

Democratisch Verantwoorde Doe-Democratie?

Hoe bewonersinitiatieven zich verantwoorden naar hun gemeenschap en de gemeente.



Steeds vaker zien we dat actieve bewoners een rol innemen bij het aanpakken van publieke problemen, doormiddel van concrete initiatieven in hun wijk. Deze initiatieven worden geprezen om hun bijdrage aan de publieke zaak, maar roepen ook vragen op over hun democratische legitimiteit. Wie vertegenwoordigen deze initiatieven die hun stempel drukken op de publieke ruimte, vaak met gebruik van publiek geld? En wie controleert hen? Dit artikel onderzoekt de democratische legitimiteit van bewonersinitiatieven vanuit het perspectief van publieke verantwoording. Op basis van interviews met 16 verschillende initiatieven laat het zien dat bewonersinitiatieven zich vaak weldegelijk verantwoorden naar de gemeente en hun gemeenschap – soms op nieuwe, verrassende manieren – maar dat dit niet altijd zonder problemen gaat. Het artikel brengt deze verantwoordingsprocessen in kaart en gaat in op de kansen en risico's die zij vormen voor een democratische 'doe-democratie'.

Keywords: (doe)democratie, maatschappelijk initiatief, verantwoording.

' "Hoe moeten wij het doen, vertel het eens?" Dat is het vooroplopen van de zorgcoöperatie: we zetten mensen in hun eigen regie. We hebben ze in hun kracht gezet door ze uit te nodigen om mee te denken over de gewone dingen des leven. ... Echt, het is de meest democratische vorm die er is'

Bestuurder van een zorgcoöperatie.

Steeds vaker nemen actieve bewoners zelf publieke taken op zich en ontwikkelen zij initiatieven om maatschappelijke problemen in hun wijk aan te pakken. Deze honderden, misschien zelfs duizenden initiatieven manifesteren zich op allerlei gebieden, variërend van gezondheid tot integratie, van veiligheid tot duurzaamheid, cultuur en ruimtelijke ordening. Deze ontwikkeling is ook niet onopgemerkt gebleven door beleidsmakers en politici, zowel op het lokale als het nationale niveau. Zo introduceerde het Nederlandse kabinet in 2013 een beleidsplan om 'ruimte en vertrouwen bieden' aan dit type maatschappelijk initiatieven en actief bij te dragen aan de transitie naar wat zij de 'doe-democratie' noemen: 'een vorm van meebeslissen van burgers door zelf maatschappelijke vraagstukken op te pakken' (Ministerie van BZK, 2013, p. 3).

De initiatieven van actieve burgers worden dus niet alleen gezien als een waardevolle bijdrage aan de publieke zaak, maar ook aan de democratie. De zorgcoöperatie, van wie bovenstaande uitspraak afkomstig is, neemt niet alleen een deel van de ouderenzorg in hun dorp op zich, maar zij ontwikkelt ook nieuwe democratische processen. Ze betrekken cliënten bij de besluitvorming, leggen verantwoording af aan hun leden in de ledenvergadering en zorgen dat zij aanspreekbaar zijn voor hun omgeving.

Tegelijkertijd roepen de initiatieven ook vragen op wanneer het gaat over democratische legitimiteit. De projecten van actieve bewoners worden vaak gefinan-

cierd met publieke middelen en hebben impact op het publieke domein en op de levens van hun buurtgenoten (Van de Wijdeven, de Graaf & Hendriks, 2014). In sommige gevallen nemen zij de vormgeving of uitvoering van een publieke dienst in hun dorp of wijk over. De doe-democratie kan daarom worden gezien als een 'verplaatsing van de politiek' (Bovens, 2005), van de formele politiek in de gemeenteraad, naar de informele 'sub-politiek' van actieve burgers in de buurt. Het is echter onduidelijk wie deze actieve bewoners eigenlijk vertegenwoordigen of wie hen ter verantwoording roept als het mis gaat. De zorgcoöperatie komt misschien tegemoet aan de wensen van ouderen door zorgwoningen in het dorp te realiseren, maar bij wie kan je terecht als zij die zorgwoningen in jouw achtertuin willen bouwen? Deze vragen verdienen aandacht, mede omdat sommige - mondige, hoogopgeleide - burgers vaker het initiatief nemen dan anderen, en omdat we weten dat ook bewonersinitiatieven mensen kunnen uitsluiten.

Eén van de aspecten waarop de discussie over democratische legitimiteit zich vaak richt, is verantwoording. Verantwoording is een essentieel aspect van ieder democratisch proces. Het zorgt ervoor dat diegenen die worden beïnvloed door de beslissingen en acties van democratische vertegenwoordigers over die beslissingen worden geïnformeerd, over dat handelen kunnen oordelen en dit handelen kunnen belonen of afstraffen (Warren, 2015). Als de politieke besluitvorming verschuift naar de actieve bewoners in de wijk, dan zou de verantwoording dus ook moeten volgen (Bovens et al., 1995). Met andere woorden: de actieve bewoners zouden ook verantwoording moeten afleggen over hun activiteiten in de publieke ruimte. In het geval van de doe-democratie vallen de traditionele mechanismen voor verantwoording – hiërarchie en verkiezingen – echter weg. Dat roept de vraag op, of maatschappelijke initiatieven dan op een andere manier ter verantwoording worden geroepen, en zo ja, door wie? En moeten we wellicht op een andere manier gaan kijken naar verantwoording, in deze alternatieve vorm van democratie?

In mijn afstudeeronderzoek onderzocht ik aan de hand van 16 cases het vraagstuk rondom de democratische verantwoording van bewonersinitiatieven, met als centrale vraag:

'Wat voor verantwoordingspraktijken passen bewonersinitiatieven toe, en hoe dragen deze praktijken bij aan de democratische legitimiteit van de doe-democratie?'

Om deze vraag te kunnen beantwoorden ontwikkelde

'In sommige gevallen blijft het bij een verantwoordelijkheidsgevoel, maar bij een groot aandeel van de initiatiefnemers mondt dat gevoel ook daadwerkelijk uit in een verantwoordingsproces naar de doelgroep, over de inhoud en effectiviteit van het initiatief.'

ik een nieuw perspectief op verantwoording, passend bij de zelforganisatie van bewonersinitiatieven. Door systematisch vanuit dit perspectief te kijken naar bewonersinitiatieven, werd vervolgens duidelijk dat er in de praktijk van de doe-democratie weldegelijk van alles gebeurt op het gebied van verantwoording. Zo organiseert een ruime meerderheid van de initiatiefnemers - tegen de verwachtingen in - een vorm van verantwoording naar hun buurt toen lijken gemeenten over het algemeen goed in staat om te beoordelen of zij een initiatief ter verantwoording willen roepen of niet. Deze verantwoordingspraktijken dragen op verschillende manieren bij aan de democratische legitimiteit van de doe-democratie, maar de analyse legt ook een aantal potentiële verantwoordingsproblemen bloot.

Een andere kijk op verantwoording

Publieke verantwoording is een middel voor burgers en hun volksvertegenwoordiging om (het fatsoen en de effectiviteit van) het handelen van hun bestuurders, dat hun levens beïnvloed, te kunnen controleren. Zodoende kan verantwoording helpen om machtsmisbruik tegen te gaan, leerprocessen tot stand te brengen en democratische legitimiteit te bevorderen. Een veelgebruikte operationalisering van dit idee van verantwoording, is die van Mark Bovens (2005). Bovens definieert verantwoording als 'de relatie tussen een 'actor' en een 'forum' waarin de actor een plicht heeft om zijn of haar handelen uit te leggen en te verantwoorden. Het forum heeft de mogelijkheid vragen te stellen en te oordelen en hieraan consequenties te verbinden voor de actor' (p. 12). In een representatieve democratie zijn de burgers het belangrijkste forum en de politici die hen vertegenwoordigen, en namens hen beslissingen nemen, de actor. Vervolgens worden de besluiten van die politici uitgevoerd door ambtenaren die op hun beurt weer verantwoording afleggen aan de gekozen volksvertegenwoordigers.

Wanneer we dit idee van verantwoording willen toepassen op de initiatieven van actieve bewoners, ontstaat er echter een probleem. In de doe-democratie nemen burgers direct, op persoonlijke titel, beslissingen om projecten op te zetten in hun buurt en voeren deze vervolgens zelf uit. De burgers die de gevolgen van deze initiatieven ondervinden zijn, anders dan in de representatieve democratie, niet per definitie toegerust met de middelen om de initiatiefnemers te controleren of bij te sturen. Dit terwijl hun initiatieven wel invloed hebben op hun dagelijkse levens, hetzij als doelgroep van het initiatief, hetzij als omwonende.

Wanneer we het achterliggende idee van democratische verantwoording vertalen naar de werkelijkheid van de doe-democratie, moeten we ten eerste vaststellen dat het 'forum', anders dan in de representatieve democratie hier uit twee groepen 'beïnvloede' burgers bestaat. Enerzijds is er de doelgroep die een initiatief vertegenwoordigd - de leden van een zorgcoöperatie, of de bezoekers van een buurttuin - aan wie verantwoording afgelegd kan worden over de plannen en effectiviteit van een initiatief. Anderzijds zijn er de omwonenden die eventuele onbedoelde gevolgen ervaren, denk aan de omwonenden van een buurthuis waar muzieklessen worden gegeven of de burens van een initiatief dat de nachtopvang voor daklozen op zich neemt. Deze groepen burgers moeten geïnformeerd worden en in debat kunnen gaan met de initiatiefnemers.

Daarnaast moeten zij, indien nodig, sancties kunnen opleggen om het initiatief bij te sturen. Maar hoe zou zo'n sanctie eruit moeten zien in een systeem van zelforganisatie? Een mogelijke oplossing voor dit vraagstuk kan worden gevonden in het idee van 'reflexieve' verantwoording dat Trechsel (2010) ontwikkelde, als gedachtenexperiment rondom verantwoording bij directe democratie en referenda in het bijzonder. Bij reflexieve verantwoording kan een deel van het volk vragen om een nieuwe stemming over een besluit dat is genomen en proberen een nieuwe meerderheid te vergaren voor een alternatief besluit (Trechsel, 2010). Dit idee is in feite al ingebouwd in de representatieve democratie met de vierjaarlijkse verkiezingen, maar het zou ook kunnen worden toegepast in de directe doe-democratie. Omdat in de context van de doe-democratie beslissingen niet met formele stemmingen worden genomen, zou die reflexieve verantwoording de vorm kunnen hebben van een informele sancties, in directe interactie tussen burgers (Verhoeven et al., 2014). Je zou bijvoorbeeld kunnen denken aan een alternatief, concurrerend initiatief, of een protest. Burgers hebben immers altijd het recht om gebruik te maken van referenda, direct contact op te nemen met

'Over wat die informele sancties precies in moeten houden in de doe-democratie geeft de theorie van verantwoording echter geen uitsluitsel, maar zal in de praktijk moeten worden onderzocht.'

Verantwoording in de doe-democratie:

Zijn buurtbewoners die worden beïnvloed door het initiatief en de gebruikers van het initiatief in staat om te beoordelen of ze een alternatieve koers willen, en is een alternatieve koers mogelijk?

- o Is de informatie verstrekt door de initiatiefnemers voldoende voor de buurtbewoners om te oordelen over de effecten en performance van het initiatief?*
- o Ontstaat er een debat tussen de initiatiefnemers en de omwonenden over de effecten van het initiatief?*
- o Ontstaat er een debat tussen de initiatiefnemers en de gebruikers van het initiatief over de effectiviteit van het initiatief?*
- o Zijn de omwonenden in staat om tot 'een alternatief' te komen?*
- o Is de doelgroep van het initiatief in staat om tot verandering af te dwingen wanneer de activiteiten van het initiatief ineffectief zijn?*

hun overheden, naar de rechter te stappen, onderzoeken in te stellen, te demonstreren en de media op te zoeken (Olsen, 2016). Over wat die informele sancties precies in moeten houden in de doe-democratie geeft de theorie van verantwoording echter geen uitsluitsel, maar zal in de praktijk moeten worden onderzocht.

Alles bij elkaar zijn we op zoek naar reflexieve, zelforganiserende verantwoording, dat wordt samengevat in de onderstaande 'checklist'.

De praktijk van verantwoording in de buurt

De initiatieven

Vanuit dit perspectief heb ik de verantwoordingspraktijken van zestien verschillende bewonersinitiatieven onder de loep genomen, op basis van semigestructureerde interviews met de initiatiefnemers en documentanalyse. Om een breed beeld te vormen van de doe-democratie is een diverse groep initiatieven onderzocht. De initiatieven zijn verspreid over zowel steden als dorpen en richten zich op zeer uiteenlopende onderwerpen – van sociale thema's als zorg, sociale cohesie en cultuur, tot ruimtelijke projecten als het opknappen, beheren en zelfs bouwen van publieke gebouwen en parken in de buurt. Daarnaast is onderscheid gemaakt tussen initiatieven die (voornamelijk) gefinancierd worden door de overheid en initiatieven die weinig tot geen publieke middelen ontvangen. Alle initiatieven begeven zich echter op een manier in de publieke ruimte. Als ze geen gebruik maken van publieke middelen nemen ze bijvoorbeeld de uitvoering van een (voormalig) publieke dienst over – denk aan buurthuizen in zelfbeheer, opvang voor vluchtelingen en daklozen in de wijk en zorgcoöperaties die WMO-voorzieningen aanbieden.

Weer andere initiatieven realiseren een project in de openbare ruimte, zoals het beheer van het openbaar groen of de herontwikkeling van een buurt of wijk.

Verantwoording in de buurt

Wanneer we deze initiatieven bekijken door de bril van verantwoording, valt het op dat er (gelukkig) weldegelijk sprake is van publieke verantwoording in de doe-democratie. Ten eerste blijkt dat de bewonersinitiatieven zich in de meeste gevallen verantwoorden naar hun buurtgenoten. Anders dan je zou verwachten op basis van de bestaande literatuur over burgerinitiatieven – die hen vaak kenmerkt als zeer informeel – zijn die verantwoordingsprocessen in sommige gevallen structureel, of zelfs formeel van aard, in plaats van losjes en informeel.

De interviews laten namelijk zien dat de meeste initiatiefnemers hun project opzetten om iets goeds te doen voor hun buurt of dorp. Zoals een van de initiatiefnemers stelt: 'Je doet het voor het dorp zelf. Je doet het uit een soort maatschappelijke betrokkenheid van 'iemand moet het doen'. De initiatiefnemers voelen daarom een bepaalde verantwoordelijkheid naar hun buurtgenoten en voelen zich in zekere zin vertegenwoordiger van hun buurt of dorp. In sommige gevallen blijft het bij een verantwoordelijkheidsgevoel, maar bij een groot aandeel van de initiatiefnemers mondt dat gevoel ook daadwerkelijk uit in een verantwoordingsproces naar de doelgroep, over de inhoud en effectiviteit van het initiatief. Zo organiseert de zorgcoöperatie, met wiens uitspraak dit artikel opent, twee keer per jaar een ledenvergadering, waarin zij hun plannen en de voortgang en resultaten daarvan presenteren en bespreken met hun leden. De leden hebben zelfs formeel de mogelijkheid om het bestuur sancties op te leggen en in het uiterste geval hun bestuur naar huis te sturen.

Bij de initiatieven die geen specifieke doelgroep of leden hebben, maar zich richten op de hele buurt of het hele dorp is zo'n proces minder eenvoudig te organiseren, maar nog steeds niet onmogelijk. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de ervaringen van de initiatiefnemer van een verkeersveiligheidsproject in een klein dorp: 'Mijn wens zou zijn dat mensen zelf wat actiever reageren. ... Om te kunnen zeggen, oké, nu heb ik 50, 60 mensen gehad, dat is een leuke opkomst, dan kan ik zeggen "het dorp zegt dat ..." '

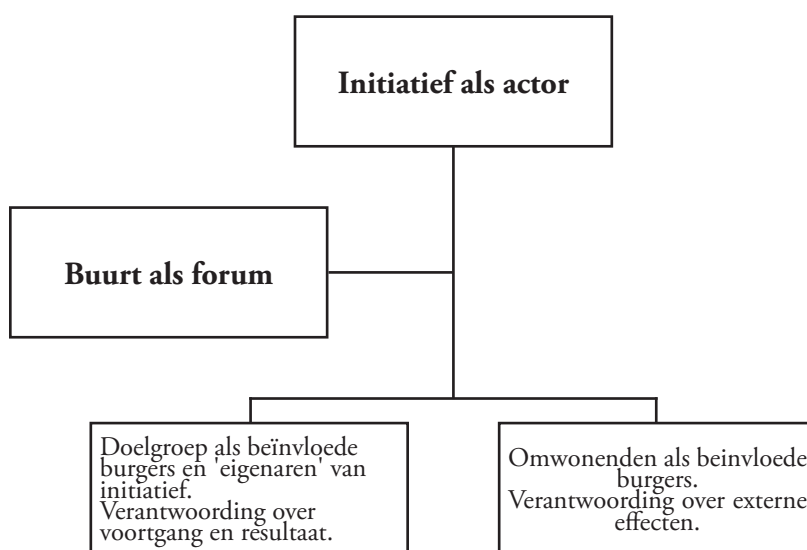
Veel van de zorgen over verantwoording rondom burgerinitiatieven draaien echter niet om effectiviteit van de initiatieven en de verantwoording aan de doelgroep, maar om de eventuele negatieve neveneffecten en onbedoelde gevolgen van een initiatief: het verzorgingshuis in de achtertuin. Ondanks deze zorgen blijkt echter dat de initiatiefnemers zich in de praktijk vaak ook bezighouden met verantwoording rondom de onbedoelde gevolgen voor omwonenden. Hoewel de geïnterviewde initiatiefnemers dit niet ervaren als 'verantwoording', houden zij in veel gevallen rekening met omwonenden en verantwoorden zij zich in de praktijk wel over de overlast die zij eventueel teweegbrengen. Verschillende initiatieven, waaronder een vluchtelingen- en daklozenopvang en een buurt-huis, hebben zelfs een klachtenprocedure ingericht.

De motivatie voor deze vorm van verantwoording is echter fundamenteel anders dan de verantwoording die wordt afgelegd aan de doelgroep van de initiatieven over de plannen, voortgang en resultaten van het initiatief. Anders dan aan hun doelgroep, vinden de meeste initiatiefnemers dat ze de omwonenden geen verantwoording verschuldigd zijn, maar zij vinden het wel van

belang om een goede relatie met hun buurt te onderhouden. Dit gevoel wordt geïllustreerd door een initiatiefnemer die zich bezighoudt met de ontwikkeling van een nieuw wooncomplex: 'We hebben het volste recht om dat te doen, bij wijze van spreken. Het is meer dat we dat in een context willen doen, we zijn niet een losstaand eliteclubje binnen zo'n wijk. We willen iets doen dat daar past, dus ook in samenhang met de omgeving.'

Bij vrijwel alle cases weten de omwonenden de initiatiefnemers te vinden wanneer zij overlast ervaren of andere klachten hebben. Als we verder kijken naar hoe deze klachten worden behandeld zien we echter wel dat de controle over het verantwoordingsproces vooral bij de initiatiefnemers zelf ligt. Bijeen van de zorgcoöperaties werden omwonenden die vreesden voor de bouw van een verzorgingstehuis naast hun woning bijvoorbeeld doorverwezen naar de algemene ledenvergadering – waarin toch vooral de gebruikers en sympathisanten van het initiatief van het initiatief worden vertegenwoordigd. De ledenvergadering verwierp hun klachten vervolgens met een ruime meerderheid. In andere gevallen zijn het de initiatiefnemers zelf die beoordelen of een klacht terecht was of niet.

In de ervaring van de initiatiefnemers kunnen de meeste klachten vaak wel onderling worden opgelost door in gesprek te gaan en een praktische oplossing te vinden – de muzieklessen op een ander tijdstip organiseren, betere afspraken maken met de bezoekers van de daklozenopvang. De omwonenden zijn echter zelf niet in de positie om zo'n oplossing af te dwingen, te meer omdat het bij de meeste klachten worden ingediend door individuele burens die overlast ervaren. Collectieve acties van buurtbewoners – die een 'alternatieve belissing' af-



Figuur 1. De verschillende verantwoordingsrelaties tussen initiatief en buurt

dwingen - zijn bij de 16 initiatieven in dit onderzoek daarom niet voorgekomen. Een uitzondering op deze regel vormen de initiatieven die zich bezighouden met een bouwproject. Bij dit soort ruimtelijke projecten is er wel een formeel, onafhankelijk proces mogelijk via de traditionele weg: een bezwaarprocedure via de gemeente.

Deze mogelijkheid versterkt ook het belang van de meer informele verantwoordingsprocessen die daar vaak aan voorafgaan. Want, zoals de initiatiefnemer van het wooncomplex ook stelt: 'de mensen die hier direct aangrenzend wonen, die wil je wel te vriend houden. Enerzijds omdat het straks je burens worden, maar anderzijds zodat ze het niet gaan plat torpederen met allerlei bezwaarschriften'.

De rol van de gemeente

Dit brengt ons bij de rol van de gemeente. Naast buurtbewoners is ook de gemeente nog steeds een relevante speler als het gaat om verantwoording. Veel initiatieven maken namelijk gebruik van publieke middelen, bijvoorbeeld in vorm van gemeentelijke subsidies. Een tweede centrale observatie in dit onderzoek is daarom dat, waar in de literatuur vaak wordt gewaarschuwd voor een verantwoordingstekort in de doe-democratie, gemeenten in de meeste gevallen juist wel in staat blijken om te oordelen of een verantwoordingsproces op zijn plaats is en de initiatieven ter verantwoording te roepen wanneer zij vinden dat dit nodig is.

Alle 16 initiatieven in dit onderzoek komen op een zeker moment in aanraking met de gemeente en de helft van de initiatieven wordt door de gemeente ook ter verantwoording geroepen. Dat gebeurt om twee redenen. Ten eerste krijgt een groot deel van de initiatieven subsidie, of een andere vorm van ondersteuning van de gemeente, die is verbonden aan een bepaald beleidsdoel. Deze initiatieven moeten zich daarom verantwoorden voor hun resultaten en financiële integriteit. Daarnaast zijn er initiatieven die zich bezig houden met een activiteit die is gebonden aan bepaalde regels, dit zijn bijvoorbeeld bestemmingsplannen voor ruimtelijke projecten en veiligheidseisen voor initiatieven op het gebied van zorg. Deze tweede categorie initiatieven wordt formeel verantwoordelijk gehouden voor het volgen van de regels, en niet zozeer de resul-

taten van hun inspanningen. Waar de verantwoording naar de buurtbewoners kan worden gezien als politiek of democratisch, is de verantwoording naar de gemeente is dus meer administratief en financieel van aard.

Bij een deel van de initiatieven, 6 van de 16, gaat het hier om bestaande verantwoordingsprocessen die eerder werden toegepast op traditionele instellingen en bedrijven. Daar komen zij min of meer automatisch in terecht wanneer zij een subsidie of vergunning aanvragen. Bij een viertal andere initiatieven zien we echter dat er door de gemeente en het initiatief een nieuw verantwoordingsproces ontwikkeld, specifiek toegepast op het initiatief, vanuit de erkenning van een gedeeld belang. Immers, ook de gemeente heeft soms bij de projecten van de initiatiefnemers. Bovendien 'heeft de gemeente misschien wel meer uit te leggen wanneer ze besluiten om ons initiatief niet te ondersteunen' zo stelt een van de initiatiefnemers van het verkeersveiligheid project. Deze nieuwe verantwoordingsprocessen zijn gericht

'Het lastige is dat je als gemeente dingen zoveel mogelijk georganiseerd wilt krijgen en tegelijkertijd... willen we ruimte geven aan wat er in de buurt ontstaat' aldus een gemeentambtenaar die betrokken is bij een van de initiatieven.'

op dezelfde onderliggende regels, wetten en beleid als de traditionele verantwoordingsprocessen, maar het proces zelf is niet gevat in destrikte protocollen waaraan de traditionele instellingen worden onderworpen – en door de initiatiefnemers soms als erg bureaucratisch worden ervaren. Het gaat hier bijvoorbeeld om regelmatige

vergaderingen tussen gemeente en initiatief, waarbij er afstemming wordt gezocht tussen de plannen en activiteiten van het initiatief en het beleid van de gemeente, en het gezamenlijk oplossen van eventuele problemen. 'We moesten gewoon een plannetje indienen ... dan kunnen zij even kijken of het verkeerstechnisch wel veilig is, dat mensen bij oversteekplaatsen het verkeer wel goed kunnen zien... dat soort overleg heb je dan' aldus een van de initiatiefnemers van een groenbeheer project.

Wanneer een initiatief past binnen het beleid en regelgeving, het de eventueel benodigde vergunningen heeft, er geen subsidie wordt verstrekt die is gekoppeld aan een bepaald beleidsdoel, wordt er door de gemeente niet om verantwoording gevraagd. Dit was bij 7 van de 16 initiatieven het geval. Wanneer de initiatieven wel subsidie krijgen vanuit een potje dat specifiek is bedoeld voor participatie hoeft daar in veel gevallen geen verantwoording over worden afgelegd. Dit levert

Focus op proces

| | | | |
|--------------|---|--|-------|
| Traditioneel | Verantwoorde rondomregelgeving 2 initiatieven | Nieuwe vormen 4 initiatieven | Nieuw |
| | Verantwoording rond subsidie 4 initiatieven | Geen verantwoordingseisen 7 initiatieven | |

Focus op financiën

Figuur 2. De verantwoordingsrelaties tussen initiatief en gemeente

echter wel een klassiek dilemma op voor de betrokken gemeente, tussen loslaten en sturen: ‘het lastige is dat je als gemeente dingen zoveel mogelijk georganiseerd wilt krijgen en tegelijkertijd ... willen we ruimte geven aan wat er in de buurt ontstaat’ aldus een gemeentebtenaar die betrokken is bij een van de initiatieven.

Als we de initiatieven naast elkaar zetten, blijken er vier typen verantwoordingsrelaties te bestaan tussen de initiatieven en de gemeente: traditionele vormen van verantwoording gericht op regelgeving (proces) of subsidie (financiën), nieuwe, procesgerichte vormen van verantwoording en initiatieven die niet ter verantwoording worden geroepen door de gemeente.

De initiatiefnemers zelf ervaren deze vormen van verantwoording over het algemeen als fair–immers: ‘voor wat hoort wat’ – zolang de moeite die zij moeten steken in verantwoordingsrapportages in verhouding staan met wat zij daarvoor terugkrijgen. Met name de nieuwe vorm van verantwoording lijken daarin te slagen. Daarnaast gaven sommige initiatiefnemers die geen verantwoording hoefden af te leggen aan de gemeente aan dat zij daar toch behoefte aan hebben. Zo stelt een initiatiefnemer van een groenbeheerproject: ‘het jaarverslag wordt niet eens besproken. Dat stuur ik op en dat is het dan. Dat is wel jammer, want in mijn ogen gaat de gemeente voorbij aan de leerervaring’. Voor deze initiatiefnemers blijkt verantwoording een middel te zijn om erkenning te krijgen van de gemeente, en een teken dat zij serieus worden genomen, of een mogelijkheid tot wederzijds leren.

Tussen de overheid en de buurt

Op een paar punten raken de verantwoording aan de gemeente en de verantwoording aan de buurt aan elkaar. In sommige van de nieuwe vormen van verantwoording is de steun van buurtbewoners (‘draagvlak’) ene vereiste voor ondersteuning vanuit de gemeente. In het algemeen is de gemeente meer begaan met ‘de gemeenschap’ op het niveau van de stad of het dorp als geheel, waarbij ze zorgen voor afstemming tussen initiatieven en het lokale beleid. Wanneer het gaat om het zorgen voor de omwonenden die de gevolgen van de projecten ervaren, heeft de gemeente formeel een rol bij het behandelen van bezwaren bij ruimtelijke projecten. Wanneer conflicten tussen bureaus echt uit de hand lopen, en de publieke orde wordt bedreigd is de gemeente uiteindelijk de eindverantwoordelijke. Gelukkig is het bij geen van de initiatieven in dit onderzoek ooit zover gekomen. Opvallend is dat de verantwoordingsprocessen naar de buurt en naar de gemeente over het algemeen los van elkaar staan. De gemeenten vragen om verantwoording vanuit een verantwoordelijkheidsperspectief, gekoppeld aan wetgeving en financiële afspraken over publieke middelen, terwijl de ‘democratische’ verantwoording over de voortgang, prestaties en gevolgen van het initiatief aan de buurt en de leden wordt gelaten. Als gevolg hiervan lijken de twee verantwoordingsrelaties in goede harmonie naast elkaar te kunnen bestaan.

Conclusie: hoe democratisch is de doe-democratie?

Samengevat kunnen we stellen dat de initiatieven er verantwoordingpraktijken op nahouden, die op ver-

schillende manieren bijdragen aan de democratische legimiteit van de doe-democratie. Ten eerste zorgt de vrijwillige verantwoording naar de buurt ervoor dat buurtbewoners vaak op de hoogte zijn van de plannen van de initiatiefnemers en dat zij hierover een oordeel kunnen vormen. Ten tweede hebben we gezien dat, juist omdat de initiatieven over het algemeen klein en benaderbaar zijn, dicht bij de buurt georganiseerd, de bewoners die worden geconfronteerd worden met overlast makkelijk naar de initiatiefnemers kunnen stappen. Ze gaan het gesprek aan en problemen kunnen vaak relatief eenvoudig worden opgelost. Ten derde ontstaan er bij de initiatieven die zich organiseren als coöperatieve vereniging, nieuwe verantwoordingsarrangementen waarin de gebruikers van een publieke dienst structureel in de positie worden gezet om in debat te gaan over de effectiviteit en de koers van het initiatief en kunnen ingrijpen wanneer zij niet tevreden zijn. Tenslotte lijkt de gemeente in de meeste gevallen in staat te zijn om financiële of administratieve verantwoording af te dwingen indien zij dat nodig vinden: wanneer er publieke middelen of wetgeving in het spel is.

Wanneer we de verantwoording bekijken vanuit democratisch oogpunt, zien we echter ook een aantal verantwoordingsproblemen. Ten eerste blijft de verantwoording tussen het initiatief en haar omgeving vrijwillig van aard. Ondanks dat dit onderzoek laat zien dat problemen rondom kleine onbedoelde gevolgen vaak praktisch worden opgelost, blijft het onduidelijk wat er gebeurt wanneer omwonenden bezwaar hebben tegen grotere, meer fundamentele aspecten van een initiatief. Een tweede mogelijk verantwoordingsprobleem treffen we aan bij de gemeente, die altijd een afweging zal moeten maken tussen het reguleren van de initiatieven van actieve bewoners – zoals zij dat ook zouden doen met de activiteiten van grotere, commerciële instellingen – enerzijds, en het creëren van ruimte voor actief burgerschap anderzijds, met het risico op een verantwoordingstekort.

De analyse heeft echter ook laten zien dat er in sommige gemeenten nieuwe vormen van verantwoording ontstaan, in maatwerk tussen de gemeente en het initiatief, die een mogelijke oplossing vormen voor dit dilemma. Deze nieuwe vormen van verantwoording lijken een beweging naar het ideaalbeeld van de doe-democratie te weerspiegelen, tegelijkertijd lijken deze vormen de echter ook controle van de gemeente op de initiatieven te vergroten. Deze nieuwe vormen van verantwoording zouden dan ook een interessant aanknopingspunt zijn voor vervolgonderzoek.

Meer lezen? Dit is een (zeer) verkorte versie van een Engelstalig onderzoek, te vinden op: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/344625>

Wieke Blijleven
W.blijleven@uvt.nl

Voetnoten

- 1 In de representatieve democratie vallen de doelgroep van beslissingen en de burgers die worden beïnvloed door een beslissing in principe samen in het 'forum': alle inwoners (boven de 18 jaar) zijn immers kiezers
- 2 Op basis van bestaand onderzoek kan worden verwacht dat deze dimensies verschil maken voor de organisatie van verantwoording. Voor dorpen versus steden, zie: Van de Wijdeven & de Graaf (2014). Voor publieke 'top-down' versus 'bottom-up' gefinancierde initiatieven, zie: Tonkens & Verhoeven, 2012; Verhoeven, Van de Wijdeven and Metze, 2014.
- 3 Uit een review van bestaand onderzoek naar bewonersinitiatieven blijkt dat dit de meest voorkomende thema's zijn waarop bewonersinitiatieven zich richten (deze is terug te lezen in mijn thesis).

Literatuurlijst

- Bovens, M. (2005). Public accountability. In: E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press
- Bovens, M., Derksen, W., Witteveen, W., Becker F. & Kalma, P. (1995). *De verplaatsing van de politiek: Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: WBS
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). *De Doedemocratie: Kabinetsnota ter ondersteuning van een vitale samenleving*. Den Haag: BZ
- Olsen, J. (2016). Democratic accountability and the terms of political order. *European Political Science Review*, 1-19
- Tonkens, E. & Verhoeven, I. (2011). *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor*

*partnerschap tussen burgers en overheid.
Een onderzoek naar bewonersinitiatieven in
de Amsterdamse wijkaanpak.* Amsterdam:
Universiteit van Amsterdam/AISSR

Wieke Blijleven



Trechsel, A. H. (2010). Reflexive Accountability and Direct Democracy. *West European Politics*, 33(5), 1050-1064

Verhoeven, I., Wijdeven, T. van de & Metze, T. (2014). Do-ocracy's Democratic anchorage.

Verhoeven, I., Metze, T., & van de Wijdeven, T. (2016). *Do-ocracy's democratic anchorage*. 42nd ECPR Joint Sessions, Universidad de Salamanca (10–15 April), Geraadpleegd via: <http://dare.uva.nl/record/1/442966>.

Warren, M. E. (2015). Accountability and Democracy. In: M. Bovens, R. E. Goodin & T. Schillemans (Eds.), *Oxford handbook of public accountability*. (pp. 39-54). Oxford: Oxford University Press.

Wijdeven, T. M. F. van de, de Graaf, L. J., & Hendriks, F. (2014). *Actief burgerschap: Lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.

Wieke Blijleven studeerde in 2016 af aan de Research Master Public Administration and Organizational Science aan de Universiteit Utrecht. Tijdens haar mas

ter was ze secretaris en redacteur bij Public Note en raakte ze geïnteresseerd in participatie en democratie. Ze is sinds september 2016 werkzaam aan de Universiteit van Tilburg, waar ze die interesse voortzet met een proefschrift over de praktijken en dilemma's van gemeenteambtenaren die betrokken zijn bij (nieuwe vormen van) participatie en bewonersinitiatieven