



LEIDERSCHAP EN HET FUNCTIONEREN VAN BURGERINITIATIEVEN

In deze praktijkverkenning van burgerinitiatieven in zeven Nederlandse dorpen kijken we naar hoe leiderschap hierin vorm krijgt. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin menselijk kapitaal binnen de gemeenschap wordt aangesproken, de mate waarin verbinding tot stand komt met lokale stakeholders, en de duurzaamheid van het initiatief.

In Nederland is steeds meer aandacht voor burgerinitiatieven als een vorm van burgerparticipatie, wat tot uiting komt in de nieuwe Omgevingswet. Deze burgerinitiatieven zijn (in)formele georganiseerde groepen van burgers die zich actief inzetten voor het verbeteren van het publieke domein. Om het functioneren van deze initiatieven te kunnen optimaliseren is professionalisering van het initiatief belangrijk, waaronder het vormgeven van leiderschap. Dit artikel verkent hoe leiderschap binnen burgerinitiatieven wordt ingevuld, en de mogelijke gevolgen die dit kan hebben voor het succes van deze initiatieven.

Het belang van leiderschap

In Nederland kennen we vele voorbeelden van burgers die initiatieven opzetten. Sommige burgerinitiatieven zijn succesvol en andere komen minder goed van de grond. Uit onderzoek blijkt dat het goed functioneren van burgerinitiatieven niet alleen af te lezen is aan het behalen van de directe doelen, maar ook aan het voortbestaan op de langere termijn, oftewel de duurzaamheid van het initiatief. Succesfactoren voor burgerinitiatieven hebben volgens onderzoekers grofweg betrekking op de aard en het karakter

van het initiatief, de beschikbaarheid van (sociale) hulpbronnen en (de structuur) van het netwerk waarbinnen het opereert. Deze succesfactoren staan in relatie tot de manier waarop leiderschap binnen een initiatief wordt vormgegeven, en kan daarom van groot belang zijn voor het functioneren van het initiatief.

Dit artikel is een praktijkverkenning van de relatie tussen leiderschap en het functioneren van burgerinitiatieven in rurale gebieden. Door de ouder wordende populatie en het afnemende voorzieningenniveau wordt in kleine kernen veel verwacht van burgerinitiatieven, zowel door de overheid als door de inwoners zelf. In deze gebieden zijn de condities voor het functioneren ervan echter lang niet altijd optimaal. Veel burgerinitiatieven ervaren problemen met onder andere het vinden en behouden van voldoende vrijwilligers en de samenwerking met relevante belanghebbenden, waaronder de gemeente. De wijze waarop leiderschap binnen burgerinitiatieven in ruraal gebied wordt vormgegeven kan daardoor potentieel grote consequenties hebben voor het succes van deze initiatieven.

Ervaringen uit Krachtige Kernen

De data die we gebruiken voor deze verkenning komt voort uit het KRAKE (Krachtige Kernen) project, geïnitieerd door de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen (HAN), dat liep van 2016 tot en met 2019. Binnen dit project werd samen met lokale initiatiefgroepen onderzoek gedaan naar mogelijkheden om de leefbaarheid en toekomstbestendigheid van kleine kernen te optimaliseren. In dit artikel staan de ervaringen centraal die de auteurs hebben opgedaan met burgerinitiatieven in zeven Nederlandse dorpen.

In de dorpen hielden de betrokken burgerinitiatieven zich samen met onderzoekers bezig met vraagstukken gericht op het verbeteren van de woonomgeving en het behouden en versterken van de dorpsidentiteit. De onderzoekers waren drie jaar lang aanwezig bij vergaderingen als observator en adviseur, en ondernamen specifieke onderzoeksactiviteiten om samen met de vrijwilligers te werken aan het duiden van het leefbaarheidsvraagstuk. Zoals in figuur 1 is te zien zijn de zeven dorpen gelegen in de provincies Gelderland en Noord-Brabant. De dorpen variëren in grootte van bijna 1000 inwoners tot ongeveer 5000 inwoners en hebben in meer of mindere mate te maken met een vergrijzende populatie. Voorzieningen, zoals een basisschool, dorps huis en eerstelijnszorg, waren ten tijde van het onderzoek in de meeste dorpen aanwezig. Een supermarkt ontbrak echter in drie dorpen (zie tabel 1).



Figuur 1. Inwonertal, leeftijdsopbouw en voorzieningen in de dorpen

In het KRAKE-project werd vooral samengewerkt met de meer formeel georganiseerde initiatieven, zoals een dorpsraad. Daar is vaak een duidelijke verdeling van rollen en taken. Het leiderschap ligt meestal bij de kartrekker en/ of voorzitter. Bij dit voorzitterschap gaat het echter niet altijd om de formele functie van voorzitter. Alhoewel in veel initiatieven het leiderschap of voorzitterschap wordt vervuld door een enkele persoon, is het ook mogelijk dat meerdere mensen samen deze kartrekkersrol vervullen.

Leiderschapsstijlen

In de literatuur worden twee leiderschapsstijlen van burgerinitiatiefnemers onderscheiden die van belang zijn voor het goed functioneren van het initiatief. De eerste betreft transformationeel leiderschap, waarbij de kartrekker of voorzitter de intrinsieke motivatie van mensen aanspreekt, in staat is om bewustzijn te creëren bij de achterban, en relevante thema's (voor de toekomst) agendeert. Dit wordt vaak in verband gebracht met het benutten van menselijk kapitaal en het bevorderen van het organisatievermogen van het initiatief. De tweede leiderschapsstijl

betreft boundary spanning of grensoverschrijdend leiderschap, waarbij de voorzitter of kartrekker sterk extern is georiënteerd, in staat is om het initiatief te verbinden aan andere lopende (lokale) initiatieven, en gericht is op innovatie en groei. Deze leiderschapsstijl is gerelateerd aan het bouwen van strategische allianties, en het realiseren van overheidssteun.

In de zeven dorpen binnen het KRAKE-project waarmee werd samengewerkt was het transformationeel leiderschap in meerdere burgerinitiatieven duidelijk herkenbaar, waarbij de voorzitter de drijvende kracht bleek te zijn achter de initiatiefgroep. Deze persoon, vaak met een breed lokaal netwerk en met veel nevenactiviteiten in het dorp, was in staat om mensen te werven/ enthousiasmeren voor (de activiteiten van) de initiatiefgroep, en een sense of urgency uit te stralen naar de achterban. In enkele dorpen wist de voorzitter dorpsbewoners met diverse (professionele) achtergronden aan het initiatief te binden waardoor er zowel brede als thema-gerelateerde ervaring, kennis en kunde binnen de initiatiefgroep aanwezig was. In de initiatieven waar een dergelijke voorzitter minder op de voorgrond stond, miste de initiatiefgroep soms de benodigde dynamiek en motivatie om het burgerinitiatief voort te zetten, zowel inhoudelijk als organisatorisch. Binnen deze initiatieven was er vaak wel sprake van voorzitterschap, maar had de voorzitter niet de benodigde competenties. In één van de KRAKE-dorpen is het gebrek aan leiderschap één van de redenen geweest dat dit initiatief in 2021 amper meer actief was.

Het *boundary spanning* of grensoverschrijdend leiderschap is gerelateerd aan ondernemend zijn en kansen zien. In verschillende KRAKE-dorpen speelde de voorzitter een belangrijke rol bij het leggen van contacten met relevante stakeholders, zoals de gemeente, de woningcorporatie en/of een (lokale) ontwikkelaar. Het doel hiervan was om de problematiek, vaak gerelateerd aan de (on)geschiktheid van het woningaanbod in het dorp, zowel beleidsmatig als in de praktijk onder de aandacht te brengen en in samenwerking met deze stakeholders toe te werken naar concrete plannen. Een mooi voorbeeld hiervan is de kartrekker die in één van de dorpen (groepen) dorpsbewoners wist te activeren en met elkaar te verbinden na sluiting van een centrale ontmoetingsplek, een kroeg. Door deze sterke samenwerking in het dorp wisten ze onder leiding van deze kartrekker ook daarbuiten partijen te betrekken. Zo kreeg het dorp een subsidie vanuit een Regio Deal: een investeringsprogramma vanuit het Rijk, regio's en andere partners om de brede welvaart in regio's te verbeteren. Het burgerinitiatief organiseerde zich als een netwerk, met onder andere werkgroepen en gedeeld eigenaarschap. Deze aanpak creëert veel lokaal draagvlak, maar is ook tijdsintensief en vereist veel inzet.

	Aantal inwoners*	% populatie > 65**		Aanwezigheid voorzieningen
		2008	2018	
Dorp 1	990	17%	24%	
Dorp 2	1,970	21%	24%	
Dorp 3	2,725	14%	21%	
Dorp 4	1,740	12%	18%	
Dorp 5	2,210	13%	21%	
Dorp 6	3,625	14%	24%	
Dorp 7	5,015	13%	22%	

* Bron: CBS Statline, 2018
 **Bron: CBS Statline, 2008 / 2018

Legenda voorzieningen
 Basisschool Dorps huis
 Supermarkt Huisarts

Figuur 2. Locatie van de zeven KRAKE dorpen. Bron: auteur

Enthousiasmerend of sturend?

Uit de ervaringen met de initiatieven blijkt echter ook dat er risico's op de loer liggen bij een (te) proactieve voorzitter, zowel in het geval van transformationeel leiderschap, grensoverschrijdend leiderschap of een combinatie hiervan. In de literatuur wordt gewaarschuwd voor burgerinitiatieven die sterk zijn geconcentreerd rond de voorzitter. Deze initiatieven hebben een relatief kwetsbare structuur, omdat met het wegvallen van deze centrale actor zowel de interne structuur van het initiatief als de verbinding met het opgebouwde netwerk van externe stakeholders op losse schroeven kan komen te staan. Aangezien voorzitters vaak betrokken zijn bij meer activiteiten en commissies in het dorp, is het risico niet gering dat deze mensen overbezet raken en zich terugtrekken, met alle gevolgen van dien. Dit zagen we in één van de KRAKE-dorpen gebeuren op het moment dat de voorzitter van het oorspronkelijke initiatief zijn functie neerlegde. Geen van de andere leden van het initiatief stond op om het voorzitterschap op een soortgelijke wijze over te nemen. Hoewel de reeds opgerichte afzonderlijke werkgroepen verdere concrete stappen namen in het verbeteren van de leefbaarheid in het dorp, was de oorspronkelijke initiatiefgroep niet langer actief. Hierdoor ontbrak er een voorzitter van een overkoepelende partij die deze werkgroepen met elkaar en met het netwerk van relevante externe stakeholders kon verbinden. Een sterke voorzitter neemt tevens het risico met zich mee dat de representativiteit van het burgerinitiatief in het gedrang kan komen. De stem van een sterke voorzitter kan immers enthousiasmeren, maar ook andere stemmen binnen en buiten de initiatiefgroep overstemmen of afschrikken. Om te streven naar representativiteit is het niet alleen van belang dat burgerinitiatieven zich democratisch organiseren, maar ook dat ze democratisch opereren. De stem van een sterke voorzitter kan hierbij echter onbedoeld sturend werken, waardoor de agendering en prioritering van vraagstukken niet langer een representatieve afspiegeling vormen van de behoeftes van alle dorpingen.

Aandachtspunten voor de praktijk

De literatuur beschrijft relevante leiderschapsstijlen voor burgerinitiatieven en wijst op de mogelijke risico's die hiermee gepaard gaan. Echter laten de ervaringen in de zeven dorpen zien dat voor- en nadelen van specifiek leiderschap aan elkaar zijn gerelateerd. Transformationeel leiderschap bijvoorbeeld vereist een enthousiasmerend leider met een duidelijke visie, maar brengt tegelijkertijd risico's met zich mee voor de duurzaamheid en de representativiteit van het initiatief. Een vraag die opkomt is op welke wijze de baten van een bepaalde leiderschapsstijl optimaal kunnen worden benut en de gerelateerde risico's tegelijkertijd zoveel mogelijk kunnen worden beperkt. Zonder te pretenderen deze vraag in zijn geheel te kunnen beantwoorden stellen we afsluitend drie punten aan de orde die de risico's die gepaard gaan met sterk leiderschap in de praktijk kunnen minimaliseren.

Om de duurzaamheid van het initiatief te waarborgen moet allereerst goed worden nagedacht over alternatieven voor het traditionele sternetwerk, waarbij het initiatief is georganiseerd rond een centrale actor. Andere mogelijke netwerkstructuren zijn georganiseerd rond een groep van sterk verbonden actoren (een klik), of bestaan zelfs uit meerdere groepen die onderling met elkaar zijn verbonden. Deze netwerkstructuren lijken meer stabiel, omdat de taken en verantwoordelijkheden zijn verdeeld over meer mensen. Nadeel is dat meerdere mensen bereid moeten worden gevonden om de rol van 'leider' te vervullen. Door het delen van de verantwoordelijkheden en het specialiseren op thematiek kan de werklast echter worden verdeeld, en kunnen verschillende leiderschapsstijlen, indien aanwezig, elkaar aanvullen.

Ook het waarborgen van de representativiteit van het initiatief is eenvoudiger binnen een netwerk dat is georganiseerd rond een groep (of een aantal groepen van) sterk verbonden actoren. Het risico dat een persoon de andere personen binnen het initiatief

overstemt, wordt hiermee aanzienlijk kleiner. Voor het waarborgen van de representativiteit van het initiatief is het daarnaast belangrijk om vooraf informatie in te zamelen over de behoeften en wensen van de achterban, en om deze tussentijds te blijven informeren over de voortgang. Tegenwoordig zijn verschillende methodieken beschikbaar om de stem van de burger te vertalen naar doelen waarmee de initiatiefgroep aan het werk moet gaan. Een voorbeeld hiervan is de methodiek van Vereniging Dorpsuizen en Kleine Kernen Gelderland (DKK) waarbij een initiatiefgroep samen met een bredere groep bewoners, in samenwerking met procesbegeleiders van DKK, een meerjarige visie voor de dorpsontwikkeling opstelt (het dorpsontwikkelingsplan). Dit creëert duidelijke kaders voor de voorzitter om binnen het initiatief punten te agenderen en bespreken die passen binnen de visie van het dorp als geheel.

Tenslotte moet opgemerkt worden dat de verantwoordelijkheid voor professionalisering van burgerinitiatieven ook bij de gemeente moet liggen. Burgerinitiatieven, die afhankelijk zijn van de inzet van vrijwilligers, hebben immers niet altijd de benodigde tijd en kennis. De gemeente heeft hier niet alleen een adviserende, maar ook een ondersteunende rol. Ze kunnen indirect bijdragen aan het ondersteunen van leiderschap van burgerinitiatiefnemers, door bijvoorbeeld het aandragen van tools ter evaluatie van plannen, en het (mede) organiseren van een communicatieplatform voor burgers, burgerinitiatief en gemeente. Verder is het van belang dat gemeentes zich ervan bewust zijn dat het contact tussen burgerinitiatief en gemeente sterk afhankelijk is van de leiderschapsstijl die binnen het initiatief wordt gehanteerd. Door als gemeente een meer proactieve houding aan te nemen en als partner betrokken te zijn, bijvoorbeeld door het op regelmatige basis bijwonen van vergaderingen van het initiatief, is de samenwerking tussen gemeente en burgerinitiatief minder afhankelijk van de eigenschappen van een voorzitter. Deze gedeelde verantwoordelijkheid van burgerinitiatief en gemeente is belangrijk, helemaal in kleine kernen waar burgerinitiatieven door het verdwijnen van voorzieningen en een vergrijzende bevolking voor grote uitdagingen komen te staan bij het in stand houden van de leefbaarheid van het dorp.

Literatuurselectie

- De Haan, E., Meier, S., Haartsen, T., & Strijker, D. (2018). Defining 'Success' of Local Citizens' Initiatives in Maintaining Public Services in Rural Areas: A Professional's Perspective. *Sociologia Ruralis*, 58(2), 312-330
- Igalla, M., Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2019). Citizens in action, what do they accomplish? A systematic literature review of citizen initiatives, their main characteristics, outcomes, and factors. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 30(5), 1176-1194.
- Igalla, M., Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2020). What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity, and government support. *Public Management Review*, 22(4), 602-632.
- Leyenaar, M. (2009). De burger aan zet. *Burgerforum: theorie en praktijk*. Nijmegen: Radboud University Nijmegen.
- Meerstra de Haan, E., Meier, S., Bulder, E., & Haartsen, T. (2020). 'At some point it has been enough'. *Processes of perceived failure of citizens' initiatives*. *Sociologia Ruralis*, 60(1), 260-283.

Het project KRAKE is in het kader van het INTERREG V A programma Deutschland-Nederland gefinancierd met middelen van het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), de Provincie Gelderland en het Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk van de deelstaat Nordrhein-Westfalen (MWEIMH NRW).