



## Wipkippen, wisselgeld & wisselend succes

### Over de succes- en faalfactoren van burgerinitiatieven bij gemeenten

Een onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) en de Universiteit van Amsterdam (UvA) onder gemeenten in Nederland naar ervaringen met het formele burgerinitiatief en met bewonersbudgetten.



## Gemeenten positief over bewonersbudget

**Steeds meer gemeenten werken met het zogeheten bewonersbudget. Er bestaat grote tevredenheid bij gemeenten over dit beleidsinstrument. Het bewonersbudget blijkt in gemeenten die het hebben veel populairder dan het formele burgerinitiatief. Het aantal gemeenten dat het burgerinitiatief een nuttig instrument vindt, neemt de laatste jaren sterk af: van 87% in 2004 naar 64% in 2009.**

Hoewel het bewonersbudget en het formele burgerinitiatief sterk verschillen van elkaar geldt bij beide instrumenten dat de manier waarop de gemeente ermee omgaat, bepalend is voor het welslagen. Persoonlijke communicatie, een duidelijk aanspreekpunt en wederzijds vertrouwen tussen bewoners en gemeente zijn de toverwoorden bij het faciliteren van burgerinitiatieven. Gemeenten die op deze manier werken bereiken goede resultaten, zowel bij het formele burgerinitiatief (bijvoorbeeld Purmerend) als bij bewonersbudgetten (bijvoorbeeld Utrecht en Amsterdam Stadsdeel de Baarsjes).

Dit zijn de voornaamste conclusies uit een onderzoek naar ervaringen met het formele burgerinitiatief en met bewonersbudgetten onder gemeenten. Het onderzoek 'Wipkippen, wisselgeld en wisselend succes' is uitgevoerd door Martje van Ankeren in opdracht van het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) en in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam (UvA). Evelien Tonkens, hoogleraar Actief Burgerschap bij de UvA, begeleidde het onderzoek vanuit de universiteit.

Het onderzoek gaat over twee vormen van beleidsinstrumenten die zijn ontwikkeld om burgers de ruimte te geven zelf het initiatief te nemen: het *formele burgerinitiatief* en het *bewonersbudget*. Het formele burgerinitiatief geeft burgers de mogelijkheid om een onderwerp op de agenda van de gemeenteraad te zetten. De raad moet zich er dan over uitspreken. Onder het bewonersbudget vallen allerlei 'geldpotjes', meestal voor de wijk, waarvoor bewoners initiatieven kunnen indienen. Per gemeente is geregeld wie over de budgetten beslissen en om welke bedragen het kan gaan.

Het onderzoek 'Wipkippen, wisselgeld en wisselend succes' bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief gedeelte en heeft twee onderzoeksvragen:

(1) *Wat gebeurt er op het gebied van het formele burgerinitiatief en het bewonersbudget bij de verschillende gemeenten in Nederland?*

## (2) Wat zijn de ervaringen van gemeenten met het formele burgerinitiatief en het bewonersbudget?

Op de eerste onderzoeksvraag is antwoord gezocht door in de periode maart-april 2009 een digitale enquête te sturen naar de raadsgriffies van alle gemeenten in Nederland (441). De tweede vraag is kwalitatief benaderd door middel van interviews met raadsgriffiers en betrokken ambtenaren uit 10 gemeenten. De respons op de digitale enquête was 160 (36%) ingevulde formulieren.

Het onderzoek is een gedeeltelijke herhaling van een enquête van het IPP uit 2004 naar het formele burgerinitiatief. Dit burgerrecht is in 2002 gelijk met de dualisering van de gemeenteraad ingevoerd. Uit het IPP-onderzoek van 2004 bleek dat het formele burgerinitiatief nog niet goed functioneerde. Vijf jaar na dato herhaalt het IPP deze inventarisatie omdat er behoefte is aan nieuwe informatie over functioneren van het burgerinitiatief bij gemeenten.



Het doel van dit nieuwe onderzoek is niet het stimuleren van 'derde generatie burgerschap', maar om de toepassing in de praktijk te verkennen. Naast de inventarisatie en analyse van burgerinitiatieven is onderzocht onder welke omstandigheden burgerinitiatieven het beoogde effect hebben. Het onderzoeksrapport geeft een indicatie van de belangrijkste succes- en faalfactoren.

### Conclusies onderzoek 2004

De belangrijkste resultaten van het onderzoek van het IPP uit 2004 zijn:

1. In meer dan de helft van alle gemeenten was in 2004 nog geen verordening of reglement voor het formele burgerinitiatief aanwezig.
2. In de gemeenten waar wel een regeling is, geeft 64% aan dat er nog geen gebruik is gemaakt van de regeling.
3. Formele burgerinitiatieven zijn vooral gericht op het behouden van voorzieningen en op verbetering van de leefbaarheid van de wijk.
4. Hoewel het instrument in 2004 weinig gebruikt werd, vonden de meeste respondenten (87%) het formele burgerinitiatief een nuttig instrument. Het instrument werd vooral nuttig gevonden omdat het meer mogelijkheden aan burgers biedt om bij beleid betrokken te raken. Daarnaast vonden de respondenten dat het 'helderheid en regulering biedt'.
5. De 13% die het geen nuttig instrument vindt, vindt dit voornamelijk omdat er al genoeg mogelijkheden zijn om de raad en het college te bereiken.

### Conclusies en resultaten uit 2009

De gemeenten die mee hebben gewerkt (160 = 36%), zijn op basis van inwoneraantal en verdeling over provincies een redelijke weerspiegeling van alle gemeenten van Nederland. Het onderzoek kan representatief genoemd worden.

#### **De belangrijkste bevindingen van het onderzoek 2009:**

- *Er is sinds 2004 een sterke toename van het aantal gemeenten met een regeling voor het formele burgerinitiatief.*
- *In meer dan de helft van de ondervraagde gemeenten is geen formeel burgerinitiatief meer ingediend sinds 1 januari 2008.*
- *Uit de gegevens die uit deze enquête komen blijkt dat het aantal handtekeningen dat nodig is om een initiatief in te dienen, het aantal formele burgerinitiatieven dat wordt ingediend niet negatief beïnvloedt.*
- *Een meerderheid van de formele burgerinitiatieven wordt afgewezen door de gemeenteraad.*
- *Het formele burgerinitiatief wordt nauwelijks gebruikt door allochtonen en jongeren. Het bewonersbudget wordt door alle bevolkingsgroepen evenveel gebruikt.*

- *In 2004 vond 87% van de ondervraagde gemeenten het formele burgerinitiatief een 'nuttig instrument'; in 2009 is dat percentage gedaald naar 64%.*
- *Er is een toenemend aantal gemeenten dat met een vorm van bewonersbudgetten werkt.*
- *Het bewonersbudget wordt vooral ingezet om de 'leefbaarheid' in een wijk te vergroten.*
- *Het bewonersbudget wordt door alle gemeenten die ermee werken als 'zeer nuttig' ervaren.*
- *Aanwezigheid van het bewonersbudget heeft geen negatieve invloed op het aantal formele burgerinitiatieven dat wordt ingediend.*

Van de ondervraagde gemeenten hadden 44 (een vorm van) het bewonersbudget. Er is een stijgende lijn waar te nemen over de laatste tien jaar wat betreft het aantal gemeenten dat een dergelijk budget kent. Er is grote tevredenheid bij gemeenten over het instrument. Het bewonersbudget wordt in de gemeenten die het hebben veel meer gebruikt dan het formele burgerinitiatief.



Uit de enquête blijkt ook dat het bewonersbudget een groter bereik heeft onder verschillende bevolkingsgroepen dan het formele burgerinitiatief. Het formele burgerinitiatief wordt door alle bevolkingsgroepen weinig gebruikt en slechts zelden door allochtonen en jongeren. Het bewonersbudget wordt daar tegenover evenredig gebruikt door alle bevolkingsgroepen.

De respondenten zijn onverdeeld enthousiast over het bewonersbudget: 100% van de respondenten geeft aan het een nuttig instrument te vinden. Op de vraag naar minder positieve aspecten van het bewonersbudget worden 'gebrekkige democratische legitimatie' en 'problemen rondom de verantwoording van het geld' genoemd.

Over het formele burgerinitiatief zijn de respondenten minder enthousiast: 64% geeft aan het een nuttig instrument te vinden. Dit is een sterke daling ten opzichte van 2004, toen 87% aangaf het een nuttig instrument te vinden. Hoewel de meeste gemeenten inmiddels een verordening of regeling burgerinitiatief hebben, wordt er weinig gebruik gemaakt van het instrument. Het merendeel van de gemeenten heeft niet één initiatief gehad sinds 1 januari 2008 en van alle initiatieven die ingediend worden wordt meer dan de helft niet aangenomen.

De belangrijkste reden dat gemeenteraden een initiatief afwijzen is dat het 'niet in gemeentelijk beleid past'.

#### ***De grootste gesignaleerde knelpunten:***

Van het formele burgerinitiatief:

1. het burgerinitiatief wordt weinig gebruikt
2. initiatieven komen veelal van 'bekenden' van het gemeentehuis
3. gebrek aan een 'positieve cultuur' in omgaan met voorstellen van burgers
4. de bevoegdheidsvraag
5. teleurstelling bij de initiatiefnemers

Van het bewonersbudget:

1. verantwoording van het geld
2. de democratische legitimering

#### ***Aanbeveling:***

De laatste jaren hebben veel meer gemeenten een regeling voor het burgerinitiatief getroffen en werken er meer gemeenten met een bewonersbudget. Deze ontwikkeling hoort bij de wens van gemeenten meer samen te willen werken met burgers. Daarbij hebben zowel de gemeente als de burger eigen verantwoordelijkheden. De rol van de

overheid is vooral die van facilitator of verbinder. Er is hierdoor meer aandacht en stimulans voor initiatieven van burgers. Aan de andere kant blijkt dat veel formele burgerinitiatieven worden afgewezen door de gemeenteraad en dat het college en de ambtelijke organisatie in sommige gemeenten (nog) niet veel heil zien in het fenomeen burgerinitiatief. Er zit een gat tussen theorie en praktijk.

Uit het onderzoek blijkt 'dat persoonlijke communicatie en wederzijds vertrouwen' de toverwoorden zijn. Als er al gebrek aan vertrouwen is, dan kunnen niet goed opgepakte burgerinitiatieven juist tot meer conflicten en teleurstelling leiden en zal de relatie tussen burger en het lokale bestuur verslechteren.

Het optimaal benutten van de kwaliteiten en het *sociale kapitaal* van burgers ontstaat niet spontaan, maar ontwikkelt zich langzaam door middel van positieve ervaringen en toenemend vertrouwen.



Burgerinitiatieven kunnen hieraan een positieve bijdrage leveren, *mits* zij goed begeleid worden. Het is raadzaam voor gemeenten niet zonder meer met de wind van de 'derde generatie burgerparticipatie' mee te willen waaien. Eerst moet vastgesteld worden welke mogelijkheden en voorzieningen er zijn om burgerinitiatieven goed te begeleiden. Pas daarna kunnen de maatregelen en instrumenten ingevoerd worden die het best passen bij de situatie van de specifieke gemeente. Alleen dan komen burgerinitiatieven het onderlinge vertrouwen en de samenwerking tussen burger en bestuur ten goede.

Het onderzoek '**Wipkippen, wisselgeld en wisselend succes**' is te downloaden op de website van het IPP: [www.publiek-politiek.nl](http://www.publiek-politiek.nl)

Zie voor de leerstoel Actief Burgerschap van de UvA: [www.actiefburgerschap.nl](http://www.actiefburgerschap.nl)

Verdere informatie bij:

Gerda Bosdriesz (IPP), [g.bosdriesz@publiek-politiek.nl](mailto:g.bosdriesz@publiek-politiek.nl), tel. (020) 521 76 43