

# Actieve burgers en leiderschap

---

*De rol van leiders bij burgerinitiatieven in Nederland*

Auteur: Willem Boshuis - 3140911  
Begeleider: Dhr. I. de Haan  
Opleiding: MA- Politiek en Maatschappij in Historisch Perspectief

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Inleiding .....	4
1. Burgerinitiatieven en de rol van leiderschap .....	6
Heden verklaren door verleden .....	7
Individualisering & burgerschap.....	8
Leiderschap bij burgerinitiatieven.....	11
Leiderschap in bewonersinitiatieven .....	14
2. Casus Brummen.....	16
Leefbaarheidsbeleid binnen toekomstvisie Brummen .....	17
Wijkraden in de praktijk .....	17
3. Leiderschap bij Brummense wijkraden .....	20
Verschillende factoren onderzocht .....	20
Synthese .....	24
Conclusie .....	26
Literatuurlijst .....	30

# Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een onderzoek naar de rol van leiderschap in burgerinitiatieven in Nederland. Het onderzoek is gedaan in het kader van het onderzoeksproject *Collective action*, dat als pilot heeft gediend voor een nieuwe professionele mastervariant van de opleiding geschiedenis aan de Universiteit Utrecht. Onder leiding van historica prof. dr. Tine de Moor hebben de onderzoekers zich gericht op de recente opbloei van verschillende soorten van burgerparticipatie en burgerinitiatieven. Deze opbloei wordt in historisch perspectief vergeleken met soortgelijke trends in het verleden zoals de opkomst en bloei van gilden en coöperaties. Door deze vergelijking kan aan deze hedendaagse ontwikkeling een betere duiding gegeven worden en valt er wellicht iets te leren uit het verleden.

Het professionele aspect van deze mastervariant komt voornamelijk tot uiting in een verplichte stage voor de studenten. Ik heb hierbij gekozen voor een stage bij Baas In Eigen Buurt (B.I.E.B.) waaraan ik samen met medestudenten Leonie Slabbekoorn en Ana Tomić invulling heb gegeven. Kort gezegd is de visie van B.I.E.B. dat waar de overheid is doorgeschoten in regelgeving en bureaucratie, het startpunt van beleid weer bij de burger zelf en zijn buurt moet komen. Ontwikkelaars van het B.I.E.B.-concept Hans Kok en Rudi Theunissen hebben zorggedragen voor de begeleiding van de haalbaarheidsstudies voor B.I.E.B. die wij als stageproducten hebben geschreven.

Daarnaast dient deze studie om de praktische bevindingen uit de stage in een historisch en sociaalwetenschappelijk kader te plaatsen. Deze bevindingen zijn grotendeels opgedaan door middel van interviews met betrokkenen. De begeleiding vanuit de Universiteit Utrecht is verzorgd door historicus prof. dr. Ido de Haan. Dit onderzoek dient tevens als masterthesis voor de masteropleiding Politiek en Maatschappij in Historisch Perspectief aan de Universiteit Utrecht.

# Inleiding

In een verzorgingsstaat worden veel sociale voorzieningen vanuit de staatskas gefinancierd. Wanneer economische tegenwind de kop op steekt zijn deze voorzieningen echter al gauw het doelwit van bezuinigingen. Uit verschillende studies blijkt dat het te gemakkelijk is om de uitgaven voor sociale voorzieningen te zien als kostenpost.<sup>1</sup> De baten van deze voorzieningen zijn evenwel vaak moeilijk te berekenen. Dit in tegenstelling tot de uitgaven, die bovendien de neiging hebben elk jaar hoger te worden. De korte termijn winst van het snoeien in de uitgaven prevaleert hierdoor vaak boven de ondoorzichtige baten van de lange termijn. Zo ook in Nederland waar sinds het uitbreken van de kredietcrisis in 2007 sterk moest worden bezuinigd. De waarde en noodzaak van de verschillende voorzieningen waarop bezuinigd moest worden, werd daarentegen wel onderkend. Omdat echter de financiële middelen ontbraken, was de gedachte dat burgers dit vrijwillig zouden opvangen.<sup>2</sup> Dat dit niet vanzelf gaat spreekt voor zich.

Los van de noden van de overheid, is al jaren een trend waar te nemen van burgers die zelf initiatieven ontplooiën, onafhankelijk van de gemeente, de provincie of het Rijk. Deze initiatieven kunnen bijvoorbeeld ontstaan uit onvrede over de terugtrekkende overheid of door het gemis van bepaalde voorzieningen. Door de vrijwillige inzet van burgers in dergelijke initiatieven worden verschillende successen geboekt. In dit licht bezien is het logisch dat er vanuit de overheid een groeiende belangstelling waar te nemen is voor burgerinitiatieven in het algemeen. Het onderzoeksproject *Collective action* van de Universiteit Utrecht waarin getracht wordt zoveel mogelijk initiatieven in kaart te brengen, wordt daarom nauwgezet gadegeslagen door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Door meer te weten te komen van deze vaak kleinschalige initiatieven, kan gekeken worden of zij geschikt zijn om op grotere schaal navolging te krijgen.

Een studie naar burgerinitiatieven kan vele verschillende onderzoeksgebieden hebben. Zo is het interessant te achterhalen welke factoren doorslaggevend zijn voor het succes of falen van een burgerinitiatief in het algemeen. Door de beperkte omvang van deze studie is het echter niet mogelijk om in de volle breedte onderzoek te verrichten. Daarom zal gekeken worden naar een specifiek gebied waarin nog meer duidelijkheid mag komen. Een van de factoren die waarschijnlijk een rol speelt in het succes of falen van een burgerinitiatief is de trekker of leider ervan. In dit

---

<sup>1</sup> O.a. in Peter H. Lindert, *Growing Public* (New York 2007) 20-29.

<sup>2</sup> Evelien Tonkens, *De bal ligt bij de burger* (Amsterdam 2008) 5.

onderzoek staat daarom de leider en leiderschap in het algemeen bij burgerinitiatieven centraal. Welke rol de leider van burgerinitiatieven speelt zou een van de factoren kunnen zijn die een burgerinitiatief meer of juist minder succesvol maken. In hoeverre is een leider verantwoordelijk voor dit succes of falen en waarom? Om deze vraagstelling een concrete invulling te geven wordt gekeken wat hiervan te zien is bij de verschillende wijkraden in de gemeente Brummen in de provincie Gelderland.

Om tot een beantwoording te komen van bovenstaande centrale vragen, zal in het eerste hoofdstuk eerst dieper ingegaan worden op burgerinitiatieven in Nederland. Zo moet het duidelijker worden waar deze ontwikkeling precies vandaan komt. Literatuur over burgerinitiatieven wordt besproken en gekeken wordt welke rol leiderschap daarin krijgt. Verder zal worden onderzocht welke vormen van leiderschap worden onderscheiden en welke daarvan geschikt zijn in een burgerinitiatief.

In het tweede hoofdstuk wordt de casus van de gemeente Brummen geïntroduceerd. Beschreven wordt hoe actief burgerschap in Brummen er uit ziet. De structuur van de verschillende wijkraden die daar bestaan, de manier waarop deze functioneren en de verschillen daarbinnen zullen over het voetlicht worden gebracht.

Het derde hoofdstuk gaat dieper in op deze wijkraden en bovendien zullen de bevindingen uit het eerste hoofdstuk hieraan gekoppeld worden. Onderzocht wordt in hoeverre leiderschap van invloed is op de manier waarop de wijkraden functioneren. In de conclusie zal besproken worden in hoeverre leiderschap het succes of juist het falen van een burgerinitiatief verklaart. Wat leert de Brummense situatie ons over leiderschap en hoe werkt dit door in het succes van de wijkraden aldaar?

# 1. Burgerinitiatieven en de rol van leiderschap

Dat leiderschap een rol speelt in het succes en falen van burgerinitiatieven is intuïtief goed aan te voelen. Op welke manier dit precies is en wat voor soort leider het meest gewenst is echter minder duidelijk. Om tot een antwoord te komen wordt eerst de oorsprong van burgerinitiatieven en actief burgerschap door een historische schets onderzocht. Het is van belang om duidelijk te krijgen wat precies onder burgerinitiatieven wordt verstaan.

Vervolgens wordt in dit hoofdstuk bestudeerd wat zoal in relevante literatuur over burgerinitiatieven bekend is en welke plaats leiders en leiderschap hierin krijgen. Vragen die beantwoord moeten worden zijn bijvoorbeeld wat voor soort leiders worden onderscheiden en hoe beïnvloeden die de gang van zaken? Op deze manier wordt getracht het begrip leiderschap binnen burgerinitiatieven beter te doorgronden.

Zoals uit de inleiding duidelijk is geworden, is de opkomst van burgerinitiatieven een trend in de laatste jaren. Toch is dit geen ontwikkeling zonder historisch precedent. Nederland kan bogen op een rijke geschiedenis van actieve burgers in verschillende vormen. Hierbij kan gedacht worden aan het bruisende verenigingsleven, maar bijvoorbeeld ook aan gilden en coöperaties van allerlei aard. Uit de Middeleeuwen zijn tal van voorbeelden te noemen van actief burgerschap. Historica Tine de Moor heeft onderzoek gedaan naar de omstandigheden van deze ontwikkeling vanaf de twaalfde eeuw.<sup>3</sup> Zij noemt een aantal belangrijke condities die noodzakelijk zijn geweest voor deze zogenaamde stille revolutie waarin burgerinitiatieven floreerden. De afwezigheid van een sterke staat is hier een van. Hierdoor had de bevolking de mogelijkheid veel zelf te organiseren en met initiatieven te komen. Door bevolkingsgroei, schaarste en het ontwikkelen van een markteconomie werd het samenwerken van burgers in bijvoorbeeld gilden bevorderd. Door zich te organiseren in dergelijke verbanden konden een aantal voordelen behalen. Zo waren schaalvoordelen mogelijk door gezamenlijke inkoop van goederen en werden risico's als inkomstenderving door ziekte gedeeld. Al met al zorgde deze ontwikkeling voor een bloeiperiode in onze geschiedenis.<sup>4</sup> Tijdens de ontwikkeling richting een natiestaat ontstond er een sterkere overheid doordat er centralisatie van de macht plaatsvond. In dit proces aan het eind van de achttiende eeuw gingen de meeste gilden ter ziele en werd de functie die

---

<sup>3</sup> Tine de Moor, 'Inspiratie uit ons institutionele geheugen, Instituten voor collectieve actie als structurele oplossingen voor sociale dilemma's in het Europese verleden', *Samenwerking in sociale dilemma's* (2012) 195.

<sup>4</sup> Tine de Moor, 'The Silent Revolution: A New Perspective on the Emergence of Commons, Guilds, and Other Forms of Corporate Collective Action in Western Europe', *IRSH* 53 (2008) 208-209.

gilden hadden geleidelijk overgenomen door de staat.<sup>5</sup> Maar wat zegt deze ontwikkeling naar een meer staatsgeleide samenleving over de huidige tijd waarin burgerinitiatieven opbloeien?

## Heden verklaren door verleden

Om dit te duiden is een ambitieus project van politiek wetenschapper Robert D. Putnam interessant. Dit project startte in het Italië uit de zeventiger jaren van de twintigste eeuw. Putnam maakte destijds gebruik van de unieke situatie die zich op dat moment voordeed. Men besloot in deze periode namelijk om in heel Italië tegelijkertijd verregaand regionaal bestuur door te voeren. Putnams onderzoek richtte zich vooral op de manier waarop deze institutie zou worden geïmplementeerd en de verschillen die dat opleverde tussen de verschillende regio's in Italië. Hieruit volgde dat het meer landelijke en armere zuiden er beduidend slechter vanaf kwam dan het industriële en rijkere noorden. De verklaring hiervoor is echter genuanceerder dan de uitkomst. De kern van zijn betoog is dat de redenen voor het slechter presteren van het zuiden niet zozeer aan de welvaart te wijten valt. Het sociaal kapitaal dat in het noorden veel meer aanwezig was dan in het zuiden is voor Putnam de belangrijkste verklaring.<sup>6</sup> Met sociaal kapitaal doelt Putnam op de sociale verbanden en bijvoorbeeld het vertrouwen tussen burgers en de verschillende organisaties die er bestaan in een samenleving. Het interessante van deze theorie is dat Putnam de oorsprong van dit sociale kapitaal terugvoert tot aan de Middeleeuwen. Al in de Middeleeuwen zijn er opvallende verschillen te constateren tussen Noord- en Zuid-Italië wanneer het gaat om burgerschap. Dit terwijl het zuiden er economisch gezien beter voor stond dan het noorden in een groot deel van de Middeleeuwen.<sup>7</sup>

Op dezelfde manier waarop Putnam verschillen in het heden heeft geprobeerd te verklaren door te kijken naar het (verre) verleden, zou dit ook kunnen voor de oorsprong van sociaal kapitaal en actief burgerschap in Nederland. Voor dit stuk is het echter vooral interessant te weten dat de kiem van actief burgerschap in Nederland wellicht gevonden kan worden in de Middeleeuwen in verbanden zoals coöperaties en gilden. De gilden gingen ten onder door de economische veranderingen aan het eind van de achttiende eeuw, waarbinnen gilden niet meer pasten.<sup>8</sup> Nu men in de huidige tijd tot de conclusie komt dat de marktwerking zoals die nu bestaat ook niet zaligmakend is, is het opmerkelijk dat er wordt teruggegrepen naar vormen waarin burgers weer het

---

<sup>5</sup> De Moor, 'The Silent Revolution', 209-210.

<sup>6</sup> Robert D. Putnam, *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton 1994) 177-178.

<sup>7</sup> Ibidem, 122-123.

<sup>8</sup> Nicolaas H. Slokker, *Ruggengraat van de stad: de betekenis van gilden in Utrecht, 1528-1818* (Amsterdam 2010) 14.

heft in eigen hand nemen. Een van de verklaringen voor actief burgerschap in Nederland zit ons wellicht in het DNA. Het succes van de verzorgingsstaat bepaalt of deze actieve houding er ook uitkomt. Net als de afwezigheid van een sterke staat die een voorwaarde is gebleken voor de opbloei van gilden en coöperaties, kan de huidige trend deels verklaard worden door de terugtrekkende overheid in een land waar actief burgerschap deel uit maakt van het collectieve geheugen.

Deze voorgeschiedenis heeft zodoende de basisvoorwaarden voor de huidige ontwikkeling van burgerschap en participatie vormgegeven. Zonder een terugtrekkende overheid en met een traditie van passief burgerschap, zouden burgerinitiatieven nooit zo kunnen floreren. In de recentere geschiedenis zijn burgerschap en participatie verder gevormd door de democratiseringsgolf die over ons land spoelde in de jaren zestig van de vorige eeuw. Volgens politiek historicus Herman de Liagre Böhl ontstond er in deze jaren een roep naar een participatiedemocratie. Het politieke proces moest niet het exclusieve domein van politieke elites blijven, maar moest ook een zaak van de burger worden.<sup>9</sup> Bijvoorbeeld in de Wet Ruimtelijke Ordening uit 1962 werd hieraan gehoor gegeven omdat burgers hierdoor meer inspraak kregen in hoe de directe leefomgeving werd ingericht. Dit streven naar een participatiedemocratie heeft bewezen van lange duur te zijn. De Liagre Böhl stelt namelijk dat tegenwoordig meer mensen politiek actief zijn dan ooit tevoren. Burgerinitiatieven van nu vallen binnen dit beeld, waarin mensen door persoonlijke overtuiging of betrokkenheid veelvuldiger toetreden tot sociale en politieke verbanden.<sup>10</sup> Een samenleving die uit dergelijke burgers bestaat noemt de Liagre Böhl een *civil society* die volgens hem is ontstaan door individualistische gedragspatronen die opkwamen in de jaren negentig.<sup>11</sup> Zo bezien behoeft het proces van ontzuiling en individualisering nadere bestudering, omdat dit van cruciaal belang is geweest voor de ontwikkeling van burgerschap en de participatie van burgers.

## **Individualisering & burgerschap**

Nederland is volgens politicoloog Arend Lijphart al sinds de tachtigjarige oorlog (vanaf rond 1568 tot 1648) onder te verdelen in drie zuilen: de katholieke, protestants-christelijke en een algemene zuil.<sup>12</sup> Bijna het gehele sociale leven speelde voor veel mensen af in een van die zuilen. Lijphart spreekt van verschillende groeperingen (zuilen) met een eigen politiek relevante levensbeschouwing, die weinig

---

<sup>9</sup> Herman de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie', In: Remieg Aerts e.a., *Land van kleine gebaren* (Nijmegen 2004) 269 en 298.

<sup>10</sup> Ibidem, 338.

<sup>11</sup> Ibidem; Leo Rademaker, *Schets van de Nederlandse samenleving: ontwikkelingen en actualiteit* (Amsterdam 2007) 218.

<sup>12</sup> Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem 1990) 28.



contacten onderling hebben: een soort sociale apartheid.<sup>13</sup> Op het moment dat deze zuilen in de jaren zestig van vorige eeuw afbrokkelden had dit grote gevolgen. Lijphart geeft aan dat er sprake was van bijvoorbeeld deconfessionalisering, toenemende sociale communicatie en contacten en dat er lossere banden ontstonden tussen de zuilenorganisaties.<sup>14</sup> Burgerschap heeft in Nederland zogezegd een metamorfose doorgaan.

Het proces van ontzuiling moet worden begrepen in een ontwikkeling waarin mensen individualistischer werden. Doordat zuilen werden afgebroken kregen mensen de vrijheid om zelf keuzes te maken op basis van individuele behoeften. Dit had een versplintering van de samenleving tot gevolg.<sup>15</sup> Op het moment dat de ontzuiling inzette daalden ook de ledenaantallen van traditionele verenigingen sterk. Hiervoor in de plaats kwamen steeds meer op individualistische leest geschoolde organisaties op. Verschillende sociologen zoals Menno Hurenkamp wijzen op de trend van de overgang naar minder veeleisende individualistische organisaties ten opzichte van de verzuilde organisaties.<sup>16</sup> Een van de verschillen tussen de verzuilde en nieuwe verbanden is bijvoorbeeld de hoeveelheid tijd die men kwijt is aan de organisatie. Een voorbeeld waaraan gedacht kan worden is de ANWB: hiervan zijn veel mensen lid, maar de vereniging heeft vrijwel geen andere verplichtingen dan contributie betalen.

Putnam constateerde in een ander boek hetzelfde fenomeen in de Verenigde Staten. In *Bowling Alone* (2000) bespeurde hij een kentering naar lossere individualistische organisaties, die hij van lagere kwaliteit inschatte dan de oude organisaties. Dit omdat naar zijn mening deze nieuwe organisaties voornamelijk bedoeld waren voor het individu zelf in plaats van in het belang van het collectief. Hierdoor zou de keuze voor deze organisatievormen volgens Putnam meer op egoïsme gebaseerd zijn.<sup>17</sup> Ondanks het feit dat het aantal organisaties en verenigingen wel gestegen is, wordt door het individualistische karakter niet het sociaal kapitaal geproduceerd dat Putnam zo waardevol acht. Samen met andere trends die Putnam waarneemt is er volgens hem sprake van afnemend sociaal kapitaal in de Verenigde Staten. Hurenkamp komt daarentegen op basis van eigen onderzoek tot de conclusie dat dit niet voor de Nederlandse situatie geldt. De belangrijkste drijfveren om zich in te zetten voor organisaties zijn voor Nederlandse burgers niet veranderd sinds de ontzuiling. Nog

---

<sup>13</sup> Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, 204.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie: historische en sociologische waarnemingen* (Amsterdam 2009) 517.

<sup>16</sup> Menno Hurenkamp, *De onbeholpen samenleving: Burgerschap aan het begin van de 21e eeuw* (Amsterdam 2011) 130; Van Doorn, *Nederlandse democratie*, 507; M.R.J. Hooghe (ed.), *Sociaal kapitaal en democratie: verenigingsleven, sociaal kapitaal en politieke cultuur* (Leuven 2000) 89 en 105.

<sup>17</sup> Robert D. Putnam, *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community* (New York 2000) 108.

steeds staan overtuigingen van goed burgerschap en onbaatzuchtigheid centraal.<sup>18</sup> Wel is de activiteit van burgers lastiger dan voorheen te meten, laten burgers zich minder vaak aan één organisatie binden en behouden ze graag de mogelijkheid om uit een organisatie te stappen wanneer gewenst.<sup>19</sup> Het is duidelijk dat de burger anders is gaan participeren in de samenleving onder invloed van de ontzuiling en de samenhangende opkomst van het individualisme.

Uit deze ontwikkelingen valt af te leiden dat mensen door de ontzuiling en individualisering anders verbonden zijn geraakt met de maatschappij. Het duurzame en actieve lidmaatschap van een vereniging of politieke partij is niet meer de norm. Hurenkamp geeft de nieuwe vorm als volgt weer: 'Men meldt zich minder bij civiele organisaties waar anderen de baas zijn, en loopt vaker naar de rechter; men geeft minder vaak levenslange steun aan een of twee clubs die een vastgestelde agenda voeren, en staat meer klaar om eventjes in actie te komen tegen onrecht dat men met eigen ogen ziet.'<sup>20</sup> De losse verbanden zoals burgerinitiatieven dit veel zijn beantwoorden helemaal aan deze nieuwe behoeften en manieren van burgers om zich te organiseren. Burgerinitiatieven lossen bovendien problemen op die ontstaan bij een terugtrekkende overheid. Wanneer door overheidsbezuinigingen het geld op is voor bepaalde zaken, is het antwoord van burgerinitiatieven dat ze het zelf gaan doen. Het NICIS institute noemt dat in hun studie naar burgerinitiatieven de doe-democratie. Niet alleen maar participeren door middel van stemmen, maar participeren door concreet te handelen.<sup>21</sup>

Deze actieve houding is ook zichtbaar in de opkomst van nieuwe sociale bewegingen die hun hoogtepunt bereikten in de jaren tachtig.<sup>22</sup> Gedacht kan worden aan milieu-, feministische- en vredesbewegingen, waar in de volle breedte het engagement van de burger met de wereld om zich heen zichtbaar werd en dit tot nieuwe organisaties leidde. Misstanden binnen de samenleving werden aangekaart en de burger was bereid hier zelf de mouwen voor op te stropen. Dit kon zowel in de vorm van protest als in de vorm van bijvoorbeeld burgerinitiatieven. Socioloog Staf Hellemans met een expertise op het gebied van de ontzuiling, wijst bovendien op het feit dat dergelijke sociale bewegingen de neiging hadden om vanaf de jaren negentig samen te gaan werken met en te integreren in het politieke systeem. Bijvoorbeeld door geregeld overleg te plegen werd er meer samengewerkt met de overheid. Om deze ontwikkeling mogelijk te maken was het nodig voor deze bewegingen om te professionaliseren, waarbij te denken valt aan organisaties als Greenpeace en

---

<sup>18</sup> Hurenkamp, *De onbeholpen samenleving*, 110 en 117.

<sup>19</sup> Menno Hurenkamp, Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak, *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven* (Den Haag 2006) 30.

<sup>20</sup> Hurenkamp, *De onbeholpen samenleving*, 130.

<sup>21</sup> NICIS Institute, *Burgerschap in de doe-democratie* (Den Haag 2010) 16.

<sup>22</sup> Staf Hellemans en Marc Hooghe, 'Veel volk niet zoveel macht', in: Staf Hellemans en Marc Hooghe (ed.), *Van "Mei '68" tot "Hand in Hand"* (Leuven 1995) 14.

Artsen zonder Grenzen.<sup>23</sup> Bij dergelijke ontwikkelingen moeten nieuwe structuren worden opgezet en moeten er doelen geformuleerd. Hierbij komen aspecten van leiderschap om de hoek kijken die hieronder uiteen worden gezet.

## **Leiderschap bij burgerinitiatieven**

Over leiderschap binnen burgerinitiatieven is nog niet veel literatuur beschikbaar. Dit heeft te maken met het feit dat de burgerinitiatieven van nu een vrij nieuw fenomeen zijn. De grote verscheidenheid van burgerinitiatieven maakt dat er moeilijk gegeneraliseerd kan worden en algemeen geldende kenmerken gegeven kunnen worden. Bovendien zijn veel burgerinitiatieven losjes georganiseerd, soms zelfs zonder een duidelijke leider. In de V.S. is veel onderzoek gedaan naar de participerende groepen in 'klassieke' participatieprojecten. Voor deze onderzochte projecten geldt dat deze veelal bestaat uit hoog opgeleide autochtone mannen van boven de vijftig. Uit de verschillende Amerikaanse studies die in het onderzoeksproject naar burgerinitiatieven *Burgers maken hun buurt* zijn opgesomd, komt dit beeld naar voren.<sup>24</sup> Dit is echter niet het algemene beeld dat naar voren komt in bovenstaand onderzoeksproject naar burgerinitiatieven in Nederland. Hoewel deze stereotype groep goed vertegenwoordigd is, is hier sprake van meer diversiteit: met name vrouwen scoren in Nederland beter dan in de V.S.<sup>25</sup>

In het rapport *Vertrouwen in burgers* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wordt aangegeven dat zogenoemde trekkers onontbeerlijk zijn voor burgerinitiatieven. Uit dit onderzoek volgt dat trekkers lef moeten hebben, lange tijd aan een initiatief verbonden moeten blijven en moeten beschikken over doorzettingsvermogen.<sup>26</sup> Hier ging het vooral om het beginstadium waarin een goede basis voor een initiatief moet worden gelegd. Hieronder wordt onderzocht welke rol leiderschap speelt als het initiatief inmiddels loopt.

Een belangrijk onderzoek naar leiderschap is van de Zweedse econoom Ingela Ternström. Zij deed onderzoek naar leiderschap in *common-pool resource management*. Bij *common-pool resource* (CPR) draait het om gemeenschappelijke belangen of goederen waar tussen de belanghebbenden duidelijke regels moeten worden afgesproken zodat er geen misbruik van gemaakt kan worden. Het model dat Ternström heeft ontwikkeld geeft aan waarom het handig is om in dergelijke situaties een

---

<sup>23</sup> Hellemans en Hooghe, 'Veel volk niet zoveel macht', 14-15.

<sup>24</sup> Bas A.H. Denters e.a., *Burgers maken hun buurt* (Amsterdam 2012) 19.

O.a. in S. Verba, K.L. Schlozman, H. Brady, en N.H. Nie, 'Citizen Activity - Who participates - What Do They Say', *American Political Science Review* 87 (1993) 303-318.

<sup>25</sup> Denters e.a., *Burgers maken hun buurt*, 19-20.

<sup>26</sup> Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers* (Amsterdam 2012)

leider te hebben en wie dat dan zou moeten zijn.<sup>27</sup> De constatering dat het überhaupt handig is een leider te hebben onder de gebruikers van een CPR komt niet uit de lucht vallen. Bij gebruikers van CPR is namelijk sprake van belanghebbenden die min of meer aan elkaar gelijk zijn. Dit in tegenstelling tot de literatuur over leiderschap bij bedrijfsmatige verhoudingen, waarover veel geschreven is. Ternström haalt literatuur aan over zulk leiderschap waarbinnen leiders een bepaalde coördinerende rol hebben. Zo worden er nog een aantal andere belangrijke aspecten van leiders binnen deze literatuur genoemd. Jackson en Carter leggen de nadruk op het feit dat leiderschap nodig is wanneer er belangrijke beslissingen moeten worden genomen. Milgrom en Roberts stellen dat coördinatie door leiders voor meer efficiëntie binnen de organisatie zorgt en Brandts, Cooper en Fatas komen tot de conclusie dat leiderschap nodig is voor het brengen van stabiliteit en evenwicht in een organisatie.<sup>28</sup> Bij al deze aspecten is het van belang dat er goed samengewerkt wordt en de leider dient dit alles dan ook te coördineren. Ternström komt tot de conclusie dat dit dezelfde functies en gunstige effecten van leiderschap zijn die zij ook heeft ontdekt voor CPR. Daarmee is leiderschap volgens Ternström belangrijk ondanks het feit dat bij CPR geen sprake is van bedrijfsmatige verhoudingen.<sup>29</sup>

Wie precies de leider onder de CPR gebruikers moet worden hangt echter niet af van bepaalde (voor-)rechten van participanten of van een proces van democratische verkiezingen. Ternström stelt dat het niet zozeer uitmaakt wie de leider is, maar vooral dát er een leider is.<sup>30</sup> Hoewel het best kan zijn dat de een beter in staat is tot coördinatie dan een ander, is het belangrijker dát het gebeurd. Interessant is dat Ternström vervolgens constateert dat ongelijkheid binnen de groep van gebruikers daarom helpt bij het kiezen van een geschikte leider: er is automatisch iemand die boven de rest uitsteekt bijvoorbeeld op basis van rijkdom, ervaring of leeftijd, waarop natuurlijkerwijs de aandacht wordt gevestigd en daarmee als leider kan fungeren. Ternström benadrukt hierbij ook dat een belangrijk aspect binnen de groep van CPR gebruikers is dat 'a leader can only make decisions that are sanctioned by the group.'<sup>31</sup> In het geval dat een leider zijn of haar macht niet ontleent aan een formeel recht, moet er dus meer rekening gehouden worden met de

---

<sup>27</sup> Ingela Ternström, 'Leadership, Coordination and Cooperation in Common-Pool Resource Management', *The Beijer Institute of Ecological Economics Discussion Paper* 205 (Stockholm 2008) 2.

<sup>28</sup> Ibidem, 4.

Hierin wordt verwezen naar onderzoek van N. Jackson en P. Carter, *Rethinking Organizational Behavior* (2001); P. Milgrom en J. Roberts, *Economics, Organization and Management* (1992); J. Brandts, D. Cooper en E. Fatas, 'Leadership and Overcoming Coordination Failure with Asymmetric Costs', *Experimental Economica* 10 (2007) 269-284.

<sup>29</sup> Ternström, 'Leadership, Coordination and Cooperation in Common-Pool Resource Management', 4-5.

<sup>30</sup> Ibidem, 17-18.

<sup>31</sup> Ibidem, 5.

groep en gestreefd worden naar consensus. Uit bovenstaande kan geleerd worden dat ondanks egalitaire verhoudingen binnen groepen een leider hebben toch belangrijk is.

Leiderschap is binnen elke groep belangrijk voor het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Hierbij is het niet relevant of de leider een formeel recht heeft of de facto de leider is. Leiderschap is een proces dat zich afspeelt tussen de leider en de volgers.<sup>32</sup> Besturen hebben net als elke kleine groep stabiliteit nodig en een van de belangrijke punten waar de aandacht van een leider naar uit moet gaan is de interne situatie van een groep.<sup>33</sup> Uit onderzoek blijkt ook dat meer dan de helft van de aandacht van een leider uitgaat naar de interne gesteldheid van een groep. Hierbij draait het om zorgdragen voor de benodigde structuren en om aandacht en gevoel hebben voor de meningen die bestaan binnen de groep.<sup>34</sup> Maar hoe de leider er precies uit moet zien om dit te realiseren is vervolgens de vraag. Binnen de literatuur over leiderschap zijn er veel verschillende focusgebieden. Zo wordt in meer traditionele leiderschapstheorieën gekeken naar persoonlijkheidseigenschappen die goede leiders moeten hebben, zoals intelligentie, inzicht en zelfvertrouwen.<sup>35</sup>

Een andere logische focus kan zijn op vaardigheden die leiders hebben of waar ze zich op moeten ontwikkelen. Zo worden drie hoofdcompetenties onderscheiden: probleem oplossend vermogen, sociale vaardigheden en kennis.<sup>36</sup> Anders dan voorgaande benaderingen, kan ook meer gekeken worden naar wat een groep precies voor leiderschap nodig heeft. Voor dit onderzoek is een dergelijke benadering zeer interessant. Door te kijken naar wat voor leiderschap burgerinitiatieven nodig hebben, kan afgeleid worden in hoeverre de leiders van die initiatieven daaraan ook voldoen en daarmee succes of falen beïnvloeden. In het algemeen worden in het zogenaamde situationeel leiderschap vier stijlen van leiderschap beschreven. Het draait hier om een directieve, coachende, ondersteunende en delegerende stijl waarmee een leider de volgers beïnvloed en leidinggeeft.<sup>37</sup> Per stijl varieert de mate waarin de leider sturing en ondersteuning biedt aan de volgers. Zo biedt de directieve stijl vooral sturing en weinig ondersteuning. De coachende stijl betreft het geven van zowel sturing als ondersteuning in een grote mate. Een ondersteunende stijl geeft weinig sturing maar de nadruk ligt op ondersteuning geven waar nodig. Bij de delegerende stijl is sprake van een zogenaamde *laissez-faire* houding: zowel weinig sturing als weinig ondersteuning.

---

<sup>32</sup> W.G. Rowe en L. Guerrero, *Cases in Leadership* (Londen 2010) 1.

<sup>33</sup> Sidney Verba, *Small Groups and Political Behavior, a Study of Leadership* (Princeton 1961) 123.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Gaudner, A.W., 'Preface', in: A.W. Gaudner (ed.), *Studies in Leadership; Leadership and Democratic Action* (New York 1965) 2-45, 43-44.

<sup>36</sup> Rowe en Guerrero, *Cases in Leadership*, 83-84.

<sup>37</sup> Ibidem, 134-136.

Welke stijl voor burgerinitiatieven het meest wenselijk is, wordt verduidelijkt door middel van speltheorie. Speltheoretisch onderzoek is een methode die onder andere in de sociologie veel wordt gebruikt om het handelen van mensen te voorspellen en te verklaren. Verschillende dilemma's binnen de speltheorie zoals het gevangenendilemma draaien om de keuze om samen te werken met anderen of niet. Zonder duidelijke afspraken die afgedwongen kunnen worden of de mogelijkheid tot communicatie voorspelt de speltheorie dat het voor iedere betrokkene rationeel gezien voordeliger is om niet samen te werken. Dit terwijl samenwerken een gunstigere uitkomst zou hebben.<sup>38</sup> Deze dilemma's spelen ook bij burgerinitiatieven zoals duidelijk wordt in de tragedie van de meent en bij publieke goederen. In beide gevallen heeft iedereen baat bij het gemeenschappelijk goed in kwestie, toch is het nodig dat er goede regels bestaan zodat respectievelijk overexploitatie van de meent en *free-rider* gedrag worden tegengegaan. Zoals gezegd is het van belang dat deze regels wel worden nageleefd. Volgens Putnam is vertrouwen tussen personen en sociaal kapitaal hiervoor belangrijker dan sterke sancties tegen mensen die niet meewerken.<sup>39</sup> Behalve dit sociale kapitaal waarop burgerinitiatieven moeten bouwen om vergelijkbare problemen te vermijden, is hier ook een rol voor leiderschap weggelegd. Bij de mobilisatie van burgers om samen te werken in burgerinitiatieven zijn leiders gewenst die vooral een directieve en coachende stijl moeten hebben. Dit omdat vooral sturing en in mindere mate ondersteuning nodig is. Er bestaat namelijk vaak genoeg animo onder de burgers, maar minder gevoel bestaat welke input en richting zij zelf aan een initiatief kunnen geven. Behalve bovenstaande aspecten en stijlen van leiderschap, bestaat er ook een specifiek onderzoek naar leiderschap in bewonersinitiatieven, wat voor de casus van het volgende hoofdstuk relevant is.

## **Leiderschap in bewonersinitiatieven**

In de Brummense situatie hebben bewoners zitting in een wijkraad die woonachtig zijn in diezelfde wijk. Om deze situatie te duiden kan onderzoek gedaan door het NICIS institute naar bewonersinitiatieven gebruikt worden. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er bij bewonersinitiatieven over het algemeen sprake is van vier verschillende typen voortrekkers of leiders. De eerste daarvan is de wijkexpert die over het algemeen officiële besluitvormingsprocessen van de gemeente probeert te beïnvloeden en een structurele betrokkenheid heeft. Ten tweede wordt de casuexpert genoemd. Deze leider probeert net als de wijkexpert besluitvormingsprocessen te beïnvloeden, maar heeft meer een ad-hoc betrokkenheid tot de wijk. De derde voortrekker is de alledaagse doener en heeft net als de wijkexpert een structurele betrokkenheid tot de wijk, maar steekt eerder zelf de handen uit de mouwen dan dat deze zich wendt tot officiële paden. Tot slot is

---

<sup>38</sup> O.a. in Putnam, *Making Democracy Work*, 163-164.

<sup>39</sup> *Ibidem*, 165 en 167.

de vierde leider de projectentrekker. Deze wordt in het onderzoek ook een doener genoemd omdat deze leider ook concreet bezig is met het opzetten van projecten, maar is anders dan de alledaagse doener niet structureel betrokken bij de wijk.<sup>40</sup>

Zodoende hebben de wijkexpert en de alledaagse doener overeenkomstig dat ze beide structureel betrokken zijn bij de wijk. De casusexpert en de projectentrekker delen de ad-hoc betrokkenheid tot de wijk. Door het onderzoek van het NICIS naar de doe-democratie, zijn vooral de twee 'doeners' interessant. Zij bewandelen niet de gebaande paden maar steken zelf de armen uit de mouwen. Dit in tegenstelling tot de twee meebeslissende leiders die zich wagen op de door de gemeente gefaciliteerde mogelijkheden tot participatie in besluitvorming.

In dit hoofdstuk is het historische kader geschetst waarin de huidige ontwikkelingen omtrent burgerinitiatieven gezien moeten worden. Naar de oorsprong van het opgebouwde sociaal kapitaal in Nederland zou in een ander onderzoek verder studie gedaan kunnen worden. Uit de behandelde literatuur volgt dat leiderschap ook bij burgerinitiatieven belangrijk is om verschillende redenen. Het maken van een strategie en het nemen van belangrijke beslissingen horen samen met het geven van stabiliteit en het efficiënter maken van een organisatie tot de belangrijkste functies van leiderschap die ook nodig zijn bij burgerinitiatieven. Bij burgerinitiatieven is daarnaast een directieve of coachende leiderschapsstijl gewenst, omdat sturing geven en de mobilisatie van burgers daarbinnen belangrijk zijn. Tot slot zijn er vier verschillende typen leiders binnen bewonersinitiatieven. Het soort bewonersinitiatief bepaald echter welk type leider daarbinnen het meest geschikt is. In het volgende hoofdstuk wordt de casus van Brummen geïntroduceerd en wordt bekeken op welke manier wijkleden functioneren en geschikt zijn voor een onderzoek naar leiderschap.

---

<sup>40</sup> NICIS Institute, *Burgerschap in de doe-democratie*, 29-30.

## 2. Casus Brummen

Door de beperkte beschikbaarheid van literatuur over leiderschap binnen burgerinitiatieven, is het interessant om een concrete casus te onderzoeken met grote activiteit van de burger. Illustratief hiervoor is de gemeente Brummen in Gelderland, dat zich net onder Zutphen langs de IJssel bevindt. Met iets meer dan twintigduizend inwoners is deze gemeente relatief klein. Brummen kent een traditie van actieve burgers die door middel van wijkraden participeren in het maken van beleid. Voordat gekeken kan worden naar de leiders van deze wijkraden, is het van belang deze wijkraden binnen een bredere context te bezien. Nu dit in hoofdstuk 1 gebeurd is voor de ontwikkeling van burgerparticipatie en voor leiderschap, moet verder de Brummense situatie uitgediept worden. In dit hoofdstuk wordt daarom de visie en het beleid van de gemeente Brummen beschouwd en de rol van wijkraden hierbinnen. Tot slot wordt de functie en positie van de wijkraden geanalyseerd en in hoeverre wijkraden überhaupt burgerinitiatieven genoemd kunnen worden. Hieruit wordt duidelijk waarom de wijkraden interessant zijn voor een onderzoek naar leiderschap.

De oprichting van de wijkraden is niet gebeurd op initiatief van de burger zelf en in die zin dus niet echt een voorbeeld van een burgerinitiatief. Binnen het hele proces van bestuurlijke vernieuwing van de overheden in Nederland, zijn er op meerdere plekken in Nederland zo rond de millenniumwisseling wijkraden opgericht. De bedoeling daarvan was om de burger meer te betrekken bij beleid en hen de mogelijkheid te geven gevraagd en ongevraagd advies aan de gemeente te geven. Zo speelden er in Brummen vanaf de jaren negentig van vorige eeuw ook discussies over bestuurlijke vernieuwing. Wethouder Hans van Spanje speelde hierin destijds een belangrijke rol. Mede naar aanleiding van de roep naar meer inspraak voor de burger, werd in 2000 besloten om wijkraden als vehikel te gaan gebruiken voor burgerparticipatie in de gemeente Brummen.<sup>41</sup> Zodoende werd de gemeente Brummen met de verschillende dorpskernen onderverdeeld in verschillende wijken met ieder een eigen wijkraad. Door wisselend succes fuseerden sommige wijkraden, waardoor uiteindelijk acht wijkraden overbleven.

De juridische vorm waarin deze wijkraden werden gegoten was meestal de stichtingsvorm. Toch stond het elke wijkraad vrij om dit te bepalen, net als de doelen en de visie die werden opgesteld in de huishoudelijke reglementen. Een aantal verschillen tussen de wijkraden vallen op. Allereerst is er het verschil in grootte dat kan variëren van een paar honderd tot een paar duizend bewoners. Ook qua oppervlak is er de nodige variëteit. Sommige wijkraden vertegenwoordigen een

---

<sup>41</sup> Gemeente Brummen, *Kadernotitie Burgerparticipatie: Samen Beter* (Brummen 2010) 3.



deel van een dorp, terwijl anderen meerdere dorpen en tussengelegen gebieden omvatten. Tot slot is de mate van activiteit verschillend tussen de wijkraden. De ene wijkraad ontstijgt het niveau van de jaarlijkse buurtbarbecue niet, terwijl de andere wijkraad de een na de andere activiteit organiseert. Qua overeenkomsten geldt onder andere dat alle wijkraden in hun visiedocumenten vermelden dat ze de leefbaarheid in de wijken willen vergroten. Net als in de klassieke participatieprojecten die onderzocht zijn in de V.S., geldt dat de overgrote meerderheid van de wijkraadbesturen bestaat uit de stereotype participerende burger: de hoog opgeleide blanke autochtone man van boven de vijftig. In het volgende hoofdstuk zal onderzocht worden of deze verschillen in activiteit toegeschreven kunnen worden aan de rol van leiders in de wijkraden. Eerst zal gekeken worden naar de rol van wijkraden binnen de toekomstvisie van de gemeente Brummen.

## **Leefbaarheidsbeleid binnen toekomstvisie Brummen**

Recentelijk heeft de gemeente Brummen een toekomstvisie opgesteld voor het huidige en het komende decennium tot 2030. In maart van dit jaar is het concept van dit document vrijgegeven om een debat over dit thema te initiëren. Behalve de paragrafen op het gebied van duurzaamheid en andere nastrevenswaardige zaken, is er ook een paragraaf gewijd aan gezond wonen, werken en leven.<sup>42</sup> In deze paragraaf draait het om hoe de leefbaarheid in de wijken vorm gegeven moet worden. In het kader van de terugtrekkende overheid wordt gekeken hoe de regie bij de burger teruggebracht kan worden. Een vorm waarin dit gestalte zou kunnen krijgen is het Baas In Eigen Buurt (B.I.E.B.)-concept. B.I.E.B. is een organisatie die benaderd is door de gemeente omdat zij als visie heeft dat de burger weer het centrale punt van beleid moet worden. Waar de overheid zich terugtrekt, kan de burger zelf in de eigen buurt bepalen wat daar precies nodig is. Een van de vragen is welke rol de wijkraden hierbinnen zouden kunnen of moeten spelen. Deze wijkraden bestaan immers al jaren. Omdat B.I.E.B. in de toekomst deel uit zou kunnen maken van ditzelfde leefbaarheidsbeleid, is het verstandig eerst een en ander af te stemmen met deze acht wijkraden. Om te weten te komen hoe deze wijkraden functioneren zijn interviews afgenomen met bestuursleden van de wijkraden. Dit is gebeurd op basis van een vragenlijst die ontwikkeld is door de Universiteit Utrecht voor het onderzoek naar burgerinitiatieven.

## **Wijkraden in de praktijk**

Betekent het feit dat de wijkraden niet door burgers zelf geïnitieerd zijn dat de wijkraden niet geschaard kunnen worden onder de term burgerinitiatieven? Op basis van de gevoerde interviews kan gezegd worden dat het antwoord daarop tweeledig is. In de meest letterlijke zin van het woord is

---

<sup>42</sup> Gemeente Brummen, *Innoveren met oude waarden, concept-toekomstvisie 2030* (Brummen 2013) 11-12.

het idee voor de wijkraden niet opgekomen bij de burger en dus geen burgerinitiatief. De inkomstenbron die de wijkraden hebben is de subsidie die zij ontvangen van de gemeente. Hierdoor zijn de wijkraden verplicht tot financiële verslaglegging richting de gemeente en dienen zo verantwoording af te leggen voor wat er met het geld gebeurd is.<sup>43</sup>

Toch zijn de wijkraden niet afhankelijk van de gemeente. Het staat de wijkraden vrij inkomsten te genereren uit ander bronnen en zij mogen zelf bepalen wat ze met het geld van de gemeente doen. Verder zijn de wijkraden tot niets verplicht. Het staat hen vrij gevraagd of ongevraagd advies of kritiek te leveren op gemeentebeleid. Uit de interviews blijkt ook dat dit gebeurt. Hieruit is de algehele teneur op te maken die veel gehoord en gezien wordt in Brummen: de burger in het algemeen is behoorlijk mondig en wil participeren om de leefbaarheid van de wijk en het dorp of de gemeente in het algemeen te bevorderen.<sup>44</sup> Door het verschil in achterban van de wijkraden, kan hierdoor het verschil in karakter van de wijkraden groot zijn. Door het streven naar een zoveel mogelijk heterogene samenstelling van het bestuur wordt getracht de afstand tot de achterban te verkleinen. Punt van zorg blijft het feit dat het succes dat een wijkraad heeft in het behartigen van de belangen van de achterban, sterk afhangt van de mate waarin het bestuur erin slaagt achter dit belang te komen. De over het algemeen aanzienlijke grootte van deze achterban vergemakkelijkt dit proces niet. Verder blijkt het lastig goede bestuursleden te vinden, wat in de toekomst het succes kan bedreigen.

Een voordeel dat de wijkraden in Brummen hebben is juist de geïnstitutionaliseerde banden met de gemeente. Omdat de gemeente zich heeft gecommitteerd aan de wijkraden, kan de gemeente daar ook op worden aangesproken. Wijkraden hebben door deze positie daadwerkelijk een stem in de raadsvergaderingen en dankzij de korte lijnen met bestuurders en ambtenaren kunnen zij in meer of mindere mate ook daadwerkelijk invloed uitoefenen. Een van de problemen van burgerinitiatieven zoals die in het heden opkomen is juist de problematische verhoudingen tot de overheden. Als de initiatieven al erkend worden, is het de vraag of ze ook financiële ondersteuning kunnen verwachten. Bovendien kan door verkiezingen het beleid van overheden zoals de gemeente radicaal omgegooid worden, waardoor burgerinitiatieven hun steun kunnen verliezen. Deze problemen hebben de wijkraden in Brummen niet, omdat ze al ruim een decennium geïncorporeerd zijn in het gemeentelijke bestel. De financiële ondersteuning die de wijkraden ontvangen leidt er ook vaak toe dat kleine nieuwe initiatieven die opkomen bij de wijkraden al gauw kunnen worden gefinancierd door de ruimte binnen de begrotingen van die wijkraden. Daar waar

---

<sup>43</sup> Gemeente Brummen, *Nota: Doel en functioneren van wijkraden* (Brummen 2011) 4.

<sup>44</sup> Verschillende interviews gevoerd met bestuursleden van wijkraden.

deze initiatieven buiten dergelijke institutionele structuren zouden opkomen, kan het ontbreken van financiële ondersteuning er al snel toe leiden dat een dergelijk initiatief niet van de grond komt.

Wijkraden kunnen derhalve wel degelijk ook als burgerinitiatief begrepen worden. Wellicht dekt de term top-down-burgerinitiatief beter de lading: het wordt door de gemeente aangemoedigd dat burgers meer initiatief nemen en gaan participeren in besluitvorming. De initiatieven van burgers in de gemeente Brummen komen door de bestaande structuren dan ook vaak op binnen de wijkraden.

Geconstateerd kan worden dat de Brummense situatie van wijkraden een unieke kans biedt. Door het aantal van acht wijkraden is het een relatief klein onderzoeksgebied en toch biedt het de kans een vergelijkend onderzoek te doen naar leiderschap binnen burgerinitiatieven. Hoewel er verschillen bestaan binnen de wijkraden, passen ze over het algemeen niet binnen de geijkte kaders van burgerinitiatieven. Toch zijn de wijkraden wel als burgerinitiatieven op te vatten. Omdat de wijkraden al meer dan een decennium bestaan, is het mogelijk wat te zeggen over leiderschap op de langere termijn. Dit geeft deze casus een pre boven burgerinitiatieven die veel korter bestaan. Op welke manier leiderschap en voorzitters van de wijkraden het verschil maken zal onderwerp zijn van het slothoofdstuk. Hierin zal de theorie uit hoofdstuk 1 worden gekoppeld aan de praktijk van de situatie in de gemeente Brummen zoals die hierboven beschreven is.

### **3. Leiderschap bij Brummense wijkraden**

Onderzocht is de ontwikkeling van burgerschap en participatie in Nederland en de manier waarop leiderschap een rol speelt bij burgerinitiatieven. Vervolgens is gebleken dat de manier waarop de wijkraden in Brummen functioneren illustratief kunnen zijn voor het onderzoeksgebied in deze studie. Door de lacune in onderzoek naar leiderschap bij burgerinitiatieven, kunnen de leiders in de Brummense wijkraden ons wellicht verder helpen in een beter begrip van dit fenomeen. Hiervoor is het nodig om in dit hoofdstuk te onderzoeken in hoeverre het succes of falen van de wijkraden te maken heeft met leiderschap.

Het is lastig om eenduidige factoren aan te wijzen op basis waarvan men het van succes kan afmeten. In dit hoofdstuk wordt geprobeerd aan de hand van vijf factoren over de gehele breedte van leiderschap een en ander hierover te zeggen. (1) De activiteit van de wijkraden en de mate waarin het wijkraden lukt om doelstellingen te bereiken vormen een deel van het antwoord. (2) Verder is het belangrijk er achter te komen welke bestuurlijke macht de leiders in Brummen hebben. Wanneer deze klein is rijst namelijk de vraag in hoeverre succesfactoren hen überhaupt aan te rekenen vallen. (3) Een ander aspect waarnaar gekeken moet worden is de rol die leiders gespeeld hebben in de verschillen die er bestaan tussen de wijkraden. (4) Het is ook van belang te kijken naar wat voor soort leider de wijkraden eigenlijk precies nodig hebben. Wanneer dit duidelijk is valt op te maken in hoeverre de leiders daarmee in overeenstemming zijn en zodoende een meer positieve of negatieve invloed op het succes van de wijkraden hebben. (5) Tot slot moet onderzocht worden of de bestaande institutionele structuren en netwerken het belang van leiderschap vergroten of juist verkleinen. Bovenstaande factoren van leiderschap zijn zo gekozen dat zowel het vergelijkende aspect tussen de wijkraden (factor 1 en 3), alsook de algemene aspecten van de wijkraden als geheel over het voetlicht komen (factor 2, 4 en 5).

#### **Verschillende factoren onderzocht**

Ten eerste wordt onderzocht of en hoe de activiteit van de wijkraden en de mate waarin doelstellingen worden bereikt toe te rekenen vallen aan de leider van de wijkraden. Uit de interviews met bestuursleden van de wijkraden valt op te maken dat allereerst de achterban verantwoordelijk is wanneer het gaat om activiteit. Natuurlijk maakt het uit in hoeverre het leiders lukt om een dergelijke achterban te enthousiasmeren. Toch is de teneur waar te nemen dat in de ene wijkraad het opperen van ideeën alleen al genoeg is om activiteit te genereren, terwijl de andere wijkraad al moeite ervaart überhaupt iets gezamenlijks te organiseren in de buurt. Zo ontplooiën wijkraden

Rhienderen en Oliemolen regelmatig activiteiten als herfstmarkten en burendagen, terwijl wijkraad Eerbeek-Zuid de jaarlijkse buurtbarbecue van het jaarprogramma heeft gehaald door een gebrek aan animo.<sup>45</sup> Hierbij kan de aan- of afwezigheid van sociaal kapitaal ook een goede verklaringsfactor zijn. Wijkraden met een meer traditionele achterban, waar bijvoorbeeld nabuurschap nog hoog in het vaandel staat, ervaren minder moeite in het activeren van deze achterban (wijkraden Oeken-Voorstonden-Broek, Eerbeek-Hall). Daar waar wijkraden te maken hebben met een hoge concentratie van import of daar waar veel diversiteit binnen de achterban bestaat, wordt meer moeite ervaren om activiteiten te organiseren (met name wijkraden Eerbeek-Zuid en Brummen Centraal). Ditzelfde geldt voor de mate waarin doelstellingen worden behaald. Daarbij moet gezegd dat de haalbaarheid van de doelstellingen vanzelfsprekend ook een belangrijke factor is. Daar waar problemen spelen aangaande bestemmingsplannen of verkeersvraagstukken, is er typisch sprake van een hoge mate van betrokkenheid. Zo heeft de herinrichting van het centrum in Eerbeek of het veiliger maken van de spoorwegovergang in de wijk Brummen Centraal de gemoederen jaren hoog doen oplopen.<sup>46</sup> Hierdoor kunnen ironisch genoeg problemen een samenbindende factor zijn voor een achterban omdat ze een gevoel van saamhorigheid stimuleren. De voortvarendheid van een leider komt echter ook om de hoek kijken wanneer leefbaarheidsdoelstellingen zo concreet zijn als verkeersproblemen. Uit interviews is gebleken dat in bovenstaande twee voorbeelden de leiders van de wijkraden Eerbeek-Hall en Brummen Centraal destijds het verschil wisten te maken door hun doorzettingsvermogen en vasthoudendheid. Ook Rhienderen heeft een typische doorzetter gekend aangaande de aanleg van een rotonde. Zodra de directe leefsfeer of veiligheid in het gedrang komt, kan dat een sterke actiebereidheid bij de achterban teweegbrengen.

Ten tweede is de bestuurlijke macht van de leiders een belangrijke factor dat onderzocht moet worden. Elke wijkraad benoemt specifiek een van de bestuursleden tot voorzitter. Juridisch gezien heeft geen van de voorzitters echter een grotere stem dan de overige bestuursleden. Doordat in de meeste gevallen gekozen is voor de stichtingsvorm heeft niemand van de achterban van een wijkraad stemrecht. Leiderschap bij wijkraden moet gezien worden als een proces waarin alle bestuursleden hun functie hebben. In de praktijk proberen de bestuursleden er gezamenlijk uit te komen en wordt er gestreefd naar brede consensus binnen het bestuur. Alleen in de wijkraad Rhienderen is de rol die de voorzitter speelt echt groter dan van de andere bestuursleden. Dhr.

---

<sup>45</sup> Interview met dhr. Stronkhorst, voorzitter van wijkraad Rhienderen, op 16 april 2013; Vragenlijst ingevuld door dhr. de Bruijn, voorzitter van wijkraad Oliemolen, op 9 juni 2013; Interview met dhr. van Harten, voorzitter wijkraad Eerbeek-Zuid, op 26 mei 2013.

<sup>46</sup> Interview met dhr. Wensink, 2<sup>e</sup> voorzitter wijkraad Eerbeek-Hall, op 23 april 2013; Interview met dhr. van Goor en dhr. Knipping, beiden bestuursleden van wijkraad Brummen Centraal, op 14 mei 2013.

Stronkhorst geeft aan dat dit vooral te maken heeft met de tijd en moeite die hij er zelf in stopt.<sup>47</sup> Ook is er sprake van het delegeren van leiderschap. Dit is vooral te zien bij verschillende commissies die opgericht worden voor specifieke projecten. Hoewel alle wijkraden werken met commissies, kent vooral wijkraad Eerbeek-Hall veel verschillende commissies die opgericht zijn voor doelen als het luiden van de klokken en het onderhoud van een buurthuis.<sup>48</sup> Wanneer een leider een sterk directief karakter of directieve leiderschapsstijl heeft, zou binnen een bestuur dat gemiddeld vijf tot zes leden bedraagt toch een aanmerkelijke invloed kunnen worden uitgeoefend.

Daarmee komt men automatisch bij de derde factor. Bij leiders met een dergelijk sterk sturende leiderschapsstijl, vallen duidelijke verschillen in de koers van een wijkraad waar te nemen. Zo heeft een enkele voorzitter de vrij passieve wijkraad Rhienderen nieuw leven ingeblazen door zijn actieve en directieve karakter.<sup>49</sup> Andersom zijn er wijkraden die door het wegvallen van een trekkende leider qua activiteit ineengestort zijn. Dit wordt onder andere duidelijk uit de geschiedenis van Brummen Centraal: sinds er geen nieuwe leiders meer gevonden konden worden nadat er enkele waren teruggetreden, moest de wijkraad samengaan met een andere wijkraad. Dit had tot gevolg dat in de eerste jaren na dit samengaan weinig ondernomen werd.<sup>50</sup> Enkele leiders kunnen persoonlijk verantwoordelijk zijn voor verschillen in activiteit tussen de wijkraden of binnen een wijkraad. Hoewel dit valt op te merken, heeft ook hier de achterban zoals hierboven beschreven een belangrijke invloed. In een uitzondering kan een leider echter zelfs een vrij passieve achterban in actie krijgen zoals in Rhienderen gebeurd is.<sup>51</sup>

Het is ten vierde belangrijk te weten te komen wat voor soort leider wijkraden nu eigenlijk het beste kunnen hebben. Doordat de wijkraden zijn geïncorporeerd in het leefbaarheidsbeleid van de gemeente zijn wijkraden vanuit deze functie gebaat bij leiders met een structurele betrokkenheid. Dit wordt versterkt door het feit dat veel wijkraden moeite ondervinden bij het vinden van nieuwe bestuursleden. Hierdoor zijn wijkraden het meest gebaat bij leiders met karakteristieken die gelijken op de hierboven genoemde wijkexperts en alledaagse doeners. Bovendien is door de belangrijke aspecten van motiveren en mobiliseren van de achterban, net als bij andere burgerinitiatieven, een leider met directieve en coachende stijl gewenst. Uit de gevoerde interviews kan afgeleid worden dat de leiders van wijkraden merendeels wijkexperts zijn. Dit omdat bestuursleden structureel en voor meerdere jaren betrokken zijn bij de wijkraad en door de geïnstitutionaliseerde vorm overleg met de gemeente geborgd is. De meeste leiders hebben ook politieke ervaring zoals dhr. Wensink die in de

---

<sup>47</sup> Interview met dhr. Stronkhorst, Rhienderen.

<sup>48</sup> Interview met dhr. Wensink, Eerbeek-Hall.

<sup>49</sup> Interview met dhr. Stronkhorst, Rhienderen.

<sup>50</sup> Interview met dhr. van Goor en dhr. Knipping, Brummen Centraal.

<sup>51</sup> Interview met dhr. Stronkhorst, Rhienderen.

gemeenteraad zitting heeft gehad en dhr. van Harten die voor zijn werk veel met de gemeentepolitiek in aanraking gekomen is.<sup>52</sup> Voor bepaalde losse projecten en initiatieven wordt gebruik gemaakt van casusexperts en projectentrekkers. Dit is het geval in de verschillende commissies die eigenlijk alle wijkraden kennen. Daar waar de wijkexperts ook een echte doenermentaliteit hebben, kunnen de wijkraden het niveau van burgerparticipatie en het projectmatige ontstijgen. Daarmee gelijken ze meer op burgerinitiatieven zoals die de laatste jaren opkomen. De leiders met een directieve en coachende stijl zijn waar te nemen in Brummen, al zijn dit toch vooral de uitzonderingen. Over het algemeen wordt leiderschap binnen de wijkraden meer vormgegeven door het groepsproces waarin alle bestuursleden hun functie hebben. Dit betekent dat de leiderschapsfunctie kan rouleren tussen de verschillende bestuursleden. Dit hangt af van het project of onderwerp, al naar gelang daar een andere *focal person* voor bestaat zoals ook Ternström binnen CPR waarnam.<sup>53</sup> Op deze persoon komt automatisch de focus door bepaalde eigenschappen of ervaringen die deze persoon heeft die belangrijk zijn voor het specifieke probleem of project dat speelt.

De vijfde en laatste factor die onderzocht moet worden heeft te maken met de institutionele structuren en hoe die het belang van leiderschap beïnvloeden. Dit is belangrijk omdat deze structuren een opvallend verschil vormen tussen de meer recente burgerinitiatieven en de wijkraden. Zoals gezegd moeten leiders stabiliteit en continuïteit binnen groepen versterken. Voor de toekomst van burgerinitiatieven in het algemeen is dit een belangrijke functie, wat ook binnen de onderzoeksgroep van *collective action* is opgemerkt. Een probleem dat vaker terugkomt, is dat burgerinitiatieven veelal afhankelijk zijn van de oprichter of leider van het initiatief. Wanneer een belangrijke trekker terugtreedt, loopt het initiatief het risico dood te bloeden.<sup>54</sup> De afhankelijkheid van de eerste generatie leiders is een terugkerend fenomeen in de studies naar burgerinitiatieven in Nederland. De Brummense wijkraden zijn hier daarentegen minder gevoelig voor, juist door de bestaande institutionele structuren en netwerken. Het terugtreden van een leider kan tot minder activiteit binnen een wijkraad leiden, maar de wijkraad zelf blijft bestaan door de structuren die het daarboven heeft en de netwerken die bestaan. Behalve de banden met de gemeente, kennen alle wijkraden namelijk banden met verschillende andere organisaties. Zo komen alle wijkraden samen regelmatig bijeen. Naast dit netwerk worden verschillende andere relaties onderhouden, zoals de wijkraad Oeken-Voorstonden-Broek die regelmatig onderhoudt heeft met RONA (overlegorgaan), EBEM (duurzame energiemaatschappij), VKK (Vereniging Kleine Kernen), Ligt op Groen, Natura 2000,

---

<sup>52</sup> Interview met dhr. van Harten, Eerbeek-Zuid; Interview met dhr. Wensink, Eerbeek-Hall.

<sup>53</sup> Ternström, 'Leadership, Coordination and Cooperation in Common-Pool Resource Management', 11.

<sup>54</sup> Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak, *Wat burgers bezielt*, 36.

de commissie plattelandsvernieuwing en Landschapsnetwerk Brummen (alle vier betrokken bij inrichting van groen en landschappen in Brummen).<sup>55</sup> Niet voor niets kunnen burgerinitiatieven als wijkraden tot de netwerkende initiatieven gerekend worden.<sup>56</sup> Het zijn dit soort verbanden en netwerken die vaak blijven bestaan wanneer een bestuurslid of leider terugtreedt. Dit omdat er vaak afspraken en verplichtingen aangegaan zijn die blijven gelden voor de wijkraad en zijn achterban. Hoewel Brummen Centraal moest samenvoegen, bleef er een wijkraad over hetzelfde gebied bestaan, met dezelfde doelen, visie en banden met de gemeente en andere organisaties.<sup>57</sup> Continuïteit is beter geborgd in netwerkende initiatieven dan in meer lossere burgerinitiatieven die afhankelijk zijn van een persoon en geen bredere netwerken hebben waar verplichtingen of afspraken mee bestaan.

Dit heeft gevolgen voor de rol van leiders binnen de wijkraden. Continuïteit hangt bij wijkraden namelijk niet meer van elke leider persoonlijk af. Bovendien is hier een duidelijke parallel te trekken met de leiders binnen CPR. Zoals Ternström concludeerde is het vooral belangrijk dát er een leider is en niet zozeer wie dit is. Dit geldt helemaal wanneer het gaat om algemene deelname aan het bestuur van een wijkraad. Zoals dhr. Knipping het helder verwoordde: 'het lidmaatschap van het bestuur is voor iedereen bereikbaar, wie zich aanmeldt zit meteen in het bestuur.'<sup>58</sup> Interessant is dat een van de wijkraden geënt is op een bestaande actiegroep. Net als de nieuwe sociale bewegingen die door professionalisering integreerden in het politieke systeem, is dat hier bij deze wijkraad gebeurd.<sup>59</sup> Juridisch gezien is de actiegroep echter naast de wijkraad blijven bestaan, waardoor het officieel twee losse partijen zijn. In het geval van deze wijkraad lijkt de institutionalisering geen belangrijke gevolgen te hebben gehad op het leiderschap binnen de wijkraad. De activiteit van de actiegroep is op de achtergrond verdwenen en ditzelfde is voor de wijkraad waar te nemen. Het is wellicht mogelijk dat door de institutionalisering de actiegroep überhaupt nog bestaat aangezien het technisch gezien dezelfde bestuursleden heeft als de wijkraad.

## Synthese

Door naar de vijf bovenstaande factoren te kijken bij leiderschap in de Brummense wijkraden, is een beeld ontstaan van de rol die leiders hier hebben ten aanzien van het succes of falen ervan. Het algehele beeld beklijft dat leiders in Brummen er niet alleen voor staan. Door de dynamiek binnen de

---

<sup>55</sup> Interview met dhr. Leijh, dhr. Velmans, dhr. Aldershof en dhr. Hogenboom, bestuursleden van wijkraad Oeken-Voorstonden-Broek, op 21 mei 2013.

<sup>56</sup> Hurenkamp, Tonkens en Duyvendak, *Wat burgers bezielt*, 46.

<sup>57</sup> Interview met dhr. van Goor en dhr. Knipping, Brummen Centraal.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Interview met dhr. van Harten, voorzitter wijkraad Eerbeek-Zuid, op 26 mei 2013.



besturen, de institutionele structuren en netwerken en de gedeelde macht is het belang van een goede leider afgenomen. Nog steeds kan een specifieke leider de doorslag geven als het gaat om activiteit of het behalen van doelstellingen. Toch staat hierboven het prevalerende belang van het hebben van een leider in de eerste plaats. Doordat leiderschap in de Brummense wijkraden in de meeste gevallen een proces is dat gevormd wordt door de bestuursleden samen, ligt er minder nadruk op de kwaliteiten en leiderschapsstijl van de voorzitter. Bovendien blijft de achterban van elke wijkraad van doorslaggevend belang. In een enkel geval weet een exceptioneel leider het verschil te maken, maar het overheersende beeld is dat de leider veelal een representatie is van de activiteit die toch al heerst binnen een wijk. Een manco voor de wijkraden ligt in het feit dat het moeilijk is bestuursleden te vinden. Wanneer het hen zou lukken mensen in het bestuur te krijgen met meer directieve leiderschapskwaliteiten, zou dit het succes van de wijkraden kunnen vergroten. De meest actieve wijken weten waarschijnlijk de verschillende activiteiten ook zonder sterk leiderschap te organiseren. Door de jaren heen is iets opgebouwd dat inmiddels niet meer afhankelijk is van een leider. In het rapport van de WRR wordt over dit fenomeen gesproken als een vuurtje dat als een soort ondergrondse veenbrand die blijft smeulen.<sup>60</sup>

Zodoende is op basis van vijf factoren leiderschap onderzocht zoals dit bestaat in de Brummense wijkraden. Bepaalde factoren hebben een sterke invloed op het karakter van leiderschap aldaar. Samenwerkende wijkexperts is het soort leiderschap dat in Brummen de belangrijkste rol speelt. De leider die eigenhandig door middel van een directieve leiderschapsstijl de wijkraad naar zijn hand zet is de uitzondering die de regel bevestigt. Leiderschap is in Brummen veel meer een groepsproces binnen de wijkraadbesturen, waar de *focal person* kan veranderen al naar gelang het project of probleem dat moet worden opgelost. Specifieke leiders zijn in de interviews naar voren gekomen daar waar iets concreets werd bereikt. Hoe beïnvloeden de conclusies uit deze casus van de Brummense leiders het beeld dat over leiderschap in burgerinitiatieven geschetst is uit het eerste hoofdstuk? Deze vraag staat centraal in de hieronder volgende conclusie.

---

<sup>60</sup> WRR, *Vertrouwen in burgers*, 81.

## Conclusie

In het onderzoeksproject *collective action* van de Universiteit Utrecht staan burgerinitiatieven centraal die de afgelopen jaren opbloeien in Nederland. In dit onderzoek is uitgezocht hoe de relatie tussen leiderschap en het succes en falen binnen burgerinitiatieven is, omdat hier nog weinig over bekend is. Om dit te kunnen doen is allereerst een historisch kader geschetst van burgerschap en participatie in Nederland. Daarna is literatuur onderzocht dat over leiderschap in het algemeen en specifiek bij burgerinitiatieven bestaat. Om te illustreren hoe burgerinitiatieven kunnen functioneren is vervolgens de casus van de Brummense wijkraden geïntroduceerd. Tot slot is deze casus onderzocht op het gebied van leiderschap. Daarin is bepaald welke factoren centraal staan om te bepalen welke invloed leiderschap op de mate van succes of falen heeft of kan hebben. De volgende informatie is uit de afzonderlijke hoofdstukken te distilleren.

Uit hoofdstuk 1 kan geconcludeerd worden dat de huidige ontwikkeling van actieve burgers die initiatieven ontplooiën niet op zichzelf staat. Behalve de rijke historie die Nederland heeft aangaande actieve en participerende burgers, moet deze ontwikkeling gezien worden in het licht van een terugtrekkende overheid. Daarin is de ontzuiling en de gevolgen die dit proces gehad heeft op onze samenleving een belangrijke factor. Door individualisering is de activiteit van burgers veranderd. In dit proces is het karakter van burgerparticipatie veranderd mede door interactie met een terugtrekkende overheid. Recente burgerinitiatieven worden vaak los van de overheid geïnitieerd en vullen door zelf te handelen de gaten op die de terugtrekkende overheid achterlaat. Hoewel nog niet veel onderzoek is verricht naar leiderschap binnen deze initiatieven, draagt onderzoek van Ternström naar *common-pool resource* en leiderschap daarbinnen bij aan een beter begrip hiervan. Ook binnen groepen waarvan de leden nagenoeg gelijk zijn aan elkaar is het hebben van een leider een pre. Het soort leider en welke karaktereigenschappen of kwaliteiten deze moet hebben is beschouwd aan de hand van literatuur naar leiderschap in het algemeen. Hieruit is onder andere duidelijk geworden dat leiders als belangrijke functies hebben de interne stabiliteit te bewaren en te zorgen voor een goede structuur. Zeker bij burgerinitiatieven is het hebben van een directieve en coachende leiderschapsstijl gewenst, omdat volgers vaak vraag hebben naar duidelijke sturing. Onderzoek naar bewonersinitiatieven heeft daarbij inzicht gegeven in vier terugkerende typen voortrekkers of leiders die te onderscheiden vallen op het niveau van wijken en buurten. Deze vier typen leiders kunnen helpen de Brummense situatie te duiden.

In het tweede hoofdstuk is de casus geïntroduceerd die centraal heeft gestaan in dit onderzoek. De relatief kleine gemeente Brummen kent al dertien jaar wijkraden waarin burgers

kunnen participeren in het maken van beleid. Dit is zo ontstaan naar aanleiding van de democratisering golf die over Nederland spoelde in de jaren negentig. Hoe de wijkraden in de gemeente Brummen precies functioneren is onderwerp geweest van verschillende interviews die gevoerd zijn met bestuursleden van de acht verschillende wijkraden. Daaruit kwam naar voren dat de wijkraden op initiatief van de gemeente zijn ontstaan. De letterlijke betekenis van het begrip burgerinitiatief gaat daarom niet op voor de wijkraden. Toch is gebleken dat wijkraden wel degelijk als burgerinitiatieven begrepen kunnen worden. Dit heeft te maken met het feit dat de wijkraden twee gezichten hebben. Het ene gezicht is dat van een initiatief dat is geïncorporeerd in het gemeentelijk beleid. Binnen de toekomstvisie van de gemeente krijgen de wijkraden een duidelijke plek waar het gaat om het bevorderen van de leefbaarheid in de wijken van Brummen. Hiervoor ontvangen zij financiële ondersteuning en de wijkraden kunnen participeren in het tot stand komen van gemeentelijk beleid. Het andere gezicht van de wijkraden laat zich vooral zien in de praktijk. Daarin wordt duidelijk dat initiatieven van burgers vooral opkomen binnen de wijkraden. De bestaande institutionele structuren bieden deze mogelijkheid van nature en moedigen burgers aan om met initiatieven te komen. Zo bezien dekt de term top-down burgerinitiatief goed de lading: de gemeente moedigt de burger actief aan initiatieven te ontplooien. De wijkraden zijn zelf verantwoordelijk geweest voor de juridische vorm waarin zij de wijkraad wilden gieten en zijn vrij in het besteden van het geld vanuit de gemeente. Dit geldt ook voor de visie en doelen, die onafhankelijk van de gemeente in huishoudelijke reglementen zijn opgesteld. Het hybride karakter dat wijkraden hebben, maakt dat ze minder last hebben van problemen waar andere burgerinitiatieven tegenaan lopen. Vooral geld en ambtelijke erkenning zijn belemmeringen die regelmatig ervaren worden.

Met de opgedane kennis uit de eerste twee hoofdstukken, kon tot slot de kwestie van leiderschap binnen de wijkraden onderzocht worden in het derde hoofdstuk. Dit is gebeurd op basis van vijf factoren die zo goed mogelijk de verschillende aspecten van leiderschap in Brummen dekken en vormgeven. De eerste factor van belang is de rol die leiders spelen in de activiteit van de wijkraden en de mate waarin zij doelstellingen weten te behalen. Hierin is te zien dat in de eerste plaats de achterban verantwoordelijk is. Toch weten sommige leiders door doorzettingkracht en speciale leiderschapskwaliteiten het verschil te maken. Het wegvallen van dergelijke leiders kan de activiteit van desbetreffende wijkraden negatief beïnvloeden. De tweede factor van betekenis is de bestuurlijke macht die een leider in de wijkraad al dan niet heeft. Gebleken is dat leiders in Brummen geen grotere macht hebben dan de andere bestuursleden. Daardoor is er qua macht meer sprake van een proces van leiderschap dat binnen het bestuur bestaat. De achterban heeft desalniettemin geen stemrecht, waardoor de voorzitter als een van de bestuursleden per definitie invloedrijk is.

Zeker wanneer sprake is van een leider met een sterk directieve en of coachende leiderschapsstijl. Als derde factor is onderzocht de mate waarin leiders verantwoordelijk zijn voor de verschillen die tussen de wijkraden bestaan. Verschillende wijkraden gaven aan leiders gekend te hebben die persoonlijk verantwoordelijk te houden zijn voor belangrijke koerswijzigingen. De vierde factor betreft het soort leiderschap die wijkraden eigenlijk nodig hebben. Dit is interessant wanneer een leider hier niet mee in overeenstemming is, omdat hem dan wellicht het falen van een wijkraad aangerekend kan worden. De algemene trend is dat wijkraden inderdaad leiders hebben die beantwoorden aan de vraag van de structurele betrokkenheid. In het geval dat leiders bovendien over een doener-mentaliteit beschikken, is te zien dat wijkraden in activiteit kunnen floreren. De directieve of coachende leiderschapsstijl komt veel minder voor, omdat hiervoor in de plaats vooral het groepsproces van de bestuursleden bestaat die het leiderschap vormgeven. De laatste factor van betekenis onderzoekt de invloed die de institutionele structuren en netwerken hebben op leiderschap. Doordat deze structuren bestaan wordt een bepaalde continuïteit geborgd voor de wijkraden. Hierdoor wordt het geven van continuïteit minder een functie van leiderschap en verminderd dit de invloed van leiders.

Uit deze analyse van leiderschap in Brummen is gevolgd dat leiders geenszins alleen verantwoordelijk zijn voor het succes of falen van wijkraden. Door het doorslaggevende belang van het soort achterban, kan het alleen een uitzonderlijk sterke leider zijn die het verschil kan maken. De dynamiek binnen de besturen maakt bovendien dat leiders vaak in dienst staan van de consensus waarnaar gestreefd wordt. Er is echter vaak beperkt animo voor een bestuursfunctie, dit terwijl een bestuurslid een behoorlijke invloed zou kunnen uitoefenen op zowel de gemeente als op de activiteiten binnen een wijkraad. Hierdoor bestaat er genoeg ruimte voor een leider om zijn stempel op een wijkraad te drukken en daarmee meer verantwoordelijk te kunnen zijn voor de mate van succes.

Maar wat leert de Brummense situatie ons over leiderschap bij burgerinitiatieven in het algemeen? Hoewel de wijkraden kunnen worden gezien als burgerinitiatieven, zijn ze als het gaat om leiderschap op cruciale punten anders georganiseerd. Dit geldt vooral voor de institutionele structuren en netwerken die veel recente burgerinitiatieven missen ten opzichte van de wijkraden in Brummen. Door dit belangrijke verschil wordt het belang van leiderschap bij de andere burgerinitiatieven echter geaccentueerd. Dit belang wordt onderstreept door de afwezigheid van instituties die helpen structuur en continuïteit te bevorderen. De wijkraden en het leiderschap in Brummen benadrukken bovendien dat afhankelijkheid van een leider tot problemen kan leiden. Want zelfs daar waar institutionele structuren bestaan, kunnen wijkraden in activiteit leegbloeden door het terugtreden

van een sterke, trekkende leider. Burgerinitiatieven zouden er daarom goed aan doen niet te sterk afhankelijk te raken van een persoon. De mate waarin een leider verantwoordelijk is voor het succes of falen van een burgerinitiatief, hangt sterk samen met de afhankelijkheid tot een persoon. De casus van de Brummense leiders is daarmee net als een *foil* die de karakteristieke eigenschappen van een diamant weet te benadrukken. Door het contrast dat bestaat wanneer een diamant voor een fluwelen stof wordt bekeken, zijn de facetten optimaal te bekijken. Zo kan ook leiderschap binnen burgerinitiatieven beter begrepen worden door de tegengestelde situatie zoals die op dit vlak in Brummen bestaat.

## Literatuurlijst

- Denters, S.A.H. e.a., *Burgers maken hun buurt* (Amsterdam 2012).
- Doorn, J.A.A. van, *Nederlandse democratie: historische en sociologische waarnemingen* (Amsterdam 2009).
- Gauldner, A.W., 'Preface', in: A.W. Gauldner (ed.), *Studies in Leadership; Leadership and Democratic Action* (New York 1965) 2-45.
- Gemeente Brummen, *Innoveren met oude waarden, concept-toekomstvisie 2030* (Brummen 2013).
- Gemeente Brummen, *Kadernotitie burgerparticipatie: Samen beter* (Brummen 2010).
- Gemeente Brummen, *Nota: Doel en functioneren van wijkraden* (Brummen 2011).
- Hellemans, S. en M. Hooghe, 'Veel volk niet zoveel macht', in: S. Hellemans en M. Hooghe (ed.), *Van "Mei '68" tot "Hand in Hand"* (Leuven 1995) 9-28.
- Hooghe, M.R.J. (ed.), *Sociaal kapitaal en democratie: verenigingsleven, sociaal kapitaal en politieke cultuur* (Leuven 2000).
- Hurenkamp, M., *De onbeholpen samenleving: Burgerschap aan het begin van de 21e eeuw* (Amsterdam 2011).
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak, *Wat burgers bezielt: een onderzoek naar burgerinitiatieven* (Den Haag 2006).
- Liagre Böhl, H. de, 'Consensus en polarisatie', in: R. Aerts e.a., *Land van kleine gebaren* (Amsterdam 2004) 265-342.
- Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem 1990).
- Lindert, P.H., *Growing Public, Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Volume: 1 The Story* (New York 2007).
- Moor, T. de, 'Inspiratie uit ons institutionele geheugen, Instituties voor collectieve actie als structurele oplossingen voor sociale dilemma's in het Europese verleden', *Samenwerking in sociale dilemma's* (2012) 185-208.
- Moor, T. de, 'The Silent Revolution: A New Perspective on the Emergence of Commons, Guilds, and Other Forms of Corporate Collective Action in Western Europe', *IRSH* 53 (2008) 179-212.
- NICIS Institute, *Burgerschap in de doe-democratie* (Den Haag 2010).
- Putnam, R.D., *Bowling Alone, The Collapse and Revival of American Community* (New York 2000).
- Putnam, R.D., *Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton 1994).
- Rademaker, L., *Schets van de Nederlandse samenleving: ontwikkelingen en actualiteit* (Amsterdam 2007).

- Rowe, W.G. en L. Guerrero, *Cases in Leadership* (Londen 2010).
- Slokker, N., *Ruggengraat van de stad: de betekenis van gilden in Utrecht, 1528-1818* (Amsterdam 2010).
- Ternström, I., 'Leadership, Coordination and Cooperation in Common-Pool Resource Management', *The Beijer Institute of Ecological Economics Discussion Paper 205* (Stockholm 2008) 1-21.
- Tonkens, E., *De bal ligt bij de burger* (Amsterdam 2008).
- Verba, S., *Small Groups and Political Behavior, a Study of Leadership* (Princeton 1961).
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, *Vertrouwen in burgers* (Amsterdam 2012).