

100X100

Burgerinitiatief in Groningen



Marianne Haan

Aniëlla van den Heuvel

Jeenke van Linge

Februari 2015

"Dit verslag is geschreven in het kader van 100x100. 100 correspondenten voor de nieuwe gemeenteraad (2014-2015). Zie ook 100x100.nl"

Voorwoord

Voor u ligt het verslag van het project 100x100 in de Gemeente Groningen. Landelijk hebben 100 correspondenten in 65 gemeenten de nieuwe gemeenteraad gevolgd. Het project is na de gemeenteraadsverkiezingen van start gegaan en geëindigd met de presentatie van de nieuwe gemeentebegroting.

Het doel van 100x100 is om meer inzicht te krijgen in hoe nieuwe gemeenteraden omgaan met maatschappelijk initiatief. Om dit in beeld te brengen zijn raadsleden, initiatiefnemers en ambtenaren geïnterviewd.

In Groningen zij wij als trainees van het programma Stadstalent als correspondenten aan de slag gegaan. In dit verslag presenteren wij onze bevindingen.

Vanaf februari is aanvullend presentatiemateriaal beschikbaar en wordt er een kort filmpje gepresenteerd. Mocht u interesse hebben in 100x100, dan komen wij graag langs om meer te vertellen.

Marianne Haan
Aniëlla van den Heuvel
Jeenke van Linge

U kunt ons bereiken via:
jeenkevanlinge@hotmail.com
06 184 860 31

Inhoud

Samenvatting	4
Inleiding	5
1. Participatiesamenleving en doe-democratie in Groningen	6
2. Verandering van burgers en overheid	8
3. Ondersteuning van initiatieven.....	11
4. Wat kunnen we als gemeente hiervan leren?.....	14
Conclusies en aanbevelingen.....	17
Bijlage I Enquête 100x100.....	18
Bijlage II Voorbeelden van initiatieven	20
Bijlage III Voorbeelden van burgerparticipatie	21

Samenvatting

De doe-democratie en de participatiesamenleving zijn actuele thema's. Aanleiding voor dit onderzoek waren de nieuwe gemeenteraden en de vraag hoe zij omgaan met maatschappelijk initiatief. Gemeenteraadsleden, een initiatiefnemer en een gemeentesecretaris zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. In de interviews is onder andere gevraagd naar de kennis van initiatieven, de samenwerking tussen de politiek en initiatiefnemers en de invloed op het beleid. Als kanttekening moet opgemerkt worden dat dit onderzoek met name is gericht op gemeenteraadsleden. Met de interviews hebben we een globaal beeld willen schetsen over burgerinitiatief in Groningen, zonder daarin compleet te willen zijn.

Uit de resultaten blijkt dat het vaak gaat om kleine initiatieven. In een interviews met een raadsleden komt naar voren dat het vaker mag gaan om opzichzelfstaande burgerinitiatieven. Een ander opvallend resultaat is dat de stadsdeelsecretaris van mening is dat de verwachtingen van de participatiesamenleving niet reëel zijn, omdat burgers vaak veel vragen hebben. Verder valt op dat burgers een stuk mondiger te zijn geworden en vaker initiatief nemen in vergelijking met tien jaar geleden. Tevens blijkt dat raadsleden de houding die de gemeente inneemt tegenover initiatiefnemers verschillend beoordelen. Hoe de initiatiefnemer aankijkt tegen de gemeente lijkt vooral af te hangen van het soort initiatief. De geïnterviewde initiatiefnemer laat weten dat het uiteindelijk toch vaak gaat op de manier zoals de gemeente dat voor ogen heeft. Toch blijkt uit andere interviews ook dat er aan zowel de kant van de gemeente als aan die van de initiatiefnemers verbetering in de samenwerking komt.

Voor de gemeente blijft het lastig om initiatieven volledig te ondersteunen, omdat er meerdere belangen zijn, er gekeken moet worden naar het grotere geheel en niet iedere burger beschikt over het vermogen om zelf initiatief te nemen. Sommige partijen zijn bezorgd dat er niet genoeg middelen beschikbaar zijn voor initiatieven en dat er bijvoorbeeld bij de zorg teveel aan de markt wordt overgelaten. Of de gemeente vertrouwen heeft in een initiatief hangt met name af van het soort initiatief. Een voorkeursbehandeling is niet erg volgens de geïnterviewden, als het initiatief goed genoeg is en het binnen het beleid past. Het is vooral belangrijk om burgers vooraan in een proces te betrekken, om weerstand te voorkomen. Daarnaast zou de raad meer terug moeten kijken naar het verleden en kritischer moeten zijn op het gebied van de doe- democratie. Daarbij hoort ook het aanspreken van inwoners en initiatiefnemers of hun verantwoordelijkheid. Op het gebied van communicatie valt nog veel te halen. Geconcludeerd kan worden dat het voor de raadsleden altijd een kwestie is van het maken van de juiste belangenafweging. Aanbevelingen voor de gemeente zijn: meer naar successen uit het verleden kijken, bewoners aanspreken op eigen verantwoordelijkheid, helder communiceren met betrokken partijen of initiatiefnemers en vertrouwen hebben in anderen. Fouten maken is niet onoverkomelijk, daarvan kan juist veel geleerd worden.

Inleiding

In dit onderzoek zijn we vanuit het landelijke onderzoek 100x100 met drie correspondenten in Groningen aan de slag gegaan. In dit project zijn we de nieuwe gemeenteraad in Groningen gaan volgen om te kijken hoe zijn omgaan met de begrippen 'burgerinitiatief', 'doe-democratie' en 'participatiemaatschappij'.

De centrale vraag van het onderzoek was:

“Is ons gemeentebestuur klaar voor de netwerkdemocratie?”

Het rapport is geschreven voor de landelijke organisatie van 100x100, evenals voor de gemeenteraadsleden, ambtenaren en andere geïnteresseerden. Het doel is om meer zichtbaarheid te geven aan de (nieuwe) rol die de raad in Groningen heeft ten opzichte van burgerinitiatief, hoe initiatiefnemers daar tegenaan kijken en hoe ambtenaren daar ook een veranderende houding in moeten hebben. Daarnaast laat het ook zien hoe de verschillende partijen een andere opvatting hebben over het begrip 'burgerinitiatief' en hoe ze daar naar kijken.

Voor dit onderzoek zijn we op pad gegaan binnen de gemeente. We hebben raadsleden van de meeste partijen uit de gemeenteraad geïnterviewd (in veel gevallen was dit de fractievoorzitter), daarnaast hebben we ook een initiatiefnemer en een ambtenaar (stadsdeelsecretaris) geïnterviewd. We hebben hen allemaal dezelfde vragen gesteld, deze vragenlijst is weergegeven in bijlage I.

In het eerste hoofdstuk wordt beschreven hoe de geïnterviewde partijen aankijken tegen participatiesamenleving en doe-democratie in Groningen. Ook wordt er weergegeven hoeveel kennis geïnterviewden hebben over de Groningse initiatieven.

In het tweede hoofdstuk gaan we dieper in op de veranderende rol van burgers en de politiek in de afgelopen jaren. Ook gaat het in dit hoofdstuk over de goede voorbeelden en gemiste kansen in de samenwerking tussen initiatiefnemers, raad en gemeente.

Het derde hoofdstuk handelt over de ondersteuning die initiatieven wel of juist niet krijgen. Daarbij gaat het onder andere over de mogelijkheid dat initiatieven (te) afhankelijk worden van ondersteuning en over het vertrouwen dat zij vanuit de raad krijgen. Daarnaast komen de verschillen tussen gemeentelijke initiatieven en burgerinitiatieven aan de orde.

De vraag wat we hiervan kunnen leren, staat centraal in het vierde en laatste hoofdstuk. We gaan dieper in op de invulling van het beleid, bijvoorbeeld in het collegeprogramma. Ook worden hier aanbevelingen gedaan richting de raad en de gemeente. Tot slot wordt vergeleken hoe we het volgens raadsleden doen in vergelijking met andere gemeenten.

1. Participatiesamenleving en doe-democratie in Groningen

1.1 Doe-democratie

De doe-democratie is een heel goede en directe vorm van democratie volgens de SP. Meerdere partijen geven aan dat het vaak gaat om kleine initiatieven, van tuintjesachtige projecten tot woonvisies die samen geschreven worden. Het verschilt hierbij in abstractieniveau, van praktisch tot aan toekomstschetsen. Student en Stad geeft aan dat het in de politiek wel meer mag gaan over écht initiatieven, 'from scratch'. Te vaak gaat het nog om wat mis gaat, bijvoorbeeld bij infrastructurele projecten. De VVD zegt dat er niet veel burgerinitiatieven zijn die helemaal zelfstandig zijn ontstaan, de meeste zijn een reactie op plannen vanuit raad of college. Ook een initiatiefnemer laat weten dat het aantal projecten waarbij helemaal vanuit het niets iets nieuws wordt opgezet, heel beperkt is. Volgens hem gaat het dan voornamelijk om projecten in de ruimtelijke hoek, zoals braakliggende terreinen als het Ciboga- en het Suiker Unie- terrein. Een stadsdeelsecretaris geeft aan dat initiatieven die op zichzelf staan ook minder bekend zijn. De partijen benoemen ook dat er een keerzijde aan burgerinitiatief kan zitten. Dit zal naar voren komen in paragraaf 3.3 over vertrouwen en voorkeursbehandeling.

1.2 Participatiesamenleving

Volgens de stadsdeelsecretaris bestaat er een beeld dat de participatiemaatschappij heel gemakkelijk gerealiseerd kan worden en dat klopt niet. De verwachtingen moeten reëel zijn volgens hem. Hij vindt het mooi dat het college durft te gaan experimenteren en de logica van de burger als uitgangspunt neemt. De burger wordt nog wel gezien als 'Rupsje Nooitgenoeg', met heel veel vragen, waarvoor onder andere de wijkwethouder is ingesteld. Tegelijkertijd neemt de burger steeds meer initiatief. Dit kan de klassieke groep zijn die vooral uitgaat van belangenbehartiging, maar ook een nieuwe groep die zich echt aangesproken voelt door het participatiebeleid. De groep met eigen ideeën (initiatiefnemers) is volgens hem nieuw voor de gemeente Groningen. De PvdA vindt de term 'eigen kracht' slecht gekozen, want zij zien juist wel een faciliterende rol voor de gemeente. Soms gaat het volgens de partij slechts om een beetje grond ter beschikking te stellen. Een initiatiefnemer vindt burgerparticipatie niets nieuws. Burgers willen volgens hem betrokken zijn, dat was niet anders bij de demonstraties in de jaren '70. 'Participatiesamenleving' en 'Doe-democratie' zijn volgens hem modewoorden die vanuit Den Haag komen. De SP geeft aan dat een representatieve participatiesamenleving niet bestaat. Een directe democratie is veel te ingewikkeld om te organiseren, maar dat wil de partij wel graag. In sommige wijken lukt het wel, bijvoorbeeld de Korrewegwijk, daar worden wijkstemdagen georganiseerd.

1.3 Kennis van initiatieven

Raadsleden geven aan dat zij werkbezoeken doen bij bijvoorbeeld wijk- of buurtorganisaties om op de hoogte te zijn van initiatieven. Hoe vaak en waar de raadsleden een bezoek brengen hangt af van de partij, de grootte van de fractie en de politieke agenda. Aan de andere kant weten buurtverenigingen in Groningen ook de politiek wel te vinden, dat heeft onder andere te maken met de media, aldus een initiatiefnemer. Journalisten zitten volgens hem dichtbij, dat is in kleinere gemeenten heel anders. De geïnterviewde partijen kunnen veel initiatieven noemen, deze zijn te vinden in de bijlagen I en II.

2. Verandering van burgers en overheid

2.1 Verandering bij burgers

De PvdA vertelt dat als mensen echt iets willen ze wel naar de raad toe komen voor inspraak. Bijvoorbeeld direct bij de raadsleden, in de commissie, de griffie of de wijkraad. PvdA en SP geven aan dat mensen vaak pas op het moment dat er iets gebeurt, of erna, naar de raad komen.

Het valt het raadslid van de SP de laatste vier jaar steeds meer op dat er buurtbewoners zijn die zich op een of andere manier organiseren om iets voor elkaar te krijgen. De ChristenUnie vindt dat mensen in het algemeen mondiger zijn geworden als het gaat om de directe leefomgeving, 'vroeger slikte men alles braaf'. Het initiatief 'Tuin in de Stad' is volgens de SP het beste voorbeeld waaraan te zien is dat er wat verandert bij de burgers. Aan de andere kant vragen partijen zich wel af of de samenleving flexibel genoeg is om deze initiatieven op te pakken met alle bezuinigingen die op de rol staan en de drukbezette agenda's van burgers. Als het gaat om de zorg dan vindt de SP dit lastig. Burgerinitiatief en zorg gaan niet goed samen.

Volgens een stadsdeelsecretaris zien initiatiefnemers de gemeente traditioneel vooral als spaarpot/bank. Als er dan geen ondersteuning verkregen kan worden, zien ze de gemeente als tegenwerker. Hij laat ook weten dat een nieuwe groep initiatiefnemers de overheid steeds meer als co-producent wil/kan gaan zien.

2.2 Samenwerking initiatiefnemer, raad en gemeente

Aan de raadsleden is gevraagd hoe initiatiefnemers over het algemeen aankijken tegen de gemeente Groningen: als partner, meedenker, tegenwerker, subsidieverstrekker of anderszins. D66 verwacht dat ze de gemeente veelal als partner zien, maar dit hangt af van het soort initiatief. PvdA verwacht dat ze de gemeente vooral als remmend zien, vanwege de vele regels.

De stadsdeelsecretaris geeft aan dat regels vaak worden bedacht over wat gisteren misging. Ze stapelen op en aan de onderkant gaat er niks af, deregulering lijkt soms ver weg te zijn. Toch geeft het raadslid van GroenLinks duidelijk aan dat er geprobeerd wordt om belemmerende regels te voorkomen, ondernemersinitiatieven hebben bijvoorbeeld al gezorgd voor deregulering en ook het nieuwe College heeft het als een prioriteit benoemd in het collegeprogramma. De SP laat weten dat het streven naar regeldruk vermindering een goede zaak is, maar het moet geen doel op zich worden. Er moeten vooral goede regels zijn. De politiek maakt veel regels waar de ambtenaren op hun beurt aan gebonden zijn. Daarbinnen gaan ze dan hun werk doen, waarbij het goed mogelijk is dat ze risicomijdend gedrag gaan vertonen, terwijl je misschien liever hebt dat ze initiatieven gaan belonen en kijken hoe iets in de wijk ligt. Dat vraagt van de ambtenaar, maar ook van de raad, een hele andere manier van werken. Je zou eigenlijk meer ambtenaren moeten hebben die praktisch

in een wijk aan het werk zijn. VVD, ChristenUnie en Student en Stad geven aan naar aanleiding van een initiatief naar de regels te kijken hoe iets toch mogelijk gemaakt kan worden.

PvdA ziet dat burgers zich beseffen dat de gemeente verandert. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd aan bewoners 'wat wilt u dat er anders gaat?' Daarmee zijn we er nog niet. GroenLinks geeft aan dat initiatiefnemers de gemeente waarschijnlijk als een groot, log, gemeentelijk apparaat zien. Een oorzaak is de tegengestelde belangen waar de politiek en ambtenaren mee te maken hebben. Andere partijen geven ook dat het succesvol slagen van een initiatief erg afhangt van hoe het ontvangen wordt. Dit komt ondermeer omdat het achter de schermen vaak ingewikkelder in elkaar zit dan de burger denkt.

Veel raadsleden zijn geschrokken van hoe burgers aankijken tegen de mogelijkheid tot inspraak in hun wijk. Het onderwerp kwam nadrukkelijk naar voren tijdens de verkiezingsdebatten en in buurtonderzoeken van verschillende partijen. Dat is wel gevaarlijk. Zo merkt de SP dat burgers heel cynisch zijn geworden, omdat er niets gedaan is met hun plannen. Het is vooral lastig dat burgers zich vaak veel te laat betrokken voelen bij iets. De partij geeft aan dat de laatste jaren hier geen discussie over is geweest, in tegenstelling tot de voorgaande jaren. Toen werden burgers nadrukkelijker betrokken bij het opstellen van plannen en de uitwerking hiervan.

De VVD merkt aan de ondernemers dat er wat verandert, die zeggen 'er kan weer wat'. Daarnaast zeggen ondernemers dat er eindelijk weer mét hen gesproken wordt in plaats van over hen. Een betere samenwerking is volgens de VVD al vanaf 2012 ingezet. Steeds vaker komt het voor dat collegeleden met iemand in gesprek gaan en het bij ambtenaren brengen. Raadsleden hoeven hier dan niet bij betrokken te worden. De partij geeft aan dat ze een ombudsfunctie richting de stad hebben, maar dat het beter is als dat helemaal niet meer nodig is. Ook D66 geeft aan dat alles nu in het stadium van transitie is en dat het nog moet groeien aan beide kanten, zowel van de kant van de gemeente als aan die van de initiatiefnemers. De ChristenUnie hoopt dat ze een positieve meedenkende gemeente aan treffen, maar zegt dat dit in het verleden niet altijd zo is geweest. Het is voor ambtenaren ook lastig om ergens helemaal in mee te gaan, zij zijn immers niet politiek verantwoordelijk. Een van de initiatiefnemers betwijfelt of elke ambtenaar meent dat burgerparticipatie belangrijk is. Als hij kijkt naar de doorvertaling naar het dagelijkse werk van de ambtenaar, dan merkt hij dat bijna niemand er iets mee doet. Volgens hem is burgerinitiatief juist een kans om een voorstel beter te maken. Het zal wel meer tijd kosten om de burger er ook bij te betrekken, maar het heeft ook met mentaliteit te maken.

Volgens GroenLinks zijn de meeste ambtenaren niet meer ambtenaren die alleen maar hun functie uitvoeren. Het raadslid krijgt het gevoel dat er steeds meer ambtenaren zijn die er alles aan doen om begrip te tonen en dat er een sterke wil is om burgers verder te helpen.

De oude manier van werken (beleidsstukken opstellen over burgers) dat werkt niet meer, dat zien ambtenaren ook. Er moeten gesprekken gevoerd worden om tot de kern van de zaak te komen en beleid beter te maken. Ambtenaren zouden zich nog wel iets meer kunnen openstellen om nog meer naar vragen en input vanuit samenleving te luisteren.

Een initiatiefnemer laat weten dat het dualisme vooral op papier en in theorie bestaat. In de praktijk is er volgens hem een tweedeling in oppositie-coalitiepartijen. Daarmee is vanaf het begin alles al dichtgegooid. Samenwerking is mede daarom, volgens de initiatiefnemer lastig vorm te geven. Ook is de ambtelijke cultuur is erg sterk, alles heeft de gemeente zelf in huis en er is veel gepolitiseerd. Dit maakt Groningen volgens hem een lastige gemeente. Tegelijkertijd maakt het ook erg uit met welk raadslid een initiatiefnemer contact heeft. Het CDA is volgens de initiatiefnemer wel goed in contact met de burger en de VVD niet. D66 ziet wel samenwerking tussen oppositie en coalitie en vindt dat partijen elkaar steeds meer opzoeken als coproductanten.

De initiatiefnemer die wij spraken heeft twee keer een slechte ervaring gehad met de gemeente. De eerste keer werden zijn onderzoeksresultaten verkeerd uitgelegd en werd zijn klacht niet goed behandeld. De tweede keer leek het beter te gaan, hij werd uitgenodigd om mee te denken en de oppositie schaarde zich achter zijn ideeën. De coalitie was echter tegen. Zijn conclusie is dat zodra het belangrijk wordt, het toch uiteindelijk vaak op de manier gaat zoals het college dat zelf wil. Het contact stopt zodra het moeilijker en/of ingewikkelder wordt. Een democratisch besluit lijkt te worden gemanipuleerd op deze manier, aldus de initiatiefnemer.

3. Ondersteuning van initiatieven

3.1 Keerzijde burgerinitiatief en participatie

PvdA en VVD laten weten dat het burgerinitiatief ook een keerzijde heeft. Sommige mensen beschikken niet over een het vermogen (intellectueel, organisatorisch of anderszins) om zelf iets te organiseren. Hierdoor kan het zijn dat sommige voorzieningen niet toegankelijk zijn voor bepaalde straten en buurten, omdat daar niet zoveel participerende kracht zit. Belangrijk is om altijd te kijken of iedereen in voldoende mate betrokken is, of het geen negatief effect voor anderen heeft en of het past binnen het grotere geheel. Ook de stadsdeelsecretaris geeft aan dat niet elke burger in staat is om te participeren.

De PvdA en de SP geven aan dat mensen soms doorschieten als het gaat om participatie, bijvoorbeeld in de zorg. Vooral kwetsbare- en minder hoogopgeleide burgers redden zich niet zonder de collectieve voorzieningen. De gemeente zou daarin faciliterend te werk kunnen gaan, door uit te zoeken welke haken en ogen er aan de ideeën van de initiatiefnemers zitten en door de juiste vragen te stellen. Volgens de VVD is het lastig dat een initiatiefnemer vaak niet over alle informatie beschikt die nodig is om iets te kunnen beoordelen of wijzigen. Dan is het lastig om uit te leggen waarom je het afwijst. Volgens GroenLinks moet de houding niet wij-zij zijn, maar een open overleg. Hierdoor zijn burgers sneller geneigd begrip te tonen voor een gemaakte afweging.

3.2 Ondersteuning en afhankelijkheid

Alle partijen geven aan dat financiële steun, ambtelijke steun of steun in natura mogelijk is, toch kan het beter volgens de partijen. Volgens Student en Stad zouden initiatiefnemers wat meer begeleiding kunnen krijgen, vaak loopt het spaak door veiligheidsaspecten. Ook PvdA geeft aan dat bij grotere projecten burgers misschien meer behoefte aan ondersteuning hebben vanuit de gemeente. Bijvoorbeeld als het gaat om de het aanvragen van subsidies of duiding bij vergunningen en regels.

In het verleden heeft de SP een initiatiefvoorstel ingediend onder de naam 'een goed idee'. Gemeente en corporaties hadden daarbij potjes met geld beschikbaar voor leefbaarheid in de wijk, zoals buurtbarbecues of rommelmarkten. Het geld dat daarvoor beschikbaar was vanuit het sociaal akkoord van gemeenten en corporaties is helemaal verdampt. Nu is de SP bang dat zulke initiatieven voor wijkbewoners zullen verdwijnen, omdat de middelen er niet meer zijn. Ze laten weten zich sterk te maken voor het vrijmaken van financiële middelen. Ook door initiatieven te steunen en ze in de raad te bespreken, dan komt er makkelijker een bepaald budget aan te hangen. Daarnaast zijn er steeds meer initiatieven zonder prijskaartje, ontstaan in co-creatie of door het samenbrengen initiatief en grond of gebouwen. De SP geeft aan dat in de toekomst nog wel meer te willen zien. GroenLinks ziet ook dat er veel gronden en gebouwen zijn waar niets mee wordt gedaan. Het raadslid vindt dit jammer, want het doet niets af aan de financiële situatie. Het co-financieringsfonds dat vorig jaar in het leven is geroepen, is volgens Student en Stad 'een wassen neus'. De partij heeft zich ook erg

verzet tegen het schrappen van geld voor het akkoord van Groningen, dat voor hen echt cofinanciering is. Per beleidsveld is er wel een potje beschikbaar, waar nu ook een deel van beschikbaar gesteld wordt voor initiatieven.

Student en Stad verwacht dat sommige initiatieven wel afhankelijk worden van ondersteuning. Een belangrijk punt is dat het initiatief genoeg (financieel) draagvlak heeft. Afhankelijk van het initiatief kan de gemeente geld vrij maken of sponsoren zoeken of in natura, bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van een gebouw.

De ChristenUnie geeft aan dat individuele partijen hun best doen om een voorstel beter te maken, maar het zou beter zijn als ze dit eerder aangeven bij de ambtelijke organisatie. Dan kan de ambtelijke organisatie aangeven dat het teveel kost. Het komt weinig voor, maar de raad kan een soort breekijzer zijn die ervoor zorgt dat het initiatief doorgaat. Alle partijen geven aan dat het van belang is duidelijk aan te geven als iets niet door kan gaan.

3.3 Vertrouwen en voorkeursbehandeling

De VVD vindt dat er een beetje vertrouwen moet zijn en dat er vanuit gegaan moet worden dat burgers of organisaties het goed doen, bijvoorbeeld rondom de communicatie bij evenementen. De organiserende partij is primair verantwoordelijk voor de communicatie rondom evenementen. De VVD merkt dat de raad hierover in discussie gaat en dat het dan vaak gaat over 'wat als het mis gaat'. Dit is een verkeerd uitgangspunt, de meeste organisatoren willen dat alles goed verloopt, zodat ze het nog eens kunnen herhalen.

De Stadspartij laat weten dat als een initiatief omarmd wordt, dat het dan ook alle vertrouwen krijgt. De partij geeft aan dat een initiatief per gemeentelijk onderdeel anders bekeken wordt. De stadsdeelsecretaris ziet ook dat sommige initiatieven een voorkeursbehandeling krijgen, maar daar is niet aan te ontkomen. Ook volgens de ChristenUnie is er een voorkeursbehandeling. Het raadslid geeft aan zelf wel eens moeite te hebben met het scheiden van de rol als bewoner en die van raadslid –bijvoorbeeld bij de Zuidelijke ringweg –maar blijft naar wel het grote belang kijken. De PvdA noemt dat het afhankelijk is van de steun van een wethouder of er een voorkeursbehandeling is.

Partijen laten weten dat burgerinitiatieven niet gelijk zijn aan gemeentelijke initiatieven. In andere woorden: 'zoals de burgemeester [Vreeman, red.] ook zegt; wij zijn een papieren organisatie en produceren heel veel beleid over hoe het allemaal moet in de wereld en hebben ambtelijke ondersteuning, dat heeft de burger niet'. Ook Student en Stad geeft aan dat het afwijzen van een plan lastig is, want soms kan de burger met een goed voorstel komen maar wordt de ambtenarij vertrouwd. Het hoeft volgens de PvdA ook niet gelijk te zijn, maar er moet wel ruimte voor zijn. De overheid zal altijd machtsmiddelen hebben en legitimiteit, dat zal niet veranderen. Op wijkniveau zullen veranderingen zich eerder voordoen.

De SP laat weten dat er steeds meer een rol is voor speeltuinenverenigingen, kerken en andere verenigingen. Dit past ook bij het nieuwe werken van de gemeente in sociale wijkteams. Het is voor de partij belangrijk om actief met een wijk bezig te zijn en zeggenschap te hebben over bijvoorbeeld welke zorginstelling in welke wijk actief is. Er mogen volgens de partij wel fouten gemaakt worden, maar er moet wel duidelijk gemaakt worden waar de vrijheid ophoudt. Als het een goed initiatief is, is een voorkeursbehandeling niet erg. De partij was ook voorstander van het voorstel van D66 rondom het burgerinitiatief en vindt het jammer dat het niet werkt. Door het voorstel kunnen burgers de agenda van de gemeenteraad zelf beïnvloeden, op zowel wijkniveau als stedelijk. VVD geeft aan dat de pilot van D66 niet werkt, omdat burgers niets agenderen. Volgens de partij moet burgerparticipatie niet vanuit het gemeentehuis georganiseerd worden. Raadsleden moeten informatie uit de samenleving halen en dan is het aan de burgers om met iets te komen. Het heeft volgens de partij wel een risico, namelijk rondom het verwachtingsmanagement. Als iets niet kan, is het lastig te verantwoorden.

De stadsdeelcoördinator laat weten dat initiatieven juist niet erkend moeten worden als gemeentelijke initiatieven. Een initiatiefnemer zou zichzelf eigenaar moeten voelen van het initiatief. Hij geeft aan dat mislukkingen toegelaten moeten worden omdat er veel informatie uit komt. Tegelijkertijd moeten mensen niet naïef zijn, dus er moet bijvoorbeeld wel kascontrole en draagvlak zijn. Een initiatiefnemer geeft aan dat burgerinitiatieven vaak niet gelijkwaardig zijn aan gemeentelijke initiatieven. Het zou mooi zijn, vindt hij, als een burgerinitiatief wat kansrijker zou zijn. Daar is echter wel ondersteuning vanuit de gemeente voor nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een budget. Dit kan er wel toe leiden dat initiatieven afhankelijk worden van de gemeente, maar dat vindt hij niet erg. GroenLinks geeft aan dat de raad veel respect en interesse heeft voor wat er allemaal in de stad gebeurt, 'daar doen we het voor'.

4. Wat kunnen we als gemeente hiervan leren?

4.1 Collegeprogramma en andere invulling van beleid

Zolang initiatieven en ontwikkelingen in het collegeprogramma passen, trekt het college de initiatieven naar zich toe, aldus de Stadspartij. 'Gelukkig heeft de raad uiteindelijk altijd het laatste woord, ook dat is de democratie.' Een initiatiefnemer bevestigt dit en hoopt dat bij het hele besluitvormingsproces de invloed van de burgers meer meegenomen wordt en er een minder verdedigende houding is vanuit de ambtenarij. Student en Stad hoopt dat het coalitieakkoord waar gemaakt gaat worden en burgerinitiatieven hoog in het vaandel komen te staan, oftewel: 'practice what you preach'. Ze vinden het daarbij ook belangrijk om transparant te zijn, dat laat nu nog wel eens te wensen over. In het nieuwe coalitieakkoord staat ook dat ambtenaren meer de stad in moeten gaan zodat ze op de hoogte zijn van wat er in de samenleving gebeurt.

Een voorbeeld waarbij het beleid is aangepast door weerstand van omwonenden, is de aanleg van de tunnel bij de Paterswoldseweg. D66 en GroenLinks geven aan dat plannen niet goed doordacht waren, waarna er een denktank en actiegroep is opgericht. Ook Student en Stad, PvdA en de ChristenUnie denkt dat initiatieven invloed hebben op de invulling van het beleid. In het beleid staat welke verantwoordelijkheden de gemeente neemt en in welke buurt. De CU gaat een motie indienen om mensen zelf te kunnen laten experimenteren binnen de sociale verzorging op basis van een signaal uit de samenleving. De PvdA ziet het als een gevaar als beleid overal gelijk is. Er zou per wijk gekeken moeten worden wat er nodig is. Waar mensen het zelf redden kan je meer vrijheid geven. Maar dat mag evengoed niet tot uitsluiting leiden, vooral bij voorzieningen in de zorg mogen er nooit verschillen zijn, vindt de PvdA.

4.2 Processen, rollen, houding

De Stadspartij vindt dat het college steeds meer managers beginnen te worden in plaats van betrokken bestuurders. Zo kunnen initiatiefnemers het idee krijgen dat ze gemanipuleerd worden: op papier hebben ze inspraak, maar in de praktijk wordt er niet naar ze geluisterd. Ze vinden het erg belangrijk dat de lijn tussen de burger en de politiek kort is, de gemeente zou meer een mediator functie op zich moeten nemen. Om zo te kijken naar de wensen van de burgers. 'Elke keer opnieuw en elke keer weer blanco moet je naar burgers luisteren.' Ook GroenLinks vindt het belangrijk om de raad al vroegtijdig te betrekken. 'De raad aan de voorkant' is volgens hen een begrip geworden.

Volgens de stadsdeelcoördinator zijn er interessante en goede ervaringen geweest in een buurtoverleg. De raad was voorzitter en ze kenden de 'taal van de buurt'. Ook de SP geeft aan dat ze liever samenwerken mét de mensen in plaats van iets vóór ze te doen. Een ander goed voorbeeld binnen de gemeente is de wijkwethouder en de ontmanteling van de gemeentelijke diensten. GroenLinks geeft aan dat de gemeente haar kennis moet benutten als doorverwijzer. Ook ambtenaren die zelf in de stad wonen en werken, moeten

gestimuleerd worden om hun eigen kennis en ideeën te gebruiken. Volgens de ChristenUnie gaat er meer met wijkbudgetten gewerkt worden. De wijk kan dan zelf kiezen of ze bijvoorbeeld liever een boom willen of een afvalbak. De Stadspartij geeft aan dat we nog een lange weg te gaan hebben, maar dat de toekomst er positief uitziet. Dit komt onder andere doordat burgers meer macht naar zich toetrekken, waardoor de overheid toch een andere houding moet pakken.

D66 zou graag duidelijker richtlijnen zien over hoe er met het speciale budget voor burgerinitiatieven moet worden omgesprongen en wie er verantwoording over aflegt. Dit betekent meer duidelijkheid en openheid. Volgens de partij leren de afdelingen stadsbeheer/wijkbeheer, die vaak aan zet is bij deze initiatieven, steeds beter om te gaan met initiatieven. Het kan naar zijn idee nog beter door meer ruimte te geven.

Tijdens de tour van het college door de ambtelijke gemeente is duidelijk gemaakt dat er mee gewerkt moet worden met pilots en met een integrale wijkaanpak. Initiatieven vanuit de organisatie zijn ook welkom voor het beleid. Daarnaast is de dialoog tussen burgers en de organisatie belangrijk, een goed advies hierbij was de uitspraak van burgemeester Vreeman 'doe meer met ongeveer'.

4.3 Verbeterpunten

Volgens de PvdA moet het proces aan de voorkant goed zijn. Dit kan nog beter, fouten worden gemaakt (bijvoorbeeld bij evenementencommunicatie). Daar zou de gemeente een rol moeten innemen om problemen te voorkomen. De ChristenUnie geeft aan dat er vaker gebruik kan worden gemaakt van crowdfunding, zoals bij het fietspad Engelbert, waar de boer voor niets zijn tractor inzette om het pad te maken. Volgens de Stadspartij zijn hoorzittingen de oplossing als er ergens problemen rondom initiatieven zijn. Het ligt dan bij de raad om bepaalde dingen steeds weer op te pikken en naar voren te brengen.

De stadsdeelcoördinator zegt dat de nieuwe manier van werken, vanuit participatie, erg gezien wordt als nog een potje erbij. Het college wil volgens hem uit de begroting van de gemeente middelen trekken, waarbij het belangrijk blijft dat initiatieven vanuit de gemeente gestimuleerd worden. De raad zou volgens hem meer terug moeten kijken, in plaats van te doen alsof het allemaal nieuw is. Daarnaast geeft hij aan dat de raad wel wat kritischer mag zijn op het gebied van doe-democratie en participatiemaatschappij. Het is merkbaar dat er een nieuwe raad is, die moeten zich nog enige dossierkennis eigen maken. Op dit moment lijkt de raad nog redelijk onzichtbaar naar de burger. Ze zien vooral het college ambitie uitstralen en het lijkt wel alsof de raad daar – 'heel plichtmatig' –achteraan hobbelt.

Het aanspreken van inwoners op eigen verantwoordelijkheid vanuit de gemeente is een verwachting van D66. Nieuwe initiatieven zijn eigendom van de inwoners, dat betekent dat organisaties die wat ondernemen eerder bewonersorganisaties zouden moeten betrekken in het proces. Soms is de manier van betrokkenheid een groot risico, dan is het belangrijk dat er

goede afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld juridische zaken. Ook op het gebied van communicatie valt nog veel te halen. Dit is volgens D66 een sleutelbegrip de komende jaren, zowel voor de gemeente als voor de inwoners. Ook Student en Stad vindt communicatie belangrijk. Met burgers moet vooraf in gesprek worden gegaan, bijvoorbeeld bij vergunningen in het evenementenbeleid. Soms moet de overheid ook accepteren dat de doelen die gesteld worden niet overeenkomen met de doelen die een bewonersgroep voor ogen heeft.

4.4 Andere gemeenten

Veel raadsleden vinden het moeilijk om Groningen te vergelijken met andere gemeenten als het gaat om burgerinitiatief en doe-democratie.

De stadsdeelcoördinator geeft aan dat andere gemeenten vaak naar Groningen keken als de gemeente waar het gebeurt en als voorbeeld voor het 'hebben van lef'. De samenwerking met coöperaties hier in Groningen wordt bijvoorbeeld als bijzonder ervaren. Andere gemeenten die al heel ver zijn op het gebied van participatie zijn Hoogeveen, Zwolle, Lelystad, Haarlemmermeer en Enschede. Gemeente Amsterdam loopt voor als het gaat om maatwerk richting burgerparticipatie. De PvdA geeft aan dat Groningen een middenmoter is vergeleken met andere steden en heeft het idee dat Enschede en Leeuwarden verder zijn vanwege de wijkcommissies en stedelijke commissie. De partij weet niet of er daardoor meer burgerinitiatief is, maar ze denken wel meer vanuit een wijk (wijkgericht werken). In Rotterdam gaat Aboutaleb de wijk in met politie en ambtenaren. Volgens de PvdA is dat een goed voorbeeld voor praktisch problemen oplossen, met korte lijntjes. In Groningen moet dat ook meer tot stand gebracht worden met de wijkwethouders. Raadsleden kunnen dat ook, maar kunnen vervolgens de gemeentesecretaris geen opdracht geven om ambtenaren te betrekken. De ChristenUnie verwacht dat andere gemeenten tegen dezelfde problemen aanlopen als in Groningen. Amersfoort heeft volgens de partij een interessante begroting.

Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is door middel van interviews geprobeerd een antwoord te vinden op de centrale vraag “Is ons gemeentebestuur klaar voor de netwerkdemocratie?”

De burgers in de stad zijn steeds mondiger geworden en organiseren zich gemakkelijker in buurt- of wijkverenigingen. Ook worden ze vaker betrokken bij plannen van de gemeente, waarbij ze de mogelijkheid krijgen om vragen te stellen. Uit de resultaten blijkt dat de meeste raadsleden positief zijn over de doe-democratie en de participatiesamenleving. Ze zijn goed op de hoogte van initiatieven die in de Gemeente Groningen aanwezig zijn. Opvallend is de verschillende betekenis die de partijen geven aan het begrip ‘burgerinitiatief’. De ene partij ziet het als een initiatief helemaal door de burger zelf bedacht, terwijl een ander het meer traditioneel bekijkt, als een manier om inspraak uit te oefenen op bestaande plannen van de gemeenteraad

Een andere conclusie is dat het voor de raadsleden soms lastig is om tegemoet te komen aan burgerinitiatief omdat het vaak een kwestie van belangenafweging is. Het grotere plaatje en de gevolgen voor de omgeving, moet goed gewaarborgd worden bij een burgerinitiatief. Daarbij is volgens alle partijen vooral een goede communicatie van essentieel belang, waarbij ook uitgelegd wordt waarom iets niet kan, en dat kan nog wel beter, geven de meesten aan.

Aanbevelingen

Concluderend sluitend wij af met een aantal aanbevelingen die naar voren kwamen in de gesprekken die wij voerden, zodat de gemeente Groningen bovenstaande vraag in de toekomst volmondig met ‘ja’ kan beantwoorden:

- Communiceer helder met de betrokken partijen/ initiatiefnemers. Juist wanneer een initiatief niet door kan gaan, is het belangrijk om aan te geven waarom dat zo is. Dit houdt eerlijkheid en transparantie in.
- Het college en de raad moet niet proberen het wiel opnieuw uit te vinden, maar ook kijken naar hoe het in het verleden is gegaan, of naar andere gemeenten kijken, zodat men van elkaar kan leren.
- De raad mag burgers aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheden. Nu er steeds minder geld beschikbaar is vanuit de gemeente, is het van belang dat burgers ook zelf verantwoordelijkheid nemen. De gemeente kan dan op andere manieren ondersteuning bieden, bijvoorbeeld door de juiste vragen te stellen, of door behulpzaam te zijn richting de burger in de advisering over procedures, juridische aspecten etc.
- Vertrouwen in anderen is belangrijk. De gemeente – zowel raadsleden als ambtenaren – moet er vanuit gaan dat de meeste zaken goed verlopen. Als er dan toch een keer iets mislukt of anders verloopt dan gedacht, moet dat geaccepteerd worden. Juist daar kan de gemeente veel informatie uit halen voor een volgende keer.

Bijlage I Enquête 100x100

1. Wat vindt u van participatie en de doe-democratie?
2. Hoe komt dat terug in uw werk als raadslid?
3. Welke ervaring heeft u met maatschappelijk initiatief in de gemeente, wat was jouw rol?
4. In hoeverre heeft u zicht op informele sociale structuren zoals speeltuinverenigingen, kerken, wehelpen.nl of gezamenlijk gebruik van gereedschappen in buurten? (is de gemeentelijke organisatie (politici, bestuurders, ambtenaren) zichtbaar op straat en in de buurt?) waarom inzicht?
5. Welke voorbeelden van maatschappelijk initiatief uit de gemeente zijn u bekend?
 - Wat vindt u daarvan?
 - Wat zijn volgens u de goede en minder goede kanten?
6. Hoe verloopt de samenwerking tussen de gemeente en dergelijke initiatieven?
7. Wat kan de gemeenteraad voor dergelijke initiatieven betekenen en wat zou er beter kunnen aan deze samenwerking? (is het bestuur bereid om dilemma's en lastige keuzevragen openlijk te delen met de samenleving?)
8. Hoe kijken initiatiefnemers over het algemeen aan tegen de Gemeente Groningen? (Als partner, meedenker, tegenwerker, subsidieverstrekker, anders?)
9. En vice versa: hoe kijkt de Gemeente Groningen volgens u tegen de initiatiefnemers aan?
10. Ziet u een verandering in de verhouding tussen burgers en gemeente ten opzichte van eerdere jaren? (gemeenteraad, gemeente, bewoners) Hoe verandert deze verhouding?
 - Waar?
 - Voorbeelden?
11. Wordt er systematisch gekeken waar het maken en handhaven van regels en procedures belemmerend werkt voor lokale initiatieven?
12. Worden er concrete voorzieningen getroffen om lokale initiatiefnemers de wind in de rug te geven (geld, gebouwen, ambtelijke ondersteuning) en de weg te wijzen in de instituties? Zo ja welk zijn dat?
13. Hoe wordt voorkomen dat lokale initiatieven te afhankelijk worden van incidentele en tijdelijke steun en worden er substantiële publieke budgetten voor deze initiatieven gereserveerd?

14. Durft de gemeente initiatieven te belonen en vertrouwen te geven, ook als dat zichtbaar maakt dat initiatiefnemers een voorkeursbehandeling krijgen? Waaruit blijkt dat?
15. Accepteert de gemeente dat onder invloed van lokale initiatieven op iedere plek een andere invulling van het beleid kan ontstaan? Waaruit blijkt dat?
16. Worden initiatieven erkend en gehonoreerd als gelijkwaardig aan gemeentelijke initiatieven, ook als ze spanning oproepen met het beleid vanuit de gemeente? Waaruit blijkt dat?
17. Hoe doet de Gemeente Groningen het vergeleken met andere gemeenten?

Bijlage II Voorbeelden van initiatieven

- Lentekriebels is een jaarlijkse schoonmaakactie waarbij bewoners zelf het initiatief nemen om hun buurt te onderhouden, als groep vrijwilligers kunnen ze hiervoor subsidie krijgen van de gemeente. Dit wordt onder andere genoemd door Student en Stad en de ChristenUnie.
- Tuin in de Stad, gemeentelijke grond waar mensen voorzien worden van materiaal en hun gang kunnen gaan. SP vindt het 'booming' en ook GroenLinks is enthousiast alleen vindt het soms lastig, bijvoorbeeld als er onduidelijkheid is over hoe gemeentelijke grond gemanaged moet worden.
- Vlindertuin Lewenborg wordt door D66 genoemd, hier verloopt het niet goed met de wijkorganisatie vanwege het gereserveerde budget voor de Vlindertuin. Het blijkt ontmoedigend te werken op het enthousiasme van de vrijwilligers.
- Een initiatief van de wijkraad in Paddepoel: het realiseren van rotondes op de Zonnelaan. Dit kwam naar voren in een interview met Student en Stad. Het plan was ingediend toen de plannen voor de tram er waren. De raad heeft toen gevraagd of het college het in overweging kon nemen en toen bleek dat het plan niet door kon gaan.
- Het fietspad in Engelbert is volgens de ChristenUnie een mooi voorbeeld waarbij bewoners een alternatieve oplossing bedachten. De bussen reden niet meer naar scholen en door de drukke weg was het te gevaarlijk om te fietsen. De bewoners hebben een plan voor een nieuw fietspad opgesteld, aan de wethouder gegeven en met eigen middelen gerealiseerd.
- Een van de wijken kwam met het initiatief om de onderkant van het Emmaviaduct te beschilderen met graffiti. De ChristenUnie vond het prachtig, maar mensen van stadsbeheer zagen alleen problemen en dachten dat het lelijk zou worden. Het raadslid baalde dat het stuk liep.
- In de Zwanestraat zijn ondernemers met mooie initiatieven gekomen, mede dankzij de site www.wehelpen.nl volgens D66.
- Een ondernemer in Hoogkerk wilde onderzoek doen naar leegstand van winkelpanden. Hij vroeg de gemeente om een potje geld, de gemeente gaf aan dat hij eerst naar de ondernemersvereniging kon gaan en er daar was een ondernemersfonds. Eén van de winkelpanden is nu omgebouwd naar soort pop-up zzp-ruimte, waar ook gemeente met sociale teams in kan komen, aldus de stadsdeelcoördinator.
- Het sportcentrum van de Wijert wil aan de Peizerweg iets oprichten, maar dat mag niet volgens het bestemmingsplan. VVD en ChristenUnie hebben er samen voor gezorgd dat het onder bepaalde voorwaarden toch mogelijk is.
- Backbone050, richt zich op 15 stedelijke organisaties voor jongeren en heeft volgens GroenLinks na 2 à 3 jaar een gebouw ter beschikking gekregen.



Bijlage III Voorbeelden van burgerparticipatie

- De Zuidelijke Ringweg is een project met veel verdeeldheid. De VVD geeft aan dat er twee groepen zijn: die het er wel mee eens zijn, en die het er niet mee eens zijn. Alleen de laatste laat zich horen.
- De ondertunneling van de Paterswoldseweg is in de interviews meerdere keren naar voren gekomen. De plannen van de buurt pasten niet volledig in het uiteindelijke plan, waarna er elementen van de plannen zijn opgenomen in het plan van de gemeente. Bij de bewoners bleef veel weerstand bestaan volgens VDD. Toch laat D66 weten dat de bewoners wel een constructieve en positieve bijdrage hebben geleverd.
- Bij de Wilhelminakade was een kruispunt die onoverzichtelijk is en waar de voorrang niet duidelijk is. Het proces is daar erg goed verlopen geeft de VVD aan. Er werden schriftelijke vragen gesteld en er is een avond georganiseerd met bewoners en ambtenaren om de situatie toe te lichten. Het was heel constructief omdat ambtenaren ook konden uitleggen waarom alternatieven niet konden. Wat opviel was dat een plan van de ambtenaren niet bleek te kunnen bij navraag van bewoners.
- Ook voor de buslijn in de Oosterparkwijk zijn bijeenkomsten georganiseerd en werden alternatieven opgesteld, de SP is hier een sterke voorstander van.
- De PvdA geeft aan dat woonvisies steeds vaker samen geschreven worden met bewoners, bijvoorbeeld in de Rivierenbuurt.
- StadDoetMee wordt door D66 en de CU genoemd. Daarbij staat de samenwerking tussen bewoners en de gemeente centraal. Bewoners kunnen suggesties doen om zelf iets voor hun straat/buurt/stad te kunnen betekenen. Zo zijn er in de Zeeheldenbuurt met succes afvalbakken geadopteerd door buurtbewoners. De gemeente betaalt de bakken en de buurt zorgt dat ze geleegd worden.
- In enkele interviews wordt het Suikerunieterrein genoemd. De gemeente zou eerst meedoen aan de Floriade, dat ging niet door, waarna het budget naar dit terrein is gegaan. Er zijn bij een prijsvraag 61 inzendingen met ideeën gekomen, waarvan er 15 overbleven. Na jaren is er nog niets tot stand gekomen, ook omdat de gemeente grip wil houden. De Wolkenfabriek (een inschuif-restaurant, waarbij telkens een andere groep het restaurant voor een avond runt) is er wel gekomen, maar dit beslaat maar een klein deel van het terrein.

