, ‘besturen’ liever niet. Zolang er maar niet uit spreekt dat zij de baas zijn over andere vrijwilligers.

Ook in andere initiatieven komt dit gepresenteerde dilemma van bestuur of platform sterk naar voren. Er ontstaat regelmatig spanning over hiërarchie binnen initiatieven en over de onderlinge verhoudingen. Met name als er een bestuur is komt de vraag op; hoe verhoudt het bestuur zich tot de andere vrijwilligers? Volgens degenen die zelf een bestuursfunctie of leidersrol hebben, kunnen hiërarchie en heldere rollen die passen bij ieders competenties erg behulpzaam zijn wanneer je gezamenlijk een bepaald doel wilt bereiken. Het zorgt er namelijk voor dat rollen niet telkens bediscussieerd hoeven worden. Het schept helderheid in een organisatie. Sommige bestuursleden zien hun eigen taak meer als aansturen dan als uitvoeren, maar daar zijn andere bestuursleden het niet altijd mee eens:

“Sommige bestuursleden zeggen, je moet sturen maar vooral niets zelf doen, dus dat zijn dan wel botsende ideeën over de rol van bestuursleden.”

Interviewer: “en lukt het dan om daar een modus in te vinden?”

“De voorzitter is net met iedereen in gesprek om daar meer eenheid in aan te brengen.” (D14, 19 juni 2018)

Er is kritiek op bestuursleden die minder handwerk verrichten:

“Wat ik heb gezien het afgelopen half jaar, is dat de helft van het bestuur functioneert als directie van [het initiatief]. Dat vind ik niet goed, dat vinden we eigenlijk niet goed. We vinden wel dat we als bestuur onze poten in de klei moeten hebben, je moet voeling hebben met wat hier gebeurt. Het moet niet zo zijn dat je eigenlijk de directie bent of hier alle dagen aanwezig moet zijn om de boel te laten marcheren.” (interview A4 9 juli 2018)

Sommige bestuursleden proberen deze kritiek te bestrijden, zoals bijvoorbeeld naar voren komt in de zin: ‘wij werken allemaal even hard mee’ (zie citaat op de voorgaande pagina). Door zich evenzeer zichtbaar in te spannen als de andere vrijwilligers proberen bestuursleden te laten zien dat zij zich niet boven anderen verheven voelen.

Onderling gezag

Zoals blijkt uit bovenstaande beschrijving is de gevoeligheid voor hiërarchie groot. Collega-vrijwilligers zouden het enerzijds niet accepteren als iemand de dienst uit maakt: ‘ze accepteren niet dat de ene vrijwilliger de baas speelt over de andere’ (interview C11, 11 juli 2018). Anderzijds laten X en Y zich uit in bewoordingen die wel relateren aan hiërarchie. Ze zeggen: ‘we slaan met de vuist op tafel’. Teamgenoten snappen bovendien dat het wel handig is dat er

iemand overzicht houdt en accepteren dat volgens hen: ‘de vrijwilligers weten ons te vinden als ze een nieuw idee hebben’, zo stellen X en Y in hetzelfde interview. Vrijwilligers in een leidersrol betogen dat het gewoon praktisch is om iemand te hebben die de lijnen uitzet:

X: “Ze weten ook dat als er iets is dat ze bij ons moeten aankloppen. En niet niks zeggen of negeren. Of zelf dan maar dingen te gaan doen. En als platform spreken we ze daar wel op aan. ‘Luister dit kan eigenlijk niet’. Of: ‘Als je het nu zo zou doen dan zou dat wel beter zijn’. Ze weten wel dat ze niet zomaar van alles kunnen doen. Wel even overleggen. Zolang die gedachte er is zijn we goed op weg.” (interview C13, 19 oktober 2018)

Y: “Ook de gemeente (...) gaat niet met 20 man om tafel zitten dus die vraagt ook een vast aanspreekpunt. Want we hebben ook wel gehad dat jan en alleman naar de gemeente ging bellen over van alles. Dat moet je gewoon niet willen. Dat zijn dingen die moeten gewoon gestructureerd worden. En heel sec we hebben bepaalde huisregels, over hoe we met elkaar om gaan en wat is wel en niet wenselijk. Een van de dingen is, het is een openbare ruimte, er wordt hier dus niet gerookt. Nee, daar zijn we het allemaal mee eens. Dus iedereen gaat netjes buiten roken. Maar dan gaat het regenen en wordt het koud, en toen sloop het er dus in dat in het kleine halletje zeg maar, dat ze daar gingen zitten roken. Oeps. Toen hadden we een vrijwilligersavond en toen hebben we even besproken wel van ‘jongens het is een rookvrijpand! Dat betekent dus dat jullie buiten roken’.” (interview C13, 19 oktober 2018)

De rebellerende rokers vonden zelf een andere oplossing:

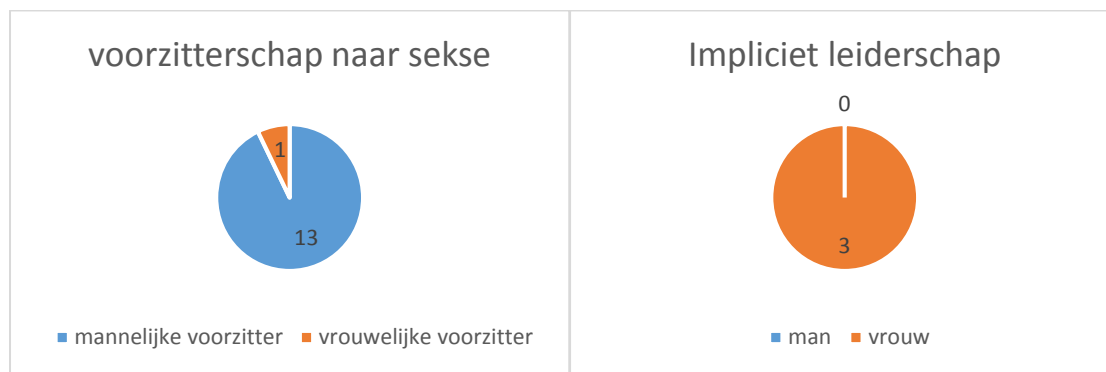
Y: “toen kwam er nog een andere buurtgenoot die met regelmaat hier komt en die ook graag rookt, met het idee, dan kunnen we een afdakje maken. Ja nou prima! Kijk maar wat voor materiaal er is en wat er nodig is.” (interview C13, 19 oktober 2018)

Voor X en Y er erg in hadden waren de afdak-bouwers al met drie man naar de sloper geweest om materiaal uit te zoeken. Voor de vorm werd X nog gebeld: ‘het gaat zo en zoveel kosten, en kan dat?’ Tijd om te overleggen gaven ze haar niet: ‘Ja maar het platform vindt het goed, want we hebben al iemand van het platform meegenomen naar de sloper’. X en Y lachen allebei hartelijk om het voorval. Ze zien er de humor van in dat de rokers hier subtiel de spot drijven met hun rol.

De belofte van gelijkheid is één van de belangrijkste onderwerpen waar ruzies en of spanningen over ontstaan tussen actieve bewoners onderling en vormt daarmee een bedreiging voor de duurzaamheid van initiatieven. Meestal wordt er niet openlijk over verschillende rollen gesproken. In plaats daarvan gaat men het onderwerp uit de weg of roddelen mensen er stilletjes met elkaar over in de wandelgangen. Dat bedreigt de sfeer en voortgang en democratische legitimiteit van initiatieven.

Genderpatronen – enkele observaties

De mate waarin initiatiefnemers het belangrijk vinden om in gelijke verhoudingen samen te werken, verschilt. Vaak lijken mannen en vrouwen zich hier verschillend toe te verhouden. Er is vaak een impliciete rolverdeling binnen bewonersinitiatieven. Hoewel besturen van stichtingen en verenigingen overal gemengd samengesteld zijn en vrouwen soms zelfs in de meerderheid zijn, is het aantal vrouwelijke *voorzitters* opvallend laag. Niet alle initiatieven hebben overigens een expliciete voorzitter aangewezen. Van de 17 bewonersinitiatieven die we voor deze studie gesproken hebben zijn er 14 met een expliciete voorzitter. De drie overige initiatieven hebben eerder een ‘de facto leider’ of ‘voortrekker’ (die meestal niet zo genoemd wordt). Dit is in alle drie gevallen een vrouw.



Van de 13 bewonersinitiatieven mét voorzitter is er maar één met een vrouwelijke voorzitter; de andere 12 hebben een mannelijke voorzitter. Dit ondanks het feit dat besturen wel gemengd zijn samengesteld: de 13 bewonersinitiatieven met expliciet vermelde bestuursfuncties hebben zo'n 42 mannelijke- en 26 vrouwelijke bestuursleden.

Het lijkt er op dat mannen in de onderzochte initiatieven in mindere mate gericht zijn op ‘gelijkheid’ dan vrouwen. Het waren met name de vrouwelijke respondenten in het onderzoek die zich ongemakkelijk voelden bij bestuursvormen die een al te scherp onderscheid maakten tussen de vrijwilligers enerzijds en bestuursleden en/of adviseurs anderzijds. De initiatiefnemers die expliciet leiderschap nadrukkelijker benadrukten waren daarentegen steevast mannen.

Illustratief is de wijze waarop enkele mannen voorstander zijn van het aanstellen van een ‘commissaris’ of ‘Raad van Commissarissen’. Zij lijken zichzelf - en andere vrijwilligers - niet enkel als onbaatzuchtige idealisten te begrijpen, maar zien de functies binnen een bewonersinitiatief ook als een middel om een zekere status mee te verwerven. R. is daar een goed voorbeeld van. Hij denkt dat voor veel vrijwilligers status binnen de groep een van de belangrijkste drijfveren is. Het zal niet altijd het eerste zijn dat mensen noemen, maar daar draait het vaak wel om.

“maar uiteindelijk, als je wat dieper gaat kijken is het erkenning. Ja. Erkenning binnen een bepaalde groep he? Status binnen die groep is het ook. Die mevrouw, die ons er toe aan gezet heeft via die ene bijeenkomst om dit te gaan doen... Nou, die heeft ook een status.” (interview D15 24 juli 2018)

Het ‘belangrijk willen zijn’ speelt in zijn ogen hoe dan ook een rol, dus waarom zou je er dan niet gewoon een naam aan kunnen geven. Binnen diezelfde logica willen verschillende betrokkenen ook graag ‘eigen verantwoordelijkheden’, om de ‘credits’ van successen te kunnen opstrijken. Een initiatiefnemer vertelt:

“Ja, het is een dynamiek die gevoed wordt door voldoening (...) ook zeker een stukje status.”. (interview D15 24 juli 2018)

Initiatiefnemer R. vindt het belangrijk dat collega vrijwilligers een positie ‘veroveren en verdedigen’. Voor hem zit de kracht van een initiatief in het verdelen van de taken omdat er dan voor iedereen een ‘eigen’ stukje is om voldoening uit te halen. Zonder die voldoening zouden zij het namelijk nooit lang volhouden. Duidelijk leiderschap draagt in zijn ogen juist bij aan de effectiviteit van een initiatief. Het liefst zou hij zien dat er ook nog een ‘commissaris’ aangesteld wordt die in de gaten houdt dat resultaten behaald worden en initiatieven beloond worden naar prestaties. Dat zou in zijn ogen veel minder arbitrair zijn dan de huidige verdeling van subsidie. Bovendien zouden initiatieven dan veel beter scherp gehouden worden: doen ze wel de juiste dingen en verliezen ze hun doelstelling niet uit het oog?

Het perspectief van R. staat in scherp contrast met het perspectief van X. en Y die bewust kozen om geen bestuur te vormen. Je zou kunnen zeggen dat er op zijn minst twee profielen uit naar voren komen. Waarbij het eerste dat van de ‘idealistische pragmatist’ is, voor wie een organisatie met al te grote verschillen onwenselijk zou zijn. De unieke krachtige eigenschappen van bewonersinitiatieven zijn voor hen nu juist de egalitaire/gelijke verhoudingen en informele structuur. Enkel vanuit pragmatisch oogpunt is het gerechtvaardigd om verschillende rollen te onderscheiden. Het is daarbij niet de bedoeling dat enkelen ‘te bepalend’ worden of zichzelf een al te gewichtige functie toekennen. Het tweede profiel (dat van R.) is eerder dat van de ‘op eigenbelang gerichte statuszoeker’ voor wie verschillen een (wenselijke) realiteit zijn.

De belofte van gelijkheid blijkt vrouwen nog meer te belemmeren dan mannen wat betreft het openlijk zijn over de hiërarchie die er is en de positie die ze kunnen en mogen innemen op basis van hun competenties. De vrouwen die we voor dit onderzoek spraken waren immers sterker dan mannen op gelijkheid gericht. Wanneer we democratie opvatten als gelijke inspraak voor iedereen dan proberen vrouwen daar volop ruimte voor te maken. Toch vervullen ze wel vaak impliciet leiderschap.

Kartrekkers als kracht en kwetsbaarheid

Ondanks het uitgangspunt dat iedereen gelijk is komen binnen burgerinitiatieven vrijwel altijd een (of enkele) kartrekker(s) bovendrijven. Zij brengen een aanzienlijk deel van de ideeën, energie en vaart het collectief in, zijn naar buiten toe het gezicht en aanspreekpunt van het initiatief. Wie zijn de kartrekkers en hoe geven zij betekenis aan hun rol in de organisatie en uitvoer van het initiatief dat tegelijkertijd naar egalitaire verhoudingen streeft?

Kartrekkers hebben vaak een sterke motivatie en zijn in staat om een breed sociaal netwerk te creëren en onderhouden. De voorzitter van een initiatief dat in 2018 haar tienjarig jubileum vierde stelt dat als een initiatief duurzaam wil zijn, vier stappen moet doorlopen:

“Een: Ontwikkel een visie die je goed kan uitleggen aan derden. Twee: Stel een haalbaar plan op dat je gefaseerd kan bereiken. Drie: Zoek financiering. Vier, maar het

allerbelangrijkst: Zorg voor het hebben van een sterk netwerk.” (bijeenkomst september 2018)

Hij stelt dat je dat netwerk niet pas kan beginnen met opbouwen als er noodzaak toe is. Daar moet je veel eerder mee beginnen. Of in zijn eigen woorden: ‘zorg ervoor dat je niet hijgend binnen komt’. Een andere actieve bewoner stelt hetzelfde maar in andere woorden:

“Je hebt tien telefoonnummers nodig, niet zomaar nummers, maar telefoonnummers van heel goede contacten. Zodat als je iets nodig hebt er altijd wel iemand is waar je bij terecht kunt”. (gesprek 30 juli 2018)

Een ander talent waarover initiatiefnemers moeten beschikken is een handigheid in wat Hendriks en Tops (2002) ‘publiek ondernemerschap’ noemen. Publiek ondernemers kunnen kansen en mogelijkheden identificeren, hebben de capaciteiten om een idee om te werken naar een project of beweging en weten heel precies wie en wat zij daarbij nodig hebben. Publiek ondernemen houdt regelmatig ook in: iets proberen zonder garantie op succes. In ons onderzoek zien we ook dat initiatiefnemers zich niet uit het veld laten slaan, ze beginnen aan het project en eventuele hindernissen lossen ze onderweg vaak op. Een van de initiatiefnemers stelt:

‘Zoals er bij ondernemen geen lange termijn garantie op succes is, ieder jaar moeten er weer nieuwe inkomsten gegenereerd worden, is die er voor bewonersinitiatieven ook niet’ (interview 30 juli 2018).

De bereidheid om een aanzienlijke hoeveelheid tijd te investeren in het initiatief is naast het publiek ondernemerschap ook cruciaal. Initiatiefnemers zijn in veel gevallen niet alleen veel tijd kwijt aan de projecten, soms zelfs zoveel als een fulltime baan, ze zijn regelmatig ook flexibel inzetbaar en aanwezig. Die grote offers in tijd zijn kartrekkers bereid op te brengen. Ze hebben er plezier in en ook al snappen vrienden en bekenden die tomeloze gedrevenheid niet altijd, ze laten zich niet tegenhouden: ‘ik kan het niet laten’, of: ‘ik krijg er ook veel voor terug’, zo betogen ze. Toch vinden kartrekkers de verantwoordelijkheid ook zwaar. Daar gaan we in hoofdstuk 4 nader op in.

Kartrekkers zijn aldus spreekwoordelijke duizendpoten. Met het samenkomen van diverse talenten weten initiatiefnemers hun collectief behoorlijk professioneel neer te zetten. Ze kunnen vaak zonder moeite inzicht geven in aantallen bezoekers, houden de financiën strak bij en anticiperen eventuele veiligheidsrisico’s. Ze weten de ideeën en plannen ook vakkundig in de markt te zetten middels gelikte presentaties, promo filmpjes, visueel aantrekkelijke websites en catchy frasen. En wanneer ze dat zelf niet kunnen, weten ze wel iemand die het in orde kan maken. Volgens een eerder verschenen studie, draagt een zekere mate van professionele organisatie bij aan stabiele samenwerkingsverbanden en dus de duurzaamheid van bewonersinitiatieven (Igalla & Van Meerkerk 2015:19) en dat zien we ook in dit onderzoek terug.

Uit ons onderzoek blijkt ook dat kartrekkers vaak weten wat ze willen en hoe ze anderen kunnen overtuigen van hun plannen. Initiatiefnemers spreken vol bewondering over andere actieve bewoners die erin slagen zich ‘sterk op te stellen ten opzichte van de gemeente’. In het fragment hieronder spreken bestuursleden van een burgerinitiatief over een actieve bewoner uit dezelfde gemeente die zich inzet voor een heel aantal initiatieven tegelijk. Het lijkt erop dat

hij een zekere autoriteit heeft weten te verwerven, waardoor de gemeente hem niet gauw zal afschrijven met een nee:

R1: “Kijk X is een heel ander figuur. Die is van de basis uit heel positief en hij gaat de discussie aan over mogelijkheden. Vervolgens zet hij de gemeente min of meer voor het blok: van jullie moeten dit en dit doen. En is de gemeente niet zo, zeker niet naar hem toe, dat ze bij voorbaat zeggen ‘nee dat doen we niet’.” (interview A3, 24 juli 2018)

Afhankelijkheid van enkele kartrekkers is echter ook gevaarlijk, zo blijkt ook uit eerder onderzoek (Igalla & Van Meerkerk 2015; Blonk & Van den Bosch 2018). Een voldoende groot team en passende takenverdeling, waarbij de voortrekkersrol over meerdere vrijwilligers verdeeld is maakt initiatieven minder kwetsbaar voor overbelasting van kartrekkers. Dat kan alleen wanneer meer dan één betrokkene bereid is de rol van voortrekker op te pakken en een kartrekker ook anderen in die rol toelaat. Dit lukt vaak niet, met als gevolg dat kartrekkers regelmatig langer doorgaan dan gepland doordat ze geen opvolger kunnen vinden. Een van de initiatiefnemers vertelt dat hij maar liefst vier jaar langer aangebleven is als voorzitter van een initiatief. Toen de opvolger uiteindelijk gevonden was, heeft hij bovendien nog een jaar meegekeken ten behoeve van een goede overdracht.

Omgaan met verschil in competenties

Als er zoveel volharding nodig is voor het opzetten en in goede banen leiden van een initiatief, is het niet vreemd dat het veelal dezelfde mensen zijn die een dergelijke rol vervullen. Vaak hebben voorzitters van bewonersinitiatieven bestuursfuncties in meer dan één initiatief of organisatie tegelijk, of worden zij na de ene bestuursfunctie gevraagd voor een volgende. Als er problemen optreden binnen een initiatief worden er vaak door de wel geleverde ervaren kartrekkers ingevlogen om de trein weer op de rails te zetten. Zoals in de onderstaande voorbeelden.

“Ik hoor van de bestuursleden die (...) het begin hebben meegemaakt nadat het nieuwe bestuur is gevormd dat (...) het organisatorisch een rommeltje was. Maar ja ik denk dat dit soort dingen in zekere zin op z’n jan-boeren-fluitjes beginnen en dan merk je dat er meer bij komt kijken en dan heb je gewoon mensen nodig die de organisatie ervan aankunnen.” (Interview A4, 9 juli 2018)

In een ander initiatief is de huidige kartrekker er bij gevraagd om het initiatief een doorstart te geven:

“Ja [ik kon daar makkelijk anderen bij betrekken]. Er was dus dat initiatiefgroepje, ik had de mensen benaderd die waren afgehaakt in de eerste opzet. Zij vonden de solistische aanpak van die dame niet echt iets dus die waren afgehaakt, voor haar was het een soort eigendom geworden, en die mensen wilden wel wat doen maar niet in die eerdere vorm. Gelukkig waren zij nu direct weer aan boord dus geen probleem om dat initiatiefgroepje bij elkaar te krijgen.” (interview B7, 25 juli 2018)

Dat betrokkenen soms tekortschieten wordt overigens niet altijd expliciet benoemd. Meestal veel voorzichtiger, vaak in bedekte termen. In plaats van te spreken over personen wordt eerder gekozen voor een meer verhullende beschrijving zoals in dit voorbeeld - ‘een hobbel die in de weg zat’.

“Het eerste jaar heb ik er niet bijgezet. Daar kon niets afgewerkt worden. Tegen mij als voorzitter van [een andere stichting] zeiden ze ‘je moet daarbij zijn’. Ja... er zat een hobbel in de weg. En ehm... Daarna begon het te lopen. Dan ga je een traject in en dan gaat het gewoon lukken.” (interview A1, 19 juni 2018)

De voorzitter die hier aan het woord is ging het onderwerp het liefst helemaal uit de weg. Hij wilde de relaties goed houden. Hoezeer er ook gehecht wordt aan het samen doen, zo nu en dan ontstaat er wrijving in een team. Verschillen tussen betrokkenen kunnen dan (zo wordt althans geïmpliceerd) het succes van het initiatief in de weg staan. Ook een bestuurslid van een omvangrijk initiatief voor ouderen beschreef hoe lastig zij dat vond:

“R: Wat ik lastig vond binnen het bestuur is dat daar eigenlijk een paar mensen bij waren die het denkniveau niet aan konden, dat vind ik wel heel lastig.

Interviewer: Is dat dan iets wat de anderen proberen op te vangen? Is daar een manier voor gevonden?

R: Ja, uiteindelijk hebben die mensen gezegd van ik stap op. Voor een deel de ene ook om gezondheidsredenen, en ook om andere redenen, maar het werken in de organisatie met mensen die een ander denkniveau hebben, dat vind ik dus heel moeilijk. Dat gaat niet. Als hier vrijwilligers komen die gewoon koffiezetten en de vloer schoonmaken en weet ik veel. Die hoeven ook niet meer dan dat en daar wordt ook niet verwacht dat je over bepaalde dingen meedenkt. Dan is dat geen enkel probleem. Maar als je eigenlijk verwacht, omdat iemand in het bestuur zit en bepaalde taken heeft, dat iemand dat wel kan, dan loopt het vast. Dus, ik zou bijna willen zeggen, voor een bestuur is het daarom belangrijk dat je op hetzelfde niveau zit.” (interview A4, 9 juli 2018)

Ze vindt het een moeilijk thema voor burgerinitiatieven, omdat er nooit openlijk over wordt gesproken. In een bedrijf bestaan vaak diverse functies en dan is het daarmee helder dat er verschillen zijn:

“En ik vind dat dan nog een verschil als vrijwilligers, dan als je dit in je werkring hebt. Als ik naar mezelf kijk, ik heb een tijd met mijn man een eigen bedrijf gehad. Op het hoogtepunt hadden wij vijftien personeelsleden. Daar heb je zorg voor, daar ga je zo goed mogelijk mee om. Daar heb je een luisterend oor voor, wat er ook allemaal nodig is. Dan struikel je niet, en heb je er ook geen moeite mee als iemand een ander niveau heeft. Maar als ik hetzelfde moet gaan doen als jij, dan wringt dat. Dat heeft natuurlijk toch te maken met verschil in hiërarchie en macht, maar ook dat je zegt van “dat zijn jouw competenties, die liggen op dat vlak, en dat is heel goed dat je die daar kwijt kan, en dat je daarin goed functioneert” snap je? (...) En dat vind ik echt een punt van aandacht. Als je er dus mee aan het werk gaat, dan moet je dat voor jezelf, als bestuur ook goed in de smiezen hebben. En daar de juiste acties op uit zetten. Ook dat is voor een jonge organisatie als X dus een leerproces.” (interview A4, 9 juli 2018)

Als iemand simpele klussen komt doen, dan speelt niveau geen rol. Samen in het bestuur optrekken, terwijl het misschien niet voor iedereen is weggelegd, vormt echter een uitdaging volgens dit betreffende bestuurslid. Hoe ga je om met verschillen in kennis, vaardigheden, of denkniveau? In hoeverre is het geaccepteerd daarover in gesprek te gaan? In een professionele werksfeer, zo lieten ook vier andere respondenten afzonderlijk van elkaar weten, is het makkelijker of geaccepteerder eventuele verschillen te benoemen dan binnen een burgerinitiatief.

Het blijkt dus niet zo gemakkelijk en logisch om aan die belofte van gelijkheid binnen initiatieven invulling te geven. Ondanks het uitgangspunt van gelijkwaardigheid bestaan er verschillen in competenties. De belofte van gelijkheid blijkt het ingewikkeld te maken om daar openlijk over te spreken. Het wordt slechts in verdeckte termen besproken ('de hobbel' in het initiatief), ook wanneer meerdere leden merken dat iemand niet functioneert. Mensen die niet op de juiste plek zitten of niet functioneren worden daar niet direct op aangesproken. Dit blijkt een directe bedreiging voor de duurzaamheid van initiatieven. Er bestaat een spanning tussen enerzijds het streven van betrokken doeners om een collectief van gelijken te zijn en anderzijds de verschillen en de hiërarchie die in de praktijk toch (zijn ontstaan en nu) bestaan.

4.2 Gelijkheid tussen actieve bewoners en de gemeenschap

Het tweede niveau waar de belofte van gelijkheid gerealiseerd zou moeten worden is het niveau van actieve bewoners en de gemeenschap. Wat gebeurt er met de dynamiek in de gemeenschap (wijk, buurt, dorp) als er bewonersinitiatieven opkomen? Kan iedereen zomaar aankloppen en zich ook desgewenst melden om mee te doen? Initiatiefnemers doen er veel aan om andere inwoners te betrekken. Door middel van nieuwsbrieven, een informatieve website, of koffie uurtjes proberen zij buurtgenoten op de hoogte te houden en in contact te blijven. Tijdens dorpsbijeenkomsten worden verschillende projecten toegelicht en eventuele keuzes voorgelegd aan de dorpsgenoten. Zoals initiatiefnemers gelijkheid nastreven *binnen* het bewonersinitiatief (hierboven beschreven), is het ook de bedoeling dat gelijkheid in stand gehouden wordt *door* het initiatief. Voor de contacten met dorps- en buurtgenoten heerst er dus evengoed een idee van gelijkheid. Initiatiefnemers proberen een uitnodigende houding aan te nemen die gezamenlijkheid uitstraalt. Zij presenteren zichzelf dan bijvoorbeeld als een soort 'procesbegeleiders' en benadrukken dat ze zelf niet (te) bepalend willen zijn:

“En ja wij noemen dat zelf graag de initiatiefgroep, en we hebben in het begin ook wel met het dorp discussies gehad over onze rol als initiatiefnemers. Inwoners keken ook wel eens naar ons van; gaan jullie nu bepalen wat er gebeurt? Nee, dat is niet het idee. Dan leggen we onze rol uit aan de hand van vier begrippen; initiatief, stimuleren, faciliteren en coördineren, maar we bepalen niets.” (interview A2, 27 juni 2018)

Ook in andere initiatieven worden dorps- en buurtgenoten aangemoedigd deel te nemen in bestaande plannen of samen nieuwe ideeën uit te werken. De aanvankelijk eerste initiatiefnemers stellen zichzelf beschikbaar om mee te denken. Een éénling met een idee kan bijvoorbeeld via het initiatief anderen ontmoeten die daarbij willen aansluiten. De initiatiefnemers van een overkoepelend initiatief (A6) zien zo'n rol bijvoorbeeld voor zichzelf weggelegd. Ook zij zetten het initiatief neer als een 'platform', waar allerlei ideeën in kunnen

samen komen. Buurtgenoten voeren eigen ideeën uit, maar als ze daar hulp bij kunnen gebruiken dan staan zij graag klaar. Een van de burenhulp centrales die we in dit onderzoek tegenkwamen is daar inderdaad op die manier uit voort gekomen. De kartrekker daarvan betreurde het dat ze zo weinig mensen in haar wijk kende en wilde graag iets doen om de onderlinge contacten aan te wakkeren. Dat bleef bij een idee, tot dat ze via het platform merkte dat er ook anderen waren die dat een goed idee vonden:

“Wij wonen nu 11 jaar in de wijk (...) waar zo’n 240 woningen staan. Er wonen veel jonge gezinnen, ook ouderen, alleenstaanden, mensen met een beperking, een mooie gemêleerde wijk. Al eerder was het mijn droom om meer betrokkenheid in de buurt te realiseren maar ik vond mezelf te kwetsbaar als ik dat alleen en op eigen titel ging doen. Toen [het platform (A6)] ontstond greep ik mijn kans. Ik heb me aangemeld in de werkgroep Buurthulp. Daar spraken we af dat ieder iets ging opzetten in zijn eigen buurt en we al werkende weg van elkaar gingen leren.” (interview sub2 6, 26 september 2018)

Actieve bewoners zetten zich ervoor in om geen ‘exclusief gezelschap’ te worden dat veel invloed uitoefent namens een beperkte groep en waar anderen buiten gehouden worden. Toch slagen ze daar in sommige gevallen maar beperkt in. Een wethouder vertelt daarover:

“Hier hebben we een burgerinitiatief en de voorzitter is een heel gestudeerde slimme man. Maar hij heeft zijn achterban van zich vervreemd. Dus als je hem zou vragen – hoe groot is je achterban, tja dat is bedroevend. Sterker nog, veel mensen zien hem als een bemoeial. Een betweter. Om een voorbeeld te geven er moet iets gebeuren met de openbare ruimte waar dit initiatief actief is. En deze voorzitter heeft een andere mening dan alle omwonenden. Hij weet het beter. En een van die andere inwoners wilde de burgemeester spreken en vertelde: “ik heb me rot geschaamd voor wat het burgerinitiatief namens ons doet. Hij zegt dingen die gewoon niet kloppen en hij doet net alsof er een aantal mensen achter hem staat, er staat niemand achter hem. En dat is gevaarlijk want jullie luisteren ook nog naar hem. Word wakker gemeente”.’ (interview 18 juli 2018)

Het lijkt er in bovenstaand geval en meer gevallen op dat invloedrijke, kapitaalkrachtige inwoners nóg bepalender worden, met name in dorpskernen. Het gaat dan bijvoorbeeld over inwoners die een kort lijntje hebben met de wethouder of de burgemeester, die gul geven aan de lokale clubs en verenigingen, bekend zijn met juridische procedures, actief zijn in meerdere besturen tegelijk, of een combinatie hiervan. Er ontstaat weinig ruimte voor andere inbreng of plannen. Minder actieve of minder mondige dorpsgenoten moeten wel heel stevig in hun schoenen staan om tegen plannen van zo’n persoon in te gaan wanneer zij zich daar niet (meer) in herkennen. Dit vormt een bedreiging voor de democratische legitimiteit van initiatieven.

4.3 Horizontale verhoudingen tussen gemeente en inwoners

Een derde niveau, waarbinnen ‘horizontale verhoudingen’ nagestreefd worden, komt voort uit de wens om de gemeente en de inwoners dichter bij elkaar te brengen. Zoals gezegd is de hoop dat als de gemeente onder andere meer ruimte geeft aan initiatieven van inwoners, de kloof tussen beleid en burgers beslecht kan worden. Sleutelbegrippen die in beleidsstukken

terugkomen zijn onder meer: coproductie, zelfsturing, ‘noaberschap’ en overheidsparticipatie. Hoewel er voor die grotere doelstellingen (overheidsparticipatie, coproductie etc.) meer betrokkenen vanuit de gemeente nodig zijn, richten we ons in dit hoofdstuk op de gemeenteambtenaren die het meest frequent en meest direct in contact staan met bewonersinitiatieven. Zij fungeren meestal als een soort spil tussen de verschillende initiatieven enerzijds en de gemeentelijke organisatie anderzijds. Als we naar de interacties tussen deze ‘contactambtenaren’ en actieve bewoners kijken zijn er een aantal dingen die opvallen. We bespreken allereerst een aantal factoren die bijdragen aan gelijkheid, om daarna een aantal knelpunten te benoemen.

Eigenwijze doeners

Eerder in dit hoofdstuk hebben we gezien dat actieve bewoners niet zomaar inwoners zijn. Ze hebben behoorlijk wat in hun mars en weten wat ze willen. Zij zijn, wellicht ook meer dan voorheen, eigenwijze mondige types. Zoals sommige respondenten ook ronduit erkennen:

“Kijk de vrijwilligers van nu zijn niet meer dezelfde mensen als tien jaar geleden. Wij zijn ook super eigenwijze mensen, dat is gewoon zo. En het is voor hen [de welzijnsorganisatie of de gemeente] heel lastig om daarmee vooruit te gaan. Dat ben ik niet alleen hoor. Ook in de andere kernen is er wel dat volk zal ik maar zeggen.” (interview C11, 11 juli 2018).

Deze initiatiefnemer lacht er hartelijk om. Hoe is dit eigenlijk voor betrokken gemeenteambtenaren? Gemeenteambtenaren die veel te maken hebben met kartrekkers van initiatieven beamen dat beeld van ‘sterke karakters’. Het lijkt erop dat een assertieve houding loont. Het is een houding waar actieve bewoners onderling met bewondering over spreken, maar ook in gesprekken op het gemeentehuis komen dit soort eigenschappen naar voren als een voordeel. Die sterke persoonlijkheden, dat zijn volgens ‘contactambtenaren’ de mensen die ‘dingen gedaan krijgen’. Daar is dan ook veel bewondering voor. Ze herkennen in die eigenwijze doeners ware ‘werkpaarden’, met een optimistische grondhouding die bovendien niet voor één gat te vangen zijn. Initiatiefnemers combineren een vastberadenheid en van tijd tot tijd ‘veeleisendheid’ met een flinke dosis charme en soms ook humor. Dat ze stevig staan voor de belangen van hun initiatief wordt ze daardoor vaak vergeven. Zeker gemeenteambtenaren die het meest in contact staan met de initiatieven, begrijpen meestal wel dat ze verder willen en zich dus stevig opstellen naar de gemeente toe.

Een beleidsadviseur herkent een aantal verschillende ‘stijlen’ van initiatiefnemers met name in de manier van communiceren met de gemeente. Waar de ene kartrekker een confronterende stijl hanteert en alle mogelijke bezwaren tot in de puntjes uitwerkt waardoor de ambtenaar met bezwaren weinig nog in handen heeft (intimiderend bijna), blijft een ander juist zoveel mogelijk op de achtergrond om regels en lastige vragen te omzeilen.

Die gedrevenheid en assertiviteit kunnen bij tijd en wijle doorslaan in een soort ‘drammerigheid’ zo stelt een ambtenaar. Maar over het algemeen is het prettig samen werken:

“Het zijn inderdaad allemaal sterke karakters met bijna allemaal een hoog sociaal niveau. En daardoor kunnen ze af en toe wel wat drammerig zijn, hun wil is wet bijna. Maar ik moet zeggen de meeste initiatiefnemers, dan heb ik het echt over de grote initiatieven, de mensen die vaak betrokken zijn en weten hoe het spelletje gespeeld wordt, de tijd hebben en het leuk vinden om alles uit te zoeken, dat gaat prima. Ja ik moet zeggen dat ik heel erg prettig samen

werk met de initiatiefnemers die ik in mijn kernen heb.” (interview ambtenaar 19 november 2018)

Waar de contacten frequent zijn, omdat er veel speelt, ontstaan zo nu en dan zelfs ‘professionele vriendschappen’. Daar kunnen beide zijden prima samenwerken en is er wederzijds begrip. In drukke tijden hebben de contactambtenaar en initiatiefnemer elkaar op ‘speed dial’ zodat makkelijk en snel afgestemd kan worden zelfs in vakantieperiodes. In een aantal gevallen lijken betrokkenen er dus goed in te slagen om een relatief ‘gelijke verhouding’ of beter gezegd ‘partnerschap’ met elkaar op te bouwen. De assertieve houding van initiatiefnemers staat dat partnerschap meestal niet in de weg, omdat er regelmatig ook wederzijds begrip is.

4.4 Kortom

In dit hoofdstuk bespraken we de belofte van gelijkheid op drie verschillende niveau’s: binnen initiatieven, tussen actieve en niet actieve bewoners en tussen initiatieven en de gemeente.

We staan ten eerste stil bij de belemmeringen wat betreft de *duurzaamheid* van initiatieven die samenhangen met de belofte van gelijkheid. We signaleren tussen actieve bewoners onderling, net als veel andere studies, dat er vaak slechts enkele kartrekkers zijn waar initiatieven van afhankelijk zijn. Deze personen zijn vaak heel competent en vormen daardoor een krachtig element in het initiatief. Opvolging is echter lastig te vinden. Dit maakt bewonersinitiatieven op de lange termijn kwetsbaar.

Daarnaast blijkt dat de belofte van gelijkheid bewoners binnen initiatieven in de weg zit. Actieve bewoners willen streven naar een collectief van gelijken, maar voelen zich verlegen onder de verschillen in competenties en hiërarchie die er in de praktijk ontstaan. Ze durven vanwege de vermeende belofte van gelijkheid elkaar niet openlijk aan te spreken op niet goed functioneren en maken hiërarchie niet bespreekbaar. Dit is een bedreiging voor burgerinitiatieven, omdat het leidt tot spanningen onderling die een openlijke sfeer in de weg staan. Bewonersinitiatieven zouden geholpen zijn met heldere structuren en rollen en oefening in rolwisseling.

Een andere bedreiging voor de duurzaamheid van burgerinitiatieven is de vermeende gelijkheid tussen de gemeente en haar inwoners. We zien dat gemeenten worstelen in de samenwerking met initiatiefnemers. Enerzijds spreken ze hun waardering uit voor de assertieve actieve burgers die niet voor een gat te vangen zijn, maar je moet ook opgewassen zijn tegen ‘al te mondige’ inwoners. Daar lijken contactambtenaren toe in staat, maar hoe je buurt- en of dorpsgenoten tegen dit type buurtgenoten beschermt is een belangrijk onderwerp van gesprek waar veel vaker over gesproken moet worden.

Daarnaast nemen gemeenten zich voor als gelijke partners samen te werken met inwoners en daarbij aan te sluiten bij de leefwereld van initiatiefnemers. Op sommige momenten lukt het om zo’n gelijkwaardig partnerschap met elkaar op te bouwen. Omdat maatwerk en het aanvoelen wat inwoners nodig hebben daarbij heel belangrijke elementen zijn is continuïteit in die relaties van belang. De gemeenten waarin hier in voorzien wordt (en er langere tijd een zelfde aanspreekpunt is voor bewonersinitiatieven) kunnen rekenen op een grotere tevredenheid van en beter partnerschap met bewonersinitiatieven. Waar dit niet op die manier georganiseerd is lukt het vaak niet om gelijkheid op dat niveau te bereiken. Wat sommige inwoners betreft zijn de verhoudingen dan ook bepaald nog niet horizontaal. In de overgang naar nieuwe verhoudingen blijkt afkeer van openlijke hiërarchie en verlangen naar gelijkheid daarnaast ook een struikelblok.

We zien in dit hoofdstuk ook een aantal belemmeringen voor de *democratische legitimiteit* van initiatieven. Ten eerste zien we dat kartrekkers en andere initiatiefnemers veelal geen afspiegeling zijn van de dorpen waar ze wonen. Het zijn vooral de hoog opgeleide blanke mannen die de dienst uit maken binnen de initiatieven. Dat het hoog opgeleide burgers zijn, is op zich een logisch gevolg van de vele competenties die het voorzitterschap vraagt; dat het zelden vrouwen zijn geeft aan dat competenties hier niet de meest doorslaggevende factor zijn: verlangen naar status is evenzeer belangrijk.

Anderzijds is het de vraag hoe dit van invloed is op het kunnen vertegenwoordigen van de hele buurt, de wijk of het dorp? Het vormt een bedreiging voor de democratische legitimiteit van initiatieven en is een ongewenst gevolg van de associatieve democratie, omdat niet alle burgers in staat blijken zichzelf te organiseren gaat een deel van de stemmen verloren.

Bovendien zijn het in sommige gevallen mensen met veel invloed die het steeds meer voor het zeggen krijgen binnen een dorp en waar andere dorpingen vanwege hun mondigheid niet goed tegen durven op te treden. Hier kan de belofte van gelijkheid in de weg zitten. Als meer openlijk besproken wordt wat de hiërarchie is, hoe die door rolwisseling beweeglijk te maken is en hoe je elkaar kan en mag aanspreken vanuit verschillende rollen, kan dit de duurzaamheid en democratische legitimiteit ten goede komen. Nu constateren we dat in sommige gevallen, bepaalde stemmen door de associatieve democratie luid worden met de mogelijkheid andere stemmen te smoren.

5. Belofte van solidariteit

Als laatste constateren we in diverse nota's een belofte van meer solidariteit. De hoop is dat actieve burgers die naar elkaar omzien in hun eigen stad, dorp, wijk en buurt de sociale samenhang en cohesie zullen brengen die momenteel zo ver te zoeken is als gevolg van individualisering. In de nota Doe-democratie (2013) lezen we:

“Het gebrek aan sociale samenhang in een steeds meer gefragmenteerde samenleving geeft voeding aan een diepgevoelde behoefte in de samenleving om vertrouwen - onderling tussen burgers en met de overheid - te vergroten. Dit vraagt overheid en samenleving om meer saamhorigheid en gezamenlijkheid te creëren.” (p. 14 - 15)

De doe-democratie wordt in de nota begrepen als:

‘Een maatschappelijk verschijnsel dat bijdraagt aan sociale cohesie en onderling vertrouwen’ (p.18)

Ook in de gemeentelijke nota's van de gemeenten waar we onderzoek doen bespeuren we deze hoop op een meer verbonden samenleving, waarin mensen om-niet naar elkaar omzien. In de beleidsnota van de gemeente Landerd wordt het als volgt gesteld:

‘We doen dit alles natuurlijk vanwege de grote maatschappelijke impact die het oplevert. Het draagt bij aan een gemeente met specifieke Landerdse kwaliteiten, gekenmerkt door krachtige dorpen, sterke gemeenschappen en veel betrokken burgers met hun maatschappelijke initiatieven. Sleutelbegrippen zijn daarbij: solidariteit, zelfredzaamheid, eigenaarschap, sociaal ondernemend, samen en inclusief’. (Landerd, beleidsnota burgerparticipatie, p.1).

Er doemt een beeld op van lokale doeners die in actie komen vanuit bewogenheid voor een ander en voor een gezamenlijk belang, namelijk het sterker, beter of mooier maken van de straat, buurt of het dorp. Ook deze belofte is spannend in relatie tot onze onderzoeksvraag, want is er solidariteit met en voor iedereen? Lukt het burgerinitiatieven om alle groepen te bereiken en is ze daarmee democratisch gelegitimeerd? En duurzaamheid is met name van belang waar het gaat om het bereik van groepen die zelfs door huidige professionals moeilijk te bereiken zijn, zoals mensen met een psychiatrische achtergrond of eenzame ouderen. Zij zijn vanwege bezuinigingen vaker aangewezen op initiatieven van bewoners (Bredewold & Malda, 2014), maar als zij hiervan afhankelijk zijn dan is de duurzaamheid van initiatieven nog belangrijker. Lukt het om deze overbruggende contacten te realiseren? En is het voor bewoners doenlijk om deze groepen te ondersteunen?

5.1. Solidariteit met wie

Verbinding tussen deelnemers onderling (verbindend sociaal contact)

In eerdere publicaties is onderscheid gemaakt tussen verschillende typen sociaal kapitaal die middels contacten in bewonersinitiatieven kunnen worden versterkt. Uit ons onderzoek blijkt dat ‘bonding social capital’ (Putnam, 2000) het meest gemakkelijk te bereiken is. Dat is het soort contact waarbij initiatiefnemers een netwerk opbouwen en onderhouden binnen de ‘eigen

groep' (Ibid). Dan kan het gaan om enkel ouderen, enkel buren van hetzelfde blok, enkel dorpsgenoten met een eigen zaak.

We zien dat initiatieven vaak starten tussen gelijken en daarmee vorm geven aan een associatieve vorm van democratie. Mensen die elkaar al kennen zoeken elkaar op en starten een initiatief. Kartrekkers vragen bekenden, vrienden, familie, of partners uit eerdere bewonerscollectieven erbij te komen. Tussen mensen die elkaar al kennen of zich gemakkelijk in elkaar herkennen is er meestal al vertrouwen en dit helpt in het samenwerken, zo blijkt uit ons onderzoek maar ook uit andere onderzoeken (zie onder meer Blaug, 2002; Denters et al. 2012:37). Je snapt elkaar, hebt vertrouwen in elkaar en je helpt elkaar:

“Als we allemaal enthousiast zijn, dat is leuk, ik ben dan zelf ook enthousiast. Je moet het toch van elkaar hebben. Zeker in het begin als het nog niet zo goed loopt dan moet je elkaar overeind houden, anders stop je ermee. Dat is dus echt belangrijk.” (interview B7, 25 juli 2018)

Uit de verschillende interviews met initiatiefnemers en mensen die elkaar leren kennen door de initiatieven leren we dat mensen de gelegenheid krijgen om hun relaties te versterken en hun onderling vertrouwen te vergroten. Initiatieven leveren een belangrijke bijdrage aan het versterken van het sociaal kapitaal tussen gelijken.

Verbinding met andere (overbruggend sociaal contact)

Een andere vorm van sociaal kapitaal, waarbij initiatiefnemers contacten leggen met mensen buiten hun groep of collectief, wordt aangeduid als *bridging* sociaal kapitaal (Denters et al. 2012:38). Connecties doorsnijden dan de groepen, waardoor contacten ontstaan buiten de eigen 'logische' groep. Deze vorm blijkt in de praktijk veel lastiger tot stand te komen. In eerdere publicaties is al vaker geconcludeerd dat initiatiefnemers het lastig vinden om andere inwoners in de organisatie te betrekken (Kleinhans & Bolt 2010; Denters et al. 2012; Blonk & Van den Bosch, 2018). Waar actieve bewoners spreken over het betrekken van andere perspectieven in de plannen en uitvoer van het initiatief gaat het vaak over het betrekken van een jongere generatie. Een enkele keer lukt dat ook, als de onderwerpen bijvoorbeeld nauwer aansluiten bij de directe leefwereld van jongere wijkgenoten.

“De meesten van ons zijn allemaal jonge mensen, (...) zo'n jaar of 40 of 45 jaar. Dat is geweldig. Die hebben allemaal drukke banen, en die nemen toch de tijd om het bestuur te bemensen. Ze zijn van de leeftijd van mijn zoon. Vind ik ontzettend leuk, dat die kerels dat doen.” (Interview initiatiefnemer, 25 juli 2018).

Meestal blijft de groep bestaan uit bewoners die hun werkende leven achter zich gelaten hebben:

“We hebben ook een keer een bijeenkomst gehouden voor jongeren, met jongeren ook. Dat was hartstikke leuk, maar vervolgens gebeurt er niets. Dan zeggen ze; 'als er iets is dan kun je ons bellen', maar ze willen niet vast in het bestuur. Misschien is het wel ouderwets denken van ons, ik weet niet hoe het anders moet. Ja wellicht projectmatig benaderen als je iets hebt. Of als je iets denkt te hebben even voorleggen, 'wat vinden jullie hiervan'. We hebben ook een klankbordgroep gehad om te proberen ze op die

manier...ze laten zich niet gemakkelijk strikken voor structurele dingen.” (Interview initiatiefnemer, B8 22 juni 2018)

Dat jongeren zo moeizaam te betrekken zijn leidt bij geïnterviewden zelfs al tot speculaties over een generatie voor wie vrijwillige inzet of mantelzorg niet meer even vanzelfsprekend is. Verder is het diverser samenstellen van de projectgroepen geen item dat hoog op de agenda staat. Een initiatief dat kookavonden organiseert als culinaire, gezellige ervaring waarin autochtone bewoners hun buurtgenoten met een migratie achtergrond kunnen ontmoeten (en andersom), is daar een goed voorbeeld van. Voor dit initiatief ligt het met het oog op de doelstelling voor de hand een diverse initiatiefgroep samen te stellen. In de organiserende werkgroep zitten echter alleen autochtone Nederlanders. De aandacht gaat voorlopig eerder uit naar het bereiken van een diversere groep deelnemers. Daar hebben ze al hun handen vol aan.

Ook in andere initiatieven gaat de aandacht met name uit naar het bereiken van de doelgroepen waar de activiteiten op zijn gericht zoals buurtgenoten met een migratie achtergrond, ouderen of dorpsgenoten met een minder grote beurs. Het is vaak al voldoende uitdagend om hen op te sporen. Soms komt zoiets toevallig tot stand. Zo ontdekte men in een van de gemeenten dat de jongere en de oudere bezoekers van een ontmoetingspunt in de wijk goed met elkaar overweg kunnen. Hoewel de oudere bezoekers aanvankelijk sceptisch waren (‘die jongelui wat moet je ermee’) ontstonden na verloop van tijd steeds meer leuke contacten tussen de ouderen en jongeren. De bezoekers begonnen met elkaar mee te leven bij tegenslagen en toen de ouderen eens deelnamen aan de bingo van de jeugdgroep beviel dat zo goed dat zij daarop weldra gezamenlijke activiteiten begonnen te organiseren. Maar dit blijkt meer uitzondering dan regel. Het blijkt moeilijk om ‘overbruggende’ contacten te leggen. Initiatiefnemers ondernemen daartoe pogingen, maar meestal met uitblijvend succes:

“Wij hebben een grote gemeenschap met een Turkse of Marokkaanse achtergrond. Daar hebben we ook contact mee gezocht; Kom eens langs als we bij elkaar zijn om te horen waar we mee bezig zijn. Ze zijn welkom. Toen zijn er twee gesprekken geweest en toen heb ik er daarna niets meer van gehoord. Dat is dan blijkbaar toch heel lastig.” (uitwisseling tijdens bijeenkomst, september 2018)

En ook het volgende voorbeeld laat zien hoe een initiatief inclusief probeert te zijn door te benadrukken dat ze er ‘voor alle ouderen’ zijn. Het initiatief probeert bewust het beeld bij te stellen dat het initiatief vooral een doelgroep van welgestelde ouderen bedient:

“Waar we voor op moeten passen is dat het geen elitair clubje wordt, want dat verwijt kregen we in het begin weleens. Toen dacht men bij de gemeente ‘oh zij willen allemaal grote huizen bouwen, collectief’. Nee juist niet! We hebben enquêtes gehouden over de woonwensen van senioren en dat varieert van ‘ik wil als ik ouder ben blijven huren’, of ‘ik wil mijn huis verkopen en gaan huren’, of ‘ik wil een betaalbare koopwoning’ of ‘ik wil een wat duurdere koopwoning’. Die categorieën zijn er en die hebben we in beeld gebracht.” (interview A3, 24 juli 2018)

Verschillende initiatieven geven aan hoe lastig het is eenzame ouderen te bereiken, terwijl zij juist de buurtgenoten zijn die mogelijk het meest gebaat zijn bij de activiteiten die zij aanbieden. Ze zijn geneigd zich terug te trekken en laten zich niet zomaar verleiden tot uitstapjes. In Boxtel bijvoorbeeld, waar relatief veel ouderen wonen zijn er verschillende

initiatieven die het terugtrekken van ouderen beschrijven. Ze denken dat de teruggetrokken ouderen in een isolement raken en zetten zich ervoor in hen alsnog te betrekken. Hoe ver ga je daarmee?

“Er zijn ook heel veel eenzame mensen in bepaalde wijken. We zijn toen deur aan deur geweest. Sommige mensen die zitten binnen, de ramen al twee jaar niet meer gewassen, de struiken nooit gesnoeid, de bel is afgezet. En doen ook niet altijd open 'ik heb de bel afgezet want ik wil niemand aan de deur'.” (interview A3, 24 juli 2018)

“Eén van die activiteiten is dat we mensen uitnodigen voor het gebruik van hulpmiddelen, want ik begrijp dat mensen bijvoorbeeld slecht gebruik maken van hulpmiddelen. Je moet bijvoorbeeld in je rollator lopen en niet erachter, dus gewoon het gebruik van hulpmiddelen als thema aanbieden. Dus wat ik al zei, ik vind het persoonlijk lastig dat de mensen zo moeilijk erbij te krijgen zijn. Dat ze in hun huis blijven. We hadden gehoopt - vanaf het begin dat het gewoon een kwestie was van - dat eten zwengelen we aan en als dan mensen gewend zijn om een paar keer daar te eten, dan gaat het als een vlieg wiel en dan gaat het allemaal vanzelf draaien (...) soms denk ik wel; kom op jongens we doen dit voor jullie en niet voor ons zelf. Je moet onderhand op mijn knieën om ze zover te krijgen. Dat is niet de bedoeling.” (interview B7 25 juli 2018)

Mensen die wel bereikt worden zijn blij en dankbaar voor de geboden ondersteuning. Zij reageren enthousiast op de inspanningen van initiatiefnemers bijvoorbeeld omdat deze hen door moeilijke periodes heen helpen. Een voorbeeld daarvan is een inwonster die recent haar man had verloren. De contacten met buurtgenoten, die haar meenamen naar het eetpunt zorgden ervoor dat ze onder de mensen kwam. Daar heeft ze veel aan gehad. Zo verzuchtte ook haar buurvrouw aan het eind van de maaltijd: “Ik wou dat er iedere dag een eetpunt was” (observatie en gesprek A5, 3 oktober 2018). Bewonersinitiatieven, zo zien ook buurtgenoten, maken allerlei sociale activiteiten en ontmoetingen mogelijk.

Als het initiatieven soms wel lukt om zulke mooie resultaten te bereiken na alle moeite en inspanning die ze er in stoppen om andere groepen te bereiken, is het extra frustrerend als instanties hen daarbij onvoldoende of niet willen ondersteunen:

“Je wordt van het kastje naar de muur gestuurd. Onze vraag is heel simpel: we willen graag in contact komen met mensen die zich in de gemeente vestigen, om daar naartoe te gaan, praatje te maken van: joh, als je het leuk vindt [kom naar onze eetavond] maar je krijgt die adressen gewoon niet.” (interview D15 24 juli 2018)

En vanuit een ander initiatief:

“Weet je wij hebben wel de professionele organisaties nodig voor onze activiteiten. hetzelfde geldt voor vluchtelingenwerk. Daar ben ik ook heel kritisch over. Die doen zo ontzettend weinig. En als ze iets zullen gaan uitzoeken dan kan het zo een half jaar duren.” (interview D14, 19 juni 2018)

Bewonersinitiatieven leveren dus een belangrijke bijdrage aan het bewerkstelligen van meer onderlinge verbinding en solidariteit. Er blijkt met name meer onderling contact te ontstaan

tussen mensen die op elkaar lijken en die samenwerken binnen het initiatief. Hoewel er veel prijzenswaardige initiatieven zijn die ook contacten proberen te bewerkstelligen tussen de eigen groep en anderen, komt dit lastig tot stand. Het blijkt moeilijk om ‘andere’ doelgroepen te bereiken waar het initiatief zich op wil richten bijvoorbeeld allochtone ouderen of GGZ-cliënten (zie ook: Blonk & Van den Bosch, 2018).

Initiatieven hebben ook moeite om diversiteit vorm te geven in het eigen initiatief. Ook daar zien we dat vooral dorpsgenoten, wijkgenoten en buurtbewoners met dezelfde etnische achtergrond (blank), met een zelfde opleidingsprofiel (hoog opgeleid) en een zelfde sociaal economische klasse (hoge SES) actief zijn. Ze hebben moeite ‘anderen’ te bereiken. Dit is iets wat al in diverse onderzoeken is beschreven en is een keerzijde van de associatieve democratie. Er ontstaan contacten met gelijkgestemden die vertrouwen hebben in elkaar, maar het zijn wel steeds dezelfde soort burgers die deze associaties aangaan en die gelijken bereiken. Hoewel initiatieven contact zoeken met professionele organisaties om andere doelgroepen te bereiken en hun expertise te gebruiken, blijken die daar niet de tijd voor te nemen. Dat is jammer, omdat het goede voornemens omtrent het bereiken van ‘andere’ groepen in de weg staat en daarmee een bedreiging vormt voor de democratische legitimiteit van initiatieven.

5.2 Solidariteit voor (w)elke prijs?

Burgerinitiatieven zouden moeten bijdragen aan meer onderlinge solidariteit in de samenleving. De vraag is echter welke prijs deze solidariteit mag hebben. Wat kunnen we redelijkerwijs van vrijwilligers verwachten? Wanneer is de grens van vrijwillige inzet echt bereikt en gaat het een bedreiging vormen voor de duurzaamheid van initiatieven? Uit de verschillende gesprekken die we voor deze studie hebben gevoerd blijkt dat het participeren zelfs voor relatief ‘onvermoeibare doeners’ af en toe veel is. Voor hen is die grens bijna bereikt of al ruimschoots overschreden. Dat roept ook bij hen de vraag op: is het wel reëel om dit werk in te vullen met vrijwilligers? En in hoeverre is de gevraagde inzet een bedreiging voor de duurzaamheid van initiatieven?

“Het gaat om een bestuurslid die ook coördinator is en die dus eigenlijk de dagelijkse gang van zaken regelt als coördinator. En die zegt, “ik heb daar een dagtaak aan”. Het groeit uit z’n voegen zagezegd. Waardoor je als bestuur zegt “moet je dit nog zo, op deze manier doen?”. Dus je raakt er een beetje het kantelpunt van: waar ligt de verantwoordelijkheid van een vrijwilliger, en waar zou je eigenlijk moeten werken met een beroepskracht? Omdat je als vrijwilliger hier geen dagtaak aan wilt hebben. Dus dan heb je als coördinator contact met de begeleiders, met de gastvrouwen, de gastheren, met de huismeester, met allerlei instanties die iets moeten doen, want de beamer is kapot, nou ja, noem maar op. Dat is eigenlijk gewoon een job, en moet je dat dan als vrijwilliger doen? Dat kun je je afvragen, en dat vragen wij ons dan ook af.” (interview A4, 9 juli 2018)

En in een interview met twee vrouwelijke initiatiefnemers (X en Y), komt ook aan de orde hoe intensief de inzet van vrijwilligers is. Ze vragen zich hardop af of het wel te doen is voor een vrijwilliger:

Y: “Wij zeggen ook weleens tegen de gemeente, ga eens na, als je dit allemaal door betaalde krachten zou moeten laten doen. Ik zeg nu wel gekscherend we zijn beroepsvrijwilligers. Het is een volle weektaak. Wij zijn er dik 40 uur mee bezig.

X - nou ik heb al meermaals uitgesproken en vorige week ook naar een ambtenaar van de gemeente die op minima zit. Ik vind het bezopen dat een vrijwilliger de intake van de voedselbank doet. Voorheen was dat altijd een betaalde kracht. Als je ziet met wat voor privacygevoelige informatie je te maken hebt en welke problematiek. En welke vertrouwensband je met cliënten hebt. Bij de kledingbank heb ik dat in mindere mate ook omdat ik daar de contacten met het sociaal team en de cliënten heb, en dat is twee keer per jaar, maar Y ziet ze elke week. Ik snap dat we van een verzorgingsstaat naar een participatiemaatschappij zijn gegaan maar ik vind wel, dat dat op bepaalde vlakken door slaat.” (interview C13, 19 oktober 2018)

Ze signaleren dat ze in de loop der jaren met een zwaardere doelgroep te maken hebben gekregen. Dat roept des te meer de vraag op of het wel verantwoord is het aan vrijwilligers over te laten wat hen betreft:

X – “En bepaalde dingen die wij signaleren en oppakken dat zit niet meer in de sfeer ‘oh leuk een buurtmoestuin of oh leuk een handwerk clubje’, maar dan zit ik in de problematiek van de mensen bij de kledingbank en zeker de cliënten van de voedselbank. Dat dat vrijwilligers zijn daar wringt voor mij wel de schoen. Dat zijn ze bij de gemeente ook absoluut met me eens en bij de welzijnsorganisatie ook, dat ze het hier getroffen hebben dat wij op een goede manier met privacy omgaan.

Y - Semiprofessionals he

X - ja daar gaan we professioneel mee om en we hebben het belang van de cliënten daar heel hoog in het vaandel, maar op het moment dat je een ander type vrijwilliger hebt, dan gaat dat fout! Dan kan dat gewoon niet. Dat vind ik een valkuil. Ik zie dat ook als een valkuil van de participatiemaatschappij. Op het moment dat vrijwilligers taken op pakken die voorheen absoluut bij gemeente/overheid lagen... dat moet je als gemeente eigenlijk niet willen.” (interview C13, 19 oktober 2018)

Juist doordat de twee initiatiefnemers zo betrokken zijn bij de kwetsbare burgers voor wie de initiatieven zo belangrijk zijn en die dus bij dragen aan overbruggende contacten, vinden ze het niet verantwoord uit het initiatief te stappen. Voor deze mensen is de duurzaamheid van initiatieven van groot belang:

X- maar naarmate we nu jarenlang hier mee bezig zijn en steeds dieper in de problematiek duiken omdat het gewoon nodig is. Omdat je ziet dat mensen tussen wal en het schip dreigen te raken en omdat we het netwerk hebben, begint het bij ons wel te knagen. (interview C13, 19 oktober 2018)

Ook een andere initiatiefnemer geeft (interview C10, 30 juli 2018) aan te willen zoeken naar een opvolger voor zijn initiatief. Maar hij geeft aan dat het niet langer op basis van vrijwillige inzet kan. Hij spreekt daarom met de gemeente over een eventuele betaalde opvolger. ‘Er komt zoveel bij kijken, kun je dat wel van een vrijwilliger vragen?’, vraagt hij zich in het interview retorisch af. Bovendien, kan bestaande inzet volgens hem wellicht worden gerealiseerd uit bestaande budgetten en mogelijk met steun van andere professionele organisaties aangezien

het initiatief mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt als doelgroep heeft en een stap naar toekomstig werk kan bieden. De problemen wat betreft het overvragen van vrijwilligers wordt ook in Landerd erkend:

“De kwetsbaarheid van de vrijwilligersorganisaties worden breeduit herkend. Men vindt dat de organisaties gemakkelijk overvraagd worden. Dat het vaak dezelfde actieve bewoners zijn die de kar trekken. Bovendien geven de aanwezigen aan dat iedere vereniging of stichting wel zijn eigen tempo en eigen prioriteiten moet kunnen bepalen in de samenwerking met anderen (gemeente), dat de groep actieve mensen te klein is, dat het enorm lastig is om de groep vrijwilligers uit te breiden (vinden en binden), dat men te weinig bezig is met de continuïteit van de eigen organisatie of met het maken van de eigen agenda. Iedereen vindt dat deze zaken van essentieel belang is voor de toekomst van de maatschappelijke initiatieven.” (Uit de feedback bijeenkomst op 23 januari 2018, Beleidsnotitie burgerparticipatie Landerd p.13)

Wat de zware vrijwillige inzet betreft zien we een directe relatie met zowel duurzaamheid als democratische legitimatie. Door de forse inzet die er van vrijwilligers wordt gevraagd ook wat betreft complexe cliëntproblematiek blijken minder mensen zichzelf geschikt te achten voor vrijwilligersfuncties binnen initiatieven. De gevraagde competenties trekt met name mensen aan die toch al binnen initiatieven actief waren, namelijk mensen die hoog opgeleid zijn en een flinke staat van dienst hebben. Dit komt de diversiteit binnen initiatieven niet ten goede. Daarnaast vormt de stevige gevraagde inzet van vrijwilligers een directe bedreiging voor de duurzaamheid van initiatieven. Het is moeilijk om geschikte opvolgers te vinden en kartrekkers zelf raken overspoeld en overwerkt.

5.3 Kortom

In dit hoofdstuk bespreken we in hoeverre de belofte van solidariteit gerealiseerd wordt in en door initiatieven en hoe dit samenhangt met duurzaamheid en democratische legitimatie. Dan vallen een aantal zaken op.

Wat betreft de *democratische legitimatie* van initiatieven valt op dat het voor initiatiefnemers moeilijk is om mensen te betrekken buiten hun eigen groep. Het zijn in de dorpen vooral mensen waar al contact mee bestaat die de handen in een slaan voor het goede doel. Ook blijkt het lastig om bepaalde groepen kwetsbare burgers te bereiken. Moeilijk te bereiken groepen die in dit onderzoek zijn genoemd zijn GGZ-cliënten, eenzame ouderen en allochtone dorpsbewoners. De gedachte van de associatieve democratie is dat een veelheid van initiatieven van verschillende soorten mensen gezamenlijk een rijk patroon genereert van stemmen uit het volk, zodat het volk al met al goed vertegenwoordigd is. 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. In de praktijk blijkt het lastig om ieders stem te horen, doordat sommige groepen zich niet spontaan organiseren en hun stem moeilijk te achterhalen blijkt omdat ze niet te bereiken zijn.

We weten uit onderzoek dat solidariteit niet altijd spontaan ontstaat, maar georganiseerd moet worden. Vooral contact met mensen die anders zijn ontstaat niet spontaan. Dat vraagt inzet en ondersteuning van sociale professionals (zie oa Bredewold, 2014; Bredewold et al.,

2016; Haarsma et al., 2018) en gemeenten dienen dit – als ze dit belangrijk vinden - aan te moedigen en te faciliteren. De initiatiefnemers die het wel lukt om de moeilijk bereikbare kwetsbare groepen te bereiken, vragen zich af of het wel te doen is voor vrijwilligers om te werken met mensen die zulke complexe vragen hebben. Zij zien de complexe doelgroep als een reden waarom niet iedereen zich aan initiatieven kan en wil verbinden. Het komt de diversiteit van initiatieven niet ten goede, zo stellen zij.

Wat betreft de *duurzaamheid van initiatieven* blijkt het belangrijk dat mensen die elkaar kennen met elkaar samenwerken. Het vergemakkelijkt de samenwerking als je niet te veel verschillen hoeft te overbruggen. We vonden echter ook bedreigingen voor de duurzaamheid. Zo zien initiatiefnemers het soms niet meer zitten om zich in te zetten voor initiatieven omdat ze zich overweldigd voelen door de werkzaamheden die op hen af komen gerelateerd aan het moeilijk kunnen vinden van nieuwe vrijwilligers, de complexere problematiek van de doelgroep die ze bedienen en een gevoelde overvraging door de gemeente.

Conclusies

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. Hieronder presenteren we onze conclusies over beide onderwerpen, in het licht van de vier beloften die we in de vorige hoofdstukken behandelden: de beloften van vernieuwing, versnelling, gelijkheid en solidariteit.

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 garantie 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 praatsessies. 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 zoals in de inleiding gesteld sprake wanneer burgers direct invloed op beleid kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld via een referendum. 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) en snelle verandering ook wenselijk is. Voorkomen dient te worden dat er intussen wel spanningen ontstaan die moeilijk benoemd en besproken kunnen worden, doordat ze niet

passen in het model van directe democratie. 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. 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. 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 Lavalle 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 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.

De hier besproken kanttekeningen ten aanzien van de democratische legitimiteit van burgerinitiatieven zijn geen diskwalificatie van deze initiatieven, überhaupt. De bovenstaande bespreking geeft kansen en aandachtspunten weer voor de praktijk waarin burgerinitiatieven de eigen activiteiten proberen te legitimeren, bekeken vanuit verschillende modellen van democratie. Zoals we in deze studie en talloze eerdere studies zagen, leveren burgerinitiatieven heel belangrijke en substantiële bijdragen aan bijvoorbeeld de ontwikkeling van ideeën voor verbetering van onder meer de publieke ruimte of zorg voor buurtgenoten. Ook versterken zij de sociale verbindingen tussen inwoners van dorpskernen en staan zij klaar voor burens die hulp kunnen gebruiken. Dorps- en buurtgenoten spreken enthousiast en met waardering over deze bijdragen.

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.⁵
- 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.
- 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

⁵ 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).

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 plaatsen⁶. Ook kan het helpen een ervaren initiatiefnemer te vragen om op vrijwillige basis als een soort mentor/hulplijn beschikbaar te zijn voor beginnende initiatieven.⁷

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.
- 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?

⁶ 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).

⁷ Wij vermoeden dat er een aantal ‘gepensioneerde’ initiatiefnemers zijn die hun opgedane kennis en ervaring graag ter beschikking stellen aan beginnende kartrekkers.

(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 een 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 Gennep.
- 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.
- Bongaardt, T. van den, (2018). *Monitor Burgerparticipatie 2018; een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie*. Den Haag: Prodemos – Huis voor democratie en rechtsstaat.
- Bovens, M. & Wille, A. (2014). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bredewold, F. & Malda, W. (2014). *Het belang van TijdVoorElkaar. Het principe van wederkerigheid in contact tussen weerbare en kwetsbare burgers*. Utrecht: Movisie.
- Bredewold, F.H., Tonkens, E.H., Trappenburg, (2016). M.J. *Urban encounters limited. The importance of in-built boundaries in contacts between people with intellectual or psychiatric disabilities and their neighbours*. *Journal of Urban Studies* 53(16), pp 3371-3387 Doi: 10.1177/0042098015616895.
- Bredewold, F.H., Haarsma, A., Tonkens, E., & Jager-Vreugdenhil, M. *Convivial Encounters: social inclusion in urban areas. People with intellectual and psychiatric disabilities and neighbours meeting at neighbourhoodprojects*. Under review.
- Costa, D.L & Kahn, M.E. (2003). Civic engagement and community heterogeneity: an economists perspective. *Perspectives on politics* 1(1), 103-111.
- 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.

Dam van R., Duinveld, M., During, R. (2014). Delineating active citizenship: the subjectification of citizens initiatives. *Journal of Environmental Policy and Planning*.
Doi.org/10.1080/1523908X.2014.918502

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.

Gast, W.J. de, Steekelenburg, I. van & Bosch, A. van den (2011). Van betrokkenheid naar actie. *SPORT Bestuur & Management*, (april-mei), pp. 26-28.

Gemeente Bernheze (2012). *Visie burgerparticipatie Bernheze*. Heesch: Gemeente Bernheze.

Gemeente Landerd (2018). *Beleidsnotitie Burgerparticipatie in Landerd*. Zeeland: gemeente Landerd.

Gemeente Sint-Michielsgestel (2018). *Coalitieakkoord 2018-2022*. Sint-Michielsgestel.

Graaf de L., Hulst van M., Michels, A. (2014). Enhancing participation in disadvantaged urban neighbourhoods. *Local Government Studies*.

Grootegoed, E.M., Machielse, J.E.M., Tonkens, E.H., Blonk, L. & Wouters, S. (2018). *Aan de andere kant van de schutting. Inspelen op de toenemende vraag naar vrijwillige inzet in het lokale sociale domein*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.

Haan, E. de (2019) *Citizens' initiatives in depopulating rural areas. Understanding success, failure and continuity from multiple perspectives*. Rijksuniversiteit Groningen (dissertatie)

Haarsma, A., Stouten-Hanekamp, M., Bredewold, F.H., Velvis, A. & Jager-Vreugdenhil, M. (2018). *Safe h(e)aven: meedoen en meetellen in laagdrempelige buurtprojecten. Eindrapport project netwerkondersteuning in buurt en wijk*. (extern rapport). Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.

Ham, M. & Meer van der J., (2015). *De ondernemende burger. De woelige wereld van lokale initiatieven*. Utrecht: Movisie.

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.

Hirst, P. (1997). *From statism to pluralism: Democracy, civil society and global politics*. London: Routledge.

Houtzager, P. & Gurza Lavalle, A. (2010). Civil Society's Claims to Political Representation in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 45, 1-29.

Houwelingen, P. van, Boele, A., & Dekker, P. (2014). Burgermacht op eigen kracht. Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie. Den Haag: SCP.

Hurenkamp, M., Tonkens, E., & Duyvendak, J.W. (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Igalla, M. & van Meerkerk, I. (2015). De duurzaamheid van burgerinitiatieven. Een empirische verkenning. *Bestuurswetenschappen*, 69 (3), pp. 25-53.

Igalla, M. (2019). De schaduwzijde van financiële support aan burgerinitiatieven. (forthcoming) sociale vraagstukken. 26 februari 2019.

Iltan, S. & Basok, T. (2004). Community government: voluntary agencies, social justice and the responsabilization of citizens. *Citizenship studies*, 8(2), pp. 129-144.

Kleinhans, R. & Bolt, G. (2010). *Vertrouwen houden in de buurt: Verval, ervaring en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*. Den Haag: NICIS instituut.

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.

Pattie, C., Seyd, P., Whiteley, P. (2004). *Citizenship in Britain. Values, participation and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

- Putters, Kim (2018). *Een lokaal social contract, Voorwaarden voor een inclusieve samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Rekenkamercommissie gemeente Boxtel (2016). *Evaluatie burgerparticipatie gemeente Boxtel*. Boxtel: rekenkamercommissie Boxtel.
- Rosa, H. (2003). Social Acceleration: Ethical and Political Consequences of a Desynchronized High-Speed Society. *Constellations*, 10(1), 3-33.
- Rotmans, J. (2004). *Verandering van tijdperk; Nederland kantelt*. 's-Hertogenbosch: Aeneas vakpublicaties.
- Alexis de Tocqueville (2003) [1831] *Democracy in America*. Regnery Publishing
- Tonkens, E. (2009) *Tussen onderschatten en overvragen. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*. Amsterdam: SUN-Boom
- 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.
- Tonkens, E. and I. Verhoeven (2018) The participation support paradox: fighting unequal participation in deprived neighbourhoods, *Urban Studies* 0042098018761536.
- Verhoef, J., Ruitenburg, M., Luttmer, C., Heirweg, D. & Andric, S. (2018). *Burgerinitiatief: waar een wil is..; onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven*. Den Haag: de Nationale Ombudsman.
- 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
- Wijdeven, T. van de, De Graaf, L. & Hendriks, F. (2013). *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse school voor politiek en bestuur.
- 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.