

# Voorstel voor onderzoek naar de omgang met Hengelose burgerinitiatieven

Rekenkamercommissie Hengelo

April 2020

## Aanleiding

De (lokale) samenleving verandert. Besluitvorming vindt steeds meer plaats in netwerken waarin de (lokale) overheid niet meer vanzelfsprekend leidend is of zelf 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 ook zichtbaar in de ambities en voornemens van de gemeente Hengelo 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' bepalen ze mede de vormgeving van het publieke domein zonder besluitvorming af te wachten.<sup>1</sup> Dit wordt de doe-democratie genoemd. De inzet van burgers in de participatieve- en de doe-democratie gaat voorbij het eigenbelang en kan vele vormen aannemen. De overkoepelende term hiervoor is burgerparticipatie. Uit een rondgang bij de fracties is interesse gebleken voor een onderzoek naar burgerparticipatie.

## Begripsbepaling en afbakening

De WRR (2012) onderscheidt het containerbegrip burgerparticipatie in drie velden van burgerbetrokkenheid:

- *Beleidsparticipatie*: beleidsparticipatie omvat de vele initiatieven van het bestuur om burgers te betrekken bij onderwerpen die op de politieke agenda staan (de participatieve democratie). Denk aan inspraak, omgevingsplannen, buurtvouchers.
- *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 (de doe-democratie). Maatschappelijk initiatief wordt in kringen van de wetenschap en het beleid dikwijls aangeduid als burgerinitiatief.<sup>2</sup>

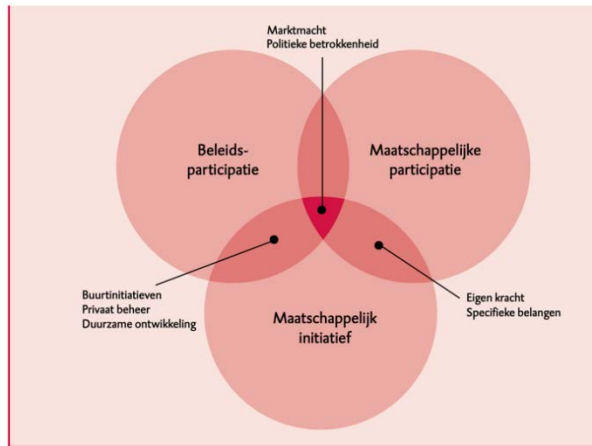
De rekenkamercommissie richt zich in dit onderzoek op het maatschappelijk initiatief, waarvan ook de initiatieven op de snijvlakken met beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie deel uitmaken (zie figuur). Maatschappelijk initiatieven op het *snijvlak met beleidsparticipatie* richten zich op onderwerpen die op de politiek-bestuurlijke agenda staan. De initiatieven kunnen een

---

<sup>1</sup> Peters, Van Stipdonk, Castenmiller

<sup>2</sup> In dit onderzoek worden maatschappelijk initiatief en burgerinitiatief als synoniemen gehanteerd.

‘tegenactie’ inhouden<sup>3</sup>, maar even goed een bijdrage aan het overheidsbeleid betreffen. Maatschappelijke initiatieven *op het snijvlak met maatschappelijke participatie* beogen bij te dragen aan de deelname van (bepaalde groepen) burgers aan het maatschappelijke verkeer. Burgers organiseren voorzieningen en activiteiten op gebieden als zorg, welzijn, werk, onderwijs, gezondheid, sociale ontmoeting of integratie.



Bron: WRR, Vertrouwen op burgers, 2012, p. 59

Burgers kunnen individueel initiatief nemen, maar ook in een sociaal verband. De Rob (2012) maakt daarbij 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. Formele verbanden waaraan burgers kunnen deelnemen of waarin zij kunnen participeren, zijn bijvoorbeeld verenigingen en coöperaties. Formele verbanden van waaruit burgers zich voor een maatschappelijk vraagstuk of belang inzetten, kunnen met dat doel zijn opgezet, zoals energie- en zorgcoöperaties.<sup>4</sup> Het maatschappelijk initiatief kan ook vorm krijgen als een nevenactiviteit, bijvoorbeeld wanneer een sportvereniging initiatieven neemt om meer maatschappelijk betrokken te zijn.<sup>5</sup>

Lokale beleidsnota's gaan er tegenwoordig meestal van uit dat burgerinitiatieven een product van interactie tussen overheid en burgers zijn.<sup>6</sup> Burgers kunnen uit eigen beweging initiatieven nemen, maar de overheid kan daar ook met beleid of middelen toe uitnodigen. De overheid kan, maar dat hoeft niet per se, een aandeel hebben in of betrokken raken bij burgerinitiatieven. Dit laatste wordt in navolging van de Rob (2012) vaak 'overheidsparticipatie' genoemd.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Het gaat dan om initiatieven waarin burgers vanuit breder levende onvrede met een eigen oplossing komen voor kwesties die de overheid in hun optiek onvoldoende of op een verkeerde manier aanpakt.

<sup>4</sup> Bokhorst, M, Edelenbos, J., Koppenjan, J.F.M. & Oude Vrielink, M. (2015), Themanummer A New Kid in Town. Burgercoöperaties. Bestuurskunde, 24 (2), 1-62.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Tonkens, Vijf misverstanden over de participatiesamenleving, januari 2015. Zie voor een evaluatie:

<sup>7</sup> Het begrip overheidsparticipatie wordt ook gebruikt als de overheid participeert in initiatieven van bedrijven en maatschappelijke organisaties. In dit onderzoek beperken we ons tot eventuele participatie van de gemeente Hengelo in maatschappelijke initiatieven van (georganiseerde verbanden van) haar burgers, waarvan ook de initiatieven op de snijvlakken met beleidsparticipatie en maatschappelijke participatie deel uitmaken.

## Doelstelling en onderzoeksvragen

### Doelstellingen

- 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;
- Het aanreiken van praktische handvatten 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 mensen die drager zijn van een burgerinitiatief naar (de organisatie van) het samenspel kijken 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. De eerste cluster heeft betrekking op theoretische inzichten in factoren die het succes van burgerinitiatieven en overheidsparticipatie beïnvloeden. De 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. Waarom, wanneer en op welke wijze is overheidsparticipatie zinvol en gewenst?
  - b. Welke rol kan de gemeente bij overheidsparticipatie innemen?
  - c. Wat betekent overheidsparticipatie voor de rolinvulling van de raad?
  - d. Hoe kan worden gezorgd dat overheidsparticipatie en beleid niet conflicteren?
2. Tot welke conclusies en aanbevelingen leiden bevindingen uit andere rekenkameronderzoeken naar overheidsparticipatie/burgerinitiatieven?

#### 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 welke wijze handelt de gemeente ten opzichte van burgerinitiatieven?<sup>8</sup>
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?

### Onderzoeksmethoden en globale planning

Dit onderzoek naar de wijze waarop de gemeente Hengelo omgaat met burgerinitiatieven focust op de huidige bestuursperiode. Het onderzoek zal plaatsvinden in de periode mei-december 2020 en heeft een verkennend karakter. De aard van de thematiek leent zich minder goed voor een eenduidig oordeel, mede gezien de brede zoektocht van gemeenten en gemeenteraden naar hun rol en positie in de netwerk- en participatiesamenleving. Een verkennend onderzoek kan meer bijdragen voor de verdere ontwikkeling en verbetering van de omgang met burgerinitiatieven. In het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden.

Het onderzoek doorloopt een aantal stappen. We beginnen met een beknopte literatuurstudie en een analyse van enkele recente rekenkameronderzoeken over burgerinitiatieven/overheidsparticipatie (april-mei). Daarmee beantwoorden we het cluster met deelvragen over de *state of art*. Door middel van een documentanalyse inventariseren we vervolgens de visie, ambities, kaders en spelregels ten aanzien van burgerinitiatieven. In een gesprek met de gemeentesecretaris zullen we nagaan wat actuele ontwikkelingen zijn op dit vlak (mei-juni).

Deels parallel aan de literatuurstudie en documentanalyse starten we met de dataverzameling voor het tweede cluster van deelvragen. In de ambtelijke organisatie<sup>9</sup> en bij de raad zal worden gevraagd om voorbeelden van burgerinitiatieven aan te reiken, waarin sprake is (geweest) van (een verzoek) tot overheidsparticipatie. We combineren deze vraag met een verzoek tot het invullen van een korte vragenlijst (april-mei). Op basis van de analyse daarvan ontstaat in de breedte inzicht in de omgang met initiatieven in beleid en praktijk (mei-juni). De vragenlijst heeft als nevensdoel om de betrokkenheid van de raad bij dit onderzoek te creëren/versterken.

In samenspraak met de ambtelijke organisatie zal uit de aangedragen voorbeelden een selectie worden gemaakt voor een verdiepende casestudy (juni). In een verdiepend onderzoek gaan we in gesprek met initiatiefnemers van de geselecteerde cases. Aansluitend voeren we per casus een (groeps)gesprek met de betrokken ambtenaren en eventueel betrokken leden van het college en/of

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Met de secretaris van de gemeenteraamkamercommissie zal worden bepaald wie gezien hun functie en/of werkzaamheden relevante gesprekspartners binnen de ambtelijke organisatie zijn.

de raad (sept-okt<sup>10</sup>). De cases worden op basis van de gevoerde gesprekken en eventuele documentanalyse verhalend beschreven en geanalyseerd. De overkoepelende lessen die uit de cases worden getrokken, worden teruggelegd in een groepsessie met de initiatiefnemers en betrokken ambtenaren (nov).

In een werksessie zal met de raad worden gesproken over zijn visie op de rolneming bij burgerinitiatieven (nov).

In het rapport van bevindingen zal over alle onderdelen van het onderzoek verslag worden gedaan. Daaraan gekoppeld zullen handvatten worden aangereikt om (het gesprek over) verbetering op gang te brengen (dec).

---

<sup>10</sup> Vanaf de tweede week van juli tot de laatste week van augustus ligt de dataverzameling vanwege de zomervakantie stil.