

ESSAY



INZET BURGERS VEREIST BALANS

De afgelopen jaren ontstonden complexe samenwerkingen tussen burgers en gemeenten. Samen zoeken ze manieren om voor langere tijd meer zeggenschap, verantwoordelijkheid en zelfstuuringscapaciteit te realiseren ten aanzien van de lokale leefbaarheid. Dit soort initiatieven is uniek en verschilt in dynamiek. Maar er is ook een aantal algemene succesfactoren en beperkingen aan te wijzen, weet Hiska Ubels.

Door bevolkingsafname, vergrijzing en overheidsbezuinigingen staat het voorzieningsniveau en de leefbaarheid van veel plattelanddorpen aan de rand van Nederland onder druk. Gemeenten zoeken naar oplossingen om de leefbaarheid van de regio op peil te houden. De afgelopen jaren hebben inwoners van krimpregio's in beleid en praktijk meer ruimte en verantwoordelijkheid gekregen voor het in stand houden van de lokale leefbaarheid. Veelal is het uitgangspunt hierbij dat burgers de door de bezuinigingen ontstane leemtes in het voorzieningsniveau en de achteruit-

gang van de publieke ruimte effectiever en efficiënter kunnen oplossen dan gemeenten. Bijkomend voordeel zou zijn dat ze op deze manier bijdragen aan de lokale zelfredzaamheid en sociale cohesie van hun buurt of dorp.

Meestal gaat het om relatief kleine, tijdelijke en afgebakende initiatieven om de leefbaarheid van hun buurt of dorp te verbeteren, zoals het organiseren van een nieuwe speeltuin of de groeninrichting van een braakliggend terrein. Er zijn de afgelopen jaren echter ook complexere experimentele initiatieven ontstaan waarbij inwoners en gemeenten gezamenlijk op zoek zijn naar hoe ze binnen dorpen voor langere tijd meer zeggenschap, verantwoordelijkheid en zelfstuuringscapaciteit ten aanzien van de lokale leefbaarheid kunnen realiseren. Het ging bijvoorbeeld om dorpscoöperaties, het oprichten en beheren van een multifunctioneel centrum, het overnemen van gemeentetaken op basis van het 'right to challenge' of het verduurzamen van straten en wijken. Soms begint een gemeente een experimenteel samenwerkingsinitiatief, soms inwoners, maar initiatieven kunnen net zo goed vanuit een onderlinge wisselwerking ontstaan. Hoe het ook zij, iedere gemeente en ieder dorp binnen een gemeente heeft een eigen bestuurlijke en sociaal-historische achtergrond en context waar vanuit dit gebeurt. Dit maakt dat rolverschuivingstrajecten, waarbij inwoners meer publieke verantwoordelijkheid krijgen en nemen en gemeenten deze meer loslaten, zich in verloop van tijd verschillend ontwikkelen. Zo zijn er bijvoorbeeld binnen de muren van een gemeentehuis vanuit eigen historie bepaalde werkrouines en een eigen bestuurlijke en ambtelijke cultuur ontstaan, worden

keuzes gemaakt en acties ondernomen op basis van reeds ingebed of nieuw beleid of andere (on)geschreven regels en is er meer of minder kennis en ervaring voor handen over hoe samen te werken met inwoners. De verhoudingen en wisselwerkingen tussen dit soort factoren zijn in iedere gemeente weer net anders en hebben daarmee op een verschillende manier hun weerslag. Zo is ook geen dorp gelijk. Er zijn in ieder dorp vanuit het verleden bijvoorbeeld verschillende sociaaleconomische structuren gegroeid en net als bij gemeenten verschilt het bestaande kennis- en ervaringsarsenaal. Daarnaast is geen initiatief hetzelfde. Het samenspel van de gemeenten, dorpen, bestuurders, ambtenaren en inwoners maakt de dynamiek van de zeggenschapsverdeling tussen gemeenten en inwoners in de loop van de tijd uniek.

INWONERZEGGENSCHAP

Als je kijkt naar de overheidsparticipatieladder van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) dan ligt het meer voor de hand dat zo'n rolverschuivingstraject heen en weer verloopt tussen de verschillende treden (reguleren, regisseren, stimuleren, faciliteren, loslaten) dan dat ze rechtstreeks afstevent op volledige inwonerzeggenschap. Het verloop blijft zich ontwikkelen, is veelal onvoorspelbaar en soms kan zo'n traject zelfs onvoorzien ineens van richting veranderen. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld tijdelijk praktische en financiële ondersteuning bieden bij de planvorming en uitvoering van een multifunctioneel centrum, waarna het – zoals in eerste instantie ook was bedoeld – uiteindelijk zelfstandig door inwoners kan worden gerund op basis van een financieel exploitatiemodel. Maar het



kan evengoed dat bij de dorpsontwikkelingsplannen van een gemeente inwoners een vrijere rol krijgen dan aanvankelijk beoogd, omdat door de onderlinge samenwerking er een sterke vertrouwensrelatie is ontstaan en inwoners meer ruimte krijgen. Het kan net zo goed zijn dat initiatieven imploderen door onenigheid binnen een initiatief of tussen verschillende groepen dorpsbewoners, moeizame samenwerking met de gemeente, politieke verandering of een mix van dit soort ingrediënten. En de gemeente dan ineens weer aan de lat staat in de regierol voor bepaalde leefbaarheidskwesties.

MISSIEGEVOEL

Direct betrokken inwoners en dorpen, maar ook gemeenten en andere institutionele spelers, hebben in hun onderlinge wisselwerking sterke invloed op de zelfstuuringscapaciteit van initiatieven. In het algemeen zie je dat hoe effectiever het missiegevoel en de leiderschapskwaliteiten van de betrokken vrijwilligers zijn, hoe sterker de zelfstuuringscapaciteit. Ook zijn de actieve steun vanuit het dorp, effectieve samenwerking met de gemeente en andere institutionele spelers en een goed businessmodel voor het bereiken van de gestelde doelen essentieel. En omdat het gaat om de collectieve leefbaarheid van dorpen kun je niet zonder het borgen van legitimiteit en representativiteit van besluitvorming en acties. Dit laatste dan ook niet alleen bij aanvang, maar ook gedurende de jaren erna. Zelfstuuringscapaciteit varieert niet alleen tussen initiatieven, maar ook daarbinnen en in verloop van tijd. Op de langere termijn is de kans groot dat deze uiteindelijk afneemt, omdat vrijwilligers van het eerste uur afhaken en lang niet altijd opvolging vinden. Ook ebt de betrokkenheid vanuit het dorp vaak stilaan weg. Die kans is kleiner als er sprake is van directe en blijvende belangen, zoals wanneer betrokkenen tot hun eigen doelgroep horen (bijvoorbeeld vrijwilligersnetwerk van ouderen voor ouderen) of wanneer er sprake is van (gedeeltelijke) ▶

‘Initiatieven imploderen door onenigheid’



HISKA UBELS
IS ADVISEUR EN ONDER-
ZOEKER BESTUURLIJKE
SAMENWERKINGS-
VRAAGSTUKKEN EN
-PROCESSEN

professionalisering op basis van een financieel exploitatiemodel (bijvoorbeeld betaalde beheerder van een multifunctioneel centrum). Anders dan vaak wordt aangenomen ontwikkelt zelfstuuringscapaciteit zich vooral bij kleine kerngroep(en) en niet bij een dorp als geheel. Met het terugtrekken van vrijwilligers verdwijnt ook vaak hun verworven kennis en inzichten voor het dorp. Verder is deze sterk afhankelijk van (publieke) subsidies, de mate en wijze van steun van institutionele partners (bijvoorbeeld gemeenten, provincies, woningcorporaties, zorgverzekeraars, banken) en de gestelde (verantwoordings-)voorwaarden.

SUCCEFACTOREN

Ondanks de uniekheid van elk initiatief is er wel degelijk een aantal algemene succesfactoren aan te wijzen voor breed gewaardeerde resultaten. Hoe hoger de zelfstuuringscapaciteit, hoe meer kans op succes. Er zijn enthousiaste en competente koplopers nodig die ook na verloop van tijd concrete resultaten blijven halen. Dit is geen sinecure; de meeste vrijwilligers zijn vooral bereid tot tijdelijke inzet voor projecten met een duidelijke kop en staart. De kans van slagen stijgt ook door brede steun en betrokkenheid vanuit het dorp, hetgeen op de langere termijn vooral lukt door regelmatige zichtbare resultaten. Anders dan vaak wordt verondersteld, lijkt sociale cohesie eerder een randvoorwaarde voor succes dan een uitkomst.

Het helpt zeker als gemeenten investeren in een open en flexibele basishouding bij ambtenaren en bestuurders en een voor inwoners toegankelijke gemeentelijke organisatie(-structuur). Dit kan onder meer door het stimuleren van leerervaringen in de praktijk, het integraal oppakken van vraagstukken over de organisatiekolommen heen en de verankering van nieuwe werkrouines zowel in de organisatie als in beleid. Daar gemeenten ook wettelijke en publieke verantwoordelijkheden hebben (bijvoorbeeld

bestemmingsplannen, kwaliteit lokale democratie, verantwoording besteding publieke middelen) is ook een helder verwachtingsmanagement naar inwoners nodig over noodzakelijke procedures. Gerichte professionele ondersteuning van iemand die zowel de realiteit van het initiatief als het gemeentehuis kent, biedt hierbij uitkomst.

BEPERKINGEN

Vrijwilligers kunnen veel, maar er zijn zeker ook beperkingen. Ten eerste lijkt zelfredzaamheid op vrijwillige basis op dorpsniveau – zeker als het gaat over het overnemen van publieke taken op langere termijn – niet realistisch. Initiatieven leunen vooral op de schouders van kleine en daardoor vaak kwetsbare kerngroepen. Ook beschikken vrijwilligers niet altijd over de juiste competenties voor de (complexe) problemen waar ze voor komen te staan; er bestaat het risico van overbelasting, conflicten en afhaken. Verder kan de steun vanuit dorpen verdwijnen, bijvoorbeeld vanwege onbegrip over de activiteiten achter de schermen. Dit kan leiden tot misverstanden, spanningen, sociale tweedeling en aantasting van lokale leefbaarheid.

Ten tweede berust de gemeentelijke roep tot meer inwonerbetrokkenheid met name op kostenbesparingen, terwijl in het beleidsdiscours de nadruk ligt op de (veronderstelde) materiële en sociale voordelen, zoals verbeterde leefbaarheid en toename van lokale samenwerking en burgerkracht. Meedoen vergt vaak jaren van intensieve vrijwillige inzet, waarbij vrijwilligers het aantal gewerkte uren niet financieel vertaald zien en wel tal van individuele en sociale risico's lopen, zoals het 'gevangen' raken in 'hun' initiatief vanwege hun verantwoordelijkheidsgevoel of het risico van reputatieverlies. Ook blijkt dat het vooral de al actieve vrijwilligers zijn die in dit soort initiatieven het voortouw nemen en dat er nauwelijks sprake hoeft te zijn van verhoogde samenwerking in dorpen. Overheden gaan hier vaak in hun kosten-bateanalyse ten onrechte aan voorbij. Ten derde is het de vraag hoe dergelijke initiatieven voldoende democratisch kunnen worden georganiseerd en hoe hun legitimiteit op de lange termijn kan worden gewaarborgd. In de praktijk blijkt het lastig inwoners op dorpsniveau blijvend te betrekken; veel inwoners kunnen of willen domweg niet meedoen. Betrokken vrijwilligers zijn vaak ook slechts in beperkte mate representatief. Tevens ontbreken vaak de competenties en tijd om de vanuit democratisch oogpunt gewenste dialoog met het dorp te organiseren, zeker op langere termijn. Hierdoor krijgt een tegenmacht minder kans.

‘Vrijwilligers kunnen veel, maar er zijn beperkingen’

Zowel vanuit fundamentele als politieke en praktische overwegingen verdient het aanbeveling de discussie rond de term ‘doe-democratie’ opnieuw aan te wakkeren. Deze normatieve term is vooral voortgekomen uit neo-liberalistische bezuinigingspolitiek en is misleidend. Iets op eigen houtje doen voor de samenleving om door overheidsbezuinigingen veroorzaakte gaten te vullen, hoe gewaardeerd de uitkomsten ook, hoeft an sich weinig met democratie te maken te hebben. Want aan het laatste ligt in principe verkiezbaarheid, representativiteit en verantwoording ten grondslag; die vind je terug bij de representatieve democratie. Het is daarom tijd voor een zorgvuldige en genuanceerde discussie over waar nu de balans hoort te liggen. In beginsel zijn gemeenten verantwoordelijk voor de lokale democratie, welzijn en leefbaarheid.

GRENZEN

Op grond waarvan mag en kan ze op democratische gronden iets verwachten van vrijwilligers en waar liggen enerzijds de fundamenteel democratische en ethische en anderzijds de praktische grenzen? En hoe moeten gemeenten die verantwoordelijk zijn voor het publieke welzijn zich verhouden tot verschil in participatiegraad en -competenties binnen, maar ook tussen wijken en dorpen? Veel inwoners hebben geen zin of andere redenen om niet mee te doen en dat is hun goed recht. Zij vinden wellicht dat de gemeente aan de lat staat en hebben hun stem uitgebracht via de representatieve democratie. Het is in deze tijd van complexe vraagstukken meer dan ooit ook belangrijk dat lokale bestuurders stevig in hun rol staan; als gekozen vertegenwoordiger en als bewaker van de lokale democratie. En garant staan voor een daadkrachtige en zelfbewuste lokale overheid die heldere kaders stelt. Niet alleen omdat uit de praktijk blijkt dat ze bij het ‘loslaten’ van verantwoordelijkheden naar inwoners vanuit een andere rol vaak juist meer betrokken raken dan ooit daarvoor. Maar ook omdat ze aan de vooravond staan van niet eerdere vertoonde en omvangrijke collectieve opgaven waarbij inwonerbetrokkenheid van cruciaal belang is, zoals vanuit de nieuwe Omgevingswet en het Klimaatakkoord. ●