

ZO DOEN WIJ

DAT HIER!

# De ongehoorzame overheid

Een verkenning van de discourses van gemeentelijke overheden over burgerinitiatieven

Ingrid Coninx, Jeroen Kruit en  
Roel During

#3

## Colofon

*De ongehoorzame overheid. Een verkenning van de discoursen van gemeentelijke overheden over burgerinitiatieven.*

Deel 3 in de reeks 'Zo doen wij dat hier!'

Ingrid Coninx, Jeroen Kruit en Roel During (Alterra, Wageningen UR)

Januari 2013

Ontwerp en opmaak: Luc Dinnissen ([www.studioids.nl](http://www.studioids.nl))

Deze studie is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken, binnen het Kennisbasis onderzoeksthema 'Transitie, Innovatie en Gedrag' en binnen het IPOP onderzoeksprogramma 'Informational Governance'.

De reeks 'Zo doen wij dat hier!' bevat studies over de betekenis van burgerinitiatieven en sociaal-cultureel ondernemerschap, hun relatie tot het snel veranderende ambtelijke, bestuurlijke en politieke krachtenveld en de kansen die ontstaan voor sociale innovatie.

Eerder in deze reeks verschenen:

Ilie, E. en R. During (2011). *An analysis of social innovation discourses in Europe. Concepts and strategies of social innovation.*

Salverda, I.E., P. van der Jagt en R. During (2012). *Sociaal cultureel ondernemerschap in de groene leefomgeving* (deel 1).

Duineveld, M. (2011). *Doing things with varkens and words. Discursieve technieken in de strijd om transitie van de grootschalige veehouderij* (deel 2).

Zie ook de website [www.zodoenwijdathier.nl](http://www.zodoenwijdathier.nl) die gekoppeld is aan deze reeks.

Hoog in de boom	3
Bestuurders aan het woord	7
Pluralisme in de duiding van 'het burgerinitiatief'	11
Agendasetting - planontwikkeling - projectuitvoering	11
Waarom samenwerken met de burger?	13
Betrokkener - tevredener - optimaler - goedkoper	13
Discoursen van bestuurders over burgerinitiatieven	15
Burger en overheid in balans (of niet)	15
Zelfredzame samenleving	16
Geïstitutionaliseerde burger	19
Verantwoordelijkheid is bevoegdheid	21
Bestuurder in de ban van dilemma's	23
Kloof en clash - op zoek naar een evenwichtige relatie	23
Creëren burgerinitiatieven ongelijkheid?	26

**Het harnas van de huidige regelgeving 27**

**De schaal van probleem en oplossing 29**

**Reflectie 33**

**Referenties 35**

## Kinderen uit de wijk Welten in Heerlen

bouwden een boomhut op een diffuus stuk bos langs de autobaan. Een onbeduidend gebiedje tussen openbaar groen en het verkeerstalud. De politie maande hen echter aan de hut af te breken, wegens het ontbreken van een bouwvergunning. Ook kregen ze te horen dat het 400 euro zou kosten als ze door zouden bouwen. Ouders stapten naar de gemeente. Ambtenaren beaamden dat huttenbouwen mogelijk moest worden binnen hun gemeente en onderzochten hoe een spontane actie binnen de gemeente kon worden gefaciliteerd.

Toen begon het probleem pas echt. Er moest beleid worden gemaakt voor een tijdelijke invulling van de openbare ruimte. Welke bosjes zijn wel geschikt en welke niet? Hoe moest een hut geconstrueerd worden om aan veiligheidseisen te voldoen? Wat is een hut: permanente bewoning of semi permanente bewoning. Als je daarin wilt verblijven, hoe lang mag dat dan? Hoe hoog mogen de hutten zijn en hoe hoog in de boom mogen de hutten worden gebouwd?

Een werkgroep werd in het leven geroepen. Deze groep werd belast met het ontwerpen van regels voor een dergelijke openbare ruimteclaim. Dat duurde even. In de tussentijd wilde een ambtenaar hutten bouwende

kinderen verder helpen. Hij laadde zijn auto vol met allerlei bouwmaterialen en heeft dat bij de bosjes achtergelaten. Uit hoofde van de cultuur van de gemeente is het lastig om intuïtief en spontaan te reageren op zo'n basaal vraagstuk. Maar op persoonlijke titel wilde de ambtenaar zich betrokken tonen met het verzoek en het proces via de informele weg op gang brengen

Bij de gemeente is uiteindelijk een regel gecreëerd voor het toelaten van boomhutten. Een aanvraag voor het bouwen van een boomhut wordt door de gemeente beoordeeld waarmee het bouwen van boomhutten gelegaliseerd en geïnstitutionaliseerd is. Op de plek wordt vervolgens een bord geplaatst waarop staat dat de kinderen toestemming hebben van de gemeente om te bouwen. Tot eind oktober mogen de kinderen dan hun boomhutten bouwen op de aangewezen plek. Daarna moeten ze alles weer opruimen en netjes achterlaten.

Kortom, na aanvankelijk out-crowding van de boomhutten-bouwende kinderen, heeft de gemeente pogingen gedaan om deze groep via regelgeving weer een plek te geven. Het voorbeeld laat zien dat de beleidswereld moeite heeft met toelaten van informele ruimteclaims door een groep burgers en dit beantwoordt met een dichtgetimmerde uitbreiding van het regelwoud.

Nieuwsarchief Stad Heerlen, 7/7/2011

Burgerinitiatieven verhouden zich altijd tot een bestuurlijke context. Het succes van een burgerinitiatief wordt in enige mate dan ook beïnvloed door die bestuurlijke context. Concreet gaat het om de beschikbaar gestelde (bestuurlijke/juridische/planologische) ruimte voor burgers om het initiatief op poten te zetten. Soms biedt een overheid weerstand, maakt ze het de burgers moeilijk en soms zelfs onmogelijk om tot actie over te gaan. Soms ondersteunt een overheid burgerinitiatieven met geld, toelating en steun. Mogelijk is een overheid zodanig enthousiast over een burgerinitiatief dat ze het wenst over te nemen. Voor burgers in een burgerinitiatief kan het erg frustrerend zijn dat een overheid niet die rol op zich neemt die deze burgers verwachten. Om hier als burgerinitiatief beter mee om te kunnen gaan, is het handig om meer inzicht te krijgen in de discourses die overheden hanteren ten aanzien van burgerinitiatieven. Dat

is de doelstelling van deze verkenning geweest. Want deze discourses zijn sterk sturend voor de manier waarop een overheid omgaat met een burgerinitiatief.

In parodie op 'de ongehoorzame burger', waarbij er gesteld wordt dat een burger dat is omdat hij/zij niet de verwachte rol opneemt, is een verkenning uitgevoerd naar blikvelden ten aanzien van burgerinitiatieven bij gemeentelijke overheden. Aan de hand van gesprekken met een selectie van 7 gemeentelijke bestuurders en ambtenaren met ruimtelijke ordening of leefomgeving als belangrijk onderwerp in de portefeuille, is een eerste beeld van potentiële discourses naar voren gekomen. We hebben hierbij de regionale spreiding en de verstedelijkingsgraad bepalend laten zijn voor een beknopte selectie van gemeenten. De verkenning heeft niet de pretentie om algemene uitspraken te doen, noch om te claimen dat het volledig en allesomvattend is. De verkenning biedt een inkijk in de gemeentelijke 'keuken' door een aantal mogelijke discourses te schetsen die de gemeentelijke overheid kan hanteren ten aanzien van burgerinitiatieven.

In het eerste hoofdstuk laten we de geïnterviewde bestuurders aan het woord en geven we een korte omschrijving van enkele burgerinitiatieven in hun gemeente, en wat ze ervan vinden. In de daaropvolgende hoofdstukken nemen we u mee in de analyse van de gesprekken, hier en daar aangevuld met citaten, om u voeling te geven met de manier waarop de gemeenten aankijken tegen burgerinitiatieven. Het tweede hoofdstuk beschouwt daarom wat overheden verstaan onder het woord 'burgerinitiatief', gevolgd door een typologie van argumenten die tijdens de gesprekken zijn opgevoerd om samen te werken met burgers in het derde hoofdstuk. In het vierde hoofdstuk worden de drie geïdentificeerde discourses toegelicht die gaan over de manier waarop overheden aankijken tegen burgerinitiatieven. Er wordt ook opgemerkt dat gemeentelijke bestuurders in het bepalen van hun positie en rol ten aanzien van burgerinitiatieven kampen met een aantal dilemma's, wat beschreven wordt in hoofdstuk vier. We ronden af met een reflectie op de gesprekken.





In deze verkenning is gesproken met mensen uit zeven Nederlandse gemeenten, die allen betrokken zijn bij beleidsthema's die verband houden met landschap, ruimtelijke ordening en openbare ruimte. In sommige gemeenten zaten we met de bestuurder aan tafel, bij andere gemeenten met de bevoegde beleidsambtenaar. Deze selectie van gemeenten is gebeurd volgens de criteria van verstedelijkingsgraad en regionale spreiding. Er werd vanuit gegaan dat burgerinitiatieven mogelijk een andere rol kunnen hebben in plattelandsgemeenten dan in steden en dat er daarom ook op een andere manier mee wordt omgegaan door de overheid. Aan het woord zijn geweest:

**Wethouder Verhoeven** van gemeente Oirschot in provincie Brabant. Dhr. Verhoeven is bekend met burgerinitiatieven zoals het burgerinitiatief omtrent verkeersoverlast in Valkenswaard en het burgerinitiatief bij de provincie omtrent Megastallen neen! Deze burgerinitiatieven worden in feite beschouwd als officiële burgerinitiatieven, daar ze via de formele procedures van de verordening met betrekking tot burgerinitiatieven zijn ingediend. 'Dit gebeurt niet vaak', zo stelt Verhoeven. Door de indiening van een burgerinitiatief via de formele procedures wint het al snel aan aandacht en wordt de probleemstelling gewild of ongewild politiek geladen. 'Maar daarnaast vindt men ook andere vormen van burgerinitiatieven', geeft Verhoeven aan. Zoals acties van burgers om bijvoorbeeld

bij te dragen aan het groenbeheer of de zorg voor hulpbehoevenden in de nabije omgeving. Vaststellend dat de overheid niet meer de middelen heeft om alles voor burgers te regelen, is de gemeente momenteel aan het nadenken op welke manier burgers meer vrijheid en zelfstandigheid krijgen om hun creativiteit in te zetten ten behoeve van de gemeenschap.

**Burgemeester Haan** van de gemeente Vlieland in de provincie Friesland. Wat burgemeester Haan geweldig vindt aan Vlieland is dat de schaal waarop hij beleid kan voeren menselijk is. Vlieland is een hechte kleine gemeenschap zonder gebrek aan vrijwilligers. De gemeente ondersteunt vrijwilligers, bijvoorbeeld door de recent afgesloten vrijwilligersverzekering of het beschikbaar stellen van de vuilnisauto voor vrijwilligers om oud papier in te zamelen. De ervaring is dat de betrokkenheid optimaal is wanneer mensen het voor zichzelf organiseren, aldus Haan. Door initiatieven vanuit de burgers blijven vele tradities voortleven en worden sommige oude tradities zelfs nieuw leven ingeblazen. Daarnaast wordt de ambitie om voor 2020 als eilanden zelfvoorzienend te zijn mede door burgers gedragen. Duurzame Energie teams zijn opgericht om op zoek te gaan naar besparingen en alternatieven voor energieopwekking.

‘De gemeente Almere is een nieuw uit de grond gestampte gemeente en valt zeker niet onder de noemer van een doorsnee-gemeente’, zo vertelt **gemeenteambtenaar Sanderse**. Zij is kwartiermaker Actief Burgerschap en Participatie van de gemeente. Daar waar voorheen de gemeente Almere de touwtjes in handen had om de stad te bouwen, staat nu de wens van de bewoners voorop. De gemeente wil de bewoners ruimte geven. Ze mogen echt iets. Dit gebeurt via het programma ‘zelf gedacht en zelf gedaan’. Verschillende leuke initiatieven lopen al, zoals een buurtmoestuin en het op poten zetten van een activeringscentrum vanuit de Wet Maatschappelijk Ondernemen (WMO). Een centrum dat gericht is op het weer meekrijgen van langdurige werklozen. Focus was coaching in huiskamersetting.

In Noord-Beveland, een prachtige Zeelandse gemeente, vertelt **Wethouder van der Maas** over de vele burgerinitiatieven die er spelen. Duidelijk wetend dat er veel verschillende zaken verstaan worden onder de term ‘burgerinitiatief’, vertelt van der Maas enthousiast over het plan

van twee bewoners over de inrichting van een door de gemeente opgekocht stuk grond. Een mooi plan, maar echter niet exploiteerbaar. Nu, met de inzet van de gemeentelijke deskundigheid, ligt er een nieuw plan, gebaseerd op een initiatief van deze twee bewoners. Verschillende initiatieven worden ook door de dorpsraden op touw gezet. Dit zijn verkozen vertegenwoordigers uit het dorp die per definitie niet politiek gebonden zijn, zoals ondernemers, mensen uit het verenigingsleven. Het lastige, vindt van der Maas, is dat je bij het begin nooit weet of het initiatief wel gedragen is binnen de bredere samenleving. Een minder leuke ervaring was een initiatief waarbij achteraf bleek dat er niemand op zat te wachten. Integendeel zelfs, want het dorp kwam in opstand. Deze ervaring heeft ertoe geleid dat hij voorzichtiger te werk gaat met het tegemoetkomen aan de behoeften en vragen vanuit de burgerinitiatieven. Het terugleggen van een verzoek ter bespreking bij de dorpsraad is voor hem een manier om de garantie te krijgen dat er draagvlak voor het initiatief bestaat.

Ook **Wethouder Pit** van gemeente Midden-Drenthe in provincie Drenthe benoemt draagvlak en tevreden burgers als de uitkomst van een succesvol burgerinitiatief. Midden-Drenthe heeft verschillende kanalen waarlangs burgers ideeën kunnen lanceren. Zelf stond Wethouder Pit nog aan de wieg van de gemeentelijke verordening burgerinitiatieven, toen in de functie van gemeenteambtenaar. De wethouder straalt grote trots uit wat betreft zijn burgers. Op verschillende manieren probeert de gemeente burgerinitiatieven te helpen, daar waar dit nodig is. In Midden-Drenthe komt alles 'van onder op'. Daarvoor heeft de gemeente een convenant gesloten met de dorpen en de verenigingen van plaatselijk belang. Echter, in de weinige dorpen waar de bevolking verdeeld is, neemt de gemeente zelf initiatief opdat ook die dorpen tot verdere kwaliteitsontwikkeling komen. Belangrijk vindt de gemeente dat ook jongeren initiatieven kunnen opzetten. Het leeftijds criterium voor het indienen van burgerinitiatieven is daarom recent teruggebracht tot 16 jaar.

**Beleidsmedewerker Hellevoort** van de gemeente Utrecht spreekt over bewonersinitiatieven in plaats van over burgerinitiatieven. Want 'burgers' is te zeer een onduidelijke en nietszeggende term. Utrecht is al 'sinds jaar en dag' heel actief met het bieden van mogelijkheden aan bur-

gers om mee te doen. Elke wijk in Utrecht heeft jaarlijks een budget van 700.000 euro waarop ingeschreven kan worden met goede ideeën. Op [www.participedia.nl](http://www.participedia.nl) is veel te vinden over hoe Utrecht haar participatie en e-participatie vormgeeft. Utrecht begeeft zich momenteel op het transitie pad naar een open, transparante en slagvaardige overheid die zich laat voeren door de samenleving. Belangrijk instrument is daarbij Rol op Maat ([www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=356268](http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=356268)) dat in de zomer van 2010 gestart is met discussies over de manier waarop de ambtelijke organisatie zich zou moeten voorbereiden op de toekomst. Kernpunt is de samenwerking tussen overheid, burger, verenigingsleven en bedrijven en de rol die gemeenten hierin zouden moeten spelen. Veertien proeftuinen zijn benoemd om dit te verkennen. Deze vormen van co-creatie betekent ook dat de gemeente meer moet loslaten, wat vraagt om een cultuuromslag. Een laatste initiatief dat aan bod kwam in het gesprek is het concept van de wikistad ([www.stadinbeweging.nl/wikistad](http://www.stadinbeweging.nl/wikistad)).

Het laatste gesprek is dat omtrent het initiatief van de wijk Lanxmeer in de gemeente Culemborg. Participerend aan het ronde tafelgesprek door één van de schrijvende onderzoekers, met tot doel om de inhoud en resultaten van de samenwerking tussen Stichting Terra Bella en de gemeente rond het beheer van de openbare ruimte te bekijken. Er wordt opgemerkt dat Lanxmeer uitgroeit tot een 'volwassen' wijk waarbij het accent van de samenwerking aan het verschuiven is van beheer van de openbare ruimte naar het gebruik ervan. Voor de gemeente is het steeds erg fijn geweest dat de bewonersgroep via een professionele intermediair afspraken maakte met de gemeente. Het is amper werkbaar om met een grote diversiteit aan bewoners te moeten praten. Uitdaging is wel om het burgerinitiatief verder succesvol te ontwikkelen, wat dus ook betekent dat er voor gezorgd moet worden dat nieuwkomers meegenomen worden in het verhaal van EVA Lanxmeer, wat veelal andere inspanningen vereist dan samen snoeien.

**Agendasetting - planontwikkeling - projectuitvoering** Er is bestuurders gevraagd om een omschrijving te geven voor het begrip burgerinitiatief. We beschrijven in deze eerste paragraaf de verschillende typologieën die we bij bestuurders in deze korte verkenning zijn tegengekomen.

Het valt op dat *burgerinitiatief* en *burgerparticipatie* onder één noemer worden geschoven. In het werk van Salverda en van Dam (Salverda en van Dam 2008) wordt gesteld dat burgerparticipatie een activiteit is waarbij er een rol is voor de burgers, maar waarbij de overheid het initiatief neemt. Burgerinitiatief is dan de activiteit waarbij de burgers de initiatiefnemers zijn. Dit onderscheid wordt maar in een van de gevoerde gesprekken benoemd. In de ruimtelijke planning worden inspraakavonden op initiatief van de gemeente als burgerinitiatief gelabeld terwijl in de hoek van Welzijn een zichzelf organiserende burgerwacht die draait op vrijwilligers als zodanig wordt benoemd. Eén gemeente zei ook dat *'er wordt gesproken over bewonersinitiatieven in plaats van over burgerinitiatieven. Burgers is te zeer een onduidelijke en nietszeggende term.'* Volgens bestuurders kunnen burgerinitiatieven verschillende functies hebben. Een eerste functie is dat een burgerinitiatief agenda-settend kan zijn. Een burgerinitiatief ontstaat in dit geval wanneer burgers via de kanalen van de gemeente een probleem agenderen. Het is een burgerrecht om een bepaald probleem waar weinig aandacht voor is op de agenda te zetten. Een tweede

functie is een burgerinitiatief als bijdragend aan planontwikkeling. Hierbij worden twee varianten beschreven. De ene heeft het over burgerinitiatief dat plaatsvindt wanneer de overheid plannen communiceert en inbreng vraagt van burgers tijdens een inspraakavond. De andere variant beschrijft burgerinitiatief als een proactieve actie van burgers. Hier gaan burgers op eigen initiatief in gesprek met de gemeente over mogelijke oplossingen om een probleem aan te pakken. Een derde functie stelt dat burgerinitiatief een gezamenlijke activiteit of project is dat wordt uitgevoerd door vrijwilligers. Dit is burgerinitiatief als *uitvoering van concrete projecten*.

Tijdens de gesprekken valt op dat burgerinitiatief in eerste instantie vooral geassocieerd wordt met burgerinitiatief in de *formele zin*, waarbij verwezen wordt naar een bestaande gemeentelijke verordening die het toestaat dat burgers problemen en ideeën kunnen aandragen aan de gemeenteraad. Hier wordt nog niet rijkelijk gebruik van gemaakt, zo vertellen de wethouders. Al verder pratend duiken allerlei andere vormen van burgerinitiatieven op, zoals onder meer vrijwilligerswerk en lobbyactiviteiten om onderwerpen via de politieke weg op de agenda te krijgen. Wij noemen dit hier burgerinitiatieven in de *informele zin* omdat ze niet als opties in de regelgeving genoemd worden, maar wel als dusdanig beschouwd worden.

## Betrokkener - tevredener - optimaler - goedkoper

Bestuurders dragen verschillende argumenten aan ten faveure van burgerinitiatieven. Eén van de positieve effecten van burgerinitiatieven in de ogen van bestuurders is dat meer verantwoordelijkheid ook gepaard gaat met meer betrokkenheid – *‘De sleutel tot meer betrokkenheid ligt ook in het gevoel van ‘eigendom’ bij de inwoners. Als mensen iets naar eigen wens mogen aanpakken gaan ze zich daar ook eerder verantwoordelijk voor voelen’* – en dat hiermee de kloof tussen burger en overheid wordt verkleind. Via burgerinitiatieven krijgt de bestuurder een beter beeld over wat burgers willen, wat hen drijft. In het gesprek met de burgers wordt de bestuurder de mogelijkheid geboden om zijn/haar rol in te vullen aansluitend op de behoeften van zijn/haar burgers. Ook leidt het tot meer betrokkenheid vanuit de overheid, in de zin dat er *‘meer bevologenheid’* lijkt te zijn bij ambtenaren, gemeenteraad en bestuurders. Een andere beweegreden voor bestuurders om burgerinitiatieven te omarmen is omdat het tevredenheid bij burgers creëert – *‘Het door de bewoners uitgevoerde zelfbeheer leidt tot een grotere bewonerstevredenheid.’* De interactie maakt dat initiatiefnemers en overheid elkaar beter gaan begrijpen. Samenwerken om te voldoen aan de maatschappelijke behoeften leidt tot meer tevreden burgers.

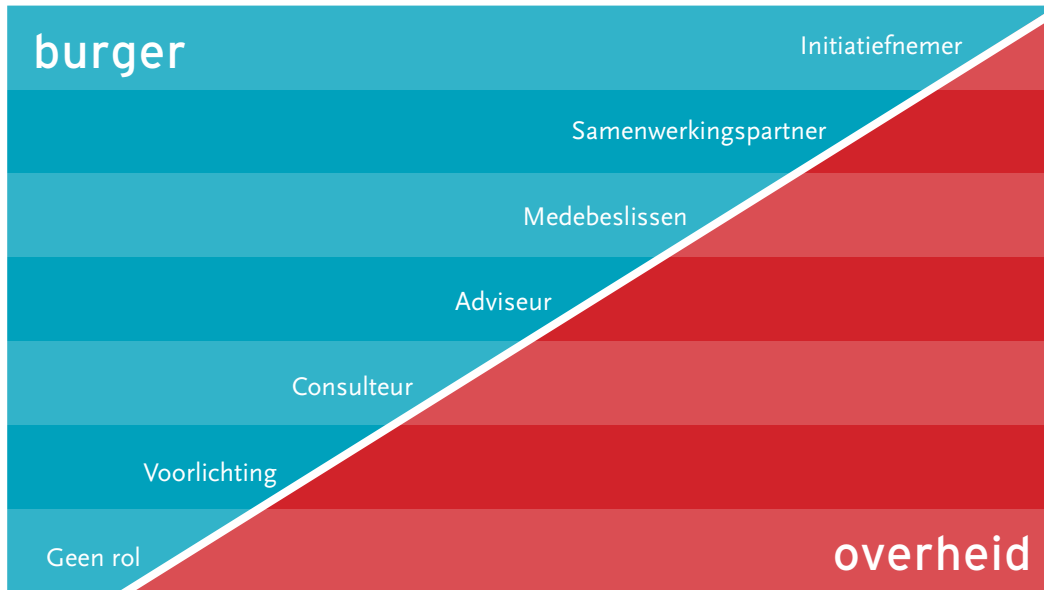
Ook laat de praktijk soms zien dat burgerinitiatieven erin kunnen slagen om zaken efficiënter en beter te organiseren dan wanneer de overheid het zou hebben gedaan – *‘want A. we hebben er de centen niet voor en B. in sommige gevallen doen burgers het zelfs beter dan de gemeente. Meer vrijheid, meer zelfstandigheid, meer creativiteit en meer mogelijkheden’*. Het levert een uitstekende kwaliteit op die op een andere manier niet had kunnen worden verkregen in de gemeenschap.

En tot slot wordt ook het argument aangedragen van kostenbesparing. Wanneer mankracht uit de samenleving wordt ingezet om initiatieven te realiseren, dan heeft dit in een aantal gevallen een positief effect op de financiële balans van de gemeente, zo geeft één van de gesproken bestuurders aan. *‘Op zich is hier niets mis mee. Maar de verborgen agenda van de gemeente was om op die manier miljoenen te bezuinigen op beheer van de openbare ruimte.’*



## Burger en overheid in balans (of niet)

Burgers en overheid staan steeds in relatie tot elkaar. Soms is die gespannen, soms ook helemaal niet. Zowel burger als overheid hebben een bepaald beeld bij de rol die ze zelf dienen te vervullen. Daarbij hebben ze ook steeds bepaalde verwachtingen omtrent de rol die de 'ander', respectievelijk overheid of burger, zou moeten vervullen. De ideale situatie is dan ook dat de ander deze verwachte rol inneemt en dat er een soort van balans bestaat tussen burger en overheid. Grofweg beschouwd zal de ideaaltypische evenwichtige verhouding burger en overheid in een burgerinitiatief zich ergens bevinden op een schaal met de volgende twee uitersten. Een eerste uiterste waarbij burgers een initiatief volledig zelf nemen en de overheid geen actieve rol richting dit initiatief inneemt, en dus op dat domein volledig is teruggetrokken. Het andere uiterste bestaat wanneer een overheid zich volledig bekommert om de burger en er zonder actie van de burger voor zorgt dat de zaken voor elkaar komen.



*Ideaaltypische rolverdeling tussen overheid en burger. De balans tussen overheid en burger zal zich ergens tussen de twee uitersten bevinden. De discourses die hier beschreven worden houden verband met een specifieke relatie tussen overheid en burger, zo leest u in de hierna volgende beschrijving.*

Gebaseerd op Salverda en van Dam (2008)

## Zelfredzame samenleving

**'We zijn er mee bezig. Het zit nog in een denk fase. Zoals we het de afgelopen vijftig tot zestig jaar gedaan hebben. Met de pamperende overheid en de overheid die voor alles zorgt - daar moeten we van af. Daar hebben we het geld niet meer voor. We moeten naar een zelfredzame samenleving. En dat betekent dat je de goede initiatieven vanuit de bevolking stimuleert. En dat burgers zelf de handen uit de mouwen moeten gaan steken.'**

In het discours van de zelfredzame samenleving wordt gesteld dat een nieuw type van samenleving nodig is waarbij een herijking van de relatie tussen burger en overheid aan de orde is. In het verleden stond de verzorgingsstaat centraal. De overheid zorgde voor haar burgers. Echter, er is de perceptie dat dit zorgen voor de burger door de overheid de afgelopen 50 jaar is doorge-  
slagen naar het ‘pamperen’ van de burgers. De overheid kan deze rol niet langer meer volhouden, onder meer omdat door de complexe regelgeving deze taakstelling niet meer behapbaar is, of omdat het geld er niet meer voor beschikbaar is, maar ook omdat burgers het in sommige gevallen veel beter doen dan de gemeente.

**‘Als je kijkt hoe ingewikkeld alles is. Dan is dat (burgerinitiatieven) belangrijk. We hebben in Nederland heel veel regels gemaakt om alles te controleren en om het (de samenleving) in een bepaalde richting te sturen. En we hebben nu zoveel regels dat ze tussen gemeenten en soms zelfs in de gemeente verschillend ge-  
interpreteerd worden. Rechtsonzekerheid is er groter door geworden. We hebben regels gemaakt om te voorkomen dat er zaken misgaan. En nu hebben we zoveel regels waardoor het juist misgaat. En ja, ik denk dat er een hele nieuwe samenleving gaat ontstaan.’**

De zelfredzame samenleving vraagt een transitie in de wijze van samenleven. Een transitie van een samenleving met een overheid die zorgt naar een samenleving die zelfstandig controle heeft. Hierbij krijgt de bevolking meer vrijheid om initiatieven op te zetten en zelf de handen uit de mouwen te steken. Meer aspecten zullen opgepakt worden door de burgers zelf, met minder bestuurlijke bemoeienis en kosten als gevolg.

Deze omslag vraagt om drastische veranderingen binnen de overheid zelf, maar ook in de relatie tussen burger en overheid. Zo stelt de respectievelijke bestuurder dat *‘Ik denk dat er een hele nieuwe samenleving gaat ontstaan. En dat je als overheid nog alles op alles moet gaan zetten om tijdig klaar te zijn voor deze nieuwe samenleving’*. Zo worden momenteel heel wat burgerinitiatieven ‘in de kiem gesmoord’ door ingewikkelde wetgeving en het bestuurlijk kluwen. Om dynamisch

in te kunnen spelen op de behoeften die voortkomen uit burgerinitiatieven lijkt versimpeling en reductie noodzakelijk. Daarom zal de overheid vooreerst een stimulerende rol op zich nemen om burgers duidelijk te maken dat er ruimte is voor initiatieven van onder op. De bedoeling is dat burgers zelf initiatieven nemen en creatieve oplossingen voor maatschappelijke problemen organiseren. Het initiatiefrecht, planrecht en uitvoeringsrecht liggen volledig bij de burgers zelf. De gemeente kan dan nog een rol spelen als verbinder die burgers met gelijkaardige problemen of ideeën samenbrengt en als bemiddelaar, die tussenbeide komt wanneer onenigheid tussen burgers de voortgang belemmert. Ook zal de gemeente daar waar mogelijk financiën en andere middelen beschikbaar stellen om de planning en uitvoering te realiseren opdat goede initiatieven uit de bevolking ondersteund worden. Echter, doelstelling is dat deze middelen expliciet ingezet worden om bepaalde concrete ambities te realiseren. Tot slot heeft de gemeente ook de rol om de agenda te blijven bewaken zodat het burgerinitiatief blijft aansluiten bij de behoefte van de samenleving.

De relatie tussen burger en overheid is een interactieve samenwerkingsrelatie, waarbij beide partijen op voet van gelijkwaardigheid afspraken met elkaar maken over de rollen. Uitkomst hiervan kan zijn dat bijvoorbeeld de overheid het initiatief volledig overneemt, of gedeeltelijk. Of dat de burgers het initiatief volledig zelf uitvoeren. De rolverdeling wordt aangepast naar de behoeften van het burgerinitiatief. Hoe overheden vanuit dit discours aankijken tegen een ideaaltypisch burgerinitiatief blijkt uit de volgende uitspraken:

**'Het mooiste is als het helemaal van onder op komt. Ze ervaren een probleem - ze bellen naar de gemeente, er bellen meerdere burgers naar de gemeente. Dan zegt de gemeente van we krijgen meerdere signalen uit de wijk, kunnen jullie je groeperen. Dat is ideaal. Dan proberen het probleem helder te krijgen. Als het probleem helder is, dan vraag je hen om naar een oplossing te zoeken. Je kan dan kaders geven dat bijvoorbeeld de financiën beperkt zijn of zo. En dan kunnen zij binnen de kaders zoeken naar een oplossing. En komen ze er niet uit, dan bemiddel je als gemeente om samen naar een oplossing toe te werken. Het kan**

**zijn dat de overheid het volledig overneemt, het kan zijn dat de overheid enkel die dingen overneemt waarvoor het verantwoordelijk is, of het kan ook zijn dat het een initiatief is dat de burgers volledig zelf kunnen uitvoeren.'**

## **Geinstitutionaliseerde burger**

In het discours van de geïnstitutionaliseerde burger staat de gemeentelijke overheid positief tegenover burgerinitiatieven. Dit wordt georganiseerd via een aantal formele en geïnstitutionaliseerde kanalen gericht op het verkleinen van de kloof tussen burger en overheid, zo blijkt uit het volgende:

**'Want we hebben niet veel burgerinitiatieven in de gemeente, in ieder geval in de formele zin niet, maar eigenlijk zou je kunnen zeggen in praktische zin - via de verenigingen van plaatselijk belang - komen er zoveel initiatieven vanuit de dorpen - je mag het gerust burgerparticipatie in de positieve zin van het woord noemen - het is geen formeel burgerinitiatief - maar via informele lijn via de verenigingen van plaatselijk belang komen een aantal zaken wel nadrukkelijk aan de orde. Dat is een andere vorm. Want burgerinitiatieven in Nederland zijn ontstaan uit het dualisme - namelijk afstand tussen raad en college en hoe kan je burgers meer betrekken bij het gemeentelijk beleid en de besluiten van de gemeenteraad. En burgerinitiatieven was daar één van'.**

Ook burgers hebben behoeften om zaken te doen los van de politieke partijen. Daarom zijn andere vormen gewenst om burgers meer te betrekken bij het gemeentelijke beleid en de besluiten van de gemeenteraad.

Een *eerste kanaal* waarmee ideeën vanuit de burgerij bij de overheid terechtkomen is via de procedures zoals ze vastliggen in de verordening omtrent burgerinitiatieven. Deze stelt in de meeste gevallen randvoorwaarden waaraan een burgerinitiatief dient te voldoen. Zo gelden er vaak randvoorwaarden over de 'nieuwheid' van het onderwerp (onderwerp is afgelopen twee

jaar niet behandeld door de gemeentelijke bestuurders), over het draagvlak voor het onderwerp (minimum aantal handtekeningen nodig) en over de kenmerken van de indieners (minimumleeftijd voor indieners).

Een *tweede kanaal* is om onderwerpen te agenderen via de politieke partijen, wat beschouwd wordt als een traditioneel agenderingskanaal.

Een *derde kanaal* kan zijn via formeel georganiseerde inspraakprocessen, waarbij burgers visies kunnen inbrengen op plannen opgesteld door de overheid via inspraakbijeenkomsten.

Een *vierde kanaal* kunnen de verenigingen van plaatselijk belang of dorpsraden zijn, die via geinstitutionaliseerde afspraken, bijvoorbeeld convenanten, beschouwd worden als vertegenwoordiger van de burgers en de officiële gesprekspartner zijn voor de overheid. In deze verenigingen en dorpsraden zetelen soms verkozen, soms niet verkozen burgers. Deze verenigingen hebben daarbij de vrijheid om de betrokkenheid van burgers bij dorpsaangelegenheden op een eigen manier te organiseren, kunnen projectideeën initiëren en worden door de gemeentelijke overheid gevraagd om inspraak te geven daar waar dit wordt gewenst.

Een *vijfde kanaal* kunnen gemeentelijk contactambtenaren zijn, die nauw betrokken zijn bij de verenigingen van plaatselijk belang of dorpsraden en die de functie hebben om problemen die er leven door te spelen naar het bestuur. In één van de gesprekken wordt gesteld dat

**'... die contactambtenaren zijn bij ons de schakel tussen de gemeente en de burgers. Dit zijn de schakels tussen de overheid en de dorpen. Bij verenigingen zijn deze personen ook bekend - zij nemen rechtstreeks contact met deze mensen op als er iets is. Je ziet veel gemeenten die de functie van contactambtenaren wegbezuinigd hebben. Maar wij vinden dat zo belangrijk, dat als er in een dorp wat speelt, dat ze onmiddellijk bij ons aan de bel kunnen trekken. De burgers in hun dorpen weten via de jaarvergadering van de vereniging van plaatselijk**

**belang wat er speelt - onze contactpersonen zijn daarbij aanwezig. Als er zaken zijn die burgers met de overheid willen organiseren, dan kunnen ze contact nemen met de contactambtenaren. Dat is een vorm van burgerparticipatie. Met de bedoeling om de kloof tussen burgers en overheid niet groter te laten worden. Dit is een hele laagdrempelige manier om die kloof te voorkomen'.**

De manier waarop burger en overheid met elkaar omgaan is geïnstitutionaliseerd en geformaliseerd. Burgers hebben de mogelijkheid om initiatieven te nemen en onderwerpen te agenderen. Deze moeten wel passen binnen de algemene kaders van het overheidsbeleid, zo blijkt uit volgende stelling tijdens een gesprek:

**'Ja, inderdaad we doen het wel altijd onder regie van de gemeente, want het is op het grondgebied van de gemeente. We laten de buurt verantwoordelijk zijn daarvoor, ook in hoofdlijn voor de uitvoering. Maar het moet wel passen binnen het algemene kader van het beleid dat we als gemeente hebben.'**

Het is steeds de gemeentelijke overheid die de regie in handen heeft en daarbij bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid over beheer naar burgers delegeert. De burgers hebben het recht om onderwerpen te agenderen, initiatieven te lanceren, en inspraak te geven. De overheid neemt het beslissingsrecht in handen om te bepalen of ze doorgaat met een burgerinitiatief of niet. Bij een gunstige uitkomst neemt de overheid de regierol in handen, kan ze ondersteunen met middelen, kennis, netwerk en kan ze mankracht ter beschikking te stellen en kan ze de nodige administratieve procedures opstarten.

## **Verantwoordelijkheid is bevoegdheid**

**'...die groep niet alleen het initiatief weglegt maar dan er ook in mee wil blijven lopen. Ja, dat kan dus niet. Als je een initiatief weglegt - dan vind ik - , dan leg**

**je dat weg bij de ambtelijke organisatie, die hebben daarvoor geleerd. Die worden bestendigd door het bestuur voor dat soort werk. Dan moet je het ook los kunnen laten als burger. '**

In het discours van 'verantwoordelijkheid is bevoegdheid' staat de visie centraal dat degene die de verantwoordelijkheid heeft ook de bevoegdheid heeft om het beleid uit te voeren. Daar burgers één keer in de vier jaar de gelegenheid krijgen om te bepalen wie deze verantwoordelijkheid zal dragen via kieslijsten en kiesprogramma's, wordt dit mandaat om beleid te maken en uit te voeren dan ook bij de gemeentelijke overheid gelegd. De overheid heeft de taak om de belangen van burgers te behartigen en het beleid vorm te geven.

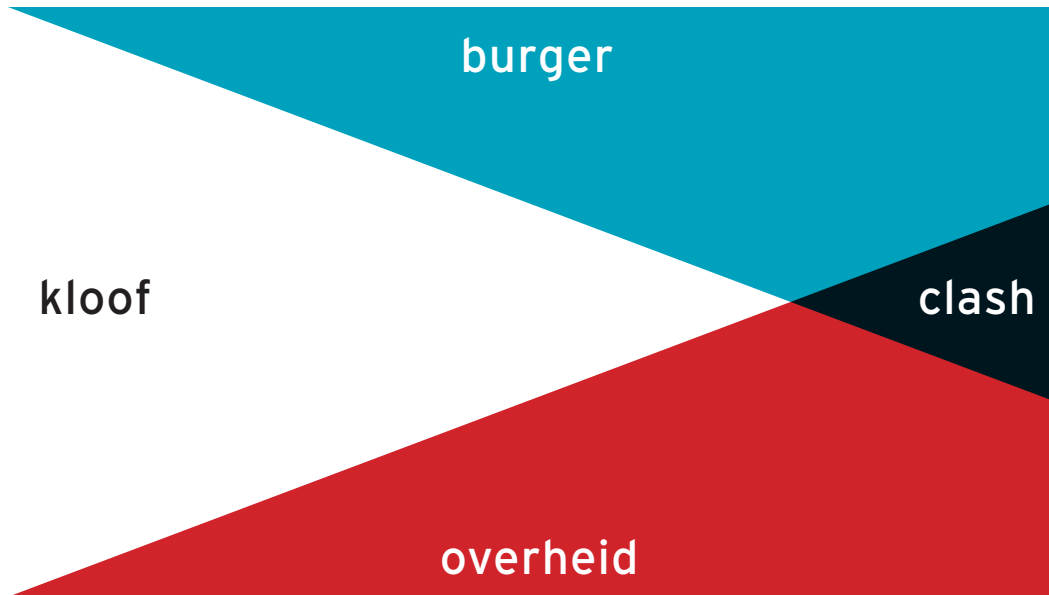
Een burgerinitiatief wordt beschouwd als suggesties die door de burgers worden aangedragen aan de overheid om een bepaald initiatief op te pakken. Wanneer de suggesties passend zijn binnen het gemeentelijk beleid, kan het overgedragen worden naar het ambtelijke apparaat, dat opgeleid is om dit soort projecten tot uitvoering te brengen en ook bestendigd zijn door het bestuur voor dit soort werk. Een zeker scepticisme tegenover ideeën van de burgers is merkbaar in dit discours, aangezien suggesties alleen serieus in beschouwing genomen worden als ze passen binnen het beleid. Bij goedkeuring worden de geldende administratieve procedures opgestart. De rol van de burger hierbij is minimaal. Het initiatief wordt in feite 'overgenomen'. Het 'meelopen' van de burgers met de ambtenaren wordt als niet wenselijk beschouwd. Verdere betrokkenheid van burgers is beperkt tot de formele participatiemomenten zoals bijvoorbeeld tijdens inspraakavonden. De overheid neemt de rol op zich zoals die formeel is vastgelegd in de bestaande regelgeving, zoals onderbouwd wordt door het volgende citaat:

**'Hadden zij wel iets van ja wij willen wel zeggenschap in het verdere traject... dus ik zeg van: ja, of jij nu Jan heet of doctor Jan, dat maakt voor mij niets uit. Wij gaan gewoon verder en op het moment dat er een inspraakbijeenkomst is, mogen jullie weer reageren op ons plan. Dat is voor deze mensen wel lastig.'**



**Als het gaat** om burgerinitiatieven, dan lopen bestuurders soms tegen dilemma's aan. Als initiator van een burgerinitiatief is het goed om daar bewust van te zijn. Het bepaalt mede hoeveel ruimte een burgerinitiatief krijgt om zich te ontwikkelen. Hieronder volgen een aantal voorbeelden van dilemma's die uit de gesprekken naar voren zijn gekomen.

**Kloof en clash - op zoek naar een evenwichtige relatie** *'Het blijft toch altijd mensenwerk.'* Zo wordt de relatie tussen burger en overheid in burgerinitiatieven omschreven. Mensenwerk om op zoek te gaan naar het evenwicht in deze relatie. Wanneer deze relatie uit balans is, kan men spreken van enerzijds een kloof en anderzijds een clash. We spreken van een kloof in het geval van een terugtrekkende overheid bij passief burgerschap. De overheid trekt zich terug en er ontstaat een leemte die niet met burgerinitiatieven wordt opgevuld. We spreken van een clash wanneer een burger meer verantwoordelijkheid wil dan de overheid wil bieden en meer inspraak vraagt dan de overheid wenselijk acht. Kloof en clash ontstaan wanneer de rolverwachtingen over en weer niet op elkaar aansluiten.



Een bestuurder die zoekt naar een evenwichtige relatie met de burger zal in de omgang met burgerinitiatieven steeds op zoek zijn naar manieren om deze kloof en clash te overkomen. Concreet houdt dit in dat er aan verwachtingsmanagement gedaan wordt met als doel het vinden van de balans. Dat is lastig. Een bestuurder formuleert het spanningsveld erg typerend:

**'Dat betekent ook dat als wij als gemeente een bepaald idee hebben, dat je dan met een kip-ei verhaal zit. Als wij met een uitgebreid plan komen dan reageren de bewoners vaak van: ja, er ligt toch al een plan dus dat zal wel gerealiseerd worden. Aan de andere kant, als je zonder iets komt, en je laat de bal in hun kamp liggen, dan zeggen de mensen van: wat komen jullie dan doen? Dus we proberen tegen de mensen te zeggen van: kom zelf eens met een plan hè.'**

Bestuurders hanteren verschillende aanpakken om de burger aan te zetten tot het nemen van initiatieven. Dit gebeurt onder meer met hulp van financiële stimuleringsprogramma's of een vrijwilligersverzekering, door te prikkelen via voorbeeldprojecten, door opleidingen beschikbaar te stellen, door breed bekendmaken via lokale pers van de mogelijkheden tot burgerinitiatieven, door het promoten ervan door de lokale politici in face-to-face interactie met de burgers, door mensen met elkaar in contact te brengen of door het versoepelen van de randvoorwaarden voor burgerinitiatieven en het aanpassen van regelgeving zodat er meer ruimte is voor initiatieven vanuit de burgerij. Zo had één van de geïnterviewde gemeenten de volgende aanpassing gemaakt in de verordening burgerinitiatieven:

**'We hebben criteria vergemakkelijkt - minder handtekeningen, leeftijd naar beneden gehaald - er meer publicatie en communicatie aan gegeven. Toch blijft het aantal burgerinitiatieven beperkt - daar is ook niets uitgekomen. Aan de ene kant vind ik het jammer - doe je misschien dingen niet goed. Maar aan de andere kant, dan kan je constateren dat de vorm waarin wij lokale politiek voeren, dat dat misschien wel de goede is. Dat de vorm waarin wij het doen in orde is. Dat dit de geëigende kanalen zijn waarbij zo een initiatief de aandacht krijgt'.**

In een aantal gevallen besluit de overheid niets te doen en herstelt het de kloofsituatie door weer zelf een grotere verantwoordelijkheid en rol in te nemen, zo blijkt uit de gesprekken. Om de clash-situatie te herstellen antwoorden de gesproken bestuurders volmondig dat communiceren de beste aanpak is – *'ik denk dat het vooral in de manier van communiceren zit in de acceptatie van het niet meer meelopen met zo'n initiatief. Overheid valt of staat toch altijd met communicatie. Maar zeker in dat soort procedures is het heel belangrijk'*. Doelstelling is om in een gesprek de achterliggende argumenten omtrent de verwachtingen naar elkaar van zowel burger als overheid boven tafel te krijgen, zodat men meegenomen kan worden in de gedachtegang. Dit verbetert de verstandhouding en maakt het mogelijk dat afspraken gemaakt kunnen worden die het evenwicht herstellen. Maar het blijft voor bestuurders lastig. De hamvraag is: *Hoe*

*kom ik er nu achter dat het initiatief draagvlak heeft en hoe voorkom je dat die (burger) speler wordt in het veld waar die eigenlijk geen speler is.*

Waar bestuurders zenuwachtig van worden, is wanneer de clash-situatie wordt uitgespeeld in het politieke veld. Wanneer ontevreden burgers steun vinden voor hun initiatief bij de oppositiepartijen, krijgt het initiatief al gauw een politieke lading. Nu komt de positie van de bestuurder onder druk te staan en krijgen de verkiezingspolls mogelijk invloed op de besluitvorming van diezelfde bestuurder.

Het dilemma waar de bestuurder mee te maken heeft, is om te bepalen of het de eigen rol zou moeten aanpassen aan de verwachtingen van de burger, of dat het moet proberen om de burger te stimuleren om de houding en gedrag meer toe te spitsen op de verwachtingen van de overheid. Bovendien komt in de gesprekken ook naar voren dat de rol van zowel overheid als burger verandert tijdens de verschillende fasen van een initiatief. Dit maakt dat er een continue noodzaak is om de evenwichtige relatie te waarborgen en er periodiek nieuwe afspraken over te maken.

## Creëren burgerinitiatieven ongelijkheid?

Burgerideeën bereiken bestuurders via verschillende wegen. Waar bestuurders mee in de knoop liggen is of ze zomaar een initiatiefidee van eender welke burger serieus moeten nemen, of niet? Is het zo dat bestuurders geneigd zijn om ideeën van ogenschijnlijk capabele mensen sneller in beschouwing te nemen dan de initiatiefvoorstellen van 'Jan met de pet'? En zo ja, wordt hier dan feitelijk geen inbreuk gepleegd op het gelijkheidsbeginsel? Daar worstelt één van de geïnterviewden mee, want er wordt gezegd:

**'Ik durf het niet helemaal zeker te stellen, maar stel dat datzelfde plan ingediend was door Jan met de pet. Dan had het inmiddels wel in de prullenbak gelegen - en daar moet de overheid wel over waken. Dat ze burgers zoveel mogelijk op dezelfde manier probeert te behandelen.'**

Een andere frictie met het gelijkheidsbeginsel bestaat wanneer de overheid ingaat op het initiatief van een specifieke groep van haar burgers. Als de overheid een groep van actieve burgers steunt, wat dan met de passieve burgers? Is de overheid vanuit het gelijkheidsbeginsel dan verplicht om ook dezelfde dienst te leveren aan de anderen? *'Ga je dan de burgers die niet participeren alleen de basis-kwaliteit bieden? Een lastig punt.'* En krijgen ze niet dat extra's waar de groep van actieve burgers naar vraagt en zelf weet te organiseren? *'Als je dat daar in dat dorp doet, moet je het ook in de andere dorpen gaan doen. Dus daar ligt ook weer een spagaat.'*

## Het harnas van de huidige regelgeving

Overheden die burgerinitiatieven ondersteunen en burgers bepaalde taken willen laten overnemen, voelen regelmatig het harnas van de huidige regelgeving. Soms wil men wel, maar kan het feitelijk niet binnen de geldende regels / kaders. Dat is lastig voor een bestuurder om mee om te gaan. Zal de bestuurder de regels aan de kant schuiven en het burgerinitiatief ten volle ondersteunen waar nodig? Of zal de bestuurder zich aan bestaande regels houden? Ook al betekent dit dat het burgerinitiatief in de kiem gesmoord wordt? *'Lastig punt waar ze nu tegenaan lopen is dat de regiegroep, die geen gekozen vertegenwoordiging is van de wijk, als autoriteit wordt gezien. Dit werpt een drempel op bij wijkbewoners om met voorstellen te komen'*. Het is mogelijk dat op bepaalde plaatsen dorpsraden of 'regiegroepen' niet gevormd zijn door verkozen burgers. Dit kan ervoor zorgen dat een aantal burgers, maar mogelijk ook overheden deze organen niet als gelegitimeerd zien om burgerinitiatieven verder te brengen. Hierbij wordt gebotst op het geldende principe van legitimiteit dat ten grondslag ligt aan het beleid.

Ook ambtenaren kunnen het dilemma ervaren over omgaan met huidige regelgeving enerzijds en de wensen die vanuit het initiatief naar hun geformuleerd worden. Dat vraagt een nieuwe manier van werken, dus feitelijk ook het ontdoen van het ambtenarenharnas om op een vrijere en flexibelere manier het werk te kunnen doen. *'Omgaan met burgerinitiatieven vergt een cultuuromslag. Een cultuuromslag in de manier waarop bewoners en de gemeentelijke overheid zich tot elkaar verhouden, maar zeker ook binnen de gemeentelijke overheid.'* Heeft dit burgerinitiatief draagvlak bij de bredere bevolking?

Een bestuurder vermijdt het om de vingers te snijden aan initiatieven die bij de kiezers weerstand opwekken. Bestuurders willen bij voorkeur tevreden burgers en weerstand staat gelijk aan teleurstelling.

**'Er komen een aantal enthousiaste mensen, die ermee bezig zijn. Die komen naar ons - we ondersteunen dat. Dat is een succes geweest en dan zie je daar dat het plan tot stand komt dat de bewoners er ineens niet meer mee eens zijn. Dat hebben we nog nooit meegemaakt, maar in dat dorp dus wel. Dat vond ik jammer en teleurstellend.'**

Daarom zal een bestuurder weigerachtig staan ten aanzien van initiatieven waarvan hij of zij niet weet of het gedragen wordt door de bevolking. Echter, het is niet altijd eenvoudig om in de initiatiefase al te achterhalen of er sprake is van draagvlak, aangezien draagvlak erg moeilijk te meten is. Dit verklaart vaak de voorzichtige houding. Bestuurders gaan met dit dilemma om door bijvoorbeeld de randvoorwaarde te stellen dat het initiatief ondersteund moet worden door een x-aantal handtekeningen van dorpingen, of door initiatieven te laten bespreken tussen een bredere groep van burgers via geïnstitutionaliseerde kanalen zoals de vereniging van plaatselijk belang of de dorpsraad, zoals dit gebeurt in één van de gecontacteerde gemeenten:

**'Dus dat draagvlak is onlosmakelijk verbonden aan dat burgerinitiatief. En daarom hebben wij ook steeds gezegd, zeker nu dat dat gebeurd is: Ga er eerst even mee naar de dorpsraad. En dan staan wij als bestuurder ook sterker. Dat maakt het voor een gemeente ook prettiger om met zo een plan om te gaan en tot een goed einde van procedure te komen. Omdat je dan ook weet van, zo'n plan dat wordt gedragen binnen de samenleving. En dat moet je bij een particulier initiatief altijd maar weer afwachten'.**

## De schaal van probleem en oplossing

De overheid is er om de belangen van de burgers te behartigen en het beleid vorm te geven. Besluitvormingsprocessen zijn vaak *lang, abstract en complex*. Overheden proberen vaak de burgers zo vroeg mogelijk te betrekken om draagvlak te genereren en daarmee het besluitvormingsproces te versoepelen. Deze schaal van het probleem en de oplossingen die worden geformuleerd wordt als te groot en te abstract ervaren. Het lastige is dan dat burgers zich vaak pas echt gaan roeren wanneer zaken concreet worden – *‘Ja, gebrekkige betrokkenheid bij de hoofdlijnen van het beleid. En emotionele betrokkenheid bij de eigendommen van de wethouder. Snap je. En dan bedoel ik letterlijk en figuurlijk’*. Echter, in die fase is het vaak al te laat voor input en krijgt men in het besluitvormingstraject nog te maken met spontaan gevormde actiegroepen, wat vertragend kan werken.

Ook wanneer burgers een deel van de taken van de overheid op zich willen nemen is de schaal vaak medebepalend voor de mate van haalbaarheid van het initiatief. Schaal lijkt zelfs een cruciale factor te zijn, zo wordt gesteld tijdens de gesprekken.

Het vinden van de juiste schaal om met burgers aan de slag te gaan is bemoeilijkt door de gemeentelijke herindelingen die hebben geleid tot erg grote (plattelands)gemeenten. Met het vergroten van de gemeenten komen bestuurders weer verder af te staan van de burger. De strijd over deelgemeenten in de grote steden lijkt beslecht. Het blijkt niet *efficiënter* en *bestuurlijke versnippering* ligt op de loer.

***‘In de grote stad ging ik als bestuurder één dag in de week de wijken in, maar dat werd mij niet altijd in dank afgenomen. Ik kreeg regelmatig te horen dat ik mij meer als manager dan als bestuurder gedroeg.’***

In (hele) kleine gemeenten is de schaal zodanig dat die behapbaar is, dat korte lijntjes mogelijk zijn. De schaal van zo'n gemeenschap maakt de sociale controle groot en maakt dat veel zaken 'zichzelf' regelen. Keerzijde is, dat als je als burger of bestuurder er niet in slaagt geaccepteerd

te raken binnen de gemeenschap je het waarschijnlijk niet lang volhoudt. Sommige dingen werken echter niet op de schaal van zo'n kleine gemeente. Dan zijn er creatieve oplossingen en samenwerkingsverbanden nodig. Onderwerpen als onderwijs, duurzaamheid, bestuur en veiligheid kun je dan wel in een gemeentelijk samenwerkingsverband tackelen.

**'Voor bepaalde onderwerpen zou je een gemeente willen opdelen in behapbare stukjes terwijl andere onderwerpen vragen om een bovengemeentelijke schaal'.**

Hoe identificeren (verbinden) burgers zich met hun wijk, dorp, stad, gemeente of regio? Hoe kan dit inzicht helpen in de discussie over welke verantwoordelijkheden op welk schaalniveau een plek moeten krijgen?

In grote fusiegemeenten worden al dan niet democratisch gelegitimeerde dorpsraden gebruikt als voelhoorns voor bestuurders en soms om delen van de gemeentelijke taken over te nemen. De opgave lijkt zich toe te spitsen op het opnieuw identificeren (herontdekken) van die zaken die op lagere bestuurlijke niveaus of door de burgers zelf kunnen worden opgepakt en die zaken die tot de kerntaken van de gemeentelijke overheid en tot de verantwoordelijkheid van haar bestuurders behoort. Moet elk onderwerp afzonderlijk tegen het licht worden gehouden om te kijken op welke schaal het kan worden georganiseerd en gerealiseerd?

**'Het is ook nog niet uitgekristalliseerd welke thema's zich nu lenen om veel meer bij de bewoners te zoeken en welke tot de kerntaken behoren van de overheid. Het is een spannende zoektocht die volop gaande is. Dit zal niet in een paar jaar geheel zijn uitgekristalliseerd. Dat heeft meer tijd nodig. De met de bezuinigingen samenhangende organisatievernieuwing van het gemeentelijke apparaat streeft ook naar openheid en transparantie en een slagvaardige overheid.'**



Gemeenten die bewust proberen burgers te betrekken en te verleiden met eigen initiatieven te komen moeten vaak nog wennen aan de aard en schaal van de voorstellen die soms worden ingediend. Het gaat veelal om hele kleine initiatieven van wijkbewoners die in feite zijn opgegroeid met een gemeente die alles voor ze regelt. De gemeente moet durven loslaten, het is niet erg dat de initiatieven klein zijn, het is zoeken naar een passende menselijke maat.



## De doelstelling van deze verkenning is ge-

weest om meer inzicht te krijgen in de discoursen die gemeentelijke overheden hanteren omtrent burgerinitiatieven. In het verlengde van de onderzoeken die uitgevoerd zijn naar burgerinitiatieven rondom landschappelijke thema's (Serie Burgers en Landschap, deel 5), zijn gesprekken gehouden met bestuurders die ruimtelijke aspecten in de portefeuille hebben. Wetende dat discoursen van belang zijn om houding en gedrag te bepalen, is een dergelijke verkenning van nut bij het begrijpen van de diversiteit aan posities en rollen die gemeentelijke overheden aannemen ten aanzien van burgerinitiatieven. Het bepaalt mede de ruimte die burgerinitiatieven krijgen binnen de bestuurlijke context om zich te ontwikkelen.

Uit een selectief aantal van gesprekken (7) dat gevoerd is met gemeentelijke wethouders, kan geleerd worden dat er grofweg drie discoursotypen worden gehanteerd, die van elkaar verschillen wat betreft de ontplooiingsruimte die burgerinitiatieven kunnen krijgen.

We definiëren:

- De zelfredzame samenleving waarbij burgers en overheid op een gelijkwaardige manier afspraken maken over hun rol en taken in deze zelfredzame samenleving.
- De geïnstitutionaliseerde burger waarbij burgers via geïnstitutionaliseerde kanalen initiatieven kunnen lanceren
- Verantwoordelijkheid is bevoegdheid waarbij de rol van de burgers beperkt blijft tot

het initiatiefrecht, waarna de overheid vervolgens die initiatief tot zijn recht brengt binnen het mandaat dat het gekregen heeft via democratische verkiezingen.

Het is in de verkenning duidelijk geworden dat niet elk burgerinitiatief evenveel ontplooiingsruimte kan en zal krijgen, wat enerzijds te maken heeft met het discours dat de overheid hanteert, maar dat anderzijds ook bepaald wordt door een aantal dilemma's waar een gemeentelijke overheid tegen aan loopt zoals omgaan met de eigen verwachtingen ten aanzien van de rol van een burgerinitiatief, het worstelen met het gelijkheidsbeginsel en de ogenschijnlijke ongelijkheid die een overheid ervaart wanneer het omgaat met een burgerinitiatief, het harnas van de wetgeving die bepaalt dat de overheid aan zet is in deze taken die het burgerinitiatief in feite tot zich wenst te nemen, de twijfel of een burgerinitiatief wel daadwerkelijk draagvlak geniet bij de brede bevolking en de problematiek van de schaal waarop een burgerinitiatief succesvol werkbaar is. Er wordt ook opgemerkt dat de ruimte die een burgerinitiatief kan krijgen, verschilt per beleidsthema en dat deze bovendien ook nog kan veranderen tussen de verschillende fases waarin het burgerinitiatief zich bevindt.

Reflecterend op de gesprekken blijkt dat verschillende gemeenten zoekende zijn naar manieren om anders om te gaan met de burger. Men verkent, men experimenteert, men leert. Die omslag zal in sommige gevallen vrijwillig gemaakt worden, in andere gevallen zal het eerder gedwongen zijn door de bezuinigingen waar de gemeenten mee te maken hebben.

- Salverda I., van Dam R. (2008). *Burgers en Landschap Deel 1: Voorbeelden van burgerparticipatie en maatschappelijk initiatief* (42 p.). Wageningen: Alterra Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During (2011). *Effecten van Burgerinitiatieven en de rol van de Rijksoverheid* (Burgers en Landschap deel 5). Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Dam, R.I. van, I.E. Salverda en R. During (2010). *Strategieën van burgerinitiatieven*. (Burgers en Landschap deel 3). Wageningen: Alterra, Wageningen UR.
- Heijden, J. van der, L. van der Mark, A. Meiresonne, e.a. (2007). *Help! een burgerinitiatief*. Den Haag: InAxis, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

