

# Burgerparticipatie, stedelijke vernieuwing en bestuurlijk leiderschap: inzichten via KISS

Rik Reussing

*Sinds 2001 heeft de provincie Overijssel een eigen kennisinstituut op het gebied van de stedelijke samenleving naast de landelijke kennisinstituten: het KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS). Dit essay geeft een overzicht van de belangrijkste KISS-bijeenkomsten die zijn gewijd aan uiteenlopende vormen van burgerparticipatie. Voorbeelden zijn de nieuwe wijkaanpak, burgerparticipatie via bewonersbudgetten, de kracht van de stad en plaatsgebonden leiderschap, innovatieve stedelijke vernieuwing, het bevorderen van burgerinitiatieven, de relatie tussen buurtkracht en gemeenschapszorg en de burgerinitiatieven in de provincie Overijssel. De voorbeelden zijn niet alleen afkomstig uit de provincie Overijssel, maar ook uit de rest van Nederland en uit het buitenland (Vlaanderen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en uit de rest van de wereld). Het onderwerp burgerparticipatie (in samenhang met stedelijke vernieuwing en bestuurlijk leiderschap) mag zich ook in een toenemende populariteit verheugen.*

## 1 Inleiding

Het KennisInstituut Stedelijke Samenleving (KISS) is een vereniging die door kennis- en ervaringsuitwisseling bij wil dragen aan een betere kwaliteit van de stedelijke samenleving in Overijssel.<sup>1</sup> KISS wil samen met zijn leden (publieke en private partijen die betrokken zijn bij stedelijke vraagstukken) werken aan de ontwikkeling en evaluatie van een innovatieve aanpak van vraagstukken uit de stedelijke praktijk. De leden van KISS zijn afkomstig uit verschillende geledingen: publieke partijen (de vijf grote Overijsselse steden, de provincie Overijssel en de politieregio Twente), kennisinstellingen (Universiteit Twente en de hogescholen) en private partijen (woningcorporaties, bouwbedrijven, onderzoek- en adviesbureaus). Elk van deze partijen beschikt over een schat aan kennis en ervaring. KISS bevordert de uitwisseling van die kennis en ervaring tussen de leden. Voor een echte uitwisseling van kennis en ervaring is een actieve betrokkenheid van de leden bij KISS-activiteiten essentieel. Het gaat niet alleen om 'halen' (kennis aftappen) maar ook om (eigen inzichten in-) 'brengen'. Daartoe organiseert KISS bijeenkomsten, congressen, seminars, stadsbezoeken en projecten en verzorgt het publicaties. Tevens bevordert KISS dat onderzoek en onderwijs bij de kennisinstellingen zich richt op stedelijke vraagstukken in Overijssel.

1 De startconferentie van KISS is gehouden in oktober 2001. Bas Denters was tot 2012 wetenschappelijk directeur van KISS, sindsdien is hij wetenschappelijk adviseur. Sinds 2012 is Frank Kerckhaert directeur van KISS. Rik Reussing verzorgt regelmatig de verslaglegging van bijeenkomsten van KISS.

Rik Reussing

Verschillende bijeenkomsten van KISS waren gewijd aan het onderwerp burgerparticipatie, vaak in samenhang met stedelijke vernieuwing en bestuurlijk leiderschap. Het onderwerp mag zich ook in een toenemende populariteit verheugen, als we kijken naar de data van de bijeenkomsten die in dit essay worden weergegeven. Die weergave is gebaseerd op de verslagen van de bijeenkomsten (de jaarconferenties en andere bijeenkomsten) die de auteur van dit essay heeft gemaakt. Dit essay volgt in chronologische volgorde deze bijeenkomsten. In paragraaf 2 gaat *Vivien Lowndes* in op de wijkaanpak nieuwe stijl ('neighbourhood governance') in het Verenigd Koninkrijk. In paragraaf 3 gaat *Evelien Tonkens* in op de kwaliteit van de burgerparticipatie, meer specifiek in de vorm van bewonersbudgetten. *Robin Hambleton* behandelt in paragraaf 4 de relatie tussen de kracht van de stad en plaatsgebonden leiderschap. In paragraaf 5 gaat *Luc Martens* in op stedelijke vernieuwing in Vlaanderen via innovatieve instrumenten. Paragraaf 6 bevat de inleiding van *Bas Denters* over de manier waarop burgers hun buurt kunnen maken via burgerinitiatieven. Over het inspirerende verhaal van *Jim Diers* over de kracht van de buurt en zorgzame gemeenschappen (niet alleen in Seattle in de Verenigde Staten, maar wereldwijd) gaat paragraaf 7. *Judith Bakker* gaat in paragraaf 8 in op het onderzoek van de Universiteit Twente naar burgerinitiatieven in de provincie Overijssel. Paragraaf 9 bevat een korte slotbeschouwing.

## 2 Stedelijke vernieuwing via de wijkaanpak nieuwe stijl

De KISS-jaarconferentie in 2007 in Enschede gaat over de wijkaanpak. Inleider (naast de toenmalige minister Ella Vogelaar) was *Vivien Lowndes* (hoogleraar aan de De Mont University in Leicester). Het is goed om af en toe de zienswijze te horen van een buitenstaander. In dit geval zijn dat de ervaringen uit Engeland. Haar inleiding gaat over de redenen en uitdagingen voor de wijkaanpak ('neighbourhood governance'). Ze noemt enkele redenen voor de populariteit van wijken in Engeland en daarbuiten. Wijken zijn omgevingen voor stedelijke vernieuwing, het zijn plaatsen voor innovaties in de publieke dienstverlening en bronnen voor democratische vernieuwing. Wijkaanpak biedt mogelijkheden voor nieuwe vormen van bestuur ('new governance') en zet de waarde van de wijken centraal. Deze nieuwe vormen van bestuur staan tegenover de oude vormen van bestuur, omdat de staat niet langer het alleenrecht heeft op het bestuur. De relaties tussen de actoren zijn niet langer hiërarchisch, maar de nadruk ligt op samenwerking binnen informele netwerken. 'New governance' biedt ook een (subtieler) alternatief voor de traditionele 'trade-off' tussen democratie en bestuurskracht.

We moeten volgens haar wel beseffen dat het idee van een wijk een *sociale constructie* is en dus betwistbaar. Het heeft een dynamisch, maar ook een normatief karakter in de zin dat mensen zich ook gevangen kunnen voelen in een wijk. Een wijk is altijd klein en dichtbij. Haar geografische karakter is wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om te kunnen spreken van een wijk. Een wijk heeft aantal specifieke kenmerken. Het vormt en ondersteunt individuele en collectieve identiteiten. Het maakt verbindingen en interacties tussen mensen

mogelijk. Het voorziet in de basisbehoeften van mensen (van winkelen tot onderwijs en sport). Het is een bron van voorspelbare ontmoetingen en kan zowel als inclusief (insluitend) als exclusief (uitsluitend) worden ervaren.

Voor de wijkaanpak nieuwe stijl ('neighbourhood governance') kan vanuit vier perspectieven een pleidooi worden gehouden. Voor de burger biedt het mogelijkheden voor directe burgerparticipatie in het ontwerpen en verlenen van publieke diensten. In sociaal opzicht biedt het mogelijkheden om in de dienstverlening het welzijn van de burger centraal te stellen. In politiek opzicht biedt het mogelijkheden voor een grotere toegankelijkheid, responsiviteit en het afleggen van verantwoording (met een nadruk op het monitoren van de kwaliteit van de dienstverlening). In economisch opzicht gaat het vooral om de efficiëntie en effectiviteit van de dienstverlening via synergievoordelen ('economies of scope') en het gebruik van ICT.

Vanaf 1997 heeft een aantal *ontwikkelingen* het beleid van de wijkaanpak in Engeland in versnelling gebracht. In de eerste plaats was dat de nationale strategie voor wijkvernieuwing, die zich richtte op de 88 meest achtergestelde wijken. In de tweede plaats was dat de beweging tot vernieuwing van het lokaal bestuur (betere dienstverlening, democratische vernieuwing en betrokkenheid van burgers). In de derde plaats de vernieuwing van het burgerschap via gemeenschapsontwikkeling en medebestuur ('co-governance'). De tweede en derde ontwikkeling richten zich overigens op het hele land. De vierde ontwikkeling is het 'New localism'. Daaronder worden zaken verstaan als 'multi-level governance' (bestuur op meerdere niveaus), 'double devolution' (meervoudige decentralisatie) en het nationale kader voor de wijken. Er zijn vier *vormen* van 'neighbourhood governance': de eerste is 'neighbourhood empowerment' (van individuele burgers), de tweede 'neighbourhood partnership' (sociaal), de derde 'neighbourhood government' (politiek) en de vierde vorm 'neighbourhood management' (economisch). Het gaat hierbij uitdrukkelijk om ideaaltypen die in een bredere context moeten worden bekeken.

Er zijn *uitdagingen* voor 'neighbourhood governance', omdat we verschillende eenheden nodig hebben voor verschillende taken (Lowndes & Sullivan, 2008; Durose & Lowndes, 2010). Er is ten eerste minder capaciteit, omdat het toepassingsgebied geringer is in een kleinere eenheid. Er is ten tweede minder verscheidenheid, omdat de homogeniteit nadelig is voor minderheden. Ten derde is er minder deskundigheid, omdat de rekruteringsbasis smaller is. Ten vierde is er minder gelijkheid ('equity'), omdat minder wordt gewerkt met nationale standaarden. Dat kan leiden tot jaloezie in minder achtergestelde en rijke wijken. Het is belangrijk een viertal *dilemma's* ('trade-offs') te onderkennen en aan te pakken. Op het gebied van het burgerschap het dilemma tussen participatie en invloed. Op het gebied van de gemeenschappen het dilemma tussen cohesie en pluralisme (het is belangrijk niet de etnische segregatie te versterken). Op het gebied van het leiderschap dat tussen responsiviteit en populisme (investeer daarom in capaciteitsopbouw). Op het gebied van de publieke dienstverlening dat tussen diversiteit en gelijkheid. Zoek dus een goede balans tussen nationale standaarden en maatwerk in dienstverlening.

Rik Reussing

Tot besluit gaat Vivien Lowndes in op een aantal kwesties op het gebied van het *institutioneel ontwerp* van de wijkaanpak. Een eerste kwestie is dat van het bereik: richt het beleid zich op alle wijken of alleen op een specifieke selectie van wijken? In Engeland is een beweging van een specifieke benadering voor achterstandswijken naar een kader voor het gehele land. Een tweede kwestie is dat van de strategie; gebruiken we oude of nieuwe structuren? Het kan bijvoorbeeld zinvoller zijn om oude structuren nieuw leven in te blazen. Een derde kwestie is het doel van de wijkaanpak: hierbij kan een spanning optreden tussen de verschillende vormen van 'neighbourhood governance', zoals tussen management en partnership. Een vierde kwestie is de afstemming met de andere bestuurseenheden die zijn betrokken bij de publieke dienstverlening ('goodness of fit'). Die eenheden kunnen andere indelingsprincipes hebben, bijvoorbeeld op basis van klanten. Sommige zaken moet je ook op een hoger niveau regelen dan de wijk. Een vijfde kwestie is de vraag van de-institutionalisering: welke taken zullen we afstoten? Vivien Lowndes waarschuwt hier sterk voor het gevaar om voor alles nieuwe bestuurseenheden in het leven te roepen ('newism'). Dat kan problemen opleveren in termen van moreel en capaciteit.

### 3 Kwaliteit van burgerparticipatie via bewonersbudgetten

De KISS-jaarconferentie 2009 in Zwolle gaat over burgerparticipatie. Eén van de inleiders is *Evelien Tonkens* (ze is bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap aan de Universiteit van Amsterdam). Haar onderwerp was de kwaliteit van de bewonersparticipatie. Ze bespreekt inzichten over het stimuleren van bewonersparticipatie uit recente onderzoeken, zowel *formele* als *informele* burgerinitiatieven (spontaan en via bewonersbudgetten). Formele burgerinitiatieven worden weinig gebruikt, nog het minst door allochtonen en jongeren. Uit het onderzoek blijkt ook dat de meeste initiatieven door de raad worden afgewezen. Ook het enthousiasme onder gemeentesecretarissen is afgenomen. In 2004 vond 87% het nog een nuttig instrument, in 2009 nog maar 64%. Ook burgers zijn teleurgesteld in het instrument. Van de informele (spontane) burgerinitiatieven zijn er 386 onderzocht door Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak (Hurenkamp e.a., 2006). De uitkomsten zijn dat deze zelden spontaan zijn, twee derde hoger opgeleid is, 60% niet aan stoppen denkt, men de overheid niet wil aanvallen, maar aanvullen (twee derde is gericht op leefbaarheid en op onderlinge hulp) en men het 'vreedzaam ruziemaken' mist. Bij burgerinitiatieven is er sprake van oplopende behoeften (betrokkenheid, luisteren, subsidie) die kan worden gevisualiseerd in een *behoef-tenpiramide*.

De hoofdmoot van de inleiding van Evelien Tonkens is gewijd aan *bewonersbudgetten*. Hiervoor is het enthousiasme onder gemeenten en bewoners groot. Gemeenten vinden het instrument zeer nuttig en er is een groot aantal aanvragen. De bewonersbudgetten worden het meest ingezet voor: (1) fysieke voorzieningen (28%), (2) ontmoeting (27%), (3) kunst en cultuur (20%), (4) educatie en arbeid (12%), (5) sport en spel (10%), (6) gezondheid (2%) en (7) actie en protest

(1%). Aan de hand van foto's bespreekt ze het instrument bewonersbudgetten in een aantal wijken en gemeenten: Eindhoven (Doornakkers), Hengelo Zuid en Groningen. Bij de *kwaliteit van bewonersbudgetten* gaat het om drie criteria: toegankelijkheid, empowerment en democratisch gehalte. *Toegankelijkheid* wordt gemeten aan de hand van vijf aspecten: (a) de emancipatiegraad: de toegankelijkheid voor mensen die slechts in beperkte mate de eigen problemen articuleren en agenderen; (b) het sociaal netwerk: de toegankelijkheid voor mensen met een beperkt sociaal netwerk; (c) de bureaucratische competenties: de toegankelijkheid voor laaggeletterden; (d) de reflexiviteit: de toegankelijkheid voor mensen met een beperkte mate van erkenning van de problemen van derden, het algemeen belang en de eigen rol daarin; en (e) de organisatiegraad: de toegankelijkheid voor mensen die nauwelijks zijn georganiseerd.

Uit het onderzoek blijkt dat de toegankelijkheid van de besluitvorming redelijk hoog is, mits in de regiegroepen de bewoners beslissen over de besteding van de budgetten en er een mix wordt gemaakt van 'buurtburgemeesters' en nieuwkomers (beide groepen moeten afzonderlijk worden gevraagd). Ook de toegankelijkheid van het aanvragen is doorgaans hoog. Veel bewoners met diverse achtergronden zijn actief. De toegankelijkheid is hoger mits er een brievenbus in de wijk is (één zinnetje volstaat hierbij), er onmiddellijke hulp is bij de aanvragen, er geen geld maar waardebonnen worden verstrekt, en mits er inhoudelijke criteria zijn voor toekenning (anders heeft wie toevallig te laat is met zijn aanvraag pech).

Bij *empowerment* gaat het erom mensen te helpen de vijf aspecten van toegankelijkheid (de emancipatiegraad, het sociaal netwerk, de bureaucratische competenties, de reflexiviteit en de organisatiegraad) te ontwikkelen. Een betere toegankelijkheid stelt namelijk ook hogere eisen aan empowerment. De kwaliteit van empowerment is redelijk hoog. De bewoners ervaren het aanvragen en besluiten als leerzaam. De begeleiding door het opbouwwerk is hierbij cruciaal, maar vaak wordt hiervoor onvoldoende menskracht begroot. Het aantal conflicten is tot nu toe beperkt. De empowerment is groter naarmate er meer inhoudelijke criteria worden gesteld aan de besteding van de budgetten (het leereffect is dan groter) en naarmate het opbouwwerk meer menskracht beschikbaar heeft. De kwaliteit van het *democratisch gehalte* is matig. Vaak zijn er geen regiegroepen en beslist de gemeente. De regiegroepen bestaan in de regel uit de reeds actieve bewoners, maar niet altijd zijn dat de 'buurtburgemeesters'. De stap van afzijdigheid naar regiegroep is blijkbaar groot. De criteria voor toekenning zijn te breed (het is onduidelijk hoe te selecteren), er is geen democratisch debat en zelden een wijkraadpleging. De kwaliteit van het democratisch gehalte is hoger mits er regiegroepen zijn, er inhoudelijke criteria zijn (dat leidt tot meer creativiteit, meer debat en een bredere democratische legitimatie) en er een selectieve wijkraadpleging is.

De vrij optimistische *conclusie* over de kwaliteit van de bewonersbudgetten is dat de kwaliteit in termen van toegankelijkheid, empowerment en democratisch gehalte redelijk hoog is. Zijn bewonersbudgetten zinvol? Haar antwoord is positief, maar wel noemt ze daarbij een aantal voorwaarden. De bewonersbudgetten zijn activerend, omdat ze latent vrijwilligerspotentieel ontluiken. Het is zeker

mogelijk nieuwe bewoners te activeren, mits de toegankelijkheid en de empowerment zijn geregeld. De begeleiding via het opbouwwerk is daarbij cruciaal. Verbinding tussen verschillende groepen vindt volgens Evelien Tonkens niet plaats in het aanvragen van bewonersbudgetten, maar is wel mogelijk in de uitvoering ervan. Het biedt kansen voor een democratisch debat over de kwaliteit van leven, maar dat moet wel worden georganiseerd.

#### 4 De kracht van de stad en plaatsgebonden leiderschap

Het onderwerp van de KISS-jaarconferentie 2011 in Zwolle is de kracht van de stad. *Robin Hambleton* (hoogleraar aan de University of West Engeland, Bristol) is een bekende geleerde op het terrein van het stedelijk onderzoek in het algemeen en het lokaal leiderschap in het bijzonder. Zijn inleiding gaat over wat je als *plaatsgebonden leiderschap* zou kunnen vertalen ('place-based leadership'). Het biedt volgens hem mogelijkheden voor innovatie in een verder koud politiek klimaat. Hij begint zijn verhaal met de plaats van het plaatsgebonden leiderschap in een globaliserende wereld. Hij doet dat op basis van het boek 'Governing cities in a global era' dat hij en Jill Gross redigeerden (Hambleton & Gross, 2007). Hij ziet een aantal veranderingstrends: een spectaculaire urbanisering en groei van metropoolregio's; globalisering leidt tot horizontale druk om efficiënt te opereren in een internationale markt; de burger en de gemeenschap eisen een verbeterde responsiviteit van de overheid; de groei van niet-plaatsgebonden macht.

De toekomst is dus grotendeels een toekomst van de stad, dus stedelijk. De groei in de steden leidt tot nieuwe uitdagingen voor de leiders van de stad: (a) een economische herstructurering die leidt tot ingrijpende veranderingen in de economische functie van steden en plaatsen; (b) sociale dynamiek verweven met groeiende raciale spanningen die voortkomen uit snelle immigratie; (c) niet-duurzame ontwikkeling in het licht van de klimaatverandering; en (d) bedreigingen voor het proces van democratische verantwoording door de overgang van 'local government' naar 'local governance'. We zien intussen een sterke groei in niet-plaatsgebonden leiderschap in de zin dat veel belangrijke planningsbeslissingen worden genomen door niet-plaatsgebonden leiders. Dit soort leiders is niet bezorgd over de gevolgen van hun beslissingen voor het gebied of voor de gemeenschap. Een voorbeeld hiervan zijn de topfiguren in multinationals die activiteiten over de wereld heen en weer kunnen schuiven. Waarom zouden we plaatsgebonden leiderschap eigenlijk versterken? Robin Hambleton noemt drie goede redenen:

- 'Plaats' is belangrijk voor mensen en we hebben plaatsgebonden (civiel) leiderschap nodig om niet plaatsgebonden leiderschap te bestrijden om toenevende maatschappelijke verschillen te voorkomen.
- We moeten in gemeenschappen overgaan van een reactieve vorm van besluitvorming naar een meer proactieve vorm van lokale beleidsvorming.
- Lokaal leiderschap is cruciaal voor het aanmoedigen en steunen van moedige innovatie in 'local governance'.

Hij vervolgt zijn verhaal met iets te vertellen over het begrip 'plaatsgebonden leiderschap'. Dat begint met het begrip leiderschap. Hiervan zijn verschillende definities in omloop. Indicatoren voor goed politiek leiderschap (de jonge Tony Blair was hiervan een goed voorbeeld) zijn: het uitdragen van een duidelijke visie voor het gebied; het promoten van de kwaliteiten van het gebied; het aanboren van hulpbronnen; het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden; het benoemen van complexe sociale issues en het behouden van steun en cohesie (zie de publicatie 'Revitalising local democracy' van Hambleton en Bullock uit 1996). Een herdefinitie van de aard van lokaal leiderschap is nodig van 'command and control' naar het samenwerken met partners om gezamenlijke doelen te bereiken. Leaders moeten zichzelf niet zien als mensen die macht hebben over gebeurtenissen, maar macht tot het beïnvloeden van gebeurtenissen. De traditionele 'chain of command' in de lokale democratie loopt via de burgers, naar de raadsleden (politici) naar de professionals (bestuurders en ambtenaren). Deze relaties veranderen en worden meer gelijkwaardig: in de vorm van een driehoek. Aan alle drie kanten van de driehoek doen zich mogelijkheden tot innovatie voor. Deze drie innovatiezones die belangrijk zijn voor innovatie, omdat daar de ontmoeting kan plaatsvinden die leidt tot een uitdaging voor leiderschap.

Robin Hambleton gaat verder met de mogelijkheden voor *innovatie* binnen een koud politiek klimaat. Innovatie van publieke dienstverlening houdt in het creëren en in praktijk brengen van een nieuwe benadering. Daarvoor is een verbetering (het beter doen van dezelfde dingen, bijvoorbeeld via 'bench-marking') niet langer genoeg. Niet alle gemeenten zijn echter even innovatief en de bereidheid tot innovatie verschilt sterk per plaats. Zijn eigen stad Bristol laat een goed voorbeeld zien: de digitale, groene benadering. Om daarover na te denken werd een klein team ingesteld, onder leiding van een ambtenaar. Dat team verhuisde van het stadhuis naar het centrum van de stad en organiseerde onorthodoxe bijeenkomsten in theaters met rockbands et cetera. Niet alleen in het centrum, maar ook in slechte ('nitty gritty') buurten. Deze ambtenaar kreeg promotie tot directeur van de toekomstige afdeling en zorgde ervoor dat zijn medewerkers naar buiten gingen door voor 70 stafleden slechts 35 bureaus te hebben. Dit soort innovatieve mensen, die risico's durven te nemen, moeten de leiders ondersteunen. Tegenwoordig is het om succes te hebben niet langer voldoende om avontuurlijk te zijn, maar moet je als gemeente uitmuntend te zijn. Dat laat hij zien met behulp van de verschuiving op de innovatiecurve.

Hambleton besluit zijn verhaal met enkele *aandachtspunten* voor ons in Nederland (en Vlaanderen). Allereerst aandachtspunten voor het beleid en voor de praktijk: (a) de sleutel is om gepaste plaatsgebonden macht te vergroten om genadeloze niet plaatsgebonden macht te bestrijden; (b) initiatieven om bevoegdheden van lokale autoriteiten te vergroten zijn welkom, bijvoorbeeld het instellen van een direct gekozen burgemeester (dat is goed uitpakend in Londen); (c) lokale instituties moeten zo worden ontworpen dat het naar buiten gericht plaatsgebonden leiderschap ondersteunt; (d) het is belangrijk om voorop te gaan in het bevorderen van benaderingen van plaatsgebonden leiderschap in het innoveren van de

Rik Reussing

publieke dienstverlening; (e) breid de capaciteit uit van iedere lokale autoriteit om mee te doen aan internationale uitwisseling.

Lessen voor het plaatsgebonden lokaal leiderschap zijn dat leiderschap ‘multi-level’ is, dat de capaciteiten op dit gebied in drie arena’s moeten worden versterkt: de politiek, het management en de gemeenschap. Leiderschap cultiveert ‘empowerment’ van de gemeenschap en is breder dan alleen maar het luisteren naar de burger. Hij heeft ook aandachtspunten voor het academisch onderwijs en professionele training: (a) besteedt meer aandacht aan plaatsgebonden leiderschap in het onderwijs; (b) evalueer bestaande leiderschap ontwikkelingsprogramma’s en introduceer daarin een nieuwe nadruk op plaatsgebonden leiderschap; (c) bestudeer de dominante definities van relevante kennis en ontwikkel in plaats daarvan meer holistische modellen; (d) stimuleer een substantiële toename van vergelijkend actieonderzoek naar plaatsgebonden leiderschap.

## 5 Innovatieve stedelijke vernieuwing in gemeenten in Vlaanderen

De KISS-jaarconferentie 2012 in Almelo gaat over innovatie en transitie in tijden van crisis. Eén van de inleiders is *Luc Martens* (burgemeester van de gemeente Roeselare, België). Hij heeft zijn betoog de titel meegegeven ‘Wie niet sterk is moet slim zijn: op zoek naar het verhoopte land’, waarover is nagedacht. Lokale besturen zijn niet zo sterk, omdat ze over maar 8% van de overheidsmiddelen beschikken (12% is het gemiddelde in Europa). Er zijn weinig budgettaire mogelijkheden. Elke vergelijking met het buitenland loopt mank (in het Latijn: ‘omnis comparatio claudicat’). De lokale overheid is sterk aan banden gelegd, ze heeft weinig speelruimte en het publiek ondernemerschap botst op beperkingen. Daarom moeten we het slim aanpakken. Dat hebben de Vlaamse gemeenten gedaan in tien jaar Vlaams Stedenbeleid. Het Witboek Stedenbeleid uit 2003 vormde daarbij een keerpunt (Corijn & Vermeulen, 2009). Het Witboek bevatte een breed spectrum van instrumenten: de stadsvernieuwingsprojecten, de conceptsubsidie, het stedenfonds, de stadscontracten, innovatieve projecten en de stadsmonitor (elke twee jaar). Dit beleid voor de stad heeft van de steden in Vlaanderen betere plekken gemaakt om te wonen, te werken en te leven. Steden hebben kritische massa, maar er is ook een spanningsveld met het platteland. Bij de uitwerking is gekozen voor een eigentijdse, interactieve opbouw van het stedenbeleid.

De instrumenten werken goed, maar we hebben een nieuwe generatie nodig (‘upgrading’). We zijn daarom op zoek naar duurzame en creatieve steden. Daarbij gaat het om een antwoord op de volgende vragen:

- Hoe ziet de stad van morgen eruit?
- Hoe zorgen we ervoor dat er meer mensen op dezelfde ruimte prettig kunnen samenleven?
- Hoe kan een stad het potentieel van haar inwoners ontdekken en erkennen?
- Hoe kunnen we de solidariteit en de sociale cohesie versterken?



- Hoe kan de stad een positieve buffer vormen tegen de globale klimaatsverandering?

Het gaat om het schetsen van de samenhang in de tijd en een totaalbeeld. In Nederland gebeurt dat al veel (bijvoorbeeld Apeldoorn 2030), maar in Vlaanderen begint dat nu ook te komen. Zelf nodigt hij als burgemeester van Roeselare op dinsdagavond zes of zeven onbekende mensen uit voor een vrijmoedig debat. Daaruit blijkt meestal dat de leefwereld van de meeste mensen maar klein is en zich afspeelt in een straal van 400 meter.

Op deze vragen zijn fundamentele antwoorden nodig. Een voorbeeld is Koning Auto. De auto is diep geworteld in onze levensstijl en is sterk ingebed in ons maatschappelijk systeem (infrastructuur, ruimtelijke ordening, het mobiliteitsstelsel en de mobiliteitscultuur), maar toch kan het zo niet verder: files, benzineprijzen, fijn stof, CO<sub>2</sub> en de opwarming van de aarde, en nieuwe producten of technologische innovaties brengen niet altijd soelaas. Gewoon beleid werkt niet. Lopend beleid (zelfs in zijn 'betere' middellange termijn variant) is onvoldoende, ook marktwerking op zich is onvoldoende. Consensus die incrementeel verder bouwt op huidige systemen is onvoldoende. Een voorbeeld is het internationaal milieubeleid: daar is veel vooruitgang, maar geen systeemverandering. We hebben transitie nodig in alle domeinen (sociaal, klimaat, ruimtelijk, mobiliteit, demografisch, economisch en bestuurlijk) en in onderlinge samenhang.

Vlaanderen in Actie (ViA) is een toekomstproject van de Vlaamse Overheid en bestaat uit denkoefeningen die zijn verdeeld over dertien thema's. Dat levert het gevaar op van naast elkaar werken en daarom is transitie management nodig en een nieuwe aanpak. Die aanpak houdt in dat er een langetermijnvisie moet zijn, maar die kan wel gaandeweg aangepast worden. Er moeten zowel nieuwe niche spelers meewerken als spelers uit het heersende regime die bereid zijn om het systeem te veranderen. Alle relevante spelers moeten inspraak hebben en er moet ruimte zijn voor experimenten die nog niet economisch haalbaar zijn. Er is ook een 'multilevel'-benadering nodig: micro, meso en macro. Door de grote staatsvormingen mogen in België nog maar twee overheden bij een bepaald thema betrokken zijn. Daardoor staan in België de provincies onder druk. Door tijdgebrek gaat hij heel kort in op de dynamiek van transitie (zie hiervoor de sheets van de presentaties op de website van KISS: [http://www.kiss-oost.nl/cat\\_index\\_8.shtml](http://www.kiss-oost.nl/cat_index_8.shtml)).

Luc Martens staat wat langer stil bij een aantal concrete voorbeelden, waarbij de lokale overheden in Vlaanderen in de spits staan. Een eerste voorbeeld is *voedsel*. Uitwerkingen zijn de voedselteams (die gezamenlijk biologisch voedsel inkopen) en het Biodroom (een gemeenschapstuin in Antwerpen vol kunst, cultuur en groenten). Een tweede voorbeeld is *energie*. Uitwerkingen zijn Energy Ville (een kenniscentrum in Genk rond groene energie en energietechnologie), duurzaamheid (Gent ontwikkelt een Duurzaamheidsmeter voor Stadsontwikkelingen) en het warmtenet waarmee de gemeente Roeselare de toon heeft gezet in Vlaanderen, waarbij de restwarmte wordt gebruikt voor bijvoorbeeld ziekenhuizen en de

Rik Reussing

glastuinbouw. Het onderwerp *klimaat* (het Klimaatverbond van de stad Gent en Leuven Klimaatneutraal) is een derde voorbeeld, *creatieve economie* (het Buda-eiland in Kortrijk en Creatieven in Kaart in Antwerpen) een vierde. Een vijfde (en laatste) voorbeeld op het gebied van *participatie* komt weer uit zijn eigen gemeente: Durf Dromen over Roeselare 2030.

Wat is hierbij de rol van de overheid? Die is *niet* sturend of directief, maar *wel* faciliterend en stimulerend. Hoe doen we dat? Door ruimte te geven voor koplopers, door experimenten een kans te geven en te ondersteunen en het eigen beleid faciliterend maken voor duurzame ontwikkeling en transitie management. Mogelijke bedreigingen hiervoor zijn een teveel aan overheidsprocessen ('met medewerking van' anderen), dat de methodiek te veel 'gewone beleidsdynamiek' is en dat andere actoren 'dragend-betrokken' zouden moeten zijn. Al doende leren we, waarbij we vooral oog moet hebben voor 'good practices' in plaats van 'best practices'.

## 6 Burgers maken hun buurt via burgerinitiatieven

In januari 2013 is in Deventer een speciale conferentie gehouden over het onderzoek 'Burgers maken hun buurt'. Inleider *Bas Denters* (hoogleraar Bestuurskunde aan de Universiteit Twente) gaat in op de vraag wat burgerinitiatieven nodig hebben voor het beste resultaat. Vandaag is de slotconferentie van drie jaar onderzoek met als belangrijkste resultaat het ACTIE-instrument met handvatten voor professionals (Denters e.a., 2013a). Eerst is een *begripsafbakening* nodig. Wat zijn burgerinitiatieven? Het gaat om collectieve activiteiten, die zijn gericht op een gezamenlijk belang (dus niet activiteiten als vrijwilligerswerk en mantelzorg). Het initiatief ligt bij burgers en de uitvoering wordt (mede) gedaan door burgers, het kan ook via coproductie. Het gaat niet om formele burgerinitiatieven en om protestgedrag of vraagarticulatie (eisen).

Burgerinitiatieven zijn niet nieuw, maar van alle tijden. Veel burgerinitiatieven zijn in de verzorgingsstaat van de twintigste eeuw verstatelijkt en op afstand van de burger gezet bij de nationale overheid en bij professionele organisaties. Ook door de crisis staat deze tendens ter discussie. Er zijn nieuwe verhoudingen nodig. Drie belangrijke rapporten (WRR, 2012; Rob, 2012; RMO, 2011) laten dezelfde teneur zien van een compacte overheid en inzetten op een vitale, krachtige samenleving en burgers. Dit vereist een andere rolopvatting van de overheid en instellingen. In de woorden van de Rob (2012: 10): *'Uiteindelijk gaat het erom de vitaliteit en de veerkracht van de samenleving aan te spreken. Dat vraagt om een andere overheid. De vitale samenleving mag dan wel bestaan, de overheid die haar ten volle tot bloei laat komen heeft zich nog maar weinig laten zien. Inzetten op de vitale samenleving vraagt om een andere overheid met een andere rolopvatting.'*

Een nadere concretisering van de nieuwe rolopvatting ontbreekt nog. Vandaar het project 'Burgers maken hun buurt'. Vragen in het project waren: Wat voor rol? Wat kunnen overheden en instellingen doen om burgerinitiatieven succesvol

mogelijk te maken? Doel van het project was het op basis van onderzoek, ontwikkelen van een praktische handreiking. Bij het project zijn veel partijen betrokken: Platform 31, Universiteit Twente, Universiteit van Amsterdam, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de gemeenten Hengelo, Enschede en Leiden. In de drie gemeenten waren ook de drie pilots: het Stadslab Leiden, het Buurtmuseum in Enschede en het Straatnamenproject in Hengelo. Het uitgangspunt van het instrument heeft Pieter Winsemius verwoord in het WRR-rapport (2012: 51): *'Burgerbetrokkenheid vereist denken vanuit burgers. Dat lijkt vanzelfsprekend, maar de praktijk blijkt weerbarstig.'*

Het ACTIE-instrument is gebaseerd op onderzoek in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, onder andere op het bekende CLEAR-model (Stoker e.a., 2006; De Graaf e.a., 2011; De Graaf & Van Hulst, 2013). Het instrument identificeert vijf voorwaarden voor een geslaagd initiatief (Animo, Contacten, Toerusting, Inbedding, Empathie) en vraagt professionals om per initiatief na te gaan of deze condities zijn vervuld, want elk initiatief is anders. Bas Denters gaat alle vijf voorwaarden kort langs:

- a Animo betreft de motivaties om het initiatief gestalte te geven. Dat is altijd een mix van sociale motieven (samen iets doen voor anderen), doelbereiking (buurtkwaliteit) en persoonlijke doelen (materieel en immaterieel). Je moet oog hebben voor diversiteit, voor de verschillen tussen en binnen initiatieven. Dat kan leiden tot spanningen.
- b Contacten betreft de relaties met buurtbewoners en buurtorganisaties (intern) en met overheden en instanties (extern). Kortom de relevante omgeving. De ervaring leert dat vooral de externe contacten vaak een knelpunt vormen voor burgerinitiatieven.
- c Toerusting is de persoonlijke hulpbronnen: tijd, geld en faciliteiten (eventueel met subsidies) en kennis en kunde. Relevante vragen zijn of deze hulpbronnen nodig en aanwezig zijn.
- d Inbedding betreft de vraag of de gemeente en andere instanties vanuit bestaande kaders en regels adequaat zullen inspelen op de eigen logica van burgerinitiatieven (en niet inkaderen en inkapselen).
- e Empathie is het vermogen van professionals en organisaties centraal om zich te verplaatsen in burgers en adequaat in te spelen op hun verwachtingen. Vraag daarom initiatiefnemers zelf wat ze voor ondersteuning verwachten en ga bij een tekort na of je voor dienstbaarheid (het handelen voor de burgers) kiest of het stimuleren van de zelfredzaamheid van burgers. Ga niet bij voorbaat uit van eigen actie en reken erop dat je meer een advies- en verwijzfunctie vervult.

Welke *lessen* biedt de handreiking? Voor professionals is het ACTIE-instrument geen Handboek Soldaat. Denk vooral vanuit de burger (empathie staat voorop) en bedenk dat elke situatie anders is en dus maatwerk vereist is. Het is meer een checklist en geeft geen pasklare antwoorden. Beleidsmakers moeten beseffen dat alleen loslaten niet altijd volstaat en vooral geen nieuw beleid en regels ontwikkelen, maar professionals de ruimte geven. Het uitgangspunt is altijd de activiteit

Rik Reussing

van bewoners. Het instrument identificeert daarvoor noodzakelijke voorwaarden. Dat kan een dilemma opleveren met de systeemlogica van de wereld van de instellingen. Deze instellingen moeten daarom eventueel de burgerinitiatieven op eigen kracht verder laten gaan.

## 7 De kracht van de buurt en zorgzame gemeenschappen

In maart 2013 is in Deventer een bijzondere bijeenkomst gehouden met *Jim Diers* (Washington University, Seattle, ABCD Institute).<sup>2</sup> Hij benadrukt dat de rol van de gemeenschap verschilt met die van instellingen met een staf en een budget ('agencies'). Kern van zijn verhaal (Diers, 2004) is dat we overgaan van dienstverlening door instellingen naar gemeenschapszorg. Mensen maken deel uit van verschillende cirkels van relaties: intimiteit, vriendschap, sociale participatie en economisch verkeer. Deze relaties bepalen onze gemeenschap. Er zijn meerdere goede argumenten die pleiten voor gemeenschapszorg ('community care'): het verveelvoudigt onze middelen; het is duurzaam; het is 24 uur per dag beschikbaar; het is cultureel passend bij de buurt; het bevrijdt mensen van de hokjes van de instellingen ('agency silos'); het behandelt mensen met waardigheid (als mensen met talenten en niet als burgers met behoeften).

Een mooi voorbeeld is *Lang Gang* in *Taiwan*. Een bijzondere vrouw heeft daar een gemeenschapscentrum opgericht zonder staf, waarbij mensen elkaar vaardigheden leren (zoals zingen). Er is ook een centrum voor ouderen dat zorgt voor gemeenschappelijke maaltijden. Een dergelijk initiatief staat in schril contrast met het beeld van een gemeenschap in verval, zoals Robert Putnam schetst in 'Bowling Alone' (Putnam, 2000). Overall zijn volgens hem dezelfde krachten aan het werk die onze gemeenschappen afbreken. Grond wordt maar voor één doel gebruikt. De mobiliteit neemt sterk toe. We besteden meer tijd op het werk. Angst leidt tot gesloten deuren. We besteden veel tijd voor elektronische schermen, om tv te kijken, et cetera. Verder is er de invloed van globalisering, van specialisatie (hokjes) en professionalisering (instellingen nemen over wat gemeenschappen vroeger zelf deden). Het resultaat is dat bij jonge mensen de cirkels van relaties verloren gaan, soms zelfs de binnenste cirkel van de intimiteit.

*John McKnight* en *Peter Block* (in hun boek 'The Abundant Community' uit 2010) zeggen dat er geen jeugdprobleem is, maar een *buurtprobleem*. Volwassenen zijn hun verantwoordelijkheid en bekwaamheid tegenover de jeugd in hun buurt vergeten. Welke stappen moeten de overheid en non-profit-instellingen nemen om de gemeenschap opnieuw op te bouwen? We moeten weg: (a) van het denken in hokjes ('siloeed thinking') naar het focussen op hele gebieden ('places'); (b) van het top-downdenken naar door de gemeenschap gedreven ('community-driven') denken; (c) van het starten bij behoeften naar het starten bij sterktes. Ieder individu heeft namelijk drie soorten talenten: van het hoofd, van het hart en van de han-

2 Jim Diers is door *Joop Hofman* (Rode Wouw) naar Nederland heeft gehaald voor de 'Dutch Jim Diers Tour' waarin hij verschillende plaatsen aandeed.

den. Het grote probleem is dat we mensen labelen op basis van wat ze missen: als dakloze, werkloze, arme, als niet-Nederlandssprekende, alleenstaande ouder, verslaafde, crimineel, gehandicapte, oudere of risico-jeugdige. Deze labels vertellen slechts de halve waarheid. Mensen zijn niet alleen cliënten, maar ook burgers. Het glas is niet alleen halfleeg, maar het is ook halfvol. We moeten daarom kijken naar wat de jongeren ons allemaal te bieden hebben (aan creativiteit, tijd, energie, ongeduld, het grootste belang bij de toekomst en expertise over wat jongeren denken) en hen juist daarop aanspreken en engageren.

In het vervolg van zijn verhaal gaat Jim Diers in op een aantal aansprekende *voorbeelden*:

- a De *SODO-Neighborhood* in *Seattle* had te maken met graffiti in een verwaarloosd gebied. Men nam daarom het initiatief veroordeelde jongeren muurschilderingen ('murals') te laten maken. Het leidde ertoe dat de jongeren niet opnieuw werden veroordeeld. Projectontwikkelaars betalen nu voor deze muurschilderingen, ook aan niet-veroordeelde jongeren.
- b In *Adelaide, Zuid Australië* ging een oude, depressieve vrouw theemutsen produceren. Zij leerde dat op haar beurt weer aan andere vrouwen in diverse clubs. Dat leidde tot andere activiteiten, met als hoogtepunt een gigantische theemuts in het centrum van de stad.
- c In *Ames, Iowa* is het project 'Beyond Welfare' dat mensen uit alle klassen bij elkaar brengt.
- d Het project 'Involving All Neighbours' in *Seattle, Washington* is gericht op de inclusie van degenen in de samenleving die het meest gedeprimeerd zijn, namelijk de ouderen met een ontwikkelingsachterstand. Dit levert fantastische verhalen op. In Mat bleek het talent van een leider op milieugebied ('environmental leader') te zitten, die heel fanatiek andere mensen weet te mobiliseren. Susan wist op haar beurt Raymond, die al meer dan twintig jaar geen clown had gespeeld, te enthousiasmeren om die activiteit weer op te pakken. De gehandicapte Larry is afhankelijk van het openbaar vervoer en weet alle problemen op dit gebied te benoemen. Hij heeft zich daardoor ontwikkeld tot een 'community leader' op het gebied van het openbaar vervoer.

Ieder *gebied* ('place') kenmerkt zich door de volgende eigenschappen:

- a Talenten ('gifts') van individuen.
- b Gemeenschapsverenigingen. Er zijn een heleboel groepen waarin individuen hun talenten delen. Een fraai voorbeeld is *Wodonga, Australië* waar met houten gereedschap speelgoed wordt gemaakt en de keuken van de kerk wordt benut voor commercieel gebruik.
- c Een gebouwde en een natuurlijke omgeving. Een mooi voorbeeld is *Riverina, New South Wales* waar men voedsel gebruikt dat anders zou wegrotten. Een ander mooi voorbeeld is *White Center, Washington* waar een oude Presbyteriaanse kerk is herbouwd door maar liefst duizend vrijwilligers.
- d Een lokale economie. In *Columbia City, Seattle* worden oude fietsen door jongeren opgeknapt die op die manier hun eigen fiets krijgen en daarmee fietswedstrijden organiseren. Ook doneren ze fietsen aan anderen.

Rik Reussing

- e Cultuur en identiteit. Gemeenschappen van migranten uit andere landen zijn gewend dat er geen instellingen zijn en ze zelf dingen moeten regelen. Een voorbeeld is het *Eritrean Community Centre, Seattle* waar de leden van de Eritrese gemeenschap in 2003 met eigen middelen een gemeenschapscentrum hebben opgericht.
- f Lokale instellingen. Hun middelen worden onderbenut als ze niet worden ingezet voor hun missie. Scholen worden bijvoorbeeld maar voor 18% van de tijd benut. De *Columbia School, Seattle* laat zien dat de school en haar faciliteiten voor veel gemeenschapsactiviteiten kan worden ingezet.

Een aantal *hulpmiddelen* ('tools') om zorgzame gemeenschappen op te bouwen zijn:

- a Het identificeren van leiders ('Connector Leaders') binnen gemeenschappen die verbindingen kunnen leggen en die worden vertrouwd door de gemeenschap.
- b Het starten van een Tijdbank ('Time Bank') waarin individuen (niet een-op-een maar bijvoorbeeld oud en jong) activiteiten kunnen inbrengen en uitruilen, bijvoorbeeld buikdansles of kookles. In het Verenigd Koninkrijk kun je in de gevangenis tijdpunten ('time credits') verdienen.
- c Het starten van een Matching Fonds ('Matching Fund'), waarbij de overheid 50% inbrengt en de bewoners de andere 50%. Seattle is daarmee 25 jaar geleden gestart. Een voorbeeld van een project dat op deze manier is gefinancierd is *Alki Neighbourhood*, waar een speelterrein voor rolstoelers is aangelegd. Een ander voorbeeld is *Lake Union* (bekend van de film 'Sleepless in Seattle') waar woonboten worden gemaakt. In *Bradner Garden* kun je stadstuinen (zogenoemde 'gardens of inclusion') aantreffen met fraaie mozaïeken en alternatieve energie (zon en wind). In de *Beacon Hill Neighbourhood* is een stedelijk voedselbos ('food forest').
- d Een gemeenschapsplan ('Community Plan') ontwikkelen. Een voorbeeld zijn de *Delridge Neighbourhoods, Seattle*, waar vrouwelijke vrijwilligers het tegen 'slechte' projectontwikkelaars opnamen. Ze hadden een eigen visie om van de buurt (veel gezinnen hebben lage inkomens) een betere plaats te maken. Vrijwilligers hebben gezorgd voor een nieuwe bibliotheek met daarboven huizen voor gezinnen met lage inkomens. Ook is er een nieuwe voedselbank en is een oude historische school opgeknapt. Dat is nu weer (net als vroeger) de trots van de gemeenschap. Het wordt voor de jeugd gebruikt en als cultureel kunstcentrum.
- e Het gebruiken van 'open space'-technologie. Een voorbeeld is het *Highpoint Neighbourhood House* waar ze een 'awesome community' willen realiseren via onder andere voeding. De mensen uit deze buurt komen echt overal van de wereld vandaan. Ook wil men er zorgen voor entertainment, bijvoorbeeld via een line-dancegroep. Er is in deze buurt eerst een 'brainstorm' gehouden met bewoners over mogelijke projecten. Deze projecten kunnen alleen tot stand komen als er mensen zijn die daarvoor de verantwoordelijkheid willen nemen. Je hebt een combinatie van talenten nodig. De meeste projecten sla-

gen en weten op hun beurt weer nieuwe projecten te inspireren. De mensen in de buurt gingen ook gezonder leven.

- f Geef iedereen een warm onthaal, laat iedereen zich welkom voelen ('Be Welcoming'). Dat deden ze ook in *Vashon Island, Washington*. Dat betekent minder instellingen en meer gemeenschappen, al hebben we ze beide nodig. Welcome Vashon bestond uit twintig projecten. Een zeer fraai project is *Stone Soup* dat is geïnspireerd op de Tweede Wereldoorlog, waarbij iedereen wat ingrediënten meebracht voor in de soep. De soep kun je zien als een metafoor voor de gemeenschap, daar ligt de magie. Samen hebben we alle talenten die we nodig hebben.
- g Deel verhalen. De krachtigste verhalen komen uit de eigen gemeenschap. Bijvoorbeeld *Seoul, Zuid Korea*, en *Newcastle, Australië*. In die laatste plaats hebben ze de omgeving herbegroeid met inheemse planten en daarbij de burens betrokken. Een veteraan uit de Vietnamoorlog hebben ze zo weer bij de gemeenschap betrokken, zodat hij zich nu zelf bekommert om de gemeenschap.

## 8 Burgerinitiatieven in de provincie Overijssel

Onderwerp van de KISS-jaarconferentie 2013 in Hengelo is besturen met multi-sturing. *Judith Bakker* (onderzoeker aan de Universiteit Twente) presenteert in een van de werkgroepen een onderzoek van de Universiteit Twente (Denters e.a., 2013b) naar burgerinitiatieven in de provincie Overijssel. Over burgerinitiatieven is veel te doen. Wat zijn burgerinitiatieven en waarom zijn ze van belang? Burgers steken zelf de handen uit de mouwen, in het publieke domein op terreinen waar overheden ook werkzaam (kunnen) zijn. De 'doe-democratie' waarover het kabinet-Rutte II het steeds heeft, is een deel van de 'participatiemaatschappij'. Er is een brede steun voor burgerinitiatieven, uit allerlei politieke en bestuurlijke richtingen. Het gaat om de ontwikkeling van 'eigen kracht' (empowerment), waarbij we als gemeenschap verantwoordelijkheid dragen en om een terugtrekkende overheid (zie ook: Van Stipdonk, 2014).

Het *inventarisatie-onderzoek* in opdracht van de provincie Overijssel biedt een systematisch overzicht van een aantal vragen op dit terrein. Welke initiatieven? Door wie? Wat zijn de successen? Was er ondersteuning (nodig) van de overheid? Wat zijn de knelpunten? Het onderzoek werd uitgevoerd via enquêtes onder 22 gemeenten, 19 gemeentelijke contactpersonen, 103 informanten en onder 134 burgerinitiatieven (de respons was boven de 60%). Ook zijn gegevens gebruikt uit het Burgerpanel 2013 (een onderzoek van de provincie zelf). Kijken we naar onderwerpen van burgerinitiatieven dan is de grootste categorie sociale ontmoeting en sport (32%) en daarna groen, natuur en milieu (15%). Over Wmo-gerelateerde onderwerpen als zorg, burenhulp en veiligheid wordt flink gesproken, maar het vormt een bescheiden categorie (13%).

Wat uit de inventarisaties in ieder geval blijkt, is dat de onderwerpen zeer *divers* zijn. Zomaar zeven voorbeelden uit de 134 geïnventariseerde initiatieven:

Rik Reussing

- een fuchsia kweekwedstrijd met basisschoolkinderen;
- een huiskamerproject in de buurt ter bevordering van meer contact en samenhang;
- het herstel van de Oude Preekstoel in Lossers;
- een voorziening (tehuis) voor palliatieve zorg;
- de Nationale Sleepbootdagen in Zwartsluis;
- een glasvezelvoorziening voor het dorp en het buitengebied;
- een plantenasiel in Zwolle (opvang voor afgedankte kamerplanten).

Wie doen er mee? Uit het Burgerpanel van de provincie Overijssel blijkt dat 16% van de Overijsselse bevolking in de afgelopen twee jaar heeft deelgenomen aan een burgerinitiatief (84% dus niet). Relatief veel ouderen en middengroepen zijn actief en verder biedt het een aardig representatief beeld van de bevolking (daardoor is het geringe aantal ook minder erg en steekt het positief af tegenover andere participatievormen als interactieve beleidsvorming). In sommige initiatieven zijn juist werkenden of niet werkenden, mannen of vrouwen dominant.

Hebben de initiatiefnemers *bereikt* wat ze wilden? Burgers vinden hun initiatieven zelf in over grote meerderheid succesvol (50%) of zelfs zeer succesvol (41%). Slechts 5% is matig succesvol en 2% niet of nauwelijks succesvol. Vrijwel alle projecten lijken dus succesvol, maar het is niet eenvoudig om na te gaan waar dat succes door komt. Waarschijnlijk zijn er wel niet-succesvolle projecten, maar niet in dit onderzoek. Het is moeilijk om projecten op te sporen die een 'stille dood' zijn gestorven. Wat is er verder bereikt? Overige positieve uitkomsten zijn dat het mensen op andere ideeën heeft gebracht (76%), dat de kerngroep van het initiatief veel heeft geleerd (95%), het de saamhorigheid tussen de bewoners onderling heeft verbeterd (90%) en de contacten tussen de gemeente en de kerngroep zijn verbeterd (85%). Een laatste positieve uitkomst is dat het de gemeenschap veel geld heeft bespaard (67%), terwijl slechts 22% van de gemeenten dit als doel had gesteld.

Krijgen burgerinitiatieven *ondersteuning*, en zo ja, van wie? Van de burgerinitiatieven krijgt 84% ondersteuning en dat is meestal van de gemeente (70%). Verdere ondersteuning komt van de woningcorporatie (13%), de provincie (11%), het welzijnswerk (9%) en overigen (17%). Welke ondersteuning is er geboden, en hoe vaak was dat eigenlijk nodig? Financiële ondersteuning is in 80% van de gevallen gekregen en was maar in 71% van de gevallen nodig. Het verschil is nog groter bij de ondersteuning in natura: die is in 79% van de gevallen gekregen en was maar in 52% van de gevallen nodig. Ondersteuning via advies kreeg men in 67% van de gevallen, terwijl dat in 53% van de gevallen nodig was. Overige steun was in 21% van de gevallen nodig en kreeg men 23%.

Zijn er *knelpunten*? Knelpunten binnen de initiatiefgroep worden weinig gemeld. Knelpunten met overheden en instellingen worden aanzienlijk vaker gemeld, terwijl er ook veel waardering en vertrouwen is in de overheden en de instellingen. Genoemde knelpunten zijn: het toestemming krijgen voor het initiatief duurde te lang (41%); overleg was alleen mogelijk tijdens kantooruren (34%); de overheden



weten te weinig van elkaar (30%); er zijn onnodige regels die het initiatief bemoeilijken (29%) en een vergunning was te duur (16%). Ondersteuning draagt een beetje bij aan het succes van burgerinitiatieven; er is enige statistische samenhang. De samenhang tussen enige vorm van ondersteuning met inhoudelijk succes ('vinden de burgers zelf hun project succesvol?') had in ons onderzoek bijvoorbeeld een correlatie 0.16. Maar advies geven helpt alleen als dat ook *nodig* werd geacht. Het helpt dus soms, maar niet altijd.

De belangrijkste *conclusies* van het inventariserende onderzoek zijn: (a) dat er veel, zeer diverse burgerinitiatieven binnen de provincie Overijssel zijn; (b) dat ze meestal professioneel worden ondersteund met geld, steun in natura en/of advies; (c) de samenhang tussen het succes van deze initiatieven en de ondersteuning aanwezig is, maar niet erg sterk; (d) burgers hun ondersteuners (gemeenten, welzijnsorganisaties en woningcorporaties) waarderen, maar ze betrekkelijk veel knelpunten in het contact ervaren; (e) bij deze ondersteuning winst kan worden geboekt door organisaties beter in te richten op burgerinitiatieven, door vlotte procedures, door geen onnodige beperkingen op te leggen en door maatwerk te leveren.

## 9 Slotbeschouwing

Dit essay gaf een bont overzicht van voorbeelden van burgerparticipatie: de nieuwe wijkaanpak, burgerparticipatie via bewonersbudgetten, de kracht van de stad en plaatsgebonden leiderschap, innovatieve stedelijke vernieuwing, het bevorderen van burgerinitiatieven, de relatie tussen buurtkracht en gemeenschapszorg en de burgerinitiatieven in de provincie Overijssel. De voorbeelden zijn niet alleen afkomstig uit de provincie Overijssel (het werkgebied van KISS), maar ook uit de rest van Nederland en uit het buitenland (Vlaanderen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en via Jim Diers de rest van de wereld). De toon van de meeste bijdragen is vrij optimistisch, al is het succes afhankelijk van een aantal voorwaarden. Er is een verschuiving te constateren op lokaal niveau, waarbij de inbreng, het eigen initiatief en de zelfredzaamheid van burgers steeds belangrijker wordt. Het is wel belangrijk dat de lokale overheid hierop adequaat inspeelt. De veranderende rol van de burger vereist ook een andere rol van de overheid: een overheid die geen onnodige beperkingen oplegt, waar nodig en gewenst initiatieven van burgers stimuleert en ondersteunt en vooral (in vertrouwen) zaken aan de burger durft over te laten.

Dit essay maakt het ook mogelijk om het initiatief in de provincie Overijssel in het zonnetje zetten een eigen kennisinstituut op te richten op het gebied van de stedelijke samenleving. KISS is niet voor niets in de verenigingsvorm gegoten. Het sluit goed aan bij het achterliggende idee dat de deelnemende private en publieke partijen elkaar op dit gebied helpen. Dit uitgangspunt is door de voorzitter van KISS *Jan Kristen* (voormalig gedeputeerde van de provincie Overijssel) perfect verwoord in de slogan 'Noaberschap is meesterschap'. Het blijkt ook uit de gastvrijheid die KISS voor haar bijeenkomsten steeds heeft genoten van de pro-

Rik Reussing

vincie Overijssel en de vijf deelnemende grote steden in de provincie: Almelo, Deventer, Enschede, Hengelo en Zwolle. We hopen dat KISS ook een mooie toekomst heeft, nu het zich in een periode van transitie bevindt van een verenigingsstructuur naar een flexibele netwerkstructuur (met een vraaggestuurde vorm van financiering) in de vorm van de nieuwe stichting KISS 2.0.

## Literatuur

- Corijn, E. & S. Vermeulen, 'Stadsvisies ontwikkelen tussen utopie en project in Vlaanderen', *Ruimte en Maatschappij*, 2009/2, p. 27-52
- Denters, S.A.H., E.H. Tonkens, I. Verhoeven & J.H.M. Bakker, *Burgers maken hun buurt*, actieprogramma Platform 31, Den Haag: 2013a.
- Denters, S.A.H., J.H.M. Bakker, M.J. Oude Vrielink & M.J.G.J.A. Boogers, *Burgerinitiatieven in Overijssel. Een inventarisatie*, in opdracht van de provincie Overijssel, Enschede: 2013b.
- Diers, J., *Neighbour power. Building community the Seattle way*, Seattle: 2004.
- Durose, C. & V. Lowndes, 'Neighbourhood governance. Contested rationales within a multi-level setting: a study of Manchester', *Local Government Studies*, 2010/3, p. 341-359.
- Graaf, L.J. de, J.J.C. van Ostaaijen & P.M.A. Hendriks, 'Hoe CLEAR zijn participatienota's?', *Bestuurswetenschappen*, 2011/3, p. 64-72.
- Graaf, L.J. de & M.J. van Hulst, 'Best persons en het CLEAR-framework voor burgerparticipatie', *Bestuurswetenschappen*, 2013/3, p. 77-82.
- Hambleton, R. & S. Bullock, *Revitalising local democracy. The leadership options*, Londen: 1996.
- Hambleton, R. & J. Gross (eds.), *Governing cities in a global era. Urban innovation, competition, and democratic reform*, Basingstoke/New York: 2007.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens & J.W. Duyvendak, *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Amsterdam/Den Haag: 2006.
- Lowndes, V. & H. Sullivan, 'How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance', *Public Administration*, 2008/1, p. 53-74.
- McKnight, J. & P. Block, *The abundant community. Awakening the power of families and neighbourhoods*, San Francisco: 2010.
- Putnam, R.D., *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York: 2000.
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob), *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, Den Haag: 2012.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), *Burgerkracht. De toekomst van het sociaal werk in Nederland*, Den Haag: 2011.
- Stipdonk, V.P. van, 'Gewoon doen! Een beschouwing over vier kritieken op de doe-democratie', *Bestuurswetenschappen*, 2014/1, p. 70-81.
- Stoker, G., V. Lowndes & L. Pratchett, 'Diagnosing and remedying the failings of official participation schemes, The CLEAR framework', *Social policy and Society*, 2006/2, p. 281-291.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Vertrouwen in burgers*, Den Haag/Amsterdam: 2012.