

## Vernieuwende vormen van lokaal bestuur met een hoge mate van burgerzelfsturing

Door bevolkingsafname, vergrijzing en overheidsbezuinigingen staat het voorzieningenniveau en de leefbaarheid van veel plattelandsdorpen onder druk. Deze ontwikkeling gaat naar verwachting de komende tientallen jaren door. Gemeenten en inwoners zoeken naar oplossingen om de leefbaarheid van de regio op peil te houden. De afgelopen jaren kregen inwoners van krimpregio's in beleid en praktijk meer ruimte en verantwoordelijkheid voor het in stand houden van de lokale leefbaarheid. Vaak met het uitgangspunt dat inwoners de door de bezuinigingen ontstane leemtes in het voorzieningenniveau effectiever en efficiënter kunnen invullen dan de overheid. En dat inwoners op deze manier ook bijdragen aan de lokale zelfredzaamheid en sociale cohesie.

### Ontwikkeling experimentele samenwerkingsvormen tussen gemeenten en inwoners

Hiska Ubels onderzocht de ontwikkeling van experimentele samenwerkingsvormen tussen inwoners en gemeenten en de rolverschuivingen in besluitvormingsbevoegdheid die zich daarbij hebben voorgedaan. Op basis van interviews en documentanalyse zijn er drie kwalitatieve casestudies uitgevoerd in verschillende delen van Nederland: het *Kulturhus* in Beltrum (gemeente Berkelland), Dorpscoöperatie in Nieuw-Dordrecht (gemeente Emmen) en Dorps Ontwikkeling Maatschappij Ee (gemeente Dongeradeel). Hieruit blijkt dat de verschuiving van rollen tussen inwoners en gemeenten niet lineair verloopt. En dat de dynamiek per case verschilt. Zelfs als er aanvankelijk meer zeggenschap naar inwoners gaat, kan dat op een gegeven moment omkeren. En bestaat de mogelijkheid dat inwoners weer aan zeggenschap inboeten. Iedere casus is daarin bovendien uniek. Onder andere door het verschil in bestuurlijke en sociale contexten, (on)geschreven regels en aanwezige kennis en vaardigheden van ambtenaren en inwoners.

Twee factoren kunnen van grote invloed zijn op de ontwikkelingsrichting van rolverschuivingen en de continuïteit van burgerzelfsturing:

- 1 De mate waarin gemeenten toegerust en bereid zijn om dergelijke initiatieven blijvend te ondersteunen. Hierbij bleken vooral stabiele politieke wil, toegankelijke gemeentelijke organisaties, duidelijkheid over procedures en communicatief competente bestuurders en ambtenaren van belang. Voor het afstemmen van verwachtingen en het opbouwen van onderling vertrouwen is professionele ondersteuning nodig om een brug te slaan tussen de verschillende realiteiten van inwoners en gemeenten.
- 2 De mate waarin men op dorpsniveau achter de initiatieven blijft staan. Het bleek dat hiervoor vooral voldoende sociale cohesie en regelmatige zichtbare resultaten nodig zijn.

### Ontwikkeling zelfsturingscapaciteit van een innovatief en langdurig leefbaarheidsinitiatief

Op initiatiefniveau is gekeken naar hoe veranderingen in de organisatiestructuur het proces en daarmee de zelfsturingscapaciteit van een innovatief en langdurig leefbaarheidsinitiatief beïnvloeden. Op basis van kwalitatieve participerende observaties in de periode 2015-2018 en documentanalyse over de periode 2010-2018 is er een casestudie uitgevoerd op het initiatief 'Project Ulrum 2034' (gemeente De Marne, provincie Groningen). Dit initiatief had als doel op basis van blijvende lokale autonomie de leefbaarheid van het dorp te verhogen.

De organisatiestructuur en de procesvoering van leefbaarheidsinitiatieven kunnen sterk beïnvloed worden door de betrokkenheid van overheden en andere institutionele partners, de beschikbaarheid van publiek geld en de afhankelijkheid hiervan. Het samenspel tussen deze factoren bepaalt voor een belangrijk deel in hoeverre de zelfstuuringscapaciteit<sup>1</sup> stabiel is, of toe- of afneemt. In Ulrum bleek de zelfstuuringscapaciteit in de loop van de tijd te variëren.

#### *Vrijwillige inzet*

Vrijwillige inzet was bij de deelprojecten vrijwel altijd tijdelijk, maar kon ook van langere duur zijn als men zelf direct belang had bij de activiteit. De continuïteit van de zelfstuuringscapaciteit kan ook kwetsbaar zijn, vanwege de afhankelijkheid van vrijwilligers, externe financiering en steun vanuit het dorp. De omvangrijke praktische en financiële steun van de gemeente en de provincie bleek cruciaal voor de succesvolle realisatie van veel doelen. De samenwerking tussen de gemeente, provincie en woningbouwstichting verhoogde met name de zelfstuuringscapaciteit van een kleine kerngroep van vrijwilligers: het versterkte hun 'missiegevoel', vaardigheden en leiderschapskwaliteiten, voorzag hen van een effectief *business model* om gestelde doelen te realiseren en een verantwoordingstructuur die voorzag in de representativiteit van het initiatief naar het dorp.

#### *Complexiteit van het projectbeheer*

Tegelijkertijd kwam er een spanningsveld aan het licht tussen de beoogde lokale autonomie en de toenemende invloed en afhankelijkheid van professionele ondersteuning. Het hoge subsidiebedrag speelde hierbij een belangrijke rol omdat vanuit de convenantsafspraken een formele en tijdrovende verantwoordingswijze tot stand kwam die de complexiteit van het projectbeheer aanzienlijk deed toenemen. Bovendien vroegen betrokken overheden een aantal initiatiefdoelen af te stemmen op de beleidsagenda.

#### *Verantwoordingstructuur*

De formeel opgezette verantwoordingstructuur bleek ook de beoogde brede betrokkenheid vanuit het dorp onder druk te zetten. Het leidde namelijk tot het vaststellen van een formele projectorganisatie waarin een kleine groep vrijwilligers verantwoordelijk werd voor het beheer van de convenantsgelden. De naleving van de aan het convenant verbonden financiële afspraken zorgde ook voor een afname van de ruimte en flexibiliteit om dorpsbewoners met nieuwe ideeën in het project te betrekken en gebruik te laten maken van de verkregen subsidie. Het initiatief raakte in verloop van tijd ook steeds meer naar binnen gericht vanwege de complexe en tijdrovende aansturing van de (gesubsidieerde) deelprojecten. Dit leidde - anders dan bedoeld - tot een afname van actieve betrokkenheid en zelfsturing op dorpsniveau, waardoor de zelfstuuringscapaciteit op dit punt afnam.

---

<sup>1</sup> De voorwaarden voor zelfstuuringscapaciteit zijn: 1. een sterk missiegevoel van betrokken vrijwilligers, 2. bekwame vrijwilligers met leiderschapskwaliteiten, 3. actieve ondersteuning vanuit de gemeenschap, 4. allianties met institutionele spelers 5. een effectief *business model* voor het bereiken van vastgestelde doelen, en 6. een legitieme representativiteit.

*Paradoxe conclusie*

Deze studie komt tot de paradoxale conclusie dat gemeentelijke betrokkenheid zowel voorwaarde als belemmering kan zijn voor een hogere mate van burgerzelfsturing in lokale leefbaarheidskwesties.

### **Waardering van dorpsbewoners voor een door mededorpsbewoners aangestuurd leefbaarheidsinitiatief**

Hetzelfde initiatief Project 2034 Ulrum is bekeken vanuit het perspectief van dorpsbewoners via de onderzoeksresultaten van een huis-aan-huis enquête (responspercentage van 47,5%; N = 291). Hieruit bleek dat men op dorpsniveau over het algemeen positief was over het initiatief en de bijdrage ervan aan de lokale leefbaarheid. De meerderheid van de respondenten was vooral positief vanwege de zichtbaar behaalde resultaten, maar vond ook dat het initiatief had bijgedragen aan een verhoogde samenwerking in het dorp. Ook stonden deze respondenten achter de samenwerking met de gemeente. Daarnaast was er ook een aanzienlijke groep die weinig van het initiatief afwist. Met name mensen uit lagere inkomensgroepen oordeelden negatiever over het initiatief en deden minder vaak mee.

Zowel in wetenschap als beleid gaat men er vaak van uit dat innovatieve initiatieven op basis van burgerzelfsturing bijdragen aan een toename van burgerkracht, sociale betrokkenheid en gelijkheid. Deze studie toont aan dat men op dorpsniveau ook positief kan zijn over zulke initiatieven zonder dat er sprake van een dergelijke toename hoeft te zijn. Het is daarom de vraag in hoeverre de toename van burgerkracht, sociale betrokkenheid en gelijkheid er vanuit burgerperspectief toe doet. Dit verdient dan ook nader onderzoek en reflectie.

*Paradox*

Verder komt ook uit deze studie vanuit zowel inwoners- als beleidsperspectief een paradox naar voren: waar betrokken overheden de zeggenschap en verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid naar inwoners wilden verschuiven, bleek dat de in het dorp breed gewaardeerde resultaten van het initiatief zonder overheidssteun niet tot stand waren gekomen.

### **Verklaringen voor het niet meedoen aan lokale leefbaarheidsinitiatieven**

Uit de vorige studie bleek dat niet iedereen even actief betrokken is bij leefbaarheidsinitiatieven. In deze studie wordt specifieke redenen gezocht waarom sommige inwoners niet meedoen aan lokale leefbaarheidsinitiatieven (Hoofdstuk 5). Op basis van panelonderzoek door het Fries Sociaal Planbureau zijn vanuit individueel perspectief de redenen van inwoners van krimpdorpen vergeleken met die van inwoners elders in de provincie Fryslân. De focus lag op de leeftijdsfase van 45 jaar en ouder omdat deze groep door vergrijzing toeneemt, en naar verwachting tijd heeft om actief te worden in leefbaarheidsinitiatieven.

Uit het panelonderzoek bleek dat de meerderheid van de respondenten de afgelopen twee jaar niet heeft meegedaan aan dergelijke initiatieven.

De belangrijkste redenen om niet mee te doen aan lokale leefbaarheidsinitiatieven waren dat men:

- andere prioriteiten had;
- zich daartoe niet in staat voelde door leeftijd of gezondheid;

- vond dat de verantwoordelijkheid voor de lokale leefbaarheid bij de gemeente lag;
- er gewoon geen zin in had (ook niet in de toekomst).

In wetenschappelijk onderzoek wordt een lage mate of gebrek aan maatschappelijke inzet voor plattelandontwikkeling vaak toegeschreven aan het gebrek aan burgerkracht en het uitblijven van stimulering hiervan vanuit overheden of maatschappelijke organisaties. Uit deze studie blijkt dat in zowel in academische als beleidsarena's hierover verdere discussie nodig is, omdat burgers ook gewoon geen zin kunnen hebben om mee te doen.

*Mogen we van individuele inwoners verwachten dat zij zich bezighouden met kwesties van algemeen belang?*

Het is de vraag of we van individuele inwoners mogen verwachten dat zij zich bezighouden met kwesties van algemeen belang. En of dit als algemene norm mag gelden. Dit ook omdat het risico bestaat dat vanuit initiatieven de behoeften en belangen van mensen die er niet aan meedoen over het hoofd worden gezien. Dit pleit er ook voor dat gemeenten te allen tijde de eindverantwoordelijkheid zouden moeten houden voor het algemeen belang en het welzijn van alle inwoners.

### **Dynamieken en mogelijkheden**

Het traject naar een prominentere rol voor inwoners in de lokale besluitvorming kan grillig verlopen. En de mate waarin dit lukt kan in de tijd nogal variëren. Het succes op de lange termijn hangt van verschillende factoren af. Het is van belang dat gemeenten investeren in een flexibele en open basishouding bij ambtenaren en bestuurders ten aanzien van burgerzelfsturingsvormen en in een voor inwoners toegankelijke gemeentelijke organisatie (-structuur). Dit kan door het stimuleren van het opdoen van leerervaringen in de praktijk, het zo integraal mogelijk benaderen van vraagstukken en een helder verwachtingsmanagement naar inwoners over noodzakelijke procedures. Daarnaast is blijvende verankering in beleid noodzakelijk. In krimpdorpen zijn enthousiaste koplopers nodig die ook in verloop van tijd concrete resultaten blijven behalen en brede sociale steun blijven krijgen.

### *Gerichte professionele ondersteuning*

Verder bleek dat gemeenten niet alleen flexibel moeten omgaan met de initiatieven van hun inwoners, maar dat inwoners ook meer grip moeten krijgen op gemeentelijke (juridische) formele procedures. Het is hierbij aan te bevelen dat gemeenten gerichte professionele ondersteuning inschakelen om de verschillende realiteiten van inwoners en gemeenten te overbruggen.

### *Invloed overheidssubsidies op de zelfsturingscapaciteit*

Dit onderzoek toont ook aan dat overheidssubsidies sterk van invloed kunnen zijn op de zelfsturingscapaciteit van initiatieven. Ten eerste kunnen bijbehorende verplichtingen tot een aangepaste organisatie- en verantwoordingsstructuur leiden. Er kan dan een meervoudige verantwoordelijkheid ontstaan naar zowel het dorp, als naar de betrokken overheden en andere instanties die de aansturing veel complexer maakt. Aan de ene kant bestaat hierdoor de kans dat een kleine groep vrijwilligers vanuit een centrale positie in de organisatiestructuur verantwoordelijk wordt voor een ingewikkelde, tijdrovende en daardoor stressvolle klus. Het kan dan vanuit het initiatief bijna ondoenlijk zijn daarnaast ook de dorpsgemeente actief betrokken te houden. Dit tast op den duur de zelfsturingscapaciteit van de dorpsgemeenschap aan. Aan de andere kant kunnen

inwoners die zich met hun hart en ziel voor hun dorp inzetten en daarbij overheidssteun krijgen juist een hogere zelfstuuringscapaciteit opbouwen, doordat ze doelen kunnen realiseren die ook op dorpsniveau worden gewaardeerd.

### **Beperkingen**

- 1 Zelfredzaamheid lijkt op dorpsniveau op langere termijn niet realistisch.
- 2 De bevooroordeelde kosten-batenanalyse wanneer gemeenten aannemen dat inwoners efficiënter zijn in het oplossen van leefbaarheidskwesties dan zij zelf.
- 3 De moeilijkheid dergelijke initiatieven voldoende democratisch te organiseren en uit te voeren.

*Een eerste beperking is dat zelfredzaamheid op dorpsniveau op langere termijn niet realistisch lijkt. Initiatieven leunen vooral op de schouders van kleine, en daardoor vaak kwetsbare, kerngroepen. Vrijwilligers beschikken ook niet altijd over de juiste competenties voor de (complexe) problemen waar ze voor komen te staan. Dit is zeker een risico wanneer aan allerlei voorwaarden moet worden voldaan, voor het samenwerken met meerdere partijen en het afleggen van de verantwoording. Er bestaat dan het risico van overbelasting en conflicten, waardoor vrijwilligers afhaken. Het blijkt ook dat de steun vanuit het dorp in de loop van de tijd kan verdwijnen, omdat er onvoldoende begrip kan ontstaan voor de vaak onzichtbare activiteiten. Dit kan dan leiden tot misverstanden, spanningen en zelfs sociale tweedeling die van negatieve invloed op de lokale leefbaarheid kunnen zijn. Verder hebben actieve inwoners de voorkeur voor concrete projecten met een duidelijk begin en einde en is het veel onwaarschijnlijker dat ze verantwoordelijkheden op de langere termijn op zich nemen.*

Samenwerkingsactiviteiten die wel kans van slagen hebben op de langere termijn zijn vooral gebaseerd op blijvende directe belangen van de betrokken individuen en/of organisaties.

*Een tweede beperking is de bevooroordeelde kosten-batenanalyse wanneer gemeenten aannemen dat inwoners efficiënter zijn in het oplossen van leefbaarheidskwesties dan zij zelf.*

De onderliggende reden waarom gemeenten dergelijke initiatieven ondersteunen, zit met name in kostenbesparingen. De nadruk in het beleidsdiscours ligt echter vaak op de (veronderstelde) materiële en sociale voordelen van een hogere mate van burgerzelfsturing, zoals zinvolle dorpsgerichte resultaten, de toename van lokale samenwerking en burgerkracht van dorpen.

Vanuit maatschappelijk oogpunt blijven twee belangrijke kwesties onderbelicht. Ten eerste, zijn inwoners werkelijk efficiënter dan gemeenten? En ten tweede, met welke (en wiens) kosten wordt er dan gerekend? Dit onderzoek toont aan dat meedoen aan initiatieven vaak jaren van intensieve vrijwillige inzet vergt, waarbij inwoners het aantal gewerkte uren niet financieel vertaald zien maar wel tal van individuele en sociale risico's lopen. Dit is zeker het geval wanneer er sprake is van omvangrijke (publieke) subsidies waardoor de betrokken vrijwilligers verstrikt kunnen raken in de bijbehorende verantwoordelijkheden. Ze lopen zo het risico 'gevangen' te raken in 'hun' initiatief vanwege hun verantwoordelijkheidsgevoel of het risico van reputatieverlies. Een verhoogde burgerinzet gaat dan gepaard met verborgen financiële en sociale kosten, waaraan overheden vaak ten onrechte voorbijgaan. Verder komt naar voren dat inwoners net als beleidsmakers kunnen denken dat initiatieven met een hoge mate burgerzelfsturing naast concrete resultaten ook een

hogere mate van sociale betrokkenheid en samenwerking oplevert, maar in de praktijk hoeft dit nauwelijks zo te zijn.

Ook is het uitgangspunt dat burgers beter in staat zijn zinvolle projecten voor hun dorp te ontwikkelen en daardoor effectiever zijn dan gemeenten geenszins bewezen. Wel blijkt uit dit en eerder onderzoek dat gemeenten door dit soort initiatieven intensiever bij de dorpen betrokken raken dan ze daarvoor ooit waren. Verder onderzoek moet uitwijzen of er wellicht effectievere gemeentelijke strategieën zijn.

*Een derde beperking ligt in de moeilijkheid dergelijke initiatieven voldoende democratisch te organiseren en uit te voeren.*

Het is vanuit initiatieven bijvoorbeeld lastig inwoners op dorpsniveau blijvend te betrekken. Het kan dan ook zijn dat de betrokken vrijwilligers maar in beperkte mate representatief zijn voor hun dorp. Doordat de betrokken vrijwilligers hun handen vol hebben aan het realiseren van allerhande doelstellingen kan dit op gespannen voet komen te staan met de vanuit democratisch oogpunt gewenste maar vaak moeilijk te organiseren en tijdrovende dialoog met het dorp. Dit is zeker een risico bij grotere en complexere projecten met externe financiering. Hierdoor krijgt tegenmacht minder kans. Dit roept de vraag op hoe democratisch dergelijke initiatieven eigenlijk zijn en hoe hun legitimiteit op de lange termijn kan worden gewaarborgd; een ingewikkelde kwestie die nader onderzoek verdient.

### **Primaire eindverantwoordelijkheid hoort bij de betrokken gemeenten te blijven liggen**

Onder aanvoering van bepaalde inwoners en met overheidssteun kunnen initiatieven op basis van vernieuwende vormen van lokaal bestuur met succes bijdragen aan de lokale leefbaarheid. Dit is met name het geval bij concrete en tijdelijke projecten en activiteiten, maar kan ook op langere termijn aan de orde zijn wanneer er sprake is van directe belangen. Bovendien hebben dit soort initiatieven vaak een positief effect op de zelfsturingscapaciteit en burgerkracht van de direct betrokken inwoners. Het is echter aan te bevelen dat de samenwerkende inwoners en overheden rekening houden met de dynamieken en beperkingen zoals beschreven in dit onderzoek. Dit onderzoek eindigt met de conclusie dat de primaire eindverantwoordelijkheid voor de lokale leefbaarheid en het welzijn van alle inwoners – ook als er sprake is van tijdelijke en succesvolle verschuivingen van zeggenschap naar groepen inwoners – te allen tijde bij de betrokken gemeenten hoort te blijven liggen.

### **Meer informatie**

Lees de [Nederlandstalige samenvatting Vernieuwende vormen van lokaal bestuur met een hoge mate van burgerzelfsturing \(PDF, 184 pagina's\)](#). Het [totale proefschrift](#) is bij de Universiteitsbibliotheek digitaal op te vragen: ('request a copy': complete thesis).

Neem gerust contact op voor meer informatie:

Hiska Ubels  
onderzoeker  
06 135 816 73  
[h.ubels@cmostamm.nl](mailto:h.ubels@cmostamm.nl)