



BURGERINITIATIEVEN EN OVERHEIDSPARTICIPATIE, EEN TYPOLOGIE

Burgerinitiatief in de Arnhemse wijk Geitenkamp om groenstroken in de volkswijk aan te leggen

(Foto Marcel van den Bergh / Hollandse Hoogte)



De begrippen 'burgerparticipatie' en 'burgerinitiatief' worden in de praktijk veelvuldig gebruikt en vaak nog door elkaar ook. Maar wat is een burgerinitiatief precies? En wat zou de rol van de overheid kunnen of moeten zijn?

DOOR ELLY STRAATMAN, KENNISCENTRUM LEEFOMGEVING, SAXION

Burgers die zich op eigen initiatief inzetten voor de publieke zaak staan op het moment sterk in de belangstelling. Er wordt veel gesproken en geschreven over 'het burgerinitiatief'. In de beleidswetenschappelijke literatuur (o.a. Lenos e.a., 2006) worden burgerinitiatieven ook wel de 'derde generatie burgerparticipatie' genoemd. Daarmee onderscheidt deze vorm van burgerparticipatie zich nadrukkelijk van de eerste en tweede generatie. Simpel gezegd: bij de derde generatie burgerparticipatie gaat het om burgers die het initiatief nemen; bij de eerste en tweede generatie ligt het initiatief bij de overheid.

Met de komst van de derde generatie burgerparticipatie is de initiatiefrol die eerder bij de overheid lag dus verschoven naar de burger. Burgers nemen initiatieven op terreinen waar de overheid lange tijd leidend was. Voor overheden die zich hiermee geconfronteerd zien, roept dit een aantal vragen op. Hebben zijzelf nog wel een rol in deze nieuwe ontwikkeling? En zo ja, welke rol is dat dan en is die rol altijd en overal dezelfde?

Onderzoekers van Alterra hebben in 2013 de discoursen over burgerinitiatieven in de gemeentelijke bestuurspraktijk onderzocht. Zij bemerkten dat er sprake is van wat ze 'pluralisme in de duiding van het burgerinitiatief' noemen: in de beleidspraktijk wordt het begrip 'burgerinitiatief' verschillend gehanteerd. In de ruimtelijke planning werd bijvoorbeeld een inspraakavond op initiatief van de gemeente een burgerinitiatief genoemd, terwijl een zichzelf organiserende burgerwacht in de welzijnssector als burgerinitiatief werd aangemerkt (Coninx e.a., 2013).

In de beleidspraktijk worden onder 'burgerinitiatief' verschillende zaken verstaan en de begrippen 'burgerparticipatie' en 'burgerinitiatief' worden door elkaar of als synoniemen gebruikt. Hierdoor blijft onduidelijk wat een burgerinitiatief nu eigenlijk precies is. Ook is niet duidelijk wat de rol van overheden daarbij zou kunnen of moeten zijn en wat overheden en burgers over en weer van elkaar mogen verwachten.

In dit artikel gaan we daarom allereerst in op de vraag wat een burgerinitiatief is en wanneer er sprake is van andere vormen van burgerparticipatie. De tweede vraag die we beantwoorden is welke typen van burgerinitiatieven en overheidsparticipatie we kunnen onderscheiden. We schetsen vier ideaaltypen en beschrijven per type initiatief de best passende overheidsrol. Deze overheidsrollen leggen we tenslotte naast de 'overheidsparticipatietrapp' die in 2012 is ontwikkeld door de Raad voor het openbaar bestuur.

DRIE GENERATIES BURGERPARTICIPATIE

Met de eerste generatie burgerparticipatie wordt het wettelijke recht op inspraak bedoeld. In de jaren zeventig van de vorige eeuw kregen burgers het recht om te reageren op overheidsbeleid dat al ontwikkeld is. Ze kregen dus een rol in een late fase van het beleidsproces. Denk bijvoorbeeld aan de (verplichte) inspraak, zoals die plaatsvindt bij grote ruimtelijke ingrepen.

Vanaf het begin van de jaren negentig zijn naast inspraak andere vormen van burgerparticipatie ontwikkeld, waarbij burgers invloed kregen in een vroegere fase van het beleidsproces. Deze vormen van interactief beleid worden de tweede generatie burgerparticipatie genoemd. De rol en invloed van burgers bij interactieve beleidsvorming kunnen variëren. Overheid en participanten kunnen als samenwerkingspartners in coproductie beleid ontwikkelen, maar een overheid kan de rol van de participanten ook beperken tot alleen een rol bij de uitvoering van overheidsbeleid. Op wijkniveau is veel ervaring opgedaan met deze vormen van burgerparticipatie, bijvoorbeeld bij het vormgeven en uitvoeren van fysieke herstructureringen, waarbij gemeente, woningcorporaties en bewoners betrokken zijn.

Sinds het begin van de 21e eeuw vragen burgers steeds vaker de ruimte om op eigen initiatief iets te realiseren in het publieke domein. Ze verlangen een actievere rol op verschillende maatschappelijke terreinen. Deze derde generatie burgerparticipatie heeft de vorm van informele burgerinitiatieven. Informele burgerinitiatieven moeten niet worden verward met formele burgerinitiatieven. Bij formele burgerinitiatieven gaat het om het verzamelen van handtekeningen met het doel een thema op de politieke agenda te krijgen. Op die manier kan een beslissing worden afgedwongen via de representatieve democratie.

Informele burgerinitiatieven maken deel uit van wat de doe-democratie is gaan heten. Burgers bepalen zelf welke zaken ze belangrijk vinden in het publieke domein en zetten zich actief in voor de publieke zaak. Dit doen ze door ideeën uit te denken en uit te voeren. Een overheid kan daarbij een (beperkte) rol hebben, maar de actieve burgers houden zelf de regie gedurende het proces. Van de Wijdeven e.a. (2013) zien informele burgerinitiatieven als uitingen van actief burgerschap. Burgers leveren een concrete bijdrage aan de publieke zaak door iets te 'doen' en zowel op inhoud als op proces zijn ze leidend.

Dit betekent dat bij informele burgerinitiatieven de initiatiefnemende burgers de regie hebben en houden gedurende de initiatieffase, de ontwerpfase en de uitvoeringsfase van hun initiatief. Burgers hebben een idee, nemen het initiatief om dit idee te ontwikkelen tot een plan en voeren dat plan ook uit. Zelforganisatie speelt hierbij een belangrijke rol en het is nodig dat de overheid burgers daarvoor voldoende ruimte geeft.

Ook al zijn bij een burgerinitiatief de burgers leidend op inhoud en proces, een overheid kan participeren in een burgerinitiatief. Dit kan ze doen door het proces op gang te brengen, te faciliteren of het initiatief inhoudelijk te ondersteunen. Haar rol en positie zullen in dat geval wel wezenlijk anders zijn dan bij vormen van tweede generatie burgerparticipatie. Daar gaat het immers om participatie van burgers in overheidsbeleid in plaats van overheidsparticipatie in initiatieven van burgers.

VIER TYPEN BURGERINITIATIEVEN

Burgerinitiatieven kunnen op veel aspecten van elkaar verschillen en de praktijk laat een grote diversiteit zien. Burgerinitiatieven kunnen betrekking hebben op het sociale, economische of het fysiek-ruimtelijke domein, ze kunnen gericht zijn op het hier en nu of juist op de toekomst, ze kunnen eenmalig zijn of juist langdurig, ze kunnen

klein- of grootschalig zijn, eenvoudig of complex, een smal of juist een breed draagvlak hebben, wel of niet verschillende fasen kennen, spontaan ontstaan of op uitnodiging.

In alle gevallen zijn het burgers die initiatieven nemen, waarbij de rol van participerende overheden kan variëren. We onderscheiden daarom vier typen van derde generatie burgerparticipatie waarbij de rol die de overheid erbij speelt het onderscheidende kenmerk is. De typologie die op deze manier ontstaat, maakt voor een overheid inzichtelijk wat haar participatierol bij informele burgerinitiatieven in kan houden en ook wat de meest passende, congruente rol bij elk van de vier typen burgerinitiatieven is.

Burgerinitiatief type 1. Burgers hebben een idee en nemen het initiatief tot het ontwikkelen en uitvoeren van dit idee zonder daarbij een overheid te betrekken.

Dit type initiatief ontstaat spontaan vanuit een behoefte in de samenleving. Burgers komen op het idee om een initiatief te ontwikkelen en dit initiatief voeren ze ook uit. Ze doen in geen enkele fase van het proces een beroep op de overheid om hen te ondersteunen. Ze betrekken er eventueel andere partijen dan de overheid bij op een manier en op een moment zoals hen dat zelf het beste lijkt. Zo kan bijvoorbeeld een buurtvaderproject zelfstandig een bijdrage leveren aan de veiligheid en leefbaarheid in de buurt door informele interactie en communicatie met buurtbewoners op straat.

Rol van de burgers. De burgers zijn de initiatiefnemers, de ontwerpers en de uitvoerders van het burgerinitiatief. Ze bepalen gedurende het gehele proces het wie, wat, waarom en hoe en behouden tijdens het hele proces de regie en alle zeggenschap. Ze doen geen beroep op ondersteuning door de overheid. Indien gewenst betrekken ze er andere actoren dan de overheid bij.

Rol van de overheid. De overheid wordt niet uitgenodigd om te participeren in het initiatief en heeft dan ook geen rol.

Congruente overheidsrol bij burgerinitiatief type 1: de overheid houdt zich afzijdig.

Burgerinitiatief type 2. Burgers nemen het initiatief tot het ontwikkelen en uitvoeren van een burgerinitiatief en vragen expliciet aan een overheid om in (een) specifieke fase(n) op een specifieke manier inhoudelijk of procesmatig te participeren in het burgerinitiatief, bijvoorbeeld door een financiële bijdrage te leveren of op een andere manier het initiatief te ondersteunen.

Ook dit type initiatief ontstaat spontaan in de samenleving, net als type 1. Het verschil met type 1 is dat de initiatiefnemers willen dat de overheid op een zeker moment wel betrokken raakt. Wanneer en hoe die overheid een rol gaat vervullen bepalen de initiatiefnemers zelf. De gewenste rol van de overheid kan daarom verschillende vormen hebben. Deze rol kan groter of kleiner zijn, langer of korter duren. Is de overheid daadwerkelijk bereid om de door de burgers gewenste rol te vervullen, dan is er sprake van burgerinitiatief type 2. Dit is bijvoorbeeld het geval als een groep bewoners die op eigen initiatief periodiek zwerfafval wil gaan opruimen aan de gemeente vraagt hen te faciliteren door gereedschap beschikbaar te stellen en de gemeente zegt dit toe.

Rol van de burgers. De burgers zijn de initiatiefnemers, de ontwerpers en de uitvoerders van het burgerinitiatief. Ze bepalen hun eigen rol en ook wanneer en hoe ze de overheid bij hun initiatief willen betrekken. Voor de overheid kunnen ze verschillende rollen in verschillende fasen in gedachte hebben. De initiatiefnemers behouden gedurende het hele proces zelf de regie op inhoud en proces.

Rol overheid. Bij type 2 is sprake van overheidsparticipatie. De overheid participeert in een burgerinitiatief en levert op uitnodiging een specifieke bijdrage. Burgers kunnen de overheid verzoeken het proces

te faciliteren of inhoudelijke ondersteuning te bieden. Deze overheidsparticipatie kan plaatsvinden in de initiatieffase, de ontwerpfasen en/of de uitvoeringsfase. De overheid kan aan haar participatie voorwaarden formuleren, maar ze laat het initiatief zelf in tact.

Congruente overheidsrol bij burgerinitiatief type 2: de overheid participeert in de gewenste fase en op de gevraagde wijze. Na deze participatie laat ze het initiatief weer los.

Burgerinitiatief type 3. Burgers willen een idee realiseren en doen dat. De overheid nodigt zichzelf uit om op een bepaald moment en op een specifieke manier inhoudelijk of procesmatig te participeren in het burgerinitiatief. Krijgt de overheid van de initiatiefnemende burgers daadwerkelijk de gevraagde rol in het proces, maar blijft het burgerinitiatief in tact en behouden de burgerinitiatiefnemers de regie, dan kunnen we spreken van een burgerinitiatief type 3. Dit is bijvoorbeeld het geval als een gemeentelijke overheid zich aansluit bij een kleinschalig initiatief van een buurtklussendienst voor en door bewoners. Door te helpen het initiatief uit te bouwen tot wijkniveau wordt het mogelijk om langdurig werkloze wijkbewoners bij het initiatief te betrekken, zodat zij een stap kunnen zetten op de arbeidsparticipatieladder.

Informele burgerinitiatieven maken deel uit van doe-democratie is gaan heten. Burgers bepalen zelf welke zaken ze belangrijk vinden in het publieke domein en zetten zich actief in voor de publieke zaak.

Rol van de burgers. De burgers zijn de initiatiefnemers en hebben de intentie ook de ontwerpers en de uitvoerders van het burgerinitiatief te zijn, evenals bij type 1.

Rol van de overheid. De overheid participeert op eigen initiatief in het burgerinitiatief. Ze kan daarvoor verschillende motieven hebben. Ze kan een burgerinitiatief willen versterken, omdat de realisatie ervan zonder haar interventie niet lukt. Mogelijk heeft ze belang bij het slagen van het initiatief, bijvoorbeeld omdat het een bijdrage levert aan het behalen van inhoudelijke overheidsdoelen of omdat het initiatief actief burgerschap bevordert. De overheid kan gaan faciliteren, bijvoorbeeld door bestaande regels te versoepelen of inhoudelijke of procesmatige ondersteuning te bieden.

Congruente overheidsrol bij burgerinitiatief type 3: de overheid faciliteert, maar laat het burgerinitiatief tijdig weer los.

Burgerinitiatief type 4. De overheid wil graag dat burgers een initiatief op een bepaald beleidsterrein ontwikkelen. Ze nodigt burgers daartoe uit en bepaalt in overleg met de burgerinitiatiefnemers in welke fase en op welke manier ze daar zelf eventueel inhoudelijk of procesmatig bij betrokken blijft. Uitgangspunt is ook hier dat de burgers de regie hebben zowel op inhoud als op proces.

Dit type burgerinitiatief ontstaat niet spontaan vanuit de samenleving. De overheid wil graag dat burgers met initiatieven komen en nodigt hen uit zich met een idee of plan te melden. Dit initiatief ontstaat dus vanuit een behoefte van een overheid. Zij voert (nog) geen beleid, maar heeft wel de wens dat er op een bepaald beleidsterrein een beleidsinitiatief van de grond komt. Het ontwikkelen en uitvoeren

ervan wil ze geheel of grotendeels overlaten aan burgers.

Door het stimuleren van burgerinitiatieven van type 4 kan een overheid haar eigen rol verkleinen en burgers meer verantwoordelijkheid en zeggenschap geven. De uitnodiging aan burgers om met een burgerinitiatief te komen is bedoeld om burgers te stimuleren en te activeren, bijvoorbeeld door er een prijsvraag aan te koppelen, een budget beschikbaar te stellen of door met de oproep aan te sluiten bij ideeën of initiatieven die al in de samenleving leven. Gemeenten doen dit bijvoorbeeld door het instellen van wijkbudgetten, al dan niet gecombineerd met een prijsvraag of stemprocedure. Gemeenten willen met deze budgetten bewoners stimuleren om zelf met initiatieven te komen om hun woon- en leefomgeving te verbeteren.

Rol van de burgers. Bij type 4 zijn de burgers initiatiefnemer op uitnodiging en daarna ontwikkelaar en uitvoerder.

Rol van de overheid. De overheid nodigt uit en stimuleert. Als het initiatief er eenmaal is kan de overheid betrokken blijven in een faciliterende rol, maar ook loslaten. Faciliteren kan ze door te ondersteunen met geld, kennis, professionele begeleiding of adviezen. De overheid kan bij dit type burgerinitiatief ook voorwaarden en spelregels formuleren.

Congruente overheidsrol: de overheid stimuleert en zodra het initiatief is ontplooid laat ze los en trekt ze zich terug of blijft ze participeren in het burgerinitiatief vanuit een faciliterende rol.

OVERHEIDSPARTICIPATIE

De hiervoor beschreven vier ideaaltypen van burgerinitiatieven behoren zonder meer tot de derde generatie burgerparticipatie. Toch kunnen ze bedoeld of onbedoeld overgaan in vormen van de tweede generatie. Dit is het geval als de overheid langdurig gaat samenwerken met burgers of het initiatief van burgers overneemt. De regie ligt dan niet meer bij de initiatiefnemende burgers. Omdat burgerinitiatieven een bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van overheidsdoelen is zo'n 'verticalesturingsreflex' van de participerende overheid niet ondenkbeeldig.

In 2012 heeft de Raad voor het openbaar bestuur de zogeheten 'overheidsparticipatietrap' ontworpen. Volgens de Raad zou de overheid deze trap zo weinig mogelijk moeten beklimmen om meer ruimte te geven aan de samenleving. De overheidsparticipatietrap telt vijf treden die corresponderen met vijf rollen. Van beneden naar boven zijn dit: loslaten (trede 1), faciliteren (trede 2), stimuleren (trede 3), regisse-



Jongeren helpen mee met het schoonvegen van de straat en doen de vuurwerkresten in een vuilniszak om deze vervolgens weg te gooien. Initiatief van buurtbewoners

(Foto David Rozing / Hollandse Hoogte)

ren (trede 4) en reguleren (trede 5) (Rob, 2012).

Relateren we de vijf treden van deze trap aan de rollen van de overheid bij de vier onderscheiden typen van informele burgerinitiatieven, dan zien we het volgende. Bij burgerinitiatief type 1 houdt de overheid zich afzijdig en laat ze dus in feite los (trede 1). Bij burgerinitiatief type 2 en 3 faciliteert de overheid (trede 2) waarna ze weer los laat (trede 1). Bij burgerinitiatief type 4 stimuleert de overheid (trede 3), ze faciliteert eventueel (trede 2) en laat tenslotte weer los (trede 1).

Bij de derde generatie burgerparticipatie beklimt de overheid de overheidsparticipatietrap dus niet verder dan tot trede 3. De participerende overheid is er zich gedurende het proces van bewust dat het nodig is om na participatie ook weer stappen terug te doen en de trap weer af te dalen. Overheidsparticipatie in burgerinitiatieven eindigt altijd weer met 'loslaten'. De overheidsrollen die op de bovenste twee treden van de overheidsparticipatietrap staan, regisseren (trede 4) en reguleren (trede 5) passen niet bij de derde generatie burgerparticipatie.

De ontwikkelde typologie van burgerinitiatieven maakt de verschillen de overheidsrollen en de rol van burgers inzichtelijk. Niet iedere actieve burgerbetrokkenheid bij de publieke zaak is een burgerinitiatief.

Een inspraakavond op initiatief van een gemeente is geen burgeriniti-

atief, terwijl een zichzelf organiserende burgerwacht waarschijnlijk wel tot de derde generatie burgerparticipatie behoort.

Burgers hebben bij alle burgerinitiatieven de regie op inhoud en proces. De participerende overheid zal van geval tot geval in overleg met de burgerinitiatiefnemers de best passende participatierol voor zichzelf moeten kiezen. Belangrijk is dat overheid en burgers gedurende het hele proces een congruent verwachtingspatroon hebben van elkaars rollen en dat ze daarover open met elkaar communiceren.

Literatuur

- Bruijn, Th. de, E. Straatman, J. Kuyper, Y. Klein Braskamp, K. Boswinkel (2013) *Werken met wijkbudgetten in Enschede. Een onderzoek naar de eerste ervaringen*. Enschede: Saxion.
- Coninx, I., J. Kruit, R. During (2013). *De ongehoorzame overheid. Een verkenning van de discourses van gemeentelijke overheden over burgerinitiatieven*. Wageningen: Alterra/Wageningen UR.
- Lenos, S., P. Sturm, R. Vis (2006). *Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006-2010*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid markt en samenleving*. Den Haag: Rob.
- Van de Wijdeven, T., L. de Graaf, F. Hendriks (2013). *Actief burgerschap. Lijnen in de literatuur*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en bestuur.

Casus

BURGERINITIATIEVEN EN WIJKBUDGETTEN

'De Droom van Roombeek' is een voorbeeld van een burgerinitiatief op uitnodiging. De droom van initiatiefneemster Hadassa Meijer is het activeren en verbinden van mensen in de Enschedese wijk Roombeek. Hadassa zoekt wijkgenoten thuis op, legt contacten, verwijst door en activeert mensen om vrijwilliger te worden of een baan te vinden. Hadassa organiseert wekelijks een buurtmaaltijd waar mensen met uiteenlopende achtergronden elkaar tijdens het eten, opruimen en afwassen beter leren kennen. Zo komen sociale contacten tot stand die het mogelijk maken dat mensen maatschappelijk actief worden en elkaar onderlinge hulp bieden. 'De Droom van Roombeek' is een burgerinitiatief dat gefinancierd wordt uit het wijkbudget van Roombeek. Voor het realiseren van haar droom zoekt Hadassa ook samenwerking met lokale ondernemers en professionele hulp- en zorgorganisaties.

Sinds de Enschedese gemeenteraad in 2011 akkoord ging met het instellen van wijkbudgetten, is er in de stad met behulp van deze gelden een groot aantal burgerinitiatieven gestart. Er is veel mogelijk mits een initiatief past binnen het (zeer ruime) politieke kader dat de gemeenteraad heeft gesteld. Initiatieven die gericht zijn op het verbeteren van de fysieke en sociale woon- en leefomgeving vallen daar sowieso binnen. Deze initiatieven variëren van het plaatsen van bloembakken en het opruimen van zwerfafval tot het organiseren van sport- en spelactiviteiten en het realiseren van buurtthuis kamers.

In 2012 waren de burgerinitiatieven die zijn gefinancierd uit een wijkbudget vooral gericht op het bevorderen van de leefbaarheid en de sociale samenhang. Daarnaast waren er veel initiatieven die bijdragen aan een schone, hele en veilige wijk. Op de thema's zorg, duurzaamheid en arbeidsparticipatie, thema's die ook genoemd staan in het politieke kader van de Raad, zijn in het eerste jaar van de wijkbudgetten nog niet zoveel initiatieven ontplooid (Bruijn de e.a., 2013).

