

Aan de gemeenteraad

Postbus 18
7550 AA Hengelo

| Onderwerp | Kenmerk | Datum |
|--|-----------|--------------|
| Aanbieding resultaat onderzoek 'Burgerinitiatieven' | 2021_V005 | 14 juli 2021 |

Geachte leden van de raad,

De Rekenkamercommissie Hengelo biedt u hierbij het resultaat aan van het onderzoek 'Burgerinitiatieven'. Een onderzoek dat kijkt naar de verschillende burgerinitiatieven in Hengelo en de wijze van ondersteuning. Het onderzoek is uitgevoerd door dr. M.J. Oude Vrielink, onderzoekster van de rekenkamercommissie Hengelo. Het onderzoeksrapport alsook de bijbehorende conclusies en aanbevelingen treft u aan als bijlage bij deze brief.

Aanleiding

De (lokale) samenleving verandert. Ook in de gemeente Hengelo is de gemeente is niet automatisch de overheid die alles regelt en opknapt. Besluitvorming over omgeving en samenleving vindt steeds meer plaats in netwerken en verbanden waarin de (lokale) overheid niet meer vanzelfsprekend leidend is of zelfs helemaal afwezig is. Gemeenten en gemeenteraden staan voor de uitdaging om de lokale democratie te vernieuwen. Om rollen en werkwijzen te ontwikkelen die passen bij de beweging richting een netwerk- en participatiesamenleving. Deze uitdaging is in Hengelo zichtbaar in de ambities en voornemens voor een open bestuursstijl, die een ander samenspel met de stad en tussen raad, college en ambtelijke organisatie impliceert.

Naast de representatieve democratie is een participatieve democratie opgekomen, waarin burgers directe invloed op bestuur en beleid uitoefenen. In toenemende mate gaan burgers ook zelf aan de slag voor de publieke zaak. Door 'te doen' geven ze richting aan het publieke domein; om die reden wordt gesproken over de doe-democratie.

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek inzicht bieden hoe Hengelo met deze participatie omgaat. Daarbij geven wij aan de hand van de State of Art, zoals op basis van inzichten bij andere overheden is ontwikkeld en aan de hand van wetenschappelijke inzichten, handvatten die de gemeente zou kunnen gebruiken. Uit een rondgang bij de fracties is eerder al interesse gebleken voor een onderzoek naar burgerparticipatie.

Doelstelling en centrale vraag

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek naar burgerinitiatieven en overheidsparticipatie:

- Inzicht bieden in generieke voorwaarden voor het succes bij de omgang met burgerinitiatieven;
- Inzicht verkrijgen in de wijze waarop de gemeente Hengelo invulling geeft aan de omgang met burgerinitiatieven; en
- Praktische handvatten aanreiken voor (het verbeteren van) de wijze waarop de gemeente Hengelo met burgerinitiatieven kan omgaan.

Dat heeft geleid tot de navolgende centrale vraag:

Waar liggen voor de gemeente Hengelo – gemeenteraad, college en ambtenaren – kansen om zich te verbeteren in de omgang met initiatieven uit de Hengelose samenleving?

De hoofdvraag zal worden beantwoord vanuit zowel het perspectief van de gemeente als betrokken burgers. Daarbij staan de volgende twee deelaspecten centraal:

- I. De visie en ambities ten aanzien van burgerinitiatieven en de wijze waarop de gemeente het samenspel met burgers heeft geregeld en georganiseerd, alsmede de wijze waarop dit in de praktijk gestalte krijgt.
- II. De manier waarop betrokken burgers tegen (de organisatie van) het samenspel rond hun burgerinitiatief aankijken en deze ervaren.

Waar de bevindingen op deze twee aspecten onvoldoende op elkaar aansluiten, liggen mogelijkheden om tot verbetering te komen in de omgang met burgerinitiatieven.

Ambtelijke feitencheck

Conform ons onderzoeksprotocol is de conceptraportage aangeboden voor een (ambtelijke) feitencheck. Dit betreft een check op de feitelijke juistheid van de bevindingen van het onderzoek, exclusief de conclusies en de aanbevelingen.

Uit de reactie op de ambtelijke feitencheck, ontvangen op 7 juli 2021, zijn geen noodzakelijke aanvullingen, opmerkingen of correcties naar voren gekomen.

Behandelvoorstel

De rekenkamer stelt uw raad voor om dit onderzoek via een politieke markt te agenderen voor behandeling in de gemeenteraad. Vanzelfsprekend is de rekenkamercommissie bereid om – de totstandkoming van – dit rapport toe te lichten tijdens de behandeling in een politieke markt. Ten aanzien van uw besluit over dit onderzoeksrapport doen wij u het volgende voorstel:

- *Neem middels een raadsbesluit kennis van het opgestelde rapport 'Burgerinitiatieven'*
- *Bespreek tijdens een politieke markt de gepresenteerde aanbevelingen en besluit middels een raadsbesluit of en hoe hier opvolging aangegeven dient te worden.*

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamercommissie gemeente Hengelo,
de secretaris,

C.H. Hartendorp

TOEKOMST VOOR BURGERINITIATIEVEN

**Rekenkamercommissie Hengelo
9 juli 2021**

INHOUDSOPGAVE DEEL 1: BESTUURLIJK RAPPORT

| | |
|--|-----------|
| VOORWOORD | 3 |
| 1 AANLEIDING | 4 |
| 2 BEGRIPSBEPALING EN AFBAKENING | 4 |
| 2.1 BURGERINITIATIEVEN ALS VELD VAN BURGERPARTICIPATIE | 4 |
| 2.2 BURGERINITIATIEVEN ALS DERDE GENERATIE BURGERPARTICIPATIE | 5 |
| 2.3 AFBAKENING IN DIT ONDERZOEK | 6 |
| 2.4 BURGERINITIATIEVEN VANUIT ONGEORGANISEERDE EN GEORGANISEERDE VERBANDEN..... | 6 |
| 2.5 PROFIEL VAN ACTIEVE EN NIET ACTIEVE BURGERS | 7 |
| 2.6 TOETSINGSCRITEIA | 7 |
| 3 OVERHEIDSPARTICIPATIE: AANSLUITEN OP EN ONDERSTEUNEN VAN BURGERINITIATIEF | 8 |
| 4 DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN | 9 |
| 5 ONDERZOEKSAANPAK | 10 |
| 6 LEESWIJZER | 11 |
| 7 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN OP HOOFDLIJNEN | 12 |
| 7.1 STATE OF ART..... | 12 |
| 7.1.1 <i>Rollen die een gemeente kan nemen bij burgerinitiatieven</i> | 12 |
| 7.1.2 <i>Waarom, wanneer en op welke wijze overheidsparticipatie vormgeven</i> | 13 |
| 7.1.3 <i>Voorkomen dat overheidsparticipatie in conflict komt met beleid</i> | 14 |
| 7.1.4 <i>Betekenis van overheidsparticipatie voor de rolinvulling van de raad</i> | 14 |
| 7.2 HENGELOSE PRAKTIJK | 15 |
| 7.2.1 <i>Visie en rolneming</i> | 15 |
| 7.2.2 <i>(Omgang met) kaders en spelregels</i> | 15 |
| 7.2.3 <i>Rechtstatelijke en democratische waarden: draagvlak en gelijkheid</i> | 16 |
| 7.2.4 <i>Verwachtingen en ervaringen van initiatiefnemers</i> | 16 |
| 7.2.5 <i>Betrokkenheid vanuit de raad</i> | 16 |
| 8 ALGEMENE LESSEN EN HANDVATTEN VOOR DE TOEKOMST | 18 |
| 8.1 VISIE | 18 |
| 8.2 BELEID..... | 18 |
| 8.3 ROLNEMING IN DE CASES..... | 18 |
| 8.4 PROCESAFSPRAKEN | 19 |
| 8.5 HOUDING EN GEDRAG | 20 |
| 8.6 ROLNEMING VANUIT DE RAAD | 21 |
| 9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 23 |
| 9.1 CONCLUSIES | 23 |
| 9.2 AANBEVELINGEN | 24 |
| 10 BEGRIPPENKADER | 25 |
| 11 AANGEHAALDE LITERATUUR | 27 |

Voorwoord

Hengelo heeft zonder twijfel een van de mooiste burgerinitiatieven van Nederland binnen de gemeentegrenzen. Een historisch burgerinitiatief ook, opgezet door een betrokken Hengelose burger. Een burgerinitiatief pur sang, de initiatiefnemer Stork en zijn compagnon deden alles zelf. Ze maakten het plan, zochten een architect en een stedenbouwkundige, kochten de benodigde grond en gaven opdracht voor de bouw van de wijk Tuindorp. De gemeente stond hen bij en regelde de wettelijke zaken. Maar dat was ruim honderd jaar geleden.

De rekenkamercommissie wilde weten hoe het vandaag de dag gaat met burgerinitiatieven in Hengelo. Zijn er initiatieven en hoe ondersteunt de gemeente nu initiatiefnemers? Dit rapport geeft een stand van zaken. Het geeft op basis van onderzoek inzicht in verschillende burgerinitiatieven van de afgelopen jaren. De meeste uitgevoerd met hulp van de gemeente, een enkele niet met het resultaat dat de initiatiefnemers hoopten. Er is gekeken naar de ondersteuning door de gemeente en de afwegingen die daarin werden gemaakt, naar de communicatie met de initiatiefnemers, naar de tevredenheid van de initiatiefnemers en ook van de gemeentelijke organisatie. Er is gekeken naar de inbreng van de raad en individuele raadsleden. Al deze gegevens hebben we gespiegeld aan wetenschappelijke inzichten en aan recente ervaringen die in andere gemeenten zijn opgedaan. Op basis daarvan heeft de rekenkamercommissie een aantal lessen voor Hengelo opgetekend. Lessen die de gemeente kunnen helpen om ook in de toekomst met de burgers initiatieven te ontplooiën. Want een ding is duidelijk bij zowel het college, de raad en de ambtelijke organisatie, als bij de initiatiefnemers die we hebben gesproken: er is ‘Toekomst voor burgerinitiatieven’.

Louis Rings
Voorzitter

DEEL 1 BESTUURLIJK RAPPORT

1 Aanleiding

De (lokale) samenleving verandert. Ook in de gemeente Hengelo is de gemeente niet automatisch de overheid die alles regelt en opknapt. Besluitvorming over omgeving en samenleving vindt steeds meer plaats in netwerken en verbanden waarin de (lokale) overheid niet meer vanzelfsprekend leidend is of zelfs helemaal afwezig is. Gemeenten en gemeenteraden staan voor de uitdaging om de lokale democratie te vernieuwen. Om rollen en werkwijzen te ontwikkelen die passen bij de beweging richting een netwerk- en participatiesamenleving. Deze uitdaging is in Hengelo zichtbaar in de ambities en voornemens voor een open bestuursstijl, die een ander samenspel met de stad en tussen raad, college en ambtelijke organisatie impliceert.

Naast de representatieve democratie is een participatieve democratie opgekomen, waarin burgers directe invloed op bestuur en beleid uitoefenen. In toenemende mate gaan burgers ook zelf aan de slag voor de publieke zaak. Door 'te doen' geven ze richting aan het publieke domein; om die reden wordt gesproken over de doe-democratie.¹

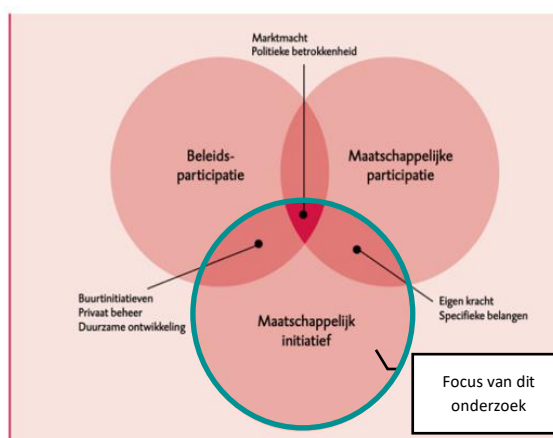
De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek inzicht bieden hoe Hengelo met deze participatie omgaat. Daarbij geven wij aan de hand van de State of Art, zoals op basis van inzichten bij andere overheden is ontwikkeld en aan de hand van wetenschappelijke inzichten, handvatten die de gemeente zou kunnen gebruiken. Uit een rondgang bij de fracties is interesse gebleken voor een onderzoek naar burgerparticipatie.

2 Begripsbepaling en afbakening

2.1 Burgerinitiatieven als veld van burgerparticipatie

De Wetenschappelijke Raad voor de Regering (WRR) onderscheidt het containerbegrip burgerparticipatie in drie velden van burgerbetrokkenheid (zie figuur 1):²

- *Beleidsparticipatie*: beleidsparticipatie omvat de vele trajecten van de overheid waarbij burgers mogen meepraten, meedenken en/of meedoen in beleid of projecten van de overheid.
- *Maatschappelijke participatie*: maatschappelijke participatie betreft de deelname van burgers aan het maatschappelijk verkeer. Dit veld van burgerbetrokkenheid staat centraal in het beleidsdiscours rond de decentralisaties in het sociaal domein, waarbij van burgers wordt verwacht dat zij ondersteuningsbehoeften meer zelf en met hulp uit hun sociale omgeving oplossen.
- *Maatschappelijk initiatief*: Bij maatschappelijk initiatief nemen burgers het heft in handen om een zelf bepaald doel na te streven dat voorbij het eigenbelang gaat. In dit onderzoek gebruiken we



¹ Van de Wijdeven (2012: 13).

² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012: 59)

de term burgerinitiatief, omdat dit beter de lading dekt.³

Wanneer burgers zelf aan de slag gaan in het publieke domein, wordt ook wel gesproken over een informeel burgerinitiatief. Het voorvoegsel 'informeel' moet begripsverwarring met het wettelijk geregelde (dus: formele) burgerinitiatief voorkomen.⁴

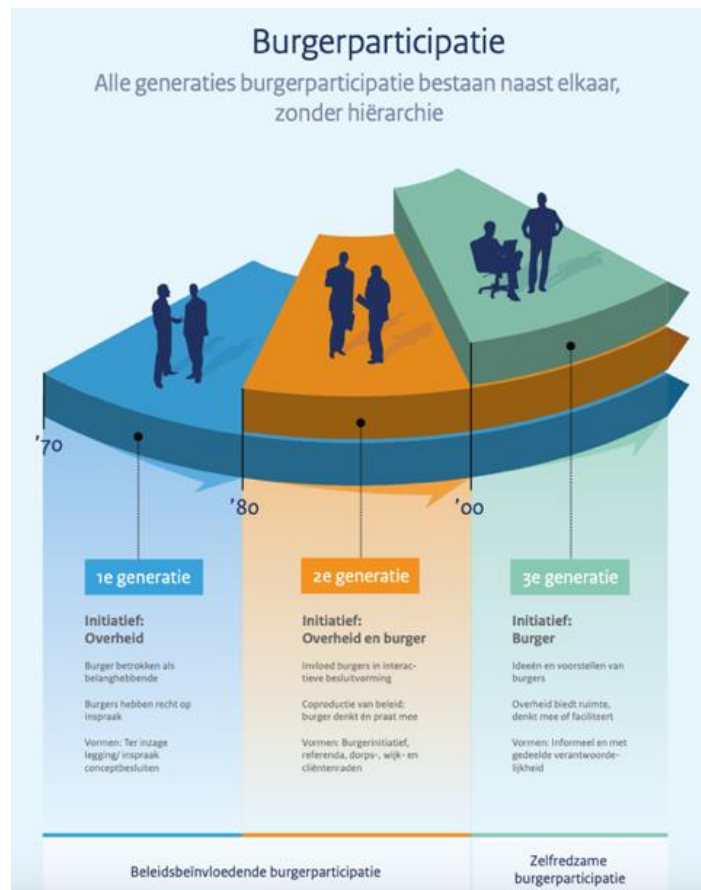
2.2 Burgerinitiatieven als derde generatie burgerparticipatie

Naast drie velden van burgerbetrokkenheid, wordt burgerparticipatie ook opgedeeld in drie 'generaties'.⁵ Na inspraak en interactief beleid vormen burgerinitiatieven de derde 'generatie' van burgerparticipatie (zie figuur 2⁶).

De eerste en tweede generatie burgerparticipatie worden ook wel als beleidsbeïnvloedende participatie gezien.⁷ Bij burgerinitiatieven bepalen burgers zelf waartoe, wanneer en hoe zij actief worden voor de publieke zaak en leggen eigen criteria voor succes aan. Dit onderscheidt burgerinitiatieven van andere vormen van burgerparticipatie.

Hoewel de term 'generaties' anders doet vermoeden, komen inspraak, interactief beleid en burgerinitiatieven naast elkaar en in vele verschijningsvormen voor. Het relatieve aandeel van burgerinitiatieven groeit.⁸

Het absolute aantal burgerinitiatieven laat zich moeilijk bepalen. Met name kleinschalige, kortdurende initiatieven onttrekken zich aan het zicht van wetenschap, participatieprofessionals en overheid.⁹ De MAEX, de maatschappelijke beurs van Nederland, telt er op dit moment 1971¹⁰ maar algemeen wordt aangenomen dat er nog veel meer initiatieven zijn.¹¹



³ De term maatschappelijk initiatief wordt gebruikt wanneer de een groep initiatiefnemers niet of niet alleen uit burgers bestaat. Zie bijvoorbeeld Blom e.a. (2010: 13); Basten e.a. (2015: 7).

⁴ Zie begrippenkader in paragraaf 10 voor een toelichting op het formele burgerinitiatief.

⁵ Lenos e.a. (2006).

⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014: 145)

⁷ Sociaal Cultureel Planbureau (2014: 11).

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2014: 148); Memorie van Toelichting wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau, p. 6.

⁹ Peters e.a. (2014: 51).

¹⁰ <https://maex.nl/#/home> geraadpleegd d.d. 7 juni 2021.

¹¹ Hurenkamp en Rooduijn (2009: 198) komen door extrapolatie in 2009 al op een ruwe schatting van 200.000 tot 250.000 kleinschalige initiatieven voor heel Nederland. Denters e.a. (2013: 6) komt op basis van het Overijsselse Burgerpanel 2013 tot een ruwe schatting van 7000 burgerinitiatieven in deze provincie. Basten e.a. (2015) komen tot een schatting van 10.000 maatschappelijke initiatieven. De Rotterdamse Rekenkamer (2019: 13) komt tot een schatting van jaarlijks ongeveer 2000 initiatieven in Rotterdam.

2.3 Afbakening in dit onderzoek

De rekenkamercommissie richt zich in dit onderzoek op informele burgerinitiatieven, inclusief de initiatieven op de snijvlakken met maatschappelijke participatie en beleidsparticipatie (zie figuur 1¹²). Initiatieven op het *snijvlak met maatschappelijke participatie* bieden of organiseren voorzieningen of activiteiten op het gebied van sociale ontmoeting, welzijn, zorg, gezondheid, onderwijs of werk. Initiatieven op het *snijvlak met beleidsparticipatie* houden een aanvulling of alternatief in voor taken en voorzieningen van een overheid. Dit kan ontstaan als tegenvoorstel of ter versterking van het overheidsoptreden, al dan niet op expliciete uitnodiging van een overheidsinstantie.¹³

2.4 Burgerinitiatieven vanuit ongeorganiseerde en georganiseerde verbanden

Burgers kunnen individueel initiatief nemen, maar ook in een sociaal verband. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob; 2012) maakt onderscheid tussen informele en formele sociale verbanden. Informele sociale verbanden ontstaan wanneer burgers zich (tijdelijk) organiseren rond een belang of een maatschappelijk vraagstuk, iets waar technologische ontwikkelingen sterk aan bijdragen.

Burgerinitiatieven kunnen op enig moment de stap zetten naar een formeel verband.¹⁴ Betrokkenen organiseren zich ten behoeve van dat initiatief in een rechtsvorm, zoals een stichting of een coöperatie.¹⁵ Vaak omdat dit nodig is als men aanspraak op subsidies wil maken of als op een andere manier met kapitaal wordt gewerkt.¹⁶

Burgerinitiatieven kunnen ook starten vanuit een al bestaand formeel verband. Denk aan bewonersorganisaties wanneer die niet alleen fungeren als overlegorgaan, maar ook initiatieven nemen of faciliteren.¹⁷ Ook andere formele verbanden waarin burgers participeren, zoals scholen en verenigingen, kunnen initiatief nemen.¹⁸ Omdat de groep van initiatiefnemers dan niet (alleen) uit burgers bestaat, wordt in die gevallen niet gesproken van burgerinitiatief maar een maatschappelijk initiatief.¹⁹ Burgers kunnen ook als (sociaal) ondernemer publieke waarde creëren. Het initiatief wordt dan op basis van een commercieel businessmodel gerealiseerd.²⁰

¹² De figuur is afkomstig van de WRR (2012: 59) en door de rekenkamercommissie Hengelo bewerkt om de focus van het onderzoek te duiden.

¹³ Van Buuren (2018).

¹⁴ Van de Wijdeven en De Graaf (2014: 61-63).

¹⁵ Bokhorst e.a. (2015).

¹⁶ Helsloot en Van Malick (2015: 15).

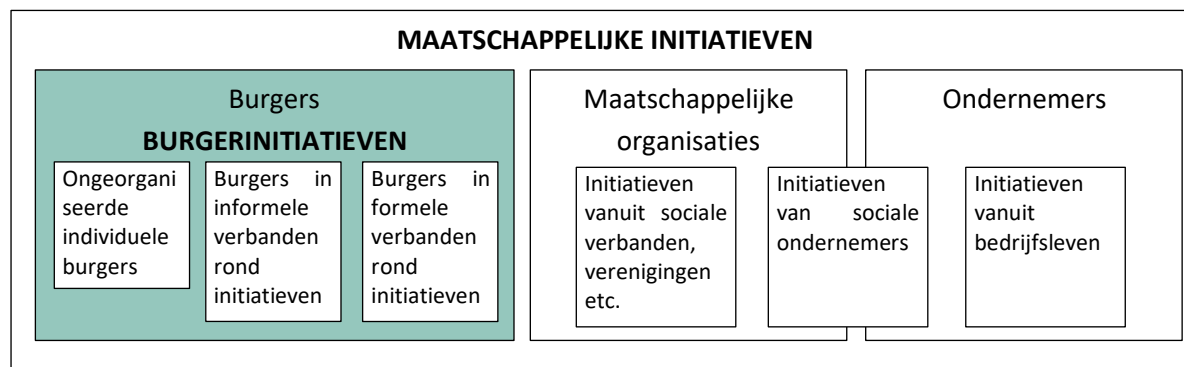
¹⁷ Antonides e.a. (2018).

¹⁸ Zo begon in de gemeente Hof van Twente een voetbalvereniging met activiteiten in de kantine en op de velden. Dit initiatief is uitgegroeid tot een volwaardige wijkvoorziening waarin allerlei doelgroepen worden bediend en er samenwerking plaatsvindt met onder andere kinderopvang en professionele zorgpartners.

¹⁹ Blom e.a. (2010); Van Dam e.a. (2011: 16); Roorda (2015).

²⁰ Basten e.a. (2015)

In de onderstaande figuur 3 van de rekenkamercommissie Hengelo zijn de verbanden van waaruit een burgerinitiatief, zoals afgebakend in dit onderzoek, kan worden ontplooid groen gearceerd.



2.5 Profiel van actieve en niet actieve burgers

Bij burgerinitiatieven gaan burgers zelf aan de slag in het publieke domein of de openbare ruimte. Door ‘simpelweg’ te doen, geven ze richting aan de publieke zaak. Vanuit de representatieve democratie komt dan de vraag op welke burgers initiatief nemen. Een meta-analyse wijst uit dat in burgerinitiatieven een bredere groep burgers actief is dan gebruikelijk bij andere vormen van burgerparticipatie.²¹ Maar ook deze bredere groep burgers blijkt een specifieke voorhoede; zij beschikken over bovengemiddeld veel buurtbinding en sociaal kapitaal.²²

Vanuit de representatieve democratie is van belang hoe niet-actieve burgers tegenover burgerinitiatieven staan. Onderzoek wijst uit dat deze niet-actieve burgers in drie profielen uiteenvallen, waarbij onbekend is hoe groot elke groep precies is:²³

- De kritisch-positieve burger staat welwillend tegenover initiatieven van medeburgers en het idee om ook zelf actief te worden, behalve als het om zorg gaat.
- De loyale burger wil wel wat in de buurt doen, maar vindt het belangrijk dat de overheid in beeld blijft om toezicht te houden en te interveniëren bij onenigheid.
- De afzijdige burger heeft weinig vertrouwen medeburgers die publieke taken overnemen en wil zelf niet actief worden.

2.6 Toetsingscriteria

De rekenkamercommissie heeft ten behoeve van het empirische onderzoek criteria geformuleerd aan de hand waarvan kan worden bepaald of er sprake is van een informeel burgerinitiatief.²⁴ Deze toetsingscriteria zijn gedeeld met raadsleden en ambtelijk leidinggevenden bij het verzoek om bij hen bekende Hengelose burgerinitiatieven aan te reiken:

²¹ Hoger opgeleide autochtone mannen van boven de vijftig zijn oververtegenwoordigd in vormen van beleidsparticipatie. Zij worden vaak aangeduid als *usual suspects* of ook wel ‘participatie-elite’ (Oude Vrielink 2017).

²² Oude Vrielink (2017).

²³ Tonkens e.a. (2015).

²⁴ De rekenkamercommissie Hengelo heeft zich hierbij laten inspireren door respectievelijk de rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk (2017: 16) en de rekenkamer gemeente Súdwest-Fryslân (2020: 8).

- *Vrijwilligheid*: burgers spannen zich vrijwillig in voor een doel dat zij zelf nastrevenswaardig vinden. De gemeente kan dit hebben aangemoedigd door middel van een gemeentelijke regeling of iets dergelijks.
- *Actieve inzet*: het blijft niet bij het opperen van een idee of dit idee plaatsen op de agenda van de raad, maar de burgers gaan zelf actief aan de slag en organiseren zelf de uitvoering van het initiatief.²⁵
- *Eigenaarschap en regie*: burgers staan aan het roer; zij bepalen in principe of, wanneer en hoe zij dit initiatief willen aanpakken.
- *Publieke waarde*: bij het initiatief wordt in principe geen eigen gewin of geld nagestreefd, maar wordt er een publieke meerwaarde gecreëerd doordat een maatschappelijk probleem of situatie in de samenleving wordt opgelost of doordat op enige andere wijze de kwaliteit van de samenleving verbeterd wordt.

3 Overheidsparticipatie: aansluiten op en ondersteunen van burgerinitiatief

Een proces van burgerinitiatieven kan vier stappen omvatten: het ontstaan van een idee, het uitwerken van een idee, het betreden van de publieke ruimte en de realisatie van het idee.²⁶ De gemeente kan in verschillende fasen in beeld komen en hoeft dan niet noodzakelijk weet te hebben van het grotere plan achter een vraag of verzoek.²⁷ Niet ieder burgerinitiatief heeft contact met overheidsinstanties, maar als het initiatief de publieke ruimte of publieke taken raakt, is daarvan al gauw sprake.²⁸ Uit de Monitor Burgerparticipatie 2018 blijkt dat burgers in ongeveer driekwart van de gemeenten met initiatieven aankloppen voor ondersteuning (ten opzichte van 86,6 % in 2014 en 63,8 % in 2016).²⁹

Als omkering van de idee dat burgers participeren in beleid van de overheid, is de term 'overheidsparticipatie' gangbaar geworden voor de betrokkenheid van de overheid bij een burgerinitiatief.³⁰ De term 'overheidsparticipatie' heeft een hoge vlucht genomen door het rapport 'Loslaten in vertrouwen' van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob; 2012). Daarin wordt een rolverandering van de overheid bepleit om de vitaliteit en veerkracht van de samenleving aan te spreken. Deze rolverandering is niet minder dan een paradigmashift, volgens de Rob: *"De omslag begint door ervan uit te gaan dat wat nodig is in de eerste plaats groeit in de samenleving en haar gemeenschappen. Daarop volgend ontstaat vanuit die samenleving mogelijk de behoefte aan ondersteuning vanuit de overheid"*. In rijksbeleid wordt de term sindsdien gebruikt in de betekenis van aansluiten op³¹ en ondersteunen van³² burgerinitiatieven.

Het rijksbeleid zet al geruime tijd in op meer ruimte voor het realiseren van burgerinitiatieven, maar gemeenten maken daarin eigen keuzen. In vergelijking met andere Nederlandse gemeenten ervaren inwoners en organisaties in Hengelo minder ruimte om ideeën en initiatieven realiseren, zo blijkt uit

²⁵ Soms stuit het zelf uitvoeren van een initiatief op (juridische) bezwaren. De essentie van dit criterium is dat de initiatiefnemer(s) bij de uitvoering van hun initiatief betrokken zijn en blijven. Vergelijk de definitie die de Rekenkamer Rotterdam (2019, p. 43) hanteert voor burgerinitiatieven.

²⁶ Gemeentelijke ombudsman Rotterdam (2020: 27).

²⁷ Gemeentelijke ombudsman Rotterdam (2020: 27).

²⁸ Nationale Ombudsman (2018: 8).

²⁹ Van den Bongaardt (2018).

³⁰ Het begrip overheidsparticipatie wordt soms ook gebruikt als de overheid participeert in initiatieven van bedrijven en maatschappelijke organisaties.

³¹ Decisio/DSP-groep (2016: 3).

³² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>

de navolgende cijfers uit de benchmark Waarstaatjegemeente.nl. Dit beeld volgt ook de cijfers bij een vergelijking met gemeenten van dezelfde grootte of met gemeenten in de provincie Overijssel.



Bron: www.waarstaatjegemeente.nl geraadpleegd d.d. 07-06-2021

4 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstellingen

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek naar burgerinitiatieven en overheidsparticipatie:

- Inzicht bieden in generieke voorwaarden voor het succes bij de omgang met burgerinitiatieven;
- Inzicht verkrijgen in de wijze waarop de gemeente Hengelo invulling geeft aan de omgang met burgerinitiatieven; en
- Praktische handvatten aanreiken voor (het verbeteren van) de wijze waarop de gemeente Hengelo met burgerinitiatieven kan omgaan.

Hoofdvraag

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Waar liggen voor de gemeente Hengelo – gemeenteraad, college en ambtenaren – kansen om zich te verbeteren in de omgang met initiatieven uit de Hengelose samenleving?

De hoofdvraag zal worden beantwoord vanuit zowel het perspectief van de gemeente als betrokken burgers. Daarbij staan de volgende twee deelaspecten centraal:

- I. De visie en ambities ten aanzien van burgerinitiatieven en de wijze waarop de gemeente het samenspel met burgers heeft geregeld en georganiseerd, alsmede de wijze waarop dit in de praktijk gestalte krijgt.
- II. De manier waarop betrokken burgers tegen (de organisatie van) het samenspel rond hun burgerinitiatief aankijken en deze ervaren.

Waar de bevindingen op deze twee aspecten onvoldoende op elkaar aansluiten, liggen mogelijkheden om tot verbetering te komen in de omgang met burgerinitiatieven.

Deelvragen

Uit de hoofdvraag zijn drie clusters van deelvragen afgeleid. Het eerste cluster heeft betrekking op theoretisch-empirische inzichten in factoren die van invloed zijn op het succes van burgerinitiatieven en overheidsparticipatie. Het tweede cluster van deelvragen gaat over de Hengelose praktijk en het derde cluster geeft handelingsperspectieven voor de toekomst. De deelvragen luiden als volgt:

State of art:

1. Welke generieke factoren dragen bij aan een succesvol samenspel rond burgerinitiatieven?
 - a. Welke rol kan de gemeente bij overheidsparticipatie innemen?
 - b. Waarom, wanneer en op welke wijze is overheidsparticipatie zinvol en gewenst?
 - c. Hoe kan worden gezorgd dat overheidsparticipatie en beleid niet conflicteren?
 - d. Wat betekent overheidsparticipatie voor de rolinvulling van de raad?
2. Tot welke conclusies en aanbevelingen leiden bevindingen uit andere rekenkameronderzoeken naar burgerinitiatieven/ overheidsparticipatie?

Hengelose praktijk

Visie en beleid

3. Welke visie en ambities heeft de gemeente Hengelo ten aanzien van burgerinitiatieven?
4. Zijn er in Hengelo kaders en spelregels gesteld voor de omgang met burgerinitiatieven?

Overheidsparticipatie in de praktijk

5. Wat zijn voorbeelden van burgerinitiatieven waarin de gemeente Hengelo participeert?
6. Welke rol neemt de gemeente en op welke wijze handelt de gemeente ten opzichte van burgerinitiatieven?³³
7. In hoeverre sluit de gemeentelijke handelwijze aan op de verwachtingen van initiatiefnemers?
8. Wat is de rolinvulling van de raad ten aanzien van de burgerinitiatieven?
9. Welke algemene lessen volgen uit de rolneming en handelwijze in de onderzochte burgerinitiatieven?

Handvatten voor de toekomst

10. Welke voorbeelden elders bieden handvatten om (het gesprek over) verbetering op gang te brengen?

5 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Hengelo omgaat met burgerinitiatieven heeft een verkennend karakter. Het onderwerp leent zich minder goed voor een eenduidig oordeel, mede gezien de brede zoektocht van gemeenten en gemeenteraden naar hun rol en positie in de participatiesamenleving en doe-democratie. Een verkennend onderzoek biedt richting voor de verdere ontwikkeling en verbetering van de omgang met burgerinitiatieven.

Dit onderzoek concentreert zich op de huidige bestuursperiode. In het onderzoek, dat is uitgevoerd in de periode mei 2020 - mei 2021, is gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden:

- Voor de beschrijving van de *State of Art* is een literatuurstudie verricht en heeft een meta-analyse van rekenkamerrapporten over burgerinitiatieven/overheidsparticipatie plaatsgevonden (*deelvragen 1 en 2*). Uit de opbrengst daarvan wordt geput bij het aanreiken van handvatten (*deelvraag 10*).
- De Hengelose visie, kaders en spelregels ten aanzien van burgerinitiatieven zijn geïnventariseerd door middel van documentanalyse en mondelinge interviews met respectievelijk de gemeentesecretaris en burgemeester (*deelvragen 3 en 4*). Met een online enquête onder

³³ Daarbij zal in ieder geval aandacht zijn voor:

- de toegankelijkheid van de gemeente voor burgerinitiatiefnemers;
- ambtelijke en bestuurlijke opvattingen, houding en gedrag (zoals ontvankelijkheid, sturingsfilosofie);
- de toepassing van de regels die ondersteuning door de gemeente mogelijk maken of hier aan in de weg staan;
- de inzet van middelen door de gemeente om burgerinitiatieven te steunen.

respectievelijk raadsleden en bij burgerinitiatieven betrokken ambtelijk medewerkers zijn opvattingen en praktijken omtrent de omgang met initiatieven in Hengelo in beeld gebracht. De enquête heeft als nevendoeel om de betrokkenheid van de raad bij dit onderzoek te creëren/versterken.

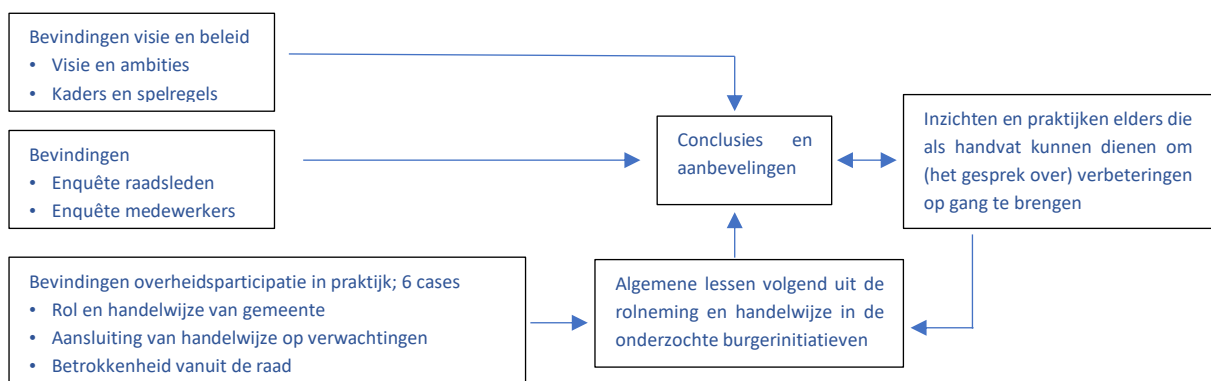
- Aan de gemeenteraad en leidinggevendenden uit de ambtelijke organisatie is gevraagd om bij hen bekende burgerinitiatieven aan te dragen (*deelvraag 5*). Daaruit zijn zes initiatieven geselecteerd voor een verdiepende casestudy. Bij de selectie is gestreefd naar voldoende variatie om inzicht te krijgen in verschillende dynamieken rond initiatieven.
- Er zijn (deels online) mondelinge interviews gehouden met initiatiefnemers en betrokken ambtenaren, bestuurders en raadsleden. Aanvullend is, waar mogelijk, gebruik gemaakt van informatie op websites en documentatie in gemeentelijke dossiers, waaronder mailwisselingen.³⁴ De cases zijn in samenhang bestudeerd om algemene lessen te trekken ten aanzien van de omgang met burgerinitiatieven (*deelvragen 6 t/m 9*).

6 Leeswijzer

De rapportage over de bevindingen, conclusies en aanbevelingen bestaat uit drie delen:

- I. Het bestuurlijke rapport (deel I): dit deel – dat nu voor u ligt – beschrijft de achtergrond, doelstellingen en vraagstelling van het onderzoek, de beantwoording van de centrale vraag, gevolgd door conclusies en aanbevelingen.
- II. Het rapport van bevindingen (deel II): beschrijft perspectieven en bevindingen ten aanzien van de visie, de kaders en spelregels, en de omgang met burgerinitiatieven in de Hengelose praktijk.
- III. State of Art (deel III): actuele inzichten ten aanzien van burgerinitiatieven en overheidsparticipatie zoals beschreven in de literatuur en in rekenkameronderzoeken naar burgerinitiatieven/overheidsparticipatie.

In onderstaande figuur heeft de rekenkamercommissie de onderzoeksaanpak schematisch weergegeven. Deze figuur wordt in het rapport van bevindingen (deel II) op meerdere gebieden gebruikt met grijze arcering om aan te geven welk onderdeel op die plek in de rapportage aan de orde is.



³⁴ In het voorstel voor de onderzoeksaanpak bestond het voornemen om lessen uit de cases te bespreken met de geïnterviewde initiatiefnemers, ambtenaren en bestuurders en een werksessie met de raad te organiseren. Van beide sessies is van het onderzoek afgezien mede met het oog op de langere doorlooptijd die dit met zich meebrengt. Daarbij is meegewogen dat meer cases zijn onderzocht dan aanvankelijk beoogd en de raad al via een online enquête is bevraagd.

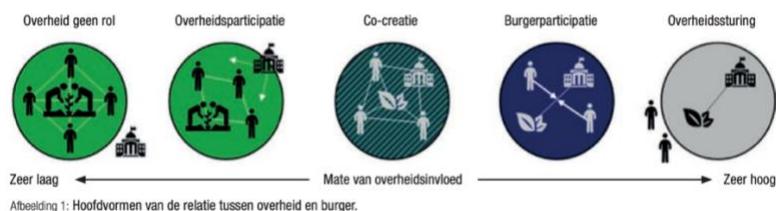
7 Beantwoording van de onderzoeksvragen op hoofdlijnen

7.1 State of art

De rekenkamercommissie is het onderzoek gestart met een verkenning van de State of art. De verdiepende studie bij dit rapport (deel III) geeft daarvan de weerslag. De inzichten uit de State of art bieden handvatten om (het gesprek over) verbetering op gang te brengen en de mogelijkheid om in Hengelo gemaakte keuzen te spiegelen. Deze paragraaf beantwoordt op hoofdlijnen wat uit theorie en praktijk bekend is over factoren die het succes van burgerinitiatieven en overheidsparticipatie (kunnen) beïnvloeden (deelvraag 1). In de grijze kaders is weergegeven met welke strekking aanbevelingen zijn gedaan in de geanalyseerde rekenkameronderzoeken (deelvraag 2).

7.1.1 Rollen die een gemeente kan nemen bij burgerinitiatieven

Burgers bepalen zelf waarvoor, wanneer en hoe zij initiatief nemen in het publieke domein. Voor het inspelen op en ondersteunen van burgerinitiatieven is de term overheidsparticipatie gangbaar geworden, als omkering van de idee dat burgers participeren in trajecten van de overheid. In deze optiek weerspiegelt overheidsparticipatie een bepaalde positie op een glijdende schaal van zelfsturing naar overheidssturing.



Abbeelding 1: Hoofdvormen van de relatie tussen overheid en burger.

Bron: Van Buuren (2019, p. 7)

In de praktijk zijn er ten minste drie varianten in de wijze waarop overheden hun betrokkenheid bij burgerinitiatieven invullen. Bij een faciliterende benadering biedt een overheid, waar nodig, ruimte en een beetje hulp aan een burgerinitiatief dat uit zichzelf ontstaat. Bij een stimulerende benadering neemt een overheid maatregelen om burgerinitiatieven uit te lokken en aan te moedigen. Overheid en burgers kunnen ook als gelijkwaardige partners optrekken in een coproducerende benadering, ook wel co-creatie genoemd. De stap naar samenwerking kan vanuit de burger of de overheid komen.

Aan de faciliterende, stimulerende en coproducerende benadering liggen verschillende visies op de rol van de overheid ten grondslag. In de praktijk bestaat er bij gemeenten een neiging om burgerinitiatieven vanuit één vastomlijnde (politiek geïnspireerde) benadering tegemoet te treden. Dat is met het oog op de grote variëteit in burgerinitiatieven en dynamiek onverstandig.

- Speel 'op maat' met een passende rol, werkwijze en bijdrage in op burgerinitiatieven, doe dit vanuit overzicht en inzicht.
- Ga in de raad het gesprek aan over waarden die in de gemeenschap essentieel zijn en hoe de raad naar deze waarden kijkt. Formuleer op basis daarvan samen met college en/of gemeenschap kaders voor de omgang met burgerinitiatieven.
- Voer proactief een politieke en maatschappelijke discussie over de reikwijdte van burgerinitiatieven en de wenselijkheid dat ze soms aanschuiven tegen overheidstaken.
- Kom tot een heldere definitie en afbakening van burgerinitiatieven en overheidsparticipatie.

7.1.2 Waarom, wanneer en op welke wijze overheidsparticipatie vormgeven

Overheidsparticipatie kan invulling krijgen vanuit een afwachtende of proactieve houding. Bij een afwachtende houding beslist een overheid zodra zich een burgerinitiatief aandient 'ad hoc' of zij er iets voor moet, kan of wil betekenen. Bij een proactieve houding formuleert een overheid ambities en een strategie om initiatieven te benutten en te mobiliseren. In de motieven voor overheidsparticipatie ligt besloten waar initiatieven om worden gewaardeerd en op worden beoordeeld. Een overheid kan zich door inhoudelijke, bestuurlijke, organisatorische, democratische, financiële en/of maatschappelijk motieven laten leiden.

Burgerinitiatieven vinden vaak in de (semi)publieke ruimte plaats en vragen (mede daardoor) vaak om ondersteuning of medewerking van lokale overheden. Dit heeft tot gevolg dat de overheid bijna altijd van invloed is op de manier waarop initiatieven zich ontplooien en daarmee op de publieke waarde die ze creëren. Burgerinitiatieven kennen een grote variëteit en ontwikkelen zich verschillend. Wat een initiatief en initiatiefnemers aan ondersteuning nodig hebben, is daarom steeds verschillend en kan variëren in de tijd. Adequate ondersteuning vereist dan ook maatwerk en zorgvuldige timing.

Het is inherent aan de verscheidenheid en dynamiek van burgerinitiatieven dat de gemeentelijke werkwijze en aard van de geboden ondersteuning per geval anders is. Procesafspraken kunnen ertoe bijdragen dat de organisatie met één mond spreekt en beslist en dat, waar nodig, wordt voorzien in afstemming en coördinatie. Procesafspraken bieden initiatiefnemers, ambtenaren, college en raad helderheid over wat initiatiefnemers van de gemeente in het procesverloop van elkaar kunnen en mogen verwachten. Het is aan bestuurders, beleidsmakers en management om te bepalen wat voor een goede inbedding van burgerinitiatieven in de eigen organisatie aan procedurele kaderstelling nodig is.

- Ontwikkel overzicht van – en inzicht in – burgerinitiatieven.
- Sta open voor burgerinitiatieven vanwege hun intrinsieke waarde.
- Zorg voor de juiste mindset/cultuurverandering.
- Ontwikkel een concrete gemeentebrede werkwijze die aansluit op de gewenste cultuuromslag. Het zou goed zijn om inwoners een stem te geven in die werkwijze op basis van hun ervaringen.
- Stimuleer een organisatiebrede werkwijze gericht op proceskwaliteit (snelheid, goede afweging en goede samenwerkingsspeler zijn).
- Introduceer een gemeentebrede werkwijze voor het duiden van maatschappelijke initiatieven met het oog op de gemeentelijke 'reactie' daarop.
- Communiceer wat initiatiefnemers kunnen verwachten voor wat betreft het verloop, de duur en mogelijke uitkomsten van besluitvormingsprocessen. Het maken van procesafspraken én de naleving daarvan door gemeente en initiatiefnemers zijn daarbij van groot belang.
- Communiceer breed en via diverse kanalen over het beleid omtrent overheidsparticipatie om te zorgen dat initiatieven niet alleen in handen van de 'participatie-elite' liggen.
- Wees scherp op het betrekken van groepen bewoners die geen initiatief nemen en/ of kwetsbaar zijn.
- Zorg voor een vast aanspreekpunt voor initiatiefnemers, in een vaste functie of per initiatief aan te wijzen (persoon of team), dat intern verbindingen legt en voor afstemming zorgt.
- Stel ruime kaders en waak voor te veel spelregels. Neem een welwillende houding aan bij de interpretatie van regels: denk mee en denk in mogelijkheden.
- Ontwikkel bewustzijn en transparantie over mogelijke juridische en ethische dilemma's als gevolg van overheidsparticipatie.

7.1.3 Voorkomen dat overheidsparticipatie in conflict komt met beleid

Het ondersteunen van burgerinitiatieven kan stuiten op belemmeringen in beleid en regels. Ruime kaders kunnen de kans daarop verkleinen. Bij het formuleren van een beleid ten aanzien van (de omgang met) burgerinitiatieven vraagt dit om terughoudend te zijn als het gaat om het begrenzen naar inhoud, actoren, procedures en ondersteuning. Wanneer burgerinitiatieven worden ingepast in beleid op diverse beleidsterreinen kan de ruimte voor burgerinitiatieven worden vergroot door opgaven te formuleren zonder de weg naar de realisatie ervan in detail uit te stippelen.

Het is aan ambtelijk ondersteuners om alert te zijn op signalen dat burgerinitiatieven in conflict (dreigen te) komen met beleid. Zij dienen knelpunten vroegtijdig te bespreken met hun management dat hen daartoe uitdrukkelijk dient uit te nodigen. Het is aan bestuurders, beleidsmakers en management om te bepalen of, gegeven de organisatiecultuur, al dan niet kaders nodig zijn om slagvaardig en flexibel in te spelen op initiatieven als deze niet direct aansluiten op regels en routines.

7.1.4 Betekenis van overheidsparticipatie voor de rolinvulling van de raad

In de ontwikkeling naar een 'participatiesamenleving' en 'doe-democratie' krijgen de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad een andere invulling en een zekere focus op het faciliteren en verbinden van burgerinitiatieven.

Raadsleden kunnen vanuit een dialoog over democratische waarden bepalen hoe zij (in meerderheid) tegenover burgerinitiatieven staan en dit in een globale visie vastleggen. Op basis daarvan kan de raad kaders aan het college meegeven voor de omgang met burgerinitiatieven. Ruime kaders zijn daarbij het devies om in beleid en organisatie flexibel op burgerinitiatieven te kunnen inspelen. Goed beleid is in de eerste plaats zorgen dat ambtelijke ondersteuners beschikken over voldoende bevoegdheden, middelen en tijd om iets voor burgerinitiatieven te kunnen betekenen. De raad kan vanuit zijn budgetrecht overwegen een deel dat in de beleidsbegroting 'vastzit' in traditionele/ institutionele bestemmingen vrij te maken voor besteding door lokale initiatiefnemers die bijdragen aan de kwaliteit van de lokale samenleving.

In de controlerende rol wordt bepleit dat een gemeenteraad zich meer op het bewaken van de kwaliteit van het democratische proces richt. Dit vraagt van raadsleden dat zij hun vertegenwoordigende rol vooral in en vanuit de samenleving invulling geven. De raad doet er goed aan om (periodiek) afspraken over zijn rol in relatie tot andere gemeentelijke geledingen en tot de participerende inwoner te maken. Rolvastheid is nodig om te voorkomen dat partijen in elkaars vaarwater komen te zitten.

Raadsleden bepalen zelf vanuit welk perspectief zij invulling geven aan hun raadswerk. Hoe zij daarbij (in meerderheid) schakelen tussen een politiek en bestuurlijk perspectief werkt door in hoe initiatiefnemers het samenspel met de raad ervaren en hun kansen om een initiatief (naar eigen inzicht) gerealiseerd te krijgen.

- Faciliteer, stimuleer en experimenteer met burgerinitiatieven. Toon oprecht interesse voor het initiatief en de initiatiefnemer. Weet wat er bij de actieve burgers speelt, laat in de praktijk zien wat beleidsmatig is voorgenomen.
- Waak er voor initiatieven over te nemen en wees je er als raadslid van bewust dat inwoners raadsleden als vertegenwoordiger van 'de gemeente' (kunnen) zien.

- Als een initiatief een raadsbesluit vraagt, weeg dan alle belangen af en kijk naar het draagvlak. Zorg dat de raad vroegtijdig betrokken is, zodat hij het initiatief kan doorgronden om zich vervolgens over de gewenste gemeentelijke steun uit te spreken.
- Creëer ruimte voor de ambtelijke organisatie om burgerinitiatieven financieel te faciliteren. Verruim kaderstelling en zorg dat een deel van de gemeentelijke middelen (capaciteit, materieel en geld) flexibel kan worden ingezet.
- Monitor de voortgang omtrent overheidsparticipatie aan de hand van geformuleerde ambities en plan daarvoor periodieke evaluatie-momenten.
- Laat inzichtelijk maken in welke mate burgerinitiatieven succesvol zijn. Het publiek geld is dat gebruikt wordt voor de initiatieven. Kies voor een lerende manier te evalueren en bespreek de lessen met de gemeenteraad (in een speciale themasessie).
- Voer in de raad jaarlijks een gesprek over het functioneren van burgerinitiatieven in de lokale gemeenschap.

7.2 Hengelose praktijk

Deze paragraaf beschrijft de Hengelose situatie. Daarbij worden de bevindingen uit de diverse onderzoeksmethoden in samenhang besproken.

7.2.1 Visie en rolneming

Vanuit de open bestuursstijl zet de gemeente in op een partnerrol vanuit gelijkwaardigheid. Als het gaat om bewonersinitiatieven in wijken ziet zij voor zichzelf een faciliterende rol, waarin zij verschillende initiatieven en netwerken met elkaar in verbinding brengt. Voor haarzelf betekent het vooral de bereidheid tot loslaten, zo blijkt uit het coalitieakkoord. Diverse gesprekspartners benoemen dat het loslaten nog lastig is, zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek.

In de praktijk neemt de gemeente Hengelo overwegend een faciliterende rol, zo blijkt uit de online enquête onder medewerkers. Dit is ook het beeld dat uit de onderzochte cases naar voren komt. Wel krijgt de faciliterende rol daarbij een andere invulling dan het beoogde in verbinding brengen. De meest toegepaste ondersteuningsvormen in de onderzochte cases zijn: het geven van aandacht en waardering; het financieel (helpen) mogelijk maken, het initiatief inhoudelijk verder helpen en ruimte in regels zoeken als deze een belemmering vormen voor het initiatief. Dat is grosso modo ook het beeld dat naar voren komt uit de enquête, uitgezonderd meer ruimte in regels en beleid bieden.

7.2.2 (Omgang met) kaders en spelregels

De gemeente Hengelo heeft geen overkoepelend beleidskader voor informele burgerinitiatieven. Dit betreft geen bewuste keus, zo komt uit gesprekken naar voren. Er is onder de gesprekspartners een breed gedeelde opvatting dat het beter is om de omgang met burgerinitiatieven niet te formaliseren. Vanuit de open bestuursstijl bepaalt de gemeente, wanneer zich een burgerinitiatief aandient, of en wat zij er mee kan, wil of moet. Dat betekent dat burgerinitiatieven worden ingepast in beleid op diverse terreinen volgens daar geldende kaders en regels. In de onderzochte cases is diverse keren, maar niet in alle gevallen waarin regels een belemmering vormden, in 'de geest van de regels' gehandeld om iets wat initiatiefnemers mogelijk te maken. Wanneer voor ondersteuning van de onderzochte initiatieven een beleidsmatige inbedding nodig is, balanceren de meeste ambtelijk medewerkers die we gesproken hebben tussen rechtmatig en oplossingsgericht handelen. Met name in eerste aanleg wordt primair gekeken en gecommuniceerd of (gemeentelijke bemoeienis met) een initiatief binnen de (financiële) kaders past.

De co-creatieformule zet neer welke ambtelijke lijn bij co-creatie moet worden gevolgd. Het vormt het geëigende dienstverleningsconcept voor de omgang van burgerinitiatieven, zo blijkt uit de gesprekken. In de onderzochte cases heeft de co-creatieformule zich nog niet op die manier bewezen. In de cases gaan processen verschillend, afhankelijk van waar het initiatief de organisatie binnen komt. Medewerkers en leidinggevendenden maken binnen de kaders en eigen bevoegdheden, vaak in samenspraak met collega's/leidinggevendenden, een afweging of en zo ja hoe, de gemeente een initiatief mogelijk kan helpen maken. Dat is in lijn met het beeld dat uit de online enquête onder medewerkers naar voren komt als het gaat om het niveau waarop beslissingen worden genomen.

7.2.3 Rechtstatelijke en democratische waarden: draagvlak en gelijkheid

In vrijwel alle ambtelijk-bestuurlijke gesprekken komt het gelijkheidsprincipe aan de orde. De gemeente wil maatwerk leveren, maar het mag niet leiden tot willekeur; 'je moet het wel kunnen uitleggen'. Belangrijk is daarbij ook dat middelen en voorzieningen eerlijk verdeeld moeten worden. Een andere overweging is of van medewerking of ondersteuning in het specifieke geval precedentwerking van kan uitgaan. In de gesprekken met ambtenaren en bestuurders is regelmatig gewezen op het belang van voldoende maatschappelijk draagvlak voor een initiatief. Het is moeilijk om iedereen tevreden te stellen, maar het initiatief moet wel breed gedragen worden. Als de initiatiefnemers medewerking of ondersteuning van de gemeente vragen, is het haar taak om de belangen die met het initiatief worden gediend af tegen wegens het algemene belang of belangen van derden, bijvoorbeeld omwonenden.

7.2.4 Verwachtingen en ervaringen van initiatiefnemers

Burgerinitiatieven zijn een verantwoordelijkheid van de gehele gemeentelijke organisatie, zo blijkt uit de gesprekken. Daarbij vormen de medewerkers samen het 'loket'. In de onderzochte cases benaderen initiatiefnemers de gemeente via de centrale toegang en/of bestaande ambtelijke of bestuurlijke contacten. In diverse cases zijn initiatiefnemers vasthoudend gebleken als het niet (meteen) lukt om wat ze graag willen voor elkaar te krijgen. Ze benaderen de gemeente via verschillende ingangen - ambtelijk, bestuurlijk en politiek. Mede daardoor zijn meerdere ambtenaren met een initiatief bezig, soms zonder het van elkaar te weten.

Initiatiefnemers zijn wisselend te spreken over het contact met ambtelijke medewerkers. Sommige hebben de ambtelijke houding tegenover het initiatief of de initiatiefnemer (initieel) als afstandelijk, onverschillig of ongelijkwaardig ervaren. Daarnaast zijn enkele initiatiefnemers ontevreden of teleurgesteld dat de gemeente iets wat zij zich voor inspannen niet (precies zo) kan of wil mogelijk maken.

In meerdere cases is er een mismatch tussen de door de gemeente gewenste handelwijze en verwachtingen van de initiatiefnemers. In enkele gevallen houdt de gemeente (lang) vast aan de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers, terwijl de initiatiefnemers meer ondersteuning/partnerschap verwachten. In een ander geval is het gevoel bij de gemeente dat men wel erg ver tegemoet is gekomen aan verwachtingen van de initiatiefnemers.

7.2.5 Betrokkenheid vanuit de raad

Initiatiefnemers weten in de onderzochte cases de politiek goed te vinden. De vergaderstructuur en motiemarkt hebben daartoe bijgedragen. Over de wijze waarop individuele raadsleden van betekenis zijn geweest voor een aantal initiatieven laten de initiatiefnemers zich positief uit. De raad toont zich ook via moties actief en betrokken als het gaat om burgerinitiatieven. Zowel in het aanmoedigen van burgerinitiatieven, al dan niet van een bepaald soort, als in het verder helpen van concrete

initiatieven. Daarbij stelt de raad ook budget beschikbaar. In de enquête geven ondervraagde raadsleden aan geld van de gemeente geen belangrijke manier van ondersteunen vinden. Maar in de onderzochte cases blijkt financiële ondersteuning van de gemeente (in geld of 'in natura') in meerdere cases nodig om het initiatief te kunnen realiseren. De subsidieregeling voor bewonersparticipatie kan alleen voor kleinschalige buurtinitiatieven worden ingezet.

Vijf ijkpunten voor de vormgeving van overheidsparticipatie:

1. Niet verzanden in retoriek, maar nadenken over wat faciliteren [dan wel stimuleren en/of coproduceren] concreet in kan houden.
2. De regelreflex van de overheid beheersen; het is niet handig om als bewaker van de rechtmatigheid de zaken dicht te regelen. Het vervelende van regels en rechten is dat ze vrij snel worden verabsoluteerd en dat ze de hoogopgeleide, mondige en toch al actieve burgers verder in het zadel helpen.
3. Overheidsparticipatie zo inrichten dat al te grote ongelijkheid tussen burgers wordt voorkomen. Waar verschil wordt bevorderd, zal meer ongelijkheid ontstaan. Dat is op zich niet erg, zo lang er geen mensen worden uitgesloten op oneigenlijke gronden. De uitdaging is om hierbij de rechtmatige en participerende overheid met elkaar in balans te brengen.
4. Erken dat burgerinitiatief niet volledig los kan staan van de overheid. Het is geen kwestie van 'loslaten' en 'op je handen zitten', maar een samenspel tussen burgers en overheid. Een tango die de overheid moet leren dansen, met wisselende partners.
5. Investeer in democratisch professionalisme. Dat staat voor het idee dat professionals bereid zijn om ruimte te geven aan burgers, maar tegelijkertijd er voor waken dat burgers elkaar het leven niet zuur maken, elkaar niet uitsluiten, met elkaar in contact komen, in debat gaan over wat goed is voor de buurt en hoe hun initiatieven daaraan bijdragen. Democratisch professionalisme kan ook inhouden dat burgers worden geholpen om hun weg te vinden in de bureaucratie, voor zover ze daar een beroep op doen ter ondersteuning van hun initiatieven. Democratische professionals verruimen, verbinden, vertalen en verbieden (ook dat is soms nodig). De focus hierop niet moet leiden tot uitsluiting van de overheid onwelgevallige initiatieven.

8 Algemene lessen en handvatten voor de toekomst

Deze paragraaf beschrijft algemene lessen op basis van een overkoepelende analyse van de zes onderzochte cases. Onder een les verstaat de rekenkamercommissie richtinggevende suggesties die een verbinding leggen tussen enerzijds de rolname en handelwijze in de cases en anderzijds wat de gemeente op dat vlak ambieert of vanuit inzichten uit de State of art zou kunnen overwegen om zich verder te verbeteren. De grijze kaders geven op hoofdlijnen de lessen vanuit de State of art weer, steeds met een verwijzing waar dit in deel III diepgaander wordt besproken.

8.1 Visie

De gemeente Hengelo heeft geen integrale visie ten aanzien van de omgang met burgerinitiatieven. Raadsleden hechten hier in meerderheid wel aan, zo komt uit de online enquête naar voren.

In de literatuur is het advies aan gemeenteraden om vanuit democratische waarden een visie ten aanzien van burgerinitiatieven/ overheidsparticipatie te ontwikkelen. De visie hoeft niet meer te zijn dan een stip op de horizon met de benodigde randvoorwaarden op een rij. Voor het overige is vooral flexibiliteit belangrijk. Een dergelijke visie kan raad, college en ambtelijke organisatie helpen om ieder vanuit de eigen rol te blijven handelen. Het advies is om ook duidelijke afspraken over de rolverdeling vast te leggen, bijvoorbeeld aan het begin van een nieuwe raadsperiode.

Zie voor verdieping State of art Deel III § 9.2

Een reflectie op de verhouding tussen de representatieve en de participatieve democratie kan behulpzaam zijn om burgerinitiatieven en overheidsparticipatie meer in algemene zin te beoordelen op hun bijdrage aan het (versterken van) de eigen lokale democratie.

Zie voor verdieping State of art Deel III § 9.2

8.2 Beleid

De ad hoc-benadering van burgerinitiatieven is een bestendige lijn in de bestuurlijke en ambtelijke top, maar betreft geen bewuste keuze. De ambtelijke en bestuurlijke gesprekspartners ervaren het geen van allen als een gemis dat er geen overkoepelend beleid is. Dit zorgt in hun optiek juist voor ruimte en flexibiliteit om per geval te bekijken of en hoe een initiatief mogelijk te maken is.

In de literatuur is het belang van maatwerk in de ondersteuning van burgerinitiatieven onbetwist, evenals het besef dat dit om ruime kaders vraagt. De meningen zijn verdeeld als het gaat om de vraag of beleid ten aanzien van burgerinitiatieven/overheidsparticipatie nodig en wenselijk is. Er zijn verschillende motieven om ambities en een strategie voor het benutten en mobiliseren van burgerinitiatieven te formuleren. Maar dit gaat tegelijkertijd altijd met een zekere inkadering gepaard, waarmee wordt ingeboet op de ruimte en flexibiliteit in beleid en organisatie om initiatieven op maat te ondersteunen. Of en in welke vorm beleid voor omgang met burgerinitiatieven nodig of wenselijk is, kan in de lokale situatie worden bepaald mede in relatie tot investeringen in een organisatiecultuur om flexibel en slagvaardig in te spelen op burgerinitiatieven. Het ACTIE-model biedt bestuurders, beleidsmakers en managers een analysekader om die keuze systematisch te bepalen.

Zie voor verdieping State of art Deel III § 6

8.3 Rolname in de cases

De gemeente neemt in praktijk de beoogde faciliterende rol, zij het met een wat andere invulling dan het verbinden van initiatieven en netwerken. Het is echter niet verstandig om te kiezen voor één vastomlijnde rol. Dat strookt niet met het uitgangspunt van overheidsparticipatie dat gemeentelijke ondersteuning aansluit op wat in een burgerinitiatief nodig is. Vanwege de verscheidenheid aan

initiatieven en verschillen in de dynamiek is maatwerk nodig. Dat betekent per geval de rolgeving bepalen en in ondersteuning meebewegen met ontwikkelingen in het initiatief.

Wanneer de gemeente haar rolgeving per initiatief bepaalt, vormt de maatschappelijke waarde van een initiatief en de meerwaarde van gemeentelijke betrokkenheid het vertrekpunt. Van daaruit kan worden bepaald welk aandeel de gemeente kan en wil nemen in het helpen realiseren van een initiatief. Het concretiseren van het gemeentelijke oordeel hierover kan, afhankelijk van afspraken tussen raad en college, om politieke bemoeienis en beoordeling vragen.

Zie voor verdieping State of art Deel III § 3.2

Een voorbeeld

Introduceer een gemeentebrede werkwijze voor het duiden van maatschappelijke initiatieven met het oog op de gemeentelijke 'reactie' daarop - waarbij dit aansluit bij de beoogde cultuurverandering en mindset in de organisatie. Een maatschappelijk initiatief kan – ongeacht het onderwerp - om te beginnen aan de hand van de volgende vragen worden verkend:

- Wat behelst het initiatief? Wat zijn de beoogde resultaten?
- Op welke wijze kun je het initiatief waarderen?
 - Negatief, moet je het dan verbieden of ontmoedigen?
 - Neutraal, geen betrokkenheid gemeente.
 - Positief, is er dan aanleiding om het initiatief te faciliteren/samenwerking aan te gaan?
- Sluit het initiatief aan op gemeentelijk doelen? Zijn er kansen om het doelbereik te vergroten door maatschappelijk initiatief en gemeentelijk inzet te combineren?
- Welke partijen, binnen en buiten het gemeentebestuur, moeten betrokken worden?
- Kies een bepaalde processtructuur waardoor organisatorische basiselementen door de gemeente worden vastgelegd.

Bron: rekenkamercommissie gemeente Weert

8.4 Procesafspraken

In de onderzochte cases bepalen ambtenaren en bestuurders bepalen op het moment dat zich een initiatief aandient of, en zo ja hoe de gemeente het initiatief mogelijk kan helpen maken. Hoe processen gaan, is afhankelijk van waar een initiatief de organisatie binnenkomt. Daardoor is voor initiatiefnemers die de gemeente benaderen onduidelijk wat zij kunnen en mogen verwachten. Het is onduidelijk in hoeverre interne afspraken bedoeld en bruikbaar zijn als leidraad voor de inrichting van het samenspel rond burgerinitiatieven.

Een organisatiebrede werkwijze gericht op proceskwaliteit brengt lijn in de omgang met burgerinitiatieven. Het biedt helderheid wie op welk moment waarover mag of moet beslissen en kan, waar nodig, bijdragen aan tijdige afstemming en coördinatie binnen de organisatie.

Zie voor verdieping State of art Deel III § 4.3

Een voorbeeld

Stimuleer een organisatiebrede werkwijze voor het inspelen op initiatieven en voor participatie bij gemeentelijke beleidsinitiatieven. Deze werkwijze is gericht op proceskwaliteit:

- Snelheid: snel kunnen inspelen op – variërend van samenwerken, faciliteren tot afwijzen.
- Goede afweging: zorgvuldig, samenhangend en afhankelijk van het onderwerp door het juiste gremium.
- Goede samenwerkingsspeler: het proces binnen het huis van de gemeente staat in dienst van goede samenwerking met partijen in de samenleving.

Bron: rekenkamercommissie gemeente Weert

8.5 Houding en gedrag

In de uitwerking van de open bestuursstijl wordt ingezet op een positieve basishouding ten opzichte van burgerinitiatieven: meedenken, ruimte bieden en kijken hoe de gemeente de initiatieven het best kan ondersteunen. Het vinden van een balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid is een bekend ontwikkelpunt en een doelstelling van de organisatieontwikkeling. Naast een meer oplossingsgerichte houding is ook aandacht nodig voor het persoonlijke. Burgerinitiatieven verwachten een responsieve, menselijke overheid.

In de onderzochte cases komen initiatiefnemers via verschillende ingangen bij de verantwoordelijke afdeling terecht. Diverse initiatiefnemers tonen zich vasthoudend wanneer het niet (meteen) lukt om wat zij willen voor elkaar te krijgen. Zij geven aan dat je vasthoudend moet zijn, de weg binnen de gemeente moet weten en dat het belangrijk is contacten te onderhouden met de gemeenteraad. Burgerinitiatieven kunnen dan vooral een zaak worden van mondige en vaardige burgers die 'de taal van het systeem' spreken. In meerdere cases is er een mismatch tussen de door de gemeente gewenste handelwijze en verwachtingen van de initiatiefnemers. In enkele gevallen houdt de gemeente (lang) vast aan de eigen verantwoordelijkheid van initiatiefnemers, terwijl de initiatiefnemers meer ondersteuning/partnerschap verwachten. In een ander geval is het gevoel bij de gemeente dat men wel erg ver tegemoet is gekomen aan verwachtingen van de initiatiefnemers. Het laat zich raden dat samenwerking moeilijk verloopt of van de grond komt als partijen niet dezelfde werkelijkheid delen.

Inwoners willen niet alleen dat de gemeente oplossingsgericht meedenkt over hoe iets wat zij willen (wel) mogelijk te maken is. Initiatiefnemers verwachten interesse en begrip voor hun initiatief en wat hen daarin drijft. Zeker in situaties als iets wat zij willen niet (precies zo) mogelijk is. Gelijkwaardige communicatie en empathisch vermogen zijn belangrijke competenties in het licht van overheidsparticipatie.

Zie voor verdieping State of art Deel III § 4.2

Door de oplossing meteen al meer centraal te stellen in reacties en beslissingen, kan worden voorkomen dat initiatiefnemers via meerdere ingangen ambtelijk, bestuurlijk en/of politiek steun mobiliseren. Communicatie over wat wel en niet kan, waarbij de initiatiefnemers zich gehoord voelen, kan bijdragen de acceptatie van een andere uitkomst dan de initiatiefnemers zich wensen. Een mondeling gesprek is daarvoor het meest geëigend, omdat initiatiefnemers dan ook vragen kunnen stellen en hun eigen perspectief er tegenover kunnen stellen.

Zie voor verdieping State of art Deel III § 4.3

8.6 Rolneming vanuit de raad

Hengelose raadsleden en -fracties maken regelmatig gebruik van politiek-bestuurlijke instrumenten om het college te sturen en te controleren op de omgang met burgerinitiatieven. Met de jaarlijkse vaststelling van het budgetplafond van de subsidieregeling Bewonersparticipatie stelt de raad financiële kaders voor kleinschalige bewonersinitiatieven. Als de gemeente grote(re) initiatieven wil (helpen) mogelijk maken, moet het daarvoor benodigde budget binnen een beleidsprogramma worden vrijgespeeld. Dit kan nopen tot verschuivingen in budget binnen het mandaat van het college. Daarbij gaan de inspanningen van raadsleden om het college te bewegen (meer) ondersteuning te verlenen niet altijd gepaard met inzicht welk beroep dit doet op gemeentelijke middelen (geld, capaciteit) noch of dit binnen de beschikbare budgetten redelijkerwijs te doen is. Bij een van de burgerinitiatieven heeft financiële ondersteuning daarvan tot een budgetoverschrijding geleid.³⁵

Actieve betrokkenheid vanuit de raad vraagt om alert te zijn dat het college en de ambtelijke organisatie voldoende ruimte houden. Enerzijds om flexibel aan te kunnen sluiten op het tempo en de behoeften van het initiatief en initiatiefnemers. Anderzijds om de belangen die met (de ondersteuning van) het initiatief worden gediend te kunnen blijven afwegen tegen het algemene belang.

Bij een strakke begroting is er beperkt ruimte om in te spelen op burgerinitiatieven. Het risico daarvan is dat de ruimte binnen het budget en niet de publieke waarde van een burgerinitiatief centraal komt te staan in de afweging of de gemeente een initiatief kan en wil helpen mogelijk maken. De raad zou vanuit zijn budgetrecht kunnen overwegen om een (substantieel) deel van het budget dat in de beleidsbegroting 'vastzit' in traditionele/ institutionele bestemmingen vrijmaken voor besteding door lokale initiatiefnemers die bijdragen aan de kwaliteit van de lokale samenleving. De raad kan dit eventueel gepaard laten gaan met budgettaire zeggenschap voor inwoners.

Zie voor verdieping State of art Deel III § 9.2

Rechtstatelijke en democratische waarden: gelijkheid en draagvlak

In de ambtelijk-bestuurlijke gesprekpartners krijgt het gelijkheidsprincipe vooral de betekenis van gelijkheid van uitkomsten. Daarmee ontstaat een spanning met het belang van maatwerk in de ondersteuning. Elk initiatief is immers anders en ook initiatiefnemers verschillen in wat zij aan ondersteuning nodig hebben. Vanuit die optiek komt het accent meer te liggen op een gelijkheid van de mogelijkheid om actief te worden in een burgerinitiatief gegeven verschillen in bijvoorbeeld mondigheid en vaardigheid.

Het creëren van voldoende maatschappelijk draagvlak is een verantwoordelijkheid van de initiatiefnemers. Zij kunnen daarbij te maken krijgen met voor- en tegenstanders van het initiatief. In de ambtelijk-bestuurlijke gesprekken is naar voren gebracht dat weerstand tegen een initiatief vaak ook of vooral richting de overheid wordt geuit.

Gelijkheid heeft te maken met een objectieve behandeling van burgers: deze zijn allemaal gelijkwaardig en op het moment dat ze voor de eerste keer zich melden, moeten ze dus ook op dezelfde manier behandeld. Een vaste werkwijze gericht op de kwaliteit van het proces kan hieraan bijdragen. Een gelijke behandeling in het proces betekent niet dat alle initiatiefnemers ook op dezelfde manier en in dezelfde mate ondersteund dienen te worden. Er is juist maatwerk nodig. Als

³⁵ Het betreft een overschrijding van bijna € 30.000 (Kadernota 2022-2025, p. 40).

groepen burgers of gebieden structureel achterblijven in het nemen van initiatieven kan het bestuur maatregelen treffen om daar tegenwicht aan te bieden.

Actieve burgers zijn niet representatief voor de gehele bevolking, maar dat zegt op zichzelf niets over de vraag of hun initiatieven voldoen aan de wensen van de medebewoners. Incidentele praktijkstudies hiernaar zijn veelal optimistisch, maar er zijn ook enkele negatieve signalen. In het verlengde hiervan speelt de vraag of en in hoeverre 'de politiek' het als haar taak ziet om over de responsiviteit van burgerinitiatieven te waken. Als de gemeenteraad een besluit moet nemen over een burgerinitiatief, kunnen raadsleden het algemeen belang bewaken. Er wordt ook bepleit dat raadsleden vanuit de volksvertegenwoordigende rol de kwaliteit van het democratische proces van burgerinitiatieven bewaken.

Op het moment dat initiatiefnemers bij de gemeente aankloppen is het belangrijk om goed door te vragen naar het maatschappelijk draagvlak voor het initiatief, hoe het is onderzocht en bij wie. Ambtelijk medewerkers kunnen het onderzoek naar draagvlak coördineren en eventueel zelf organiseren. Bij weerstand kan de gemeente kan initiatiefnemers en tegenstanders met elkaar in verbinding brengen om over de bezwaren en mogelijke oplossingen in gesprek te gaan. Bij initiatieven die (vermoedelijk) veel maatschappelijke impact hebben en waarvoor gemeentelijke medewerking of toestemming nodig is, kan de gemeente overwegen om de aanvraag daarvoor te publiceren.

Zie voor verdieping State of art Deel III § 8

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Conclusies

1. Er komen ieder jaar een aantal burgerinitiatieven in de gemeente naar voren. Deze verschillen onderling sterk in onderwerpen, aanpak, mate van organisatie en mate waarin de initiatiefnemers bekend zijn met de gemeente. Het zijn in de onderzochte cases vaak reeds (maatschappelijk) betrokken bewoners die met burgerinitiatieven naar de gemeente komen.
2. De gemeente erkent op alle niveaus het belang van de burgerinitiatieven. Zowel bestuurlijk, ambtelijk en politiek wordt er aandacht aan burgerinitiatieven gegeven.
3. Er is een bestendige lijn in het denken van de ambtelijke en bestuurlijke top, maar er is geen visie op (de omgang met) burgerinitiatieven vastgesteld.
4. Hoewel er interne afspraken zijn voor de inrichting van een proces van co-creatie, waartoe ook processen van burgerinitiatieven worden gerekend, is het gebruik daarvan in de ambtelijke organisatie geen gemeengoed. De status van het ACTIE-model als handreiking om in concrete initiatieven de gewenste ondersteuning te bepalen is onduidelijk. In de onderzochte initiatieven wordt een eigen weg bewandeld.
5. Er is, ondanks eerdere ideeën daarover, geen overkoepelend beleid vastgesteld en er zijn geen vastomlijnde organisatiebrede/generieke kaders voor het omgaan met burgerinitiatieven. Het oppakken van burgerinitiatieven door de gemeente is mede daardoor verschillend, zowel voor wat betreft het proces als inhoud van ondersteuning. Het bieden van maatwerk in de ondersteuning doet recht aan de verschillen in de initiatieven en de manier waarop zij zich ontwikkelen.
6. Bij maatwerk in de ondersteuning is communicatie en goed managen van verwachtingen cruciaal. De gemeente besteedt hieraan aandacht binnen het programma Hengelo's werken. In enkele onderzochte cases vormen communicatie en verwachtingsmanagement nog een aandachtspunt.
7. In de onderzochte burgerinitiatieven is binnen de gemeentelijke organisatie en met de initiatiefnemers gesproken over de wenselijkheid en mogelijkheid van gemeentelijke medewerking en ondersteuning. In de meeste initiatieven heeft dit geleid tot een meer of minder substantiële gemeentelijke bijdrage om het initiatief mogelijk (te helpen) maken. De gemeente zoekt daarbij, waar nodig, wisselend de grenzen op van beleid, regelgeving en financiën.
8. Het is voor de organisatie moeilijk in te schatten op welk moment initiatiefnemers meer van de gemeente verwachten dan alleen het beoogde faciliteren van het initiatief in de vorm van het verbinden van initiatieven en netwerken. Ook hiervoor geldt dat de communicatie belangrijk is.
9. Met name als een initiatief omvangrijk is of raakt aan uitvoerende taken van de gemeente, kan het nodig zijn dat de gemeente uitvoerende taken in het initiatief neemt. De gemeente moet zich dan bewust afvragen welke uitvoerende taken wel en welke niet bij de initiatiefnemers kunnen worden gelaten en waarom. De ambtelijke communicatie hierover is een aandachtspunt, de initiatiefnemers voelen zich soms tekort gedaan.
10. De raad en individuele raadsleden worden door initiatiefnemers benaderd om politieke steun voor burgerinitiatieven te verkrijgen. Raadsleden worden ook benaderd om de weg te vinden binnen de gemeente. In enkele gevallen leidt de inschakeling van raadsleden of -fracties tot een formeel raadsstandpunt over de gemeentelijke taak om het initiatief op te pakken. Het karakter van burgerinitiatief verandert daardoor.

9.2 Aanbevelingen

1. Het is van het grootste belang dat de gemeente burgerinitiatieven individueel en dus verschillend blijft behandelen. Een vastomlijnd kader kan er toe bijdragen dat informele burgerinitiatieven niet worden opgepakt omdat ze niet in het kader passen.
2. Ontwikkel vanuit een dialoog in de gemeenteraad een visie ten aanzien van burgerinitiatieven/overheidsparticipatie. Daarbij kan worden volstaan met een stip op de horizon en het op een rij zetten van de benodigde randvoorwaarden. Gebruik heldere definities en pas die consequent toe, zowel binnen de organisatie als in communicatie naar burgers.
3. Het is van belang enkele procesafspraken vast te leggen voor de ondersteuning van burgerinitiatieven. De communicatie met initiatiefnemers en verwachttingsmanagement zijn daarbij aandachtspunten. In de State of art zijn verschillende voorbeelden/inzichten te lezen die behulpzaam kunnen zijn.
4. Besteed binnen Hengelo's werken expliciet aandacht aan houding en gedrag in de omgang met burgerinitiatieven.
5. Raad en raadsleden moeten zich bewust zijn van enerzijds hun vertegenwoordigende rol en anderzijds hun kaderstellende en budgetterende rol bij het bespreken van burgerinitiatieven in de raad.
6. De gemeente moet de mogelijkheid voor burgerinitiatieven beter en zo ruim mogelijk bekend maken en stimuleren.

10 Begrippenkader

De rekenkamercommissie wil in onderstaand begrippenkader ingaan op de betekenis van begrippen die in dit onderzoek centraal staan. Deze begrippen kennen geen eenduidige definities. Dat past bij de zoektocht in praktijk en wetenschap om burgerinitiatieven en de gemeentelijke ondersteuning daarvan te leren begrijpen. Ook speelt mee dat deze zoektocht plaatsvindt vanuit verschillende perspectieven en met een verschillende insteek. Het begrippenkader tracht in de vele, soms uiteenlopende, betekenissen enige ordening en duiding te brengen.

Burgerparticipatie

De vele definities van burgerparticipatie vallen uiteen in twee betekenissen.

- Burgerparticipatie opgevat als het betrekken van (groepen) burgers bij een of meer fasen van een beleidsproces van de overheid. Dit wordt ook wel beleidsbeïnvloedende of kortweg beleidsparticipatie genoemd.³⁶
- Burgerparticipatie opgevat als betrokkenheid van burgers gericht op beleidsbeïnvloeding en op meer zelf doen en regelen.³⁷ In deze betekenis worden drie velden van burgerbetrokkenheid onderscheiden: beleidsparticipatie, maatschappelijke participatie en burgerinitiatieven.³⁸

Burgerparticipatie en burgerinitiatief worden soms tegenover elkaar geplaatst op basis van wie de initiatiefnemer is: de overheid neemt initiatief voor burgerparticipatie en de burger neemt initiatief voor een burgerinitiatief.³⁹ Dit onderzoek gaat uit van de brede definitie van burgerparticipatie en spitst zich toe op burgerbetrokkenheid in burgerinitiatieven.

Co-creatie/coproductie:

In de literatuur worden co-creatie en coproductie vaak als inwisselbaar gezien. Er worden drie niveaus van burgerbetrokkenheid onderscheiden:⁴⁰

- Burgers betrokken als co-initiatiefnemer;
- Burgers als co-ontwerper (namelijk betrokkenheid in het ontwerp van inhoud en proces van dienstverlening);
- Burgers als initiator (burgers, die het initiatief nemen om specifieke diensten te initiëren).

Burgerinitiatief

De talrijke definities van burgerinitiatief hebben gemeen dat het gaat om één of meer burgers die actief worden voor de publieke zaak (actief burgerschap). Aanvullend benoemen definities dat het gaat om activiteiten die vanuit een ongeorganiseerd verband, onverplicht, zonder winstoogmerk en/of uit eigen beweging worden opgestart, waarbij de overheid een aanzet kan hebben gegeven.⁴¹

De rekenkamercommissie Hengelo heeft uit de diverse definities toetsingscriteria afgeleid om voor dit onderzoek voorbeelden van burgerinitiatieven te inventariseren (zie paragraaf 2.6). Daaruit kan de volgende *werkdefinitie* worden afgeleid: een burgerinitiatief is een initiatief van (een groep) burgers, die zich in het belang van de samenleving vrijwillig inspanssen voor een doel dat zij nastrevenswaardig vinden en waarbij het eigenaarschap en de regie bij deze burgers liggen.

³⁶ Sociaal Cultureel Planbureau (2014: 18); Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012: 59).

³⁷ Sociaal Cultureel Planbureau (2014: 18 e.v.); <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>

³⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012: 59).

³⁹ Zie bijvoorbeeld Salverda en Van Dam (2008: 13).

⁴⁰ Voorberg (2017: 202).

⁴¹ Blom e.a. (2010); Raad voor de financiële verhoudingen (2014); Basten e.a. (2015); Helsloot en Van Malick (2015).

Een *formeel burgerinitiatief* betreft een voorstel van een initiatiefgerechtigde om een onderwerp op de agenda van de vergadering van de volksvertegenwoordiging te plaatsen.⁴² Het formele burgerinitiatief is een instrument binnen de representatieve democratie. Formele burgerinitiatieven vallen buiten het bestek van dit onderzoek dat zich richt op informele burgerinitiatieven.

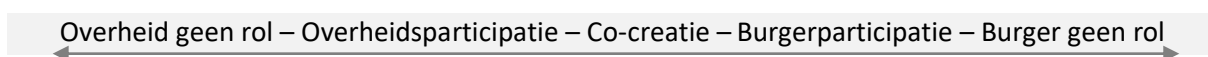
Publieke waarde:

Al hetgeen waar de samenleving door taken en diensten mee wordt verrijkt.⁴³ Meer specifiek gaat het om de waarde die initiatiefnemers met hun initiatief voor (groepen binnen) de (lokale) samenleving creëren, bijvoorbeeld in termen van sociale cohesie, veiligheid, duurzaamheid, leefbaarheid, gezondheid.

Overheidsparticipatie:

Overheidsparticipatie heeft de betekenis van aansluiten op⁴⁴ en ondersteunen van⁴⁵ initiatieven vanuit de samenleving. Daarbij kan het gaan om burgerinitiatieven of maatschappelijke initiatieven.

Overheidsparticipatie en burgerparticipatie worden soms tegenover elkaar geplaatst. In essentie gaat het er dan over wie de eerste stap neemt en de ander uitnodigt. De onderscheiding gaat daarmee over de rolverdeling. Vanuit die optiek worden overheidsparticipatie en burgerinitiatieven ook wel voorgesteld als een glijdende schaal in de verhouding tussen overheid en burgers⁴⁶:



Democratie:

Er zijn vele definities van democratie. In een smalle definitie verwijst democratie naar een politieke besluitvormingsprocedure met als uitgangspunt een meerderheidsregel, waarbij de bescherming van de minderheid is verzekerd.⁴⁷ In een brede definitie wordt democratie opgevat als een bepaalde organisatie van de relatie tussen burger en overheid.⁴⁸

Drie perspectieven op de samenwerking tussen politici en burgers:⁴⁹

| <i>Perspectief</i> | <i>Kern</i> |
|----------------------------|---|
| Representatieve democratie | Politici werken (namens burgers) aan de publieke zaak |
| Participatieve democratie | Burgers en politici werken samen aan de publieke zaak |
| Doe-democratie | Burgers werken aan de publieke zaak |

⁴² Van den Bongaardt (2018).

⁴³ Moore (1995); Vereniging Nederlandse Gemeenten, 2018.

⁴⁴ Decisio/DSP-groep (2016: 3).

⁴⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>

⁴⁶ Van Buuren (2019: 7).

⁴⁷ WRR (2004: 30).

⁴⁸ Grin e.a. (2006).

⁴⁹ Peters en Van Stipdonk (2016: 29).

11 Aangehaalde literatuur

- Antonides L., Witte C. en De Moor T., Alleen inspraak organiseren is niet meer genoeg, in: *Sociale Vraagstukken*, 25 juli 2018.
- Basten F., Heideveld A., Logghe K., Verhagen M., *Quick Scan: Aard, impact en omvang maatschappelijk initiatief*, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, mei 2015.
- Blom R., Bosdriesz G., Van der Heijden J., Van Zuylen J. en Schamp K., *Help een burgerinitiatief!* Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 2010.
- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan J. en Oude Vrielink M., Themanummer A New Kid in Town. Burgercoöperaties, in: *Bestuurskunde*, 2015, 24 (2), pp. 1-62.
- Bongaardt T. van den, Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie, ProDemos, Den Haag, mei 2018.
- Buuren, A. van, *Uitnodigend besturen; het organiseren van ruimte voor initiatief*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2018.
- Buuren, A. van, Van participatief naar initiatief. Hoe kunnen waterschappen uitnodigend besturen?, in: *Water Governance*, 01/2019.
- Dam R. van, Salverda I. en During R., *Effecten van burgerinitiatieven en de rol van de rijksoverheid*, Alterra, Wageningen, 2011.
- Decisio/DSP groep, Evaluatie Doe-democratie, Evaluatie van de inzet van het ministerie van Binnenlandse Zaken op het terrein van burgerschap/ doe-democratie 2012-2016, i.o.v. ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016.
- Denters B., Bakker J., Oude Vrielink M. en M. Boogers, *Burgerinitiatieven in Overijssel: een inventarisatie*, i.o.v. Provincie Overijssel, Zwolle, 2013.
- Gemeentelijke ombudsman Rotterdam, Wees welkom! Een onderzoek naar de bejegening van initiatiefrijke burgers, Rotterdam, 2020.
- Grin, J. Hajer, M. en Versteeg, W. (red.) *Meervoudige Democratie – Ervaringen met vernieuwend bestuur*. Amsterdam: Aksant, pp.7-19.
- Helsloot I. en Van Malick G., Een derde weg ter bevordering van burgerinitiatieven? Een verkenning voor het ministerie van BZK naar een aparte juridische positie voor burgerinitiatieven om veiligheidsbelemmeringen op te heffen, Stichting Crisislab, Renswoude, 2015, p. 15
- Hurenkamp M. en Rooduijn M., Kleinschalige burgerinitiatieven in perspectief, in: Paul Dekker en Joep de Hart (eds.) *Vrijwilligerswerk in meervoud*, SCP, Den Haag, 2009, pp. 197-215.
- Lenos, S., Sturm, P., Vis, R., *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006 - 2010*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek, 2006.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De staat van het bestuur*, Den Haag, 2014.
- Memorie van Toelichting wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau. <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl4akepvcwxi>
- Moore, M., *Creating public value: Strategic management in government*, Harvard university press, 1995.
- Nationale Ombudsman, *Burgerinitiatief: Waar een wil is.... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven*, Den Haag, 2018.
- Oude Vrielink, Mirjan, *Is de doe-democratie een diplomademocratie? Een verkenning van sociale ongelijkheid*, i.o.v. Trendbureau Overijssel, 2017.
- Peters K., Van Stipdonk V., en Castenmiller P., *Verkenning van lokale democratie in Nederland*, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016.

- Peters K. en Van Stipdonk V., Hoe staat de lokale democratie in Nederland ervoor? In: *Bestuurswetenschappen*, 2016 (70) 4.
- Raad voor de financiële verhoudingen, Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief, Den Haag, 2014.
- Rekenkamer gemeente Rotterdam, Burgers op de bres. Onderzoek naar gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven, Rotterdam, 2020.
- Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk, *Oisterwijk weet raad met burgerinitiatieven*, Oisterwijk, 2017.
- Rekenkamer gemeente Súdwest-Fryslân, *Burgerinitiatieven in Súdwest-Fryslân*, 2020.
- Roorda, C., Verhagen M., Loorbach D. en Van Steenbergen F., *Doe-democratie: niche, visie of hype?*, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, februari 2015.
- Salverda I. en Van Dam R., Voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief in het landschap Quick scan ten behoeve van de Agenda Landschap, Wageningen UR, 2008, p. 13.
- Sociaal Cultureel Planbureau, Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie, Den Haag, 2014.
- Tonkens E., Trappenburg M., Hurenkamp M. en Schmidt J., *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2015.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Werken aan de publieke waarde*, 2018.
- Verhoeven I., Tijd voor actie! Vijf ijkpunten voor overheidsparticipatie, in: *Sociale Vraagstukken*, 24 januari 2015.
- Voorberg, W., Co-Creation and Co-Production as a Strategy for Public Service Innovation: A study to their appropriateness in a public sector context, Erasmus University Rotterdam, 2017.
- Wijdeven, T. van de, Doe democratie: Over actief burgerschap in stadswijken, Eburon, 2012.
- Wijdeven T. van de en De Graaf L., *Kernkracht: Over doe-democratie in het landelijke gebied*, Universiteit van Tilburg, Tilburg, 2014.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regelingsbeleid, *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2004.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regelingsbeleid, *Vertrouwen in burgers*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2012.

INHOUDSOPGAVE DEEL II: RAPPORT VAN BEVINDINGEN

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INLEIDING | 2 |
| 2 | VOORBEELDEN VAN BURGERINITIATIEVEN WAARIN DE GEMEENTE HENGELO PARTICIPEERT | 3 |
| 2.1 | OVERZICHT EN TYPERING VAN AANGEREIKTE BURGERINITIATIEVEN..... | 3 |
| 2.2 | CASESELECTIE VOOR VERDIEPEND ONDERZOEK..... | 4 |
| 3 | VISIE EN (BELEIDS)KADERS TEN AANZIEN VAN BURGERINITIATIEVEN | 6 |
| 3.1 | VISIE OP GEMEENTELIJKE ROL EN HOUDING | 6 |
| 3.2 | KADERSTELLING OMTRENT BURGERINITIATIEVEN | 8 |
| 3.2.1 | <i>Geen beleidskader voor informele burgerinitiatieven</i> | 8 |
| 3.2.2 | <i>Kaderstelling omtrent burgerinitiatieven: een divers beeld</i> | 8 |
| 3.2.3 | <i>De kaderstellende en vertegenwoordigende rol van de raad</i> | 10 |
| 3.2.4 | <i>Visie op houding en werkwijze in de ambtelijke organisatie</i> | 10 |
| 4 | SPELREGELS VOOR DE OMGANG MET BURGERINITIATIEVEN IN HENGELO | 11 |
| 4.1 | AANPAK VOOR BEWONERSINITIATIEVEN EN SPELREGELS VOOR INITIATIEVEN BINNEN BELEID | 11 |
| 4.2 | CO-CREATIEFORMULE | 12 |
| 4.3 | HOUDING EN WERKWIJZE IN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE | 13 |
| 4.3.1 | <i>Toegankelijkheid</i> | 13 |
| 4.3.2 | <i>Beslissingsniveau</i> | 14 |
| 4.3.3 | <i>Houding en gedrag</i> | 14 |
| 4.3.4 | <i>Bewaken van algemene belang</i> | 15 |
| 5 | UITKOMSTEN UIT DE ONLINE ENQUÊTES | 16 |
| 5.1 | BEELD VAN ACTIEF BURGERSCHAP ONDER HENGELOSE INWONERS..... | 16 |
| 5.2 | ZICHT OP VISIE, KADERS EN SPELREGELS..... | 16 |
| 5.3 | DENKRICHTINGEN VOOR DE ROLINVULLING VAN RAAD | 17 |
| 5.4 | ROLNEMING DOOR GEMEENTE EN (WAARDERING VAN) TOEPASSING VAN ONDERSTEUNINGSVORMEN | 17 |
| 5.5 | BEELD VAN HOUDING EN GEDRAG TEN AANZIEN VAN BURGERINITIATIEVEN | 18 |
| 6 | VERDIEPENDE CASESTUDIES | 19 |
| 6.1 | KENMERKEN VAN DE INITIATIEVEN EN INITIATIEFNEMER(S) | 21 |
| 6.1.1 | <i>Doel en organisatieverband</i> | 21 |
| 6.1.2 | <i>Fase waarin het initiatief zich bevindt en mate van succes</i> | 22 |
| 6.1.3 | <i>Maatschappelijke draagvlak</i> | 24 |
| 6.2 | WIJZE WAAROP DE GEMEENTE DE INITIATIEVEN HEEFT ONDERSTEUND (OF NIET) | 27 |
| 6.3 | BUDGET | 31 |
| 6.4 | DE SAMENWERKING DOOR DE OGEN VAN DE INITIATIEFNEMERS..... | 32 |
| 6.5 | SAMENWERKING DOOR DE OGEN VAN AMBTELIJK EN BESTUURLIJK BETROKKENEN | 34 |
| 7 | BRONNEN | 37 |
| 8 | BIJLAGE 1 UITKOMSTTABELLEN ONLINE ENQUÊTES | 41 |
| 8.1 | ENQUÊTE ONDER RAADSLEDEN | 41 |
| 8.2 | ENQUÊTE ONDER SELECTIE VAN MEDEWERKERS | 43 |

DEEL II BURGERINITIATIEF IN HENGELO: VISIE, BELEID EN PRAKTIJK

1 Inleiding

Dit deel van het rapport behandelt de wijze waarop de gemeente Hengelo in beleid en praktijk met burgerinitiatieven omgaat. Het hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvragen¹:

Visie en beleid

3. Welke visie en ambities heeft de gemeente Hengelo ten aanzien van burgerinitiatieven?
4. Zijn er in Hengelo kaders en spelregels geformuleerd voor de omgang met burgerinitiatieven?

Overheidsparticipatie in de praktijk

5. Wat zijn voorbeelden van burgerinitiatieven waarin de gemeente Hengelo participeert?
6. Welke rol neemt de gemeente en op welke wijze handelt de gemeente ten opzichte van burgerinitiatieven?
7. In hoeverre sluit de gemeentelijke handelwijze aan op de verwachtingen van initiatiefnemers?
8. Wat is de rolinvulling van de raad ten aanzien van de burgerinitiatieven?

Bij de beantwoording van deze deelvragen baseren we ons op documentanalyse, uitkomsten van twee online enquêtes onder respectievelijk raadsleden en een selectie van ambtelijk medewerkers², en interviews met initiatiefnemers van zes burgerinitiatieven en sleutelpersonen in de gemeentelijke organisatie.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2.1 geeft een overzicht en ordening van burgerinitiatieven, aangereikt vanuit de gemeenteraad en de ambtelijke organisatie. Paragraaf 2.2 gaat in op de Hengelose visie en kaders omtrent burgerinitiatieven en de organisatieontwikkeling. Paragraaf 2.3 bespreekt spelregels voor initiatieven binnen diverse beleidsvelden en in het kader van co-creatie. Paragraaf 2.4 beschrijft de feitelijke en geambieerde houding en werkwijze ten aanzien van burgerinitiatieven, verwoord door de gemeentesecretaris. In paragraaf 2.5 komen de uitkomsten van een digitale enquête onder respectievelijk raadsleden en medewerkers aan bod. Paragraaf 2.6 geeft de bevindingen van de casestudy weer.

¹ Deelvragen 1 en 2 komen in deel III van deze onderzoeksrapportage aan de orde. Het betreft een bespreking van de State of Art in de literatuur en tot welke conclusies en aanbevelingen andere rekenkameronderzoeken over burgerinitiatieven/overheidsparticipatie hebben geleid.

² Het betreffen medewerkers die betrokken zijn (geweest) bij de vanuit de ambtelijke organisatie aangedragen burgerinitiatieven.

2 Voorbeelden van burgerinitiatieven waarin de gemeente Hengelo participeert

2.1 Overzicht en typering van aangereikte burgerinitiatieven

| Deelvraag 5 Wat zijn voorbeelden van burgerinitiatieven waarin de gemeente Hengelo participeert? | | | |
|---|--|---|---|
| | Vanuit de raad | Vanuit de ambtelijke organisatie | Vanuit de raad en de ambtelijke organisatie |
| Duurzaamheid, energie | - Groener Hengelo | - Zonnecollectief 't Tuindorp | |
| Natuur en milieu | - Paddentrek - Workshop 'Van netjes naar (natuurlijk) netjes' - Wilde bloemenweide - Belevingstuin bij 't Geerdink - Biologische moestuinvereniging | - Veldbloemen 't Genseler - Schoolpleinen - Aanplanten hofje Lansinksweg - Buurttuin Klein Driene | - Honden afvalbrigade - Inzaaien bermen Laan Hart van Zuid - Tiny Forest - Initiatieven 'Van grijs naar groen' - Bos op het Plein |
| Sociale ontmoeting/ maatschappelijke deelname | - Welkom in Hengelo - Het luisterend oor - Vervanging voedselbank tijdens lock down: all4free - Congres over sociaal werker voor verbinden mensen en initiatieven | - Welkom in Hengelo - Podcastserie vanuit leerkring eenzaamheid onder jongeren - Zelfstandig maar niet eenzaam in Nijverheid - Enquête Wijkcentrum Slangenbeek | |
| Kunst en cultuur | - Spoorfietsen - Kunstmarkt Hasseler Es - Schakelkasten Hasseler Es - Waterorgel | - Storkroute Storkiaan | |
| Gezondheid, sport en bewegen | - Sportactiviteiten voor asielzoekers - Skatelab skatepark | - Gymmaterialen voor Oele - Opzetten racerunning - Sportvereniging rookvrij | |
| Wonen/ openbare ruimte | - Initiatief voor aanvraag blauwe zone - Prullenbak in de straat | - Woningbouw Beckum - Dorpsplan Beckum Oele - Hondenrenveld - Initiatief Steenmeijerstraat | - Tiny Houses |
| Overig | - Stiltekring - Nieuwsbrief Hengelose Es vanuit 'scoren in de wijk' | - Hengelo helemaal stil | |

Tabel 1 Overzicht van door raad en leidinggevenden aangedragen initiatieven ingedeeld naar thema's/beleidsterreinen

Op verzoek van de rekenkamercommissie zijn vanuit de gemeenteraad en door leidinggevenden van de ambtelijke organisatie voorbeelden van initiatieven aangereikt.³ In tabel 1 wordt daarvan een overzicht gepresenteerd, waarbij de initiatieven zijn ingedeeld naar thema/beleidsgebied en herkomst van de aangedragen voorbeelden.⁴

³ Bij het verzoek aan de raad en leidinggevenden om voorbeelden aan te reiken, is aangegeven welke toetsingscriteria in dit onderzoek zijn geformuleerd om te van een informeel burgerinitiatief kunnen spreken (zie Bestuurlijk rapport, paragraaf 1.2.6). In hoeverre de aangedragen voorbeelden volledig aan deze criteria voldoen kon op basis van eigen informatievergaring niet worden vastgesteld.

⁴ Om enig gevoel te krijgen bij de omvang van de aangedragen voorbeelden: uit cijfers van de Monitor Burgerparticipatie 2016 en 2018 blijkt dat rond de 10% van de ondervraagde gemeenten over een periode van twee jaar tussen de 20 en 49 keer een verzoek om ondersteuning van informele initiatieven kregen. Voor bijna de helft van de ondervraagde gemeenten ging het om minder dan 20 verzoeken.

Vijf raadsleden droegen in totaal 25 initiatieven aan en leidinggevendenden reikten in totaal 23 initiatieven aan vanuit:

- Sector sociaal, afdeling Beleid
- Sector Fysiek, afdelingen Ruimte en Bouwen; Wegen groen en water; en Stad en Regie
- Afdeling Communicatie.

Vanuit de ambtelijke organisatie kwam het overgrote deel van de aangedragen voorbeelden uit de Sector Fysiek.

De aangereikte burgerinitiatieven verschillen in geografisch/sociaal bereik. De initiatieven op het gebied van groen, energie en wonen richten zich op een straat, buurt of wijk/dorp, de initiatieven op het gebied van kunst en cultuur richten zich op wijk- of stedelijk niveau. De initiatieven met een sociaal karakter richten zich op vluchtelingen, eenzaamheid onder jongeren of ouderen, mensen in armoede of met andere zorgen of problemen.

2.2 Caseselectie voor verdiepend onderzoek

De rekenkamercommissie heeft zes initiatieven geselecteerd voor een verdiepend onderzoek in de vorm van een casestudy.⁵ Daarbij is geen representatieve selectie van cases beoogd. Gestreefd is naar variatie op de volgende criteria:

1. Betrokkenheid en bemoeienis vanuit de gemeente;
2. Spreiding over verschillende domeinen;
3. Realisatie van doel dat initiatief zich heeft gesteld;
4. Aard van sociale verband rond het initiatief;
5. Betrokkenheid vanuit de gemeenteraad.

Paragraaf 6 bevat een beschrijving van de cases en bevindingen van de casestudy. We introduceren hieronder de cases kort in termen van de gehanteerde selectiecriteria.

Aanplanten 't Hofje Lansinkweg

Binnen het fysieke domein lukt het aanwonenden om de monumentale structuur van 't Hofje te herstellen en behouden. De gemeente heeft dit mede met extra budget vanuit de raad financieel mogelijk gemaakt.

Hondenspeelveld

Eveneens binnen het fysieke domein hebben twee hondenliefhebbers met steun van een raadslid bereikt dat de gemeente in uitbreiding en omheining van een hondenspeelveld heeft geïnvesteerd. Daarmee is wat de initiatiefnemers voor ogen hadden met hun initiatief ten dele gerealiseerd.

Kunstroute schakelkasten

De secretaris van de wijkvereniging van de Hasseler Es ontwikkelt stapsgewijs een wandelroute langs schakelkasten met historische boerderijafbeeldingen van kunstenaar Jo Niks. De subsidieregeling bewonersparticipatie maakt dit financieel mogelijk.

⁵ In de onderzoeksopzet bestond het voornemen om een sessie te organiseren met bij de initiatieven betrokken medewerkers om in samenspraak tot een longlist te komen. Daarvan is vanwege de beperkende corona-maatregelen afgezien.

Leerkring en podcast Eenzaamheid onder jongeren

Binnen het sociale domein heeft een Hengelose inwoner met succes een leerkring en podcast-serie tot stand gebracht. De gemeente heeft zich bij de leerkring aangesloten en een raadslid heeft haar steun voor het initiatief getoond.

Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid

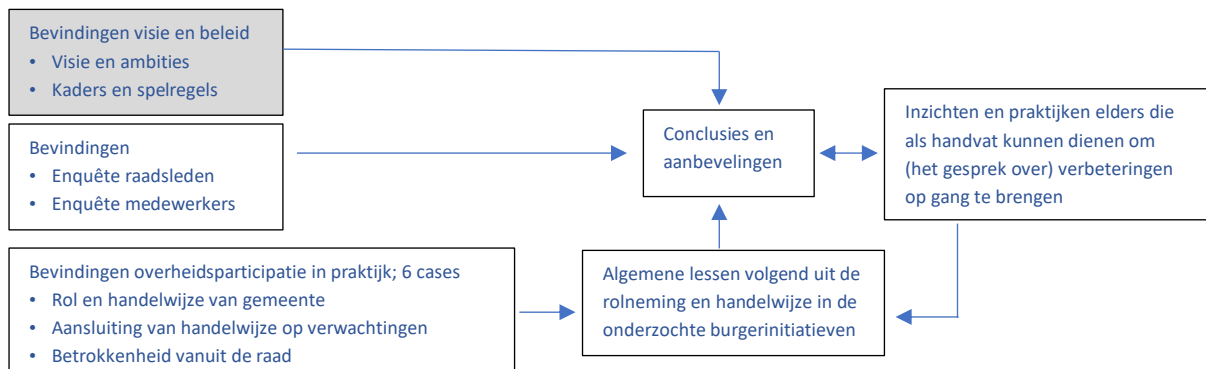
In dit tweede initiatief binnen het sociale domein slaagt het bewonersbedrijf er niet in om met hulp van de gemeente accommodatie te vinden voor activiteiten die zij voor eenzame ouderen in de wijk Nijverheid willen gaan organiseren.

Woningbouw Beckum

Dit grootschalige, langlopende initiatief in het ruimtelijke domein beoogd door woningbouwontwikkeling een impuls te geven aan de leefbaarheid van Beckum. Het initiatief is ingebed in twee opeenvolgende dorpsplannen, waarin de gemeente een faciliterende rol heeft.

3 Visie en (beleids)kaders ten aanzien van burgerinitiatieven

De onderstaande figuur komt op meerdere plaatsen in de onderzoeksrapportage terug, steeds met grijze arcering om aan te geven welk onderdeel van het onderzoek aan de orde is.



Deelvraag 3

Welke visie en ambities heeft de gemeente Hengelo ten aanzien van burgerinitiatieven?

De gemeente Hengelo heeft geen integrale visie ten aanzien van burgerinitiatieven. In gemeentelijke kaderstelling worden burgerinitiatieven voorgesteld als onderwerp van een specifieke aanpak of samenwerkingsovereenkomst, als mogelijkheid voor de uitvoering van gemeentelijke taken, als te realiseren beleidsambitie of als mogelijke oplossingsrichting voor het realiseren van overheidsambities op een bepaald beleidsterrein.

Het coalitieprogramma 'Een programma voor Hengelo' heeft een open bestuursstijl als ambitie. Tot de actiepunten behoort het faciliteren van bewonersinitiatieven in wijken. Daarbij ziet de gemeente het als haar rol om verschillende initiatieven en netwerken met elkaar in verbinding te brengen. Voor haarzelf betekent het vooral de bereidheid tot loslaten. Bestuurlijk en ambtelijk geldt een positieve basishouding ten aanzien van burgerinitiatieven als stelregel: meedenken, ruimte bieden en kijken hoe de gemeente deze burgerinitiatieven het best kan ondersteunen.

Deelvraag 4

Zijn er in Hengelo kaders en spelregels geformuleerd voor de omgang met burgerinitiatieven?

Er is geen sprake van een vastgesteld overkoepelend beleid ten aanzien van burgerinitiatieven. Binnen diverse beleidsvelden is er onder zekere voorwaarden ruimte voor het nemen van burgerinitiatieven. Voor kleinschalige burgerinitiatieven is er een subsidieregeling, waaraan criteria en een aanpak zijn verbonden ('buurtbonnen'). De co-creatieformule, een van de nieuwe dienstverleningsconcepten, bevat interne afspraken voor co-creatie en een afwegingskader. Om burgerinitiatieven op maat te ondersteunen, kan het met medewerking van Hengelo ontwikkelde ACTIE-instrument worden toegepast.

3.1 Visie op gemeentelijke rol en houding

De gemeente Hengelo heeft geen integrale visie ten aanzien van burgerinitiatieven. In de visiedocumenten voor het ruimtelijke en sociale domein zet de gemeente in op samenwerking met (semi)private partijen met een regierol voor haarzelf.⁶ In de visie voor het sociale domein wil de

⁶ Evaluatie Structuurvisie Hengelo 2030 (2010: 7, 11); Sociale Visie 2020 (2010: 4); Dorpsperspectief Beckum/Oele (2012).

gemeente ruimte geven aan de eigen kracht van de stad; zij omarmt daartoe “proactieve burgerparticipatie”.⁷ Met deze term doelt de gemeente op derde generatie participatie: “Burgers nemen zelf het initiatief en worden financieel en professioneel door de overheid gefaciliteerd.”⁸

In het coalitieprogramma ‘Een programma voor Hengelo’ (2018-2022) zet de gemeente in op een ‘open bestuursstijl’; een procesthema. Voor een gedachtewisseling tussen raad en college in een ‘benen op tafel gesprek’ zijn “drie (samenhangende) dimensies van open bestuursstijl onderscheiden:

- Hoe gaan we (politiek, bestuur, ambtelijke organisatie) om met onze stad;
- Hoe gaan we (raad(sleden) – college(leden)) met elkaar om;
- Hoe gaan we met de ambtelijke organisatie om en vice versa.”⁹

De open bestuursstijl heeft als uitgangspunt dat de gemeente open staat voor initiatieven vanuit ‘de stad’. Haar rol is “niet meer de superregelaar, de bepaler, de zak met geld, maar meer de partner, op basis van gelijkwaardigheid”.¹⁰ Een visie waarin de gemeente haar ambities het best in coproductie/co-creatie kan realiseren. Een van de actiepunten bij de open bestuursstijl is het faciliteren van bewonersinitiatieven in wijken. De gemeente ziet het daarbij als haar rol om verschillende initiatieven en netwerken in verbinding te brengen; voor haarzelf betekent dit vooral de bereidheid tot loslaten.¹¹

De uitwerking van de open bestuursstijl in de beleidsbegrotingen benoemt een algemene stelregel voor de omgang met burgerinitiatieven: “We willen meer ruimte geven voor het oppakken van initiatieven en het benutten van kansen vanuit de samenleving. Bestuurlijk én ambtelijk hebben we een positieve basishouding ten opzichte van burgerinitiatieven. We denken mee, bieden ruimte en kijken hoe we als gemeente deze initiatieven het beste kunnen ondersteunen. Daarbij besteden we ook voldoende aandacht aan verwachting-management.”¹²

De burgemeester (met Burger en bestuur/dienstverlening in zijn portefeuille) wijst op subsidiariteit als een van vier grondbeginselen van besturen; breng het zo dicht mogelijk bij de inwoner. Inwoners krijgen ruimte voor ideeën, maar het is niet meer van deze tijd om te denken dat de overheid vervolgens alles opknapt. De gemeente kan faciliteren, maar inwoners zijn zelf aan zet om hun initiatief te realiseren. Daarbij hoort ook zelf draagvlak creëren, een belangrijk uitgangspunt in de aanstaande Omgevingswet. De gemeente kan bij de realisatie van burgerinitiatieven een meer of minder groot aandeel hebben, maar het moreel eigenaarschap moet volgens de burgemeester te allen tijde bij de initiatiefnemers (blijven) liggen. Anders raakt het initiatief verweesd.

Een goede omgang met burgerinitiatieven benoemt de burgemeester als een organisatiebrede verantwoordelijkheid. Dit bij één medewerker beleggen, hoe bevlogen ook, werkt averechts, zo leert de ervaring. Ambtelijk medewerkers moeten goede contacten met initiatiefnemers onderhouden. Daarbij hoort dat zij bellen met inwoners om te horen hoe een initiatief vordert, vragen of er behoefte is aan vakinhoudelijk expertise vanuit de gemeente en waar nodig inwoners op het spoor van de verantwoordelijke afdeling of ambtenaar brengen.

⁷ Sociale Visie 2020 (2010: 4).

⁸ Memo College B & W, Gezamenlijke behandeling voorstellen Burgerparticipatie, 21 september 2010; Notitie Burgerparticipatie Investeren in verbinding (2010).

⁹ Jaarstukken 2018, p. 73

¹⁰ Coalitieprogramma ‘Een programma voor Hengelo’ 2018-2022 (2018: 23).

¹¹ Coalitieprogramma ‘Een programma voor Hengelo’ 2018-2022 (2018: 23).

¹² Beleidsbegroting 2019-2022, p. 23; Beleidsbegroting 2020-2023, p. 28; Beleidsbegroting 2021-2024, p. 36.

3.2 Kaderstelling omtrent burgerinitiatieven

3.2.1 Geen beleidskader voor informele burgerinitiatieven

De gemeente Hengelo heeft geen overkoepelend¹³ beleidskader voor informele¹⁴ burgerinitiatieven. De raad heeft in 2004 de wettelijk verplichte inspraakverordening vastgesteld, waarbij inspraak smal is opgevat. In de toelichting op deze verordening is expliciet bepaald, dat interactief werken, en andere vormen van de burger om zich tot het gemeentebestuur te wenden, buiten de werking van de verordening vallen. Verder is er een door de raad vastgestelde verordening burgerinitiatieven, die regelt hoe burgers, onder bepaalde condities, een onderwerp bij de raad kunnen agenderen.¹⁵ Het gaat om een regeling voor *formele* burgerinitiatieven.

Er zijn geen door de raad vastgestelde beleidskaders die de omgang met *informele* burgerinitiatieven regelen, ook niet als specifieke verschijningsvorm van burgerparticipatie.¹⁶ De beleidsbegroting 2013 stelt een door de raad vast te stellen Kadernotitie participatie in het vooruitzicht, maar dit voornemen is niet gerealiseerd.¹⁷ In de memo 'Inspraak en burgerparticipatie' (d.d. 30 januari 2018) is het vorige college in overweging gegeven om onderling het gesprek te voeren over de vraag of/hoe de gemeente burgerparticipatie vormgeeft en of dit verbetering behoeft.¹⁸ Het kort daarop nieuw aangetreden college heeft geen voornemens in die richting vastgelegd.

Uit een gesprek met de gemeentesecretaris over de actuele ontwikkelingen, blijkt het ontbreken van overkoepelend beleid voor de ondersteuning van burgerinitiatieven geen uitkomst van een bewuste afweging. Vanuit de open bestuursstijl bepaalt de gemeente, wanneer zich een initiatief aandient, of en wat zij er mee kan, wil of moet. Openheid rijmt naar het idee van de gemeentesecretaris niet met het op voorhand inkaderen van initiatieven; inwoners met een idee of initiatief moeten niet meteen worden ontmoedigd. Benoemen op welke thema's of terreinen initiatieven welkom zijn, kan bovendien ten onrechte de suggestie wekken dat initiatieven waarmee inwoners komen op gemeentelijke ondersteuning kunnen rekenen.¹⁹ Ook de burgemeester, die Burger en bestuur/dienstverlening in zijn portefeuille heeft, vindt het beter om de omgang met burgerinitiatieven zo min mogelijk te formaliseren. Hoe zwaarder het onderwerp in het algemeen wordt verankerd, des te politieker en minder kansrijk het wordt.

3.2.2 Kaderstelling omtrent burgerinitiatieven: een divers beeld

De rekenkamercommissie heeft door deskresearch geïnventariseerd wat in het coalitieakkoord, beleidsnota's, (subsidie)verordeningen en raadsbrede besluiten ten aanzien van burgerinitiatieven is bepaald. Onderstaand kader geeft hiervan een niet uitputtend overzicht.

¹³ Met 'overkoepelend' wordt hier bedoeld een door de raad of college vastgesteld beleid, dat leidend is voor de omgang met burgerinitiatieven binnen alle geledingen van de gemeente Hengelo, ongeacht het beleidsterrein/-onderwerp.

¹⁴ Het voorvoegsel 'informeel' wordt gebruikt om begripsverwarring te voorkomen met het wettelijk geregelde (dus: formele) burgerinitiatief. Het formele burgerinitiatief betreft de mogelijkheid voor burgers om met voldoende handtekeningen een thema op de agenda van de Tweede Kamer of van de gemeenteraad te kunnen plaatsen.

¹⁵ Kaderbrief 2019-2022, 20 juni 2018.

¹⁶ Er is een notitie 'Burgerparticipatie. Investeren in verbinding' (2010, zaaknummer 10G201269). Daarover is de toenmalige raadscommissie geïnformeerd (d.d. 20 oktober 2010).

¹⁷ Deze 'Kadernotitie participatie' zou een actuele visie op participatie, definities, nut en noodzaak en randvoorwaarden gaan bevatten en richting geven aan alle belangrijke beleidsprojecten (bijvoorbeeld door een vaste paragraaf in startnotities en/of een participatieverordening).

¹⁸ Memo B&W, Inspraak en burgerparticipatie, zaaknummer 2204866, 30 januari 2018.

¹⁹ Interview gemeentesecretaris d.d. 5 november 2020.

Niet uitputtend overzicht van kaders omtrent de omgang met burgerinitiatieven:

- *Coalitieakkoord Een programma voor Hengelo 2018-2022*
- *Ambitiedocument Omgevingswet (2020)*
- *Programma Nieuwe Energie en Bestedingsplan 2020*
- *Jaarlijkse Subsidie uitvoeringsregel bewonersparticipatie*
- *Verordening Maatschappelijke Ondersteuning 2020*
- *Dorpsplan Beckum/Oele 2012-2016; 2017-2020*
- *Groenplan 2015*
- *Beleidsplan 'Met respect...' (2014)*
- *Kadernota spelen 2016*
- *Actieplan vrijwillige inzet 2016-2020*
- *Notitie 'Omgaan met ideeën en initiatieven van zorgvragers en hun omgeving: uitwerking van motie gebruik innovatiebudget' (2017)*
- *Motie 'Gebruik innovatiebudget' d.d. 6 juli 2016*
- *Motie 'Groen licht om uit te dagen' d.d. 18 juli 2017*
- *Motie 'Behoud en bouw van betaalbare 'tiny houses' voor één- en tweepersoonshuishoudens' d.d. 22 november 2016*
- *Motie 'Beckum beter in beeld, 10 april 2018*
- *Motie 'Brede Blik voor Beckum' d.d. 6 november 2018*
- *Motie 'Spoorfietsen' d.d. 6 november 2018*
- *Motie 'Tiny Forest' d.d. 3 juli 2018*
- *Motie 'Eenzaamheid' d.d. 6 november 2018*

Een analyse van de geïnventariseerde kaders omtrent burgerinitiatieven leidt tot een divers beeld. Burgerinitiatieven zijn onderwerp van een aanpak op basis van de Subsidie uitvoeringsregel Bewonersparticipatie en het Actieplan vrijwillige inzet 2016-2020, en vormen een taakveld voor Samen Sterk-teams (nu: Wijkkracht). Verder zijn burgerinitiatieven onderdeel van een dorpsagenda, waaraan een uitvoeringsprogramma en convenant verbonden zijn. Op diverse beleidsvelden wordt de mogelijkheid geboden om onder bepaalde condities gemeentelijke taken (deels) over te nemen of aan te vullen, zoals het beheer en onderhoud van openbaar groen of speeltoestellen. Met een bepaling in de Verordening Maatschappelijke Ondersteuning 2020 is het uitdaagrecht vastgelegd voor gemeentelijke taken op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015. In weer andere gevallen ziet de gemeente in burgerinitiatieven een mogelijke oplossingsrichting voor het realiseren van eigen beleidsambities, zoals in het programma Nieuwe Energie Hengelo. Of het ruimte geven aan initiatieven is zelf een beleidsambitie, zoals in het huidige coalitieprogramma en het Ambitiedocument voor de invoering van de Omgevingswet.

Uit analyse van de genoemde moties blijkt dat dit raadsinstrument enerzijds is toegepast om te bereiken dat in de uitvoering van gemeentelijke taken ruimte wordt geboden voor burgerinitiatieven, zoals de motie 'Groen licht om uit te dagen' en 'Gebruik innovatiebudget'. Anderzijds doet de raad met moties richtinggevende uitspraken voor het ondersteunen van een concreet initiatieven, zoals 'Spoorfietsen' en 'Brede Blik voor Beckum', of voor het ondersteunen van initiatieven op een specifiek thema, zoals de moties 'Eenzaamheid', 'Tiny Houses' en 'Tiny Forest'. Daarnaast heeft de raad via de motie 'Beckum beter in beeld' zijn informatievoorziening voor een concreet burgerinitiatief georganiseerd.

3.2.3 De kaderstellende en vertegenwoordigende rol van de raad²⁰

Als voorzitter van de gemeenteraad signaleert de burgemeester dat loslaten soms nog moeilijk is voor raadsleden. Raadsleden kunnen bevlogen zijn om een initiatief te helpen realiseren; het college bevragen, controleren, kaderstellend duwen van: ‘werk daar nou aan mee, komt er nog wat van, help je die mensen voldoende?’ De burgemeester kan proberen te sturen op loslaten, maar krachtiger is het als raadsleden elkaar in debatvorm er op aanspreken. In een raad die zichzelf weet te begrenzen krijgen moties of amendementen waarmee de raad een initiatief naar zich toetrekt ook minder kans.

De volksvertegenwoordiging wordt ook door initiatiefnemers benaderd met de vraag ‘we willen dit graag, maar hoe doen we dat?’. De raad moet zich ervoor hoeden om te snel een initiatief over te nemen. Het wekt bij initiatiefnemers de verwachting de raad het gaat regelen, terwijl het een collegebevoegdheid is. Het leidt ook tot een uitholling van het formele burgerinitiatief. Dat geldt ook wanneer raadsleden zich achter een idee van een burger scharen, dat zelf op de agenda brengen en dan oneigenlijk als burgerinitiatief labelen. Als het door een raadslid op de agenda komt, is het vervolgens van de raad.

Raadsleden kunnen initiatiefnemers wijzen op de mogelijkheid van een burgerinitiatief, maar is het de kunst om daarna los te laten. Als het eigenaarschap volledig bij inwoners blijft liggen, loopt het vaak beter en blijft het ook langer goed lopen. Bij kleinere initiatieven is een ingang via de raad ‘te hoog over’. Raadsleden die de rollenscheiding goed in het vizier hebben, beloven niet om iets te regelen en gaan niet namens de inwoners de organisatie in, maar fungeren als wegwijzer.

De burgemeester kan begrijpen dat initiatiefnemers de raad benaderen als ze in de ambtelijke organisatie niet goed verder komen met wat ze willen. Raadsleden dienen zich er in die gevallen ervan te vergewissen waarom het antwoord vanuit de ambtelijke organisatie ‘nee’ is. Wanneer het antwoord ‘ja, mits’ is kunnen raadsleden kaderstellend debatteren over randvoorwaarden die zij aan de ondersteuning van het initiatief willen stellen.

3.2.4 Visie op houding en werkwijze in de ambtelijke organisatie

De gemeente onderkent dat veranderingen in de samenleving, waarvan ook burgerinitiatieven een uiting zijn, om een andere houding en werkwijze van de gemeentelijke organisatie vragen.²¹ Daarvoor zijn in de vorige collegeperiode drie kernwaarden benoemd²²:

1. De logica van de Hengeloër als uitgangspunt nemen;
2. Lef hebben, daar hoort keuzes maken bij, daadkracht tonen;
3. Dingen voltooien, door goed samen te werken.

Deze kernwaarden geven richting aan de manier waarop de gemeente de doorontwikkeling van haar organisatie wil vormgeven.²³

Om de logica van de burger centraal te stellen, zijn in de vorige collegeperiode nieuwe dienstverleningsconcepten ontwikkeld, waaronder de co-creatieformule. De gemeentelijke dienstverleningsconcepten zijn democratisch vastgesteld en op managementniveau ligt de afspraak en opdracht om de toepassing ervan te bewaken.²⁴ Op 30 oktober 2018 is voor de raad een workshop over de serviceformules georganiseerd. De nieuwe gemeentelijke website is ingericht volgens de

²⁰ De beschrijving in deze subparagraaf berust op een interview met de burgemeester (d.d. 12 mei 2021).

²¹ Begroting 2021-2024, p. 36, 176.

²² Jaarstukken 2016, p. 122; Jaarstukken 2017, p. 96

²³ Beleidsbegroting 2021, p. 175.

²⁴ Gesprek met de burgemeester d.d. 12 mei 2021.

serviceformules. Bij de inrichting van het nieuwe stadskantoor zijn met het oog op co-creatie ontmoetingsruimtes gecreëerd.²⁵

In 2018 heeft de gemeentesecretaris vanuit “de wens om te kijken wat nog beter kan in onze organisatie en onze dienstverlening” een aanpak voor interne organisatieontwikkeling laten opstellen.²⁶ In 2020 is het programma Hengelo’s werken gestart, waarin wordt gewerkt langs zeven programmalijnen.²⁷ De beleidsbegroting 2021-2024 formuleert de volgende doelstellingen voor het programma Hengelo’s werken:²⁸

1. Richting - We weten als organisatie waar we naartoe gaan. Hoe handelen we? Dat ligt in lijn met de koers van de organisatie.
2. Sturing - We handelen en nemen beslissingen als organisatie, niet als afdeling, team of individu.
3. Samenwerking - We benaderen vragen en problemen vanuit meerdere invalshoeken. Daarvoor hebben we elkaar nodig.
4. Oplossing voorop - We doen het om onze inwoners en ondernemers te helpen. Dat vraagt van ons dat we meer kijken naar de geest van wet- en regelgeving.

In de P & C-documenten is beschreven hoe de gemeente uitvoering geeft aan haar visie op de organisatieontwikkeling en dienstverlening.²⁹ De notitie organisatieontwikkeling Hengelo’s werken beschrijft welke stappen de gemeente neemt om zich te ontwikkelen tot een wendbare, zelfbewuste organisatie, waarin medewerkers in hun kracht staan, persoonlijk leiderschap tonen en samenwerken. Onderdeel van deze ontwikkeling is dat de gemeentelijke organisatie vanaf 1 juli 2021 gaat de in een nieuwe structuur gaat werken.³⁰

De gemeente wil een innovatieve visie ontwikkelen voor de participatie met alle inwoners in de stad, die in lijn ligt met de leidende motieven van dienstverlening (betrouwbaar, persoonlijk, duidelijk en respectvol). Een regisseur dienstverlening moet een cruciale rol gaan spelen in de doorontwikkeling van de dienstverlening, waarbij het inbedden van de dienstverleningsformules centraal staat.³¹

4 Spelregels voor de omgang met burgerinitiatieven in Hengelo

4.1 Aanpak voor bewonersinitiatieven en spelregels voor initiatieven binnen beleid

Binnen diverse beleidsvelden zijn condities geformuleerd waaronder er ruimte is voor (de ondersteuning van) burgerinitiatieven. Daarnaast zijn criteria en een aanpak ontwikkeld voor bewonersinitiatieven die tot stand komen binnen het kader van de subsidieregeling voor bewonersparticipatie (‘buurtbon’). Ook voor het ‘adopteren’ van initiatieven via een motiemarkt zijn spelregels opgesteld. Hieronder volgt een niet uitputtende, beknopte weergave van spelregels:

- Er is een aanpak voor het stimuleren van bewonersinitiatieven gericht op leefbaarheid en veiligheid, integratie en sociale cohesie. Op basis van de subsidieregeling bewonersparticipatie

²⁵ Jaarverslag 2019, p. 121.

²⁶ Toelichting continue organisatieontwikkeling, zaaknummer 3086001/3086238, 30 juni 2020.

²⁷ De programmalijnen zijn: Leiderschap, Wendbare organisatie, Cultuur en kernwaarden, Samenwerken, HR-processen, Medewerkersbetrokkenheid en Communicatie. De verschillende programmalijnen overlappen en versterken elkaar. Over het geheel genomen richten de activiteiten op drie onderdelen, te weten: Cultuur (houding en gedrag), Sturing en Leiderschap, en de Organisatiestructuur (Notitie organisatieontwikkeling Hengelo’s werken, maart 2021, p. 3).

²⁸ Beleidsbegroting 2021-2024, p. 176.

²⁹ In programma 9 Bestuur en ondersteuning en in paragraaf 6.7 Bedrijfsvoering.

³⁰ Collegebesluit d.d. 11 mei 2021.

³¹ Vacature Regisseur dienstverlening, sluitingsdatum 22 maart 2021.

kunnen ongeorganiseerde bewoners voor dit type initiatieven een buurtbon aanvragen. Zij kunnen bij de 'Helpdesk subsidies' terecht voor hulp bij het aanvragen van de buurtbon, eventuele vergunningen en/of de financiële afhandeling. Voor hulp of ondersteuning bij de uitvoering van het initiatief kunnen bewoners terecht bij de bewonersorganisatie en de stadsdeelregisseur in hun wijk of bij Wijkkracht. Op het aanvraagformulier staan 20 criteria waaraan een aanvraag voor een buurtbon wordt getoetst.

- Innovatieve initiatieven van zorgvragers of hun sociale omgeving kunnen onder bepaalde voorwaarden gefinancierd worden uit het innovatiebudget. Het college heeft in een raadsbrief aangegeven welke voorwaarden zij hieraan overweegt te verbinden en hoe het college aan een coördinatiepunt voor dergelijke initiatieven invulling denkt te geven.
- Er is een mogelijkheid voor inwoners om gezamenlijk gemeentelijk groen in de openbare ruimte te adopteren. De bewoners sluiten daarvoor een Overeenkomst groenadoptie, waaraan spelregels zijn verbonden.³²
- In de Kadernota spelen is vastgelegd hoe de gemeente omgaat met een eventuele wens van bewoners om betrokken te zijn bij de aanleg en/of het onderhoud van speelvoorzieningen.³³
- Het EnergieActieplan 2017-2021 hanteert een uitnodigende strategie, waarbij budget is gereserveerd voor het faciliteren van initiatieven van inwoners en bedrijven. Een Transitie manager Nieuwe Energie heeft een aanjaagfunctie. De gemeente werkt samen met het Zonnecollectief Tuindorp om hun kennis en ervaring met het realiseren van een zonnedak in te zetten voor nieuwe projecten.
- Voor taken die het college uitvoert op basis van Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 is het uitdaagrecht ('Right to Challenge') opgenomen in de verordening Maatschappelijke Ondersteuning 2020.³⁴ Het college kan daaromtrent nadere regels stellen, maar dit heeft zich niet voorgedaan.³⁵

In 2013 is met medewerking van de gemeente Hengelo het landelijke ACTIE-instrument ontwikkeld, een handreiking om burgerinitiatieven op maat te ondersteunen.³⁶ In het jaarverslag 2013 van de gemeente Hengelo wordt opgemerkt dat het instrument "kan worden gebruikt om opgaven met partners in de stad, buurten en wijken op te pakken". Het gebruik van dit instrument wordt aanbevolen in de uitwerking van de motie 'Gebruik innovatiebudget'.³⁷ Het ACTIE-instrument wordt binnen Stad en Regie als leidraad voor de omgang met burgerinitiatieven gehanteerd.³⁸

4.2 Co-creatieformule

Vanuit de ambtelijke organisatie is de co-creatieformule ontwikkeld voor processen waarin niet op voorhand te zeggen is wie het initiatief neemt en wat het verloop en resultaat zal zijn. De gemeente

³² Groenplan Hengelo 2015, p. 19; Nota snippergroen 2015, p. 13; <https://www.hengelo.nl/Welkom-in-Hengelo/GPDC-Producten-catalogus-1/Burger/Groenadoptie.html#accordion-heading-3>

³³ Kadernota Spelen 2016, p. 31, 32.

³⁴ Het aanvankelijke voornemen om het uitdaagrecht ook voor andere domeinen te regelen is (nog) niet ingelost. Een Politieke Markt over het Right to Challenge heeft niet in een gezamenlijk standpunt geresulteerd.

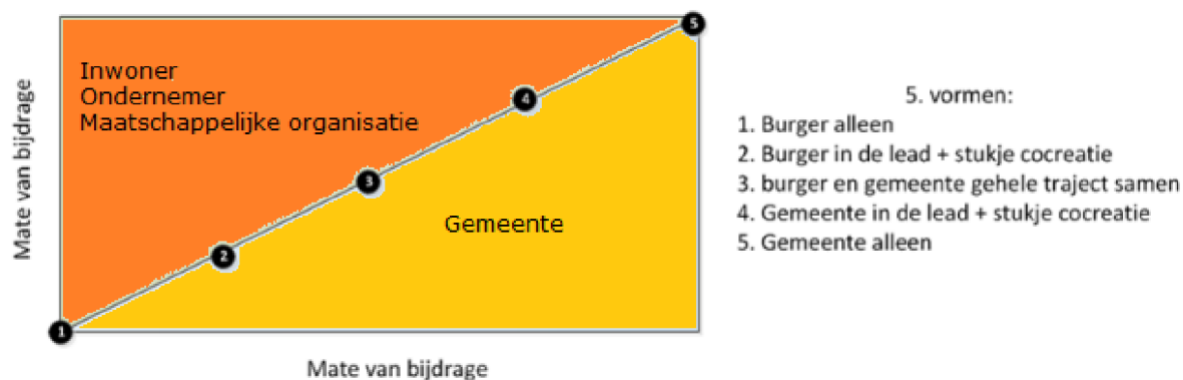
³⁵ Verordening Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Hengelo 2019, artikel 5.3.2 lid 2.

³⁶ Bestuurlijk-ambtelijk interview, d.d. 3 maart 2021.

³⁷ Notitie 'Omgaan met ideeën en initiatieven van zorgvragers en hun omgeving: uitwerking van motie gebruik innovatiebudget' (2017).

³⁸ Denters e.a. (2013).

onderscheidt vijf vormen van co-creatie (zie figuur 1) en spreekt bij de middelste drie vormen van co-creatie.³⁹



Bron figuur 1: Gemeente Hengelo, Gereedschapskist co-creatie, 2018, p. 5

De co-creatieformule zet neer welke ambtelijke lijn bij co-creatie moet worden gevolgd. Een in 2018 gereedgekomen 'gereedschapskist co-creatie'⁴⁰ is op intranet door medewerkers te raadplegen.⁴¹ Daarin zijn de kenmerken van co-creatie benoemd en interne afspraken voor co-creatie vastgelegd. De interne afspraken vormen een leidraad voor de inrichting van het samenspel tussen de gemeente en samenwerkingspartners. Ook is een afwegingskader beschikbaar om ambtelijk te bepalen of een project zich voor co-creatie leent.

Volgens de burgemeester van Hengelo is de co-creatieformule het geëigende dienstverleningsconcept voor de omgang met burgerinitiatieven.⁴² De brede toepassing vraagt tijd, maar het concept staat, iedereen kent het en weet dat het kan. Hij verwacht dat het management de toepassing ervan zal bewaken en dat voorbeelden van co-creatie aanstekelijk zullen gaan werken.⁴³

Faciliteren betekent niet 'u vraagt wij draaien'; 'nee' kan ook een uitkomst zijn, zo stelt de burgemeester. Maar de opdracht vanuit de co-creatieformule is om in een proces te onderzoeken of, wanneer, hoe en waar een initiatief te realiseren is. Als in een vroeg stadium duidelijk wordt dat iets wat inwoners willen niet kan of mag, dan moet de gemeente daar direct duidelijk over zijn. En tegelijk een opening bieden voor het onderzoeken van een alternatieve invulling.⁴⁴

4.3 Houding en werkwijze in de gemeentelijke organisatie

De beschrijving in deze paragraaf berust op een interview met de gemeentesecretaris (d.d. 5 november 2020)

4.3.1 Toegankelijkheid

De gemeentesecretaris geeft aan dat Hengelo het krijgen en omarmen van burgerinitiatieven hoog in het vaandel heeft staan. Ook betreft zij steeds vaker burgers en ondernemers bij maatschappelijke opgaven. Er is in Hengelo geen centraal loket of aanspreekpunt voor inwoners met een (idee voor een) burgerinitiatief. De gemeente Hengelo wil dat haar medewerkers samen dat loket zijn. Stadsdeelregisseurs zijn voor de gemeente het gezicht naar buiten waar het bewoners met een idee

³⁹ Gereedschapskist co-creatie (2018: 5).

⁴⁰ Jaarstukken 2018, p. 129.

⁴¹ http://hgl-intranet/webcontent/pdf/onzeorganisatie/Interne%20projecten/Gereedschapskist_co_creatie.pdf

⁴² Een recent uitgevoerde masterscriptie wijst uit dat de co-creatieformule (nog) beperkt wordt toegepast (Zalin Balci-Gouriye, juli 2020).

⁴³ Interview burgemeester d.d. 12 mei 2021.

⁴⁴ Interview burgemeester d.d. 12 mei 2021.

of initiatief betreft. Burgerinitiatieven komen op veel manieren bij de gemeente in beeld. Voor de burger moet het niet uitmaken wie hij benadert – of dat nou een wethouder, een raadslid of een ambtenaar is – en ook niet hoe hij dat doet – bellen, mailen, aan de balie, via de stadsdeelregisseur. Het is aan de gemeentelijk organisatie om te zorgen dat inwoners met zijn idee of initiatief op de juiste plek terecht komen.

4.3.2 Beslissingsniveau

Er is intern niet vastgelegd op welk niveau over het ondersteunen van een initiatief wordt beslist. Het beslissingsniveau hangt samen met de vraag of binnen de kaders en eigen bevoegdheden te realiseren is wat een initiatief nodig heeft. Als regels of financiering een belemmering vormen, kan een ambtenaar het initiatief aan de portefeuillehouder voorleggen. Het college heeft mogelijkheden om de rek in de regels te onderzoeken of kan middelen vrijmaken uit het budget voor kleine initiatieven. Lukt dat niet dan kan het college het initiatief aan de raad voorleggen. Het is dan aan de raad om vanuit zijn kaderstellende rol of budgetrecht een besluit over de ondersteuning te nemen. In lijn met de sturingsfilosofie worden burgerinitiatieven wel als fenomeen, maar niet inhoudelijk besproken in het CMT.

4.3.3 Houding en gedrag

Van belang is dat een inwoner met een idee of initiatief zich gehoord voelt. Dat betekent voor de gemeente: goed luisteren wat het idee of initiatief inhoudt en wat de toegevoegde waarde van gemeentelijke betrokkenheid is. Meedenken hoe het idee of initiatief verder te helpen is, in welk bestaand traject het past dan wel wat er nodig is om een idee te helpen realiseren dat niet binnen de kaders past. Of als de ondersteuning niet wordt verleend, uitleggen waarom de gemeente geen rol in het initiatief kan of wil spelen, gegeven haar taken en verantwoordelijkheden en politiek-bestuurlijke prioriteiten. Zodat de burger begrijpt waarom de gemeente niet aan zijn verzoek om ondersteuning tegemoetkomt.

Binnen de ambtelijke organisatie is er verschillend draagvlak voor burgerinitiatieven. Vraagstukken worden vaak vakinhoudelijk benaderd en medewerkers adviseren en opereren sterk vanuit rechtmatigheid. Het vinden van die balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid is een ontwikkelpunt. In de hiërarchische lijn wordt op de andere houding en andere manier van werken gestuurd, onder andere in werkoverleggen of incidenteel in een persoonlijk gesprek. Aan de hand van casuïstiek worden lessen getrokken als iets niet goed gelopen is. En er wordt gestuurd op bewustzijn van de kernwaarden.

In Hengelo komt het regelmatig voor dat een raadslid of fractie een burgerinitiatief omarmt en de raad achter een motie krijgt, waarin het college wordt oproepen om het initiatief tot uitvoering te helpen brengen. Het is dan zaak om te zorgen dat de regie en het eigenaarschap bij de burger blijft liggen. Zeker wanneer de raad bij het college op resultaat aandringt, bestaat het risico dat de gemeente het initiatief naar zich toe trekt of zelfs overneemt, zoals bijvoorbeeld bij de skatebaan is gebeurd.

Burgerinitiatieven vragen soms van de gemeente om zaken los te laten die de gemeente zelf graag wil. Uit ambtelijke gesprekken komt naar voren dat dit in de praktijk op zowel ambtelijk als bestuurlijk nog lastig wordt gevonden. Ambtelijk vanwege de sterke oriëntatie op rechtmatigheid, bestuurlijk doordat raadsleden bij het college op resultaten aandringen waardoor de gemeente de regie meer naar zich toetrekt of het initiatief zelfs overneemt. Aandacht voor de benodigde competenties en

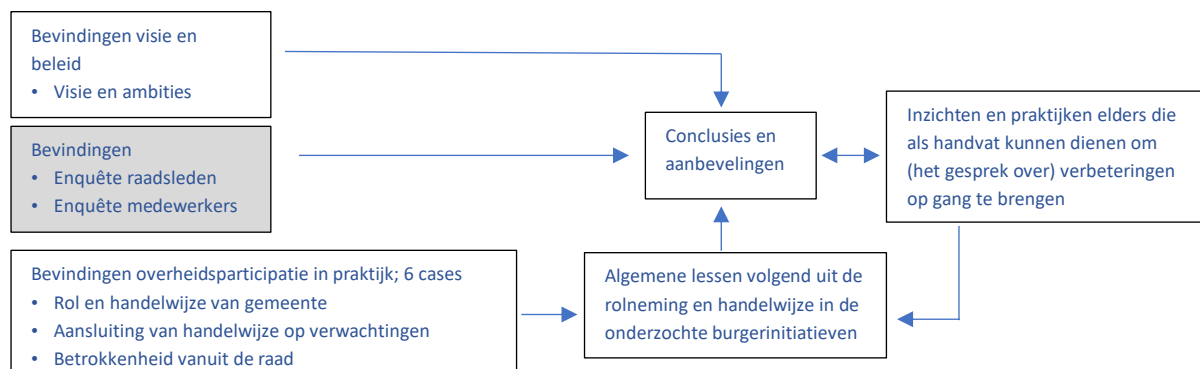
vaardigheden, om de Hengelose samenleving beter te ondersteunen in dit soort trajecten, is een prioriteit in de gemeentelijke organisatie.

4.3.4 Bewaken van algemene belang

Bij grotere initiatieven bewaakt de raad het algemene belang. De raad raakt doorgaans vanuit zijn budgetrecht betrokken vanwege de investeringen die grotere initiatieven vragen in middelen en/of ambtelijke inzet. Bij kleinere burgerinitiatieven ligt de belangenafweging laag in de organisatie. De aanstaande Omgevingswet maakt burgers verantwoordelijk om het draagvlak voor hun initiatief te onderzoeken in de leefomgeving.

5 Uitkomsten uit de online enquêtes

De beschrijving in deze paragraaf berust op uitkomsten uit twee online enquêtes onder respectievelijk raadsleden ($n=21$) en medewerkers betrokken bij voor dit onderzoek aangedragen initiatieven ($n=8$). Omwille van de leesbaarheid spreken we in deze paragraaf over 'raadsleden' en 'medewerkers'. Daarmee worden bedoeld de raadsleden en medewerkers die de enquête volledig hebben ingevuld. In bijlage 1 zijn de uitkomsten van beide enquêtes in tabelvorm integraal weergegeven. Vanwege de lage respons kunnen geen betrouwbare uitspraken worden gedaan. De uitkomsten en onderstaande samenvatting daarvan geven dan ook de tendens weer.



5.1 Beeld van actief burgerschap onder Hengelose inwoners

Het merendeel van de ondervraagde *raadsleden* en *medewerkers* schat Hengelose inwoners voldoende deskundig in om een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan lokale vraagstukken.

Van de ondervraagde *raadsleden* en *medewerkers* is het merendeel van mening, dat inwoners van Hengelo vooral in actie komen 'als hun directe eigen belang in het geding is' en 'wanneer zij ergens tegen zijn' en dat actieve inwoners 'over het algemeen niet representatief zijn voor de achterban'.

Tussen de 20% en 50% van ondervraagde *raadsleden* en *medewerkers* zegt niet te weten of Hengelose inwoners 'zeer actief zijn op het gebied van burgerinitiatieven', 'snel spontaan in actie komen', 'vooral in actie komen wanneer ze gevraagd worden dat te doen' en 'vooral in actie komen om iets nieuws tot stand te brengen'. De respondenten die daarover wel een mening hebben, zijn het daarmee vaker oneens dan eens.

5.2 Zicht op visie, kaders en spelregels

Van de ondervraagde *raadsleden* is rond een derde van mening dat de raad geen visie of kaders heeft vastgesteld en eveneens rond een derde geeft aan dit niet te weten. Bij de overige raadsleden gaan de gedachten bij visie en kaderstelling vooral uit naar de regeling voor formele burgerinitiatieven en het collegeprogramma.

Vier op de vijf ondervraagde *medewerkers* is van mening dat er geen visie is vastgesteld en tweederde dat er geen kaders zijn vastgesteld. De overige medewerkers denken bij visie en kaderstelling vooral aan de subsidieregeling bewonersparticipatie en kaders voor groenadoptie. Gevraagd naar spelregels geeft de helft van de ondervraagde *medewerkers* aan dat die er niet zijn. De overige medewerkers denken bij spelregels aan de subsidieregels bewonersparticipatie, per initiatief vast te stellen spelregels⁴⁵ en een bepaling van de Wmo-verordening.⁴⁶

⁴⁵ Vermoedelijk wordt de co-creatieformule bedoeld.

⁴⁶ Vermoedelijk wordt artikel 5.3.2 van de Verordening Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Hengelo 2019 bedoeld.

5.3 Denkrichtingen voor de rolinvulling van raad

Een grote meerderheid van de ondervraagde *raadsleden* vindt het (zeer) belangrijk om als raad ‘een gedeelde visie en ambities te hebben voor (het ondersteunen van) maatschappelijke initiatief’.

Bijna driekwart van de ondervraagde *raadsleden* vindt het (zeer) belangrijk om ‘vooraf in de raad te bepalen hoeveel draagvlak er voor welk soort initiatieven moet zijn en hoe dat draagvlak wordt onderzocht’. Het merendeel vindt het (zeer) belangrijk om als raad ‘tegenwicht te bieden aan structurele ongelijkheid tussen (groepen) burgers/buurtten in het nemen van initiatief’.

Een grote meerderheid van de ondervraagde *raadsleden* vindt het (zeer) belangrijk om ‘bij raadsvoorstellen de ruimte voor maatschappelijk initiatief en de rolneming van de gemeente te betrekken’.

Onder zowel *raadsleden* als *medewerkers* vindt het merendeel de volgende thema's/ terreinen geschikt om veel ruimte te laten voor burgerinitiatieven:

- Duurzaamheid, milieu en energie;
- Kunst en cultuur;
- Inrichting van openbare ruimte (speelplekken, straatmeubilair, etc.);
- Groenvoorziening/Zelfbeheer van de openbare ruimte.

De ondervraagde *raadsleden* zijn vrijwel unaniem van mening dat het (zeer) belangrijk is om ‘met burgers terugblikken op het samenspel rond een initiatief en daaruit samen lessen te trekken’.

5.4 Rolneming door gemeente en (waardering van) toepassing van ondersteuningsvormen

Volgens de ondervraagde *medewerkers* past de gemeente Hengelo een faciliterende benadering toe. Slechts een enkeling noemt aanvullend een stimulerende en/of coproducerende benadering.

| Mate waarin verschillende vormen van ondersteunen in Hengelo worden ingezet |
|--|
| Door alle of een meerderheid van de respondenten genoemde vormen: |
| - Inhoudelijke ondersteuning (initiatief verder helpen) |
| - Geld van de gemeente |
| - Hulp bij het vinden van geld in de samenleving (zoals subsidies, crowdfunding, sponsors) |
| - Aandacht en waardering van raadsleden en/of collegeleden |
| Door de helft genoemd: |
| - Praktische ondersteuning (zoals zaaltje, uitnodigingen) |
| - Duidelijke procedures en spelregels omtrent burgerinitiatieven |
| Door een minderheid genoemd: |
| - Een duidelijk loket of aanspreekpunt voor initiatiefnemers |
| - Meer ruimte voor initiatieven in beleid en regels van de gemeente |
| - Netwerkbijeenkomsten voor initiatiefnemers om ideeën en kennis uit te wisselen |

Tabel 2: Mate waarin ondersteuningsvormen volgens medewerkers in Hengelo worden ingezet.

De ondervraagde *raadsleden* zeggen in meerderheid ‘geld van de gemeente’ en ‘netwerkbijeenkomsten voor initiatiefnemers om ideeën en kennis uit te wisselen’ (zeer) onbelangrijk vinden. De overige ondersteuningsvormen vinden raadsleden overwegend (zeer) belangrijk. Als het om de ondervraagde *medewerkers* gaat, zijn de meningen verdeeld over het belang van ‘praktische ondersteuning’, ‘meer ruimte voor initiatieven in beleid en regels’ en ‘netwerkbijeenkomsten voor

initiatiefnemers'. De overige ondersteuningsvormen vinden de medewerkers in meerderheid (zeer) belangrijk.

De ondervraagde *medewerkers* beschouwen de volgende vijf werkprijken als (zeer) belangrijk voor het helpen realiseren van burgerinitiatieven:

- Situatie in kaart brengen;
- Bouwen aan oplossingen met draagvlak;
- Praktische ondersteuning bieden aan de ideeën en initiatieven die daaruit voortkomen;
- Aansluiting zoeken tussen 'buiten' en 'binnen' het gemeentehuis;
- Investeren in relaties met bewoners en belanghebbenden.

5.5 Beeld van houding en gedrag ten aanzien van burgerinitiatieven

De ondervraagde medewerkers is gevraagd naar hun beeld van de wijze waarop de ambtelijke organisatie met initiatieven omgaat. Per stelling geeft een tot drie op de acht respondenten aan dat niet te weten. Ten minste de helft van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling dat medewerkers:

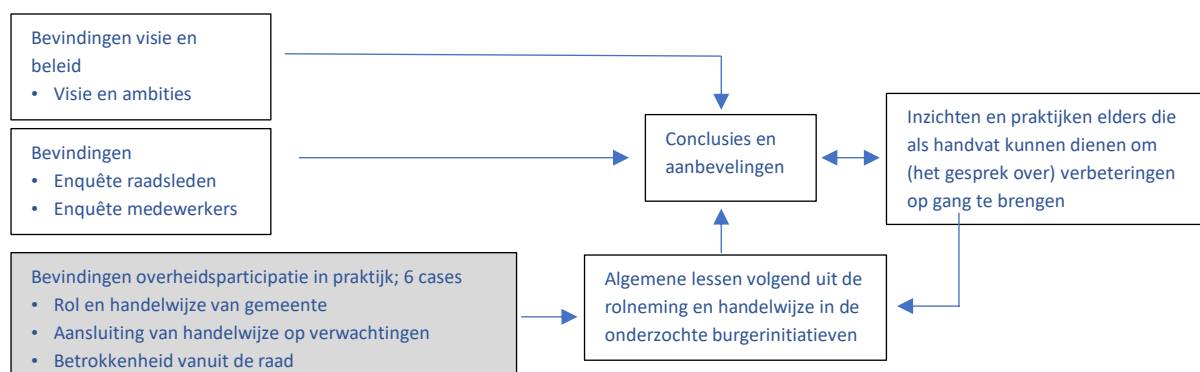
- Goed op de hoogte zijn van burgerinitiatieven;
- De gestelde kaders rondom burgerinitiatieven goed kennen en toepassen;
- Enthousiast zijn zolang het in hun beleid ('in hun eigen straatje') past;
- Burgerinitiatieven lastig vinden; en
- Burgers met een initiatief te vaak van het kastje naar de muur sturen;

Ten minste de helft van de respondenten is het (zeer) oneens met de stelling dat medewerkers:

- Denken dat burgers met hun initiatieven minder goed werk kunnen leveren dan zichzelf;
- Burgerinitiatieven bedreigend voor hun werk vinden;
- Burgerinitiatieven tegenwerken; en
- Enthousiast zijn over burgerinitiatieven zolang er geld bespaard kan worden.

De ondervraagde *medewerkers* hebben ook gereageerd op stellingen over de Hengelose raad. Uit de beantwoording blijkt dat de respondenten daar maar weinig zicht op hebben. Voor zover zij zich er een beeld van vormen, wijst dit in de richting van raadsleden die 'weinig actief zijn op het gebied van burgerinitiatieven' en 'vooral in actie komt voor initiatieven van de eigen achterban'.

6 Verdiepende casestudies



Deelvraag 6

Welke rol neemt de gemeente en op welke wijze handelt de gemeente ten opzichte van burgerinitiatieven?⁴⁷

Ambtelijke medewerkers vormen samen een meervoudig loket voor initiatieven

Initiatiefnemers benaderen de gemeente via de centrale toegang en/of bestaande ambtelijke of bestuurlijke contacten. Zij zijn vasthoudend als het niet (meteen) lukt om wat ze graag willen gerealiseerd te krijgen. In meerdere cases gebruiken de initiatiefnemers meerdere ingangen om ondersteuning voor hun idee of initiatief te krijgen. Daardoor zijn meerdere ambtenaren met een initiatief bezig, soms zonder het van elkaar te weten. De stadsdeelregisseurs kunnen voorzien in procesregie, maar zijn daarvoor niet altijd op tijd in beeld. In meerdere cases zoeken initiatiefnemers ook politieke steun, waarbij soms een raadslid hen op daarvoor geëigende instrumenten wijst.

Overwegend faciliterende rol met daarbij passende manieren van ondersteunen

De gemeente neemt in de cases overwegend een faciliterende rol. Wanneer zich een initiatief aandient, wordt gezien of (gemeentelijke bemoeienis met) het initiatief past binnen het toepasselijke beleid en budgettaire kaders. Tabel 3 laat zien op welke manieren de gemeente de onderzochte initiatieven heeft ondersteund. De inzet vanuit de gemeente varieert van vrijwel geen bemoeienis tot substantiële ondersteuning.

| Vormen van ondersteuning die de gemeente heeft ingezet | 't Hofje | Honden- speelveld | Schakel- kasten | Nijverheid | Leerkring/ podcast | Woning- bouw |
|---|----------|----------------------|--------------------|------------|-----------------------|-----------------|
| Inhoudelijke ondersteuning (initiatief verder helpen) | X | X | | | | X |
| Geld van de gemeente | X | X | X | | | X |
| Aandacht en waardering van raadsleden en/of collegeleden | X | X | X | X | X | X |
| Duidelijke procedures en spelregels omtrent burgerinitiatieven | | | | | | X |
| Een duidelijk loket of aanspreekpunt voor initiatiefnemers | | | X | | | X |
| Meer ruimte voor initiatieven in beleid en regels van de gemeente | X | X | X | | | |

Tabel 3 Ondersteuningsvormen die in de onderzochte cases zijn ingezet

In vijf initiatieven doen zich belemmeringen voor in beleid of regels, waarvoor de gemeente in drie gevallen een oplossing vindt.

⁴⁷ Daarbij zal in ieder geval aandacht zijn voor:

- de toegankelijkheid van de gemeente voor burgerinitiatiefnemers;
- ambtelijke en bestuurlijke opvattingen, houding en gedrag (zoals ontvankelijkheid, sturingsfilosofie);
- de toepassing van de regels die ondersteuning door de gemeente mogelijk maken of hier aan in de weg staan;
- de inzet van middelen door de gemeente om burgerinitiatieven te steunen.

Verschillen in handelwijze en proces

Doordat er geen kaders en spelregels voor de omgang met burgerinitiatieven zijn geformuleerd, treden verschillen op in handelwijze en proces. Ambtelijk medewerkers maken per initiatief zelf of in samenspraak met collega's of leidinggevendenden inschattingen op vragen als: Wanneer persoonlijk in gesprek gaan over een idee of initiatief? Wanneer ruimte zoeken binnen kaders en wanneer niet? Hoe invulling geven aan verwachtingsmanagement?

Deelvraag 7

In hoeverre sluit de gemeentelijke handelwijze aan op de verwachtingen van initiatiefnemers?

Behoefte aan partnerschap wordt vanuit de ambtelijk organisatie verschillend ingevuld

Het beeld dat uit de cases naar voren komt, is dat de initiatiefnemers partnerschap van de gemeente verwachten. In de cases waar de gemeente grondeigenaar is, nemen ambtelijk medewerkers een stevige rol in de uitvoering. In de overige cases geven ambtelijk medewerkers aandacht, advies en/of enige financiële steun. In een aantal initiatieven is meer nodig om het initiatief verder te brengen.

Toegankelijkheid vraagt om bereikbaar zijn én persoonlijke aandacht

Initiatiefnemers zijn wisselend te spreken over het contact met ambtelijke medewerkers. De tevredenheid over het ambtelijke contact houdt niet evenredig verband met de mate van geboden ondersteuning. In meerdere cases is er in het begin vooral schriftelijk contact en volgt een persoonlijk gesprek als (ontevreden) initiatiefnemers daarop aandringen of dat via een bestuurlijke/politieke interventie bewerkstelligen. Initiatiefnemers zetten zich in voor een publiek belang en verwachten bij de gemeente (meer) interesse en begrip voor hun initiatief.

Deelvraag 8

Wat is de rolinvulling van de raad ten aanzien van de burgerinitiatieven?

Financieel faciliteren

De raad heeft in twee cases door het aannemen van een motie respectievelijk het vaststellen van de Kadernota een eenmalig budget beschikbaar gesteld om een initiatief mogelijk te helpen maken. In een derde case is voor het initiatief gebruik gemaakt van de Subsidieregeling bewonersparticipatie, waarvoor de raad jaarlijks het budgetplafond vaststelt.

Gebruik van instrumenten om initiatief politiek te agenderen

In drie cases hebben initiatiefnemers hun initiatief politiek onder de aandacht gebracht, respectievelijk via de motiemarkt, een petitie en inspreken tijdens een Politieke Markt. In een van de cases zorgt de raad zelf via een motie voor een jaarlijkse evaluatie van initiatieven tijdens een Politieke Markt.

Betrokkenheid en rolinvulling van individuele raadsleden

In vier cases is een individueel raadslid meer of minder intensief bij het initiatief betrokken geweest. Het ene raadslid heeft in twee cases contact met initiatiefnemers die zich inzetten voor een maatschappelijk probleem dat met een motie in de raad is geagendeerd. Het raadslid spiegelt plannen van het college aan de kennis en ervaringen van de initiatiefnemers. In de andere twee cases leggen de initiatiefnemers contact met het raadslid om hun initiatief verder te helpen brengen. Het raadslid wijst op instrumenten om het initiatief politiek te agenderen. In één casus volstaat dit, in de andere casus blijft het raadslid betrokken en helpt de initiatiefnemers het democratische proces te doorgronden. Ook vraagt het raadslid op diverse momenten bij de verantwoordelijke wethouder aandacht voor knelpunten die de initiatiefnemers in het traject ervaren.

6.1 Kenmerken van de initiatieven en initiatiefnemer(s)

6.1.1 Doel en organisatieverband

't Hofje

Initiatief 't Hofje wordt getrokken door een bewoner van de wijk Tuindorp. Hij handelt namens en in samenspraak met bewoners van de negen aanliggende woningen. De buurtbewoners zetten zich al ruim dertig jaar in voor het groenonderhoud. Het doel van het initiatief is het herstel en behoud van de monumentale structuur van de groenbeplanting in 't Hofje. De initiatiefnemer handelt vanuit een maatschappelijk en persoonlijk motief.

Hondenspeelveld

Het initiatief voor een hondenspeelveld voor bewoners van Tuindorp is gestart vanuit een toevallige ontmoeting tussen twee hondenliefhebbers. Zij trekken vervolgens samen op richting de gemeente. Het doel van hun initiatief is het realiseren van een omheind hondenlosloopveld met speel- en behendigheidsstoestellen. Zij hebben daarvoor een speelterrein voor jeugdigen aan de Julianalaan op het oog. De bewoners handelen vanuit een maatschappelijk en persoonlijk motief.

Kunstroute schakelkasten

Binnen de wijkvereniging Hasseler Es heeft zich een werkgroep gevormd die schakelkasten laat bestickeren met boerderijafbeeldingen van kunstenaar Jo Niks. Het doel is de wijk te verfraaien en gaandeweg een wandelroute langs de schakelkasten te laten ontstaan. De groep handelt vanuit een maatschappelijk motief.

Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid

Stichting Bewonersbedrijf Noaberwijk Nijverheid (hierna: het bewonersbedrijf) wil zich inzetten voor wijkbewoners, ouderen in het bijzonder. Vrijwilligers bieden betaald, maar zonder winstoogmerk tuinonderhoud en vervoer. Het bestuur van het bewonersbedrijf heeft onderzoek laten doen hoe het staat met de eenzaamheid in de wijk en aan welke activiteiten behoefte bestaat. Met het initiatief Zelfstandig, maar niet eenzaam in de Nijverheid zet het bestuur zich in om die activiteiten te gaan ontplooien. De bestuursleden handelen vanuit een maatschappelijk motief.

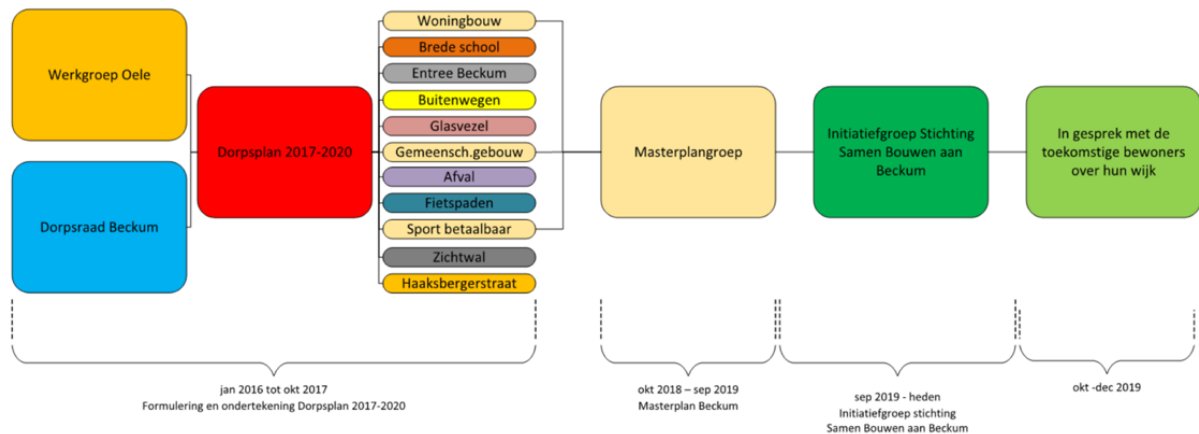
Leerkring en podcast-serie Eenzaamheid onder jongeren

De leerkring Eenzaamheid onder jongeren is een initiatief van een Hengelose burger. In een podcast-serie zijn verhalen van deelnemers van de leerkring breed toegankelijk gemaakt. Het doel van de leerkring en podcast-serie is meer aandacht voor eenzaamheid onder jongeren en het laten ontstaan van een netwerk van jongeren en professionals die iets aan eenzaamheid willen doen. De initiatiefnemer handelt vanuit een maatschappelijk motief.

Woningbouw Beckum

Het realiseren van woningen in Beckum is een initiatief uit het dorp. Er is al lang vraag naar woningen, met name voor starters en jonge gezinnen. Met het woningbouwinitiatief willen de initiatiefnemers een impuls te geven aan de leefbaarheid in Beckum en draagvlak voor voorzieningen. Het initiatief Woningbouw Beckum is opgenomen in twee opeenvolgende dorpsplannen waaraan een uitvoeringsprogramma gekoppeld is. Voor de uitvoering van de dorpsplannen is een structuur ingericht. Onder regie van een Stuurgroep zijn elf werkgroepen actief, waaronder de werkgroep Kleinschalige woningbouw. In 2018 hebben drie werkgroepen - Kleinschalige woningbouw, Sport betaalbaar houden en Toekomst Beckumer Gemeenschapsgebouwen - zich in Masterplan Beckum verenigd. Daaruit ontstaat de initiatiefgroep Stichting Samen Bouwen aan Beckum (hierna: stichting

SBaB⁴⁸) (zie figuur 2). De werkgroep Kleinschalige woningbouw fungeert als klankbordgroep voor de stichting SBaB.



Bron figuur 2: https://www.beckum.nl/samen_bouwen_aan_beckum⁴⁹

6.1.2 Fase waarin het initiatief zich bevindt en mate van succes 't Hofje

Het idee voor herplanting van de voortuin van 't Hofje ontstaat in contact met de overheid over de groenadoptie. De aanwonende bewoners wordt het groenonderhoud te zwaar en willen dat de gemeente het overneemt. Wanneer dit dreigt te resulteren in het omzetten van 't Hofje in een grasveld, hernieuwen de bewoners de overeenkomst groenadoptie. De initiatiefnemer weet te bewerkstelligen dat de gemeente de herplanting van de voortuin bekostigt. De gemeente verstrekt de opdracht aan de groenaannemer, waarmee het initiatief succesvol tot een afronding komt.

Hondenspeelveld

Twee hondenliefhebbers vatten het idee op om een speelterrein voor jeugdigen te gaan gebruiken als hondenlosloopveld. Na een moeizame start komen de gemeente en de initiatiefnemers tot een uitwerking op een andere locatie. De gemeente heeft met diverse inspanningen en een forse financiële investering een bestaand hondenlosloopveld uitgebreid en omheind. Met enkele andere hondenliefhebbers hebben de initiatiefnemers een zelfbenoemde beheerderscommissie gevormd, die geen lang leven beschoren is omdat de gemeente het zelfbeheer afhoudt. De twee initiatiefnemers hebben fondsen verzameld voor de aanleg van speeltoestellen en watervoorziening, maar krijgen alleen toestemming van de gemeente voor plaatsing van één toestel en een informatiebord. Uit frustratie hierover is het initiatief in de beëindigingsfase beland.

Kunstroute schakelkasten

Het idee voor de kunstroute schakelkasten ontstaat in binnen het bestuur van de wijkvereniging Hasseler Es. Er vormt zich een tijdelijke werkgroep met de secretaris van de wijkvereniging als drijvende kracht achter het initiatief (hierna: de initiatiefnemer). Het initiatief begon met één schakelkast maar wordt stapsgewijs uitgebreid. Zo is ook het idee voor een wandelroute geboren. Het initiatief loopt nog en ontwikkelt zich succesvol.

⁴⁸ Het betreft een stichting in oprichting. In april 2020 is het bericht geplaatst dat de stichting formeel is opgericht met financiële steun van het Twentse Noabers Fonds (https://www.beckum.nl/samen_bouwen_aan_beckum, geraadpleegd op 12-04-2021). In de verdere tekst wordt omwille van de leesbaarheid gesproken over de stichting SBAB.

⁴⁹ Geraadpleegd d.d. 5 februari 2021.

Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid

Het bewonersbedrijf is vanuit de Bewonersorganisatie Nijverheid ontstaan en in 2016 een stichting geworden. Het bestuur heeft onderzoek laten doen hoe het staat met de eenzaamheid in de Nijverheid en daaruit is het idee geboren om voor ouderen in de wijk activiteiten te organiseren. Het bestuur vraagt de gemeente bij herhaling vergeefs om een voormalig schoolgebouw ter beschikking te stellen voor hun plannen. Het bestuur heeft de stichting in de zomer van 2020 laten doorlichten door de SESAM academie.⁵⁰ Het rapport was zo ontmoedigend, dat het bestuur stopt. Wijkkracht helpt om op een andere leest tot een doorstart van het bewonersbedrijf te komen.

Leerkring en podcast-serie Eenzaamheid onder jongeren

De initiatiefnemer van de leerkring Eenzaamheid organiseerde een startbijeenkomst en nodigde daarvoor ook de gemeente Hengelo uit. Door steeds een vaste groep en nieuwe mensen uit te nodigen, heeft zich een netwerk gevormd van eenzame jongeren en professionals die aan eenzaamheid werken. Vanuit de leerkring is met succes een podcasts-serie gemaakt. Na de afronding daarvan heeft de initiatiefnemer het stokje doorgegeven. Zijn opvolger gaat vanuit de leerkring in opdracht van de gemeente een Hackaton organiseren.

Woningbouw Beckum

Het idee voor woningbouw in Beckum heeft uitwerking gekregen binnen de dorpsplannen Beckum/Oele. Het initiatief is opgepakt conform de afspraken in de bijbehorende uitvoeringsprogramma's. Met inschakeling van externe deskundigheid tonen de initiatiefnemers aan dat herontwikkeling op een transformatielocatie, de voormalige supermarkt, geen haalbaar plan is. De Dorpsraad sluit een samenwerkingsovereenkomst met een marktpartij, die als initiatiefnemer voor woningbouwontwikkeling zal optreden. Nadat locatieonderzoek resulteert in twee opties, scheiden de wegen zich weer. De Masterplangroep trekt het initiatief naar zich toe om door te bouwen op sportvelden van TVO eventuele revenuen te kunnen investeren in een nieuwe multifunctionele accommodatie. Uit de Masterplangroep vormt zich de stichting SBaB om met meer snelheid en slagkracht te kunnen opereren. De stichting SBaB, het bestuur van TVO en de gemeente Hengelo hebben de handen ineengeslagen om woningbouw op veld 3 mogelijk te maken. In samenspraak is stedenbouwkundig schetsontwerp tot stand gebracht met aandacht voor starters en de mogelijkheid van doorstroming.⁵¹ De algemene ledenvergadering van TVO heeft recent de weg vrijgemaakt voor verkoop van veld 3 aan de gemeente.

⁵⁰ SESAM academie is een maatschappelijk adviesbureau waarin ruim 75 senioren hun expertise belangeloos inzetten om de kwaliteit en professionaliteit van vrijwilligersorganisaties te bevorderen.

⁵¹ Het plan omvat 17 woningen, waarvan 7 starterswoningen, zes 2-onder-1-kap woningen en 4 vrijstaande woningen. Deze indicatieve woningbouwdifferentiatie is ontstaan op basis van het door de Stichting SBaB gehouden onderzoek naar de woningbehoefte en de daarin aangegeven voorkeur voor het type woningen.

| | | | | | | |
|------------------------------------|--|---|---|---|---|--|
| | 't Hofje | Hondenspeelveld | Kunstroute schakelkasten | Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid | Leerkring/podcast Eenzaamheid onder jongeren | Woningbouw Beckum |
| Doel | Herstel en behoud van monumentale uitstraling 't Hofje | Realiseren van losloopveld met speeltoestellen voor wijkbewoners met een hond | Route langs schakelkasten bestickerd met afbeeldingen van historische boerderijen | Activiteiten organiseren voor oudere wijkbewoners | Aandacht voor het probleem van eenzaamheid onder jongeren | Kleinschalige woningbouw voor de leefbaarheid van Beckum |
| Sociaal verband | Ongeorganiseerde individuele burger | Ongeorganiseerde individuele burgers | Werkgroep in wijkvereniging Hasseler Es | Bewonersbedrijf Noaberwijk Nijverheid | Informeel verband | Dorpsplanstructuur |
| Moment gemeentelijke betrokkenheid | Idee ontstaat uit onvrede over gevolg terugnemen groenbeheer | In fase van uitwerking idee verzoek om informatie | Idee in fase van uitwerking aan gemeente meegedeeld | In fase van uitwerking idee verzoek om accommodatie | In fase van uitwerking verzoek om deelname aan leerkring | Idee in fase van uitwerking ingebed in dorpsplan |
| Actuele situatie | Afgerond | Hondenspeelveld afgerond; Initiatief voor speeltoestellen beëindigd | Loopt nog | Beëindigd | Podcast afgerond, leerkring krijgt vervolg met Hackaton | Loopt nog |
| Mate van succes | Volledige realisatie van doel | Gedeeltelijke realisatie van doelen | Stapsgewijs succesvolle realisatie van doel | Initiatief niet van de grond gekomen | Volledige realisatie van doel | Met wisselend succes gewerkt aan gewenste resultaten |

Tabel 4 Kenmerken van de onderzochte burgerinitiatieven

6.1.3 Maatschappelijke draagvlak

't Hofje

Het initiatief 't Hofje heeft draagvlak onder de direct aanwonenden. De bewoners zetten zich samen in voor het onderhoud van 't Hofje om de monumentale structuur ervan te kunnen behouden.

Hondenspeelveld

Het initiatief voor een hondenspeelveld aan de Julianalaan is gestart met een petitie waarvoor de initiatiefnemers 343 handtekeningen verzamelden. Omdat de gemeente de beoogde plek wil behouden voor de uitvoering van het gemeentelijk speelbeleid, is een bestaand hondenlosloopveld aan de Geerdinksweg uitgebreid en omheind. De gemeente heeft daarvoor het draagvlak bij omwonenden getoetst. Het hondenspeelveld wordt gebruikt door hondenbezitters uit Tuindorp en andere delen van Hengelo.

Kunstroute schakelkasten

De initiatiefnemer van de Kunstroute schakelkasten peilt bij elke schakelkast of aanwonenden geen bezwaar hebben tegen het bestickeren van de schakelkast. Zij heeft tot dusver alleen positieve reacties gekregen, ook van andere wijkbewoners. Meerdere bewoners hebben de initiatiefnemer benaderd met het verzoek om een schakelkast in woonomgeving te bestickeren.

Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid

Het initiatief Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid heeft door een lokaal onderzoeksbureau laten zoeken hoe het met de eenzaamheid in de wijk staat en aan welke activiteiten wijkbewoners behoefte hebben. Daarmee is er in potentie veel draagvlak voor uitvoering van het initiatief.

Leerkring en podcast-serie Eenzaamheid onder jongeren

Het initiatief voor de leerkring Eenzaamheid onder jongeren is gestart met een oproep op *social media* wie over het onderwerp wil meepraten. Zo is draagvlak onder deelnemers verzekerd. Er kwamen online ook wrevelige reacties van enkele welzijnsorganisaties, maar deze hebben zich na gesprekken met de initiatiefnemer bij de leerkring aangesloten.

Woningbouw Beckum

Het initiatief voor kleinschalige woningbouw in Beckum heeft in beide dorpsagenda's de hoogste prioriteit van inwoners gekregen. Ook de behoefteonderzoeken ondersteunen het beeld dat er veel draagvlak is voor kleinschalige woningbouw. Maar wat daarvoor de beste plek is, daarover zijn de meningen in het dorp verdeeld. Er zijn tegenstanders van bouwen op veld 3 van TVO. Een groep Beckumers heeft dit begin 2019 geuit in een anonieme brief aan het college. En in september 2020 hebben meerdere inwoners een gelijkkluidende brief hierover aan alle raadsfracties gericht. Tijdens een ledenraadpleging in maart 2021 hebben TVO-leden massaal vóór de verkoop van veld 3 aan de gemeente gestemd. Via de Masterplanpuzzel is zichtbaar geworden dat alle stakeholders, met uitzondering van Stichting Twickel, achter het Masterplan Beckum staan.

| | Uitingen van (gebrek aan) maatschappelijk draagvlak |
|---|--|
| 't Hofje | Hernieuwing van groenadoptie |
| Hondenspeelveld | Ondertekening petitie actiecomité 'Wij willen los' Draagvlak onderzoek onder omwonenden |
| Kunstroute schakelkasten | Bij omwonenden draagvlak peilen |
| Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid | Enquête onder bewoners Nijverheid |
| Leerkring en podcast-serie Eenzaamheid onder jongeren | Oproep voor deelname aan leerkring via <i>social media</i> |
| Woningbouw Beckum | Kleinschalige woningbouw door dorpsbewoners bovenaan dorpsagenda gezet Onderzoek verricht naar woningbehoefte Uitreiken van 30 puzzelstukjes onder stakeholders om steun voor initiatief te uiten Ledenraadpleging vervreemding sportveld Brief aan college/alle raadsfracties |

Tabel 5 Maatschappelijk draagvlak voor de onderzochte burgerinitiatieven

Ingangen waarlangs initiatiefnemers gemeentelijk ondersteuning proberen te mobiliseren

't Hofje

De initiatiefnemer van 't Hofje belt de adviseur Monumentenzorg, die hij van een eerder bewonersinitiatief kent. Hij heeft dan ook al contact met medewerkers van de voor het groenbeheer verantwoordelijke afdeling over het onderhoud van 't Hofje. Vanuit zijn initiatief voor een hondenspeelveld is hij met een raadslid in contact, die hij ook over het initiatief voor 't Hofje raadpleegt. Het raadslid brengt hem op het spoor van de motiemarkt, waar de initiatiefnemer zijn initiatief bij de raad onder de aandacht brengt.

Hondenspeelveld

De initiatiefnemers van het hondenspeelveld hebben voor zij samen aan de slag gaan elk al contact met de gemeente. De een vraagt via de buiten beter-app om het losloopveld aan de Geerdinksweg te

omheinen, de ander informeert via de algemene toegang welke wegen hij kan bewandelen om een losloopveld aan de Julianalaan aan te vragen. Daarna dienen zij, verenigd in een actiecomité, samen een petitie in. Het idee daarvoor is hen aan de hand gedaan door een raadslid, dat het initiatief ook daarna blijft steunen.

Kunstroute schakelkasten

Het bestuur van de wijkvereniging Hasseler Es heeft periodiek overleg met de stadsdeelregisseur. Daar brengt de initiatiefnemer het idee voor de verfraaiing van schakelkasten in met de vraag om overzichten van locaties en eigenaren. Dergelijke overzichten blijken niet voorhanden bij de gemeente. De initiatiefnemer belt met een archivaris om de vroegere ligging van historische boerderijen te achterhalen, maar die informatie blijkt niet in het Hengelo's archief. De initiatiefnemer zoekt uit wat een geschikte schakelkast is en wie daarvan de eigenaar is. Omdat KPN, Enexis of Ziggo aan toestemming de goedkeuring van de gemeente verbinden, heeft de initiatiefnemer hierover contact met de verantwoordelijke afdeling die het snel regelt.

Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid

Bestuursleden van het bewonersbedrijf raken in 2018 tijdens de startconferentie Eenzaamheid met de wethouder in gesprek. Op zijn verzoek mailt het bestuur de uitkomsten van het onderzoek dat ze hebben laten doen naar eenzaamheid in de Nijverheid en welke activiteiten zij in hun initiatief willen gaan ontplooiën. Op verzoek van het bestuur volgen meerdere gesprekken over accommodatie voor hun activiteiten. In december 2019 maakt een van de bestuursleden gebruik van de mogelijkheid om in te spreken tijdens de Politieke Markt over het concept uitvoeringsplan 'Eenzaamheid is iets om te delen' maakt. Naar aanleiding daarvan bezoekt een beleidsmedewerker het bestuur om verder te praten over de voorgenomen activiteiten. Ook een raadslid bezoekt het bestuur om meer over het initiatief te vernemen.

Leerkring en podcast-serie Eenzaamheid onder jongeren

De initiatiefnemer van de leerkring Eenzaamheid onder jongeren organiseert een startbijeenkomst in Borne. Op uitnodiging van Twentse Noabers woont ook een beleidsmedewerker van Hengelo de bijeenkomst bij. De initiatiefnemer benadert haar nadien per mail voor vragen en om haar te bewegen zich aan te sluiten bij de leerkring. Tijdens de conferentie Eenzaamheid ontmoet hij het raadslid dat initiatief heeft genomen voor de motie Eenzaamheid. Zij betuigt steun door regelmatig bijeenkomsten van de leerkring bij te wonen.

Woningbouw Beckum

In de uitvoeringsprogramma's zijn ambtelijke contactpersonen zijn voor de werkgroepen aangewezen. Voor de werkgroep Kleinschalige woningbouw zijn dit de stadsdeelregisseur en de woningbouwregisseur. Zodra het nodig is voor een goede afstemming en de inbreng van professionele kennis en ervaring, kunnen werkgroepen met hen contact opnemen. De stadsdeelregisseur sluit aan bij de driemaandelijke overleggen van de Stuurgroep met de werkgroepen. Tijdens het jaarlijkse collegebezoek gaan de wethouders, burgemeester en gemeentesecretaris met vertegenwoordigers van de Dorpsraad Beckum en de Werkgroep in gesprek over ontwikkelingen in de uitvoering van het dorpsplan. Naar aanleiding van de motie Beckum beter op de kaart, aangenomen in de raadsvergadering van 10 april 2018, vindt ook een jaarlijkse evaluatie plaats tijdens een Politieke Markt in Beckum.⁵²

⁵² Motie Beckum beter op de kaart.

| | |
|---|---|
| | Ingangen waarlangs initiatiefnemer met gemeente contact heeft over het initiatief |
| 't Hofje | Ambtelijk medewerkers Raadslid Motiemarkt Wethouder |
| Hondenspeelveld | Centrale toegang Buiten beter-app Petitie Raadslid Wethouder |
| Kunstroute schakelkasten | Stadsdeelregisseur Ambtelijk medewerker |
| Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid | Wethouder Politieke markt Raadslid |
| Leerkring/podcast-serie Eenzaamheid onder jongeren | Beleidsmedewerker |
| Woningbouw Beckum | Vaste ambtelijke contactpersonen voor de werkgroep Kleinschalige woningbouw Jaarlijks collegebezoek aan de Dorpsraad Beckum & Werkgroep Oele Jaarlijkse Politieke Markt in Beckum |

Tabel 6 Ingangen waarlangs in de onderzochte initiatieven contact met de gemeente is gelegd

6.2 Wijze waarop de gemeente de initiatieven heeft ondersteund (of niet)

't Hofje

Het herstel van de voortuin van 't Hofje is gefinancierd door de gemeente. In aanvang stonden beleid en budgettaire kaders hieraan in de weg. De initiatiefnemer slaagt erin om verschillende geledingen binnen de gemeente te mobiliseren. De adviseur Monumentenzorg handelt in de geest van de kaders voor monumentenzorg om met een financiële bijdrage de monumentale uitstraling van het groen te kunnen behouden. En de raad stelt naar aanleiding van een motiemarkt extra budget beschikbaar om de voortuin van 't Hofje in oude luister te herstellen. De medewerker groenbeheer onderzoekt hoe de herbeplanting vanwege besparing op onderhoudskosten toch mogelijk te maken is. Met het oog op een rechtmatige inkoop en veilige uitvoering treedt de gemeente op als opdrachtgever richting de groenaannemer. De medewerker groenbeheer begeleidt de uitvoering en onderhoudt daarbij contact met de initiatiefnemer. In het daaropvolgende seizoen blijken de buxushagen in de achtertuin van 't Hofje door buxusmot te zijn aangetast. De initiatiefnemer wil hierover van gedachten wisselen met de medewerker, die aangeeft dat het niet binnen de kaders voor groenadoptie past om de vervanging van dit groen te financieren. Na een schriftelijk verzoek om een onderhoud met de wethouder, vinden ambtelijk medewerkers financiering binnen het budget van monumentenzorg. Met de nadrukkelijke kanttkening dat dit eenmalig is. De gemeente verleent ook nu de opdracht aan de groenaannemer.

Hondenspeelveld

De initiatiefnemers willen met hun petitie bereiken dat een speelterrein voor jeugdigen als hondenspeelveld in gebruik kan worden genomen. In de ambtelijke top wordt besloten dat het speelterrein voor speelbeleid nodig is. Ambtelijk medewerkers krijgen opdracht om alternatieve locaties te onderzoeken. In overleg met de initiatiefnemers valt de keuze op een bestaand klein hondenlosloopveld. De gemeente investeert in onderzoek naar draagvlak om een aanliggend terrein anders in gebruik te nemen, financiert het verwijderen van bosschages, het gelijkmaken en inzaaien van het veld, het plaatsen van een omheining met een toegangsluis, plaatsing van poepbakken en heeft laten onderzoeken of er een oplossing is voor een omvangrijke waterplas die ontstaat bij

langdurig slecht weer. De wethouder en het raadslid dat zich hard maakt voor het initiatief, doen de officiële opening, samen met de accountmanager van MatchMakers.⁵³ De initiatiefnemers hebben veelvuldig contact met ambtelijk medewerkers over hun wens om slalompaaftjes, een watervoorziening en een tweede informatiebord te realiseren, die de initiatiefnemers zelf willen financieren en onderhouden. De gemeente geeft hiervoor geen toestemming. Meer toestellen kan voor omwonenden meer overlast opleveren, een waterput is vandalismegevoelig en kan leiden tot onvoorziene kosten voor de gemeente. Zelfbeheer stuit bij de gemeente op het bezwaar dat het hondenspeelveld daardoor mogelijk minder laagdrempelig wordt voor algemeen gebruik.

Kunstroute schakelkasten

Het initiatief Kunstroute schakelkasten wordt gefinancierd uit een deel van het activiteitenbudget van de wijkvereniging en buurtbonnen die wijkbewoners aanvragen voor het bestickeren van een schakelkast.⁵⁴ Een beperkende bepaling in de Subsidie uitvoeringsregel bewonersparticipatie 2014 is niet toegepast.⁵⁵ De stadsdeelregisseur heeft een klein geoordeeld bedrag toegekend en de initiatiefnemer op een buurtinitiatieven-fonds geattendeerd. De gemeente heeft gefaciliteerd door haar akkoord te geven aan eigenaars van schakelkasten, wat nodig is om toestemming te geven voor het bestickeren. De eerst gereedgekomen schakelkast is door de portefeuillehouder onthuld. De burgemeester noemt het initiatief in zijn voorwoord de recent uitgebrachte herdruk van 'De geschiedenis van Marke Hasselo' van Jo Niks.

Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid

Voor het initiatief Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid heeft het bewonersbedrijf accommodatie nodig. De initiatiefnemers hebben diverse overleggen om met de portefeuillehouder en een beleidsmedewerker/stadsdeelregisseur. Daarin uiten zij hun wens om activiteiten te ontplooiën in een voormalige kleuterschool, die in opdracht van de gemeente antikraak wordt verhuurd. Interne navraag door de stadsdeelregisseur wijst uit dat de wet Overheid en Markt een verdienmodel vereist, dat de betaling van huur en andere vaste lasten mogelijk maakt. Het advies aan het bewonersbedrijf is om klein te starten in het buurthuis en samenwerking te zoeken met De Klokstee of wijkcentrum 't Lansink. Tijdens de Politieke Markt over de concept uitvoeringsnota 'Eenzaamheid is iets om te delen' spreekt een van de bestuursleden in. Het bestuur wil hiermee bereiken dat het bewonersbedrijf als volwaardig partner in de nota wordt opgenomen en deelt in het beschikbare budget. De raad spreekt zich positief uit over de activiteiten van het bewonersbedrijf, maar merkt ook op dat dit niet de enige bewonersvereniging is die zich met eenzaamheid bezighoudt. Naar aanleiding van de Politieke Markt komt een raadslid op bezoek bij het bestuur om meer te horen over het initiatief. Ook krijgt het bestuur bezoek van een beleidsmedewerker die om verder te spreken over de voorgenomen activiteiten van het bestuur. Het brengt het bestuur niet dichterbij hun accommodatiewens.

⁵³ Op de Slingerbeurs in maart 2019 heeft actiecomité 'Wij willen los!' gevraagd om assistentie bij het inrichten van het hondenspeelveld. De Slinger heeft dit opgepakt als project voor de nieuwe programmalijn MatchMakers van De Slinger (<https://www.deslengerhengelo.nl/1053/matchmakers>).

⁵⁴ Daarnaast heeft de initiatiefnemer ook via fondsenwerving aan de financiering bijgedragen en bespaart de werkgroep een eigen schoonmaakploeg op schoonmaakkosten.

⁵⁵ Hoofdstuk twee, onderdeel B artikel 3.3 bepaalt: "Er mag geen buurtbon worden toegekend voor activiteiten te organiseren door de bewonersorganisatie die adviseert over de toekenning van de buurtbonnen in het gebied." Overigens blijkt uit het interview met de initiatiefneemster (d.d. 7 december 2020) dat de toekenning van de buurtbonnen voor de bestickering van schakelkasten er niet toe heeft geleid dat andere aanvragen niet meer uit het buurtbon-budget gefinancierd konden worden.

Leerkring en podcast-serie Eenzaamheid onder jongeren

De leerkring Eenzaamheid onder jongeren wordt gefinancierd door Twentse Noabers. Het doel is meer aandacht voor het onderwerp en een netwerk laten ontstaan van jongeren en professionals die aan eenzaamheid werken. De bijdrage van de gemeente bestaat uit faciliterende activiteiten van een beleidsmedewerker. Zij woont regelmatig bijeenkomsten van de leerkring bij, beantwoordt vragen van de initiatiefnemer, introduceert hem in haar netwerk en *liket* campagnes van de leerkring op *social media*. De portefeuillehouder benadert de initiatiefnemer om mee te denken over een pilot voor jongeren, waaruit het idee van een Hackaton is voortgekomen.

Woningbouw Beckum

De samenwerking tussen de gemeente en de Dorpsraad Beckum en Werkgroep Oele is in 2012 en 2017 met een convenant bekrachtigd. In de uitvoeringsprogramma's zijn de te nemen stappen en verantwoordelijkheidsverdeling vastgelegd. De gemeente heeft in de periode van het eerste dorpsplan het initiatief gefaciliteerd door een provinciale voucher te helpen aanvragen en met de initiatiefnemers deel te nemen aan een overleg met de provincie Overijssel om te zien of deze welwillend tegenover het woningbouwinitiatief staat. Met de vaststelling van de Woonvisie 2016-2026 is in het woonbeleid een contingent van 10 woningen in Beckum opgenomen (goedkope koop/sociale huur, doelgroep starters). De gemeente gaat niet in op het verzoek van de werkgroep Kleinschalige woningbouw om aan de lijst met 'zachte plannen' 50 tot 75 woningen voor Beckum toe te voegen. Wel benadrukt de toenmalige dorpswethouder het dynamische karakter van het woningbouwprogramma. De recente vaststelling van de Woonagenda 2021-2030 door de raad leidt tot een gedeeltelijke aanpassing van het woonbeleid, waarmee ook kansen voor een tweede fase woningbouw in Beckum ontstaan.

Conform het provinciale en gemeentelijke beleid ontwikkelt de werkgroep Kleinschalige woningbouw in eerste aanleg een plan voor een transformatielocatie, de voormalige supermarkt.⁵⁶ In een locatieoverleg stelt de gemeente vast dat dit plan niet voldoet aan de kaders van het Afwegingskader woningbouw en het woningbouwprogramma. Op advies van de gemeente onderzoekt de werkgroep met inschakeling van een externe deskundige de (on)mogelijkheid van woningbouw voor starters op de supermarktlocatie. Nadat ambtelijk de overtuiging is dat dit geen begaanbare weg is, sluit de werkgroep Kleinschalige woningbouw een samenwerkingsovereenkomst met een marktpartij, die als initiatiefnemer voor de woningbouwontwikkeling zal optreden. Een locatieonderzoek brengt twee mogelijke locaties in beeld: bouwen aan de Wolfkaterweg of op de sportvelden van TVO.

In deze periode vormt zich de Masterplangroep die in woningontwikkeling op de TVO-velden een kans ziet om eventuele residuen in een gemeenschapshuis te gaan investeren. De Masterplangroep vraagt in een brief aan de raad en het college om een 'leefbaarheidsinjectie' van € 175.000 voor de verplaatsing van de sportvelden. Via de motie Brede blik voor Beckum draagt de raad het college op om het burgerinitiatief te faciliteren bij het uitwerken van de plannen voor woningbouw op de sportvelden in Beckum, daarbij ook te kijken naar de mogelijkheden van (voor)financiering en deze uitwerking en voorstellen uiterlijk februari 2019 aan de raad voor te leggen. Met de vaststelling van

⁵⁶ Vanuit de stedelijke opgave ligt de primaire aandacht bij transformatie of herontwikkelingslocaties. Pas als gebleken is dat dit niet mogelijk is, komen andere locaties voor onderzoek in aanmerking. Daarmee wordt voorkomen dat 'makkelijke' locaties tot ontwikkeling komen terwijl ruimtelijke knelpunten onopgelost blijven. Bovendien is deze werkwijze ook nodig om een afwijking van ruimtelijk beleid richting (bijvoorbeeld) provincie te onderbouwen.

de Kadernota 2020-2023 heeft de raad er mee ingestemd om eenmalig een bedrag binnen de algemene reserve beschikbaar te stellen van € 175.000 voor Beckum.

In oktober 2019 tekenen de gemeente Hengelo en de stichting SBaB een intentieverklaring, waarin zij afspreken dat de stichting de woningbehoefte onderzoekt en de gemeente of er zicht is op een sluitende grondexploitatie. Na de presentatie van positieve bevindingen in januari 2020 besluit het college in te stemmen met de start van het project Woningbouwontwikkeling Beckum. In maart tekenen de gemeente, SBaB en TVO een verklaring dat zij voor het vervolgproces een plan van aanpak zijn overeengekomen.⁵⁷ Daarmee geven zij ook een signaal af richting pleitbezorgers van woningbouwontwikkeling aan de Wolfkaterweg.

Bij collegebesluit is een project volgens het plan van aanpak gestart voor het ontwikkelen van de eerste fase woningbouw op veld 3 van TVO. De gemeente heeft in samenspraak met SBaB een stedenbouwkundig schetsontwerp tot stand gebracht. De gemeente zal als financier van het plan de benodigde gronden aankopen. Hiertoe lopen nog gesprekken met twee grondeigenaren. Indien de raad met de uiteindelijke grondexploitatie kan instemmen, volgt een bestemmingsplanprocedure, de aankoop van de gronden, waarna 15 tot 17 bouwkavels gerealiseerd zullen worden.

Om perspectief te bieden op een tweede fase woningbouw zullen binnen het project Woningbouwontwikkeling procesafspraken worden gemaakt voor het opstellen van een toekomstvisie op woningbouw in Beckum. De uitwerking van de Omgevingsvisie Hengelo's buiten in een gebiedsgericht omgevingsprogramma voor Beckum vormt daarvoor het kader. Daarbij zal de gemeente in een partnerrol met de dorpsraad Beckum samenwerken en ook andere partijen zoals het waterschap en Twickel betrekken.

⁵⁷ Afgesproken is om te komen tot een door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie; een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en stichting SBaB; een koopovereenkomst tussen gemeente en TVO voor de grond veld 3 door gemeente; en een uitgifteplan waarin duidelijk wordt hoe mensen in aanmerking kunnen komen voor een kavel. Er is een stuurgroep ingesteld waarin de gemeente en van de Stichting SBaB vertegenwoordigd zijn.

| | Manieren waarop de gemeente ondersteuning biedt aan initiatief/initiatiefnemer(s) |
|---|---|
| 't Hofje | Financiering Opdrachtverlening begeleiding uitvoering Contacten initiatiefnemer |
| Hondenspeelveld | Onderzoek alternatieve locatie Onderzoek draagvlak in omgeving Financiering gelijkmaken, inzaaien en omheinen veld Officiële opening door portefeuillehouder |
| Kunstroute schakelkasten | Financiering via subsidieregulering bewonersparticipatie; belemmerende bepaling niet toegepast. Klein geormerkt bedrag uit budget stadsdeelregisseur. Stadsdeelregisseur attendeert op mogelijk interessant fonds Gemeente regelt vlot akkoord in toestemmingsprocedures KPN, Enexis, Ziggo Officiële onthulling door portefeuillehouder Aandacht van burgemeester in zijn voorwoord voor herdruk boek Jo Niks |
| Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid | Overleggen over een accommodatie voor het initiatief Meedenken over alternatieven, zonder actieve verbindende rol |
| Leerkring en podcast-serie Eenzaamheid onder jongeren | Bijwonen van leerkringbijeenkomsten Informatie Verbinden met anderen in eigen netwerk Steunbetuiging op social media |
| Woningbouw Beckum | Dorpsplan met bijbehorend uitvoeringsprogramma en convenant. Aanvragen provinciale voucher Gezamenlijk gesprek met provincie Overijssel over woninginitiatief Toetsing plan aan Woonvisie 2016-2026 Voorwaardelijk toegekende bijdrage voor verplaatsing sportvelden ('leefbaarheidsinjectie') Ondertekening intentieverklaring met stichting SBaB Onderzoek naar financiële haalbaarheid woningbouwontwikkeling op veld 3 Ondertekening verklaring met stichting SBaB en TVO Start project Woningbouwontwikkeling Beckum Stedenbouwkundig schetsontwerp Gesprekken met grondeigenaren over verkoop benodigde gronden |

Tabel 7 Invulling van de gemeentelijke ondersteuning van de onderzochte burgerinitiatieven

6.3 Budget

De gemeente heeft in vier cases financiële middelen ter beschikking gesteld. In de navolgende tabel zijn de bedragen weergegeven. Daarnaast zijn er ook kosten gemaakt voor ambtelijke begeleiding en dergelijke, maar die zijn niet meegerekend als kosten voor het burgerinitiatief.

| | Totale financiële bijdrage vanuit gemeente |
|---|---|
| 't Hofje | ca. € 6.500,00 |
| Hondenspeelveld | ca.€ 35.000,00 Er was een beperkt krediet. Het overschreden bedrag wordt geactiveerd en als kapitaalslasten opgenomen in de begroting |
| Kunstroute schakelkasten | Betalingen vanuit budget voor buurtbonnen (2019 en 2020): € 3654,71 ⁵⁸ Eenmalige bijdrage uit werkbudget stadsdeelregisseur (2020): € 600,- |
| Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid | n.v.t. |
| Leerkring /podcast-serie Eenzaamheid onder jongeren | n.v.t. |
| Woningbouw Beckum | Reservering eenmalig bedrag voor leefbaarheid van Beckum (20-NB-8.3): € 175.000,00 |

6.4 De samenwerking door de ogen van de initiatiefnemers

't Hofje

De bewoner die initiatief neemt voor het herstel van 't Hofje spreekt lovend over zijn contacten met de adviseur Monumentenzorg en het raadslid dat zich hard maakt voor zijn initiatief. De samenwerking met andere ambtelijke medewerkers noemt hij moeizaam. Zijn ervaring is dat er binnen de gemeente niks kan als je geen goede ingang hebt en niet de juiste wegen weet te bewandelen. De initiatiefnemer had vanwege het jarenlange groenonderhoud door aanwonenden een welwillende houding verwacht. Het verbaast hem dat niet is meegedacht over mogelijkheden om de monumentale structuur van het groen te behouden, aangezien de gemeente zich afficheert met de leus "Wij hebben 't Hofje". Het unanieme besluit van de raad om extra budget te verschaffen voor de herplanting ervaart hij als erkenning voor zijn initiatief.

Hondenspeelveld

De initiatiefnemers van het hondenspeelveld uiten zich boos en teleurgesteld over het samenwerkingsproces. Ze spreken van drie jaar strijd over onbenulligheden. Ze vinden dat de ambtelijk medewerkers veel steken hebben laten vallen en dat het hen veel tijd en energie heeft gekost om te zorgen dat zaken naar wens en volgens afspraak worden uitgevoerd. Ze vinden dat er te veel vanuit macht en regels wordt gedacht en gehandeld en voelen zich niet serieus genomen. In hun ogen staan de ambtelijk medewerkers alleen open voor ideeën uit de eigen organisatie en vinden ze initiatieven van burgers maar lastig. Ze kunnen begrijpen dat de gemeente niet iedereen maar kan vertrouwen, maar vinden dat initiatiefnemers die hebben laten zien wat zij kunnen meer ruimte zouden moeten krijgen.

Kunstroute schakelkasten

In de uitvoering van het initiatief Kunstroute schakelkasten is er maar weinig contact met de gemeente geweest. Het akkoord van de gemeente in de toestemmingsprocedures van KPN, Enexis en Ziggo was volgens de initiatiefnemer vlot geregeld. Het verzoek van de initiatiefnemer om een overzichtskaart van schakelkasten, een overzicht van eigenaren en informatie over de ligging van historische boerderijen kon niet worden ingewilligd; deze informatie was bij de gemeente niet voor handen. De initiatiefnemer wist uit ervaring van een andere Hengelose wijkorganisatie dat ze van de gemeente ging financiële ondersteuning voor het initiatief kon verwachten.

⁵⁸ Het betreft betalingen aan de Stichting wijkraad Hasseler Es, die de bedragen voorschiet en namens de buurtbondaanvrager de factuur indienen.

Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid

Het bewonersbedrijf had verwacht dat de gemeente accommodatie zou bieden voor het initiatief Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid. Zij hadden hun licht opgestoken in Enschede, waar een stichting een heel schoolgebouw van de gemeente mocht gebruiken voor wijkactiviteiten. Ze ervaren portefeuillehouder als welwillend, maar voelen zich ook aan het lijntje gehouden. Naar de indruk van het bestuur wordt er ambtelijk en bestuurlijk langs elkaar gewerkt, zoals toen een medewerker Grondzaken met hen een leegstaand pand ging inspecteren terwijl het op de nominatie voor verkoop stond. Sinds de oprichting zijn diverse raadsfracties bij het bewonersbedrijf op bezoek geweest, maar ze hebben ervaren dat het daarbij blijft.

Leerkring en podcast-serie Eenzaamheid onder jongeren

De initiatiefnemer van de leerkring Eenzaamheid onder jongeren heeft de samenwerking na een wat stroeve start als positief ervaren. De beleidsmedewerker en hij hebben naar zijn zeggen in het begin erg aan elkaar moeten wennen. Na de startbijeenkomst van het initiatief voor de leerkring ervaart de initiatiefnemer een afhoudende houding bij de beleidsmedewerker, terwijl hij een verbindende rol vanuit de gemeente had verwacht. Het kantelpunt is voor hem het moment waarop de beleidsmedewerker aangeeft hem bij iemand te willen introduceren. Vanaf dat moment ervaart hij een klik en wederzijds vertrouwen. De beleidsmedewerker neemt regelmatig deel aan de bijeenkomsten en *liket* campagnes van de leerkring op *social media*. De initiatiefnemer heeft zich tijdens de uitvoering van zijn initiatief geregeld verbaasd over het gebrek aan uitwisseling en samenwerking tussen organisaties en tussen beleid en uitvoering binnen de gemeente. De waardering die een van de raadsleden voor zijn initiatief heeft laten blijken, heeft de initiatiefnemer als stimulerend ervaren.

Woningbouw Beckum

De initiatiefnemers ervaren de laatste twee jaren bereidheid vanuit de gemeente om meedenken hoe het initiatief voor kleinschalige woningbouw te realiseren is. Hier is volgens hen landelijk en provinciaal ook meer ruimte voor ontstaan. Het stoort de initiatiefnemers dat het zo lang heeft geduurd om het gemeentebestuur ervan te doordringen hoe belangrijk het bouwen van meer en gedifferentieerde woningen voor de sociale leefbaarheid van Beckum is. Het behoort volgens hen tot de taak van de gemeente om de demografische ontwikkeling in beeld te hebben en daar beleid op te voeren.

Het initiatief is vlot van start gegaan met een behoefte- en locatieonderzoek, maar daarna geremd door regels en beleid. Het kostte moeite om een contingent voor tien woningen te krijgen. Zij hebben het als 'de omgekeerde wereld' ervaren dat het aan hen was om aan te tonen dat bouwen voor starters op de voormalige supermarktlocatie onhaalbaar was. Het advies van de gemeente om een adviesbureau in te schakelen heeft de gemeente volgens de initiatiefnemers alleen maar meer op de zijlijn geplaatst. Ze hebben de houding vanuit de gemeente als ongeïnteresseerd en onverschillig ervaren. Het gebrek aan communicatie en elkaar niet hard genoeg aanspreken op zaken is volgens hen een van de redenen waarom het zo lang heeft geduurd om te komen waar ze nu staan. Een andere reden is dat je als burger niet altijd de middelen en deskundigheid in huis hebt. Je zou er als burger dan op de vakkennis en professionaliteit van de overheid moeten kunnen vertrouwen.

In de huidige collegeperiode ervaren de initiatiefnemers dat de gemeente zich als partner van de inwoners in Beckum opstelt. Dat dit ook in de omgevingsvisie verwoord is, geeft vertrouwen. De initiatiefnemers hebben gemerkt hoe belangrijk goede contacten richting ambtenaren, het college en de politiek zijn. De initiatiefnemers spreken positief over de huidige houding en inzet van de

dorpswethouder en wethouder Grondzaken. Ook het contact met de stadsdeelregisseur loopt goed, al kan hij 'ook geen ijzer met handen breken'. De voorgaande periode heeft de initiatiefnemers geleerd om meer vasthoudend te zijn, bijvoorbeeld om nu met ambtenaren de omgevingsvisie goed uitgewerkt te krijgen in een omgevingsplan. De initiatiefnemers hebben van diverse raadsleden en -fracties steun ondervonden. Ze hebben gemerkt hoe belangrijk deze contacten zijn om hun initiatief op de politieke agenda te krijgen en houden. En dat het belangrijk is om daarin te investeren, want uiteindelijk is de raad het hoogste beslissingsorgaan.

6.5 Samenwerking door de ogen van ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen

't Hofje

Voor de realisatie van het initiatief voor 't Hofje is bemoeienis geweest vanuit de afdeling Wegen, Groen en Water (WGW) en de afdeling Ruimte en Bouwen (RB). Met hulp van een medewerker openbare ruimte is de groenadoptie hernieuwd, de medewerker groenbeheer heeft zich ingezet voor het groenherstel en de adviseur monumentenzorg heeft financieel bijgedragen aan het initiatief. De adviseur monumentenzorg heeft daarvoor ruimte gezocht in de beleidskaders aangezien het gemeentelijke groen in 't Hofje bij een strikte uitleg buiten monumentenzorg valt. Nadat duidelijk was dat ook de raad extra budget beschikbaar stelde, heeft de groenafdeling uit het onderhoudsbudget middelen voor de uitvoering van het initiatief vrijgespeeld. Het is volgens de medewerker groenbeheer aan de vasthoudendheid van de initiatiefnemer te danken dat 't Hofje in oude luister kon worden hersteld. Het heeft wederzijds veel energie gekost om de verwachtingen op elkaar af te stemmen. Maar juist door open communicatie en discussies niet uit weg te gaan, is in zijn optiek een resultaat bereikt waar alle partijen blij mee zijn. In het contact over aangetaste buxushaagjes in het achterperk wordt na tussenkomst van de wethouder nog éénmalig financieel aan vervanging van het groen bijdragen, waarmee meer wordt gedaan dan bij een strikte uitleg van het beleid nodig is. De afstemming tussen de groenafdeling, monumentenzorg en Gildebor is volgens onze gesprekspartners van de gemeente in het hele proces soepel verlopen.

Hondenspeelveld

Het hondenspeelveld is gerealiseerd met intensieve bemoeienis vanuit de afdeling WGW. De initiatiefnemers hebben verschillende medewerkers over hun initiatief benaderd. De portefeuillehouder heeft op een zeker moment besloten alle communicatie via het afdelingshoofd te laten lopen om het overzicht te behouden en met één stem te kunnen blijven spreken. Hoewel het hondenveld binnen de begroting is gerealiseerd, leeft er ambtelijk en bestuurlijk het gevoel dat de gemeente erg ver is gegaan om dat mogelijk te maken. Dat het initiatief door een petitie politiek werd gemaakt, heeft daartoe bijgedragen, evenals de bemoeienis van een raadslid in het uitvoeringsproces. Opgeteld heeft de realisatie van het initiatief de gemeente circa 30.000 tot 35.000 euro gekost, waarbij gemeentelijke regels omtrent hondenvoorzieningen ruim zijn uitgelegd om de door de initiatiefnemers gewenste omheining mogelijk te maken. Ook in menskracht is veel in het initiatief geïnvesteerd. Er is veelvuldig overleg geweest, zowel met de initiatiefnemers als intern. Er is ambtelijk naar alternatieve locaties voor het terrein aan de Julianalaan gezocht, iets wat normaal gesproken op het pad van de initiatiefnemers zelf ligt. En er is onderzoek verricht naar welke inrichting van het terrein bij omwonenden op het meeste draagvlak kan rekenen. De samenwerking met de initiatiefnemers is ambtelijk en bestuurlijk als onaangenaam ervaren. Gesprekspartners hebben ervaren dat de initiatiefnemers hun onvrede 'op de persoon speelden', medewerkers tegen elkaar probeerden uit te spelen en politieke druk mobiliseerden om hun wensen gerealiseerd te krijgen.

Kunstroute Schakelkasten

De Kunstroute schakelkasten komt met heel weinig ambtelijke bemoeienis tot stand. De stadsdeelregisseur is vroeg over het initiatief geïnformeerd wat zij waardeert vanuit het oogpunt dat de gemeente verantwoordelijk is voor de openbare ruimte. Buurtbewoners zijn volgens haar enthousiast. Vanuit haar functie heeft ze ook gevolgd of door Gildebor veroorzaakte schade aan een van de kasten op een voor de initiatiefnemer bevredigende manier is hersteld.

Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid

De wens van het bewonersbedrijf voor huisvesting bestaat al langer en spitst zich toe op het gebruik van een leegstaande kleuterschool. Het bestuur mailt de portefeuillehouder op zijn verzoek het in opdracht van het bewonersbedrijf opgestelde onderzoeksrapport over eenzaamheid in de Nijverheid en welke activiteiten het bestuur wil gaan organiseren om er iets tegen te doen. In mailcontact over de accommodatiewens geven de portefeuillehouders en medewerkers van de afdeling Beleid aan dat de gemeente niet kan meewerken aan het (bijna) om niet in gebruik geven van het schoolgebouw. De gemeente is gehouden aan de wet Overheid en Markt en er is al een tijdelijke invulling voor het bewuste schoolgebouw. Via een ander spoor komt de wens ook op tafel in een gesprek met de wethouder en stadsdeelregisseur. De stadsdeelregisseur doet intern navraag en antwoordt in dezelfde geest als wat 'via de andere lijn' ook is gecommuniceerd. In vervolcontact wordt dit standpunt opnieuw uitgedragen met de opening om aan te geven welke activiteiten het bewonersbedrijf wil organiseren en hoe dat zich verhoudt tot het uitvoeringsplan *Eenzaamheid is iets om te delen*. Tijdens de Politieke Markt over het betreffende uitvoeringsplan spreekt een van de bestuursleden van het Bewonersbedrijf in met een verhaal over de te organiseren activiteiten. Een beleidsmedewerker bezoekt daarop het bestuur om mee te denken over de activiteiten, maar wat volgt is een door de beleidsmedewerker als onprettig ervaren gesprek waarin de bestuursleden van het bewonersbedrijf hun jarenlange ongenoegen spuien. Ook in de goede contacten met de portefeuillehouder en stadsdeelregisseur schemert de frustratie soms door. De interne samenwerking binnen de gemeente is pas laat op gang gekomen, waardoor zowel de stadsdeelregisseur als medewerkers van de afdeling Beleid onafhankelijk van elkaar bezig waren met de huisvestingswens van het bewonersbedrijf.

Eenzaamheid onder jongeren

De leerkring en podcast-serie *Eenzaamheid onder jongeren* is zonder veel bemoeienis van de gemeente gerealiseerd. De gemeentelijke bijdrage bestond uit erkenning en contacten leggen. De initiatiefnemer benadert in het voorjaar 2019 een beleidsmedewerker zorg om de gemeente bij zijn initiatief te laten aansluiten. De samenwerking heeft een vertraagde aanloop, omdat de initiatiefnemer er op aandringt dat de gemeente zich met het initiatief bemoeit, terwijl het de beleidsmedewerker nog niet duidelijk is wat zij aan elkaar zouden kunnen hebben. Na de eerste mailcontacten besluiten ze dat het beter is om met elkaar te bellen. De beleidsmedewerker sluit af en toe aan, aanvankelijk in haar vrije tijd. Er ontstond een soort brainstormclub met ideeën voor en door jongeren en professionals die bezig zijn met eenzaamheid. Als beleidsambtenaar kan ze iets over het beleid inbrengen, maar dan gaat het gesprek al snel daarover. Om die reden was het niet functioneel om altijd aan te sluiten.

Woningbouw Beckum

Er is ambtelijk en bestuurlijk veel respect en waardering dat zoveel mensen in Beckum en Oele zich met initiatieven inzetten voor de leefbaarheid van hun dorp. Omdat het dorp zich zo goed georganiseerd heeft, krijgen initiatiefnemers ook veel voor elkaar. Maar de bewoners zijn niet altijd

eensgezind. Over de locatie voor woningbouw is het dorp zelfs verdeeld. Het maatschappelijke draagvlak voor het initiatief moet in de gemeenschap worden gevonden. Dat recent zo massaal vóór verkoop van veld 3 is gestemd, is in dat opzicht bemoedigend.

Ambtelijk en bestuurlijk bestaat het gevoel dat er een goede samenwerking is ontstaan, na een periode waarin mensen hierover niet zo tevreden waren. Er is waardering voor de directheid en eerlijkheid van Beckumers onderling en richting gemeente. De werkgroepen weten de Hengelose politiek steeds beter te bereiken en ontmoet dankzij hun hoge organisatiegraad veel goodwill om dingen te helpen mogelijk maken. De politieke betrokkenheid is ook belangrijk geweest om meer vanuit een partnerrol te kunnen opereren. Stichting SBaB heeft de behoefte hieraan op tafel gebracht, daarin gesteund door de andere gremia in het dorp. De gemeente deelde de opvatting dat niet in goede gemoed van de bewoners kon worden verlangd om in dit complexe en financieel risicovolle project de trekkers te blijven. Terugkijkend had de gemeente, op het moment dat zij dat al doorzag, dit misschien zelf bij de initiatiefnemers zelf hebben kunnen aankaarten.

Het is een wens van de initiatiefnemers dat de gemeente een projectleider op het initiatief zou zetten. Dit ogenschijnlijk eenvoudige verzoek noopt tot een duidelijke afbakening van het initiatief. Dat heeft er na interne overleggen toe geleid dat de focus is gelegd op woningbouw op veld 3 en in andere trajecten de wens voor veel meer woningen en voor een gemeenschapshuis te onderzoeken. Het realiseren van 15 tot 17 woningen op veld 3 vergt relatief veel ambtelijke capaciteit. Het berekenen van een grondexploitatie voor een veel groter bouwvolume vraagt om een vergelijkbare hoeveelheid aan ambtelijke inspanningen. Vanuit de ambtelijke organisatie is de inzet van schaarse capaciteit niet efficiënt, maar voor de leefbaarheid van Beckum van essentieel belang. De politieke urgentie helpt om de organisatie daarvan te doordringen. Het capaciteitsprobleem belemmert ook een snelle start van een omgevingsprogramma voor Beckum. Iets wat belangrijk is om te zorgen dat Beckum vertrouwen in de samenwerking houdt en er duidelijkheid ontstaat over de tweede fase woningbouw. De initiatiefnemers kunnen van hun zijde snelheid in het proces brengen door zich eenvoudiger te organiseren, zodat de gemeente beter weet wie namens de gemeenschap spreekt.

7 Bronnen

Geraadpleegde documenten die inzicht geven in de visie, kaders en spelregels die in Hengelo richting geven aan de omgang met burgerinitiatieven (niet uitputtende inventarisatie)

Gemeente Hengelo, Sociale Visie 2020, 2010.

Gemeente Hengelo, Evaluatie structuurvisie Hengelo 2030, 2011.

Dorpsperspectief Beckum/Oele in: Dorpsplan Beckum/Oele, december 2012.

Coalitieakkoord Een programma voor Hengelo 2018-2022, april 2018 (zaaknummer 2228809)

P & C-documenten:

- Beleidsbegroting 2013-2016
- Beleidsbegroting 2019-2022; Beleidsbegroting 2020-2023; Beleidsbegroting 2021-2024
- Kaderbrief 2019-2022; Kadernota 2020-2023
- Jaarstukken 2016 t/m 2019.

Toelichting continue organisatieontwikkeling, zaaknummer 3086001/3086238, 30 juni 2020.

Presentatie Organisatieontwikkeling Politieke markt september 2020.

Notitie organisatieontwikkeling Hengelo's werken, maart 2021.

Vacature Regisseur dienstverlening, sluitingsdatum 22 maart 2021.

Gereedchapskist co-creatie (te raadplegen via intranet http://hgl-intranet/webcontent/pdf/onzeorganisatie/Interne%20projecten/Gereedchapskist_co_creatie.pdf)

Zalin Balci-Gouriye, *To what extent is the municipality of Hengelo involved in interactive policy-making and can the co-creation formula play a role in the desire for more interactive policy-making in the municipality of Hengelo?* Masterscriptie Universiteit Twente, juli 2020.

Notitie 'Burgerparticipatie. Investeren in verbinding' (zaaknummer 10G201269), 2010.

Memo B&W, Inspraak en burgerparticipatie (zaaknummer 2204866), 30 januari 2018.

Beleidsplan 'Met respect...' (2014)

Actieplan vrijwillige inzet 2016-2020

Programma Nieuwe Energie Hengelo

Ambitiedocument Omgevingswet (2020)

Groenplan 2015

Nota Snippergroen 2015

Kadernota spelen 2016 (zaaknummer 2018053)

Programma Nieuwe Energie en Bestedingsplan 2020 (zaaknummer 3067118)

Notitie 'Omgaan met ideeën en initiatieven van zorgvragers en hun omgeving: uitwerking van motie gebruik innovatiebudget' (2017)

Conceptnotitie Uitvoeringsplan Eenzaamheid is iets om te delen, (zaaknummer 201985)

Verordening maatschappelijke ondersteuning 2020

Subsidie uitvoeringsregel Bewonersparticipatie 2019

Subsidie uitvoeringsregel Bewonersparticipatie 2020

Motie 'Gebruik innovatiebudget' d.d. 6 juli 2016

Motie 'Groen licht om uit te dagen' d.d. 18 juli 2017

Motie 'Behoud en bouw van betaalbare 'tiny houses' voor één- en tweepersoonshuishoudens' d.d. 22 november 2016

Motie 'Brede Blik voor Beckum' d.d. 6 november 2018

Motie 'Sporfietsen' d.d. 6 november 2018

Motie 'Tiny Forest' d.d. 3 juli 2018

Motie 'Eenzaamheid' d.d. 6 november 2018

Motiemarkt 2018, zaaknummer 2273858.

Overzicht Matches Motiemarkt 2018', zaaknummer 227385.

Gesprekspartners

| | | |
|-------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| Dhr. R. Laan | Dhr. J-K Stegeman | Dhr. C. Bruggink |
| Dhr. G. Oude Aarninkhof | Mevr. J. Verhoek | Mevr. S. van den Beukel |
| Mevr. H. Banis | Dhr. L. Fikkert | Dhr. W. Wiertsema |
| Dhr. A. Schutte | Mevr. R. Stekelenburg | Dhr. S. Schelberg |
| Dhr. T. Morssink | Dhr. L. Harms | Dhr. J. Eshuis |
| Dhr. E. Groothuis | Mevr. E. Biezenaar | Mevr. E Kemerink op Schiphorst |
| Dhr. Bunte | Mevr. M. ten Heuw | |
| Dhr. J. ter Woerds | Dhr. B. van Wakeren | |

Geraadpleegde documentatie en websites ten behoeve van de verdiepende casestudy (niet uitputtende inventarisatie)

't Hofje

- Overeenkomst groenadoptie gemeente Hengelo nr. 1 t/ 19 (zaaknummer 2255450)
- Vervangen haag rond plantvak Hofje Lansinkweg 1-19 (zaaknummer 3073742), 22 juni 2020
- Offerte vervangen haagjes Lansinkweg Firma Donkergroen

Hondenlosloopveld

- Vraag om losloopterrein Tuindorp (zaaknummer 2208523) 6 maart 2018
- Toelichting aanvraag losloopterrein Julianalaan (zaaknummer 2218271) 9 maart 2018
- Vraag over speelveld Julianalaan (zaaknummer 2244342) 1 juni 2018
- Aanpassing trapveld en losloopterrein Geerdinksweg (zaaknummer 2311948) 17 december 2018
- Terugkoppeling trapveld en losloopterrein Geerdinksweg (zaaknummer 2346772) 5 maart 2019
- Uw vragen over losloopterrein Geerdinksweg (zaaknummer 2462433) 26 november 2019
- Offerte werkzaamheden Trapveldje/hondenuitlaatveld Vosseveld
- Planning werkzaamheden trapveldje/hondenuitlaatveld Vosseveld
- <https://www.deslinghengelo.nl/1232/matchmakers/matchmaker-matches>

Kunstroute Schakelkasten

- College/burgemeestersbesluit Subsidie uitvoeringsregel bewonersparticipatie 2019 (zaaknummer 2325831)
- College/burgemeestersbesluit Subsidie uitvoeringsregel bewonersparticipatie 2020 (zaaknummer 3021310).
- Berichtgeving over initiatief in Hasseler Post (edities: Februari 2018, p. 5; Oktober 2018, p. 1; December 2018, p. 1, 5; Februari 2019, p. 5, 7; Juli 2019, p. 5; September 2019, p. 1; November 2019, p. 3; Februari 2020, p. 3, 7; April 2020, p. 3, 6; Juli 2020, p. 3, 6; Oktober 2020, p. 1, 6-7, November 2020, p. 3, 5).

Leerkring/podcast Eenzaamheid onder jongeren

- <https://www.twentsenoabers.nl/leerkringen/>
- <https://www.twentsenoabers.nl/nieuws/podcasts-leerkring-eezaamheid-onder-jongeren/>

- <http://www.eenzaamheidonderjongeren.nl/>
- <https://www.tommorssink.nl/blog/2021/02/11/eenzaamheid-viert-hoogtij-het-taboe-moet-er-af-in-een-leerkring-op-zoek-naar-aanknopingspunten-voor-een-oplossing/>

Zelfstandig maar niet eenzaam in de Nijverheid

- <https://www.xpertisenzorg.nl/project/onderzoek-naar-eenzaamheid-voor-bewonersbedrijf/>
- Berichtgeving over het initiatief in Noaberwijk Nijverheid Nieuwsbrief (edities: mei 2019; juli-december 2019)
- Inspraakreactie secretaris van Bewonersbedrijf Noaberwijk Nijverheid in Politieke Markt over concept Uitvoeringsplan Eenzaamheid is iets om te delen, d.d. 18 december 2019.
- College/burgemeestersadvies Vervolg op concept Uitvoeringsplan Eenzaamheid is iets om te delen. Bijlage: Overzicht van reacties en vragen naar aanleiding van het concept Uitvoeringsplan Eenzaamheid is iets om te delen (zaaknummer 3017485).

Woningbouw Beckum

Periode Dorpsplan 2012-2016

- Dorpsplan Beckum en Oele, december 2012.
- Werkgroep Kleinschalige woningbouw, Onderzoeksrapport Woningbehoefte in Beckum en Oele, 11 juni 2014.
- Het Oversticht, Kleinschalige woningbouw in Beckum en Oele. Een verkenning naar realistische locaties voor kleinschalige woningbouw met aandacht voor ruimtelijke kwaliteit, juni 2014.
- Woonvisie Hengelo 2016-2026 (zaaknummer) 2035278
- College-/burgemeestersbesluit Kwalitatief afwegingskader nieuwe woningbouw initiatieven en woningbouwprogramma (zaaknummer 2072037).
- Werkgroep Kleinschalige Woningbouw Beckum/Oele, Zienswijze op de Woonvisie van de gemeente Hengelo, 16 augustus 2016.

Periode Dorpsplan 2017-2020

- College-/burgemeestersbesluit Instemmen met Dorpsplan Beckum Oele (zaaknummer 2161817).
- Uitvoeringsprogramma Dorpsplan Beckum Oele 2017-2020, 13 oktober 2017.
- Raadsbrief Dorpsplan Beckum Oele 2017-2020 (zaaknummer 2161817), 24 oktober 2017.
- Convenant Dorpsagenda Beckum en Oele 2017-2020, getekend d.d. 14 november 2017.
- Motie inzake Beckum en Oele beter op de kaart (zaaknummer 2229453), 10 april 2018.
- Brief van Masterplan Beckum Voorstel inzake begrotingstekort woningbouw op sportvelden, 1 november 2018.
- Informerende raadsbrief voortgang motie Brede blik voor Beckum (zaaknummer 2340350).
- Brief van Masterplan Beckum aan Dorpsraad Beckum, Reactie op brief van het College (zaaknummer 2340350), 5 april 2019.
- Brief KROON-BV Initiatief woningbouw in Beckum aan Dorpsraad Beckum/Masterplan Beckum, 22 maart 2019.
- Stichting i.o., Het plan voor nieuwe woningbouw in Beckum en de aanpak tot realisatie, Mogelijk gemaakt door de stuurgroep Dorpsplan 2017-2020, Beckum & Oele Hengelo, augustus 2019.
- College-/burgemeestersbesluit Intentieverklaring onderzoek woningbouw Beckum (zaaknummer 2442193)
- Samen Bouwen aan Beckum en gemeente Hengelo, Intentieverklaring ten behoeve van de nieuwe woningbouw in Beckum, getekend d.d. 16 oktober 2019.

- Stichting Samen Bouwen aan Beckum i.o., Sportvereniging TVO en gemeente Hengelo, Verklaring Uitbreiding woningbouw Beckum, maart 2020.
- Raadsbrief Woningbouwontwikkeling Beckum (zaaknummer 3044678), 31 maart 2020.
- College-/burgemeestersbesluit Verklaring en plan van aanpak woningbouw in Beckum (zaaknummer 3044678).
- Plan van Aanpak, Woningbouwontwikkeling Beckum, 20 maart 2020.
- Raadsbrief Woningbouwontwikkeling Beckum (zaaknummer 3100704), 3 september 2020.
- Stichting Samen Bouwen aan Beckum, Toelichting en conclusies naar aanleiding van het onderzoek naar de haalbaarheid van woningbouw op voetbalveld 3 van Sportvereniging TVO, 20 november 2020.
- College-/burgemeestersadvies Afwegingskader woningbouw (zaaknummer 3192020)
- College-/burgemeestersbesluit Afwegingskader woningbouw (zaaknummer 3192020)
- Deel 2 Kwalitatief programmeren: het Kwalitatief afwegingskader voor nieuwe woningbouw initiatieven.
- https://www.beckum.nl/samen_bouwen_aan_beckum/

Notities in verband met jaarlijkse bezoek van College van B & W:

- Afspraken- en actiepuntenlijst overleg B&W - dorpsraad Beckum op 7 januari 2011
- Weergave college van actiepunten uit overleg B&W - dorpsraad Beckum 7 januari 2011 - Aangevuld met stand van zaken m.b.t. uitvoering september 2012.
- Weergave actiepunten uit overleg B&W - dorpsraad Beckum, 14 september 2012
- Agenda Collegebezoek Beckum & Oele 14 september 2012
- Voortgangsrapportage Dorpsplan Beckum – Oele, 14 oktober 2013.
- Notulen overleg Dorpsraad met B&W Hengelo, 6 december 2013
- Toelichting Agendapunten Collegebezoek Beckum, 7 november 2014
- Memo Kleinschalige woningbouw Beckum aan college van B&W (zaaknummer 1038603), 22 oktober 2014.
- Agenda overleg College Burgemeester en Wethouders en Dorpsraad Beckum en Werkgroep Oele, 10 november 2015
- Agenda overleg college B&W, dorpsraad Beckum en werkgroep Oele, 29 november 2016.
- Verslag overleg College van B en W gemeente Hengelo met Dorpsraad Beckum en Werkgroep Oele, 29 november 2016.
- Agenda jaarlijks overleg College van Burgemeester en Wethouders, Dorpsraad Beckum en Werkgroep Oele, 14 november 2017.
- Verslag overleg College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Hengelo met Dorpsraad Beckum en Werkgroep Oele, 14 november 2017.
- Agenda jaarlijks overleg College van Burgemeester en Wethouders, werkgroep Oele en Dorpsraad Beckum, 13 november 2018.
- Verslag jaarlijks overleg College van Burgemeester en Wethouders, Dorpsraad Beckum en Werkgroep Oele, 13 november 2018.
- Agenda overleg College van Burgemeester en Wethouders, werkgroep Oele en Dorpsraad Beckum, 12 november 2019.
- Agenda overleg College van Burgemeester en Wethouders, werkgroep Oele en Dorpsraad Beckum, Bijlage 1 Dorpsplan Beckum & Oele 2017 -2020, 12 november 2019.
- Notities overleg College B&W, Dorpsraad Beckum en Werkgroep Oele, 12 november 2019.

8 Bijlage 1 Uitkomsttabellen online enquêtes

8.1 Enquête onder raadsleden

1. Heeft uw raad een visie met betrekking tot burgerinitiatieven vastgesteld? Zo ja, waarin is deze visie vastgelegd? (n = 25)

Acht raadsleden antwoorden ontkennend (32%), zeven bevestigend (28%) en tien geven aan het niet te weten (40%). De zeven raadsleden die zich van een visie bewust zijn, beantwoorden de vraag waarin deze kaders zijn vastgelegd als volgt:

| De visie is vastgelegd in: |
|---|
| Collegeprogramma, kadernota: open stad |
| Verordening in 2004 |
| Open bestuursstijl |
| ? |
| Verordening burgerinitiatief |
| Coalitieprogramma 2018-22 hoofdstuk Open bestuursstijl: duidelijke ambitie om meer met burgers samen te gaan werken en zich daarvoor actief in te spannen. In nota 'Met respect...' is participatiewet opgenomen. Er is geen op zich zelf staande visie omtrent burgerinitiatieven, wél is er aandacht in diverse beleidsstukken. |
| Regeling burgerinitiatief |

2. Heeft uw raad (beleids)kaders met betrekking tot burgerinitiatieven vastgesteld? Zo ja, waarin zijn deze kaders vastgelegd? (n=25)

Negen raadsleden antwoorden ontkennend (36%), acht bevestigend (32%) en acht geven aan het niet te weten (32%). De acht raadsleden die zich van (beleids)kaders bewust zijn, beantwoorden de vraag waarin deze kaders zijn vastgelegd als volgt:

| De (beleids)kaders zijn vastgelegd in: |
|---|
| Referendum en burgerinitiatief reglement |
| Verordening op het burgerinitiatief Hengelo |
| Weet ik niet |
| ? |
| Verordening burgerinitiatief |
| Burgerinitiatieven maken slechts onderdeel uit van sommige beleidsstukken denk o.a. Kaders herontwikkeling Markt, Programma nieuwe energie en RES, Omgevingsvisie |
| Regeling burgerinitiatief |
| Niet exact, er zijn nota's/afspraken over buurtvouchers en hoe een initiatief geagendeerd te krijgen |

3. Hieronder staan negen manieren waarop een gemeente burgers met (een idee voor) een burgerinitiatief kan helpen of ondersteunen? Kunt u aangeven hoe belangrijk u deze voor Hengelo vindt? (n = 21)

| Belang van instrumenten voor ondersteunen van initiatieven: | Zeer onbelangrijk | Onbelangrijk | Belangrijk | Zeer belangrijk | Weet ik niet |
|--|-------------------|--------------|------------|-----------------|--------------|
| Een duidelijk loket of aanspreekpunt voor initiatiefnemers | | 4,8% (1) | 33,3% (7) | 61,9% (13) | |
| Geld van de gemeente | 9,5% (2) | 47,6% (10) | 33,3% (7) | 9,5% (2) | |
| Hulp bij het vinden van geld in de samenleving (zoals subsidies, crowdfunding, sponsors) | | 19% (4) | 42,9% (9) | 38,1% (8) | |
| Duidelijke procedures en spelregels omtrent burgerinitiatieven | | 4,8% (1) | 33,3% (7) | 61,9% (13) | |
| Meer ruimte voor initiatieven in beleid en regels van de gemeente | | | 42,9% (9) | 52,4% (11) | 4,8% (1) |
| Praktische ondersteuning (zoals zaaltje, uitnodigingen) | 9,5% (2) | 19% (4) | 47,6% (10) | 23,8% (5) | |
| Inhoudelijke ondersteuning (initiatief verder helpen) | | 4,8% (1) | 52,4% (11) | 33,3% (7) | 9,5% (2) |
| Aandacht en waardering van raadsleden en/of collegeleden | | 4,8% (1) | 66,7% (14) | 28,6% (6) | |
| Netwerkbijeenkomsten voor initiatiefnemers om ideeën en kennis uit te wisselen | 52,4% (11) | 19% (4) | | 19% (4) | 4,8% (1) |

4. Hieronder staan vier uitspraken over hoe een gemeente kan omgaan met maatschappelijke initiatieven. In hoeverre bent u het daarmee eens of oneens als het om Hengelo gaat? (n = 21)

| Beeld van de omgang met maatschappelijke initiatieven in Hengelo | Ze er oneens | Oneens | Eens | Ze er eens | Weet ik niet |
|--|--------------------|------------|-----------|------------------|-----------------|
| Inwoners krijgen voldoende ruimte om ideeën en initiatieven te realiseren. | | 52,4% (11) | 38,1% (8) | 4,8% (1) | 4,8% (1) |
| De gemeente gaat goed om met maatschappelijke initiatieven. | 4,8% (1) | 57,1% (12) | 28,6% (6) | | 9,5% (2) |
| Er is in onze gemeente een duidelijk aanspreekpunt voor maatschappelijke initiatieven. | 19,0% (4) | 47,6% (10) | 9,5% (2) | | 23,8% (5) |
| Inwoners die zelf hun omgeving willen verbeteren, moeten meer hulp en ondersteuning van de gemeente krijgen. | 4,8% (1) | 9,5% (2) | 38,1% (8) | 42,9% (9) | 4,8% (1) |

5. Wat is uw beeld van de Hengelose bevolking met betrekking tot burgerinitiatieven? (n = 21)

| Inwoners van de gemeente Hengelo: | Ze er oneens | Oneens | Eens | Ze er eens | Weet ik niet |
|---|--------------------|------------|------------|------------------|-----------------|
| Zijn zeer actief op het gebied van burgerinitiatieven | | 42,9% (9) | 33,3% (7) | | 23,8% (5) |
| Komen vooral in actie wanneer ze ergens tegen zijn | | 19,0% (4) | 71,4% (15) | 9,5% (2) | |
| Komen vooral in actie wanneer ze gevraagd worden dat te doen | | 66,7% (14) | 33,3% (7) | | |
| Beschikken over voldoende deskundigheid om een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan van lokale vraagstukken | | 9,5% (2) | 57,1% (12) | 19% (4) | 14,3% (3) |
| Komen snel spontaan in actie | | 47,6% (10) | 33,3% (7) | | 19% (4) |
| Komen vooral in actie om iets nieuws tot stand te brengen | | 42,9% (9) | 19% (4) | 4,8% (1) | 33,3% (7) |
| Actieve burgers zijn over het algemeen representatief voor de achterban | | 61,9% (13) | 19% (4) | | 19% (4) |
| Burgers hier komen vooral in actie als hun directe eigenbelang is het geding is | | 28,6% (6) | 57,1% (12) | 14,3% (3) | |

6. Ik vind het belangrijk om als gemeenteraad van Hengelo... (n = 21)

| Ik vind het belangrijk om als gemeenteraad van Hengelo... | Ze er oneens | Oneens | Eens | Ze er eens |
|---|--------------------|-----------|------------|------------------|
| Een gedeelde visie en ambities te hebben voor (het ondersteunen van) maatschappelijke initiatief | | 9,5% (2) | 57,1% (12) | 33,3% (7) |
| Bij raadsvoorstellen de ruimte voor maatschappelijk initiatief en de rolname van de gemeente te betrekken | | 9,5% (2) | 76,2% (16) | 14,3% (3) |
| Vooraf inhoudelijk beleidsterreinen en -thema's benoemen waarop (geen) ruimte wordt gelaten voor maatschappelijk initiatief | 14,3% (3) | 14,3% (3) | 42,9% (9) | 28,6% (6) |
| Tegenwicht te bieden aan structurele ongelijkheid tussen (groepen) burgers/buurtten in het nemen van initiatief | 4,8% (1) | 33,3% (7) | 57,1% (12) | 4,8% (1) |
| Vooraf te bepalen hoeveel draagvlak er voor welk soort initiatieven moet zijn en hoe het draagvlak wordt onderzocht | | 23,8% (5) | 57,1% (12) | 19% (4) |
| Af en toe met burgers terug te kijken op het samenspel rond een burgerinitiatief en samen lessen te trekken | | 4,8% (1) | 66,7% (14) | 28,6% (6) |

7. De raad moet burgers de mogelijkheid geven tot het nemen van initiatief op de volgende gebieden/thema's: (n = 21)

| De raad moet burgers de mogelijkheid geven tot het nemen van initiatief op de volgende gebieden/thema's: | Ze er oneens | Oneens | Eens | Ze er eens |
|--|--------------------|------------|------------|------------------|
| Initiatieven gericht op sociale ontmoeting en maatschappelijke deelname | | 4,8% (1) | 57,1% (12) | 38,1% (8) |
| Inrichting van openbare ruimte (speelplekken, straatmeubilair, etc.) | | | 57,1% (12) | 42,9% (9) |
| Zelfbeheer van de openbare ruimte | | 19% (4) | 57,1% (12) | 23,8% (5) |
| Zelforganisatie om lokale voorzieningen/diensten in stand te houden | 9,5% (2) | 14,3% (3) | 61,9% (13) | 14,3% (3) |
| Initiatieven rond maatschappelijke handhaving, toezicht en veiligheid | 9,5% (2) | 42,9% (9) | 38,1% (8) | 9,5% (2) |
| Sociaal ondernemerschap | | 19% (4) | 57,1% (12) | 23,8% (5) |
| Structurele overdracht politieke zeggenschap in het kader van gebiedsgericht werken | 9,5% (2) | 47,6% (10) | 28,6% (6) | 14,3% (3) |
| Maatschappelijke ondersteuning, informele zorg en gezondheid | | 9,5% (2) | 71,4% (15) | 19% (4) |
| Kunst en cultuur | | 14,3% (3) | 71,4% (15) | 14,3% (3) |
| Onderwijs | 14,3% (3) | 38,1% (8) | 38,1% (8) | 9,5% (2) |
| Duurzaamheid, natuur en milieu | | | 66,7% (14) | 33,3% (7) |
| Wonen (collectief opdrachtgeverschap) | | 14,3% (3) | 61,9% (13) | 23,8% (5) |
| Woon-zorgvoorzieningen | | 14,3% (3) | 71,4% (15) | 14,3% (3) |

8.2 Enquête onder selectie van medewerkers

1. Is er een visie met betrekking tot burgerinitiatieven vastgesteld? Zo ja, waarin is deze visie vastgelegd? (n = 11)

Negen medewerkers antwoorden ontkennend (82%) en twee bevestigend (18%). De twee medewerkers die zich van een visie bewust zijn, beantwoorden de vraag waarin deze kaders zijn vastgelegd als volgt:

| De visie is vastgelegd in: | |
|-------------------------------|--|
| Subsidie Bewonersinitiatieven | |
| ? | |

2. Zijn er (beleids)kaders met betrekking tot burgerinitiatieven vastgesteld? Zo ja, waarin zijn deze kaders vastgelegd? (n=11)

Zeven medewerkers antwoorden ontkennend (64%) en vier bevestigend (36%). De medewerkers raadsleden die zich van (beleids)kaders bewust zijn, beantwoorden de vraag waarin deze kaders zijn vastgelegd als volgt:

| De (beleids)kaders zijn vastgelegd in: | |
|--|--|
| Subsidie Bewonersinitiatieven | |
| ? | |
| Groenadoptie, wijkbrede activiteiten budget, Buurtbonnen, Van grijs naar groen | |
| Groenadoptie, wijkbudgetten en vast nog meer | |

3. Zijn er ambtelijke spelregels met betrekking tot de omgang met burgerinitiatieven? Zo ja, zijn deze organisatiebreed of binnen een specifieke sector/afdeling (n=8)

Vier medewerkers geven aan dat er geen spelregels zijn, twee medewerkers dat er organisatiebrede spelregels zijn en twee medewerkers dat er spelregels binnen de sector of afdeling zijn.

| De spelregels zijn vastgelegd in: | |
|---|--|
| Subsidieregulering bewonersorganisaties en wijkbudgetten (organisatiebreed) | |
| Spelregels per initiatief (organisatiebreed) | |
| Bepaling Wmo (sector afdeling) | |
| Verordening wijkbudgetten/bewonersorganisatie (sector/afdeling) | |

4. Welke benadering past de gemeente in het algemeen toe met betrekking tot burgerinitiatieven? (meerdere antwoorden mogelijk): (n=8)

| Benadering die de gemeente volgens de medewerkers toepast: | |
|---|--------------|
| Een faciliterende benadering (de gemeente biedt, waar nodig, ruimte en een beetje hulp aan een burgerinitiatief dat uit zichzelf ontstaat) | 87.5% (n=7) |
| Een stimulerende aanpak (inwoners worden aangemoedigd om iets te gaan doen voor hun buurt door de inzet van bijvoorbeeld wijkbudgetten en professionele begeleiding) | 25% (n=2) |
| Coproductie/co-creatie (ambtenaren en inwoners trekken samen op in het ontwikkelen en/of uitvoeren van een initiatief, ongeacht of het bij bewoners of bij de overheid is ontstaan) | 37.5% (n= 3) |

5. Wie beslist over een verzoek om medewerking of ondersteuning van een burgerinitiatief (n=11)

| De beslissing wordt genomen door (meerdere antwoorden mogelijk): | |
|--|-----------|
| De medewerker waar het verzoek binnenkomt | 37,5% (3) |
| De leidinggevende waar het verzoek binnenkomt | 87,5% (7) |
| Het sectorhoofd van de afdeling waar het verzoek binnenkomt | 50,0% (4) |
| De gemeentesecretaris/het MT | 25,0% (2) |
| De verantwoordelijke portefeuillehouder | 50,0% (4) |
| Het college | 50,0% (4) |
| Anders namelijk... | 37,5% (3) |

6. Hieronder staan negen manieren om ondersteuning te bieden aan inwoners met (een idee voor) een burgerinitiatief? Kunt u aangeven welke daarvan in de gemeente worden ingezet? (n=8)

| Vormen van ondersteuning die worden ingezet (meerdere antwoorden mogelijk): | |
|--|-----------|
| Een duidelijk loket of aanspreekpunt voor initiatiefnemers | 37,5% (3) |
| Geld van de gemeente | 75,0% (6) |
| Hulp bij het vinden van geld in de samenleving (zoals subsidies, crowdfunding, sponsors) | 62,5% (5) |
| Duidelijke procedures en spelregels omtrent burgerinitiatieven | 50,0% (4) |
| Meer ruimte voor initiatieven in beleid en regels van de gemeente | 25,0% (2) |
| Praktische ondersteuning (zoals zaaltje, uitnodigingen) | 50,0% (4) |
| Inhoudelijke ondersteuning (initiatief verder helpen) | 100% (8) |
| Aandacht en waardering van raadsleden en/of collegeleden | 62,5% (5) |
| Netwerkbijeenkomsten voor initiatiefnemers om ideeën en kennis uit te wisselen | 25,0% (2) |

7. Hieronder staan negen manieren om ondersteuning te bieden aan inwoners met (een idee voor) een burgerinitiatief? Kunt u aangeven hoe belangrijk u deze voor Hengelo vindt? (n=8)

| Belang van instrumenten voor ondersteunen van initiatieven: | Ze er on be lang rijk | On be lang rijk | Be lang rijk | Ze er be lang rijk | We et ik niet |
|--|--------------------------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------------|------------------------|
| Een duidelijk loket of aanspreekpunt voor initiatiefnemers | | 12,5% (1) | 62,5% (5) | 25,0% (2) | |
| Geld van de gemeente | 12,5% (1) | 12,5% (1) | 50,0% (4) | 25,0% (2) | |
| Hulp bij het vinden van geld in de samenleving (zoals subsidies, crowdfunding, sponsors) | | 12,5% (1) | 75,0% (6) | 12,5% (1) | |
| Duidelijke procedures en spelregels omtrent burgerinitiatieven | 12,5% (1) | 25,0% (2) | 50,0% (4) | 12,5% (1) | |
| Meer ruimte voor initiatieven in beleid en regels van de gemeente | | 37,5% (3) | 37,5% (3) | 12,5% (1) | 12,5% (1) |
| Praktische ondersteuning (zoals zaaltje, uitnodigingen) | | 50,0% (4) | 25,0% (2) | | 25,0% (2) |
| Aandacht en waardering van raadsleden en/of collegeleden | | 12,5% (1) | 62,5% (5) | 12,5% (1) | 12,5% (1) |
| Netwerkbijeenkomsten voor initiatiefnemers om ideeën en kennis uit te wisselen | 12,5% (1) | 25,0% (2) | 37,5% (3) | 12,5% (1) | 12,5% (1) |

8. Welk beeld heeft u van de wijze waarop gemeentelijke medewerkers over het algemeen omgaan met burgerinitiatieven (n=8)

| De betreffende medewerkers: | Ze er one ens | One ens | Eens | Ze er eens | We et ik niet |
|--|------------------------|------------|-----------|------------------|------------------------|
| Zijn goed op de hoogte van burgerinitiatieven | | 37,5% (3) | 25,0% (2) | 25,0% (2) | 12,5% (1) |
| Zijn enthousiast zolang het in hun beleid ('in hun eigen straatje') past | | 25,0% (2) | 50,0% (4) | 12,5% (1) | 12,5% (1) |
| Denken dat burgers met hun initiatieven minder goed werk kunnen leveren dan zichzelf | | 50,0% (4) | 12,5% (1) | | 37,5% (3) |
| Waarderen burgerinitiatieven en moedigen ze aan | | 37,5% (3) | 12,5% (1) | 25,0% (2) | 25,0% (2) |
| Vinden burgerinitiatieven lastig | 12,5% (1) | 12,5% (1) | 62,5% (5) | 12,5% (1) | |
| Zijn flexibel genoeg om goed in te spelen op initiatieven | | 25,0% (2) | 25,0% (2) | 12,5% (1) | 37,5% (3) |
| Vinden burgerinitiatieven bedreigend voor hun werk | 25,0% (2) | 25,0% (2) | 12,5% (1) | | 37,5% (3) |
| Sturen burgers met een initiatief te vaak van het kastje naar de muur | 12,5% (1) | 25,0% (2) | 50,0% (4) | | 12,5% (1) |
| Kennen de gestelde kaders rondom burgerinitiatieven goed en passen deze toe | | 37,5% (3) | 37,5% (3) | 12,1% (1) | 12,5% (1) |
| Werken burgerinitiatieven tegen | 12,5% (1) | 37,5% (3) | 12,5% (1) | | 37,5% (3) |
| Zijn enthousiast over burgerinitiatieven zolang er geld bespaard kan worden | 12,5% (1) | 37,5% (3) | 25,0% (2) | | 25,0% (2) |

9. Hieronder staan vijf werkpraktijken op het raakvlak van gemeente en participerende gemeenschap. Hoe belangrijk zijn deze in uw werkwijze om iets voor elkaar te krijgen met de participerende samenleving (n=8)

| Belang van de werkpraktijken: | Ze er onbelangrijk | Onbelangrijk | Belangrijk | Ze er belangrijk | n.v.t. |
|--|--------------------------|--------------|------------|------------------------|-----------|
| Situatie in kaart brengen | | | 37,5% (3) | 62,5% (5) | |
| Bouwen aan oplossingen met draagvlak | | | 50,0% (4) | 50,0% (4) | |
| Praktische ondersteuning bieden aan de ideeën en initiatieven die daaruit voortkomen | | | 75,0% (6) | 25,0% (2) | |
| Aansluiting zoeken tussen 'buiten' en 'binnen' het gemeentehuis | | | 50,0% (4) | 37,5% (3) | 12,5% (1) |
| Investeren in relaties met bewoners en belanghebbenden | | | 50,0% (4) | 50,0% (4) | |

10. Hieronder staan thema's waarop ruimte voor initiatief kan worden gelaten. Kunt u aangeven hoeveel ruimte u geschikt vindt voor burgerinitiatief op dat thema? (n=8)

| Hoeveelheid ruimte geschikt voor initiatief op dit thema: | Ze er weinig | Weinig | Veel | Ze er veel | Weet ik niet |
|--|--------------------|-----------|-----------|------------------|--------------|
| Milieu, duurzaamheid en energie | | | 50,0% (4) | 25,0% (2) | 25,0% (2) |
| Groenvoorziening/natuur | | | 62,5% (5) | 25,0% (2) | 12,5% (1) |
| Sociale ontmoeting | | | 62,5% (5) | 25,0% (2) | 12,5% (1) |
| Integratie van allochtonen | 12,5% (1) | 12,5% (1) | 62,5% (5) | | 12,5% (1) |
| Veiligheid | | 25,0% (2) | 50,0% (4) | | 25,0% (2) |
| Fysieke voorzieningen (speel-, straatmeubilair- en andere voorzieningen) | | 12,5% (1) | 50,0% (4) | 25,0% (2) | 12,5% (1) |
| Kunst en Cultuur | 12,5% (1) | | 62,5% (5) | 12,5% (1) | 12,5% (1) |
| Sport | | | 75,0% (6) | 12,5% (1) | 12,5% (1) |
| Gezondheid, (jeugd)zorg | 12,5% (1) | 37,5% (3) | 37,5% (3) | | 12,5% (1) |
| Wonen | | 50,0% (4) | 25,0% (2) | | 25,0% (2) |
| Lokale economie (werkbedrijven) | 12,5% (1) | 12,5% (1) | 50,0% (4) | | 25,0% (2) |

11. Wat is uw beeld van de Hengelose bevolking met betrekking tot burgerinitiatieven? (n = 8)

| Inwoners van de gemeente Hengelo: | Ze er oneens | Oneens | Eens | Ze er eens | Weet ik niet |
|---|--------------------|-----------|-----------|------------------|--------------|
| Zijn zeer actief op het gebied van burgerinitiatieven | | 37,5% (3) | 12,5% (1) | 12,5% (1) | 37,5% (3) |
| Komen vooral in actie wanneer ze ergens tegen zijn | | 25,0% (2) | 25,0% (2) | 37,5% (3) | 12,5% (1) |
| Komen vooral in actie wanneer ze gevraagd worden dat te doen | | 37,5% (3) | | 12,5% (1) | 50,0% (4) |
| Beschikken over voldoende deskundigheid om een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan van lokale vraagstukken | | 25,0% (2) | 62,5% (5) | | 12,5% (1) |
| Komen snel spontaan in actie | | 25,0% (2) | 37,5% (3) | 12,5% (1) | 25,0% (2) |
| Komen vooral in actie om iets nieuws tot stand te brengen | | 37,5% (3) | 25,0% (2) | | 37,5% (3) |
| Actieve burgers zijn over het algemeen representatief voor de achterban | 25,0% (2) | 50,0% (4) | 12,5% (1) | | 12,5% (1) |
| Burgers hier komen vooral in actie als hun directe eigenbelang is het geding is | 12,5% (1) | | 62,5% (5) | 25,0% (2) | |

12. Wat is uw beeld van de Hengelose raadsleden met betrekking tot burgerinitiatieven? (n = 8)

| Hengelose raadsleden zijn: | Ze er oneens | Oneens | Eens | Ze er eens | Weet ik niet |
|--|--------------------|-----------|-----------|------------------|--------------|
| Zijn zeer actief op het gebied van burgerinitiatieven | | 50,0% (4) | 12,5% (1) | | 37,5% (3) |
| Sturen vooral op burgerinitiatieven wanneer ze ergens voor of tegen zijn | | | 12,5% (1) | 25,0% (2) | 62,5% (5) |
| Komen vooral in actie wanneer ze gevraagd worden dat te doen | | | 37,5% (3) | | 62,5% (5) |
| Komen snel spontaan in actie | | 12,5% (1) | 12,5% (1) | | 75,0% (6) |
| Komen vooral in actie voor initiatieven uit de eigen achterban | | | 37,5% (3) | 25,0% (2) | 37,5% (3) |
| Zijn voor burgerinitiatieven vaak de ingang naar de gemeente | | 25,0% (2) | 25,0% (2) | | 50,0% (4) |

13. Bent u zelf bij een of meer burgerinitiatieven betrokken (geweest)? (n=8)

| De beslissing wordt genomen door (meerdere antwoorden mogelijk): | |
|--|-----------|
| Nee | 12,5% (1) |
| Ja, ik ben intensief betrokken (geweest) bij het initiatief/de initiatieven | 75,0% (6) |
| Ja, ik ben zijdelings betrokken (geweest) bij het initiatief/de initiatieven | 25,0% (2) |

14. Vanuit welke rol/taak bent u bij een of meer burgerinitiatieven betrokken (geweest)? (n =7)

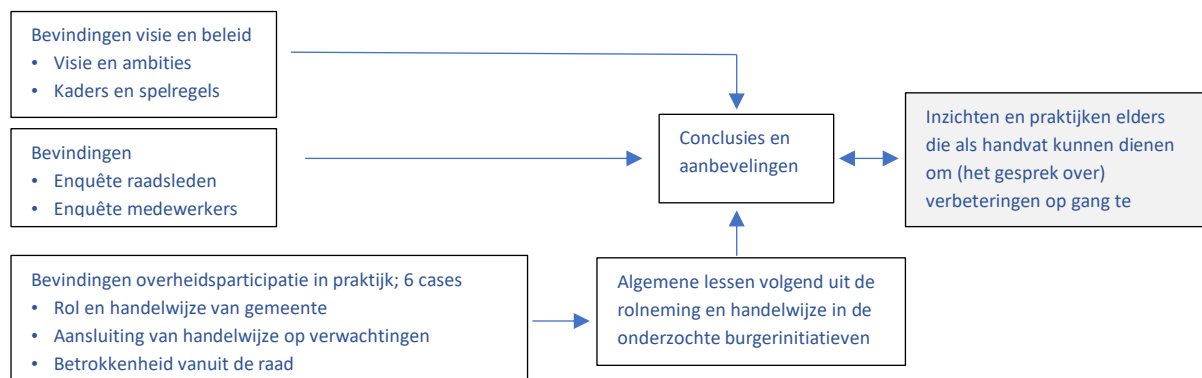
| Betrokkenheid: | |
|--|-----------|
| n.v.t. | 12,5% (1) |
| Als contactpersoon/vast aanspreekpunt | 50,0% (4) |
| Beleidsmatig betrokken | 12,5% (1) |
| Vakinhoudelijk ondersteunend betrokken | 12,5% (1) |
| Vanuit leidinggevende-/managementpositie | 12,5% (1) |
| Anders, namelijk ... | |

INHOUDSOPGAVE DEEL III: STATE OF ART BURGERINITIATIEVEN/OVERHEIDSPARTICIPATIE

| | |
|---|-----------|
| DEEL III: STATE OF ART BURGERINITIATIEVEN EN OVERHEIDSPARTICIPATIE | 2 |
| 1 INLEIDING..... | 2 |
| 2 BURGERINITIATIEVEN: IDEAAL EN MANIFESTATIE VAN DE PARTICIPATIESAMENLEVING/DOE- DEMOCRATIE..... | 3 |
| 3 ROLLEN DIE GEMEENTEN KUNNEN NEMEN BIJ OVERHEIDSPARTICIPATIE | 3 |
| 4 MOTIEVEN VOOR OVERHEIDSPARTICIPATIE | 5 |
| 5 INRICHTING EN ORGANISATIE VAN OVERHEIDSPARTICIPATIE | 6 |
| 5.1 WIJZE WAAROP EEN OVERHEID AAN BURGERINITIATIEVEN KAN BIJDRAGEN..... | 6 |
| 5.2 FACTOREN BIJ DE OVERHEID DIE DE EFFECTIVITEIT VAN BURGERINITIATIEVEN KUNNEN BEÏNVLOEDEN | 7 |
| 5.3 HELDERHEID OVER (WEDERZIJDSE) VERWACHTINGEN EN PROCEDURELE AFSPRAKEN..... | 8 |
| 5.4 UITGANGSPUNTEN VOOR DE INRICHTING VAN HET PROCES EN HET CONTACT | 9 |
| 5.5 INGANGEN VOOR EEN STRUCTURELE INBEDDING VAN OVERHEIDSPARTICIPATIE | 10 |
| 6 BELEID OMTRENT BURGERINITIATIEVEN | 12 |
| 7 VOORKOMEN DAT OVERHEIDSPARTICIPATIE CONFLICTEERT MET BELEID..... | 13 |
| 8 BORGEN VAN RECHTSTATELIJKE EN DEMOCRATISCHE WAARDEN | 14 |
| 9 WAT BETEKENT OVERHEIDSPARTICIPATIE VOOR DE ROLINVULLING VAN DE RAAD? | 15 |
| 9.1 DE ‘KLASSIEKE’ ROLLEN ANDERS INVULLEN EN RICHTEN | 15 |
| 9.2 KADERSTELLELENDE EN CONTROLERENDE ROL | 16 |
| 9.2.1 <i>In dialoog over waarden en visie.....</i> | <i>16</i> |
| 9.2.2 <i>Het college kaders meegeven voor de omgang met burgerinitiatieven</i> | <i>16</i> |
| 9.2.3 <i>Ruimte maken in beleid en budget</i> | <i>17</i> |
| 9.2.4 <i>Kwaliteit van het democratische proces controleren.....</i> | <i>18</i> |
| 9.3 VERTEGENWOORDIGENDE ROL | 19 |
| 9.4 NADRUK OP HET POLITIEKE OF BESTUURLIJKE PERSPECTIEF IN DE OMGANG MET BURGERINITIATIEVEN | 20 |
| 9.5 DE RELATIE TOT HET COLLEGE | 21 |
| 9.6 BURGEMEESTER | 21 |
| 10 INZICHTEN UIT ANDERE REKENKAMERONDERZOEKEN..... | 22 |
| 11 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN | 25 |

DEEL III: STATE OF ART BURGERINITIATIEVEN EN OVERHEIDSPARTICIPATIE

Dit deel van het onderzoeksrapport bespreekt de wijze waarop overheden in beleid en praktijk met burgerinitiatieven (kunnen) omgaan. Het maakt op hoofdlijnen inzichtelijk hoe overheden zich in beleid, organisatie en werkwijze op burgerinitiatieven (kunnen) inrichten om tot een vruchtbaar samenspel te komen. In het verlengde hiervan wordt ingegaan op wat belemmerend of bevorderlijk werkt in de omgang met burgerinitiatieven. Uit de inzichten is afgeleid waar voor de gemeente Hengelo aangrijpingspunten liggen om zich (verder) te verbeteren in het pad dat zij voor zichzelf heeft uitgezet. Het hoofdstuk bevat passages in een groen kader, deze bevatten inzichten of een handelingsperspectief om desgewenst (het gesprek over) verbeteringen op gang te brengen.



1 Inleiding

In dit hoofdstuk geeft de rekenkamercommissie op basis van een literatuurstudie antwoord op twee deelvragen:

1. Welke generieke factoren dragen bij aan een succesvol samenspel rond burgerinitiatieven?
 - a. Welke rol kan de gemeente bij overheidsparticipatie innemen?
 - b. Waarom, wanneer en op welke wijze is overheidsparticipatie zinvol en gewenst?
 - c. Hoe kan worden gezorgd dat overheidsparticipatie en beleid niet conflicteren?
 - d. Wat betekent overheidsparticipatie voor de rolinvulling van de raad?
2. Tot welke conclusies en aanbevelingen leiden bevindingen uit andere rekenkameronderzoeken naar burgerinitiatieven/ overheidsparticipatie?

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 beschrijft burgerinitiatieven als ideaal en manifestatie van de 'de participatiesamenleving' en 'de doe-democratie'. Paragraaf 3 zet uiteen welke rollen een gemeente kan nemen bij overheidsparticipatie en paragraaf 4 wat de motieven voor overheidsparticipatie kunnen zijn. In paragraaf 5 komt de inrichting en organisatie van overheidsparticipatie aan de orde. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de wijze van ondersteunen, kenmerken van effectieve burgerinitiatieven, helderheid over verwachtingen en procedurele afspraken en uitgangspunten voor de inrichting van het proces. Paragraaf 6 beschrijft langs welke routes overheidsparticipatie structurele inbedding in de gemeentelijke organisatie kan krijgen. Paragraaf 6 bespreekt hoe beleid rondom (het ondersteunen van) burgerinitiatieven vorm kan krijgen en paragraaf 7 hoe kan worden voorkomen dat overheidsparticipatie met beleid conflicteert. Paragraaf 8 richt zich op het borgen van rechtstatelijke en democratische waarden. In paragraaf 9 komt aan de orde wat overheidsparticipatie voor de rolinvulling van de raad betekent. Het hoofdstuk eindigt in paragraaf 10 met een overzicht van inzichten uit acht andere rekenkameronderzoeken naar burgerinitiatieven/overheidsparticipatie.

2 Burgerinitiatieven: ideaal en manifestatie van de participatiesamenleving/doe-democratie

Burgerinitiatieven zijn een beweging ‘van onderop’ en ‘van bovenaf’. Burgers gaan – zelf of in samenwerking – in het publieke domein aan de slag. Zij worden daartoe ook uitgenodigd door veranderingen in taken en taakopvatting binnen het openbaar bestuur.¹

Burgerinitiatieven zijn een moderne variant van collectieve actie in een lange traditie van particulier initiatief. Niet meer vanuit zuilen en middenveldorganisaties, maar in kleinschaliger, pragmatische en persoonlijker initiatieven.² Burgers ontwikkelen initiatieven als alternatief voor of versterking van overheidsoptreden.³ Initiatieven zijn het sterkst in opkomst op terreinen waar overheden of marktpartijen niet de oplossingen bieden waar de lokale samenleving naar verlangt.⁴

De beweging ‘van bovenaf’ is ingegeven door het ideaal van ‘de participatiesamenleving’ en ‘de doe-democratie’. Op rijksniveau is daar met tal van programma’s op ingezet, onder meer in het kader van de kabinetsnota Doe-democratie (2013). Ook van grote opgaven als de decentralisaties in het sociaal domein en de Energietransitie gaat een stevige impuls uit. In de aanstaande Omgevingswet is participatie onder meer als aanvraagvereiste aan een omgevingsvergunning verbonden.⁵ Een andere ontwikkeling die het ideaal van de actieve burger weerspiegelt, is de versterking van de positie van burgers via het uitdaagrecht (*Right to Challenge*). Het voorstel is om in de Gemeentewet op te nemen dat het uitdaagrecht onderdeel kan zijn van de modernisering en verbreding van de wettelijk verplichte inspraakverordening naar een participatieverordening.^{6 7}

In de afgelopen twee decennia zijn burgerinitiatieven steeds meer onderwerp van overheidsbeleid geworden.⁸ Soms vanuit de intentie om overheidstaken te versoberen, in andere gevallen om met burgerinitiatieven het overheidsoptreden te verrijken.⁹ De aandacht voor burgerinitiatieven is met name sterk op de gebieden: sociaal (bijvoorbeeld gericht op ontmoeting, sport), welzijn en zorg (bijvoorbeeld gericht op informele zorg), veiligheid (bijvoorbeeld buurtpreventieteams), fysiek-ruimtelijk (bijvoorbeeld groenbeheer, particulier opdrachtgeverschap), ecologisch (bijvoorbeeld gericht op voedselbossen, biodiversiteit), economisch (bijvoorbeeld broodfondsen).¹⁰

3 Rollen die gemeenten kunnen nemen bij overheidsparticipatie

Bij burgerinitiatieven bepalen burgers zelf waarvoor, wanneer en hoe zij actief worden voor de publieke zaak. Voor het inspelen op¹¹ en ondersteunen van¹² burgerinitiatieven is de term

¹ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/thema/democratie/burgerparticipatie>

² Hoogenboom (2011); Helsloot en Van Malick (2015: 23-24); Roorda (2015: 10).

³ Van Buuren (2018: 7).

⁴ Roorda (2015: 10); Bokhorst e.a. (2015).

⁵ Zie voor verdere toelichting: https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/toelichting_participatie_raadsleden.pdf.

⁶ Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel ‘Wet versterking participatie decentraal niveau’.

⁷ De VNG heeft recent een Voorbeeld Verordening participatie [en uitdaagrecht] opgesteld:

https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-voorbeeld-participatieverordening_def2705.docx

Ter inspiratie is door Berenschot in samenwerking met de VNG een handreiking ‘Aan de slag met participatie’ gemaakt:

https://vng.nl/sites/default/files/2021-05/vng-handreiking-participatie-berenschot_def2505.pdf

⁸ Van Dam (2014).

⁹ Van Buuren (2017).

¹⁰ Van de Wijdeven e.a. (2013: 8, 9); Denters e.a. (2013b).

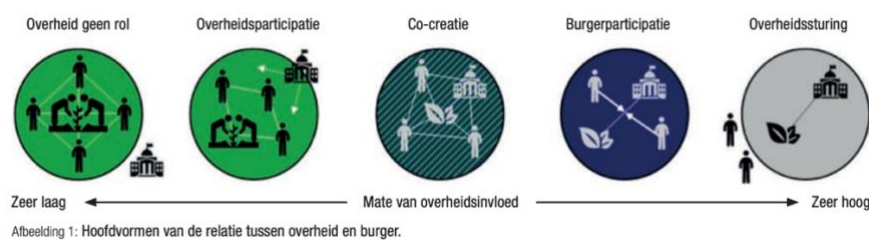
¹¹ Decisio/DSP groep (2016: 3).

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/burgerschap/burgerparticipatie>

overheidsparticipatie gangbaar geworden, als omkering van het idee dat burgers met de overheid mogen meedenken, meebeslissen en meedoen.¹³

De term 'overheidsparticipatie' heeft een hoge vlucht genomen door het rapport 'Loslaten in vertrouwen' van de Raad voor het openbaar bestuur (2012). In dit rapport introduceert de Rob de overheidsparticipatietrap met vijf rollen voor de overheid: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren.¹⁴ Er is voor de overheid niet één ideale of beste rol. Per situatie en per onderwerp zullen politiek en bestuur moeten bepalen en expliciteren welke rol zij voor de overheid zien weggelegd.¹⁵

De vijf rollen drukken een verschillende verhouding tot burgers uit (zie figuur 1). Bij burgerinitiatieven kunnen overheden in twee rollen betrokken zijn: overheidsparticipatie en co-creatie (ook wel aangeduid als coproductie¹⁶).¹⁷ Kenmerkend voor de rollen die de overheid kan nemen bij burgerinitiatieven is de horizontale en wederkerige sturingsrelatie.¹⁸



Abbeelding 1: Hoofdvormen van de relatie tussen overheid en burger.

Figuur 1 Rolverhouding tussen overheid en burger (Bron: Van Buuren 2019: 7)¹⁹

De overheid kan in burgerinitiatieven kans zien om haar eigen optreden te versoberen of te verrijken en een afwachtende of juist mobiliserende houding aannemen.²⁰ In de praktijk zijn er ten minste drie varianten in de wijze waarop overheden hun betrokkenheid bij burgerinitiatieven invullen:²¹

- *Faciliteren* De overheid biedt, waar nodig, ruimte en een beetje hulp aan een burgerinitiatief dat uit zichzelf ontstaat.
- *Stimuleren* Bewoners worden door de inzet van bijvoorbeeld wijkbudgetten en professionele begeleiding aangemoedigd om actief te worden.
- *Coproductie* Bewoners en ambtenaren trekken op voet van gelijkwaardigheid samen op in de ontwikkeling en uitvoering van een initiatief.

Aan de drie benaderingen liggen verschillende visies op de benodigde rol-neming ten grondslag, namelijk: de overheid kan volstaan met ruimte bieden en medewerking te verlenen aan initiatieven die zich aandienen als de overheid daar belang in ziet (faciliteren), het is nodig dat de overheid burgers aanmoedigt en toerust om de geboden ruimte voor initiatieven te benutten (stimuleren), de overheid kan het best in samenspel met burgers bestuurlijk-politieke ambities verwezenlijken (coproductie).²²

¹³ Deel I Bestuurlijk rapport paragraaf 3 gaat hier nader op in.

¹⁴ Raad voor het openbaar bestuur (2012: 67-68).

¹⁵ Raad voor het openbaar bestuur (2012: 68).

¹⁶ De termen hebben conceptueel een verschillende betekenis (zie Brandsen en Honingh 2016), maar uit een overzichtsstudie blijkt dat de termen inwisselbaar worden gebruikt (Voorberg e.a. 2015).

¹⁷ Van Buuren (2019: 7); Salverda e.a. (2014: 22-24); Enthoven e.a. (2014: 31).

¹⁸ Van Twist e.a. (2014: 67); Fraanje (2015).

¹⁹ Van Buuren (2019: 6).

²⁰ Van Buuren (2017: 9).

²¹ Denters e.a. (2013a: 30, 44); vergelijk Salverda e.a. (2016: 25, 26)..

²² Denters e.a. (2013a: 30, 44).

In de praktijk blijkt nogal eens de neiging te bestaan om de ondersteuning van burgerinitiatieven vanuit één vastomlijnde (politiek geïnspireerde) benadering vorm te geven. Vanwege de verscheidenheid van initiatieven en hun dynamiek is dat onverstandig. Vasthouden aan een faciliterende benadering kan er bijvoorbeeld toe leiden dat juist inwoners die ondersteuning echt nodig hebben minder vaak initiatieven gaan ontplooien. Of dat mensen niet weten er ruimte is om initiatief te nemen en dat dat zelfs wordt verwelkomd.²³

4 Motieven voor overheidsparticipatie

In burgerinitiatieven zetten inwoners zich in voor een publiek belang of ideaal. Burgerinitiatieven vinden vaak in de (semi)publieke ruimte plaats en vragen (mede daardoor) vaak om ondersteuning of medewerking van lokale overheden. Dit heeft tot gevolg dat de overheid bijna altijd van invloed is op de manier waarop initiatieven zich ontplooien en daarmee op de publieke waarde die ze creëren.²⁴ Het is aan individuele overheden om te bepalen of, en zo ja, welke initiatieven zij (financieel) wenst te ondersteunen.²⁵

Overheden kunnen vanuit zes motieven uitnodigend tegenover burgerinitiatieven staan:²⁶

1. Inhoudelijk motief. Initiatieven van buiten de overheid hanteren andere definities van wat publieke waarde is en resulteren daarom in meer of andere vormen van publieke waardecreatie. Kortom, ze komen tot bredere, meer innovatieve of meer integrale oplossingen.
2. Bestuurlijk motief. Initiatieven van buiten versterken het organiserend vermogen van de samenleving als geheel en vullen dat van overheden aan. Oftewel, ze dragen bij aan de realisatie van publieke opgaven.
3. Organisatorisch motief. Publieke organisaties worden wendbaarder en creatiever als zij initiatieven van buiten accommoderen. Met andere woorden, de ambtelijke en politieke organisatie wordt er beter van.
4. Democratisch motief. Initiatieven van buiten dragen bij aan nieuwe vormen van democratie en geven mensen nieuwe vormen van zeggenschap over en de publieke ruimte.
5. Financieel motief. Benutting van initiatieven van buiten kan leiden tot minder beslag op publieke middelen. De oplossingen die worden aangedragen zijn dus goedkoper of er wordt gebruik gemaakt van bijdragen van derden.
6. Maatschappelijk motief. Maatschappelijke initiatieven kunnen leiden tot versterking van de sociale cohesie. Met andere woorden, initiatieven versterken de saamhorigheid en onderlinge betrokkenheid.

De motieven van een gemeente bepalen waar een initiatief om gewaardeerd en op beoordeeld wordt.²⁷ Initiatiefrijke burgers willen beoordeeld worden op hun resultaten voor de samenleving.²⁸ Er zijn diverse methoden en instrumenten om de publieke waarde te onderzoeken en te bespreken:

- Narratieve methoden om door verhalen zicht te krijgen op de waarde die mensen aan een initiatief toekennen.

²³ Denters e.a. (2013a: 28, 29)

²⁴ Rekenkamer gemeente Rotterdam (2020: 52).

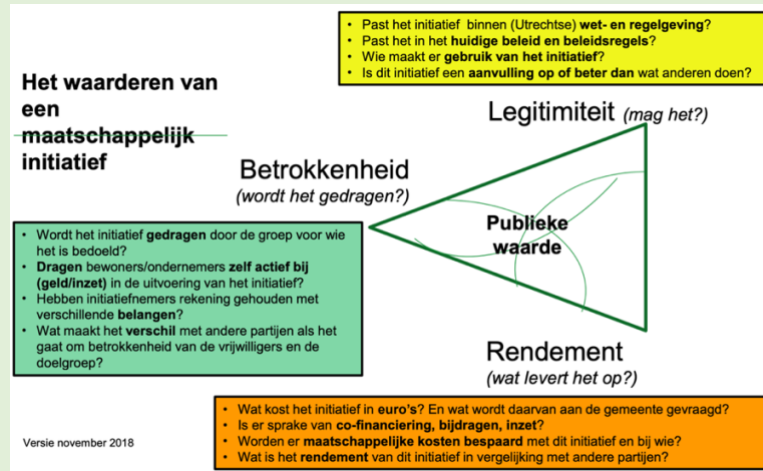
²⁵ Raad voor de financiële verhoudingen (2014: 11).

²⁶ Van Buuren (2018: 13).

²⁷ Van Buuren (2018: 12).

²⁸ Ham en Van der Meer (2015).

- Gesprekstoels om de effecten van initiatieven inzichtelijk te krijgen en te waarderen, zoals de waardendriehoek van het Instituut voor Publieke Waarden (zie figuur hieronder).
- Barometers om de financiële waarde van een burgerinitiatief zichtbaar te maken in termen van bijvoorbeeld de vervangingswaarde, investeringswaarde of marktwaarde.²⁹ De MAEX³⁰ koppelt een financiële waardering aan de bijdrage van initiatieven aan Sustainable Development.³¹



Bron figuur 2: gemeente Rotterdam, Dilemma-spel³²

5 Inrichting en organisatie van overheidsparticipatie

5.1 Wijze waarop een overheid aan burgerinitiatieven kan bijdragen

In hoeverre initiatieven erin slagen om publieke waarde te creëren, wordt bepaald door de capaciteiten en mankracht waarover het initiatief uit zichzelf kan beschikken, maar ook door (het ontbreken) van steun van de (bestuurlijke) omgeving.³³

In het kader van de Quick Scan Lokale Democratie worden negen manieren onderscheiden waarop een overheid een maatschappelijk initiatief kan helpen of ondersteunen:³⁴

- Een duidelijk loket of aanspreekpunt voor initiatiefnemers
- Geld van de gemeente
- Hulp bij het vinden van geld in de samenleving (zoals subsidies, crowdfunding, sponsors)
- Duidelijke procedures en spelregels omtrent burgerinitiatieven
- Meer ruimte voor initiatieven in beleid en regels van de gemeente
- Praktische ondersteuning (zoals zaaltje, uitnodigingen)
- Inhoudelijke ondersteuning (initiatief verder helpen)
- Aandacht en waardering van raadsleden en/of collegeleden
- Netwerkbijeenkomsten voor initiatiefnemers om ideeën en kennis uit te wisselen.

²⁹ Movisie (2020).

³⁰ De MAEXchange (MAatschappelijke EXchange) is in juli 2014 online gegaan. Initiatieven kunnen zichtbaar maken op welke thema's het initiatief zich richt, hoe de organisatie in elkaar zit, hoe het werkt, wat het nodig heeft en wat voor impact er is.

³¹ Deze doelen, die opvolging geven aan de millenniumdoelen, zijn door alle lidstaten van de Verenigde Naties aangenomen en vormen de agenda tot 2030 om te werken aan een eerlijke, duurzame en mooie wereld.

³² <https://files.vng.events/files/81262369-c3ce-4143-b836-3bdaceb71647.pdf>

³³ Rekenkamer gemeente Rotterdam (2020: 52).

³⁴ <https://lokale-democratie.nl/groups/view/5d457e24-e9b1-4a67-8fb7-da46842ca70b/quick-scan-lokale-democratie/wiki/view/b24f4a87-a13d-4233-ac3b-29cd4b23f82c/vragenlijst-quick-scan-lokale-democratie>

Wat de overheid concreet voor een initiatief en initiatiefnemers kan betekenen, verschilt van geval tot geval en kan variëren in de tijd. Adequate ondersteuning van burgerinitiatieven vereist dan ook per definitie maatwerk en zorgvuldige timing. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar onderzoek laat zien dat burgers soms andere en zelfs meer ondersteuning kregen dan ze zelf nodig zeiden te hebben.³⁵

Onderzoekers van de Universiteit Twente en Universiteit van Amsterdam ontwikkelden het ACTIE-model.³⁶ Het biedt een analysekader en handelingsperspectieven om ambtelijk en bestuurlijk een goede balans te vinden op vijf elementen:

- **Animo:** Kan ik aansluiten bij de motieven van de initiatiefnemers of moet ik bijsturen?
- **Contacten:** Kan ik gebruik maken van interne samenhang of kan ik externe banden versterken?
- **Toerusting:** Mag ik uitgaan van eigen kracht of moet ik aanreiken?
- **Inbedding:** Moet ik uitgaan van de logica van burgers of de logica van professionele organisaties?
- **Empathie:** Toon ik als professional betrokkenheid of dienstbaarheid?

5.2 Factoren bij de overheid die de effectiviteit van burgerinitiatieven kunnen beïnvloeden

In uiteenlopende onderzoeken is verkend welke factoren van invloed zijn op de slaagkans van burgerinitiatieven.³⁷ Daaruit komt een vrij consistent beeld naar voren van kenmerken die de effectiviteit van burgerinitiatieven beïnvloeden. Tabel 1 geeft daarvan een (niet uitputtend) overzicht.

| Inwoners en hun omgeving | Initiatieven | Overheid |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Aanwezigheid van pioniers - Samen doen met anderen: openheid, uitnodiging en gelijkwaardigheid - Draagvlak bij de omgeving - Aanwezigheid van de benodigde deskundigheid (inhoudelijk en procedureel) | <ul style="list-style-type: none"> - Voldoende financiële middelen en een efficiënte besteding daarvan - Procesmanagement (afspraken over doelen, plan van aanpak, verdeling taken en verantwoordelijkheden, etc.) - Zichtbare resultaten | <ul style="list-style-type: none"> - Erkenning van het initiatief: aantoonbaar positief staan tegenover het initiatief - Burgergerichtheid/ dienstbaarheid: de doelen van de burger staan centraal - Ambtenaren zijn bereid buiten de kaders te treden - Ondersteuning en rugdekking - Burgers met elkaar in verbinding brengen en afstemmen - Goede communicatie tussen overheid en inwoners - Procesafspraken - Gelijkwaardigheid - Politici houden zich zoveel mogelijk afzijdig |

Bron tabel 1: Rekenkamer Súdwest-Fryslân (2020: 16).

Waar het gaat om kenmerken van de overheid vormen succes- en knelpunten in hoge mate elkaars spiegelbeeld.³⁸ Veel van de in de tabel 1 genoemde kenmerken bij de overheid komen neer op het hebben of ontwikkelen van begrip voor en inleving in de ander (empathie).

³⁵ Denters e.a. (2013a: 35).

³⁶ Het ACTIE-model is ontwikkeld op basis van onderzoek in de gemeenten Hengelo, Enschede en Leiden.

³⁷ Soms in een algemeen overzicht (Ombudsman 2018; Schaap e.a. 2018; Denters 2013 e.a.). Soms in een specifieke context, bijvoorbeeld stimuleren van initiatieven met wijkbudgetten (Tonkens en Verhoeven, 2011), soms vanuit een financiële (Raad voor de financiële verhoudingen, 2014) of juridische en organisatorische (Den Ouden 2019) invalshoek, soms domeinspecifiek, bijvoorbeeld zorg- en welzijnsinitiatieven in het sociale domein (Movisie/Vilans 2016).

³⁸ Zie voor een overzicht bijvoorbeeld de Nationale Ombudsman (2018: 11).

5.3 Helderheid over (wederzijdse) verwachtingen en procedurele afspraken

De boodschap dat de overheid open staat voor burgerinitiatieven wekt bij burgers de verwachting dat hun idee of initiatief op aandacht en interesse kan rekenen. Wanneer zij vervolgens iets anders ervaren in het contact met ambtenaren of bestuurders, leidt dit tot teleurstelling of frustratie.³⁹ Betrokkenheid van de overheid leggen initiatiefnemers vaak uit als partnerschap. Zij verwachten dan ook interesse en begrip voor wat zij met hun initiatief voor de samenleving willen realiseren en wat hen daarin drijft. Voor ambtenaren en bestuurders ligt hier de uitdaging om een balans te vinden tussen professionele overwegingen als wensen en verwachtingen van de initiatiefnemers. Voor een goede relatie zijn duidelijkheid en heldere afspraken van belang over wat er wel en niet geboden kan worden. Niet nagekomen afspraken kunnen de relaties ernstig schaden.⁴⁰

Bij ambtelijk ondersteuners en initiatiefnemers kunnen stilzwijgende verwachtingen bestaan over wat de ander moet doen of leveren. Ook dit kan tot teleurstelling of ontevredenheid leiden. Ambtelijk ondersteuners kunnen in de ondersteuning van een initiatief inspelen op eigen verantwoordelijkheid of uitgaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Als de rolopvatting niet aansluit op wat initiatiefnemers aan ondersteuning nodig hebben en verwachten, zorgt dit doorgaans voor moeizame interacties.⁴¹ De mismatch kan leiden tot een kloof of een clash. Bij een kloof verwacht de overheid een grotere eigen verantwoordelijkheid van burgers dan zij kunnen of willen dragen. De overheid kan met stimulerende of ondersteunende maatregelen reageren of de kloof accepteren. Een clash ontstaat als burgers (meer) verantwoordelijkheid in het publieke domein (willen) nemen dan de overheid wil of kan geven. Dan is van belang om in een gesprek de wederzijdse verwachtingen en achterliggende argumenten boven tafel te krijgen. Dat kan de verstandhouding verbeteren en opent de mogelijkheid om tot afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling te komen.⁴²

Actieve burgers weten niet altijd welke wegen zij in de gemeentelijke organisatie moeten bewandelen. Raadsleden kunnen als wegwijzer fungeren door burgers met een idee of initiatief op het spoor te brengen van relevante contactpersonen en uit te leggen wat de initiatiefnemers kunnen doen om de slaagkans te vergroten. Een belangrijk aandachtspunt voor raadsleden hierbinnen is om eerlijke verwachtingen te scheppen over de haalbaarheid van het initiatief.⁴³ Wanneer ontevreden burgers steun zoeken en vinden voor hun initiatief bij de oppositiepartijen, krijgt het initiatief al gauw een politieke lading. Het zet bestuurders onder druk en plaatst ze voor het dilemma om te bepalen of en hoever de overheid moet meegaan in de verwachtingen van burgers.⁴⁴

Een landelijke reeks Raad in beraad-workshops⁴⁵ hebben geleid tot het inzicht dat het voor zowel de inwoners als de raad prettig is als vooraf duidelijk is wat de proceskaders zijn bij inwonerparticipatie.⁴⁶ In een essay over burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel vat het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) het belang van procedurele helderheid, inclusief goed verwachtingenmanagement, mooi samen: “teleurstelling over de uitkomst zal niet altijd te voorkomen zijn, teleurstelling over

³⁹ Van Buuren (2017).

⁴⁰ Tonkens en Verhoeven (2011); Denters e.a. (2013a: 42)

⁴¹ <https://www.jaarbeek.nl/sites/default/files/beleidskader-pilot-burgerinitiatieven-2016.pdf>

⁴² Coninx e.a. (2013).

⁴³ Brandwijk (2012).

⁴⁴ Coninx e.a. (2013).

⁴⁵ In het kader van het programma Democratie in Actie namen tientallen gemeenteraden in 2017 deel aan een workshop Raad in Beraad over de rolname als raadslid en raad in veranderende verhoudingen.

⁴⁶ Van Bruggen (2017).

onduidelijkheden en misplaatste verwachtingen wel.”⁴⁷ Als voor de gemeente vaststaat dat iets niet kan, is belangrijk om de beslissing goed te motiveren en te zorgen dat burgers zich gehoord voelen. Een mondeling gesprek is daarvoor het meest geëigend, omdat initiatiefnemers dan ook vragen kunnen stellen en hun eigen perspectief er tegenover kunnen stellen. Als burgers zich gehoord voelen, is er meer draagvlak voor uitkomst. Ook als zij niet krijgen wat ze willen.⁴⁸

5.4 Uitgangspunten voor de inrichting van het proces en het contact

De Nationale Ombudsman heeft op basis van eigen onderzoek naar knelpunten en succesfactoren benoemd wat burgerinitiatieven mogen verwachten als het gaat om de inrichting van het proces en het contact.⁴⁹ Dat heeft geresulteerd in negen uitgangspunten voor een behoorlijke invulling van de omgang met burgerinitiatieven, die de ombudsman in zijn rapport van de ombudsman nader uitwerkt:



Bron figuur 3: Nationale Ombudsman (2018: 25)

Om de genoemde uitgangspunten voor burgerinitiatieven in de praktijk te brengen, beveelt de ombudsman het volgende aan:⁵⁰

- *Maak de tussenstand op.* Bekijk in hoeverre de organisatie op dit moment invulling geeft aan de drie uitgangspunten van de Nationale ombudsman. Betrek daar ervaringen van burgers en bestaande burgerinitiatieven bij.
- *Zet alle neuzen in de organisatie in dezelfde richting.* Zorg voor een gemeenschappelijke visie op de omgang met burgerinitiatieven in alle lagen van de organisatie. Zorg dat de verschillende geledingen van de organisatie onderling afstemmen hoe de 'besluitvorming' over een burgerinitiatief verloopt.
- *Geef speelruimte aan medewerkers.* Om ervoor te zorgen dat de overheid burgerinitiatieven vanuit een constructieve houding tegemoet treedt, is het noodzakelijk dat de betrokken ambtenaar steun krijgt van de organisatie om een open gesprek te voeren met burgerinitiatieven om te onderzoeken welke mogelijkheden de overheidsinstantie heeft om het initiatief te ondersteunen. Geef de medewerker voldoende vertrouwen en mandaat.

⁴⁷ Sociaal Cultureel Planbureau (2016: 88).

⁴⁸ Raad voor het openbaar bestuur (2014).

⁴⁹ Nationale Ombudsman (2018: 11).

⁵⁰ Nationale Ombudsman (2018: 30, 31).

- *Zorg voor een uitnodigende houding van alle medewerkers.* De overheid moet als één geheel optreden. Een burgerinitiatief mag verwachten dat iedere medewerker van de instantie met dezelfde burgergerichte insteek reageert. Zorg ervoor dat alle medewerkers de daarvoor benodigde vaardigheden en attitude hebben.
- *Wees alert op signalen.* Er kunnen altijd knelpunten ontstaan in het contact tussen overheid en burgerinitiatief. Daarom is het belangrijk om ervoor te zorgen dat burgers dergelijke knelpunten gemakkelijk kunnen melden en de overheidsinstantie alert is om op dergelijke signalen te reageren. De overheid kan dan zowel bekijken of voor de knelpunten in het concrete geval een oplossing mogelijk is als uit de signalen lessen trekken. De signalen geven de overheidsinstantie informatie over hoe de overheid haar uitnodigende houding kan verbeteren.

5.5 Ingangen voor een structurele inbedding van overheidsparticipatie

Wil overheidsparticipatie meer zijn dan paar incidentele projecten, dan is het nodig om overheidsparticipatie structureel in te bedden in de gemeentelijke organisatie. Daarvoor zijn er drie ingangen:⁵¹

- Belemmeringen in de organisatie wegnemen;
- Een nieuw handelingsrepertoire;
- Spelen met beleid en budget.

Belemmeringen in de organisatie wegnemen

De organisatiestructuur van overheden is van oudsher ingericht op het uitvoeren van hun eigen beleid. Het ondersteunen van burgerinitiatieven vereist meer ‘van buiten naar binnen werken’. Dat vraagt om (experimenter)ruimte en een zekere risicotolerantie. Om flexibel op initiatieven te kunnen inspelen, moeten bevoegdheden en verantwoordelijkheden laag in de organisatie liggen. Het is cruciaal dat de ontwikkeling van een gekantelde structuur de gehele organisatie raakt. De beste kansen hiervoor ontstaan als de driehoek van raadsgriffier, gemeentesecretaris en de burgemeester in de beweging meegaan.⁵² Gemeenten kunnen een organisatieontwikkeling inzetten vanuit een maatschappelijk (gerichte) visie of een intern (gerichte) visie.⁵³ Een strategische aanjager in de organisatietop (afdelingshoofd of hoger) kan het veranderproces aanjagen. De aanjaagfunctie dient in de organisatietop te worden belegd.⁵⁴

Gemeentesecretarissen kunnen zorgen voor een hefboom voor ‘anders werken’. Dat kan via een veranderprogramma of via een reeks praktijken waarin anders wordt gewerkt, die samen optellen tot een veranderende organisatie. Een meer impliciete strategie is verandering vanuit de organisatie te laten komen en die te ondersteunen en bekrachtigen als die zich manifesteert.⁵⁵

Om de verbinding met de samenleving te organiseren kiezen veel gemeenten voor gebieds- of wijkregisseurs, vaste contactpersonen voor bepaalde thema's of een frontdesk als eerste aanspreekpunt. Belangrijk is om te onderkennen dat verbinding maken en communiceren iets ‘menselijks’ is; het gaat om de kwaliteit van mensen in de ambtelijke organisatie. Bouw vanuit hun talenten en kracht aan een organisatie waarin iedereen verbinding kan maken en houden.⁵⁶

⁵¹ CMO Stamm/ Sociaal Planbureau Groningen (2016).

⁵² CMO Stamm/ Sociaal Planbureau Groningen (2016).

⁵³ Verhagen en Beers (2016: 6, 15).

⁵⁴ CMO Stamm/ Sociaal Planbureau Groningen (2016).

⁵⁵ Van Twist e.a. (2015: 43-44).

⁵⁶ Dalfsen e.a. (2017: 108, 109); Verhagen en Beers (2016: 27).

Medewerkers zullen eraan moeten wennen dat contact en interactie met de inwoner hoort bij het werk, ook – en misschien zelfs juist – in de backoffice. Ga er als werkgever niet vanuit dat iedereen deze omslag uit zichzelf en/of automatisch kan maken.⁵⁷

Aanbevelingen voor overheden die écht contact willen maken:

1. Verken en ontdek wat inwoners in hun leefwereld echt bezighoudt; bezoek hen, luister oprecht en honoreer wat er wordt ingebracht. Zorg dat inwoners merken dat zij ertoe doen en gezien worden.
2. Vertrek nog meer vanuit de situatie van inwoners én het onderwerp: welke verwachtingen heersen er, welke verhoudingen zijn adequaat en welke rituelen passen hierbij?
3. Realiseer je dat de burger de overheid als één ziet, en niet als een moloch van afdelingen, domeinen en programma's.⁵⁸

Een nieuw handelingsrepertoire

Het ontwikkelen van een nieuw handelingsrepertoire vraagt om een andere invulling van taken en rollen voor zowel raadsleden, wethouders als ambtenaren. Van raadsleden vraagt overheidsparticipatie om hun vertegenwoordigende, controlerende en kaderstellende rol anders in te vullen en te richten op het faciliteren en verbinden van burgerinitiatieven (zie hierover paragraaf 9.1). Het college bepaalt het bestuurlijk draagvlak voor burgerinitiatieven en heeft daarbij twee belangrijke taken: beleidsbepalend en ruimtescheppend. In de beleidsbepalende rol helpen wethouders burgerinitiatieven op de agenda te zetten. De ruimtescheppende rol is erop gericht dat ambtelijk medewerkers – en hun managers – echt verantwoordelijkheid krijgen.⁵⁹ Voor de ambtelijke organisatie betekent overheidsparticipatie een omslag van zelf bepalen naar anderen stimuleren en/of faciliteren. In het directe contact met burgerinitiatieven zijn zij netwerkers, verbinders, afstemmers, informatieverschaffers.⁶⁰

Onderzoek van de Universiteit Tilburg wijst op vijf 'werkpraktijken' in het ambtelijke vakmanschap dat nodig is om met een participerende gemeenschap iets voor elkaar proberen te krijgen.⁶¹ Het gaat om:

- Situatie in kaart brengen
- Bouwen aan oplossingen met draagvlak
- Praktische ondersteuning bieden aan de ideeën en initiatieven die daaruit voortkomen
- Aansluiting zoeken tussen 'buiten' en 'binnen' het gemeentehuis
- Investeren in relaties met bewoners en belanghebbenden.

Spelen met beleid en budget

Een overheid kan werkenderwijs eerste ervaringen opdoen met overheidsparticipatie door via beleid en budget de samenleving meer te betrekken. Bijvoorbeeld met een regeling voor het uitdaagrecht of een burgerbegroting. Op termijn dient dit gepaard te gaan met een organisatieverandering en een nieuw handelingsrepertoire, anders blijven het 'losse flodders'.⁶²

⁵⁷ Nelen (2019: 61, 62)

⁵⁸ Morssinkhof (2019: 11).

⁵⁹ CMO Stamm/ Sociaal Planbureau Groningen (2016).

⁶⁰ CMO Stamm/ Sociaal Planbureau Groningen (2016).

⁶¹ Blijleven e.a. (2019).

⁶² CMO Stamm/ Sociaal Planbureau Groningen (2016).

6 Beleid omtrent burgerinitiatieven

Voor gemeenten, en gemeenteraden in het bijzonder, is het een dilemma of zij al dan niet een beleid ten aanzien van burgerinitiatieven/overheidsparticipatie ontwikkelen.⁶³ Bij uitnodigend bestuur formuleert een overheid ambities en een bewuste strategie ten aanzien het mobiliseren en benutten van initiatieven. Daarin ligt het onderscheid met een responsieve benadering, waarbij ambtenaren en bestuurders zodra zich een initiatief aandient 'ad hoc' beslissen of de gemeente er iets mee wil, kan of moet.⁶⁴

Met uitnodigend beleid geeft een overheid het signaal af dat initiatief welkom is en voorziet daarbij in incentives om dat initiatief ook uit te lokken. De overheid stelt zich open voor andere interpretaties van wat publieke waarde is en voor initiatieven die een alternatief vormen op haar eigen voornemens. Tegelijkertijd gaat de uitnodiging gepaard met kaders die een zekere begrenzing inhouden van de ruimte die een overheid voor initiatief wil bieden. In de praktijk zijn er vier elementen waarlangs de ruimte voor initiatieven in de praktijk wordt begrensd. Samengevat gaat het om:⁶⁵

1. *De inhoudelijke demarcatie.* Hiervan is sprake als een overheid aangeeft op welke thema's, opgaven en publieke waarden initiatieven welkom zijn en/of op welke taken zij geen initiatief van derden wil toestaan. Verder kan zij aangeven wat er in ieder geval niet mag gebeuren en/of wat ten minste of minimaal van een burgerinitiatief wordt verwacht.
2. *De actordemarcatie.* Hierbij bakent een overheid af welk type initiatiefnemers welkom zijn en welke eisen worden gesteld aan de wijze waarop initiatiefnemers zich organiseren.
3. *De procedurele demarcatie.* Bij een procedurele of juridische afbakening stelt een overheid eisen vanuit democratisch oogpunt, bijvoorbeeld aan de continuïteit van initiatieven, hun legitimiteit, het afleggen van verantwoording en de mate waarin het initiatief belanghebbenden insluit en representeert.
4. *De supportdemarcatie.* Hiervan is sprake als een overheid expliciteert welke typen ondersteuning voor burgerinitiatieven onder welke condities, in welke omvang en/of voor welke periode beschikbaar is.

Het creëren en tegelijk begrenzen van ruimte is een delicate aangelegenheid. Al te streng begrenzen kan burgerinitiatieven in de kiem smoren, maar de begrenzing is wel nodig om de bijdrage van de overheid aan een initiatief te kunnen legitimeren en ervoor zorgen dat dit initiatief andere burgers niet schaadt.⁶⁶

Bij een responsieve benadering kiest de overheid voor ad hoc-beleid. Succesvol beleid behelst in de eerste plaats dat ambtelijke ondersteuners voldoende ruimte hebben in termen van tijd, bevoegdheden en middelen om iets voor een initiatief te kunnen betekenen. Het politiek-bestuurlijk management moet deze ruimte bieden en medewerkers bewust maken van het belang van het soepel inspelen op initiatieven. Verder moeten beleid en regels zoveel mogelijk de praktijk volgen. Ambtelijk ondersteuners moeten daartoe toegang tot het management hebben om knelpunten te bespreken en ad hoc-oplossing te ontwikkelen op het moment (en pas dan) als blijkt dat routines en regels een initiatief in de weg staan.

⁶³ Instituut Maatschappelijke Innovatie (2016).

⁶⁴ Van Buuren (2018: 10, 11).

⁶⁵ Van Buuren (2018: 19 -22).

⁶⁶ Erasmus Universiteit Rotterdam(2018: 5-6).

Voor een adequate ondersteuning is maatwerk vereist. Ook voor het beleid en de organisatie is het zaak om flexibel in te kunnen spelen op de verscheidenheid van burgerinitiatieven. Dichtgetimmerde kaders en beperkende beleidsvisies staan daaraan in de weg.

7 Voorkomen dat overheidsparticipatie conflicteert met beleid

Een burgerinitiatief kan inhoudelijk niet in bestaand beleid blijken te passen, op politiek-bestuurlijke weerstand stuiten, of tot ongewenste precedentwerking of onacceptabele (financiële) risico's leiden. Vanuit dit oogpunt kan het wenselijk zijn om enkele generieke spelregels af te spreken voor burgerinitiatieven die in het kader van een gemeentelijke regeling tot stand komen. Dit verkleint het risico dat met burgers afspraken worden gemaakt waarvan later blijkt dat er geen politiek draagvlak voor is. Als initiatieven niet in een gemeentelijke regeling vallen, is het lastiger om politiek en bestuur aan algemene afspraken te verbinden.⁶⁷

Voorkomen dat overheidsparticipatie conflicteert met beleid vraagt om zeer ruime beleidskaders. Dit geldt zowel voor overkoepelend beleid ten aanzien van burgerinitiatieven/overheidsparticipatie als kaders op beleidsterreinen waarin burgerinitiatieven worden verwelkomd. Uitnodigend beleid met een zo beperkt mogelijke begrenzing maakt het risico op conflict met beleid aanzienlijk kleiner dan een sluitend, aanbodgedreven beleidsprogramma.⁶⁸

Het is aan ambtelijke ondersteuners om alert te zijn op signalen van een (dreigend) conflict met beleid of regels. Het is aan hun management om medewerkers nadrukkelijk uit te nodigen om eventuele knelpunten vroegtijdig te bespreken.⁶⁹ Op het moment dat initiatieven botsen met beleid of regels vraagt het van de gemeente veel flexibiliteit en vertrouwen in de burgers om het beleid gedeeltelijk (tijdelijk) los te laten. Gemeenten maken over het algemeen alleen een uitzondering op het beleid als het ingenomen standpunt niet zo principiële is of als vanwege de algehele houding tegenover burgerinitiatieven bereidheid bestaat om een concessie te doen.⁷⁰

Met behulp van de onderstaande vragen en handelingsperspectieven kunnen bestuurders, managers, beleidsmakers aan een goede inbedding van burgerinitiatieven bijdragen.⁷¹

INBEDDING Balans: Ad hoc-beleid of procedurele kaderstelling?

Analytische vragen:

- Hebben ondersteuners of initiatiefnemers behoefte aan beleid, regels e.d. om de procedures voor steun aan burgerinitiatieven te stroomlijnen?
- Is er behoefte aan inhoudelijke inbedding en afstemming?
- Bestaan er onnodige beperkingen die bewonersinitiatieven kunnen hinderen?

Doen of laten?

- Draag zorg voor voldoende 'werkruimte' voor de ondersteuners en wees aanspreekbaar als zich knelpunten voordoen
- Formuleer niet te snel ondersteuningsbeleid, hanteer pragmatische knelpuntenbenadering
- Maak heldere afspraken over rol van het college en de gemeenteraad bij burgerinitiatieven (zeker bij coproductie)
- Maak afspraken met andere relevante organisaties over inspelen op burgerinitiatieven
- Wees duidelijk over regelgeving die beperkingen oplevert voor bewonersinitiatieven

⁶⁷ Denters e.a. (2013a: 52, 53)

⁶⁸ Van Buuren (2018).

⁶⁹ Denters e.a. (2013a: 53)

⁷⁰ Brandwijk (2012: 74).

⁷¹ Denters e.a. (2013a: 54, 55).

Bron tabel 2: Denters e.a. (2013a: 54)

8 Borgen van rechtstatelijke en democratische waarden

Bij burgerinitiatieven nemen burger beslissingen die niet zijn onderworpen aan de klassieke democratische processen van legitimering via verkiezing. Het gaat in termen van de WRR (2004) om politieke besluiten: besluiten die van invloed zijn op de samenleving en waarbij een afweging van belangen moet plaatsvinden. Als deze ‘verplaatsing van de politiek’ als gegeven wordt aanvaard, is vervolgens de vraag hoe rechtstatelijke en democratische waarden een plaats kunnen krijgen in processen van burgerinitiatieven.⁷²

Als legitieme vertegenwoordiging van alle burgers hoeft het lokale bestuur niet aan alle burgerinitiatieven medewerking of ondersteuning te verlenen. Het bestuur kan ondersteuning ook verbinden aan voorwaarden die burgers sturen in de richting van het algemeen belang. Een voorwaarde voor ondersteuning kan zijn of er werkelijk een maatschappelijke meerwaarde voor een voldoende brede groep van burgers wordt gecreëerd – voldoende om ook publieke ondersteuning te kunnen verantwoorden. Minstens twee criteria kunnen daarbij als maatstaf dienen:⁷³

- *Legitimering*. Is er maatschappelijk draagvlak voor zich ontwikkelende burgerinitiatieven. Dit raakt ook aan de representativiteit: weerspiegelen de initiatiefnemers in voldoende mate de gemeenschap waarvoor ze het burgerinitiatief opzetten, dan wel wat medebewoners zich wensen?
- *Inclusiviteit*. Is de toegang voldoende ruim en open zodat iedereen die een belang heeft bij het initiatief ook betrokken kan raken? Anders gezegd: zijn er geen onredelijke uitsluitingsmechanismen waardoor bijvoorbeeld burgers van diverse origine of vanuit diverse kansengroepen geen toegang krijgen?

De verantwoordelijkheid om voldoende draagvlak voor een initiatief te creëren ligt bij de initiatiefnemers. Het is een bekend gegeven dat actieve burgers geen afspiegeling vormen van de bevolking. Dat zegt op zichzelf niets over de vraag of hun initiatieven overeenstemmen met wensen van medebewoners. Incidentele praktijkstudies hiernaar zijn veelal optimistisch, maar er zijn ook enkele negatieve signalen.⁷⁴ Op het moment dat initiatiefnemers bij de gemeente aankloppen is het voor raadsleden, bestuurders en ambtenaren belangrijk om goed door te vragen: wat is het draagvlak voor het initiatief, hoe is dit draagvlak onderzocht en bij wie?⁷⁵ Ambtenaren kunnen het onderzoek naar de mate van draagvlak voor een initiatief coördineren en eventueel zelf organiseren.⁷⁶

Actieve burgers kunnen te maken krijgen met voorstanders en tegenstanders van hun initiatief. Het oplossen van conflicterende belangen is in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van initiatiefnemers zelf. Bij weerstand kan de gemeente voor- en tegenstanders met elkaar in verbinding brengen om ze samen het gesprek te laten voeren over de bezwaren en mogelijke oplossingen.⁷⁷

Ruimte laten voor burgerinitiatieven leidt tot een zekere mate van ongelijkheid. Dat is geen ontsporing van beleid, maar inherent aan het gegeven dat burgers zelf bepalen of en waarvoor zij actief worden

⁷² Engelen en Sie Dhian Ho (2004: 13, 14).

⁷³ Van den Eeckhaut (2020: 23-25); De Graaf e.a. (2016: 36, 37).

⁷⁴ Peters en Van Stipdonk (2016: 41).

⁷⁵ www.lokaledemocratieinbeweging.nl (vraagstuk 1: ‘initiatieven van de samenleving leiden tot weerstand’).

⁷⁶ ProDemos (2015: 13).

⁷⁷ www.lokaledemocratieinbeweging.nl (vraagstuk 1: ‘initiatieven van de samenleving leiden tot weerstand’).

in het publieke domein. Ongelijkheid kan een probleem vormen als bepaalde groepen of gebieden structureel achterblijven. Dan bestaat het risico op een nieuwe tweedeling in de samenleving, nieuwe vormen van uitsluiting of van misrepresentatie.⁷⁸ De gemeente kan met maatregelen tegenwicht bieden aan structurele ongelijkheid.

In de publicatie 'Doe-democratie' formuleert ProDemos een reeks van concrete handelingsperspectieven voor de wijze waarop raadsleden, wethouders en ambtenaren kunnen omgaan met de vraagstukken van draagvlak en maatschappelijke ongelijkheid.⁷⁹

9 Wat betekent overheidsparticipatie voor de rolinvulling van de raad?

In diverse rapporten en adviezen is de afgelopen jaren verkend wat overheidsparticipatie betekent voor de rol van de raad. Eerst vanuit het perspectief van ruimte maken voor initiatieven, later vanuit het streven om de kwaliteit van de lokale democratie te versterken en het pleidooi om het raadswerk meer vanuit een bestuurlijk perspectief te benaderen. De veelheid aan inzichten maakt het onmogelijk om dé rol van de raad bij overheidsparticipatie te benoemen.⁸⁰

9.1 De 'klassieke' rollen anders invullen en richten

De ontwikkeling naar een 'participatiesamenleving' en 'doe-democratie' doet niets af aan de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad. Wel krijgen de rollen een andere invulling. Ruimte maken voor burgerinitiatieven betekent dat de raad minder inhoudelijk bepaalt en meer gaat sturen en controleren op het proces en democratische waarden.⁸¹ Door hun oor te luister te leggen in de lokale samenleving organiseren raadsleden hun eigen toetsing.

Raadsleden krijgen in de literatuur een faciliterende en verbindende rol toebedeeld om initiatieven verder te brengen. Soms als aanvulling op⁸² en soms overkoepelend aan de 'klassieke' rollen.⁸³ Maar in wezen gaat het er om, dat raadsleden zich als volksvertegenwoordiger of kadersteller inspannen om burgerinitiatieven te faciliteren en verbinden. Samengevat kan dit bijvoorbeeld op de volgende manieren gestalte krijgen:⁸⁴

- *Een initiatief in de schijnwerpers zetten*: erkenning werkt stimulerend voor initiatiefnemers en kan voor anderen een impuls zijn om iets voor een initiatief te betekenen.
- *Verbinden/netwerkontwikkeling*: raadsleden kunnen investeren in kennis over welke initiatieven er in de gemeente zijn en welke ingangen er in de ambtelijke organisatie zijn. Zij kunnen als 'makelaar' optreden of de griffie daarin een rol geven. Een alternatief is om er bij het college op aan te dringen om een initiatievenmakelaar aan te stellen.
- *Financieel faciliteren*: raadsleden kunnen het college de ruimte geven of laten maken om binnen de budgetten initiatieven op bepaalde velden te ondersteunen. Zij kunnen het college ook opdracht geven om maatschappelijke aanbestedingen open te stellen voor kleine buurtinitiatieven. Via een motiemarkt kunnen raadsleden een initiatief 'adoptereren' en met behulp van een motie in de raad behandelen. Ook buiten de begroting om kunnen raadsleden

⁷⁸ Tonkens (2014); Tonkens e.a. (2015).

⁷⁹ ProDemos (2015: 11-14).

⁸⁰ Vergelijk VNG Denktank (2016).

⁸¹ Fraanje (2015); Van Stipdonk en Van den Berg (2018).

⁸² Instituut Maatschappelijke Innovatie (2016); VNG Denktank (2016).

⁸³ Ostaaijen (2016: 12).

⁸⁴ www.tijdvoorsamen.nl Editie De rol van de raad; Instituut Maatschappelijke Innovatie (2016).

financieel faciliteren. Bijvoorbeeld door zich te verbinden met een actie voor *crowdfunding* of zich te verdiepen in (condities voor) lokale en regionale fondsen.

- *Ruimte geven*: raadsleden kunnen ruimte geven door belemmeringen voor het initiatief, zoals knellende beleidskaders, weg te nemen. Of door als gemeente bepaalde taken los te laten en inwoners die in het ‘gat’ springen te faciliteren.

9.2 Kaderstellende en controlerende rol

9.2.1 In dialoog over waarden en visie

Raadsleden kunnen aan het college kaders meegeven voor de omgang met burgerinitiatieven. Daarin kunnen zij meer of minder volgend zijn aan het college.⁸⁵ De Rob (2020) adviseert raadsleden om meer zelf de lijnen uit te zetten door waarden en missie aan een visie te koppelen en op basis daarvan kaders mee te geven aan het college. Waarden, visie en kaders vragen om een politieke beslissing. Het formuleren van een strategie om ambities voor burgerinitiatieven te realiseren is aan het college.⁸⁶

Raadsleden kunnen het gesprek aangaan over democratische waarden: hoe waarderen raadsleden waarden zoals: insluiting, diversiteit, variëteit, invloed, deliberatie, collectieve besluitvorming, zeggenschap, burgerschap, onafhankelijkheid, efficiëntie, legitimiteit, transparantie, publieke verantwoording, monitoring, conflict mechanismen, checks & balances. Wat stellen ze voorop, en hoe stellen ze zich dan op.⁸⁷ Volgens de Rob (2016) doen gemeenteraden er goed aan om met burgers in gesprek te gaan over de invulling van democratische en rechtstatelijke waarborgen. Langs die weg kan de raad ook aankaarten hoe burgers bij hun eigen activiteiten met deze waarborgen rekening (kunnen) houden.⁸⁸

Niet alle raadsleden en fracties in de raad zullen hetzelfde denken over burgerinitiatieven en de eventuele ondersteuning daarvan. ProDemos adviseert gemeenteraden om te bespreken wat de visie van de raad is. Hoe staat de raad (in meerderheid) tegenover versterking van burgerinitiatieven? Hoe zien raadsleden en raadsfracties hun vertegenwoordigende en controlerende rollen? Ook een belangrijke factor is de relatie van de raad met hun burgers: hoe staat het met het vertrouwen van burgers in de raad?⁸⁹ De visie hoeft meer te zijn dan een stip op de horizon met de benodigde randvoorwaarden op een rij. Voor de rest is vooral flexibiliteit belangrijk.⁹⁰ Het formuleren van een dergelijke visie kan de gemeenteraad helpen om meer op hoofdlijnen te blijven en de ambtelijke organisatie kan erop terugvallen bij inmenging vanuit de politiek.⁹¹

9.2.2 Het college kaders meegeven voor de omgang met burgerinitiatieven

De raad kan aan het college kaders meegeven voor de omgang met burgerinitiatieven. Het college kan hieraan uitwerking geven in een overkoepelend beleid of op verschillende beleidsterreinen een strategie formuleren om initiatieven te verwelkomen en ondersteunen. Vruchtbare kaders spreken een breed publiek aan en laten de samenleving veel ruimte om naar eigen inzicht publieke waarde te creëren. Om in beleid en organisatie flexibel op burgerinitiatieven te kunnen inspelen zijn zeer ruimte

⁸⁵ Ostaaijen (2016: 16).

⁸⁶ Raad voor het openbaar bestuur (2020: 13-15).

⁸⁷ Van Stipdonk (2017).

⁸⁸ Raad voor het openbaar bestuur, (2016: 23).

⁸⁹ ProDemos (2015: 9).

⁹⁰ Movisie (2014: 34).

⁹¹ Movisie (2014: 47).

kaders vereist. De kaders benoemen vooral wat de raad liever niet als uitkomst ziet en veel minder wat de raad wel graag wil.⁹² In hun controlerende rol zullen raadsleden gevoeligheid moeten ontwikkelen voor de vraag hoe zij publieke meerwaarde willen wegen en waarderen.⁹³

In het geval van ad-hoc beleid beslissen bestuurders en ambtenaren van geval tot geval wat de gemeente kan, wil of moet met een initiatief zodra dit zich aandient. Dit vraagt binnen alle geledingen van de gemeente om improviserend vermogen, zoals de VNG Denktank (2013) dat noemt. De Denktank adviseert om dit improviserend vermogen als een kernkwaliteit op te vatten en te versterken.⁹⁴

De VNG-denktank geeft raadsleden daarbij de volgende tips voor de omgang met burgerinitiatieven:

- Bedenk goed voordat u een toezegging doet aan burgers/initiatiefnemers of u die toezegging daadwerkelijk kunt nakomen.
- Zoek naar een nieuwe manier om met maatschappelijke initiatieven om te gaan en wees niet bang om te experimenteren met nieuwe werkwijzen.
- Maak van improviseren uw kernkwaliteit. Geef en neem ruimte om te leren.
- Zorg dat in uw contact met initiatiefnemers erkenning en waardering centraal staan.
- Hou er rekening mee dat uw rol bij een maatschappelijk initiatief verschilt per fase waarin een initiatief zich bevindt.

9.2.3 Ruimte maken in beleid en budget

De raad kan met gebruik van zijn raadsinstrumenten sturen op (meer) ruimte voor initiatieven in beleid en budget. Vanuit zijn verordenende bevoegdheid kan de gemeenteraad burgers die taken van de overheid willen overnemen (beter) in positie brengen, bijvoorbeeld door in een participatieverordening het uitdaagrecht op te nemen.⁹⁵ De raad kan (financierings)regelingen treffen, specifiek voor burgerinitiatieven of voor bepaalde thema's/beleidsterreinen waaruit (ook) burgerinitiatieven financieel gefaciliteerd kunnen worden.⁹⁶ De raad kan subsidiëring voor initiatiefnemers vereenvoudigen door regelingen goed op elkaar te laten aansluiten, bepalingen opnemen die de aanvraag vergemakkelijken en te schrappen in bepalingen die onnodige hindernissen voor initiatiefnemers opwerpen.⁹⁷

Vanuit zijn budgetrecht kan de raad een substantieel deel van het budget dat in de beleidsbegroting 'vastzit' in traditionele/ institutionele bestemmingen vrijmaken voor besteding door lokale initiatiefnemers die bijdragen aan de kwaliteit van de lokale samenleving. Dit kan bijvoorbeeld de vorm kan aannemen van maatschappelijk aanbesteden, initiatievenfondsen, buurtbudgetten en lokale fondsen.⁹⁸ De raad kan dit gepaard laten gaan met budgettaire zeggenschap. Daarvan blijkt een positief effect uit te gaan op de vertegenwoordigende rol van raadsleden en op de open houding die

⁹² Van Buuren (2018: 36).

⁹³ Van Buuren, (2018: 37).

⁹⁴ VNG (2013: 65).

⁹⁵ Memorie van toelichting voorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau.

⁹⁶ Raad voor de financiële verhoudingen (2014); Den Ouden (2018).

⁹⁷ Onderzoek van de Universiteit Leiden geeft concrete voorbeelden van bepalingen die waarschijnlijk onnodige hindernissen opwerpen voor initiatiefnemers die publieke financiering nodig hebben en bepalingen het subsidiëren van burgerinitiatieven juist flexibeler en eenvoudiger maken (Den Ouden e.a. 2019: 41-43).

⁹⁸ Soeterbroek F. e.a. (zonder datum)

gemeenten en politici uitstralen richting inwoners. De impact op de budgettaire en de kaderstellende rol van de gemeenteraad wordt als nihil ervaren.⁹⁹

Op basis van het onderzoek naar de impact van budgettaire zeggenschap op het budgetrecht worden de volgende lessen meegegeven:¹⁰⁰

- Denk van tevoren goed na over de spelregels
- Geef een eenmaal gekozen werkwijze de tijd om te ontwikkelen
- Durf los te laten aan inwoners die initiatief tonen
- Garandeer een onafhankelijk en transparant proces
- Breng een bezoek aan initiatieven en spreek waardering uit richting vrijwilligers
- Voorkom bureaucratie en onnodige juridisering
- Denk van tevoren na over het stimuleren van diversiteit (deelnemers en projecten)
- Waarborg voldoende publiciteit

9.2.4 Kwaliteit van het democratische proces controleren

Vele auteurs bepleiten dat de raad zich in zijn controlerende rol meer op de kwaliteit van het democratisch proces richt.¹⁰¹ In de literatuur is daarvoor een set van democratische waarden aangereikt¹⁰², door VNG en BZK uitgewerkt in een ‘Democratische bril’.¹⁰³ De waarden zijn ‘vertaald’ in evaluatievragen om de democratische kwaliteit van een proces te kunnen beoordelen.¹⁰⁴

Een gemeenteraad kan zich aan de hand van de evaluatievragen een beeld vormen van (wat nodig is voor het versterken van) de kwaliteit van de lokale democratie.¹⁰⁵ Raadsleden kunnen dit gesprek ook toespitsen op de democratische kwaliteit van overheidsparticipatie en aan de uitkomsten conclusies voor de rolneming door de raad verbinden.¹⁰⁶

Raadsleden kunnen hun blik ook richten op hoe democratisch het er in een concreet burgerinitiatief aan toe gaat. Daarvoor is nodig dat zij hun oor te luister leggen bij initiatiefnemers en de omgeving van het initiatief. Tabel 3 geeft met voorbeelden weer hoe initiatief zelf woorden geven aan democratische waarden. De vervolgvraag is dan: “Wat is hier nu nodig?” Soms hoeft het gemeentebestuur niet zoveel te doen, soms is een interventie nodig. Op dat moment wordt de blik politieker: er vindt een weging van de democratische praktijk plaats op basis van het belang dat een raadslid, zijn of haar fractie en/of partij aan de verschillende waarden hecht. Raadsleden kunnen naar aanleiding van een (vermeend) tekort gezamenlijk beoordelen welke opgave er ligt in het democratische proces, dit in de samenleving toetsen en daarover met het college in gesprek gaan.¹⁰⁷

⁹⁹ Raadslid.Nu (2016).

¹⁰⁰ Raadslid.Nu (2016).

¹⁰¹ Ostaaijen (2016: 20)

¹⁰² Michels en De Graaf (2010); Michels en Binnema (2015).

¹⁰³ Dit instrument is door BZK en VNG voor de Democratic Challenge ontworpen.

¹⁰⁴ Van Stipdonk en Van den Berg (2018)

¹⁰⁵ De Graaf e.a. (2016).

¹⁰⁶ Een concreet voorbeeld hiervan kan worden gevonden in De Graaf e.a. (2016: 36-37).

¹⁰⁷ Van den Berg (2016: 1).

| | |
|---|---|
| Overheidstaal: democratische norm | Burgertaal: democratische woorden en daden |
| Is het initiatief representatief? | “De kerngroep bestaat uit drie mensen, maar daar omheen zit een schil van tien hele actieve mensen en er zijn heel veel buurtbewoners die dit een leuk initiatief vinden.” |
| Is het initiatief inclusief? | “We pakken dit heel graag samen op met de buurt, iedereen mag meedoen” |
| Is het initiatief deliberatief? | “We zoeken de tegenstanders op en gaan in gesprek over hun en onze argumenten. Misschien vinden we elkaar of kunnen we ons idee daarmee versterken.” |
| Is het proces transparant? | “We willen heel graag zichtbaar zijn voor anderen. We gaan bijvoorbeeld langs de deuren en zitten op Twitter en Facebook.” |
| Werkt het initiatief professioneel en biedt het continuïteit? | “Dit gaat ons aan het hart en daar zullen we voor blijven staan.” “We willen geen ruzie met de buurt. Ik kijk wel uit, ik wil hier de komende tijd lekker wonen. We voorkomen ruzie door goed met elkaar in gesprek te blijven.” |
| Is er controle op de uitvoering en verantwoording? | “We willen dit niet vertalen in regeltjes, we hebben het vertrouwen dat mensen het naar vermogen gewoon doen.” |

Bron tabel 3: Dorps- en wijkdemocratie (2018)

9.3 Vertegenwoordigende rol

De volksvertegenwoordigende rol van raadsleden is even vanzelfsprekend als dat het voor discussie zorgt wat het in de praktijk betekent. Waar de ene auteur meer ruimte voor de ombudsfunctie bepleit, zegt een ander dat ombudswerk overbodig is.¹⁰⁸ Weer andere auteurs merken op dat vertegenwoordigen meer is dan het in de raad verwoorden van wensen en vragen van burgers. Het vraagt ook om het leggen van verbindingen met (en soms ook tussen) actieve burgers die prima zichzelf kunnen vertegenwoordigen.¹⁰⁹

Raadsleden geven vanuit een persoonlijke opvatting en stijl invulling aan hun raadswerk rol.¹¹⁰ Dat komt tot uiting in wie raadsleden vertegenwoordigen: alle inwoners, hun eigen achterban of een partijpolitiek ideaal. Maar ook in hun interpretatie van de het kiezersmandaat. Raadsleden kunnen opereren vanuit de opvatting dat zij vier jaar namens de bevolking beslissen of vinden dat ze het mandaat steeds weer moeten ‘verdienen’.¹¹¹ Raadsleden die de laatste mening zijn toegedaan zoeken de samenleving op naar aanleiding van collegevoorstel of een vraag van inwoners of gebruiken hun voelsprietten in de samenleving om onderwerpen te agenderen die het college laat liggen.¹¹²

In hun contact met burgerinitiatieven kunnen raadsleden zich een beeld vormen van de maatschappelijke waarde van initiatieven en hoe de gemeenteraad, waar nodig, het initiatief kan verder helpen.¹¹³ Tegelijkertijd kunnen zij spanningen ervaren omdat de schijn of het verwijt van clientélisme op de loer ligt.¹¹⁴ Of door de opvatting dat initiatiefrijke inwoners eenzelfde behandeling verdienen, terwijl raadsleden of hun fractie/partij initiatieven verschillend waarderen vanuit thema’s of ideologische standpunten waarmee zij zich profileren.¹¹⁵ Een derde spanning kan ontstaan doordat

¹⁰⁸ Ostaaijen (2016: 12).

¹⁰⁹ Raad voor het openbaar bestuur (2016: 21).

¹¹⁰ Ostaaijen (2016); Warmelink (2019); Tops en Zouridis (2002).

¹¹¹ VNG Denktank (2016: 25); Raad voor het openbaar bestuur (2016: 15); Commissie toekomstgericht lokaal bestuur (2016).

¹¹² Ostaaijen (2016).

¹¹³ Raad voor het openbaar bestuur (2016: 21).

¹¹⁴ Opzoeken in De Beuk; Brandwijk (2012).

¹¹⁵ Brandwijk (2012).

raadsleden voor maatregelen of een aanpak naar de wethouder moeten verwijzen, terwijl inwoners van het raadslid zelf een oplossing verwachten en verlangen.¹¹⁶

De VNG Denktank (2016) adviseert om de rol van de gemeenteraad in relatie tot de andere gemeentelijke geledingen en in relatie tot de participerende inwoner in ieder geval bespreekbaar te maken. Een goed moment om afspraken te maken is net na de gemeenteraadsverkiezingen, maar visies, discussies en mogelijk afspraken over rollen over en weer kunnen ook op andere (jaarlijks te plannen) momenten worden gemaakt.¹¹⁷ De Rob wijst op het belang van rolvastheid: kiezen én vasthouden van een duidelijke rol. Rolvastheid betekent ook dat je weet welke rol je níet hebt: als raadslid bent je geen ambtenaar, accountant of wethouder. Ga dus niet op de stoel van de ander zitten en benoem dat onderscheid ook.¹¹⁸

9.4 Nadruk op het politieke of bestuurlijke perspectief in de omgang met burgerinitiatieven

De Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (NVR) onderscheidt twee perspectieven van waaruit raadsleden invulling kunnen geven aan hun raadswerk: het politieke en het bestuurlijke perspectief. Tabel 4 geeft weer welke invulling de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol volgens de NVR krijgen bij een politiek en bij een bestuurlijk perspectief.¹¹⁹

| | Politieke perspectief | Bestuurlijke perspectief |
|------------------------------|---|--|
| Volksvertegenwoordigende rol | Uitvergroten van verschillen met andere politici. Het eigen gelijk is belangrijkst. | Zoeken naar verbindingen. Speuren naar mogelijkheden om beider gelijk een plek te geven. |
| Kaderstellende rol | Alleen oog hebben voor eigen politieke belang | Meer het algemeen (in de zin van ieders) belang als richtpunt |
| Controlerende rol | Vooraf willen aantonen dat zijn belang gediend is of niet | Vooraf kijken in hoeverre alle belangen afgewogen gediend zijn. |

Tabel 4: Perspectieven van waaruit raadsleden invulling kunnen geven aan hun raadswerk (bron: NVR: 7)

Hoe raadsleden schakelen tussen het politieke en bestuurlijke perspectief is niet alleen bepalend voor de manier van samenwerken met mederaadsleden, maar werkt ook door in de omgang met initiatieven. Het politieke steekspel kan in de weg komen te staan aan pragmatische oplossingen waaraan een initiatief behoefte heeft.¹²⁰ Of het initiatief krijgt politieke voorkeuren opgedrongen¹²¹, terwijl de regie bij het initiatief hoort te (blijven) liggen. Wat raadsleden als hun primaire opdracht zien, bepaalt ook of een raadslid zich tegenover initiatieven opstelt als vertegenwoordiger van de raad of van de eigen een partij. En of het raadslid informatie over initiatieven en ontwikkelingen in de lokale samenleving met de hele raad deelt of binnen de eigen fractie houdt. De keuzes die individuele raadsleden en fracties hierin maken, zetten de toon in de raad en bepalen hoe inwoners het samenspel met de raad ervaren.¹²²

¹¹⁶ De Beuk (2010).

¹¹⁷ VNG Denktank (2016: 22, 23)

¹¹⁸ Raad voor het openbaar bestuur (2016: 20).

¹¹⁹ Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (2018: p. 7, 25).

¹²⁰ Raad voor het openbaar bestuur (2016).

¹²¹ De Graaf e.a. (2016: 35).

¹²² Van Bruggen (2017).

Rinske van Noordwijk, directeur van Greenwish: “Idealiter kom je binnen bij een gemeenteraadslid met een wérkelijk open houding. Wat dat betekent? Dat er, één, goed naar je geluisterd wordt. En, twee, dat het raadslid in kwestie in staat is te denken vanuit de waarde van jóuw persoon en jouw initiatief. Als hij of zij dat kan, blijkt het ook geen probleem om over partijen en politieke scheidslijnen heen contacten te leggen. Dan kan het snel gaan. Maar ik heb ook meegemaakt dat er andere agenda’s in het spel waren, dat een raadslid jouw thema of probleem probeert te claimen. En het wil uitspelen voor een politiek doel. Om zichzelf of een partij te profileren.”

9.5 De relatie tot het college

De relatie van de raad en raadsleden wordt sterk beïnvloed door de wijze waarop de raad zijn kaderstellende rol invult. Een raad die aan de voorkant in het zadel zit, formuleert rond belangrijke thema’s vragen en aandachtspunten die de ambtelijke organisatie en het college kunnen meenemen in hun voorstellen. Belangrijk is om de werkdruk hanteerbaar te maken door keuzes te maken waar de raad een eigen agenda wil opleggen en waar het zaken aan het college overlaat (met stevige controle achteraf). Daar zitten wel consequenties aan. Bijvoorbeeld: wat is ervoor nodig om meer te durven overlaten aan het college? Hoe kan de raad het daarvoor benodigde vertrouwen helpen bouwen en behouden, en waarmee wordt het ondermijnd?

Raad en Beraad-workshops hebben geleid tot het inzicht dat daarvoor belangrijk zijn:¹²³

- Onderlinge dialoog, niet alleen in de formele setting van de raadsvergaderingen maar juist ook op andere momenten (informatiebijeenkomsten, commissies, gezamenlijke werkbezoeken);
- Samen leren hoe de ruimte die de raad het college biedt in de praktijk uitwerkt en bedoeld was, bijvoorbeeld door periodiek gezamenlijk in een informele setting te evalueren;
- De manier waarop de raad haar controlerende rol invult: waar nodig kan natuurlijk op casusniveau worden geëvalueerd, maar voor het ontwikkelen van vertrouwen is het zeker ook aan te raden periodiek over een aantal casussen te evalueren ‘hoe we het doen met maatwerk binnen de gestelde kaders’;
- De mate waarin in de reguliere vergadercyclus ruimte is voor werkelijke vragen en antwoorden tussen raad en college.

9.6 Burgemeester

De rol van de burgemeester als voorzitter van de raad wordt in het land heel verschillend ingevuld. In het kader van ‘Raad in beraad’, de bezinning van raden op de eigen rolneming in een veranderende werkelijkheid, zien we met name het verschil tussen burgemeesters die de eigen rol definiëren als voorzitter van de raadsvergaderingen en burgemeesters die de eigen rol breder opvatten als voorzitter van de raad als orgaan. Bij de laatste zien we dat vaak het nadenken over de rol van de raad verder gevorderd is, omdat de burgemeester als voorzitter, makkelijker dan de raad zelf, een niet-politiek gesprek kan openen en kan uitnodigen tot reflectie op metaniveau. Voor raden met een burgemeester die zijn rol smaller definieert, is de griffie veelal belangrijker in het ontwikkelen van de eigen rol.

¹²³ Van Bruggen (2017: 4).

10 Inzichten uit andere rekenkameronderzoeken

Deze paragraaf bespreekt inzichten uit andere rekenkameronderzoeken naar burgerinitiatieven/rekenkamercommissies. In de negen rapportages die de rekenkamercommissie Hengelo daartoe heeft geanalyseerd, is onderzoek verricht bij de volgende gemeenten:

- Cranendonck (Rekenkamercommissie Cranendonck (2016);
- Oisterwijk (rekenkamercommissie Oisterwijk 2017);
- Reusel-De Mierden (rekenkamercommissie Kempengemeenten 2018);
- Oirschot (rekenkamercommissie Kempengemeenten 2018);
- Eersel (rekenkamercommissie Kempengemeenten 2018);
- Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg (rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg 2018);
- Weert (rekenkamer Weert 2018);
- Woensdrecht (rekenkamercommissie 2019);
- Súdwest-Fryslân (rekenkamer Súdwest-Fryslân 2020).

Het doel van deze analyse is om de gemeente Hengelo inzichten aan te reiken die ondersteunend kunnen zijn aan (het gesprek over) verbeteringen in het pad dat de gemeente voor zichzelf heeft uitgezet. Om inzichten op een eenduidige en zinvolle te bespreken heeft de rekenkamercommissie Hengelo aanbevelingen samengebracht aan de hand van een typologie van Hanemaayer (2011).¹²⁴

De aanbevelingen leiden tot de volgende inzichten:

Beleidsinformatie over maatschappelijke ontwikkelingen

- Ontwikkel overzicht van - en inzicht in - burgerinitiatieven.
- Voer in de raad jaarlijks een gesprek over het functioneren van burgerinitiatieven in de lokale gemeenschap.

Beleidsinhoud

- Kom tot een heldere definitie en afbakening.
- Sta open voor burgerinitiatieven vanwege hun intrinsieke waarde.
- Ontwikkel bewustzijn en transparantie over mogelijke juridische en ethische dilemma's als gevolg van overheidsparticipatie.

Beleidskaders

- Ga in de raad het gesprek aan over waarden die in de gemeenschap essentieel zijn en hoe de raad naar deze waarden kijkt. Formuleer op basis daarvan samen met college en/of gemeenschap kaders voor de omgang met burgerinitiatieven.
- Voer proactief een politieke en maatschappelijke discussie over de reikwijdte van burgerinitiatieven en de wenselijkheid dat ze soms aanschuren tegen overheidstaken.
- Stel ruime kaders en waak voor te veel spelregels. Neem een welwillende houding aan bij de interpretatie van regels: denk mee en denk in mogelijkheden.
- Creëer ruimte voor de ambtelijke organisatie om burgerinitiatieven financieel te faciliteren. Verruim kaderstelling en zorg dat een deel van de gemeentelijke middelen (capaciteit, materieel en geld) flexibel kan worden ingezet.

¹²⁴ Aanbevelingen kunnen gaan over: Beleidsinformatie; Beleidsinhoud; Beleidsdoelen en -kaders; Inrichting en functioneren van de organisatie; Uitvoering; en Financiën (Hanemaayer 2011: 32).

Inrichting en functioneren van de organisatie

- Zorg voor een vast aanspreekpunt voor initiatiefnemers, in een vaste functie of per initiatief aan te wijzen (persoon of team), dat intern verbindingen legt en voor afstemming zorgt.
- Zorg voor de juiste mindset/cultuurverandering.

Uitvoering

- Communiceer breed en via diverse kanalen over het beleid omtrent overheidsparticipatie om te zorgen dat initiatieven niet alleen in handen van de 'participatie-elite' liggen.
- Ontwikkel een concrete gemeentebrede werkwijze die aansluit op de gewenste cultuuromslag. Het zou goed zijn om inwoners een stem te geven in die werkwijze op basis van hun ervaringen.
- Stimuleer een organisatiebrede werkwijze gericht op proceskwaliteit (snelheid, goede afweging en goede samenwerkingspartner zijn).
- Communiceer wat initiatiefnemers kunnen verwachten voor wat betreft het verloop, de duur en mogelijke uitkomsten van besluitvormingsprocessen. Het maken van procesafspraken én de naleving daarvan door gemeente en initiatiefnemers zijn daarbij van groot belang.
- Introduceer een gemeentebrede werkwijze voor het duiden van maatschappelijke initiatieven met het oog op de gemeentelijke 'reactie' daarop - in aansluiting op de beoogde cultuurverandering en mindset in de organisatie.
- Speel 'op maat' met een passende rol, werkwijze en bijdrage in op burgerinitiatieven, doe dit vanuit overzicht en inzicht. Het maatwerk wat nodig is laat zich typeren als een glijdende schaal van geen, via een beperkte tot een substantiële gemeentelijke bijdrage.
- Zorg bij initiatieven waar de uitvoering en financiering door anderen worden overgenomen voor een goede overdracht. Hierbij is het van belang dat de credits van het project bij de initiatiefnemers blijven liggen en zij ook mee kunnen blijven kijken en denken vanaf de zijlijn.

Rolneming

Raadsleden:

- Faciliteer, stimuleer en experimenteer met burgerinitiatieven. Toon oprecht interesse voor het initiatief en de initiatiefnemer. Weet wat er bij de actieve burgers speelt, laat in de praktijk zien wat beleidsmatig is voorgenomen.
- Waak er voor initiatieven over te nemen en wees je er als raadslid van bewust dat inwoners raadsleden als vertegenwoordiger van 'de gemeente' (kunnen) zien.
- Wees scherp op het betrekken van groepen bewoners die geen initiatief nemen en/ of kwetsbaar zijn.
- Als een initiatief een raadsbesluit vraagt, weeg dan alle belangen af en kijk naar het draagvlak. Zorg dat de raad vroegtijdig betrokken is, zodat hij het initiatief kan doorgronden om zich vervolgens over de gewenste gemeentelijke steun uit te spreken.

Initiatiefnemers:

- Creëer draagvlak onder alle betrokkenen en bij de gemeente. Onderhoud contacten, stel je op de hoogte van de regels, het beleid van de gemeente en hoe de gemeente werkt, maak gebruik van kennis in diverse netwerken en de gemeente, leg contact met organisaties en actieve burgers die kunnen helpen, zowel voor het ontwikkelen van het initiatief als het creëren van draagvlak.

College:

- College en portefeuillehouder ondersteun actief burgerinitiatieven. Zet initiatieven op de kaart en laat alle ins en outs doorrekenen door de ambtelijke organisatie. Denk mee over mogelijke kansen en valkuilen. Bij kleinschalige initiatieven is besluitvorming op tempo vereist, bij grootschalige

initiatieven komt de raad in beeld en dient de raad zo tijdig en adequaat mogelijk van informatie te worden voorzien. Verbindt initiatiefnemers met elkaar en maak zo inzichtelijk wat er allemaal door wie wordt gedaan.

Beleidsinformatie over beleidsuitvoering/resultaten en effecten

- Monitor de voortgang omtrent overheidsparticipatie aan de hand van geformuleerde ambities en plan daarvoor periodieke evaluatie-momenten.
- Laat inzichtelijk maken in welke mate burgerinitiatieven succesvol zijn. Het publiek geld is dat gebruikt wordt voor de initiatieven. Kies voor een lerende manier te evalueren en bespreek de lessen met de gemeenteraad (in een speciale themasessie).

11 Geraadpleegde documenten

- Berg M. van den, *Raadscanvas democratisch proces*, Democratic Challenge, 2016.
- Binnema H., Terugtrekken of opzij stappen? Beleidsadviezen over minder overheid en meer samenleving, in: *Bestuurskunde*, 23(3), 2014, pp. 47-55.
- Blijleven W., Hulst M. van en Hendriks F., *Publieke Bricoleurs. Over ambtelijk vakmanschap op het raakvlak van gemeente en gemeenschap*, Tilburg University, 2019.
- Boer, N., *Onderzoek naar actief burgerschap anno nu (en daarna) Verkenning in opdracht van de Stichting Actief Burgerschap*, 2019.
- Bokhorst, M., Edelenbos, J., Koppenjan J. en Oude Vrielink M., Themanummer A New Kid in Town. Burgercoöperaties, in: *Bestuurskunde*, 24 (2), pp. 1-62.
- Brandsen, T. & Honingh M., Definitions of co-production and co-creation, in: T. Brandsen, T. Steen, & B. Verschuere (Eds.), *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*, London: Routledge, 2018: 9-17.
- Brandwijk, M., *Raad en daad. De rol van de gemeenteraad bij derde generatie burgerparticipatie (masterscriptie)*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2012.
- Bruggen A. van, *Speelbal of spelverdelers. Adviezen voor een krachtige raad in nieuwe verhoudingen*, WagenaarHoes, 2017.
- Buuren, A. van, *Uitnodigend besturen; het organiseren van ruimte voor initiatief*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2018.
- Buuren, A. van, *Van participatief naar initiatief. Hoe kunnen waterschappen uitnodigend besturen?*, in: *Water Governance*, 01/2019.
- Buuren A. van, *Vormgeven aan uitnodigend bestuur - Pleidooi voor een ontwerpgericht bestuurskunde (oratie)*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2017.
- CMO Stamm/ Sociaal Planbureau Groningen, *Overheidsparticipatie. Route naar een nieuw DNA*, Groningen/Assen, 2016.
- CMO STAMM, *Burgerinitiatieven Zorg & Ondersteuning*, 21 februari 2017, <https://sociaalplanbureaugroningen.nl/wordpress/wpcontent/uploads/2018/01/Rapport-Burgerinitiatieven-Zorg-Ondersteuning2017.pdf>
- Commissie toekomstgericht lokaal bestuur (cie. Van de Donk), *Op weg naar meervoudige democratie*, Vereniging Nederlandse Gemeenten/ Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Den Haag, 2016.
- Coninx I., Kruit J. en During R. Alterra, *De ongehoorzame overheid. Een verkenning van de discourses van gemeentelijke overheden over burgerinitiatieven*, Wageningen UR, Wageningen, 2013.
- Dalfsen, F. van, Synhaeve M. en Hoet E., *Pionieren in participatieland*, Berenschot, Utrecht, 2017.
- Dam R. van, Salverda I., During R. en Duineveld M., *Burgers en hun landschap. Burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief*, Alterra, Wageningen, 2014.
- De Beuk, *Lokaal samenspel. Hoe raadsleden hun rol in het gemeentebestuur effectief kunnen invullen*, 2010.
- Decisio/DSP groep, *Evaluatie Doe-democratie*, Evaluatie van de inzet van het ministerie van Binnenlandse Zaken op het terrein van burgerschap/ doe-democratie 2012-2016, i.o.v. ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016.
- Denters, B., Tonkens, E., Verhoeven, I. en Bakker, J., *Burgers maken hun buurt*, i.o.v. Platform 31, Den Haag, 2013a.

- Denters B., Bakker J., Oude Vrielink M. en M. Boogers, *Burgerinitiatieven in Overijssel: een inventarisatie*, i.o.v. Provincie Overijssel, Zwolle, 2013b.
- Democratic Challenge, *Dorps- en wijkdemocratie, Uitkomsten van het kennisdossier dorps- en wijkdemocratie als onderdeel van het landelijk project*, Sevenum, 2018.
https://www.vkkl.nl/files/7adddf885db394d3aabee3eb7e1bf0630cd79515/DC_Dorps_en_Wijkdemocratie_DEF.pdf
- Eeckhaut, G. van den, Take Five. Vijf minuten of langer nadenken over hoe gemeenten lokale burgerinitiatieven kunnen laten bloeien, Socius, Brussel, 2020.
- Engelen E. en Sie Dhian Ho M. (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam 2004.
- Enthoven G., Taanman M. en Jullens J., *Maatschappelijke initiatieven in het 3D-domein. Zeven brillen op een nieuwe werkelijkheid*, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014.
- Fraanje R., *De Gemeenteraad en sturen in een netwerk*, essay i.o.v. Raadslid.Nu, 2015.
- Graaf, G. de, Huberts, L. en Smulders, R., *Publieke waarden. De beginselen van goed bestuur in de dagelijkse praktijk van ziekenhuis en gemeente*, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013.
- Graaf L. de, Schaap L. en Theuns M., *Raadswerk is Maatwerk. Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?*, i.o.v. Raadslid.Nu, Universiteit van Tilburg, 2016.
- Ham M. en Van der Meer J., *Ondernemende burgers zijn geen derde weg tussen staat en markt*, Sociale Vraagstukken, 24 maart 2015.
- Hanemaayer D., Lokale Rekenkamers. Beleidstechniek, beleidscyclus en beleidseffectiviteit, beleidsevaluatie.info, 2011.
- Helsloot I. en Van Malick G., Een derde weg ter bevordering van burgerinitiatieven? Een verkenning voor het ministerie van BZK naar een aparte juridische positie voor burgerinitiatieven om veiligheidsbelemmeringen op te heffen, Stichting Crisislab, Renswoude, 2015, p. 15
- Hoogenboom M., Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief, in: *Beleid en Maatschappij*, nr. 4, 2011.
- Erasmus Universiteit Rotterdam, *Initiatief*. Eenmalige uitgave van RePolis, Rotterdam, oktober 2018.
- Instituut Maatschappelijk Innovatie, *Raadslid en burgerkracht*, i.o.v. Raadslid.nu, Leiden, 2016.
- Kalk E. en Dubbelboer N., *De Werkplaats Maak de buurt. Hoe maatschappelijke initiatieven zich écht verder kunnen ontwikkelen*, Stichting Agora Europa, 2016.
- Klein M. van der, Stavenuiter M., Smits van Waesberghe E., *Het begint bij de burger. Dilemma's van gemeenten bij initiatieven van burgers in zorg en welzijn*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2013.
- Kruiter H., Kruiter A.J. en Blokker E., *Hoe waardeer je een maatschappelijk initiatief? Handboek voor publieke ondernemers*, Wolters Kluwer, Deventer 2015.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De Doe-democratie. Kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*, Den Haag, 2013.
- Memorie van Toelichting voorstel Wet versterking participatie op decentraal niveau; geraadpleegd via: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vl4akepvcwxi>
- Morssinkhof G., Voor écht contact is meer nodig dan goede bedoelingen in: R. Verloop en M. van der Put (red.), *Overheid in contact – Op weg naar een nieuwsgierige en persoonlijke overheid*,

- 2019, pp. 7-11. <https://www.overheidincontact.nl/wp-content/uploads/2019/05/e-book-Overheid-in-contact-april-2019.pdf>
- Michels, A. en Binnema H., *G1000 in Amersfoort, Uden en Kruiskamp. De realisatie van democratische waarden*, working paper Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: 2015.
- Michels, A. & Graaf L. de, 'Examining citizen participation. Local participatory policy making and democracy', in: *Local Government Studies*, 2010, nr. 4, pp. 477-491.
- Movisie, Effecten zichtbaar maken. Handvatten voor bewonersinitiatieven en vrijwilligersorganisaties, Movisie, Utrecht 2020.
- Movisie/Vilans, Wat knelt? Inventarisatie knelpunten bij burgerinitiatieven in zorg en ondersteuning, in opdracht van het Ministerie van VWS, 2016.
- Movisie, Inwonerskracht en de rol van de lokale overheid. Wat kunnen gemeenten doen om inwonerskracht te stimuleren?, 2014.
- Nationale Ombudsman, Burgerinitiatief: Waar een wil is.... Onderzoek naar de rol van overheidsinstanties bij burgerinitiatieven, Den Haag, 2018.
- Nelen P., Het klantcontactcentrum (KCC) heeft zijn langste tijd gehad, in: R. Verloop en M. van der Put (red.), *Overheid in contact – Op weg naar een nieuwsgierige en persoonlijke overheid*, 2019, p. 61, 62. <https://www.overheidincontact.nl/wp-content/uploads/2019/05/e-book-Overheid-in-contact-april-2019.pdf>
- Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, *De bestuurlijke rol van de raad*, Den Haag, 2018.
- Ostaaijen J. van, Hard naar het college, zacht naar de samenleving. Op zoek naar een nieuwe verbindende rol van de gemeenteraad, Universiteit van Tilburg/Raadlid.nu, 2016.
- Ouden, W. den, Wel betalen niet bepalen: de subsidiëring van burgerinitiatieven, 2018.
- Ouden W. den, Boogaard G. en Driessen E., Right to Challenge. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland, Universiteit Leiden, 2019.
- Peters K. en Stipdonk V. van, Hoe staat de lokale democratie in Nederland ervoor? In: *Bestuurswetenschappen*, 2016 (70) 4.
- ProDemos, Doe-democratie. Tips voor raadsleden, wethouders, ambtenaren en burgers, Den Haag, 2015.
- ProDemos, Monitor Burgerparticipatie 2018. Een inventarisatie van gemeentelijk beleid en activiteiten op het gebied van burgerparticipatie, 2018.
- Raad voor de financiële verhoudingen, Tussen betalen en bepalen. Publieke bekostiging van maatschappelijk initiatief, Den Haag, 2014.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein, Den Haag: 2013.
- Raad voor het openbaar bestuur, 15,9 uur De verbindende rol van het raadslid in een vitale democratie, Den Haag, 2016.
- Raad voor het openbaar bestuur, Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving, Den Haag: 2012.
- Raad voor het openbaar bestuur, Decentrale taak is politieke zaak. Naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein, Den Haag, 2020.
- Raad voor het openbaar bestuur, Hoe hoort het eigenlijk? Passend contact tussen overheid en burger, Den Haag, 2014.

Raadslid.Nu, Het budgetrecht van de raad intact?, 2016.

https://www.raadsleden.nl/sites/www.raadsleden.nl/files/documenten/het_budgetrecht_van_de_raad_intact.pdf

Rekenkamer gemeente Rotterdam, Burgers op de bres. Onderzoek naar gemeentelijke ondersteuning van burgerinitiatieven, Rotterdam, 2020.

Rekenkamer gemeente Súdwest-Fryslân, *Burgerinitiatieven in Súdwest-Fryslân*, mei 2020.

Rekenkamer Weert, Gemeente Weert en samenwerking bij maatschappelijk initiatief ('overheidsparticipatie') en gemeentelijk initiatief ('burgerparticipatie'), oktober 2018.

Rekenkamercommissie gemeente Oisterwijk, *Oisterwijk weet raad met burgerinitiatieven*, Oisterwijk, 2017.

Rekenkamercommissie Woensdrecht, Ruimte voor initiatief? Een onderzoek naar overheidsparticipatie in de gemeente Woensdrecht, december 2019.

Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg, De burger neemt het initiatief. Inventarisatie en handreiking burgerinitiatieven in Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest, Leidschendam-Voorburg, mei 2018.

Rekenkamercommissie Cranendonck, Overheidsparticipatie, een kwestie van doen. Een essay over de ervaringen met overheidsparticipatie in Cranendonck, september 2016.

Rekenkamercommissie Oisterwijk, *Oisterwijk weet raad met burgerinitiatieven*, juni 2017.

Rekenkamercommissie Kempengemeenten, Eindrapport burgerinitiatieven in de Kempengemeenten. Gemeente Reusel-De Mierden, maart 2018.

Rekenkamercommissie Kempengemeenten, Eindrapport burgerinitiatieven in de Kempengemeenten. Gemeente Oirschot, maart 2018.

Rekenkamercommissie Kempengemeenten, Eindrapport burgerinitiatieven in de Kempengemeenten. Gemeente Eersel, maart 2018.

Rekenkamercommissie Hof van Twente, Blijf niet zitten! Onderzoek van de rekenkamercommissie van de gemeente Hof van Twente naar de behandeling van initiatieven van burgers, november 2013.

Roorda, C., Verhagen M., Loorbach D. en Van Steenbergen F., *Doe-democratie: niche, visie of hype?*, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, februari 2015.

Salverda I., Pleijte M. en Dam R. van, *Meervoudige democratie*, Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2014.

Irini Salverda I., Kamphorst D., Pleijte M., Buijs A., en Donders J., *Omgaan met groene burgerinitiatieven Hoe doe je dat als provincie?*, Leernetwerk Samenspel Burgerinitiatieven en Overheden in het groene domein, 2016.

Schaap L., Blijleven W., Hendriks F., Jacobs D., Karsten N., Ostaaijen J. van en Wagenaar C., *Ambitie & Ambivalentie. Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*, op verzoek van de Vaste Commissie Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Universiteit Tilburg, 2018.

Stipdonk V. van en Berg M. van den, en Hoe dan?! Gemeenteraadslid in de meervoudige democratie: hoe dan?! Suggesties voor een productiever samenspel in de meervoudige democratie, in: Bestuurswetenschappen 2018 (72) 1, pp. 86-101.

Stipdonk, V. van, Eerste Hulp Bij Overheidsparticipatie. Veranderprocessen en overheidsparticipatie, uitgave in het kader van www.lokale-democratie.nl, 2017.

Sociaal Cultureel Planbureau, Niet buiten de burger rekenen! Over randvoorwaarden voor burgerbetrokkenheid in het nieuwe omgevingsbestel, Den Haag, 2016.

- Soeterbroek F., Oelkens B., Berg M. van den, De levende programmabegroting. Een handreiking voor het maken van een gemeentelijke programmabegroting die stuurt op de kracht van lokale initiatieven. <https://decaleidoscoop.files.wordpress.com/2014/06/de-levende-programmabegroting1.pdf>
- Straatman E., Burgerinitiatieven met een lange adem. De weggeefwinkel
- Straatman E., Burgerinitiatieven met een lange adem. De Buurtmaaltijd
- Straatman E., Burgerinitiatieven met een lange adem, in: www.romagazine.nl, jaargang 33, nr. 7-8, juli 2015.
- Tonkens E. en Kroese G., *Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend?*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag 2009.
- Tonkens E., *Vijf misvattingen over de participatiesamenleving* (afscheidsrede), Universiteit van Amsterdam, 2014.
- Tonkens E., Trappenburg M., Hurenkamp M. en Schmidt J., *Montessori-democratie. Spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2015.
- Tonkens, E. en I. Verhoeven, *Bewonersinitiatieven: proeftuin voor partnerschap tussen burgers en overheid*, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2011.
- Tops P. en Zouridis S., *De binnenkant van politiek. Vertegenwoordiging en verandering in lokale democratie*, Atlas, Amsterdam/Antwerpen, 2002.
- Twist, M. van, Steen, Steen M. van der, Knaap J. van der en Franssen S., *Binnenstebuiten, ondersteboven, achterstevoren*, 2015.
- Twist, M. van, Steen, Steen M. van der en Wendt A., *Gewoon, in Amsterdam-West. Een zoektocht naar het bijzondere van alledaagse participatiepraktijken*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag, 2014.
- Tijd voor samen, online magazine, editie *De rol van de raad*. www.tijdvoorsamen.nl
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Participatie binnen de Omgevingswet: een toelichting voor raadsleden*. https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/toelichting_participatie_raadsleden.pdf
- Verhagen M. en Beers P.J., *Verkenning van aansluitingsvermogen van Nederlandse gemeenten. Omgaan met nieuwe rollen en verhoudingen – hoe organiseer je dat als gemeentelijke overheid ‘intern’?*, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Dutch Research Institute For Transitions (DRIFT) Erasmus Universiteit Rotterdam, 2016.
- Verhijde M. en Bosman M., *Regel die burgerinitiatieven Hoe gemeenten en maatschappelijke initiatieven in de openbare ruimte en publiek toegankelijke gebouwen omgaan met aansprakelijkheid*, i.o.v. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013.
- Vermeij L. & J. Gieling, *De dorpse doe-democratie, Lokaal burgerschap bekeken vanuit verschillende groepen dorpsbewoners*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, juli 2016
- VNG-Denktank, *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2013.
- VNG-Denktank, *Maatwerkdemocratie. Naar een krachtiger, trefzekere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democratie*, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 2016.
- Voorberg, W., Bekkers, V. en Tummers, L. (2015). A systematic review of co-creation and co-production, in: *Public Management Review*, 17(9), 2015, pp. 1333-1357.
- Warmelink H., *In de hoofdrol. Een essay over de rollen van de gemeenteraad*, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Breda/Den Haag, 2019

Wijdeven T. van de, Graaf, L. de, en Hendriks, F., *Actief burgerschap: Lijnen in de literatuur*, i.o.v. ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Universiteit Tilburg, Tilburg, 2013.