

# Zorgende Zorro



Burgerinitiatieven getuigen van een toenemende mate aan maatschappelijke zelforganisatie (De Rynck, 2014). Als de overheid zelf het initiatief niet neemt, zal steeds meer ‘publieke waarde’ gecreëerd worden door de markt en/of de samenleving zelf. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur heeft het in dat verband over ‘pop-up publieke waarde’ (Van der Steen et al., 2013), maar waarschuwt tegelijk voor de gevaren die eraan verbonden zijn. Dergelijke initiatieven dienen niet altijd even goed de belangen van minderheden of zwakkere groepen binnen de samenleving. En het is voor die samenleving ook niet per se goedkoper als burgers zelf taken uitvoeren in het publieke domein.

Onderzoek naar burgerinitiatieven spitste zich in Vlaanderen tot voor kort toe op initiatieven in stedelijke omgevingen, zoals recent nog gebeurde in opdracht van het Kenniscentrum Vlaamse Steden (Verschuere et al., 2013). Dit artikel verruimt de verkenning naar burgerinitiatieven in de Vlaamse open ruimte.

# ’S

## Burgerinitiatieven in de Vlaamse open ruimte doorgelicht

HANS LEINFELDER EN MARJOLIJN CLAEYS [KU LEUVEN, DEPARTEMENT ARCHITECTUUR, ONDERZOEKSGROEP PLEN]  
BEN VANDENPUT [STUDENT KU LEUVEN, FACULTEIT ARCHITECTUUR]

### Feestvierders luisteren naar ‘nieuwkomers’

Eind 2013 vierde de Vlaamse Landmaatschappij haar vijftiengste verjaardag met passende grandeur in de Antwerpse zoo. Bij die gelegenheid werden ‘zes retabels voor een openruimte-offensief’ onthuld. Deze ‘echte’ schilderijen waren het resultaat van een oefening binnen de eigen organisatie, begeleid door Architecture Workroom Brussels en Bovenbouw Architectuur (Architecture Workroom Brussels, 2013). Ze vormen zes mogelijke toekomstprojecten voor de open ruimte in het verstedelijkte Vlaanderen.

In de maanden na de festiviteiten klopte de Vlaamse Landmaatschappij aan bij Ruimte Vlaanderen, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en de Vereniging Vlaamse Provincies. Na enkele constructieve gesprekken richtten deze vier partijen het Openruimteplatform op, met de bedoeling (beleids)expertise te ontwikkelen over verbanden en samenwerking binnen de Vlaamse open ruimte. Binnen het Openruimteplatform reflecteren verschillende overheden en middenveldorganisaties samen over tendensen, potenties en uitdagingen voor de Vlaamse open ruimte. Ze formuleren ook beleidsaanbevelingen, uitgaande van een testtraject met vier praktijkcases en een leertraject, en ze krijgen daarbij externe steun van Architecture Workroom Brussels en KU Leuven-Onderzoeksgroep PLEN (Creating an ENvironment for PLanning).

Door ‘nieuwe actoren’ in de open ruimte als een expliciet aandachtspunt voor het Openruimteplatform op te nemen, benadrukken de vier initiatiefnemers hun interesse en bewondering voor de dynamiek die van het groeiende aantal burgerinitiatieven in Vlaanderen open ruimte uitgaat. Tegelijk duiken echter ook vragen op over de duurzaamheid en democratische legitimiteit van dit soort initiatieven.

KU Leuven-PLEN interviewde in het najaar van 2015 21 van deze nieuwe actoren<sup>1</sup>. Samen met de initiatiefnemers van het platform werd gekozen voor een zo breed en divers mogelijk spectrum.

Kernthema	Burgerinitiatief
Behoud van open ruimte	<i>Buitengoed Oostende, Parkveldgroep</i>
Behoud van erfgoed	<i>Vrienden van de Zwalmse dorpen</i>
Hernieuwbare energie	<i>Volterra</i>
Kunst in open ruimte	<i>Pit</i>
Landschapsonderhoud en -beheer	<i>3WatEr, Loket Onderhoud Buitengebied, Pro Natura, Werkgroep Bos 't Ename</i>
Toegang tot grond voor bio-landbouw	<i>De Landgenoten</i>
Toegankelijkheid	<i>Trage Wegen</i>
Voedselproductie en -distributie	<i>Boeren en Buren, Bolhuis, Stadsboerderij Kortrijk, Voedselteams, Werkgroep Stadslandbouw Gent, Wervel</i>
Water	<i>Waterconservering Wuustwezel</i>
Wonen	<i>Samenhuizen</i>
Zorg en welzijn	<i>Dorpsdienst Nestor, Steunpunt Groene Zorg</i>

Deze burgerinitiatieven zijn niet allemaal even ‘nieuw’. Sommige, zoals Boeren en Buren (2015), Stadsboerderij Kortrijk, Vrienden van de Zwalmse dorpen, Volterra en De Landgenoten (2014), zijn nog zeer pril. Andere, zoals Wervel, Pro Natura en Werkgroep Bos 't Ename, dateren al van de jaren '90. Maar het verschil met gevestigde middenveldorganisaties, zoals Boerenbond, Algemeen Boerensyndicaat, Natuurpunt en Bond Beter Leefmilieu, zit in het feit dat ze zich gewoon ‘anders’ intern organiseren en ‘anders’ positioneren ten opzichte van overheden.

### Politieke actoren

De meest genoemde aanleiding voor het ontstaan van burgerinitiatieven in de open ruimte is ontevredenheid over het overheidsbeleid. Sommige initiatieven zijn een reactie op het mogelijk

<sup>1</sup> De interviews werden afgenomen door Charlotte Jacobs, Silke Lemant, Frederic Schobben en Ben Vandenput, studenten aan de Faculteit Architectuur-campus Gent van KU Leuven.





Biodroom - Antwerpen Toelisme &amp; Congres



© Thomast ougré - Beeren &amp; Buren

De Verborgene Oostendse Markt - Vlaamse Wijk

verdwijnen van open ruimte of erfgoed. Andere kwamen tot stand als alternatief voor het ontbreken of het falen van beleid. Concrete voorbeelden hiervan zijn het zelf organiseren van beheersmaatregelen voor waterhuishouding, landschapselementen en (recreatieve) paden in de open ruimte, het aanbieden van dienst- en zorgverlening aan kwetsbare groepen op het platteland die het slachtoffer zijn van verregaande centralisering van deze diensten, het economisch haalbaar maken van opstartende korte-keten- en/of biolandbouwinitiatieven. Nog andere initiatieven vullen hiaten in, zoals de afwezigheid van een voedselbeleid of onduidelijkheid door het ontbreken van een wetgevend kader. Heel vaak vertalen ze zich in de levering van concrete producten en diensten. Het meest gekend zijn vanzelfsprekend de productie, distributie en/of verkoop van (biologisch geteelde) groenten en fruit binnen een verkorte keten tussen voedselproducent en -consument. Opvallend is toch dat een groot aantal van deze burgerinitiatieven in de open ruimte hun oorsprong vinden in een positieve motivatie, dikwijls van een individu of een beperkt aantal burgers, om maatschappelijk een verschil te maken. Concrete projecten als het opstarten van een stadsboerderij, het beheer van het landschap via sociale

## VOOR ALLE ONDERVRAAGDE INITIATIEFNEMERS GELDT DAT ZE POLITIEKE ACTOREN ZIJN.

tewerkstelling, het combineren van erfgoed en natuurbehoud, het produceren van hernieuwbare energie door burgers zelf, het verweven van natuur en landbouw, ... vormen de afspiegeling van een visie van enkelingen op een betere wereld. Sommige initiatieven worden bewust of onbewust door de overheid zelf geïnitieerd, bijvoorbeeld via een nieuwe subsidieregeling voor zorgboerderijen of voor kunst in de open ruimte. Niet alle geïnterviewde 'nieuwe actoren' zijn bijgevolg volwaardige burgerinitiatieven, maar ze zijn wel in ruime mate zelfstandig in het bepalen van hun prioriteiten en hun dagelijkse werking. Voor alle ondervraagde initiatiefnemers geldt in ieder geval dat ze politieke actoren zijn. Relevant hierbij is het onderscheid tussen 'de politiek' en 'het politieke'. Debruyne en Van Bouchaute (2014) maken dit onderscheid op basis van de inzichten van de Franse filosoof Jacques Rancière (1998). 'De politiek' is 'de kunst van het mogelijke' of het beheer van de maatschappelijke orde binnen de bestaande kaders en sociale verhoudingen. In 'de politiek' spelen overheden en traditionele middenveldorganisaties hun vertrouwde rol. 'Het politieke' is daarentegen 'de kunst van het onmogelijke' of een vorm van politiek handelen die de bestaande kaders verandert;



© vzw Wierp

de opgelegde contouren van 'de wereld zoals hij is' worden opengemaakt, de bestaande maatschappelijke orde wordt verstoord en in vraag gesteld. Het is hier dat zich heel wat van de burgerinitiatieven situeren. De Britse socioloog Anthony Giddens (1991) noemt het op zijn beurt *life politics*: een koppeling van politieke en maatschappelijke doelen aan het project van het eigen leven van initiatiefrijke burgers. Hun politiek-maatschappelijke betrokkenheid krijgt niet enkel meer gestalte in het lidmaatschap van grote (politieke) bewegingen, maar in hun betrokkenheid bij morele onderwerpen en sociale verbanden die sterk gericht zijn op zelfverwerkelijking en op eenvoudige onderwerpen die een grote relevantie hebben in hun alledaagse leven. Deze levenspolitiek is geen vervanging van, maar een aanvulling op de klassieke overheidspolitiek. (Van Dam et al., 2008a)

## Professionalisering

Net zoals de overheid zelf, hanteren ook burgerinitiatieven in de open ruimte strategieën om hun omgeving te beïnvloeden en hun ambities te realiseren. (Van Dam et al., 2008b) Door zowel initiatieven van recente als van minder recente datum in dit onderzoek te betrekken, werd ons duidelijk dat een burgerinitiatief tijd nodig heeft om te kunnen groeien en gebaat is bij een vrij homogene mix van strategieën. Een eerste belangrijke strategie is communicatie en uitstraling. Nagenoeg alle onderzochte burgerinitiatieven hebben een eigen website en vele onder hen maken creatief gebruik van sociale media zoals Facebook. Bruikbare informatie op het internet leidt

## DE ONZEKERHEID OVER DE CONTINUÏTEIT VAN DE MIDDELEN IS VAAK EEN REM OP HUN PROFESSIONALISERING.

vaak tot een wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het aantal supporters. Slechts een enkeling opteert nog bewust voor trage groei, gebaseerd op mond-aan-mondreclame. Verzorgde, regelmatige nieuwsbrieven, leuke events of excursies, interviews in lokale en regionale pers maken het plaatje af. Hoe meer aanhangers, hoe meer middelen en hoe meer politieke slagkracht. Het vormen van coalities met overheden en andere organisaties en initiatieven is een tweede strategie om de eigen ambitie te realiseren en samen meer gewicht in de schaal te kunnen leggen. Opvallend veel burgerinitiatieven zoeken toch aansluiting bij gemeentelijke, provinciale of zelfs Vlaamse overheidsinstanties, bij regionale landschappen en bij meer traditionele middenveldorganisaties. Kennisdeling en uitwisseling van ervaringen, schaalvergroting van het werkingsgebied en van de organisatiestructuur, de rol van de overheid als klant en ten slotte de financiering van het eigen initiatief vormen voor 'het politieke' belangrijke redenen om op een constructieve manier toenadering te zoeken tot 'de politiek'. Het valt op dat, naast de burgerinitiatieven die concrete diensten en producten leveren en hiervoor ook een financiële vergoeding krijgen, de meeste initiatieven overheden als voornaamste geldschieters hebben. Behalve Europese projectmiddelen en Vlaamse generieke middelen voor bijvoorbeeld sociaal-culturele bewegingen, landbouwbedrijven of burgercoöperaties, zijn het vooral de provincies en in mindere mate de gemeenten die het bestaan van de burgerinitiatieven verzekeren. Het maakt deze initiatieven evenwel minder onafhankelijk dan ze misschien zelf zouden willen. En de onzekerheid over de continuïteit van de middelen is vaak een rem op hun professionalisering.





© Koen Raeymaekers

© Provincie Vlaams-Brabant

Een belangrijk element in de professionalisering van een burgerinitiatief is het in dienst nemen van competente, betaalde medewerkers. Hoewel dat in vele gevallen niet meteen mogelijk is, is de aanpak toch al opmerkelijk professioneel omdat de initiatiefnemers vaak hoogopgeleide burgers zijn, met een uitgebreid netwerk binnen de overheid, middenveldorganisaties en andere burgerinitiatieven. In tegenstelling tot initiatieven in de steden, is de concentratie aan dat soort figuren minder groot in de open ruimte en zo iets is natuurlijk niet bevorderlijk voor de slagkracht of de duurzaamheid in de tijd. Professionalisering vraagt om een duidelijke visie. Sommige burgerinitiatieven in de open ruimte zijn daartoe verplicht omwille van hun statuut als sociaal-culturele beweging. Een beperkt aantal beschikt over een uitgeschreven strategische visie of missie die hun werking richting geeft of een kader vormt voor eventuele concrete acties. De meesten beperken zich echter tot een meer operationele visie die enige flexibiliteit in werking en keuzes garandeert. Tenslotte is het institutionaliseren van het burgerinitiatief – vooral als vzw, maar ook als coöperatie met of zonder sociaal oogmerk of als feitelijke vereniging – een belangrijk aandachtspunt in het rijpingsproces. Wat misschien begon als een bevlieging wordt op die manier verankerd en ernstig genomen door de omgeving. Vaak is het ook een noodzakelijke voorwaarde om in aanmerking te komen voor overheidssubsidies.



© Koen Raeymaekers



De Werkgroep Koesteren - e-keens

Volkscoöperatie BuitenGord © Roy Verhaeghe - fotografie Oostende

## Een beperkte financiële basis en andere kwalen

Van Dam et al. (2008b) komen in hun onderzoek naar burgerinitiatieven in de open ruimte in Nederland tot de vaststelling dat deze uitblinken in uithoudingsvermogen. Uit de bevraging van de 21 Vlaamse burgerinitiatieven in de open ruimte blijkt dat hier evenzeer te gelden. De geïnterviewden kregen op het einde van het gesprek de mogelijkheid om hun vijf belangrijkste aandachtspunten te formuleren. De beperkte financiële basis werd het vaakst genoemd. De afname en de tijdelijkheid van overheidssubsidies, de keiharde onderlinge competitie voor het binnenhalen van die subsidies en de vanzelfsprekendheid waarmee geldstromen altijd bij goed geoliede organisaties terechtkomen, maken het burgerinitiatieven niet gemakkelijk. Private financiering door bedrijfssponsoring, giften van burgers en bijdragen van eigen leden zijn ontoereikend als structurele kapitaalsbasis. Gevolg is dat verschillende actief geëngageerde, vrijwillige medewerkers niet alleen veel tijd, maar ook nog eens persoonlijke middelen investeren in de werking van het burgerinitiatief. Dit laat zich voelen in een groot verloop van vrijwilligers, gebrekkige communicatie, te weinig tijd en energie voor nieuwe fondsenwerving, maar ook in angst voor het voortbestaan die de kenmerkende creativiteit en innovatie fnuikt. Verschillende initiatiefnemers wijzen ook op het gebrek aan erkenning bij politici, in de media en in het onderzoek. Gevestigde middenveldorganisaties krijgen nog altijd de meeste aandacht. Dat maakt het voor nieuwe burgerinitiatieven niet makkelijk om een maatschappelijk draagvlak en een vertrouwensbasis binnen de samenleving op te bouwen. Hun veelal kleine schaal en beperkte naambekendheid maken het lastig om particuliere middelen aan te boren, vrijwilligers te ronselen, leden te werven,

nieuwe doelgroepen te bereiken of een sneeuwbal effect met betrekking tot de eigen ambitie te creëren. Van de overheid verwachten de burgerinitiatieven in de open ruimte vooral duidelijkheid, beleidsruimte en respect. Het ontbreken van regionale overheidsvisies, het interfereren van top-down besluitvormingsprocessen met de werking van een burgerinitiatief, ruimtelijk plannen in plaats van ruimtelijk te faciliteren, stugge beleidsinstrumenten en regelgeving in relatie tot een multifunctionele bedrijfsvoering en invulling van de open ruimte, het ontbreken van gepaste regelgeving, overheidsopdrachten die prijs doen primeren op duurzaamheid, ..., het zijn allemaal verzuchtingen van geëngageerde initiatiefnemers. De overheid heeft hier duidelijk nog werk voor de boeg. Verschillende geïnterviewden zijn echter ook streng voor zichzelf. Velen klagen over een stroeve interne besluitvorming door de grote diversiteit aan betrokkenen. Zeker in een startfase staan burgerinitiatieven open voor elke helpende hand, maar dat blijkt achteraf niet altijd een zegen. Ook de succesvolle voedselproductie- en distributie-initiatieven worstelen met uiteenlopende belangen van producenten en consumenten en een onevenwichtige verdeling van beide groepen in hun interne beslissingsorganen. Burgerinitiatieven zijn volgens Van Dam et al. (2008b) een werk

van lange adem. Het zijn bijna altijd de oorspronkelijke 'trekkers' die blijven volhouden en steeds weer opnieuw actie ondernemen. Dat kan op den duur ook contraproductief en verlamrend werken. Een van de ondervraagde initiatiefnemers zei bijvoorbeeld dat hij van zichzelf weet dat hij vaak te principieel is en dat hij om die reden regelmatig andere leden van het initiatief naar gevoelige vergaderingen stuurt.

## Burgerinitiatieven zijn er om te koesteren

Uit het voorgaande blijkt dat burgerinitiatieven in de open ruimte over de bezetenheid, de volharding en de creativiteit beschikken die burgers en politici in de eerste plaats van overheden verwachten maar niet altijd krijgen. Het wordt daarom tijd dat de volhardende ambtenaren, bezeten politici en creatieve ontwerpers en planners die ook in Vlaanderen rondlopen, beseffen dat deze burgerinitiatieven hun bondgenoten zijn, dat ze hen dienen te omarmen en hen alle ondersteuning dienen te bieden om hun maatschappelijk potentieel ten volle te ontplooiën.

**BRONNEN** Architecture Workroom Brussels (red.) (2013). Het Open Ruimte Offensief. Vlaamse Landmaatschappij, Brussel. | Debruyne, P. & Van Bouchaute, B. (2014). De bestaande orde verstoren; over de politieke opdracht van het middenveld. Oikos, 69 (2), p. 19-31. | De Rynck, F. (2014). De geest van Elinor. Lokaal, nr. 9, p. 23-31. | Giddens, A. (1991). Modernity and self-identity: self and society in the late modern age. Polity Press, Cambridge. | Rancière, J. (1998). Disagreement, politics and philosophy. University of Minnesota Press, Minneapolis/London. | Van Dam, R., During, R. & Salverda, I. (2008a). Burgers en landschap; trends en theorieën over betrokkenheid van burgers. Alterra & Wageningen UR, Wageningen. | Van Dam, R., Salverda, I. & During, R. (2008). Burgers en landschap; strategieën van burgerinitiatieven. Alterra & Wageningen UR, Wageningen. | Van der Steen, M., van Twist, M., Chin-a-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). Pop-up publieke waarde: overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. | Verschuere, B., Segers, J. & Van Bruystegem, S. (2013). Stedelijk coalitie-denken: een verkennende studie. Studie door Universiteit Gent en CityMine(d) in opdracht van Kenniscentrum Vlaamse Steden.