

Erzsi de Haan en Tialda Haartsen

Succespercepties van burgerinitiatieven in Randland



Foto: Erzsi de Haan

In Nederland nemen regionale verschillen in bevolkingsontwikkeling toe. De Randstad heeft te maken met bevolkingsgroei en dat zal naar verwachting de komende decennia ook zo blijven. De minder stedelijke en meer perifeer gelegen gebieden hebben in toenemende mate te kampen met bevolkingsstagnatie of -afname. In dit Randland wordt gezocht naar manieren om de zogenaamde 'de-growth' vorm te geven. Niet groei maar een constructieve omgang met krimp staat centraal in toekomstgerichte ontwikkelingsscenario's.

Naast de toenemende regionale verschillen in bevolkingsontwikkeling, worden steeds meer overheidstaken gedecentraliseerd. Bovendien is er landelijk een omslag gaande richting een participatiesamenleving. Daardoor wordt het voor inwoners van het Randland steeds duidelijker dat zij zelf via burgerinitiatieven een actieve bijdrage moeten leveren aan het op peil houden van de leefbaarheid in hun dorp. Daarbij hoort bijvoorbeeld het in stand houden van voldoende voorzieningen, het omgaan met leegstand van vastgoed en het overnemen van onderhoud voor openbaar groen. Ook door lokale overheden in het Randland worden burgerinitiatieven vaak gezien als mogelijke vervangers voor voorzieningen die door bevolkingsafname dreigen weg te vallen. Burgerinitiatieven zouden bovendien bijdragen aan sociaal kapitaal in gemeenschappen (Squazzoni, 2009). Burgerinitiatieven worden vaak ondersteund met subsidies. Lokale overheden in de krimpgebieden moeten de relatief beperkte middelen die ze hebben effectief

besteden en zoeken naar nieuwe samenwerkingsverbanden met inwoners. Vanwege de subsidiëring van burgerinitiatieven is een discussie over wat succes of falen van deze initiatieven precies inhoudt gerechtvaardigd. Daarnaast speelt de vraag of de initiatieven een duurzaam alternatief zijn voor het openhouden van voorzieningen en het in stand houden van de leefbaarheid. In de zoektocht naar deze legitimering is een belangrijke stap om te verkennen hoe de betrokken actoren succes van burgerinitiatieven definiëren. Verschillende actoren hebben daar een verschillende perceptie van. In dit onderzoek richten we ons op het perspectief van lokale en regionale overheden. Hier worden besluiten genomen over subsidiecriteria en -aanvragen. Wat verstaan deze professionals onder succes en falen van burgerinitiatieven?

Burgerinitiatieven

Burgerinitiatieven worden gezien als derde generatie burgerparticipatie (Oude Vrielink & Van de Wijdeven, 2011). Na de eerste twee generaties, die betrekking hebben op inspraak en invloed op besluitvorming, wordt deze derde generatie gekenmerkt door bewoners die zich actief inzetten en een overheid die op deze initiatieven reageert. Het gaat dus om een vorm van participatie waarin burgers niet meedoen met het ontwikkelen van overheidsbeleid, maar waarin de overheid juist inspeelt op de activiteiten van burgers. Ook Tonkens (2009) stelt dat burgerinitiatieven een vorm van burgerparticipatie zijn, waarin burgers zichzelf organiseren, in plaats van te praten over beleid dat is opgesteld door ambtenaren. Verder onderscheidt Tonkens twee vormen van burgerinitiatieven. Ten eerste, formele burgerinitiatieven waarbij burgers zichzelf organiseren om een bepaald onder-

werp op de politieke agenda te krijgen en dit onderwerp te beïnvloeden. Daarnaast zijn er informele burgerinitiatieven die een aanvulling vormen op overheidsactiviteiten. Deze informele burgerinitiatieven zijn de bottom-up initiatieven van bewoners waar op dit moment veel van wordt verwacht. In dit artikel gaat het over dit soort burgerinitiatieven, ook vaak bewonersinitiatieven genoemd.

Veranderingen die juist in krimpgebieden sterke impact hebben, zoals de schaalvergroting en het verdwijnen van voorzieningen, relatief sterke vergrijzing en ontgroening, en waardevermindering en leegstand van woningen, vragen om aanpassingen van bewoners binnen een gemeenschap. De mate waarin een gemeenschap zich kan aanpassen aan een veranderende context wordt *resilience* (veerkracht) genoemd. Door middel van burgerinitiatieven passen inwoners zich aan de veranderende context aan en realiseren zij activiteiten om de leefbaarheid van hun omgeving in stand te houden. Hurenkamp en Rooduijn (2009) laten in hun studie naar burgerinitiatieven zien dat het type initiatieven dat wordt ontplooid op het platteland anders is dan in grote steden. In dorpen zijn initiatieven voornamelijk gericht op ontplooiing, solidariteit en sportiviteit. De deelnemers van initiatieven weten hun netwerk goed te gebruiken en het gaat veelal om een kleine club mensen die in contact komt met de directe omgeving of om een grotere groep die onderling sterk is verbonden en tegelijk actief contact heeft met andere instanties. In de stad gaat het in het algemeen om kleinere en jongere initiatieven. Bij deze initiatieven bestaat meer contact onderling en contact met andere organisaties dan op het platteland. De initiatieven krijgen vaker subsidies en ook is het in de stad gemakkelijker om vrijwilligers te vinden die willen bijdragen aan het initiatief. Maatschappelijke gebeurtenissen zijn vaak de aanleiding om het initiatief te beginnen en de meeste initiatieven

richten zich dan ook op leefbaarheid (hier wordt in dit geval bedoeld op de thema's criminaliteit, ontgroening en participatie van minderheden) en solidariteit. In de dorpen zijn de initiatieven ouder, en in die zin ook duurzamer, dan de initiatieven in de stad. Gezien de verschillen tussen beide gebieden kan succes van burgerinitiatieven in krimpgebieden een andere betekenis hebben dan in de groeigebieden.

Focusgroepdiscussies

In de zoektocht naar goede alternatieven voor verdwijnende voorzieningen wordt door lokale overheden zowel financieel als via ondersteuning geïnvesteerd in burgerinitiatieven. Om een goede vervanging van voorzieningen te kunnen worden is het van belang dat er continuïteit bestaat binnen de burgerinitiatieven. Langer lopende en stabiele initiatieven kunnen daadwerkelijk een vervanging vormen voor voorzieningen. Maar worden initiatieven wel op die manier bekeken? Wat verstaan lokale overheden eigenlijk onder succesvolle initiatieven, en wat niet? Door dit verder uit te diepen wordt duidelijk of burgerinitiatieven een oplossing kunnen vormen voor het verminderen of wegvallen van voorzieningen in krimpgebieden.

Verschillende studies laten zien welke factoren het succes of falen van een burgerinitiatief beïnvloeden zonder te definiëren wat als succes of falen, kan worden beschouwd (Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling, 2013; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2013). Houwelingen e.a. (2014) stellen dat het moeilijk is om tot een definitie te komen van succes of falen, omdat uitkomsten lastig te meten zijn en het invulling geven aan deze begrippen omstreken kan zijn. Een duidelijke afbakening van wanneer een burgerinitiatief als succes wordt beschouwd en wanneer niet, ontbreekt tot dusver. Om de verwachtingen van lokale en regionale overheden ten aanzien van burgerinitiatieven in krimpgebieden in beeld te krijgen is het van belang

te begrijpen hoe er vanuit het beleidsperspectief wordt gedacht over succes en falen. Om succes en falen te conceptualiseren hebben we focusgroepdiscussies georganiseerd met professionals uit het veld. Hieronder vallen beleidsmedewerkers op het gebied van krimp en leefbaarheid bij gemeenten of de provincie, onderzoekers bij regionale onderzoeksbureaus en medewerkers van woningcorporaties. De respondenten zijn geselecteerd omdat zij in hun werk dagelijks te maken hebben met burgerinitiatieven en omdat zij de werkwijze vanuit de lokale overheden kennen en/of er zelf onderdeel van uitmaken.

Tijdens drie bijeenkomsten in Assen, Leeuwarden en Groningen hebben in totaal 23 professionals met elkaar gediscussieerd over burgerinitiatieven die een aanvulling vormen op overheidsbeleid. De centrale vraag was 'wanneer is een burgerinitiatief succesvol, en wanneer niet?'. In de focusgroepen werd gestart met het formuleren van een gezamenlijke definitie van een burgerinitiatief. Vervolgens werd in drie rondes de centrale vraag besproken. In de eerste ronde konden de respondenten in steekwoorden aangeven wanneer zij een initiatief een succes of geen succes vonden. In de tweede ronde werden deze steekwoorden verder toegelicht. In de derde en laatste ronde werd de tot stand gekomen lijst op ontbrekende aspecten of verandering in standpunten gecontroleerd.

In beweging onder eigen regie

Uit alle drie focusgroepdiscussies bleek dat beleidsmakers spreken van een geslaagd burgerinitiatief als het initiatief in beweging is. Er is sprake van in beweging zijn zolang er mensen betrokken en actief zijn bij het initiatief. Zolang aan die voorwaarde wordt voldaan, wordt het initiatief als succesvol beschouwd. Bovendien kwam naar voren dat het proces dat een burgerinitiatief doorloopt van groter belang is dan het al dan niet behalen van de voorop gestelde doelen. Ook als doelen niet behaald worden kan het initiatief dankzij het proces iets anders opleveren waardoor het toch een succes is. Hierbij valt

te denken aan vernieuwde contacten tussen bewoners van de regio, ingangen weten te vinden bij de overheid of het beter kunnen omgaan met regelgeving. Deze opvatting werd in de verschillende focusgroepen breed gedragen. Een aantal keer werd zelfs gesteld dat een burgerinitiatief altijd een succes is omdat het altijd tot iets leidt, ook al is dat misschien niet het gestelde doel maar iets onvoorziens.

Een tweede aspect dat volgens de deelnemers van de focusgroepen bepalend is voor het succes van een initiatief is dat de burgers de regie hebben en houden. Het moet een initiatief van en door burgers zijn, niet van de overheid. Het gevaar van over-faciliteren (Oude Vrieling & Van de Wijdeven 2011) kan er dus voor zorgen dat een initiatief niet slaagt. De overheid neemt dan, onbewust en vaak uit enthousiasme, het initiatief over waardoor de bewoners de regie kwijtraken. Deze situatie werd door de deelnemers als gevaar voor het succes bestempeld. Ondersteuning van externe partijen is hierbij echter wel mogelijk. Ook over dit aspect was grote overeenstemming onder de deelnemers.

Opmerkelijk genoeg waren de deelnemers van de focusgroepen niet snel geneigd om een initiatief als onsuccesvol te bestemmen. Wel is het van belang dat het initiatief actief blijft, dat er activiteiten blijven plaatsvinden en dat ergens naar toe wordt gewerkt. Ook als de bewoners binnen het initiatief een afwachtende houding hebben of als burgers alleen handelen omdat er subsidies beschikbaar zijn, is een initiatief onsuccesvol. Een voorwaarde voor succes is juist dat burgers het voortouw nemen en het initiatief niet starten omdat er subsidies beschikbaar zijn, maar omdat zij inhoudelijk gedreven zijn en de toegevoegde waarde van het initiatief zien. Verder mag een initiatief volgens de deelnemers van de discussies geen schade aan de omgeving toebrengen. Hier ligt een taak voor de overheid die erop moet toezien dat haar inwo-

ners in een veilige omgeving leven. Ook wanneer dit inhoudt dat er beperkingen aan een initiatief moeten worden gesteld. Wanneer het initiatief andere mensen uitsluit van deelname of gebruik, wordt dit tevens als onsuccesvol beschouwd. Dit geldt ook wanneer het initiatief mensen afschrikt om eraan zelf deel te nemen. Tot slot wordt een initiatief als onsuccesvol gezien wanneer er weinig draagvlak is. Dit hangt samen met de schaal en reikwijdte van het initiatief. Niet iedereen in een dorp of regio hoeft het initiatief te steunen, maar er is wel een zekere mate van draagvlak nodig. Het initiatief moet een doel dienen voor meerdere mensen of een bepaald probleem in de omgeving oplossen.

De zoektocht van de overheid naar nieuwe samenwerkingsverbanden met burgerinitiatieven kwam ook naar voren tijdens de focusgroepdiscussies. Initiatieven zoeken vaak zelf al het contact met de gemeente op, zoals voor subsidies of advies. De deelnemers van de focusgroepen gaven aan dat dit contact moeizaam kan verlopen vanwege verschillende oorzaken. In sommige gevallen moeten initiatieven bijvoorbeeld lang wachten op een reactie van de overheid terwijl zij zelf vaak maar beperkte tijd krijgen voor het indienen van stukken. Ook wisselende contactpersonen of tegenstrijdige informatie bemoeilijken het onderlinge contact. Lokale overheden willen graag op een goede manier reageren op initiatieven die bij hen aankloppen, maar in de praktijk blijkt dit in sommige gevallen problemen op te leveren. Er is nog geen eenduidige richtlijn hoe lokale overheid en burgerinitiatieven met elkaar samen kunnen werken.

Burgerinitiatieven in Randland

Burgerinitiatieven in krimpend Randland ontstaan vaak vanuit een poging om met minder om te gaan door het verlies van voorzieningen of woningen of afnemende leefbaarheid als gevolg van bevolkingsafname. Dit heeft geen vastomlijnde stip op



Foto: Erzsi de Haan

de horizon als eindresultaat. We hebben in Nederland immers weinig ervaring met krimp. Uit ons onderzoek blijkt dat een burgerinitiatief voor beleidsmakers succesvol is als het 'in beweging is' en als de regie bij de burgers ligt. Het behalen van de oorspronkelijke doelstellingen is van ondergeschikt belang. De heersende opvatting is dat een burgerinitiatief altijd wel iets positiefs oplevert, zoals participatie aan de dorpssamenleving, uitbreiding van sociale netwerken of het beter vinden van ingangen bij overheden, ook al is dat misschien niet het geplande doel. Of burgerinitiatieven vervangers voor

de traditionele voorzieningen kunnen zijn, is dan maar de vraag. Wel dragen de initiatieven bij aan de zoektocht naar die stip op de horizon, naar hoe het er in dorpsamenlevingen in krimpgebieden aan toe gaat ná het verlies van inwoners en voorzieningen. Als het proces goed verloopt, levert dit een gedragen, bottom-up uitkomst op. Juist in het Randland lijken burgers en lokale overheden door omstandigheden gedwongen voorop te lopen in het gezamenlijk optrekken op zoek naar de onbekende stip op de toekomstige horizon. Ook dragen de initiatieven bij aan de leefbaarheid in dorpen, in termen van participatie, sociale cohesie, het 'samen dingen doen'. Leefbaarheid wordt niet (alleen) gedefinieerd door de beschikbaarheid van voorzieningen, maar door sociale cohesie en het elkaar kunnen vinden. Juist in het Randland is dat van groot belang.

Het discussiëren over succesvolle of niet-succesvolle initiatieven roept ook vragen op. Zijn ze wel democratisch (genoeg) en worden ze gedragen door de meerderheid van het dorp? Vallen er kwetsbare groepen buiten de boot? Rechtvaardigen ze investeringen van publiek geld? Hoe denken de initiatiefnemers er zelf over? Het is heel goed mogelijk dat burgers, en dan vooral de initiatiefnemers zelf, andere opvattingen hebben over wanneer een initiatief een succes is en wanneer niet. Een volgende stap is dan ook om het perspectief van bewoners te belichten en te kijken wanneer zij hun initiatief geslaagd vinden en of dit perspectief sterk afwijkt van het beleidsperspectief.

Literatuur

- Houweligen, P.V., A. Boele & P. Dekker (2014) *Burgermacht op eigen kracht*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag
- Hurenkamp, M. & M. Rooduijn (2009) 'Kleinschalige burgerinitiatieven in perspectief', P. Dekker, *Vrijwilligerswerk in meervoud*, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag, p. 10-17
- Nationaal Netwerk Bevolkingsdaling (2013) *Minder mensen, meer initiatief: bevolkingsdaling en burgerschap*, Public Creation, Baarn
- Oude Vrielink, M. & T. van de Wijdeven (2011) 'Ondersteuning in vieren', *Beleid en Maatschappij*, jg. 38, nr. 4, p. 438-456
- Squazzoni, F. (2009) 'Local economic development initiatives from the bottom-up: the role of community development corporations', *Community Development Journal*, jg. 4, nr. 44, p. 500-514
- Tonkens, E. (2009) *Tussen onderschatten en overvragen: Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk*, SUN Trancity, Amsterdam
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2013) *Van eerste overheid naar eerste burger: Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*, Dimdim, Den Haag