

## MEMO

### Griffie

Aan	Presidium
Van	WT Meijer
Afdeling	Griffie
CC	
Datum	25 september 2014
Onderwerp	Burgerinitiatief

Geacht presidium,

Dit memo betreft de stand van zaken met betrekking tot de Verordening Burgerinitiatief. Wij stellen dit eerst in uw orgaan aan de orde. Aan u de vraag of dat voldoende is, óf dat politieke bespreking in een raadscommissie / de raad moet volgen.

#### De aanleiding

In de raad van 21 december 2011 werd het initiatiefvoorstel van D66 getiteld “Burgerinitiatief in Groningen” aangenomen. Dit voorstel behelsde een proef van twee jaar met burgerinitiatieven in enge zin en daartoe de vaststelling van een bijbehorende verordening. Onder een burgerinitiatief in enge zin wordt verstaan het recht van burgers om een onderwerp op de agenda van de raad te plaatsen. De verordening is in werking getreden zes weken na bekendmaking, i.c. op 1 maart 2012. Dat betekent dat deze van rechtswege vervallen is op 1 maart 2014. Dit is helaas gebeurd zonder voorafgaande evaluatie, zoals wel de bedoeling was. De verordening bepaalde namelijk dat de commissie Cultuurverandering ieder jaar de werking van het burgerinitiatief in de gemeente Groningen zou evalueren. De griffie trekt het zich aan dat zij hier niet alert op is geweest. Nu zal alsnog moeten worden gezien of er reden is om de verordening opnieuw in werking te laten treden. Deze notitie wil die discussie faciliteren.

#### Het voorstel

D66 (bij monde van Erik Akkermans) beoogde met het initiatiefvoorstel Groningers in de gelegenheid te stellen “om kleine en grote zaken onder de aandacht te brengen van de Gemeenteraad”, in eerste instantie als proef. Er waren al wel de nodige instrumenten voor burgerparticipatie, maar “het initiatief tot agendering (was) nog niet geregeld.” Het ging dus om “het recht van burgers om de politieke agenda mede te bepalen.” De verordening bepaalde dat een burgerinitiatief zowel online als hard-copy kon worden ingediend, en dat er een minimaal aantal steunbetuigingen vereist was (afhankelijk van de reikwijdte van het initiatief: hele stad of slechts één wijk). De fractie onderkende ook al een aantal faalfactoren m.b.t. dit nieuwe instrument: de gemeente gaat niet serieus met ingediende burgerinitiatieven om, slechte informatie en communicatie rond het burgerinitiatief, en onzorgvuldige voorbereiding van initiatieven door

burgers zelf. Om dit laatste te voorkomen wordt ambtelijke ondersteuning geregeld bij een minimum aantal handtekeningen.

### **De bespreking**

De meningen over het initiatiefvoorstel lagen in de raad verdeeld. Uiteindelijk hebben VVD, GroenLinks, Stadspartij, SP, D66 en Student & Stad voor gestemd, en waren PvdA, CDA, ChristenUnie en Partij voor de Dieren tegen. Van de voorstanders waren (naast D66) vooral GroenLinks en de Stadspartij enthousiast, zij vonden deze vorm van burgerinitiatief een waardevolle toevoeging aan de mogelijkheden voor burgerparticipatie die er al waren. Student en Stad vond vooral dat de gemeente in dezen eigenlijk niet kon achterblijven bij de landelijke en Europese trend. Voor SP en VVD was het meer 'het proberen waard': kijken wat het wordt, en anders weer de stekker eruit (VVD was zelfs in de commissie nog tegen, later in de raad uiteindelijk voor). De tegenstanders zagen niet in wat het instrument daadwerkelijk toevoegde aan de mogelijkheden die er al waren. Burgers konden immers hun initiatieven al via partijen op de agenda van de raad brengen. Als geen enkele partij daartoe bereid blijkt, heeft het voorstel ook weinig kans van slagen. Men zag meer in vormen van directe zeggenschap à la de NLA. Bovendien maakte men zich zorgen over de kosten van de ambtelijke ondersteuning.

### **Het gebruik**

Het nieuwe instrument is slechts één keer gebruikt. De Jonge Democraten lanceerden in april 2012 een voorstel om te experimenteren met een legale wietkwekerij. Dit voorstel heeft ongeveer een jaar op de site van de gemeente gestaan maar wist niet voldoende steunbetuigingen te verzamelen. De gedachte van het voorstel is echter door de raad wel min of meer overgenomen door middel van een motie vreemd aan de orde van de dag (maart 2013). Andere initiatieven strandden al eerder omdat ze niet aan de criteria voldeden.

### **Het vervolg**

Zoals eerder gezegd bepaalde de verordening dat deze elk jaar in de commissie Cultuurverandering zou worden geëvalueerd. Uitgaande van de datum van inwerkingtreding had dat voor het eerst rond maart 2013 gemoeten. In die periode vergaderde de commissie, die inmiddels in haar nadagen was, niet. In november 2012 was er een gecombineerde CV/F&V vergadering, met een collegebrief op de agenda waarin ruim aandacht voor burgerparticipatie; in deze brief werd het instrument burgerinitiatief wel genoemd, maar zonder daar verder aandacht aan te besteden; uit de bijgevoegde benchmark bleek wel dat het instrument in den lande weinig succesvol was; in de bespreking kwam het onderwerp niet terug. De laatste vergadering van Cultuurverandering was in oktober 2013. Burgerparticipatie was toen een apart agendapunt, n.a.v. een collegebrief over StadDoetMee en initiatiefvoorstellen van D66 en PvdA over resp. wijkconferenties en wijkbudgetten; in de bespreking wordt wel aandacht besteed aan burgerinitiatieven in brede zin, maar niet in de enge zin van de verordening. Per 1 maart 2014 verviel vervolgens de verordening van rechtswege.

### **De analyse**

Het is de vraag of het zinvol is om de verordening op het burgerinitiatief alsnog nieuw leven in te blazen. Er was nadrukkelijk sprake van een proef, veel voorstemmers wilden het instrument een kans geven, maar lieten doorschemeren wel hun twijfels te hebben over de kans van slagen: "laten

we het maar proberen.” Het feit dat er slechts één initiatief is geweest dat aan de criteria voldeed, en dat dit ene initiatief het nog niet gered heeft ook omdat er niet voldoende steunbetuigingen kwamen, zou de conclusie kunnen rechtvaardigen dat de proef is mislukt. Bovendien was dit initiatief ingediend door de jongerenbeweging van een politieke partij, die ook gemakkelijk via een andere weg hun punt op de agenda had kunnen krijgen, en dat is uiteindelijk ook gebeurd. Dat zou als onderstreping kunnen worden opgevat van één van de argumenten van de tegenstanders, dat het instrument in feite weinig toevoegt. Daarbij is moeilijk na te gaan in hoeverre één van de door D66 in het initiatiefvoorstel bij voorbaat onderkende faalfactoren een rol hebben gespeeld bij het niet aanslaan van het instrument.

Ondertussen heeft het denken over burgerparticipatie sinds de invoering van het burgerinitiatief begin 2012 niet stilgestaan. In het Prinsenhofakkoord uit oktober 2012 maakt het begrip ‘burgerparticipatie’ plaats voor het begrip ‘co-creatie’, dat zelfs een sleutelbegrip wordt genoemd. *“We gaan vaker en innovatiever met burgers en instellingen samenwerken. Bij het ontwikkelen van beleid en projecten zal de gemeentelijke organisatie maximaal gebruik maken van de kennis en de opvattingen van betrokken Stadgers, ondernemers en instellingen. Bij het oplossen van een stedelijk vraagstuk starten we met een maatschappelijke dialoog. Daarbij is het uitgangspunt niet een voorgestelde oplossing vanuit de gemeente, maar een gemeenschappelijke zoektocht naar mogelijke oplossingen (...) Stadgers worden mondiger en hebben steeds vaker de beste ideeën om een probleem op te lossen. Daarom vragen wij het nieuwe college nadrukkelijk de verbinding te zoeken met de stad, met het maatschappelijk middenveld, met andere overheden en met individuen naar de oplossingen van het de problemen van deze tijd.”*

Typierend is wat de fractievoorzitter van D66 een maand later zelf zegt bij de bespreking van de begroting: *“De afgelopen jaren hebben wij dit onderwerp (burgerparticipatie, WM) ook als fractie met de checklist burgerparticipatie en het burgerinitiatief op de agenda gezet. Toch is de uitdaging van dit college niet zozeer: ‘hoe betrekken wij burgers bij ons beleid?’, maar juist: ‘hoe kunnen wij, als overheid, betrokken worden bij initiatieven en ideeën uit de stad?’. Het coalitieakkoord geeft daar een mooie aanleiding voor. Het komt er nu op aan om die overheidsparticipatie vorm te gaan geven.”*

Dezelfde trend wordt beschreven in het Rob-rapport ‘Loslaten in vertrouwen’ uit december 2012. Men heeft het hier zelfs over ‘niets minder dan een paradigmashift’. *“Uiteindelijk gaat het erom de vitaliteit en veerkracht van de samenleving aan te spreken. Dat vraagt om een andere overheid met een andere rolopvatting. Een overheid die de randvoorwaarden schept voor een ordentelijk maatschappelijk verkeer, waarbij de samenleving zelf vorm geeft aan de invulling en uitvoering van de eigen en gedeelde belangen. (...) 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 de aanbevelingen voor burgers zegt de Rob: *“Het verdient aanbeveling om initiatieven en ideeën eerst en vooral zonder de betrokkenheid van de overheid vorm te geven. (...) Probeer draagvlak en steun te vinden voor goede ideeën. Hoe meer mensen mee gaan met een plan, hoe moeilijker het wordt om dat te negeren.(...) Denk niet dual in termen van zij van de overheid en wij van de samenleving. De publieke zaak is eerst en vooral van de samenleving en zijn leden. De overheid is het instrument van die samenleving om die publieke zaak vorm te geven. Niet door klakkeloos de wensen van (een meerderheid van) de bevolking te volgen, wel door een besluitvormingsproces te ontwerpen en bewaken dat voldoet aan rechtstatelijke principes.”*

In lijn met deze trend komt het college in september 2013 met een brief over het project StadDoetMee, waarmee hij de 'discussie over nieuwe rollen van overheid en burgers stevig op de agenda' wil zetten. *"Bewoners en sociaal ondernemers nemen steeds vaker het voortouw bij het vormgeven van hun leefomgeving en realiseren op basis van intrinsieke motivatie prachtige initiatieven (...) Er wordt al gewerkt aan het verder inrichten van 'De Stadswerkplaats' (v/h expertisecentrum), een ontwikkelmodel waar bewoners en ambtenaren online voorbeelden, handvatten en praktische informatie vinden over bewonersinitiatieven. Er is sprake van een georganiseerde zoektocht.(...) Processen en uitkomsten zullen verschillen, afhankelijk van de aarde van het thema, gebied en doelgroep. Telkens zullen we moeten weten te variëren in de gewenste gemeentelijke rol en bijdrage. Samen met bewoners, ondernemers en organisaties gaan we concreet handen en voeten geven aan een nieuwe manier van werken"* Verwezen wordt naar het NLA, Goed Idee, experimenten à la het Suikerunieterrein, het co-creatieproces in de Rivierenbuurt, het wijkbedrijf Selwerd, en het stadsdebat Let's Gro. In dezelfde commissie waarin deze brief wordt besproken zijn ook twee initiatiefvoorstellen aan de orde die hierbij aansluiten, namelijk over wijkconferenties en over wijkbudgetten.

Het op dit moment geldende coalitieakkoord (2014) gaat in deze lijn verder: *"Wij willen meer ruimte geven. Aan Stadgers en ondernemers om kansen te creëren en initiatieven te ontplooien. Wij stimuleren en faciliteren. We laten los. We zijn ervan overtuigd dat de stad daar baat bij heeft. En dat we zo optimaal gebruik maken van de kracht van de stad. (...) Wij willen een overheid zijn die goed kijkt en luistert (...) In het besef dat we één van de vele partners zijn die de stedelijke samenleving maken. (...) Deze coalitie kiest er dus nadrukkelijk voor om samen met anderen invulling te geven aan de maatschappelijke doelen. (...) Om onze wijken leefbaar en aantrekkelijk te houden, gaan we door met de wijkvernieuwing, maar wel op een andere manier. Met corporaties, marktpartijen, andere relevante wijkpartijen en de bewoners willen we komen tot een per wijk op maat gesneden aanpak. (...) Wij willen gaan werken met wijkwethouders. Dat vergroot de aanspreekbaarheid van het bestuur en verankert de grote omslag naar meer gebiedsgericht werken. (...) Ambtenaren moeten zichtbaarder worden voor de inwoners van de stad. Ook de deuren van projectgroepen gaan open. Samen doen met de stad, betekent ook samen in een projectgroep zitten."*

In vervolg op dit statement zal er op 17 december a.s. een workshop worden georganiseerd voor raad en college om verder na te denken over die veranderende rol van de overheid, en dus van raad, college en ambtenarij.

Kortom, er is een beweging gaande waarbij burgers niet langer aansluiting zoeken bij de overheid, maar andersom, de overheid aansluiting zoekt bij burgers. In dat kader lijkt een burgerinitiatief, waarbij burgers een onderwerp op de agenda van de politiek zetten, een minder geëigend instrument. Dat suggereert immers dat uiteindelijk toch de overheid moet initiëren, organiseren, in alles 'in the lead' is. Burgers moeten in plaats daarvan de ruimte krijgen en de ruimte nemen om zelf aan de slag te gaan, en als daarbij een faciliterende overheid nodig is, dan zoek je daar contact mee en vindt je per definitie een luisterend oor. Ambtenaren en politici denken mee, en doen wat zij kunnen om initiatieven die voldoende draagvlak hebben van de grond te krijgen. Mocht daar politieke discussie over zijn, dan zorgen politici zelf dat het op de agenda van college en raad komt. Maar in principe zou de overheid moeten 'loslaten en vertrouwen' en zouden de burgers andersom dus niet te snel naar de overheid moeten stappen. Het wekt een verkeerde indruk als het woord

Volgvel: 4

‘burgerinitiatief’ niet meer verwijst naar initiatieven van burgers op eigen kracht, maar naar initiatieven van burgers om zaken bij de politiek neer te leggen.

### **De conclusie**

Gelet op het voorgaande geeft de griffie u in overweging om te concluderen dat het ‘burgerinitiatief’ zoals vastgelegd in de inmiddels vervallen verordening zowel een mislukt als een achterhaald concept is. Mislukt, omdat er nauwelijks gebruik van is gemaakt en het toen er gebruik van werd gemaakt niet leidde tot gewenst resultaat. Achterhaald, omdat het denken over de relatie burger en overheid inmiddels een flink aantal stappen verder is gekomen en vraagt om meer geëigende instrumenten. Mocht u die conclusie trekken, dan zou herinvoering van de verordening achterwege kunnen blijven.