

In onze snel veranderende samenleving wordt de betrokkenheid van burgers steeds meer uitgespeeld, zowel door politici en beleidsmakers als door de burgers zelf. Zijn dorps- en wijkraden daarmee passé, of kunnen ze een nieuwe rol gaan spelen? En hoe ziet de rol van dergelijke bewonersoverlegorganisaties er dan uit?

DOOR Tine De Moor

Alleen inspraak is niet langer voldoende

# De toekomst van bewonersoverlegorganisaties

**B**ewonersoverlegorganisaties, zoals dorpsraden, zijn ooit – in de jaren zeventig van de vorige eeuw – opgericht als gemeentelijke inspraakorganen. Maar nu moeten ze kiezen: op de oude voet doorgaan en misschien zo de voeling met de bewoners geleidelijk aan verliezen, of aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen in het democratisch proces. Onderzoek van de Universiteit Utrecht laat zien dat de eerste mogelijkheid eigenlijk geen optie is. Wanneer we de hedendaagse vormen van burgerbetrokkenheid op een rijtje zetten, gebruikmakend van de vele termen die daarvoor circuleren, dan zien we een oplopende schaal van een zekere mate van inspraak, via allerlei instrumenten zoals G1000, referenda, maar ook dorpsraden, via participatie in de vorm van bijvoorbeeld de burgerbegroting, via cocreatie, via bijvoorbeeld een instrument als het Right to challenge waar steeds meer mee geëxperimenteerd wordt (figuur 1). De voorbije jaren zien we daarnaast dat burgers steeds vaker zelf het voortouw nemen en de lokale overheid betrekken als partner (kolom partnerschap). Overheid en burger worden dan gelijkwaardige partners in een nieuwe organisatie. En we zien ook steeds meer nieuwe burgercollectieven die eigenlijk niet zitten te wachten op een overheid die mee wil doen. Dat vindt zijn weerspiegeling in de toename van het aantal energie- en zorgcoöpera-

ties, glasvezelnetwerken en zogenaamde Broodfondsen. Opvallend is dat zij desondanks wel vaak het algemene belang voor ogen hebben, en dat bijvoorbeeld via investeringen in lokale infrastructuur dienen; taken die we traditioneel eerder bij de overheid leggen. Met de verschillende vormen van burgerbetrokkenheid gaat een variërende mate van verantwoordelijkheid van burgers gepaard. Dorpsraden hebben bijvoorbeeld een belangrijke adviserende rol maar zijn uiteindelijk niet verantwoordelijk voor het beleid. De lokale gemeenteraad beslist zelf wat ze met dat advies doen. Bij partnerschap en onafhankelijke burgercollectieven is de overheid daarentegen afhankelijk van hoe de burgers hun collectief zelf inrichten, en nemen de burgers bewust zelf de verantwoordelijkheid voor hun acties, ook al valt dat vaak moeilijk te rijmen met het lokale bestuur. Die spanning tussen verschillende vormen van betrokkenheid en het daarmee gepaard gaande niveau van vertrouwen en verantwoordelijkheid dat burgers en overheden met elkaar uitwisselen verdient onze aandacht, vooral om goed zicht te houden op alle kansen die ontstaan. In het rapport *De functies van bewonersoverlegorganisaties in een veranderende samenleving*<sup>1</sup> hebben we vooral gekeken naar de mogelijke interacties tussen één specifieke vorm van inspraak (de dorpsraad) en de burgercollectieven. Wat kunnen ze

voor elkaar betekenen? Biedt de grote ervaring en het lang opgebouwde sociale kapitaal van de lokale dorpsraden kansen om de – vaak ook supralokale – burgercollectieven beter te verbinden aan de burgers en hun gemeenteraden?

## Koers

Uit ons onderzoek blijkt dat met name Bewonersoverlegorganisaties (Boo's) op het platteland genoodzaakt zijn een andere koers te varen. Hoewel ze tegenwoordig een breed palet aan functies hebben, vaak zowel een representatieve als adviserende, activerende en verbindende functie, werden ze in eerste instantie door de gemeenten opgezet als inspraakorganen. Ze zijn in het hele land nog sterk aanwezig, met name in de noordelijke provincies, en in Noord-Holland, Zeeland, Limburg, de Achterhoek en Twente. De plattelandsgemeenten op en rond de Veluwe, in de Gelderse Vallei, het Groene hart, rivierengebied en centraal Brabant zijn daarentegen minder vertegenwoordigd (figuur 2). De activerende functie en verbindende functies van bewonersoverlegorganisaties hangen sterk samen met de opkomst van burgerinitiatieven. De representatieve rol, en in mindere mate de adviserende rol, zijn functies van oudsher. Maar waar Boo's eerst vooral gemeenten van advies voorzagen, vertonen ze nu, onder druk van de grotere burgerlijke betrokkenheid, een sterke neiging om ook bewoners te

Gebruikte term	INSpraak	PARTICIPATIE	CO-CREATIE	PARTNERSCHAP	ONAFHANKELIJK BURGERCOLLECTIEF
Voorbeeld	Referenda G1000 Dorpsraad-BOOs	burgerbegroting	Overheid faciliteert initiatief via bv. infrastructuur Right to Challenge	Burgercollectieven, vaak in de vorm van coöperaties waarin overheid een aandeel heeft	Burgercoöps waar overheid helemaal niet bij betrokken is
Vorm van burgerbetrokkenheid	Adviserend	Beleidsparticipatie	Maatschappelijke participatie	Maatschappelijke initiatieven	Maatschappelijke initiatieven
Wat doen bewoners	Meepraten en meedenken	Meebeslissen	Samen uitvoeren	Uitvoeren	Uitvoeren volgens eigen agenda
Bij wie ligt eigenaarschap/beslissingsmacht	Overheid	Overheid, soms gedelegeerd naar bv. burgerjuries	Overheid Initiatief ligt bij bewoners, de gemeente ondersteunt (kaderstelling)	Bewoners Bewoners regelen het zelf, met beperkte rol voor de gemeente. Gemeente is partner in het verhaal, maar heeft gelijkwaardige rol als andere betrokken partijen.	Bewoners Bewoners regelen hetzelfde zonder steun of inmenging van overheid
Domein	Grotendeels beperkt tot politieke participatie		Vooral voorziening van publieke en private diensten en goederen		Vooral private diensten

Figuur 1. Onderscheid tussen verschillende vormen en instrumenten van burgerbetrokkenheid en implicaties naar inhoud, eigenaarschap en situering in domein

adviseren. En dat is op zich geen verkeerde evolutie. Indien dat adviserend van burgers ten volle kan verbonden worden aan de nieuwe ontwikkelingen op het vlak van private en publieke dienstverlening, dan zien wij een mooie, belangrijke toekomst weggelegd in het zich nu snel vernieuwende democratische speelveld.

## Onderscheid

Een doorsnee Bewonersoverlegorganisatie bestaat uit een groep vrijwilligers die de belangen van hun gemeenschap vertegenwoordigen. Ze fungeren als spreekbuis, belangenbehartiger of antenne van de gemeente. Doordat ze meestal gekoppeld zijn aan één gemeente, overstijgen de Boo's het lokale niveau meestal niet. Met name die gebondenheid aan de lokale situatie en ook wel identiteit, is een fundamenteel verschil tussen Boo's en burgercollectieven. Die laatste zijn weliswaar ook lokaal geënt, maar ze werken met evenveel gemak bovenlokaal als ze daarmee hun doelen kunnen bereiken of meer 'kritische massa' kunnen opbouwen en op die manier ook een aantal (o.a. financiële) risico's kunnen mijden. Denk bijvoorbeeld aan een energiecoöperatie die in eerste instantie lokaal is opgezet, maar mettertijd ook buiten de dorpsgrenzen nieuwe coöperanten aantrekt: dat geeft de organisatie meer draagkracht. Bewonersoverlegorganisaties en burgercollectieven verschillen overigens niet alleen in werkgebied, maar ook qua juridische rechtsvorm, totstandkoming, taken en bevoegdheden. En er kan ook een

verschil in 'winstbejag' zijn: Boo's zijn er om sociale winst te genereren. Een coöperatie heeft niet noodzakelijk alleen dergelijke winst voor ogen.

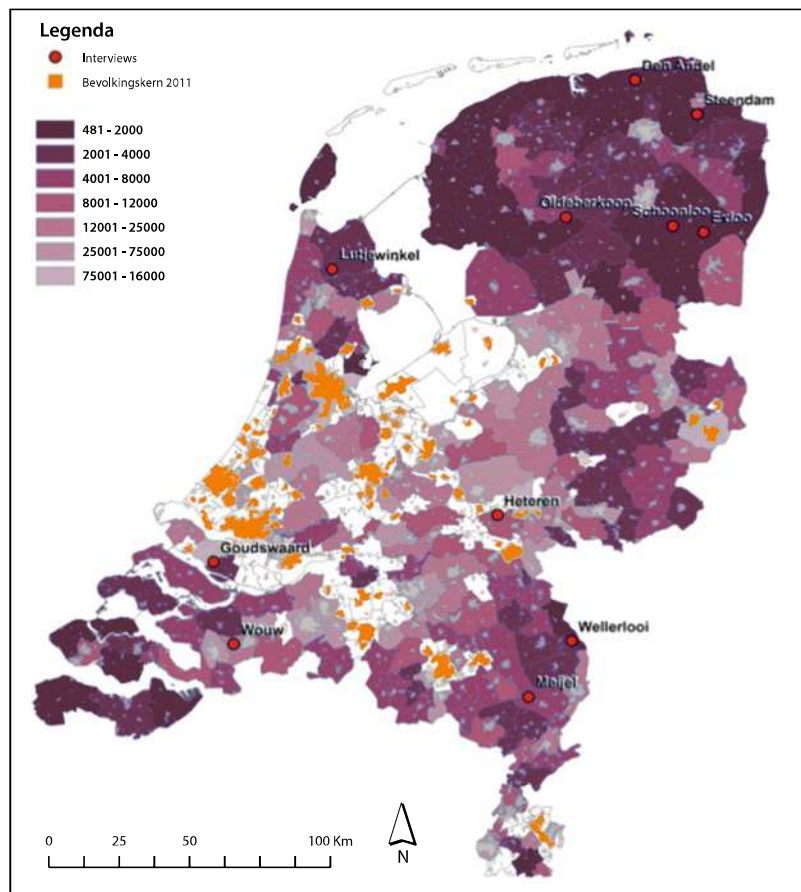
## Risico's en kansen

Evenals de bewonersoverlegorganisaties zoekt ook de overheid naar manieren om met de sterk gegroeide betrokkenheid van – althans een deel van de – burgers om te gaan. Ze meent die gevonden te hebben in de 'doe-democratie', een beleid met een bestuurlijke nadruk op de eigen kracht van burgers. Dat beleid is evenwel niet zonder risico, al wordt het vaak ook wel overdreven door beleidsuitvoerders, enigszins door schrik om het onbekende. Maar er zijn collega-onderzoekers die wijzen op de mogelijke selectiviteit van nieuwe collectieven: initiatieven van mediagenieke, charismatische mensen weten eerder de aandacht te trekken dan weinig zichtbare vormen van zelforganisatie.<sup>2</sup> Hoogopgeleide, welvarende burgers met een stevig netwerk zouden beter in staat zijn initiatieven op te zetten en ondersteuning te krijgen dan mensen met een minder sterke maatschappelijke positie.

De mogelijke risico's zijn tegelijkertijd kansen voor bewonersoverlegorganisaties om hun traditionele representatieve functie te verbreden met activering, advisering en vooral: verbinding. Activering betreft vooral het aanspreken van burgers; met advisering wordt verwezen naar de meest oorspronkelijke functie naast de representatieve functie van de

boo's, met name het functioneren als adviesorgaan voor de lokale overheid, zodat de brug geslagen wordt tussen lokale problemen en mogelijke oplossingen. Maar verbinding richt zich niet in de eerste plaats naar de overheid, maar naar de burger zelf: onderling de relatie leggen tussen initiatieven, en dan, pas in tweede instantie, de relatie tussen die initiatieven en de lokale overheid. Een Boo kan verbindingen leggen tussen een energiecoöperatie op zoek naar een mogelijkheid om een deel van de winst te investeren in de lokale gemeenschap en een buurthuis, op zoek naar extra ondersteuning. Maar evengoed kunnen initiatieven met teveel vrijwilligers - die bestaan echt - in contact gebracht worden met andere lokale organisaties met een tekort aan vrijwilligers, via de dorpsraad.

Door privatisering van de maatschappelijke dienstverlening zit de overheid niet langer achter de knoppen om de problemen van het al maar legere platteland op te lossen, en marktpartijen, als het ze al zouden willen, kunnen het niet. Een marktpartij is simpelweg niet geïnteresseerd in het opzetten van een bejaardentehuis in een ontvolkend gebied, het levert namelijk geen geld op. Het gevolg van die tweezijdige beweging - een terugtrekkende overheid en een falende markt - is dat de bewoners van krimpregio's zelf oplossingen moeten verzinnen willen zij de ouderenzorg en andere publieke voorzieningen in hun woongebied op peil houden.



Figuur 2. Inwoners per bewonersoverlegorganisatie per gemeente (2016), en aanduiding van afgenomen interviews

Dat lukt niet zonder meer. Daarvoor ontbreekt te vaak de samenhang tussen de door burgers ontwikkelde initiatieven en ontbeert hen de kracht om grootschalig problemen aan te pakken. Bovendien is er altijd weer de vraag, welke maatschappelijke waarden moeten worden verdedigd: publieke waarden, of de waarden van een selectieve groep burgers? Een mogelijke uitweg uit dat dilemma is dat Bewonersoverlegorganisaties collectieven verbinden en van een breder kader voorzien. Om hun verbindende functie met verve te kunnen uitoefenen, moeten de Boo's wel hun actieradius vergroten en sector-overschrijvende netwerken mee helpen opbouwen. Of een overlegorganisatie de behoeften van dorpelingen en de mogelijkheden van de burgercollectieven op elkaar af weet te stemmen, is bepalend voor de democratische borging van de ontplooiende initiatieven. Als verbindende schakel kan een Boo bovendien meer bewoners betrekken bij het beleid van burgercollectieven en dat van de lokale overheid.

### Inhaken

De adviserende functie van de Bewonersoverlegorganisatie blijft niet altijd beperkt

tot de dorpsgrenzen; collega-organisaties in nabijgelegen dorpen staan elkaar geregeld met raad en daad bij. In aard en vorm van de adviezen aan bewoners is de invloed van hedendaagse ontwikkelingen te herkennen. Bewoners worden niet langer automatisch geadviseerd zich tot de gemeente te wenden; in veel gevallen wordt hen juist aangeraden om zelf iets te gaan doen. Tamelijk nieuw is dat Boo's ook bestaande bewonersinitiatieven adviseren. Ze bewegen kortom met de groeiende betrokkenheid van burgers mee, en doordat ze dat doen, dragen ze er ook meteen aan bij. Bewonersoverlegorganisaties zetten bewoners aan om in beweging te komen en bieden ondersteuning aan burgerinitiatieven die nog in een prille beginfase verkeren. Ook dragen ze bij aan het bewaken van de continuïteit van initiatieven, door professionalisering te stimuleren: de dorpscoöperatie is hier een bijzonder voorbeeld van. Op deze manier haken sommige Boo's nu al in op de trend van de actieve burger. Tegelijkertijd denken Bewonersinitiatieven mee over hoe burgers zouden kunnen reageren op demografische, ruimtelijke en maatschappelijke vraag-

stukken. De aanleg of het beheer van voorzieningen zoals een glasvezelnetwerk of park, of het organiseren van dagbesteding voor ouderen tegen de achtergrond van vergrijzing zijn hier de bekendste voorbeelden van.

### Spin

Ondersteuning van initiatieven rondom de aanleg van glasvezelverbinding en de productie of inkoop van duurzame energie en groenbeheer draagt bij aan de leefbaarheid van dorpen en maakt ze beter bestand tegen processen van krimp, vergrijzing en ontgroening. Maar ze creëren en bestendigen ook het saamhorigheidsgevoel onder bewoners en verbinden dorpen met elkaar. Door bewonersinitiatieven aan elkaar te linken, dragen Boo's weer bij aan de versterking van het participerend vermogen van burgers. Dit doen ze via overkoepelende projecten of een dorpscoöperatie. Uit ons onderzoek komt naar voren dat Bewonersoverlegorganisaties van toegevoegde waarde kunnen zijn in een veranderende samenleving. Ze kunnen als het ware een spin zijn in het zich nieuw vormende democratische web, zeker in die gebieden waar ze nu nog het sterkst aanwezig zijn. Dat zijn immers ook de regio's waar krimp, vergrijzing en ontgroening het meest sporen nalaten. Een innovatieve benadering van 'traditionele' functies als representatie en advies en omarming van vernieuwende functies als activering en verbinding bieden volop mogelijkheden om op die ontwikkelingen in te spelen. Ook door het verbinden en ondersteunen van burgercollectieven kunnen de Bewonersoverlegorganisaties zich heruitvinden. Voorwaarde is wel dat zij zich niet enkel op de lokale overheden richten, maar vooral op burgers die zich anders willen organiseren, en op een andere manier (via netwerken) dan traditioneel (top-down) bij willen dragen aan een veranderende samenleving. ■

**Tine De Moor** is hoogleraar economische en sociale geschiedenis aan de Universiteit Utrecht en projectleider van het onderzoek. Zie ook [www.collective-action.info](http://www.collective-action.info)

### Noten

1. In opdracht van de Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen.
2. Justus Uitermark, 'Verlangen naar Wikitopia', Oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2014