



Projectleider: Janet Appelhof  
Redactie: Froukje Stiekema  
Eindredactie: Simone Klein en Rianne Joustra

Projectgroep burgerkracht:

Marjolein van Berkum (Eemsmond), Mireille Bosma (Winsum), Jolanda Dijkhuis (Bedum), Marije van der Galiën (Bedum), Simone Klein (Winsum), Sjoekie van de Meer (Eemsmond)), Roelke Nienhuis (de Marne), Klaas Schuurman (Winsum), Nico Steur (de Marne), Froukje Stiekema (Bedum), Esther Pleizier (De Marne), Kiona Stel (Eemsmond) , Chris Wessels (Eemsmond), Marie van Zanten (Eemsmond).

## Inhoud

Inleiding .....	1
Inwonerkracht in Het Hogeland .....	1
De nieuwe gemeente Het Hogeland .....	1
Visie inwonerkracht.....	1
Verantwoording visie .....	1
Naam en logo visie .....	1
Doel visie .....	2
Opdracht visie.....	2
Werkwijze.....	2
1. Inwonerkracht .....	3
Inwonerkracht .....	3
Het verschil tussen ‘eigen kracht’ en ‘inwonerkracht’ .....	3
Waarom inwoners, niet burgers .....	3
2. Veranderingen in de samenleving.....	5
Inwonerparticipatie verandert: de oorzaken .....	5
Inwonerinitiatieven anno nu.....	6
Meer inspraak voor inwoners, andere vormen van democratie .....	6
Nuancering .....	7
3. De veranderende rol van de overheid.....	8
De nieuwe rol van de overheid .....	8
Andere verhoudingen tussen inwoner, staat en markt .....	8
Conflicterende rollen.....	8
4. De toekomstvisie van de gemeente Het Hogeland .....	10
De visie Ruimte!.....	10
Inwonerkracht op Het Hogeland .....	10
“Appeltjes” van Het Hogeland.....	11
Het bestaansrecht van de gemeente in nieuw perspectief .....	12
Inwoners voorop: motivatie .....	12
Overheidsparticipatie als sturingsfilosofie .....	13
Schakelen tussen overheidsrollen.....	14
De participerende overheid: uitgangspunten, kansen en dilemma’s .....	16
De relatie tussen inwonerkracht, beleid en bestuur en de rol van de gemeenteraad .....	23
Conclusie .....	25

## Inleiding

*‘Als de oplossingen bij de voordeur liggen, hoeven ze niet elders te worden gehaald’*

Coöperatie Klooster&Buren

### Inwonerkracht in Het Hogeland

Een visie op inwonerkracht in Het Hogeland begint bij waar het hier om draait: de mensen die er wonen, werken en leven. Nu nog van de gemeenten Bedum, Winsum, De Marne en Eemsmond, en straks van de gemeente Het Hogeland. Veel inwoners nemen initiatieven. Voor hun eigen straat, buurt, dorp of regio. Met hun inzet willen ze van hun omgeving een plek maken waar je prettig kunt leven. Waar mensen zichzelf en elkaar kunnen helpen, en waar voorzieningen blijven bestaan.

### De nieuwe gemeente Het Hogeland

Deze initiatieven zijn onmiskenbaar van groot belang voor de leefbaarheid van ons gebied. De gemeente Het Hogeland, die per 1 januari 2019 wordt gevormd door samenvoeging van de gemeenten Bedum, Winsum, De Marne en Eemsmond, wil deze inwonerkracht dan ook volop de ruimte geven. Zo staat het in haar toekomstvisie *Ruimte!*. In de gemeente Het Hogeland staan inwoners voorop. Met al hun plannen, dromen en wensen.

### Visie inwonerkracht

Hoe gaat de gemeente Het Hogeland ruimte geven aan inwonerkracht? Daarvoor is eerst visie nodig! Een aansprekend beeld van waar onze gemeente in de toekomst naartoe wil met inwonerkracht. Deze visie op inwonerkracht kunt u hier lezen. De volgende vragen komen hierbij aan bod: Wat is inwonerkracht? Wat is de rol van de gemeente hierbij? Waarom maken wij deze keuze voor inwonerkracht? Welke uitgangspunten passen bij de keuze om inwoners voorop te stellen? Welke dilemma's kunnen zich voordoen door als gemeente te kiezen voor inwonerkracht? Welke opgaven en kansen levert dit op?

### Verantwoording visie

Waarom vinden wij het belangrijk om een visie op inwonerkracht te ontwikkelen? Er zijn immers genoeg andere opgaven die straks om aandacht van de nieuwe gemeente vragen. Met een visie op inwonerkracht willen we een antwoord geven op de veranderende rol van de overheid in de hedendaagse samenleving. Deze rol verandert onder invloed van politiek-maatschappelijke ontwikkelingen. Een beweging die ertoe leidt dat de samenleving, zoals ook de bovenstaande voorbeelden laten zien, meer initiatief neemt. Dit zijn ontwikkelingen die vragen om reflectie, visie en aanpassing. Daar kunnen en willen we, staand aan de wieg van een nieuwe gemeente, niet omheen.

### Naam en logo visie

“Inwoners voorop in Het Hogeland”, zo luidt de titel van deze visie. Met deze titel willen wij benadrukken dat inwoners ‘de kracht en de kern’<sup>1</sup> zijn van ons gebied. Zonder hun inzet hebben we geen leefbare dorpen en regio. De appelboom - stevig, mooi, en vol vruchten en vertakkingen - symboliseert deze inwonerkracht. Aan deze inzet van inwoners - groot of klein - willen wij ruimte

---

<sup>1</sup> Uit: Visie Ruimte! Toekomstvisie op de gemeente Het Hogeland (2017).

geven. Met de titel “Inwoners voorop in Het Hogeland” willen we deze boodschap krachtig en duidelijk uitdragen.

### Doel visie

Deze visie is bedoeld voor de organisatie Het Hogeland: voor medewerkers, bestuurders en raadsleden. Het is de bedoeling dat zij deze visie gebruiken, zowel als kompas (“waar gaan we naartoe?”) als toetssteen (“zijn we goed op weg?”). Deze visie biedt geen concrete, pasklare antwoorden. De reden daarvoor is simpelweg dat het hier gaat om nieuwe ontwikkelingen waarvoor geen blauwdruk bestaat. Kennis, bewustwording en het bieden van een perspectief op de toekomst, en, straks in de nieuwe gemeente, te leren door te doen: dat zijn de doelen van deze visie.

### Opdracht visie

Met het ontwikkelen van deze visie voeren wij een opdracht uit ter voorbereiding op de nieuw te vormen gemeente. Het is de bedoeling dat we naast deze visie ook een concrete werkwijze opleveren.

Deze visie vormt samen met de toekomstvisie *Ruimte!*, de besturingsvisie en het dienstverleningsconcept de basis voor het inrichten van gemeente Het Hogeland. Dit kader voor de toekomst is tot stand gekomen met inbreng van de vier organisaties, en vastgesteld door de vier colleges en raden. Om die reden spreken wij in deze visie over “wij”: deze visie verwoordt het gezamenlijke toekomstbeeld van medewerkers, bestuurders en raadsleden. Het betreft hier dus ONZE visie.

### Werkwijze

In mei 2017 is de projectgroep ‘visie burgerkracht’ aan de slag gegaan. Hoe zijn we te werk gegaan? Eerst hebben we onze opdracht afgebakend. Daarna zijn we met zoveel mogelijk mensen in gesprek gegaan over dit onderwerp. Met inwoners, bestuurders, raadsleden, de WMO-adviesraad, de cliëntenraad, maar ook met collega’s en deskundigen.<sup>2</sup> De inhoud die deze bevraging opleverde hebben we verwerkt in deze visie. Onze visie is daarnaast gebaseerd op zowel theoretische kennis als inzichten uit de praktijk.

### Leeswijzer

Eerst bakenen wij (de projectgroep visie burgerkracht) in het eerste hoofdstuk het onderwerp af. Hierbij gaan we in op de inhoud van het begrip ‘inwonerkracht’. In het tweede hoofdstuk beschrijven we waar de aandacht voor inwonerkracht vandaan komt. De landelijke politiek-maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn, lichten we in dit deel kort toe. In het derde hoofdstuk leggen we uit wat inwonerkracht betekent voor de rol van de overheid. In het vierde hoofdstuk vertalen wij deze landelijke ontwikkelingen naar onze eigen lokale situatie. Met de visie *Ruimte!* als basis werken wij in dit hoofdstuk onze visie op inwonerkracht verder uit. In de conclusie staan we nog even stil bij de nieuwe rol van Het Hogeland en lichten we toe hoe we die verder ontwikkelen.

---

<sup>2</sup> Zie bijlage, voor de bevraging van de verschillende doelgroepen over inwonerkracht.

# 1. Inwonerkracht

In dit hoofdstuk lichten we de begrippen die wij in deze visie gebruiken kort toe.

## Inwonerkracht

Er ligt een opdracht om voor gemeente Het Hogeland een visie te schrijven op 'burgerkracht'. Een oplettende lezer had het vast al opgemerkt: wij spreken niet over 'burgerkracht', maar over 'inwonerkracht'. Maar wat is 'inwonerkracht'? Wat verstaan we hieronder? En waarom deze keuze? Wat is het verschil tussen inwonerkracht en burgerkracht?

Bij inwonerkracht gaat het om:

- Eigen inzet en eigen initiatief van inwoners;
- Doel is het verbeteren van de leefbaarheid in de directe omgeving;
- Inwoners ontplooiën deze activiteiten in gezamenlijk verband.

Kenmerken van inwonerkracht zijn daarmee: collectief, vrijwillig, maatschappelijk gericht en met eigen inzet en initiatief. Alle gezamenlijke activiteiten van inwoners die erop zijn gericht om de regio, het dorp, de buurt of de straat gezelliger, toegankelijker, socialer, sportiever, gezonder, groener, schoner en veiliger te maken, vallen hieronder.

## Het verschil tussen 'eigen kracht' en 'inwonerkracht'

Met die laatste kenmerken verschilt het begrip 'inwonerkracht' van de term 'eigen kracht'. Bij die laatste term, afkomstig uit de zogenaamde participatiesamenleving, gaat het om het vermogen van mensen om oplossingen te bedenken voor de problemen die ze hebben. Als mensen dit niet zelf kunnen, dan kunnen zij (onder andere bij de gemeente) ondersteuning<sup>3</sup> aanvragen. Deze ondersteuning is erop gericht om de eigen kracht van mensen te versterken. Zodat zij weer regie krijgen en houden op hun eigen leven. In vergelijking met het begrip 'inwonerkracht' heeft de term 'eigen kracht' aldus een meer individueel en minder vrijblijvend karakter. Ondanks deze verschillen zijn er tegelijkertijd raakvlakken tussen beide begrippen. Zo kunnen gezamenlijke initiatieven van inwoners bijdragen aan een oplossing voor individuele problemen. Ook heeft de kijk op inwonerkracht invloed op hoe je als gemeente voorzieningen inricht. Deze raakvlakken komen in deze visie ook aan de orde.

## Waarom inwoners, niet burgers

Consequent spreken we in deze visie over 'inwoners', en niet over 'burgers'. En niet over 'burgerkracht', maar over 'inwonerkracht'. Burger zijn betekent dat je in vier relaties tot de overheid staat: als inspreker, klant, ingezetene en kiezer. Deze verhoudingen passen in onze visie niet bij de richting die wij als gemeente willen opslaan in relatie tot inwonerkracht. De bovenstaande betekenis van de term burger weerspiegelt onvoldoende dat we hiermee anticiperen op een beweging vanuit de samenleving die doorzet - zelfgestuurd: met of zonder inmenging van de overheid. Een beweging die ervoor zorgt dat het initiatief verschuift: van overheid naar samenleving. Daardoor verandert, zoals we ook verderop in de visie uitleggen, niet alleen de rol van de gemeente (meer responsief, niet langer "in the lead"), maar ook de verhouding met haar inwoners (deze wordt meer gelijkwaardig, en meer gericht op samenwerking).

---

<sup>3</sup> Hierbij gelden specifieke wettelijke kaders. Bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Participatiewet of de Jeugdwet.

In dit licht is het belangrijk dat de gemeente mensen kan aanspreken in een vorm die past bij deze nieuwe rol en verhouding. Burger is een afstandelijke term (want burger ben je tegenover de overheid <sup>4</sup>) die gaat over rechten en plichten. De term inwoner daarentegen past beter bij onze visie, omdat het een breder begrip is dat meer gelijkwaardigheid en nabijheid impliceert.

---

<sup>4</sup> Wikipedia zegt: "Burger is men ten opzichte van medeburgers maar vooral tegenover bestuurders en ambtenaren van een overheid".

## 2. Veranderingen in de samenleving

De aandacht van onze nieuwe gemeente voor inwonerkraft komt niet uit de lucht vallen. Dit beleid moet worden begrepen tegen de achtergrond van landelijke politiek-maatschappelijke ontwikkelingen. Over deze achtergrond gaat dit hoofdstuk.

### **Inwonerparticipatie verandert: de oorzaken**

Al sinds jaar en dag zetten inwoners zich in voor de samenleving, dat is op zichzelf niets nieuws. Wel is het beleid van de overheid op het gebied van inwonerparticipatie veranderd. Ook zijn mensen op een andere manier maatschappelijk actief dan vroeger. Beide landelijke ontwikkelingen zijn beïnvloed door een aantal veranderingen in politiek, beleid, technologie en maatschappij:

#### *Overheidsbeleid: meer beroep op inwoners, minder verzorgingsstaat*

De toegenomen aandacht voor inwonerkraft houdt verband met het ontstaan van de zogenaamde 'participatiesamenleving'. Dit beleid werd ingezet in 2013 toen koning Willem-Alexander de troonrede uitsprak. Hij zei: "Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving".

Sindsdien is het bevorderen van de participatiesamenleving regeringsbeleid.<sup>5</sup> Het idee is dat inwoners steeds meer zelf willen en kunnen doen. De rol van de overheid wordt kleiner. Hierdoor verandert<sup>6</sup> "de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker in een participatiesamenleving".<sup>7</sup> Een samenleving waaraan iedereen die dat kan, meedoet naar vermogen.

#### *De lokale participatiesamenleving: 'eigen kracht' als uitgangspunt*

Een hieraan gerelateerde ontwikkeling is dat een groot aantal taken op het gebied van zorg en welzijn in de afgelopen jaren zijn overgegaan van het rijk naar de gemeente. Daarbij hebben de gemeenten de opdracht gekregen om de zelfredzaamheid van inwoners te versterken, en hun participatie in de samenleving te stimuleren. Zodoende is het de bedoeling dat de participatiesamenleving op lokaal niveau gestalte krijgt.

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en de ondersteuning aan ouderen en mensen met een beperking. De nieuwe taken en verantwoordelijkheden van de gemeente zijn vastgelegd in de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Participatiewet. Deze decentralisaties zijn gepaard gegaan met forse bezuinigingen.

#### *Informatie- en netwerksamenleving*

Deze (min of meer) recente koerswijziging in landelijk en gemeentelijk beleid zou de indruk kunnen wekken dat dit de belangrijkste oorzaak is van toegenomen inwonerkraft. Dit is slechts één kant van het verhaal. De wens van de overheid om inwoners te laten participeren, speelt in op andere trends in de samenleving.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld: de kabinetsnota 'Doe-democratie' (2013), of het advies 'Loslaten in vertrouwen' van de Raad voor openbaar bestuur (2012).

<sup>6</sup> Deze ontwikkeling is al langer, sinds de jaren '70 van de vorige eeuw aan de gang. Uit: Vrij Nederland. De-doe-het-lekker-zelfmaatschappij (20 november 2013).

<sup>7</sup> Uit de troonrede (September 2013).



### *Maatschappijverandering*

Meer inwoners ontplooiën in deze tijd eigen initiatieven. Op zichzelf is dit niet nieuw. Denk bijvoorbeeld aan de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw. Een tijd van inwonerprotesten, petitieën en inspraakavonden. Toch verschilt inwonerkracht in zijn huidige vorm in verschillende opzichten met toen. Dat heeft te maken met een maatschappij die verandert. Inwoners zijn over het algemeen hoger opgeleid, mondiger, mobieler en gezonder dan ooit.<sup>8</sup> Ook hebben zij de beschikking over moderne communicatiemiddelen, zoals internet en sociale media. Het organiseren van een inwonerinitiatief gaat hierdoor wezenlijk anders dan vroeger - breder, sneller en slimmer.<sup>9</sup>

Daarnaast verandert de manier waarop mensen anno nu in het leven staan. Deze veranderende mentaliteit heeft invloed op hun maatschappelijke betrokkenheid. Uit een onderzoek van Motivaction<sup>10</sup> blijkt dat vooral de groep mensen die pragmatisch is ingesteld, toeneemt. Deze 'pragmatici' staan kritisch tegenover traditionele democratische instituties, en komen vooral in beweging als hun eigen belang op het spel staat. Tegelijkertijd met de groei van deze groep nemen de groepen met andere waarden, houding en leefstijl, zoals de gezags- en plichtsgetrouwen, en de mensen die verantwoordelijkheid nemen in beleid en bestuur, in omvang af.

### **Inwonerinitiatieven anno nu**

Alle hierboven geschetste veranderingen in de samenleving hebben invloed op inwonerinitiatieven. Inwoners betrekken, in de hedendaagse netwerksamenleving, mensen en organisaties die zij nodig hebben om hun doel te bereiken. Op diezelfde manier bedenken zij oplossingen voor zaken die hun eigen leefomgeving aangaan. Dit soort inwonerinitiatieven zijn er in alle soorten en maten. Van kleinschalig, informeel en ad hoc, tot grootschalig en meerjarig. Als reactie op een overheid die zich terugtrekt, of als beweging 'van onderop'. Soms met professionele ondersteuning, maar vaak gedragen door inwoners zelf.

Bovenstaande trend zie je landelijk bijvoorbeeld terug in gezamenlijke initiatieven van inwoners om een buurthuis of zwembad te beheren. Of denk aan initiatieven om via WhatsApp de buurt in de gaten te houden, via sociale media spullen of diensten te delen of via crowdfunding een activiteit mogelijk te maken.

### **Meer inspraak voor inwoners, andere vormen van democratie**

In deze tijd hebben inwoners meer behoefte en vaardigheden om hun leefomgeving zelf vorm te geven. Een ontwikkeling die zich heeft vertaald in beleid waarbij de overheid "de samenleving wil teruggeven aan de burger".<sup>11</sup>

Maar is onze democratie hier ook op ingericht? Hoeveel invloed hebben inwoners om daadwerkelijk het heft in eigen hand te nemen? Dit zijn belangrijke vragen. Immers, zonder voldoende inspraak en zeggenschap is het voor mensen lastig om verantwoordelijkheid te nemen. En juist hier wringt de schoen: veel mensen hebben het idee dat ze niet kunnen meebeslissen. Ze voelen zich niet gehoord of serieus genomen door de overheid en de politiek.

Om de afstand tussen politiek en inwoners te verkleinen en het vertrouwen te herstellen, wordt landelijk gezocht naar, en volop geëxperimenteerd met nieuwe vormen van (lokale) democratie.

<sup>8</sup> Nico de Boer. Gemeenteraad wordt platform voor prangende sociale kwesties (Sociale Vraagstukken, 19 maart 2014).

<sup>9</sup> Uit: Ruimte! Toekomstvisie op de gemeente Het Hogeland (2017).

<sup>10</sup> Het sinds 1997 uitgevoerde Mentality-onderzoek van onderzoeksbureau Motivaction.

<sup>11</sup> Uit de nota 'Doe-democratie' (2013).

Inspirerende ideeën zijn er genoeg: variërend van een 'burgerakkoord'<sup>12</sup> gebaseerd op ideeën uit de samenleving, tot het geven van zelfbestuur aan een wijk op basis van loting.<sup>13</sup> Al deze pogingen om de democratie te vernieuwen zijn erop gericht om 'de aanwezige kracht uit de samenleving!'<sup>14</sup> te benutten.

### Nuancering

Uit de voorafgaande schets van recente ontwikkelingen kan het beeld ontstaan dat in deze tijd de groei van inwonersinitiatieven wijdverspreid is. Hier is een nuancering op zijn plaats. Uit een recent rapport van het kenniscentrum Movisie<sup>15</sup> blijkt dat deze ontwikkeling niet met cijfers kan worden gestaafd. "Er is een tegenstrijdig beeld ontstaan als het gaat om burgerinitiatieven", zo stelt Movisie. "Hoeveel inwonersinitiatieven er in het licht van de participatiesamenleving zijn opgekomen, is lastig te zeggen".

Movisie signaleert daarnaast (samen met de Nationale Ombudsman<sup>16</sup> en een groep sociale wetenschappers<sup>17</sup>) dat de langzame verschuiving van de verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving leidt tot een tweedeling in de samenleving. "Van enerzijds een elite van hoger opgeleide, autochtone burgers die de weg kent en het goed weet te regelen voor zichzelf. En anderzijds een klasse van lager opgeleiden, migranten, mensen met een licht verstandelijke beperking en sommige ouderen, die het niet voor elkaar weet te krijgen", zo schrijft Movisie in zijn rapport. Jan Rotmans, hoogleraar transitiekunde aan de Erasmus Universiteit, bevestigt deze conclusie. Hij constateert dat er een 'voorhoede' is ontstaan van voornamelijk hoger opgeleide inwoners die maatschappelijk actief zijn.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Dit is een idee van een groep bestuurders, wetenschappers en ondernemers die onder de naam 'Code Oranje' de democratie willen vernieuwen.

<sup>13</sup> Dit is bijvoorbeeld recentelijk gebeurd in de Groningse Oosterparkwijk. Het idee van loting is nieuw leven ingeblazen door de Vlaamse schrijver David Van Reybrouck.

<sup>14</sup> 'Herontwerp de democratie - in hoog tempo - met de aanwezige kracht uit de samenleving!' zo luidt het motto van 'Code Oranje'.

<sup>15</sup> Movisie. Participatiesamenleving anno 2017: volop kansen. Hoe staat het ervoor met de participatiesamenleving? (september 2017).

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld de lezing van de Nationale Ombudsman van 12 oktober 2017.

<sup>17</sup> Onder aanvoering van Evelyn Tonkens, hoogleraar burgerschap aan de Universiteit voor Humanistiek.

<sup>18</sup> Interview met Jan Rotmans, 2015.

### 3. De veranderende rol van de overheid

In hoofdstuk 2 beschreven we hoe de samenleving verandert: steeds meer inwoners en ondernemers nemen initiatief - hoewel niet iedereen dat wil en kan. Om hun wereld mooier, veiliger, gezonder en socialer te maken. Deze verandering heeft consequenties voor de rol van de overheid. Op de theorie achter deze rolverandering gaan we in dit derde hoofdstuk kort in.

#### De nieuwe rol van de overheid

Van oudsher stuurt de overheid hiërarchisch. Sterk regulerend, op doel- en rechtmatigheid. Meer overlaten aan de samenleving betekent dat deze rol moet veranderen. In zijn 'oude' rol is de overheid al snel geneigd om te reguleren en initiatieven over te nemen. Hierdoor stranden veel inwonerinitiatieven. Er is nog steeds een kloof tussen hoe gemeenten hun voorzieningen inrichten en wat inwoners zelf voor hun eigen buurt willen. Om inwonerinitiatieven verder te helpen, is een andere rol van de overheid nodig. In deze rol schrijven ambtenaren en bestuurders niet langer voor of nemen over, maar ze denken mee, ondersteunen en verbinden.<sup>19</sup>

#### Andere verhoudingen tussen inwoner, staat en markt

Inwoners en ondernemers trekken steeds vaker initiatief naar zich toe op een maatschappelijk vlak (het publieke domein) dat voorheen alleen toebehoorde aan de overheid. Hierdoor veranderen de verhoudingen tussen inwoner, overheid en markt. Niet langer is deze verhouding 'verticaal', d.w.z. hiërarchisch, maar 'horizontaal': als gelijkwaardige partners.

Publicaties over dit onderwerp zijn teveel om op te noemen. Veel adviesraden van de regering - Sociaal en Cultureel Planbureau in 2012 en 2014, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2012 en Raad voor het openbaar bestuur in 2010 en 2012 - hebben rapporten geschreven over de veranderde verhouding tussen inwoner en staat.

#### Conflicterende rollen

De overheid moet haar rol aanpassen om een goede partner te zijn voor maatschappelijke initiatieven. Deze opgave is echter niet zo simpel. De overheid heeft verschillende rollen en verantwoordelijkheden die ieder om een andere houding, competenties en prestaties vragen.<sup>20</sup> Zo zorgt de overheid in haar rol als handhaver voor orde, en stelt zij zich controlerend op. In haar regulerende rol schrijft de overheid regels voor, en stuurt daarop. In zijn politieke rol moet zij kaders stellen, controleren en verantwoorden.

Deze rollen zijn soms lastig te rijmen met wat inwonerinitiatieven van de overheid vragen. Inwonerinitiatieven vragen om een overheid die niet strak stuurt, maar die zich begripvol, dienstbaar, open en flexibel opstelt. Een verwachting die overigens kan veranderen zodra inwoners de overheid in een andere hoedanigheid - bijvoorbeeld als het gaat om de openbare orde - tegenkomen.

De verschillende rollen van de overheid maken de verhouding tot inwonerinitiatieven ingewikkeld. Deze relatie ligt soms ook moeilijk omdat de wereld van de overheid verschilt met die van inwoners. In beide werelden bestaan andere regels, normen, taalgebruik, drijfveren en manieren van denken en organiseren. Deze verschillen leiden er toe dat inwoners en overheid elkaar niet altijd begrijpen.

<sup>19</sup> Uit: Raad voor het openbaar bestuur. 'Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving' (2012).

<sup>20</sup> Uit: Jaring Hiemstra. Presterende gemeenten. Hoe gemeenten beter kunnen presteren (2004).

Het bovengenoemde verschil wordt vaak aangeduid met het onderscheid tussen de 'systeemwereld' en de 'leefwereld'<sup>1</sup>. De systeemwereld bestaat uit formele instanties en instituties. Hier wordt planmatig, doelmatig en in hiërarchisch verband gewerkt aan publieke doelen. In de leefwereld spelen emoties en particuliere belangen een rol. Hier handelen mensen zonder verantwoordingsplicht of systematische aanpak. Zij werken op vrijwillige en gelijke basis en met praktische kennis.

## 4. De toekomstvisie van de gemeente Het Hogeland

Meer samenleving, een minder sturende overheid. Dat is in een notendop de ontwikkeling die in de vorige hoofdstukken is geschetst. We hebben samengevat welke landelijk politiek-maatschappelijke ontwikkelingen hiermee samenhangen. Daarnaast hebben we uitgelegd wat meer initiatief vanuit de samenleving betekent voor de rol van de overheid. In dit laatste hoofdstuk presenteren we de visie van de gemeente Het Hogeland op inwonerkraft.

### De visie *Ruimte!*

*Ruimte!* vormt de basis voor onze kijk op inwonerkraft. Daarin staan de uitgangspunten die belangrijk zijn voor hoe wij inwonerkraft zien en hiermee om willen gaan. Dat zijn:

- Inwoners centraal,
- Dienstbare overheid,
- Ruimte krijgen, geven en voelen,
- Maatwerk leveren,
- Faciliteren, stimuleren en verbinden,
- Loslaten,
- Samen optrekken en netwerken.

In deze visie op inwonerkraft werken wij deze uitgangspunten verder uit. Wij benaderen deze thema's vooral vanuit de invalshoek van inwonerkraft. Aanvullend hierop werken wij vraagstukken uit die specifiek te maken hebben met dit onderwerp.

### Inwonerkraft op Het Hogeland

De visie *Ruimte!* is voor ons een belangrijk vertrekpunt. Een andere bouwsteen voor deze visie zijn de lokale geografische, demografische en sociaal-economische kenmerken van ons gebied. Deze nieuwe context bepaalt vanzelfsprekend hoe je aankijkt tegen inwonerkraft.

Om dit in beeld te krijgen, moeten we inzicht krijgen in een aantal relevante cijfers en feiten. Hiermee willen we achterhalen wat inwonerkraft op Het Hogeland typeert. Verschilt dit met het landelijk beeld dat hiervan in de voorafgaande hoofdstukken is geschetst?

Om deze vragen te beantwoorden gebruiken wij de gegevens die CMO STAMM (Sociaal Planbureau Groningen) heeft verzameld ten behoeve van de Visie *Ruimte!*. Dit onderzoek betreft een nulmeting voor verdere monitoring waarin ook trends en prognoses zijn opgenomen. Hieruit hebben wij indicatoren geselecteerd die relevant zijn voor deze visie.

Gemeente Het Hogeland beslaat een uitgestrekt gebied en bestaat straks uit 50 dorpen en kernen. Dit geografisch gegeven is belangrijk om in deze visie te noemen, omdat het betekent dat voorzieningen niet overal in gelijke mate aanwezig zijn. Bovendien verschillen deze dorpen en kernen onderling in karakter, historie en populatie. Dit heeft tot gevolg dat ook het soort initiatieven (bijvoorbeeld houding, doel, kraft en betrokkenheid) kan verschillen.

Qua demografische ontwikkeling heeft Het Hogeland te maken met bevolkingsafname: in alle vier de gemeenten neemt het aantal ouderen (ook ten opzichte van het aantal werkenden) toe, en het aantal jongeren af. Deze ontwikkeling heeft invloed op inwonerkraft. Aan de ene kant betekent dit meer gepensioneerden die maatschappelijk actief zijn. Aan de andere kant zorgt deze ontwikkeling voor minder helpende handen die voor de groeiende groep ouderen klaar staan.

Het gebruik van zorg is in ons gebied relatief hoog (afgaand op cijfers van Wmo en jeugdhulp). Ook dit zijn indicatoren die een indruk geven van inwonerkraft in onze nieuwe gemeente.

De ervaren leefbaarheid is vanzelfspreken een belangrijke indicator voor onze visie. Deze is gelijk aan het provinciaal gemiddelde, hoewel leefbaarheid in krimp- en aardbevingsgebieden iets lager wordt gewaardeerd. Sociale cohesie is een kracht van ons gebied. Meer dan 66% van de ondervraagden voelt een sterke binding met zijn of haar leefomgeving. Een kwaliteit die kenmerkend is voor plattelandsgebieden.

### “Appeltjes” van Het Hogeland

Inwonerkraft is volop aanwezig op Het Hogeland. Hiervan willen we graag een aantal aansprekende voorbeelden geven. Het beeldmerk van deze visie is een appelboom: een stevige en vitale boom vol appels. Deze appels staan voor de inwonersinitiatieven die onze nieuwe gemeente rijk is. In het volgende plaatje vindt u enkele “appeltjes” van Het Hogeland: mooie, duurzame voorbeelden van inwonerkraft.



### Het bestaansrecht van de gemeente in nieuw perspectief

Belangrijke bouwstenen voor deze visie zijn, zoals gezegd, de visie *Ruimte!* en de kenmerken van inwonerkraft op Het Hogeland. Beiden hebben invloed op de richting en inhoud van deze visie. Met deze bouwstenen in de hand gaan we de visie nu verder vormgeven. Om dit te kunnen doen, stellen wij onszelf eerst een aantal fundamentele vragen: wat is het bestaansrecht van de gemeente? Waar houdt de gemeente zich in essentie mee bezig? En hoe beïnvloedt deze kijk op ons bestaansrecht hoe wij als gemeente omgaan met inwonerkraft?

Als antwoord op deze vragen bieden wij hier geen diepgaande studie. In plaats daarvan benadrukken wij de doelen van de gemeente die veel mensen die wij spraken, belangrijk vinden in relatie tot inwonerkraft. Zo staat voorop dat de gemeente als lokale overheid de hoeder is en blijft van het algemeen belang. Ook heeft de gemeente reden van bestaan als het gaat om het uitvoeren van haar kerntaken, bijvoorbeeld rond veiligheid en openbare orde, ruimtelijke ordening en zorg. De gemeente moet bovendien (blijven) zorgen voor een vangnet voor kwetsbare inwoners. Straks laten we zien hoe deze kijk op de doelen van de gemeente doorwerkt op onze visie op inwonerkraft. Want, deze doelen lijken algemeen - bijna open deuren - maar hebben wel degelijk invloed op hoe wij inwonerkraft zien.

Wij hechten aldus belang aan bovenstaande, meer traditionele taakopvatting van de gemeente. Gezien de maatschappelijk-politieke ontwikkelingen die in het voorafgaande hoofdstuk zijn geschetst, kunnen we er echter niet omheen deze tegelijkertijd te herzien. Als de gemeente er in de toekomst toe wil blijven doen - als factor van betekenis, niet in formele zin, maar als een effectieve en nuttige instantie die in verbinding staat met de samenleving - dan is het noodzakelijk dat zij zich aanpast. In onze optiek is dit ook zo daar de gemeente niet alleen legitimiteit verwerft doordat zij wettelijke taken uitvoert. De positie van de gemeente wint aan legitimiteit, wanneer inwoners en andere maatschappelijke partners haar zien als een relevante en constructieve kraft.

Gemeente Het Hogeland geeft, zo staat het ook in *Ruimte!*, op deze manier invulling aan haar bestaansrecht. Het Hogeland kiest er duidelijk voor ruimte te geven aan een samenleving die steeds meer initiatief neemt. Dit is een missie die in onze ogen de realiteit van morgen - als we straks een nieuwe gemeente vormen - anders zal kleuren. We slaan een nieuwe richting op, die wij met veel optimisme en verwachting, maar ook met veel vragen tegemoet zien.

### Inwoners voorop: motivatie

De bovenstaande accentverschuiving is essentieel om onze positie als lokale overheid in deze nieuwe tijd te legitimeren. Maar: het gaat hier, om misverstanden te voorkomen, niet zozeer om onze eigen rol en positie. Dit is geen doel op zich. Een herbezinning op onze reden van bestaan komt voort uit de overtuiging dat inwonersinitiatieven een grote maatschappelijke waarde vertegenwoordigen.

#### *Waarom zien wij dit zo?*

Wij stellen inwoners voorop vanuit de gedachte dat zij vaak beter dan een overheidsinstantie weten wat goed en nodig is voor hun eigen dorp, straat of buurt. Inwoners kennen de lokale context en kunnen vaak met gezond verstand goede oplossingen bedenken. Een inzicht dat niet alleen voortkomt uit onze praktijkervaringen (denk bijvoorbeeld aan inwoners uit Onderdendam die zonder steun van de gemeente het dorps huis beheren, of inwoners uit Houwerzijl die met veel enthousiasme een speelbos hebben ingericht), maar ook is gestoeld op wetenschappelijk onderzoek.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Een duik in de literatuur leidt tot de conclusie dat mensen uit de samenleving die samen aan een project werken, daarbij vaak betere resultaten boeken dan een overheid die dit doet vanuit een positie met meer afstand. Dit blijkt bijvoorbeeld uit





Met deze oplossingen die vaak een passend antwoord zijn op wat in de omgeving nodig is, leveren inwoners een zeer waardevolle bijdrage aan de leefbaarheid van ons gebied. Inwoners houden voorzieningen (op het gebied van cultuur, sport, natuur, openbare ruimte, spelen, integratie van vluchtelingen, zorg en welzijn) in stand, en zorgen voor een prettig leefklimaat, waar ruimte is voor ontmoeting en naar elkaar omzien.

Dit gedachtegoed werkt uiteraard ook direct door naar de manier waarop de gemeente haar eigen (kern)taken uitvoert. In onze optiek kan de gemeente deze taken - of het nu gaat om groenonderhoud, of het inrichten van jeugdhulpvoorzieningen - alleen op een goede manier uitvoeren mét inbreng en kennis uit deze samenleving. Want: zonder dit uitgangspunt voldoet de gemeente niet aan de vraag van de samenleving die zij vanuit haar kerntaken eigenlijk wel zou moeten bedienen. “Alles wat je voor mij doet zonder mij, doe je tegen mij”, een bekende uitspraak van Mahatma Gandhi, is hier zeker van toepassing.

#### **Casus groenonderhoud De Marne**

Voor het groenonderhoud werkt De Marne nu al op de bovenstaande manier. Voor alle plannen wordt input opgehaald in de dorpen. Om de simpele reden dat deze plannen raken aan de leefomgeving van inwoners: zij wonen hier. Wel wordt gekeken naar de duurzaamheid en toekomstbestendigheid van de plannen. Daar heeft de gemeente het met inwoners over. In veel dorpen is een groengroep opgericht. Deze groep komt zelf met initiatieven en wordt betrokken bij beheer- of beleidsplannen.

#### **Overheidsparticipatie als sturingsfilosofie**

Vanuit een duidelijke overtuiging stellen wij als gemeente Het Hogeland inwoners voorop. Een keuze die niet alleen vraagt om bijstelling van onze doelen, maar ook van onze rol als gemeente. Het voorop stellen van inwoners vereist een dienstbare opstelling van de gemeente, dat is ook de boodschap van de visie *Ruimte!*. In relatie tot inwonerkracht betekent dit dat de gemeente zoveel mogelijk aansluit bij inwonerinitiatieven; inwoners zijn daarbij zelf initiatiefnemer. De gemeente ondersteunt deze initiatieven en stelt zich hierbij bescheiden op. Deze sturingsfilosofie wordt ook wel ‘overheidsparticipatie’ genoemd. Een inmiddels geveleugeld begrip dat in verschillende opzichten

---

het onderzoek naar ‘common pool resources’ van de Amerikaanse politicoloog Elinor Ostrom. Uit: Menno Fenger. Betrokken burger kan het beter dan de kille en bureaucratische overheid (Sociale Vraagstukken 17 september 2016).



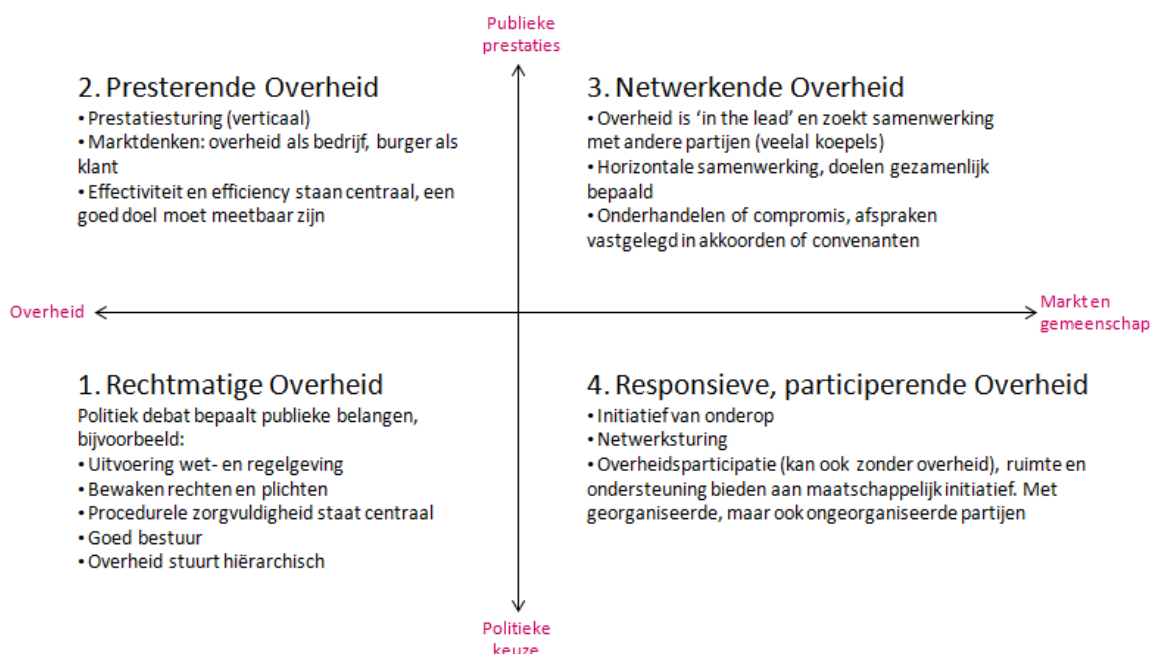
verschilt met de term ‘burgerparticipatie’, het paradigma dat voorheen in zwang was. Het veranderde perspectief van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie is in het onderstaande schema <sup>22</sup> duidelijk in beeld gebracht:

Verskil burgerparticipatie en overheidsparticipatie	
Burgerparticipatie	Overheidsparticipatie
Start bij de overheid	Start bij de burger
Burger als participant	Burger als initiatiefnemer
Overheid als initiatiefnemer	Overheid als facilitator
Gedacht vanuit beleid	Gedacht vanuit mogelijkheden
Wijkniveau of hoger	Wijkniveau of lager

### Schakelen tussen overheidsrollen

Willen we als gemeente effectief blijven, dan vraagt dit in deze tijd om een overheid die meer ruimte laat aan haar inwoners. Deze nieuwe rol omschrijven wij als overheidsparticipatie. Maar deze verandering betekent niet dat de andere, klassieke rollen voor de gemeente verdwijnen. Integendeel, het gaat er juist om dat de gemeente al deze rollen - oud en nieuw - kan combineren. Dit is geen gemakkelijke, maar een complexe opgave die wij niet alleen kunnen oplossen. Daarom gebruiken wij in deze visie als handvat het idee van ‘meervoudig overheidshandelen’.<sup>23</sup> Deze theorie biedt volgens ons inzicht en houvast om te leren gaan met onze verschillende rollen. Bovenstaande theorie onderscheidt vier perspectieven op de rol van de overheid, te weten: rechtmatig, presterend, netwerkend en participierend. Deze verschillende perspectieven worden hier schematisch weergegeven:

### Rollen van de overheid in de samenwerking met de energieke samenleving:



<sup>22</sup> Berenschot, mei 2013.

<sup>23</sup> Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving (2014).

Deze vier rollen van de overheid blijven naast elkaar bestaan. Het stellen van regels en het handhaven van de wet behoren tot de kerntaken van de gemeente, en dat zal ook zo blijven. Net zoals de gemeente de besteding van publiek geld en de hiervoor geleverde prestaties moet blijven verantwoorden.

Naast deze twee klassieke overheidsrollen komen hier de relatief nieuwe perspectieven van de netwerkende en participerende overheid bij. Het laatste perspectief, dat van de participerende overheid staat in deze visie als sturingsfilosofie centraal.

De kunst is nu om te schakelen tussen deze verschillende rollen. Om dit te kunnen doen, moeten we leren “te herkennen welke vorm het beste past bij welke situatie”.<sup>24</sup> Ook moeten we beseffen dat door de veelvormigheid van onze taak, de verhouding die wij innemen ten opzichte van onze inwoners steeds verschuift. In de rol van rechtmatige overheid spreken wij burgers aan op hun rechten en plichten. Als presterende en netwerkende overheid benaderen wij mensen achtereenvolgens als klant en partner. Als participerende overheid hebben wij te maken met ‘inwoners’, een aanspreekvorm die niet het accent legt op prestaties of rechten en plichten, maar op een gelijkwaardige omgang en (een wisseling van) eigenaarschap.

Deze visie heeft als doel om medewerkers, raadsleden en bestuurders (meer) bewust en vaardig(-er) te maken met deze wisselende rollen en verhoudingen om te gaan. Een leerproces<sup>25</sup> dat ons van ‘bewust onbekwaam’: we willen leren, maar weten nog niet hoe en wat, moet brengen naar ‘bewust bekwaam’: we krijgen het schakelen tussen rollen steeds beter in de vingers, ook al blijven we er goed over nadenken.



Onze ambitie blijft echter realistisch. Het omgaan met de verschillende rollen van de overheid zal nooit en te nimmer een automatisme worden. De fase van ‘onbewust bekwaam’ - alles gaat vanzelf, zonder noemenswaardige inspanning - is in dit geval volgens ons niet haalbaar. Daarvoor is de spanning (zoals ook beschreven in hoofdstuk 3) die kan ontstaan omdat de verschillende perspectieven in wisselende combinaties naast elkaar blijven bestaan te groot.

<sup>24</sup> Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving (2014). Blz 26.

<sup>25</sup> Dit refereert naar de leercurve van Maslow. Volgens deze theorie verloopt het leerproces in een vast patroon van vier fases.

Wie al een tijdje meeloopt in de gemeente, kan honderd en één casussen bedenken die het bovenstaande spanningsveld illustreren. Denk bijvoorbeeld aan de recente facebookactie van jongeren. Zij willen inspraak in het aanbestedingstraject voor het jongerenwerk, maar dit past niet bij de manier waarop de gemeenten hebben aanbesteed. In Den Andel willen inwoners de oude basisschool als buurthuis behouden. Deze wens moet passen bij de regels die de gemeente hanteert voor huur, en de bijbehorende financiële kaders. Niet alleen medewerkers, maar ook bestuurders krijgen met dilemma's te maken. Bestuurders worden afgerekend op doelen en prestaties die afrekenbaar zijn. Maar in hoeverre loont het dan in bestuurlijke zin om inwonerkracht, vaak zonder directe aantoonbare resultaten, ruimte te geven? Met dit soort vragen en kwesties gaan we de komende tijd in de nieuwe gemeente aan de slag.

### **De participerende overheid: uitgangspunten, kansen en dilemma's**

We willen leren schakelen tussen verschillende overheidsrollen. Bij een visie over inwonerkracht ligt het zwaartepunt vanzelfsprekend bij de participerende rol van de gemeente. In de volgende paragrafen werken wij uit wat deze rol inhoudt. Wij gaan verder in op hoe wij de uitgangspunten, kansen en dilemma's die hierbij horen, zien. Wij proberen dit zoveel mogelijk te doen vanuit het oogpunt van zowel medewerker, bestuurder als inwoner. Het model van 'meervoudig overheidshandelen', en daarmee de verschillende perspectieven op de rol van de gemeente, houden wij daarbij steeds in het achterhoofd.

#### *Ruimte krijgen, geven en voelen*

Stelt u zich de volgende situatie voor: straks krijgt de nieuwe gemeente te maken met een bepaald vraagstuk, zeg een vraag om financiële steun van inwoners die een babygroep willen starten en daarbij hun eigen betaalde ondersteuner willen inhuren. Dit dossier belandt op het bureau van medewerkers en bestuurders die het ieder vanuit hun eigen perspectief benaderen. De ene medewerker benadrukt de kracht van het eigen initiatief van inwoners. De andere vreest concurrentie met de eigen (basis)voorzieningen, en wijst op professionele kwaliteitseisen en financiële beperkingen. Deze variëteit aan perspectieven kenmerkt de rol van de overheid in deze tijd. Maar hoe moeten wij dit soort vraagstukken, waarbij zowel inwonerkracht als de overheid in verschillende rollen zijn betrokken, omgaan?

De grondgedachte van de visie *Ruimte!* dat inwoners centraal staan, kan hier dienen als 'bindend principe', oftewel: een leidend beginsel dat we delen. Dit betekent dat wij het bovenstaande vraagstuk niet vanuit één model, maar vanuit meerdere perspectieven tegelijkertijd, en met het belang van de inwoner voorop, bekijken. Vanuit beleid, financiën, juridische zaken en bestuur zoeken we ruimte om de plannen van inwoners, ondanks knellende regels, budgetten, planningen of politieke prioriteiten, mogelijk te maken. Met dit uitgangspunt voor ogen zou in bovenstaande casus een maatwerkbudget bijvoorbeeld uitkomst kunnen bieden. Zo kunnen we (basis-) voorzieningen aanpassen aan wat inwoners zelf willen.

Wat dus nodig is, is een lokale overheid die ruime kaders stelt en op zoek gaat naar mogelijkheden in plaats van beperkingen (niet "ja maar", of "nee, tenzij", zoals je vaak hoort, maar "ja, mits"). Dit streven kan alleen werkelijkheid worden als medewerkers in allerlei opzichten ruimte krijgen: qua tijd, prioriteit, financiën, beleidskaders (met een zo groot mogelijke wettelijk toegestane bandbreedte), werkwijze (ruimte voor experiment), maar ook in fysieke zin (om buiten het gemeentehuis, dichtbij inwoners te werken).

Medewerkers moeten deze ruimte niet alleen krijgen, maar dat ook zo voelen. Hiervoor is rugdekking vanuit het bestuur en de organisatie van essentieel belang. Daarnaast is het zaak dat het bestuur op zijn beurt de ruimte krijgt om te anticiperen op vragen vanuit de samenleving. Dat zij hier politieke prioriteit aan kunnen geven, en dat zij niet direct worden afgerekend, mocht het mis gaan of het resultaat uitblijven. Daardoor is het bestuur meer bereid om risico's die hieraan kunnen kleven aan te gaan. Inwonerinitiatieven zijn soms immers onvoorspelbaar, en begeven zich buiten de gebruikelijke kaders van de overheid.

#### *Faciliteren, stimuleren en loslaten*

Overheidsparticipatie houdt behalve denken in mogelijkheden, ook een ondersteunende rol van de gemeente in. We willen hierbij eerst, voor de duidelijkheid, de opmerking plaatsen dat dit niet altijd wordt gevraagd: soms kunnen inwoners het prima af zonder ons. Andere keren heeft “onze vitale samenleving behoefte aan hulp en steun”, zoals een van onze inwoners het verwoordde. De appelboom die wij voor inwonerkraft als beeld gebruiken, symboliseert hoe wij deze rol zien: soms groeit de boom, ofwel een inwonerinitiatief, vanzelf, maar een andere keer vraagt dit om meer aandacht en hulp, zoals ook het volgende citaat onderstreept:

*Om iets te laten groeien, moet het geholpen worden.  
Voor een plant is het zonlicht, zuurstof, water.<sup>26</sup>*

Om inwonerinitiatieven verder te helpen, wil Het Hogeland “faciliteren, stimuleren en verbinden”. Dat is ook terug te lezen in Ruimte! Om dit te kunnen doen, hebben wij veel mogelijkheden tot onze beschikking. Denk daarbij aan middelen, contacten, advies, expertise, maar ook aan aandacht en erkenning.

Deze faciliterende en stimulerende rol vervult de gemeente deels reactief, als antwoord op wat inwoners al doen. Maar ook deels pro-actief, in een poging om de energie uit de samenleving verder uit te lokken en te versterken.<sup>27</sup> In beide gevallen faciliteert de gemeente een initiatief waarvan zij geen initiatiefnemer is. Inwoners zetten zelf de stappen, op hun eigen voorwaarden en op hun eigen manier. Hiervan uitgaande - de gemeente is geen eigenaar van het initiatief - betekent dit dat de gemeente ondersteuning biedt op een manier die aansluit bij de leefwereld van inwoners. Wij bepalen niet het tempo, de aanpak of de prioriteiten, en nemen een initiatief zeker niet over. Als inwoners niet willen dat wij ons met hun initiatief bemoeien, dan laten wij ook los, ook al is succes niet gegarandeerd.

Maar niet alles is mogelijk: de gemeente blijft een instantie met bijzondere verantwoordelijkheden (als hoeder van het algemeen belang), specifieke bevoegdheden (denk aan wetgeving en handhaving), en financiële en beleidsmatige beperkingen.<sup>28</sup> Dit betekent dat wat inwoners de gewoonste zaak van de wereld vinden om te vragen, binnen de gemeente lastig kan liggen. Dit dilemma kunnen wij niet oplossen: dit spanningsveld is inherent aan de veelvormigheid van onze verantwoordelijkheden als gemeente. Wat wel kan, is dat we per geval kijken naar hoeveel beweegruimte er is. En deze is vaak veel groter dan we bij voorbaat denken.

#### *Maatwerk*

Om de vraag van inwoners te kunnen ondersteunen, kunnen wij geen standaard oplossing bieden. Per situatie moeten we samen met inwoners kijken wat nodig, wenselijk en haalbaar is. Ook stellen we daarbij onszelf steeds de vraag wat deze situatie betekent voor onze rol. Zijn we in eerste

---

<sup>26</sup> Gedicht ‘Aardrijkskunde’. Lilian Zielstra. Uit: de visie Ruimte! (2017).

<sup>27</sup> Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving (2014). Blz 7.

<sup>28</sup> Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving (2014). Blz 6.

instantie betrokken als wetgever of als handhaver? Sturen we op prestaties? Raakt de vraag aan onze kerntaken? En welke rol heeft de gemeente in een samenwerkingsrelatie? Maatwerk wordt zo, al klinkt dit tegenstrijdig, de nieuwe 'standaard'.<sup>29</sup>

Al naar gelang de aard en achtergrond van de vraag past de gemeente haar aanpak aan. We zorgen ervoor dat we het initiatief van tevoren niet met (onnodige) regels beperken. Onvermijdelijk betekent dit dat er verschillen ontstaan. Geredeneerd vanuit het perspectief van de rechtmatige overheid is dit een lastige kwestie. Op grond van het gelijkheidsbeginsel is het van belang dat wij in gelijke gevallen ook gelijk beslissen. Volgens ons is hier echter de spanning minder groot dan die in eerste instantie lijkt. Want dit beginsel betekent in onze visie ook dat de overheid ongelijke gevallen niet hetzelfde hoeft te behandelen. Om willekeur of onzorgvuldigheid te voorkomen, is het wel van belang dat hierbij enkele richtinggevende principes worden gegeven.

Waar verschil wordt bevorderd, zal meer ongelijkheid ontstaan. Dat is op zich niet erg, zo lang er geen mensen worden uitgesloten of benadeeld. Dat is een belangrijk principe. Ook is het nodig dat wij een maatwerkoplossing kunnen uitleggen, door te motiveren wat wij hiermee willen bereiken, en dat we transparant zijn over de spelregels, zodat alle inwoners een gelijke kans krijgen.

Wij kunnen alleen maatwerk leveren als inwoners de verschillen die hiertoe leiden, accepteren. Dit vraagt ook van inwonerszijde om een mentaliteitsverandering. Het komt voor dat wij inwoners benaderen in een faciliterende rol, maar dat zij ons vervolgens aanspreken als rechtmatige overheid. Dan worden verschillen aangewend om hetzelfde te eisen. Het veranderen van deze mentaliteit kost tijd. Wij zien het als onze taak als gemeente om inwoners hierop steeds weer attent te maken - niet op een corrigerende of bevoogdende toon, maar door begrip te kweken voor het gedachtengoed dat hierachter zit. Zo komt de boodschap volgens ons beter aan.

#### *Extra aandacht voor koplopers en kwetsbare inwoners*

Mede gelet op de kenmerken van onze bevolking willen wij in gemeente Het Hogeland extra aandacht voor inwoners die op de troepen vooruit lopen, maar ook voor inwoners die juist over weinig 'inwonerkracht' beschikken. Let op: het gaat hier om aandachtspunten, en niet om het onderscheiden van categorieën; dit soort "hokjes denken of labelen" past niet bij de maatwerkgedachte die uitgaat van verschillen.

Veelal hebben we als gemeente te maken met inwoners die 'willen en kunnen'. Dit zijn vaak mondige, hoogopgeleide inwoners, die initiatieven zelf goed van de grond kunnen krijgen. Deze inwoners weten de weg naar de gemeente te vinden. Ondanks dit groot zelforganiserend vermogen verdient deze groep inwoners wel degelijk onze aandacht. Zij leveren een belangrijke maatschappelijke bijdrage en vervullen een voorbeeldfunctie. In onze visie zijn dit soort 'kartrekkers en koplopers' nodig om andere mensen mee te krijgen en te inspireren, en daarmee de beweging vanuit de samenleving verder op weg te helpen.

In de zomer van 2017 sprak de projectgroep inwonerkracht met een inwoner uit Baflo. Deze man wilde zich graag voor zijn dorp nuttig maken, maar wist niet wat en hoe. Deze houding is typisch voor een grote groep inwoners in onze regio. In onze optiek is het onze taak als gemeente om samen met deze mensen te kijken naar mogelijkheden en hen hierbij, zo nodig, een steuntje in de rug te bieden.

Een kleine groep inwoners is hiermee echter niet voldoende geholpen. Het gaat hierbij om onze meest kwetsbare inwoners, die vaak al genoeg hebben aan hun eigen problemen en/of allerlei beperkingen hebben. Gemeente Het Hogeland ziet voor zichzelf een belangrijke taak weggelegd om deze groep inwoners extra te ondersteunen. Het vervullen van deze vangnetfunctie zien wij, zoals

---

<sup>29</sup> Zie ook het dienstverleningsconcept.

gezegd, als een belangrijk doel van de gemeente. Ook hebben wij deze verantwoordelijkheid op grond van onze wettelijke taken, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het compensatiebeginsel van de Wmo.

### Verbinden

Bij het leveren van maatwerk ga je uit van de vraag van inwoners. Deze manier van werken vraagt nieuwe competenties van onze medewerkers en bestuurders. Doorvragen (wat is de 'vraag achter de vraag?'), omgevingsbewustzijn, flexibiliteit en empathisch vermogen (bijvoorbeeld om aan te voelen wat mensen drijft) worden hierbij belangrijke kwaliteiten.

Daarnaast zijn, zoals wij het zien, 'tussenpersonen' nodig die kunnen schakelen tussen de wereld van de inwoner en die van de gemeente. Zij bewegen zich op het kruispunt van de gemeentelijke organisatie en de samenleving. Daardoor zijn ze vrij om, zonder de beperking van een strak omlind kader, te kijken in hoeverre hetgeen de samenleving vraagt, binnen onze eigen organisatie mogelijk is. Deze functie wordt nu vervuld door dorpencoördinatoren.



Illustratie door: Kees Willemen

In ons ideale toekomstplaatje blijft het hier echter niet bij. Wij zouden het heel mooi vinden als iedereen voor wie dat nodig is - of je nu beleidsmedewerker, jurist, bestuurder of uitvoerder bent - zich deze rol als tussenpersoon eigen kan maken. Want velen van ons functioneren in een spanningsveld tussen een organisatie die veel nadruk legt op regels en procedures, en een omgeving die onvoorspelbaar en in beweging is. Voor ons allen is daarom een belangrijke taak weggelegd om "deze strijdige werelden en logica's, die toch iets met elkaar moeten"<sup>30</sup> (zie ook hoofdstuk 3 voor nadere uitleg over het verschil tussen de leef- en systeemwereld) met elkaar in verbinding te

<sup>30</sup> Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving (2014). Blz 7.



brengen. En daarvoor zijn medewerkers en bestuurders nodig die nieuwsgierig en open in hun werk staan.

### *Representativiteit*

Zowel inwoners, bestuurders als medewerkers die wij spraken voor deze visie, benadrukten het belang van voldoende draagvlak voor inwonerinitiatieven. Want: hoe representatief is een inwonerinitiatief? Door wie wordt het initiatief gedragen? Immers: dé samenleving, hét dorp of dé inwoner - met eenzelfde wil en stem - bestaat niet; er zijn altijd uiteenlopende meningen, wensen en belangen.

Inwonerinitiatieven zijn mooi, maar vertegenwoordigen dus niet altijd de belangen van iedereen. Zoals gezegd moeten wij als gemeente het algemeen belang bewaken. Maar wat nu als inwoners bij de gemeente aankloppen met een plan dat strijdig is met het belang van anderen in het publieke domein? Of wat te doen als een initiatief niet open is voor iedereen?

Bij inwonerinitiatieven spelen betrokken inwoners vaak de hoofdrol en blijven andere, minder actieve inwoners, buiten beeld. In onze visie is het cruciaal dat ook zij zich herkennen in wat er in hun omgeving gebeurt. Aan de gemeente, als hoeder van het algemeen belang, de belangrijke taak om alert te zijn op voldoende draagvlak voor inwonerinitiatieven. Zo willen we voorkomen dat bepaalde groepen die over meer sociaal kapitaal beschikken<sup>31</sup> effectiever zijn in het waarmaken van hun plannen en het veilig stellen van hun belangen. Dit zou in onze ogen een onrechtvaardige en daarmee onwenselijke situatie opleveren.

Wij realiseren ons dat het omgaan met verschillende wensen en verwachtingen van inwoners geen sinecure is. Want stel dat er in een dorp onoverkomelijke meningsverschillen zijn over een plan rond een school, park of beeldentuin. Als gemeente zijn we partij in dit geheel. We hebben alle partijen gehoord en hen aangemoedigd om er zelf uit te komen. Desondanks blijft overeenstemming achterwege. Wat dan?

In onze visie heeft de gemeente in dit soort situaties een bemiddelende rol, maar geen doorslaggevende stem. Want wij zijn in dit geval geen eigenaar van het initiatief. Dit betekent dat wij inwoners ondersteunen om tot consensus te komen.

Het spreekt voor zich dat ook hier maatwerk moet worden geboden. De opstelling van de gemeente blijft situatie afhankelijk. In sommige gevallen is de gemeente direct belanghebbende: zij is bijvoorbeeld eigenaar van de grond of een gebouw. In die situaties hebben wij een sturende en regisserende rol.

### *Duurzaamheid*

Inwonerkracht gebeurt omdat mensen het zelf willen. Zij zijn gedreven om een initiatief zelf op te zetten, en hebben hiervoor hun eigen motieven. Dit betekent ook dat als inwoners geen zin, tijd, of andere prioriteiten hebben, een inwonerinitiatief zo weer kan verwateren. In Winsum onderhouden inwoners bijvoorbeeld met veel enthousiasme de boomgaard "'t Appelhof". Maar wat als deze inwoners hiermee stoppen, wie neemt dit onderhoud dan over? De kans bestaat dat het initiatief als een nachtkars uitgaat. Is dit erg?

Het antwoord hierop is: ja en nee. Geen garantie op duurzaamheid zien wij als gevolg van een zelfgestuurde beweging op eigen kracht. Een beweging die wij als gemeente niet kunnen en willen

---

<sup>31</sup>Sociaal kapitaal zijn de sociale netwerken van individuen en de hulpbronnen die via netwerken gemobiliseerd kunnen worden. Deze term is ge(her-)introduceerd door de Franse socioloog Pierre Bourdieu.

sturen. Dit gegeven kunnen wij niet anders dan accepteren. Tegelijkertijd hebben wij er natuurlijk wel belang bij dat initiatieven die wij ondersteunen een duurzaam karakter<sup>32</sup> hebben. Zeker als deze initiatieven een maatschappelijk doel hebben dat in het verlengde ligt van onze eigen taken in het publieke domein.

Gezien dit maatschappelijk belang is het in onze visie zaak om inwonerinitiatieven te ondersteunen bij het verduurzamen hiervan. Zoals ook blijkt uit wetenschappelijk onderzoek<sup>33</sup>, zijn er verschillende manieren om een inwonerinitiatief meer duurzaam te maken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan: professionalisering (bijvoorbeeld het inhuren van een professionele ondersteuner, of het zich verenigen in formeel stichtings- of verenigingsverband), uitbreiden van het netwerk van een inwonerinitiatief (om hiermee extra hulpbronnen, mankracht of expertise aan te boren) en inzetten van een verdienmodel.

Voor zover dit valt binnen onze rol als gemeente, kunnen wij hieraan op verzoek van inwoners bijdragen. Ook hier bieden wij geen confectie, maar maatwerk. We moeten daarbij wel opletten dat wij niet de regie of de verantwoordelijkheid voor, en daarmee het eigenaarschap van, een inwonerinitiatief overnemen. Want eigenaarschap, zo blijkt uit ervaring, is cruciaal voor het slagen van een inwonerinitiatief. Als mensen geen regie of verantwoordelijkheid hebben over hun project,<sup>34</sup> dan is de kans groot dat het initiatief minder goed van de grond komt. Enkele voorbeelden om dit te illustreren:

#### **Geen regie, wel verantwoordelijkheid**

Bij Verzoamelstee Bedum hebben vrijwilligers de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse gang van zaken. Maar de regie ligt bij de gemeente, die het initiatief ook financiert. Wat er dan gebeurt, is dat vrijwilligers niet het idee hebben dat het initiatief van henzelf is. Zolang de gemeente aan de touwtjes trekt, voelen zij zich geen eigenaar. Het risico hiervan is dat als de gemeente stopt met financiering, het initiatief ophoudt te bestaan.

#### **Wel regie en ook de verantwoordelijkheid**

In Onderdendam bestaat ook een Verzoamelstee, maar één die volledig 'van het dorp' is. De gemeente bemoeit zich er niet mee, ook niet financieel. De Verzoamelstee in Onderdendam ontvangt een financiële bijdrage van het NUT, een lokaal fonds, omdat het dorp zelf het initiatief van groot belang vindt. Het dorp is volledig eigenaar van het initiatief. Hierdoor is er meer kans op continuïteit.

#### **Conflicterende belangen**

Inwoners nemen initiatieven niet op uitnodiging van de gemeente, maar op hun eigen voorwaarden en op hun eigen manier. En zo kan het gebeuren dat een initiatief op gespannen voet staat met het beleid of de plannen van de gemeente. Of hierop zelfs een reactie zijn. Inwoners nemen bijvoorbeeld actie omdat zij geen school, nieuwe weg, bedrijventerrein of asielzoekerscentrum in hun achtertuin willen.

<sup>32</sup> Daarmee bedoelen wij het vermogen van inwoners om met hun initiatieven langdurig te voorzien in bepaalde behoeften van de gemeenschap.

<sup>33</sup> Igalla, M. & I. van Meerkerk. (2015). De duurzaamheid van burgerinitiatieven. Een empirische verkenning. *Bestuurswetenschappen*, 69(3): 25-53.

<sup>34</sup> Anke Siegers. De nieuwe route. Transformatie in het sociaal domein, samensturing met alle betrokkenen (2016).



Dit soort kwesties plaatst de gemeente in een lastige positie, maar zijn tegelijkertijd onvermijdelijk. Deze spanning is, zoals uitgelegd, ingebakken in de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de gemeente. Hierdoor moet de gemeente vaak ingewikkelde belangenafwegingen maken. Hoe kunnen we er nu voor zorgen dat ook dit soort belangenafwegingen vanuit de grondgedachte van deze visie (“inwoners voorop”) verloopt? Dit betekent uiteraard niet dat inwoners altijd gelijk krijgen. Vanuit inwonerkraacht bekeken, is het volgens ons van belang dat de gemeente zorgvuldig kijkt naar belangen, perspectieven en wensen van inwoners, en deze zwaar meeweegt in haar besluitvorming.

Uiteraard is dit geen antwoord dat een sluitende oplossing biedt. Wrijving tussen inwoners en gemeente is in sommige gevallen niet te voorkomen. Dat het op die manier kan schuren, zien wij als onderdeel van de ontwikkeling waarbij inwoners mondiger, vaardiger en ondernemender worden, en steeds meer eigen initiatief nemen. Want: meer ruimte voor inwoners gedijt bij ‘gezond wantrouwen’. Bij tegenspraak, bij protest en bij zogenaamd ‘lastige inwoners’, die het niet eens zijn met wat de gemeente wil.<sup>35</sup>

#### *Verantwoordelijkheden overdragen*

Het Hogeland geeft inwoners zoveel mogelijk ruimte. Dat doet ze bijvoorbeeld door inwoners ondersteuning te bieden, of juist door zich niet met een initiatief te bemoeien. Maar ruimte geven gaat verder dan dit. Het krijgen van ruimte gaan ook hand in hand met zeggenschap en verantwoordelijkheid. In dit verband gaat Het Hogeland experimenteren met het recht op overname, ook wel (daar het een Brits concept is) “*Right to Challenge*” genoemd. Hierbij krijgen inwoners het ‘recht’ om de overheid ‘uit te dagen’ als zij denken dat zij maatschappelijke voorzieningen zelf beter kunnen uitvoeren. Het doel van “*Right to Challenge*” is meer kracht geven aan de ‘doe-democratie’. Gemeenten zijn wettelijk verplicht dit recht in te voeren. Dat is opgenomen in de Wmo 2015.

#### *Samen optrekken en netwerken*

In toenemende mate werkt de gemeente samen met andere partijen om maatschappelijke doelen te verwezenlijken. Hierbij zijn naast maatschappelijke organisaties en ondernemers ook inwoners(groepen) betrokken. Voorbeelden hiervan zijn er te over. Bij de Koning Willem-Alexanderschool in Uithuizen bijvoorbeeld, probeert Stichting Gewoon Bijzonder, opgericht door ouders, samen met de school en de gemeente een kleinschalige gespecialiseerde kinderopvang te realiseren. Een ander voorbeeld is het plan van Stichting De Hoven en de gemeente om een multifunctioneel gebouw (“De Tirrel”) te realiseren waar onder andere basisonderwijs, kinderopvang, verpleegzorg en een ontmoetingsplek voor inwoners worden gecombineerd.

De gemeente speelt hierbij gelijktijdig de rol van netwerkende, presenterende en participerende overheid. Doordat deze rollen hier samen komen, kan de gemeente in dit soort netwerken op verschillende manieren zijn betrokken. Als initiatiefnemer en trekker, of in de rol van facilitator, vanaf de zijlijn, zonder directe betrokkenheid bij een inwonerinitiatief, maar ook als volwaardige partner.

In onze visie is het van groot belang dat inwoners, maatschappelijke organisaties, ondernemers en gemeente op die manier samen optrekken. Zo verenigen we de kracht van de samenleving en die van de gemeente om maatschappelijke doelen te behalen. Daarbij zal de gemeente per situatie moeten kijken wat haar rol is, en hoe zij in het netwerk wil en kan sturen.<sup>36</sup> Vanuit het perspectief van inwonerkraacht is het belangrijk dat de gemeente dit doet vanuit betrokkenheid en verantwoordelijkheid, maar niet op een manier die het maatschappelijk initiatief verdringt. Als gelijke partners bepalen inwoners en gemeente samen de prioriteiten, het tempo, en de werkwijze.

---

<sup>35</sup> Imrat Verhoeven. Tijd voor actie! Vijf ijkpunten voor overheidsparticipatie. Sociale Vraagstukken (januari 2015).

<sup>36</sup> M.van der Steen ed. De Boom en het Rizoom. Overheidssturing in een Netwerksamenleving (2010).

Mocht er bij netwerksamenwerkingen een commerciële partij zijn betrokken, dan is uiteraard extra zorgvuldigheid geboden, als het gaat het beoordelen van doelen en motieven, het risico op oneerlijke concurrentie, en het in acht nemen van inkoopregels.

Dat daarbij sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid, kan voor de gemeente lastig zijn. Vaak werkt het namelijk zo dat, als effecten uitblijven, toch vaak naar de gemeente wordt gewezen. Door inwoners zelf, door de politiek of door de publieke opinie. Een andere vraag die dit soort samenwerking oproept, is wie de eindverantwoordelijkheid draagt. Wie is aansprakelijk, mocht het mis gaan? Een kwestie die ook speelt bij het overdragen van verantwoordelijkheden. Soms is het duidelijk wie de eigenaar van een initiatief is en dus ook verantwoordelijk is, maar vaak is dit niet altijd even helder. In dit soort gevallen komt de systeemwereld om de hoek kijken, en is het zaak om van tevoren de rollen en verantwoordelijkheden duidelijk te krijgen en deze vast te leggen.

#### *De rol van de dorpsvereniging*

De gemeente praat meestal met de dorps- of wijk(belangen)vereniging als vertegenwoordiger van het dorp of de wijk. Maar: in hoeverre is de dorpsvereniging de spreekbuis van alle inwoners van dit dorp of deze wijk? De dorpsverenigingen vertegenwoordigen immers niet alle dorps- of wijkbewoners. Vanuit ons principe dat wij niemand uitsluiten, betekent dit ook dat andere, eventuele inwonersgroepen de gesprekspartner van de gemeente zijn. Bij deze groepen ligt op hun beurt de verantwoordelijkheid om zich bij de gemeente kenbaar te maken. Bovenstaand principe vraagt verder van de gemeente dat zij oog heeft voor onderlinge verhoudingen tussen inwoners en de sensitiviteit hiermee om te gaan.

### **De relatie tussen inwonerkracht, beleid en bestuur en de rol van de gemeenteraad**

In het voorafgaande stuk hebben wij onze visie op inwonerkracht en de participerende rol die wij hierbij als gemeente hebben, uitgewerkt. Aandachtspunten, kansen en dilemma's zijn de revue gepasseerd. In dit laatste deel leggen wij uit wat inwonerkracht betekent voor de rol van het beleid, het bestuur en de gemeenteraad.

#### *Relatie tussen inwonerkracht en beleid en bestuur*

Tot nu toe hebben we steeds gesproken over hoe we willen omgaan met inwoners en hun initiatieven. Naast deze rol houdt de gemeente de taak om zelf beleid te maken. Vanuit het idee van burgerparticipatie (voor uitleg over deze term, zie figuur blz. 16.) is het van belang dat inwoners hierbij worden gehoord. Zonder deze inbreng kan de gemeente bij de uitvoering van haar taken immers niet aansluiten bij de behoeften en wensen van inwoners. Een uitgangspunt dat van toepassing is op alle terreinen waar de gemeente beleid op maakt: van Omgevingswet tot jeugdbeleid, van Wmo-beleid tot inkoopbeleid. Wij onderstrepen het belang van dit soort interactieve beleidsvorming, ook omdat dit in de huidige praktijk nog verre van vanzelfsprekend is.

Vanuit het perspectief van overheidsparticipatie zouden we echter nog een stap verder kunnen gaan. Beleid ontwikkelen en besluiten, samen met inwoners en maatschappelijke partijen, dat is ons ideaal voor de toekomst. Dit idee van samensturing<sup>37</sup> (dit houdt in dat alle belanghebbenden samen tot een besluit komen) spreekt ons aan, ook al zal dit niet in alle situaties evengoed werkbaar zijn.

<sup>37</sup> Anke Siegers. De nieuwe route. Transformatie in het sociaal domein, samensturing met alle betrokkenen (2016).

### *De rol van de gemeenteraad*

Naast totstandkoming van deze visie zijn de gemeenteraden zelf ook actief bezig met het vormgeven van de rol van de raad van gemeente Het Hogeland. Een raadsprojectgroep ontwikkelt hierop een visie. De andere groep, de raadseigen werkgroep Burgerkracht, heeft zich de afgelopen maanden specifiek gericht op de rol van de nieuwe raad vanuit inwonerkraft. Zij gebruikte hierbij onder meer het rapport 'Pionieren in participatieland' van Berenschot, dat 2017 verscheen. Samen met de raadseigen werkgroep Burgerkracht is onderstaande formulering tot stand gekomen. De richting die daarin wordt geschetst, is een eerste aanzet voor verdere exploratie op dit onderwerp.

De rol van de nieuwe raad vanuit het perspectief van inwonerkraft speelt zich af op het vlak van de volgende elementen:

De raad is en blijft kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend. Hij heeft vanuit de rol van volksvertegenwoordiger een duidelijke oog- en oorfunctie. Nieuw is de focus op 'samen'. Samen met inwoners denken, doen, leren en besluiten. De raad van Het Hogeland wil het doel van verbeteren van de leefomgeving samen met inwoners bereiken. Dat betekent ook: loslaten. Vertrouwen op, en ruimte geven aan, ontwikkelingen die ontstaat uit inwonerkraft.

Traditioneel was de relatie tussen het college en de raad het zwaartepunt; daar komt nu de samenleving 'tussen'. De raad is niet meer de enige die het volk vertegenwoordigt. De samenleving kan dit ook. De gemeenteraad heeft en houdt de rol van bewaker van de kwaliteit van de lokale democratie, en weet wat er leeft in de samenleving. De raad kan inwonerkraft stimuleren, faciliteren en daartoe uitnodigen. Oog voor het algemeen belang blijft daarbij essentieel. Inwonerkraft is geen vervanging voor de representatieve democratie. Participatie en initiatieven zijn een aanvulling op het werk van de gemeenteraad.

Aanbevelingen hierin zijn:

- Ga met inwoners in gesprek over onderwerpen die belangrijk voor hen zijn. Bedenk niet alles zelf, maar neem initiatief en nodig mensen uit om mee te denken en mee te praten.
- Laat meer aan het college en de organisatie over. De raad concentreert zich op hoofdzaken en laat los waar het kan.
- Heb vertrouwen in de kracht van de inwoners om zo de lokale democratie te versterken.

## Conclusie

*‘De overheid verdween niet uit Ulrum. Integendeel:  
de gemeente was waarschijnlijk nog nooit zo betrokken.’<sup>38</sup>*  
**Project Ulrum 2034**

Deze visie voorziet in een ‘wegwijzer’ om richting te geven aan inwonerkraft in de nieuwe gemeente Het Hogeland. Het gaat hierbij om het schetsen van een toekomstbeeld: een kijk op inwonerkraft die enerzijds is beïnvloed door landelijke ontwikkelingen, maar anderzijds sterk lokaal is gekleurd. Een verhaal dat, hoewel soms wat abstract, inzicht geeft en bewust maakt, maar hopelijk ook herkenning oproept en inspireert.

In deze visie schetsen wij het beeld van een lokale samenleving die steeds meer initiatief neemt. Het logo dat wij voor deze visie hebben gekozen - een appelboom, rijk gevuld met de “Appeltjes” van Het Hogeland - onderstreept deze inwonerkraft. Deze initiatieven van inwoners willen wij omarmen en ruimte geven. En daarvoor hebben wij een nieuwe kijk op de rol van de gemeente gegeven, en deze stevig en eigentijds gefundeerd. Wij verwachten dat deze rol, hoewel meer bescheiden en volgend, niet minder betrokken en actief zal worden.

De grootste uitdaging wordt om te leren schakelen tussen de verschillende rollen die de gemeente heeft. Dit schakelen gaan we, nu we de theorie begrijpen, leren door te doen. Dit zal gepaard gaan met vallen en opstaan, en hindernissen en beperkingen. En dat is niet erg, want dit hoort bij de nieuwe ontwikkeling waar we nu inzitten, en bij de speciale positie van de gemeente waar wij niet omheen kunnen. Met visie, begrip, goede wil en lef, maar ook met realistische verwachtingen - inwonerkraft is vanzelfsprekend geen panacee voor alle opgaven waarvoor de nieuwe gemeente straks komt te staan - zullen we een heel eind komen.

Wij hopen deze nieuwe richting op te slaan, samen met onze inwoners en andere maatschappelijk betrokken partijen. Wat ons bindt, is het gemeenschappelijk doel om Het Hogeland zo leefbaar mogelijk te houden. Daarin gaan we samen optrekken: we leren elkaar te verstaan, en als partners samenwerken. In dit samenspel gaan we ons bewust bekwamen.

Met een gedeeld toekomstbeeld voor ogen hebben wij in deze visie onze dromen voor inwonerkraft meer concreet gemaakt. Een visie die begon bij dromen - een belangrijke bron en verbindende kracht -, en die we nu weer een stap verder hebben gebracht:

***Later leer je dat mensen bestaan uit dromen.***  
*Je kan niets verzinnen dat niet bij je past,  
we zijn het stof van onze dromen,  
het is passie dat ons stuwt.<sup>39</sup>*

---

<sup>38</sup> Annemarie Kok. Doe-het-zelf-burgers?. Uit: Noorderbreedte (april 2015).

<sup>39</sup> Gedicht ‘Aardrijkskunde’. Lillian Zielstra. Uit: de visie Ruimte! (2017).

**Hoe nu verder**

We hebben nu de visie op inwonerkracht gereed. Voor de verdere uitwerking van de visie in werkwijzen is de verbinding met de beleidsmatige projectgroepen en de projectgroepen voor de bedrijfsvoering van belang. Samen gaan we bedenken welke consequenties deze visie heeft voor beleid, werkprocessen en uitvoering, maar ook op bedrijfsvoering. Een integraal samengestelde werkgroep maakt hiervoor een concreet plan van aanpak.

## **Bijlage:**

### **Bevraging doelgroepen over inwonerkraft**

#### **Werkwijze**

Inwoners, belangenorganisaties, bestuurders en medewerkers zijn voor het opstellen van deze visie op verschillende manieren bevraagd over het onderwerp inwonerkraft. Wat is er nodig om ideeën in het gebied tot uitvoering te brengen, en welke rol zou de gemeente Het Hogeland hierin kunnen spelen? Dat soort vragen stelde de projectgroep aan verschillende doelgroepen. Aan inwoners uit hun netwerk en tijdens bijeenkomsten, maar de vragen werden ook breder uitgezet met een enquête.

De verschillende doelgroepen die zijn bevraagd:

#### **1. Inwoners**

Inwoners zijn op verschillende manieren bevraagd over inwonerkraft. Dat is rechtstreeks gebeurd, maar ook via vertegenwoordigers in belangenorganisaties. Aan leden van dorps- en wijkverenigingen in de gemeente Winsum is in oktober 2017 gevraagd om belangrijke punten die in de visie zouden moeten terugkomen. Op een informatieavond over het provinciale project 'Sterk Vrijwilligerswerk' in Onderdendam is diezelfde vraag gesteld aan vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties, aan vrijwilligers en aan raadsleden. Daarnaast is de vraag gesteld aan WMO-adviesraad van de gemeente Winsum, de ouderenraad van gemeente De Marne en de in 2017 opgerichte BMW- cliëntenraad Werk & Inkomen, waarin cliënten van het Werkplein vertegenwoordigd zijn.

Met een brede oproep in verschillende media in het hele gebied is aandacht gevraagd van inwoners voor inwonerkraft. Via de gemeentelijke herindelingswebsite ([www.bmw-gemeenten.nl](http://www.bmw-gemeenten.nl)) konden inwoners vragen beantwoorden over het onderwerp. Daarnaast is de vragenlijst verspreid binnen het netwerk van de projectgroepleden, bijvoorbeeld via de Steunpunten Vrijwilligerswerk. In totaal zijn 50 reacties ontvangen. De vragen van de enquête waren:

- Hoe kan de nieuwe gemeente Het Hogeland leefbaarheidsinitiatieven, vrijwilligerswerk of andere inzet van inwoners het beste ondersteunen?
- Wat heeft u als inwoner nodig van de gemeente, om uw plan of idee voor uw dorp of buurt te realiseren?
- Heeft u weleens contact gehad met de gemeenten over initiatieven die u heeft, of vrijwilligerswerk dat u doet?
- Bent u daar tevreden over?
- Hoe zou het contact (nog) beter kunnen verlopen?
- Voelt u zich als inwoner in het contact met de gemeente vertegenwoordigd door de dorpsbelangenvereniging van uw dorp?
- Wilt u verder nog iets kwijt?

#### **2. Medewerkers**

Medewerkers van de BMW-gemeenten is eveneens gevraagd om een reactie te geven op het onderwerp inwonerkraft. Vragen als welke punten in de visie zouden moeten terugkeren, zijn gesteld in aparte gesprekken en op de zomerontmoetingen voor alle BMW-medewerkers in augustus en september 2017.

### **3. Bestuurders**

Met verschillende bestuurders zijn gesprekken gevoerd over wat zij belangrijke punten voor de visie vinden, en daarnaast over hoe zij de rol van college en raad bij inwonerkraft zien. Er zijn individuele gesprekken gevoerd, maar ook tijdens bijeenkomsten en vergaderingen. Op de bijeenkomst in Wehe-Den Hoorn in najaar 2017, waar de projectgroepen zich presenteerden aan de BWE-raden, is uitgebreid over het onderwerp gesproken met verschillende raadsleden. In de bestuurlijke werkgroep Visie burgerkraft spraken collegeleden uit de vier gemeenten onder voorzitterschap van Harry Sienot over het proces om te komen tot de visie, en over de inhoud ervan. De raadseigen werkgroepen Burgerkraft en Vergaderstructuur bogen zich over de rol van de raad bij inwonerkraft.

#### **Conclusie en aanbevelingen**

Uit een analyse van de reacties komt een aantal opvallende punten naar voren. De doelgroepen zien als een belangrijke rol van de gemeente dat zij initiatieven beoordeelt op draagvlak en haalbaarheid. Het beoordelen van de haalbaarheid hoeft niet alleen vanuit economisch perspectief te zijn, maar ook vanuit maatschappelijk oogpunt. Een initiatief kan wellicht tijdelijk niet rendabel zijn, maar in het opzicht van maatschappelijk belang toch van grote waarde zijn. Dat kan voldoende zijn om, wellicht met financiële of persoonlijke ondersteuning, het initiatief toch te laten continueren. Bij een beoordeling op haalbaarheid kan er ook gekeken worden naar de belastbaarheid van de groep van initiatiefnemers en de duurzaamheid daarvan.

Men ziet graag dat de gemeente een ‘open houding’ en enthousiasme heeft voor initiatieven. Een partij die actief aan de slag gaat met het ondersteunen van initiatieven. Ondersteuning kan geld betekenen, bijvoorbeeld een rol spelen bij het verwerven van subsidie van fondsen, maar ook het beschikbaar stellen van kennis, procesbegeleiding of facilitering. Dat laatste kan zo eenvoudig zijn als bijvoorbeeld het aanbieden van een vergaderlocatie.

Inwoners zien de gemeente als een partij met kennis. Een partij tot wie men zich kan wenden met een vraag of initiatief en die op de hoogte is van de regelgeving er omheen. Een gemeente die oplossingsgericht is, ook, durft te experimenteren en los te laten. Daartoe is het belangrijk om flexibel te zijn en ruimte te creëren in beleid, en tijdig in te spelen op ontwikkelingen.

De gemeente zou een partij moeten zijn die voor verbinding zorgt. Tussen inwoners van Het Hogeland, maar ook tussen initiatieven en ideeën onderling. Een partij die integraal werkt, op de hoogte is van bestaande initiatieven en van ontwikkelingen in de samenleving, en samenwerkt zodra dat kan. En die in een vroeg stadium mogelijke effecten van beleid op inwonerkraft, en andersom, in beeld heeft. Inwoners vragen daarnaast aandacht voor de rol van gesprekspartner. Die zou niet alleen via dorpsverenigingen moeten lopen, maar via meerdere kanalen.

Inwoners stellen één centraal aanspreekpunt voor inwonerkraft bij de gemeente zeer op prijs. De dorpencoördinator wordt genoemd, maar ook de behoefte aan een vaste contactpersoon die de weg weet binnen de organisatie. De communicatie van de gemeente wordt genoemd als iets dat beter kan. In dit verband wordt bijvoorbeeld genoemd dat de gemeente niet bang moet zijn voor inwoners en deze zeker niet als lastig moet ervaren wanneer ze een vraag hebben. Pro-actief informeren vanaf een vroeg stadium is daarnaast erg belangrijk.

Het ontwikkelen en benutten van talenten medewerkers is van groot belang om een organisatie te kunnen bieden die functioneert zoals hierboven beschreven. De juiste medewerker op de juiste plek zetten is van belang, maar ook algemene ontwikkeling van de organisatie op bovenstaande kernpunten. Een organisatie en een raad die beiden naar buiten gericht zijn, zijn randvoorwaarden om inwonerkraft vorm te geven.

Uit deze conclusies zijn de volgende concrete aanbevelingen voor de gemeente Het Hogeland te destilleren:

- Heb aandacht voor draagvlak en haalbaarheid van initiatief: economisch, belasting van initiatiefnemers, maatschappelijk rendement.
- Neem een open houding aan richting initiatieven en vragen. Wees oplossingsgericht, flexibel en durf te experimenteren. Creëer ruimte in beleid en speel tijdig in op ontwikkelingen.
- Ondersteun initiatieven met geld, met kennis en expertise en met advisering en begeleiding. Stel vaardigheden ter beschikking.
- Heb kennis van bestaande initiatieven, en werk samen waar dat kan. Zorg voor verbinding en werk integraal.
- Weet wat er in de eigen organisatie speelt, welke regelgeving er is, en verbindt die met initiatieven.
- Persoonlijk contact met de gemeente is belangrijk. Weten met wie je spreekt, wie jouw aanvraag behandelt en waarom. Zorg voor één aanspreekpunt bij de gemeente
- Communiceer meer en beter. Pro-actief, via diverse kanalen, vanaf een vroeg stadium, met regelmatige updates.
- Praat met alle groepen inwoners, niet alleen met dorpsverenigingen.
- Ontwikkel de organisatie zodat inwonerkraft in Het Hogeland op de juiste manier vorm kan krijgen.

Deze aanbevelingen nemen we mee in het plan van aanpak.