

Bewonersbudgetten, wat schuift het?

*Ervaringen van gemeenteambtenaren
met bewonersbudgetten*

Radboud Engbersen, Kees Fortuin en Joop Hofman
Den Haag, november 2010

Voorwoord

Over deze publicatie

Deze publicatie is vooral gebaseerd op de ervaringen die gemeenten in 2009/2010 hebben opgedaan in de proeftuin bewonersbudgetten van In Actie met Burgers (BZK/VNG) en de leerkring bewonersvouchers (WWI). De begeleiders van de proeftuin (Joop Hofman van Rode Wouw) en de leerkring (Radboud Engbersen en Kees Fortuin namens de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting -SEV) zijn ook de auteurs van deze publicatie.

Deze publicatie is geschreven in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in samenwerking met het directoraat-generaal Wonen, Wijken en Integratie (WWI) om lokale kennis en ervaring met bewonersbudgetten te verzamelen en verspreiden onder gemeenten.

Meer burgers, minder overheid is een rode draad van het regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid'. Ook veel gemeenten hanteren dit als motto in hun lokale collegeprogramma's. We denken dan direct aan bezuinigingen, maar het gaat ook om een herverdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving: het publiek domein wordt weer van en voor het publiek.

Bewonersinitiatieven in het regeerakkoord

Het nieuwe kabinet kiest voor een overheid die alleen doet wat ze moet doen. Mensen hebben zelf de verantwoordelijkheid om initiatieven te nemen en een bijdrage te leveren aan de samenleving. Zoals in de regeringsverklaring staat: "De kracht van Nederland zit in ieder van ons, in elke inwoner. En het is die kracht die we als kabinet willen mobiliseren." Het is vooral een opdracht aan gemeenten om ruimte en vertrouwen te geven aan burgers.

Bewonersbudgetten in collegeprogramma's

In veel collegeprogramma's spreken gemeenten de hoop uit dat bezuinigingen (bijvoorbeeld in wijkbeheer) mogelijk zijn als zij maar meer overlaten aan de verantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid van bewoners. Meer dan de helft van de collegeprogramma's besteedt expliciet aandacht aan burgerparticipatie, waarbij het (door)ontwikkelen van wijk-/dorpsraden met bewonersbudget als eerste wordt genoemd. Een groot aantal gemeenten kent al een vorm van bewonersbudget. Anderen staan op het punt om ermee te beginnen. Onderzoek van het Instituut voor Publiek en Politiek laat zien dat veel gemeenten tevreden zijn over het gebruik van dorps- en wijkbudgetten. Het lijkt een geschikt instrument om betrokkenheid van bewoners te vergroten en initiatieven mogelijk te maken.

Bewonersbudgetten in de wijkenaanpak

Ook in de wijkenaanpak staan bewoners de afgelopen jaren centraal; ze praten en doen echt mee. Die betrokkenheid van bewoners leidt tot zelfwerkzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Door het beschikbaar stellen van budgetten en vouchers geeft de overheid een extra impuls aan de financiële zeggenschap van bewoners in de aandachtswijken.

Bouwstenen burgerparticipatie: burgers met budget

In het voorjaar van 2010 zijn de Bouwstenen voor gemeentelijk participatiebeleid geformuleerd (zie bijlage van deze publicatie). Deze publicatie is een uitwerking van de eerste bouwsteen: burgers met budget. Het is geen wetenschappelijke verhandeling, maar een praktische handreiking met ervaringen en lessen van gemeenten, voor gemeenten. Deze publicatie is bestemd voor gemeenteamttenaren en –bestuurders die worstelen met bewonersbudgetten. Ik hoop dat we gemeenten kunnen helpen met die worsteling.

Veel succes!

Gert-Jan Buitendijk

Wvd directeur-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties, BZK

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inleiding	7
Hoofdstuk 1	
Vormen van bewonersbudgetten	9
1. Productiekracht en democratisch gehalte	9
2. Vier vormen van budgetten	12
3. Bewonersbudgetten over de grens	13
Hoofdstuk 2	
Lessen uit de praktijk	19
1. Het ‘vouchersysteem’ van het ministerie voor WWI	19
2. De Proeftuin Bewonersgelden en buurtbudgetten	24
3. Tien hindernissen rondom bewonersbudgetten	25
4. Zeven do’s!	30
Hoofdstuk 3	
De rol van de ambtenaar	35
1. Drie uitdagingen	35
2. Ervaringen van ‘nieuwe ambtenaren’ met bewonersbudgetten	36
Hoofdstuk 4	
Vouchers in Amsterdam	41
Hoofdstuk 5	
Budgetten vanuit bewonersperspectief	47
Nawoord	53
Bijlage:	
Bouwstenen voor burgerparticipatie	57

Inleiding

We zijn inmiddels al enige tijd bekend met het fenomeen van de wijk- en bewonersbudgetten. Gemeenten die (gaan) werken met budgetten sluiten aan bij een ontwikkeling die al langer gaande is: meer zeggenschap en verantwoordelijkheid voor burgers zelf. Waar budgetten tot voor kort vooral in handen lagen van ambtenaren en professionals, komen ze meer en meer te liggen in handen van bewoners zelf. Deze ontwikkeling is zowel nationaal als internationaal zichtbaar. De bestuurscultuur lijkt te veranderen: steeds vaker krijgen ook burgers toegang tot macht en middelen.

Leerkring en proeftuin

Recent heeft het fenomeen van wijkbudgetten een nieuwe impuls gekregen vanuit het (toenmalige) ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) met de introductie van het vouchersysteem. Het ministerie heeft in 2009 een leerkring georganiseerd voor ambtenaren die bij de vouchers betrokken waren. Zij hebben periodiek ervaringen uitgewisseld om uitvoeringsproblemen te tackelen en elkaar te enthousiasmeren. Tegelijkertijd heeft het ministerie van BZK in samenwerking met de VNG een 'Proeftuin Bewonersgeld en buurtbudgetten' georganiseerd. Ambtenaren van gemeenten die voorop lopen bespraken in deze proeftuin verschillende systemen voor budgetten en de hindernissen die genomen moeten worden.

Geleerde lessen

Deze publicatie doet verslag van de lessen die deelnemende ambtenaren aan de leerkring en de proeftuin geleerd hebben. We besteden hierbij vooral aandacht aan de gevolgen voor de ambtenaar. Wat zijn de valkuilen? Wat zijn de succesfactoren? En hoe kun je als beleidsambtenaar laveren tussen de tragere gemeentelijke organisatie en de dynamiek in de buurt? Kant-en-klare antwoorden bieden we niet. Wel vindt u handvatten om zelf in uw gemeente aan de slag te gaan met bewonersbudgetten. U hoeft het wiel niet opnieuw uit te vinden. Op heel veel plekken, in Nederland en daarbuiten, werken gemeenten met succes met bewonersbudgetten. Van al deze leerervaringen kunt u profiteren. Bewonersbudgetten, zo is de boodschap van deze publicatie, worden geen succes zonder betrokken ambtenaren.

Drie uitdagingen voor ambtenaren

Ambtelijke organisaties die bewonersbudgetten willen introduceren, staan voor enkele grote uitdagingen. Zij moeten de omgang met bewoners niet alleen intensiveren, maar ook naar een hoger niveau tillen. Daarnaast moeten zij de interne weerstanden binnen de eigen ambtelijke organisatie wegnemen. Uiteindelijk ontstaat dan een overheidscultuur op alle ambtelijke niveaus die de burger met initiatief zo goed mogelijk bedient. Wie pakt deze uitdagingen in samenhang op?

Hoofdstuk 1

Vormen van bewonersbudgetten

Steeds meer gemeenten of woningcorporaties stellen voor hun wijken budgetten beschikbaar om bewonersinitiatieven te ontlocken en mogelijk te maken. Het doel daarvan is dat bewoners zich meer betrokken voelen bij hun woonomgeving en hierover meer zeggenschap krijgen. De mate waarin bewoners zeggenschap hebben over de besteding van het geld en de uitvoering van hun ideeën verschilt.

Productiekracht en democratisch gehalte

We kunnen vier verschillende vormen van budgetten onderscheiden. Het soort budget hangt af van twee pijlers:

1. Pijler 1: de productiekracht. Dat is de kracht om initiatieven te produceren en te realiseren.
2. Pijler 2: het democratisch gehalte. Dat is de kwaliteit van de bewonersdeelname aan het proces van bewonersbudgetten.

Pijler 1: productiekracht

Productiekracht in de wijk kent twee uitersten:

- De wijkbewoners als belangrijkste productiekracht betekent dat de wijkbewoners alles doen: ideeën bedenken en initiatieven uitvoeren, afwegingen maken en oplossingen bedenken die aansluiten bij de capaciteiten en gewoontes van bewoners.
- Als de productiekracht extern ligt dan leveren maatschappelijke partijen van buiten de wijk de productie. Het kan dan bijvoorbeeld zijn dat de wijk 'slechts' reageert op ideeën en visies van anderen. Keuzes zijn dan ingekaderd in bestaand beleid en externe partijen komen met oplossingen en/of doen de uitvoering.

Verschillende voorbeelden van productiekracht

Breda: productiekracht in de wijk

Eén van de eerste voorbeelden van productiekracht in de wijk is het project 'Lusten en Lasten' in Breda (1998). Bewoners komen samen tijdens grote wijkbijeenkomsten en zijn zelf opdrachtgever van de oplossing. Ook hebben ze een systeem ontwikkeld (Pro Deo) waarin bedrijven in en aan de rand van de wijk bewonersinitiatieven kunnen ondersteunen. Zie: www.kei-centrum.nl (zoek: Breda)

Gouda: productiekracht extern

Een voorbeeld aan de andere kant, van externe productiekracht, is een onderdeel van de jaaragenda in Gouda. Wijkteams mogen advies geven over voorgenomen stedelijk beleid en plannen die van invloed zijn op de leefbaarheid van de wijk. Zie: www.gouda.nl (zoek: wijkteams)

Groningen: in het midden

Iets meer in het midden staan de wijkstemdagen in de Groningse Korrewegwijk. Een groot evenement met een hoge opkomst waarin bewoners zich informeren over initiatieven van andere bewoners, van buurtgroepen en van professionele partijen en daarna hun stem uitbrengen. Zie: www.wijkstemdag.nl

Emmen: bijzondere positie

De gemeente Emmen neemt met zijn vorm van inkoop door bewoners een bijzondere positie in. De gemeente geeft Erkende Overlegpartners (EOP's) een vast budget van € 6.500,- en daarboven een bedrag per inwoner per jaar. De ruim dertig EOP's, bijna allemaal wijk- en dorpsorganisaties, mogen zelfstandig inkopen en aanbesteden. De gemeente besteedt veel tijd en energie aan een cultuurverandering bij het College van B&W, bij het ambtenarenapparaat en bij de contactambtenaren die in contact staan met de EOP's. Het gevolg is grote creativiteit en betrokkenheid bij bewoners in de wijken en de dorpen bij het besteden van 'hun' budgetten. Zie: www.emmen.nl (zoek: eop)

Dordrecht: participatief begroten

De Dordtse wijk Stadspolder is het eerste voorbeeld in Nederland van participatief begroten. Voor Stadspolder trekt de gemeente jaarlijks ongeveer zes ton uit, los van de noodzakelijke uitgaven. De gemeenten en de wijk stelden de vraag aan de bewoners: hoe zouden jullie dat budget willen verdelen? Na enkele debatavonden en een spel hebben de bewoners uiteindelijk gestemd op drie begrotingsvoorstellen. De raad en het college van Dordrecht hebben nadrukkelijk aangegeven dat ze dit soort participatieve budgetteringstrajecten vaker willen zien in de stad. Een projectteam van de gemeente Dordrecht was de organisator. Een kerngroep van de gemeente en veertig bewoners begeleidde dit project en maakte 'tussenkeuzes'. Zie: www.inactiemetburgers.nl (zoek: Dordrecht)

Pijler 2: het democratisch gehalte

De tweede pijler, het democratisch gehalte, gaat over de deelname van de wijkbewoners. Hoeveel bewoners doen mee? Wat is de spreiding onder wijkbewoners? Hoe verlopen de gesprekken in de wijk over de ideeën? Zijn er naast de vaak bekende voorhoede nieuwe netwerken aangeboord en mogen de bewoners zelf keuzes maken?

- Aan de ene kant van deze pijler is sprake van een brede en vooral rechtstreekse participatie van de bewoners. We spreken dan van directe (participatieve) buurtdemocratie.

- Is er sprake van een meer getrapte aanpak, waarin een selectie van bewoners namens anderen keuzes maakt, dan spreken we van vertegenwoordigende buurtdemocratie.

Verschillende voorbeelden van democratisch gehalte

Hoogeveen: De Smederijen

Het Hoogeveense model van werken met wijkbudgetten heet 'De Smederijen van Hoogeveen'. In Hoogeveen smeden bewoners plannen om de leefbaarheid van hun wijk te verbeteren met behulp van wijkbudgetten. De gebiedsregisseur vervult een sleutelrol: hij staat in verbinding met de bewoners, het politieke domein en het domein van ambtenaren en vertegenwoordigers van profit- en non-profitorganisaties. De gemeente draagt 70 procent van de kosten en de woningcorporaties 30 procent. Zie: www.desmederijenvanhoogeveen.nl

Rotterdam Lombardijen: bewonersbudgetten

De Rotterdamse wijk Lombardijen kent bewonersbudgetten in de vorm van een wijkinvesteringsspel: het Lombaspel. De deelgemeente IJsselmonde en woningcorporatie Com.Wonen stellen € 100.000,- beschikbaar voor ideeën van bewoners. De speelleiding geeft in tien tweemaandelijks rondes 10.000 Lomba's uit aan alle huishoudens in de wijk. Een Lomba is een speciaal voor dit spel bedachte munteenheid met een waarde van € 1,-. Een jury beoordeelt of een voorstel de leefbaarheid bevordert en of het uitvoerbaar is. Door slim samen te werken kunnen bewoners de financiering organiseren voor projecten in de wijk of de straat. In het eerste jaar hebben 1.200 inwoners actief meegedaan aan het Lombaspel. Zie: www.lombaleeft.nl

In het **Zaanstadse** Poelenburg beslist de gemeente over burgerinitiatieven tot een bedrag van € 10.000,-. Daarboven vindt een raadpleging plaats in de buurt, nadat de gemeente het initiatief heeft getoetst op haalbaarheid, redelijkheid en kosten. Zie: www.nieuwpoelenburg.nl (zoek: initiatieven)

In de **Arnhemse** wijken Presikhaaf en Malburgen worden de bewonersinitiatieven ook getoetst aan gemeentelijk beleid en daarna beoordeeld door de wijkplatforms. Hierin zitten vertegenwoordigers van bewonersgroepen, corporaties en de gemeente. Zie: www.presikhaafnet.nl en www.malburgen.nl (zoek: wijkplatform)

Leeuwarden kent een stedelijk adviesplatform, waarin per buurtpanel een afgevaardigde zit. Zij geven een zwaarwegend advies aan het College van B&W over ingediende bewonersinitiatieven. Zie: www.leeuwarden.nl (zoek: adviesplatform)

In **Den Bosch** beslissen de zogenaamde wijktafels (netwerken en bijeenkomsten bestaande uit bewoners) over de gelden voor bewonersinitiatieven.
Zie: www.wijkgerichtwerken.nl

Vier vormen van budgetten

Het kruisen van de twee assen 'democratisch gehalte' en 'productiekracht' levert vier velden op. In elk veld staat een bijpassende budgetvorm.



Veld 1 (rechtsonder): externe inzet + vertegenwoordigende buurtdemocratie

De georganiseerde voorhoede van wijkbewoners en de partijen die het werk gaan uitvoeren, namelijk de voorhoede van professionals, wisselen ideeën uit en stemmen af. De budgetten zijn het best te omschrijven als adviesbudgetten voor plannen voor de wijk. Deze zijn vooral een akkoord tussen de bestaande, vaak formele, organisaties van bewoners en professionals. Het gevaar is dubbel: ze kunnen leiden tot 'bovenbaasjes'-gedrag en in het verlengde daarvan missen ze vaak de gevoelens die spelen in de wijk.

Veld 2 (rechtsboven): externe inzet + directe (participatieve) buurtdemocratie

Soms reageert de wijk op voorgenomen beleid en projecten, een andere keer begint het gesprek in de wijk met wensen, behoeftes en ambities van bewoners. Dan wordt de professionele inzet daarop budgettair ingedeeld. In de wijk is het belangrijk dat bewoners samen afspraken maken en zich inleven in wensen en keuzes van andere bewoners. De professionele krachten zoeken een wijkbrede legitimatie voor hun inzet.

In dit geval is sprake van wijkbudgetten. Het model wijkbudgetten zorgt voor stevig draagvlak onder de bewoners voor het handelen van instanties. Wel kan het leiden tot typisch consumentistisch gedrag van bewoners (“Wij hebben toch gezegd hoe u het moet doen en er zelfs geld voor vrijgemaakt?”).

Veld 3 (linksonder): eigen vermogen van de wijk + vertegenwoordigende buurtdemocratie

De gemeente stimuleert bewoners om ideeën en projecten aan te leveren of initiatieven uit te voeren. Het proces van onderlinge afweging speelt zich vervolgens grotendeels buiten hun gezichtsveld af en gebeurt vaak op basis van afwegingscriteria. Het zorgt voor duidelijkheid, maar ook afstand tussen aanpakkers en beslissers. De wat meer klassieke voorbeelden van een leefbaarheidsfonds passen hier het beste bij. Veel gemeenten, maar ook woningcorporaties, hebben dit soort mogelijkheden. In deze variant krijgen bewoners de beperkte rol van doeners. Ze worden daartoe in staat gesteld door anderen. Dat kan leiden tot een vorm van bewonersopdrachtnemerschap, iets wat op gespannen voet staat met zelfinitiatief.

Veld 4 (linksboven): eigen vermogen van de wijk + directe (participatieve) democratie

Dit is het veld van de bewonersbudgetten. Bewonersbudgetten zijn het meest effectief in het ontwikkelen van de sociale kracht van wijken. Het versterkt en verbindt sociale netwerken in de wijk, doet een beroep op de initiatiefkracht die er is, deelt dat met anderen en vergroot de eigen verantwoordelijkheid van bewoners. Het moreel eigenaarschapsgevoel van de buurt en straat ontwikkelt zich in dit veld het sterkst. Het nadeel is dat het kan leiden tot autonoom wijkgedrag dat zich niet meer verbindt met de omgeving of de stad (“Wij doen het zelf en we doen het beter.”).

Bewonersbudgetten over de grens

Nederlandse gemeenten lopen voorop in de wereld als het gaat om het klassieke wijkbudget voor bewoners. Bewoners kunnen een som geld naar eigen inzicht inzetten voor de wijk. Soms zijn er voorwaarden aan verbonden, in andere gevallen beslissen bewoners niet zelf, maar denken ze alleen mee. De participatiebudgettering in het Braziliaanse Porto Alegre wordt echter wereldwijd beschouwd als de eerste vorm van bewonersbudgetten.

Gelijke start

Porto Alegre begon al in 1989 met experimenteren, net als de gemeente Deventer. Het verschil tussen de Braziliaanse aanpak en die uit Deventer is dat in Porto Alegre de bewoners de begroting voor een gemeente of district opstellen. Daarna zet de gemeente de begrote bewonersprioriteiten om in beleid en uitvoeringsplannen. In Deventer staat het wijkbudget als ‘vrije’ post aan het eind van de gemeentebegroting.

Dit heeft vooral ook te maken met de verschillende doelen die de steden nastreven. In Porto Alegre gaat het om 'good governance', bestuurlijke legitimering en transparantie. In Deventer gaat het om grotere bewonersverantwoordelijkheid, ideeontwikkeling en bewonerskeuzes.

Budgetten in de rest van de wereld

Het model van participatiebudgettering is in vele honderden Braziliaanse steden ingevoerd, evenals in andere Latijns-Amerikaanse steden in Peru, Argentinië, Uruguay en Ecuador. Ook in India (Poona) werkt de gemeente met budgetten. De laatste jaren maken wijkbudgetten ook hun opmars in Europa. Vooral in Spanje (Cordoba, Sevilla) en Italië (Pieve Emmanuele). Iets minder in Portugal (Palmela), Frankrijk (St. Denis, Bobigny) en Groot-Brittannië (London-Harrow en Bradford). Sinds 2008 zijn ook participatiebudgettering gestart in Polen en Albanië.



Porto Alegre, Brazilië

Orcamento Participativo is de naam van het model voor bewonersbudget in Porto Alegre. Sinds 1989 werkt deze stad met een participatieve begroting: de gemeentebegroting wordt jaarlijks ingericht op basis van prioriteiten van de bewoners. De methode heeft geleid tot een verschuiving van investeringen van de rijkere naar de armere wijken. De stad en haar bewoners hebben veel bereikt op het gebied van basale diensten zoals wegen, waterleiding, scholen en crèches.

De methode

In het voorjaar vinden in alle straten en buurten voorbereidingsbijeenkomsten plaats. Bewoners geven aan welke initiatieven en projecten ze nodig achten. Vervolgens worden begrotingsprioriteiten gesteld en verwerkt tot een stedelijke begroting. Een raad voor Participatieve Begroting, die bestaat uit 48 bewoners uit de districten, stelt daarop twee begrotingen op: een stedelijk begrotingskader en voor elk district een investeringsplan. Deze worden weer in de wijken, buurten en straten besproken en bijgesteld. In september stelt de gemeenteraad het begrotingskader vast waarna de Raad voor Participatieve Begroting de begroting voor het komend jaar definitief vastlegt.

De aantallen

De bewonerstevredenheid over de aanpak is met 80 procent erg hoog. Met meer dan 25.000 deelnemende burgers per jaar kan worden gesproken van een groot succes. In vele honderden gemeenten in de wereld wordt vanaf de jaren '90 van de vorige eeuw een Porto Alegre-variant uitgevoerd.

Het geld

Porto Alegre besteedt 'slechts' 18-20 procent van de gemeentebegroting aan de wijkbudgetten. Wanneer de koplopende Nederlandse gemeenten 20 procent van hun begroting aan budgetten zouden besteden, zou dit het volgende betekenen: Dordrecht ongeveer 75 miljoen euro, Deventer ongeveer 50 miljoen euro en Hoogeveen met 55.000 inwoners ongeveer 30 miljoen euro.

Zie: www.participatiewiki.be (zoek op: Porto Alegre)

Berlijn-Lichtenberg, Duitsland

In Europa is Duitsland het land waar de begrotingsmethode uit Porto Alegre het meest navolging krijgt. Medio 2010 is die al in 155 Duitse steden ingevoerd, zoals Keulen, Jena, Wiesbaden en in diverse districten van Berlijn. Het Berlijnse district Lichtenberg (250.000 inwoners) begon hiermee in 2005, onder aanvoering van de burgemeester. Aanleiding was de combinatie van snel toenemende stedelijke opgaven en groeiende financiële lasten. Een goede reden om de lokale vraagstukken met de bevolking te bespreken.

De methode

Elk jaar vindt een zogenoemde 'Gemeinwesendiskussion' plaats met professionele partijen en (een beperkt aantal) burgers. Zij benoemen de zwaartepunten voor de ontwikkeling van elke wijk. In de daaropvolgende 'Stadtteilkonferenzen' (=wijk van 4.000 tot 30.000 inwoners) kunnen burgers voorstellen doen op alle terreinen. Burgers stemmen op de voorstellen en per wijk wordt de top vijf het eindvoorstel voor het bestuur. Tegelijkertijd kan iedereen voorstellen doen en stemmen via internet. De top tien van internet wordt ook een eindvoorstel. In totaal levert dat 75 burgervoorstellen voor Lichtenberg op. De uiteindelijke keuzes worden verwerkt in de begroting van het komende jaar.

De aantallen

Al vanaf het eerste jaar is deze 'Burgerhaushaltung' een succes. Duizenden mensen doen eraan mee. In 2010 leidde het tot 250 burgervoorstellen. De vijftien wijkbijeenkomsten trekken gemiddeld 125 burgers die meepraten. Bijna 3.000 burgers hebben zich via internet geregistreerd en doen mee aan het online debat en op de stemdag brengen 2.500 Lichtenbergse bewoners hun stem uit.

Het geld

Voor het wijkbudget in Berlijn-Lichtenberg is 32 miljoen euro van de districtsbegroting van totaal 520 miljoen euro gereserveerd, dat is ruim 6 procent van het totaal. In de dagelijkse werkelijkheid wordt echter minder met geld geschoven. In totaal ging het in 2008 om € 20.000,- dat door burgeropvattingen is bijgesteld. "Als alle ambtenarensalarissen zijn betaald en het onderhoud van het stadhuis is gegarandeerd, kunnen de inwoners zelf bepalen wat er met de rest van het geld wordt gedaan. Het gaat om de diensten aan de samenleving die het leven mooier maken", aldus de burgemeester, "niet om de 'plichtdiensten'."

Zie: www.inactiemetburgers.nl (zoek op: Berlijn)

De lessen uit Berlijn (10 + 2)

De bewonersbudgetten in Berlijn-Lichtenberg zijn een succes. Waarom is deze methode een succes? Negen gemeenten bekeken de methode en op de terugreis in de trein stelden ze 12 methodieklessen op:

Contact

1. Wees nauwkeurig, volledig en degelijk in het organiseren van buurtbijeenkomsten en het opzetten van een website.
2. Doe een dubbelcheck in de wijk door de uitkomst te checken met 10 procent van alle bewoners.
3. Zorg ervoor dat ambtenaren een dialoog zien als iets gelijkwaardigs in plaats van een tafel om hun eigen verhaal neer te leggen.

Methode/proces

4. Een duidelijke methode is noodzakelijk: heel planmatig en gefaseerd uitwerken, zet in elke fase bewezen instrumenten in en voer het stadsbreed in.
5. Benoem eerst het echte doel, beperk het tot het kerndoel en handel daar consequent naar.
6. Maak ieder eigenaar van de methode: zorg dat alle partijen het ervaren als 'hun' methode.
7. Leer samen, vooral praktisch en durf daarna onmiddellijk je aanpak bij te stellen. Wacht niet op de grote evaluaties.
8. Werk niet altijd op één schaal. Knip in de schalen en stel de vraag: wat pak je aan op een schaal van 250.000 inwoners, wat op 25.000, wat op 2500 en schaal 250, schaal 25?

Bestuur

9. Zorg voor een actieve, daadkrachtige bestuurder met 'guts' die 'gaat' voor de methode.
10. Verbind de raad door ze op buurtniveau actief mee te laten doen aan de dagelijkse werkelijkheid van Burgerhaushalt.

Twee onderwerpen bleven gespreksvoer tijdens de treinreis

11. Willen bewoners echt sturend zijn in een begroting van 30 miljoen euro of willen ze vooral hun eigen initiatieven realiseren?
12. Berlijn-Lichtenberg bewijst dat het door bewoners inrichten van een overheidsbegroting organisatorisch haalbaar en maakbaar.

Hoofdstuk 2

Lessen uit de praktijk

De meeste steden en dorpen hebben inmiddels wel een budget waarmee burgers eigen initiatieven kunnen ontplooiën. In 2008 kreeg het fenomeen van wijkbudgetten een impuls toen het (toenmalige) ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) het vouchersysteem introduceerde. Sommige gemeenten werken met dit systeem, andere gemeenten hebben andere vormen van bewonersbudgetten.

Leerkring en proeftuin

Tijdens een speciale leerkring wisselen ambtenaren sinds 2009 hun ervaringen uit met het vouchersysteem. In 2008 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een 'Proeftuin Bewonersgeld en buurtbudgetten' georganiseerd. In de proeftuin hebben negen gemeenten diverse voorbeelden tegen het licht gehouden van hoe gemeenten met bewonersbudgetten omgaan. In dit hoofdstuk leest u meer over deze twee projecten, over de hindernissen waar ambtenaren tegenaan lopen en over de lessen die we hieruit kunnen trekken.

Het 'vouchersysteem' van het ministerie voor WWI

Een voorbeeld van grootschalige bewonersbudgetten in de praktijk betreft het 'vouchersysteem'. Een systeem dat het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) in 2008 heeft bedacht en dat de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar, vervolgens heeft geïntroduceerd. Om de potentie van bewoners beter te gebruiken, wilde het Rijk de burgers meer ruimte bieden en meer vertrouwen geven. Hiertoe zijn extra budgetten voor bewonersinitiatieven beschikbaar gesteld om de leefbaarheid en sociale cohesie in hun wijk te verbeteren.

Geldzaken

Het Rijk heeft voor 2008 20 miljoen euro beschikbaar gesteld en voor de jaren 2009-2011 25 miljoen euro per jaar. Het geld is verdeeld over de 40 aandachtswijken, de 40+ wijken en de G31-gemeenten (de 31 gemeenten die vallen onder het Grote Stedenbeleid, waaronder ook gemeenten met een aandachtswijk). Gemeenten waren niet verplicht om de budgetten in te zetten door middel van het 'vouchersysteem', maar het werd wel aanbevolen. Gemeenten konden ook voor andere vormen kiezen, op voorwaarde dat bewoners daarmee instemden.

Wat is het vouchersysteem?

Vouchers zijn waardebonnen die bewoners kunnen besteden aan initiatieven die zij belangrijk vinden. De intentie van het vouchersysteem is vooral om de rechtstreekse

invloed van bewoners op de besteding van het budget te versterken. Bewoners kunnen op een vrij eenvoudige, laagdrempelige manier voorstellen indienen en hebben geen onnodige financiële rompslomp. Bijzonder aan het vouchersysteem is dat de zeggenschap over de verdeling van het geld, de beoordeling van de initiatieven en de activering van bewoners in handen ligt van een regiegroep van wijkbewoners.

De vorming van de regiegroep en de besluitvorming verloopt niet overal hetzelfde. Gemeenten hebben voorafgaand aan het werken met vouchers een regiegroep samengesteld die idealiter bestaat uit een goede afspiegeling van de wijkbewoners. De regiegroep komt op regelmatige basis samen om de binnengekomen voorstellen van bewoners te beoordelen en te honoreren of af te wijzen. Voor voorstellen van bewoners die een waarde tot 10.000 euro vertegenwoordigen, beslist de regiegroep, voor hogere bedragen vindt een wijkraadpleging plaats.

De regiegroep maakt de afweging op basis van de speciaal voor het vouchersysteem opgestelde 'modelverordening vouchers'. Om het vouchersysteem laagdrempelig te maken voor bewoners zijn er weinig weigeringsgronden. In principe komt elk initiatief dat niet strijdig is met de wet, dat niet hoofdzakelijk een privébelang dient en waarbij het beheer (in geval van fysieke projecten) goed is geregeld, in aanmerking voor budget. De modelverordening is niet in alle gemeenten die met vouchers werken hetzelfde: soms is deze op basis van wensen van bewoners en gemeente enigszins aangepast.

Dilemma's rond de vouchers

De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft een leerkring begeleid van ambtenaren die met het vouchersysteem werkten. De vier bijeenkomsten vonden plaats tussen maart 2009 en juni 2010. Van de veertien gemeenten die met vouchers werkten heeft een tiental deelgenomen aan een of meerdere bijeenkomsten. Hieronder volgt een overzicht van enkele dilemma's die tijdens de bijeenkomsten ter sprake kwamen.

1. Juridische problemen

Juridische problemen kunnen opduiken wanneer je bewoners voorziet van overheidsmiddelen. Gaat het om subsidies en moet je dan voldoen aan de algemene subsidieverordening of aan de modelverordening? Wat als andere bewoners bezwaar maken, moeten die dan bij de regiegroep van bewoners zijn of toch bij de gemeente? En wat kan de gemeente dan aanvoeren om haar beslissing te verdedigen? Er zijn gemeenten die de algemene subsidieverordening niet van toepassing verklaren. Andere beschouwen het budget niet als subsidie, maar geven het een specifieke bestemming mee. Weer andere wijzen op het experimentele karakter van het

vouchersysteem. Als je ervaring wilt opdoen met verschillende varianten van bewonersbudgetten, moet je geen energie hoeven steken in juridische afdichting van de regeling. Dan staat het uitproberen en het leren van ervaringen voorop. In dat geval is met name de bestuurlijke rugdekking belangrijk. Maar welke keuze een gemeente ook maakt, de verantwoording van de besteding blijft een punt van aandacht.

2. Botsing tussen ambtenaren en burgers

Binnen het gemeentelijk apparaat kunnen wensen van bewoners botsen:

1. Met gemeentelijk beleid, bijvoorbeeld als het gaat om de inrichting van speelplekken. Een gemeente kan bijvoorbeeld een voorkeur hebben voor bepaalde materialen terwijl bewoners voor andere kiezen;
2. met planmatige routines. Zo stuitte de aanleg van een parkje op een braakliggend terrein op bezwaren binnen de gemeente omdat je daarbij mogelijk bomen zou planten waarvoor je later weer een kapvergunning nodig zou hebben;
3. in een gemeente vroegen gemeentelijke diensten voor de aanleg van een pannaveldje tien keer meer dan een commercieel bedrijf, wat de kosten van het bewonersinitiatief erg zou opdrijven. In Leeuwarden wordt om die reden van de eigen uitvoerders een interne berekening van de kosten gevraagd.

Het kost tijd en inspanning om het samenspel van gemeente en bewoners goed op de rails te krijgen. Dat is gemakkelijker in gemeenten waarin al een traditie bestaat met bewonersinitiatieven. Het loont voor gemeenten de moeite om langdurig te investeren in 'initiatiefkracht' van burgers in wijken.

3. Investing in noodzakelijke begeleiding

Veel gemeenten merken dat zij met de bewonersbudgetten nieuwe, moeilijk bereikbare groepen bewoners bereiken. In die zin blijkt het vouchersysteem inderdaad een laagdrempelig systeem. De samenwerking met bewoners en regiegroepen vraagt van de betrokken ambtenaren en van bewonersondersteuners echter veel inzet. Daarin hebben zij in de voorbereiding meestal niet voorzien.

4. Botsing tussen groepen burgers

Soms lopen de belangen van verschillende groepen actieve wijkbewoners ver uiteen. Dit kan botsingen geven, ook in de honorering van bewonersinitiatieven, vooral wanneer deze verschillende groepen in de regiegroep vertegenwoordigd zijn. Voorafgaand aan het werken met vouchers waren gemeenten hier bang voor. De

praktijk wijst uit dat dit soort geschillen inderdaad voorkomen, hoewel minder vaak dan gedacht. Wanneer dergelijke geschillen voorkomen, moet de verantwoordelijke ambtenaar met de bewoners eerst een heel proces ingaan om de onderlinge verhoudingen te verbeteren. Dat kost tijd en vergt veel van de ambtenaar.

5. De bewonersinitiatieven zelf

Sommige bewoners zijn heel strikt in de toekenning van geld en vinden de weigeringscriteria zoals opgenomen in de modelverordening te beperkt. Zij willen graag weigeringsgronden toevoegen, om zo strenger te kunnen selecteren welke initiatieven in aanmerking komen voor budget. Andere bewoners en ambtenaren pleiten er juist voor het vouchersysteem open te houden om de laagdrempeligheid van het systeem te behouden. Immers: elke extra weigeringsgrond heeft als gevaar dat de drempel voor bewoners om een initiatief in te dienen wordt verhoogd. Terwijl het werken met vouchers gaat om het stimuleren van het eigen initiatief van bewoners en om de gevolgen voor de buurt. Zo'n ontwikkeling is niet zozeer afhankelijk van het initiatief zelf, maar meer van hoe anderen daarop inspelen. Al te strak sturen op de inhoud van de initiatieven werkt dan contraproductief.

Evaluatie Voucherregeling WWI door UvA

De Universiteit van Amsterdam (UvA) heeft de eerste fase van het vouchersysteem van het ministerie voor WWI geëvalueerd. Die eerste fase betrof het jaar 2008 en de eerste helft van 2009. De UvA voerde een quick scan uit onder de G31-gemeenten, evalueerde veertien gemeenten die het vouchersysteem zoals aangereikt door WWI hadden ingevoerd en deed nog eens in vijf gemeenten kwalitatief onderzoek via focusgesprekken.

Uitkomsten van het onderzoek

Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt, is positief. Het vouchersysteem is beter toegankelijk dan andere systemen, mits bewoners goede ondersteuning krijgen. Het aantal aanvragen is doorgaans hoog en veel bewoners van verschillende achtergronden zijn actief. Het lukt in sommige gemeenten om nieuwe groepen bewoners te betrekken, vooral jongeren en migranten, soms ook ouderen. Dit is echter nog niet overal het geval. Het vouchersysteem zorgt ervoor dat mensen elkaar treffen en dat nieuwe verbanden tussen groepen tot stand komen. Mensen vergroten hun netwerk, met name daar waar regiegroepen zijn gevormd.

Het systeem biedt ook kansen voor een democratisch debat over de kwaliteit van leven in de wijk. Tevens stimuleert het empowerment van bewoners. Bewoners ervaren het

doen van aanvragen en nemen van besluiten als leerzaam. Bovendien blijkt dat deze manier van werken veel enthousiasme bij bewoners losmaakt. Ook blijkt dat op deze manier mensen actief worden die eerder niets in de wijk deden. De budgetten werken activerend; meer mensen bieden zich aan als vrijwilliger. Daarbij zijn bewoners zich bewust van de kosten. Ze zorgen dat de budgetten daadwerkelijk worden ingezet voor initiatieven die ten goede komen aan de leefbaarheid in de wijk. Ze komen dan ook met verrassende en creatieve ideeën, waar beleidsmakers vaak niet aan denken.

De vijf gemeenten geven in hun wijken op verschillende manieren invulling aan de regeling. Over de effecten van het inzetten van de vouchers op sociale cohesie en meer in het algemeen de kwaliteit van leven van de buurt kan nog niet veel worden gezegd, omdat de meeste gemeenten nog maar sinds april 2009 met de regeling werken en zij dus nog maar net de regeling hebben geïmplementeerd.

Drie onderzoeksvragen

De onderzoekers hadden vooraf drie onderzoeksvragen:

1. Is het vouchersysteem toegankelijk voor de regiegroep en de aanvragers?
2. Stimuleert en ondersteunt het systeem de ontwikkeling van een sociaal netwerk, bureaucratische competenties, reflexiviteit en emancipatie van bewoners? Anders gezegd: zorgt het systeem voor 'empowerment' van bewoners?
3. Is het systeem democratisch in de zin dat (zoveel mogelijk) bewoners met elkaar in discussie gaan over de in hun ogen meest zinvolle besteding van de vouchergelden?

Antwoorden op de drie onderzoeksvragen:

1. De regeling kan niet toegankelijk genoeg zijn, volgens de onderzoekers. Ook buurtbewoners met 'onrijpe' of 'halfrijpe' ideeën dienen serieus te worden genomen. Goed voorbeeld is het laagdrempelig 'Gekke Henkie-wervingsprogramma' van de gemeente Eindhoven. In Eindhoven volstaat een briefje met een idee. De regiegroep neemt contact op met de indiener en helpt zo mogelijk bij verdere realisatie. Een dergelijke werkwijze maakt de regeling ook toegankelijk voor mensen die een beperkt netwerk hebben, laaggeletterd zijn of bureaucratisch incompetent. Door de grote tijdsdruk waaronder gemeenten het vouchersysteem hebben ingevoerd, was het niet altijd mogelijk om bij de samenstelling van de regiegroep een brede vertegenwoordiging van de buurtbewoners te vinden. Hierdoor bestaan deze regiegroepen vooral uit actieve buurtbewoners. Juist door in de regiegroepen bewoners op te nemen van groepen die nog weinig actief zijn, kun je nieuwe groepen bewoners bereiken. Overigens is een van de conclusies van het onderzoek dat het gemeenten juist gelukt is om een heel diverse groep initiatiefnemers aan te trekken, ook mensen die nog niet eerder actief waren in de wijk. Daaruit blijkt dat het vouchersysteem inderdaad laagdrempelig is.

2. Ook op het punt van empowerment kunnen gemeenten nog wel wat verbeteren. Een voorbeeld daarvan is dat een professional een regiegroep helpt bij het maken van beargumenteerde keuzen. Op die manier leren betrokkenen om respectvol met elkaar van mening te verschillen en er uiteindelijk toch samen uit te komen.
3. Met de inzet van een professional (zie punt 2) krijgt ook het democratische gehalte van de regeling meer inhoud. Het is immers niet alleen belangrijk dat zo veel mogelijk mensen meedoen en meedenken met de voucherregeling. Het is ook belangrijk dat zij goede inhoudelijke discussies voeren over de besteding van het geld. De onderzoekers spreken van 'vreedzaam ruzie maken'.

Aanbevelingen van de onderzoekers

De gemeenten die aan de slag gaan met de voucherregeling, doen dat vol enthousiasme, zo maakt het onderzoek duidelijk. Sommige kunnen echter nog wel werken aan een betere uitvoering van de regeling. Aanbevelingen van de onderzoekers: maak de regeling nog meer toegankelijk, werk aan het empowerment van betrokkenen en schroef het democratische gehalte op. Een belangrijke conclusie uit het rapport is dat elementen uit het vouchersysteem, zoals actieve regiegroepen met bindingen in de wijk en een hoge snelheid bij het beoordelen van initiatieven, de toegankelijkheid van bewonersbudgetten bevorderen. Die elementen verdienen dus ook aanbeveling in gemeenten die met andere regelingen voor bewonersbudgetten werken.

Uit: E. Tonkens en G.J. Kroese, Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend? Universiteit Amsterdam 2009.

Proeftuin Bewonersgeld en buurtbudgetten (VNG/BZK)

Bij de introductie van bewonersbudgetten lopen gemeenten aan tegen diverse moeilijkheden. Hoe pas je budgetten in binnen het beleid en de organisatie van de gemeente? Hoe ga je om met trage gemeentelijke processen binnen de dynamiek van de samenleving? Wat doe je met de gebrekkige organisatie van een buurt of dorp? In de 'Proeftuin Bewonersgeld en buurtbudgetten' hebben negen gemeenten uit Nederland en België hun principiële en praktische vragen gedeeld, politieke en publieke dilemma's besproken en samen naar slimme oplossingen gezocht.

‘Proeftuin Bewonersgelden en buurtbudgetten’

De proeftuin is een onderdeel van In actie met burgers!, een deelproject van Het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Dit is een gezamenlijk programma van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van BZK. Het doel van In actie met burgers! was om gemeenten die op een vernieuwende manier met burgers samenwerken via lokale proeftuinen met elkaar in contact te brengen. Deelnemers aan de ‘Proeftuin Bewonersgelden en buurtbudgetten’ waren de gemeenten Dordrecht, Emmen, Genk, Gent, Hengelo, Hoogeveen, Leuven, Schiedam en Valkenswaard. Joop Hofman van participatiehuis Rode Wouw heeft de proeftuin begeleid.

Tien hindernissen rondom bewonersbudgetten

In de proeftuin hebben de deelnemers diverse voorbeelden van bewonersbudgetten tegen het licht gehouden, zoals de ‘Smederijen van Hoogeveen’, het Dordtse ‘Burgers Aan Zet’ of de wijkjury’s in Gent. Daarnaast hebben zij via gesprekken met raadsleden, deskundigen en wetenschappers de bestuurlijke gevolgen van bewonersbudgetten verkend. Zij vertaalden alles steeds terug naar hun eigen ervaringen. Uiteindelijk hebben de deelnemers Berlijn bezocht om te kijken hoe de gemeente daar werkt met bewonersbudgetten (zie voorbeeld Berlijn-Lichtenberg op pag. 16).

In de loop van de proeftuin hebben de deelnemers tien hindernissen in beeld gebracht waarvoor je een oplossing moet bedenken om de invoering van bewonersbudgetten succesvol te laten verlopen. De tien hindernissen zijn te verdelen in drie groepen:

- *de organisatie van beleid en uitvoering binnen de gemeente en andere professionele wijkpartners;*
- *de organisatie in en van wijken en buurten;*
- *de opstelling vanuit de lokale bestuurders.*

De vierde, en misschien wel grootste hindernis, is het omgaan met de wisselwerking tussen de drie groepen.

De tien hindernissen op een rij

1. Ingebouwde spanning in beleid en organisatie van de gemeente
2. De kosten
3. Tunnelblik en oogkleppen
4. Twee snelheden
5. Het mag wettelijk niet
6. Buurt/dorp wil of kan zich niet inzetten
7. Geen of slechte organisatie buurt/dorp
8. Afremmen
9. Overnemen
10. Tegenhouden

De organisatie van de gemeente en andere professionele wijkpartners

Grote instellingen zoals gemeenten sturen zo efficiënt mogelijk op resultaten. Met de invoering van bewonersbudgetten is sprake van een extra sturingsinstrument. Want in tegenstelling tot inspraakprocessen kan een gemeente de keuzes die bewoners maken wel kaderen, maar niet sturen. Met de komst van bewonersbudgetten moet de gemeente nieuwe wegen vinden om conflicten tussen overheidskeuzes en bewonerskeuzes handelbaar te maken.

Hindernis 1: Ingebouwde spanning in beleid en organisatie van de gemeente

- De gemeente beschouwt reeds vastgesteld beleid niet als referentiekader, maar als een onwrikbare lijn waarvan je niet mag afwijken. Dit geldt voor beleidsrichtingen maar ook voor interne keuzes als bijvoorbeeld centrale inkoopmodellen. Ook wet- en regelgeving wordt vaak opgevoerd als motief waarom iets niet kan. In de praktijk blijkt dat creatieve steden wel oplossingen vinden als ze echt willen.
- Er is wel geld, maar dat zit niet in het 'goede' potje. Dit wordt ook wel 'het oormerken' van budgetten genoemd. De vulling en verdeling van potjes is vaak het resultaat van een lange interne strijd. Een gemeente kan soepeler inspelen op buurtinitiatieven door potjes te koppelen aan bewonersbudgetten.
- De invoering van centrale inkoopmodellen staan situationele oplossingen in de weg. Soms mogen bewonersoplossingen niet, omdat er voorkeurafspraken zijn gemaakt met vaste leveranciers.
- Medewerkers die 'twee heren' dienen: buurten die een opdracht stellen en bestuursopdrachten.
- Een gemeente beschouwt het werken met bewonersbudgetten nog vaak als een andere manier van inspraak, wat het nadrukkelijk niet is. Zij vallen daarom nog wel eens snel terug op formele inspraakprocedures, participatieconvenanten of gemaakte afspraken met bewonersorganisaties als bekende vormen van bewonersinspraak. Zo benaderen ze bewonersbudgetten en formele inspraak als concurrerende systemen, in plaats van als aanvullende democratie.

Hindernis 2: De kosten

- Een initiatief van burgers kan leiden tot meerjarige druk op het gemeentelijk onderhoudsprogramma. Met de inzet van bewonersbudgetten voor opstartende fysieke voorzieningen breekt een gemeente soms in in de bestaande onderhoudsplanning of maakt zij geen geld vrij voor beheer en onderhoud.
- Het kan zijn dat het optuigen van een proces van bewonersinitiatieven zo omvangrijk is dat het duurder is dan de praktische uitvoering. Dat hoeft geen probleem te zijn: de tweede orde-effecten in de buurt zijn vaak belangrijker dan het neerzetten van een projectidee.
- Onderhoudskosten komen ten laste van het bewonersbudget. Met de jaarlijkse groei van de onderhoudskosten vermindert dan de ruimte van bewoners om nieuwe ideeën uit te voeren.
- Eén van de grootste directe 'verliesposten' is de BTW bij directe bewonersaanbesteding. Omdat bewoners de BTW niet kunnen terugvorderen is het netto besteedbaar budget voor initiatieven 19 procent lager dan wanneer een gemeente of woningcorporatie de formele aanbesteder is. Veel gemeenten organiseren het dan ook zo dat de bewoners in materiële zin de aanbesteding voorbereiden en dat de gemeente de formele opdrachtverlening doet.

Hindernis 3: Tunnelblik en oogkleppen

- Sommige ambtenaren zien de bewonersbudgetten als een vorm van ontwrichting. Zij zijn bang voor vernieuwing en verandering, wat zich uit in een starre houding en 'kan niet/mag niet'-reflexen.
- De ambtelijke kokers leiden nog steeds tot een te sterke focus op het eigen belang en tot gebrek aan samenwerking. Dit terwijl gemeenten hun systeem voor bewonersbudgetten vaak introduceren met het argument om lokaal maatwerk en interdisciplinair werken te bevorderen.
- Veel partijen hebben hun eigen variant van stimuleringsbudgetten. Gemeenten kennen cultuurfondsen, sportbudgetten of groenpotjes en bijna alle woningcorporaties hebben wel leefbaarheidsfondsen. Dit levert een kleine concurrentieslag op tussen wijkpartners. Soms sturen medewerkers initiatieven gewiekt door naar andere potjes, soms claimen medewerkers initiatieven en trekken het idee naar zich toe. In andere gevallen 'shoppen' bewoners langs de diverse potjes op zoek naar criteria die hun ideeën dekken.

Hindernis 4: Twee snelheden

Soms heeft de aanpak met budgetten last van trage, vaak interne, gemeentelijke beleidsprocessen en besluitvormingsroutes. De dynamiek van de samenleving past niet in geplande cycli van beleidsprogrammering, planning- en control en jaarbegroting.

Hindernis 5: Het mag wettelijk niet

- De gemeente is formeel aanbestedende partij en heeft formele plichten en aansprakelijkheden.
- Het is wettelijk geregeld dat de aanbesteding van diensten en producten op basis van vrije markt en meerdere partijen moet. Iedere partij moet kunnen meedingen. Dus mogen bewoners deze taak van de gemeente niet overnemen en zelf een uitvoerder kiezen of de aanbesteding onderling 'regelen'.

De organisatie van wijk/buurt/dorp

De organisatie van een buurt kan als een belangrijke motor fungeren voor bewonersinitiatieven. Als die organisatie er niet is of slecht werkt, is dat een hindernis. Sommige bewoners vinden het niet leuk om met initiatieven te komen, of kunnen het werk niet aan.

Hindernis 6: Buurt/dorp wil of kan zich niet inzetten

- Niet alle buurten en dorpen vinden het leuk om initiatieven van de grond te tillen. De redenen hiervoor zijn divers:
 - bewoners beschouwen het als een taak van een ander (overheid, corporaties);
 - bewoners vinden de onderwerpen niet urgent of inspirerend genoeg;
 - bewoners willen de medeverantwoordelijkheid en bijbehorende letterlijke aanspraak niet op zich nemen;
 - mensen voelen zich te weinig betrokken bij de buurt om een extra inspanning te leveren;
 - bewoners wantrouwen de motieven van met name de gemeente ("Ja, ja, bezuinigingstrucje zeker").
- Het werk kan ook te moeilijk of te veelomvattend zijn voor de bewoners. Soms zijn de ideeformulieren zo ingewikkeld dat bewoners afhaken. In andere gevallen moeten ze zoveel extra werk verrichten dat de energie voor een idee snel weglekt. Hierbij kan worden gedacht aan het schrijven van verantwoordingsverslagen, organisatie van presentatiebijeenkomsten en terugkoppeling naar de buurt. Soms ook bedenken bewoners 'slechte' initiatieven of oplossingen die niet werken.

Hindernis 7: Geen of slechte organisatie buurt/dorp

- De aanwezigheid van een goed draaiende bewonersorganisatie zorgt ervoor dat de aanpak van bewonersbudgetten sneller van de grond kan komen en beter functioneert. Kenmerkend aan bewonersinitiatieven is dat iedere bewoner een idee kan aanleveren. Theoretisch zou het model kunnen werken zonder een bewonersorganisatie, maar dan wordt het wel veel moeilijker. Want wie promoot dan de aanpak? Wie spreekt bewoners aan om mee te doen of loopt even langs voor hulp? Wie legt aan andere partijen uit wat het idee inhoudt of legt aan de wijk uit dat er soms 'nee' gezegd moet worden?

- Of een bewonersorganisatie zorgt voor een versnelling, is afhankelijk van de kwaliteit van de organisatie. Soms is die kwaliteit te laag doordat:
 - de organisatie geen afspiegeling van de buurt is;
 - er geen open kanalen met de buurt zijn;
 - een vrijwilligersbestuur nu eenmaal beperkingen heeft;
 - er sprake is van tegenstanderopstelling;
 - er sprake is van vriendjespolitiek en onderhands geritsel en geregel.

Lokaal bestuur

Het versterken van burgerinzet is een 'hoera-begrip'. Geen bestuurder of raadslid zal hier openlijk tegen zijn. Toch maakt lokaal bestuur zich soms schuldig aan drie tegenbewegingen: afremmen, overnemen en tegenhouden.

Hindernis 8: Afremmen

- Het afremmen is zichtbaar als bewoners initiatieven uitvoeren die niet passen binnen de opvattingen en belangen van een aantal politieke partijen. Zonder tegen durven te zijn, zaaien ze twijfel: 'Moet dit wel?' of 'Is hier wel draagvlak voor?' of 'Is deze club wel representatief?'
- Ook opvattingen over de juistheid van een directe democratie en de representatieve democratie zorgen ervoor dat sommige partijen en bestuurders het systeem van bewonersbudgetten niet stimuleren. Zij willen het waar het mogelijk is inbedden in de lijnen van gekozen representatieve democratie. En vinden dat het overdragen van verantwoordelijkheden aan bewoners niet past in de huidige representatieve democratie.
- De huidige formele inspraak-, beroep- en bezwaarmogelijkheden zijn leidend en kunnen niet ingeruild worden voor meer dynamische vormen van partnership.

Hindernis 9: Overnemen

- Een eerste variant waarbij gemeenten bewonersinitiatieven overnemen, is dat bestuurders of raadsleden het graag willen regelen voor de bewoner (een 'regeltelefoontje' of even een ambtenaar aanspreken of wat druk uitoefenen).
- Een tweede variant is dat bestuurders er graag mee willen scoren. Zij richten zich dan vooral op 'goedliggende' en zichtbare projecten.

Hindernis 10: Tegenhouden

- Vernieuwingsdrang in beleid en profilering kan leiden tot het inruilen van bestaand beleid en afspraken (bijvoorbeeld bewonersbudgetten).
- Veel gemeenten leggen initiatieven naast de beleidsmeetlat: kan het initiatief onze beleidsopvattingen doorkruisen? Als dat het geval is, kan de gemeente het initiatief afwijzen of kiezen voor een open dialoog tussen bestuur en initiatiefnemers. De gemeente Hoogeveen koos de laatste optie. Het bestuur stelde een mediator aan om het potentiële conflict tussen de eigen opvattingen en de opvattingen van de wijk te begeleiden.

- De aanwezigheid van meerdere wijkpartijen die vergelijkbare doelen nastreven kan leiden tot onderlinge ‘concurrentie’. Met name acties om bewonersinitiatieven te stimuleren van woningcorporaties, welzijnswerk en gemeenten kunnen botsen in plaats van elkaar versterken.

De wisselwerking gemeente en wijk

De belangrijkste hindernis die projectleiders moeten overwinnen, is het werken met twee snelheden: de snelheid van de ontwikkeling van een bewonersidee en de snelheid waarmee een gemeentelijke organisatie beleid ontwikkelt en tot besluiten komt. Soms is een bewonersidee sneller. Soms staat de gemeente al in de startblokken en duurt het wat langer voor de buurt het idee goed ontvangt. Sommige steden lossen dit op via bijvoorbeeld vrij budget of vrije personele inzet. Soms moet de wethouder de fricties oplossen in een rol als frictiemonteur. Andere steden vragen aan buurt of dorp om zich aan te passen aan de snelheid van de overheid. In de praktijk is het wederzijds invoegen van beide systemen per initiatief telkens weer een samenspel van creativiteit en druk.

Positie van projectleider

In dit concrete samenspel wordt ook de bijzondere positie duidelijk van de projectleider bewonersbudgetten. Hij of zij dient zowel het bestuur als de buurtbewoners. De vrije jongens en meiden onder de projectleiders vinden dit heerlijk, de medewerkers die rugdekking nodig hebben, worstelen hiermee. Een oplossing is er niet. Het is vooral belangrijk dat projectleiders een goede inhoudelijke legitimatie aangeven die voortkomt uit de wijk en gefundeerde verantwoording afleggen aan beide partijen.

Zeven do's!

1. Richt je op ‘tweede-orde-effecten’

Het maatschappelijk effect van bewonersbudgetten is nog onduidelijk. De meeste gemeenten beoordelen resultaten van bewonersbudgetten op eerste-orde-opbrengsten (bijvoorbeeld een wikip, buurtfeest of schoonmaakactie) en soms op de effecten daarvan (bijvoorbeeld ontwikkelingsmogelijkheden voor kinderen, sociale samenhang van bewoners en meer straatverantwoordelijkheid). Zij zouden zich echter meer moeten profileren op tweede-orde-effecten, die te maken hebben met het neerzetten van nieuwe verhoudingen in de samenleving. Voorbeelden hiervan:

1. Bewoners als coproducent en verantwoordelijke van de eigen sociale samenleving;
2. De gemeente als dienstbare partij in plaats van directief bepalend;
3. Het benutten van de kracht en kwaliteit van burgers als motor voor ontwikkeling;
4. Het versterken van de vitaliteit van de lokale samenleving.

2. Verbind gemeentebrede systemen met de situatie in de wijk

Gemeenten werken op twee manieren aan optimale dienstverlening: door rationalisatie van processen van beheer, planning en centrale inkoop en door situationele aansluiting bij vragen en antwoorden van de bewoners in de wijken. Deze twee benaderingen zijn conflicterend: de ene gaat uit van efficiëntie van een centrale productinkoop, de ander van efficiëntie die passend is bij de unieke - sociale - situatie in de wijk. De kunst is om de gemeentebrede systemen van onderhoud, beheer en planning te verbinden met de situatie in de wijk (probleem, onderwerp, kracht van de wijk, ambities en wensen).

3. Organiseer de doorwerking

Veel bewonersbudget-aanpakken zijn afgekaderd voor een bepaalde periode, voor een bepaalde wijk en voor bepaalde beleidsthema's. Daardoor worden ze snel een autonoom project, dat naast de bestaande aanpak bestaat. Gemeenten zouden echter de intentie moeten hebben om het werken met bewonersbudgetten door te ontwikkelen naar een verankerde aanpak. Dan heeft het ook echt consequenties voor de inrichting van de gemeentelijk planningssystemen en samenwerkingsaanpak op alle niveaus van uitvoering, beleid, management en bestuur.

4. Zorg voor gezamenlijke verantwoordelijkheid

De invoering van bewonersbudgetten duidt op een verandering van de traditionele subsidieverhouding naar een wederzijdse activeringsverhouding. De gemeente moet door haar opstelling, beleidsruimte en open werksystemen bewoners in staat stellen verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leefomgeving. Bewoners moeten buurttaken en de verantwoordelijkheden op zich nemen die daarbij horen. De gemeente Emmen zegt het krachtig: "De kwaliteit van de openbare ruimte is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de gemeente als eigenaar en de bewoner als gebruiker. Alle partners, ook 'bewoners' zijn partners, werken mee vanuit eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid."

5. Geef burgers en ambtenaar de ruimte

Gemeenten doen er goed aan om te investeren in de competentieontwikkeling van bewoners. Daarbij gaat het niet zozeer om vaardigheidstrainingen als vergadertechniek, maar meer om trainingen om een stevige speler te worden in de samenwerking. Ook ambtenaren kunnen hierin scholing krijgen. Dat wil zeggen: werken vanuit partnership en het geven van vertrouwen. Echte slagkracht krijgt een ambtenaar met het bestuurlijke mandaat om zich gelijkwaardig te mogen bewegen tussen overheidsorganisatie en burger.

6. **Investeer in professionele communicatie**

Heel praktisch en tegelijkertijd allesbepalend voor het succes van een bewonersbudget-aanpak is de kwaliteit van de communicatie naar bewoners toe. Je introduceert tenslotte een nieuwe vorm van samenwerken. Overheidscommunicatie is vaak een variant op publieksvoorlichting. Nu is de overheid niet langer de bringer van de boodschap, maar doet zij een appèl op mensen. De kunst is om een goede balans te vinden. Laat zien dat je het professioneel aanpakt. Laat de communicatie vooral permanent zijn en wortelen in de wijk of het dorp.

7. **Waak voor abstracte discussies: ga de straat op!**

Bestuurders en wetenschappers praten veel over bewonersbudgetten, participatie en overheidsdynamiek. Al die discussies verlammen voortgangsbesluiten en de moed om het gewoon te proberen. Dit irriteert de actieve ambtenaren die al experimenteren met bewonersbudgetten. Deze discussies hebben zelden praktische consequenties voor buurtsamenwerking. Die is tenslotte vooral gebaseerd op gedreven mensen.

De zeven do's op een rij

1. Richt je op 'tweede-orde-effecten'
2. Verbind gemeentebrede systemen met de situatie in de wijk
3. Organiseer de doorwerking
4. Zorg voor gezamenlijke verantwoordelijkheid
5. Geef burgers en ambtenaar de ruimte
6. Investeer in professionele communicatie
7. Waak voor abstracte discussies: ga de straat op!

Hoofdstuk 3

De rol van de ambtenaar

Bewonersbudgetten zijn in het leven geroepen om bewoners de mogelijkheid te bieden invloed uit te oefenen op hun wijk. Voor ambtenaren is een belangrijke rol weggelegd om van het werken met budgetten een succes te maken. De ambtenaren die deelnamen aan de Leerkring Vouchersysteem of de Proeftuin over bewonersbudgetten waren uiterst betrokken. Ze hebben zich tot het uiterste ingespannen om ervoor te zorgen dat de zeggenschap van bewoners volledig tot zijn recht komt.

Drie uitdagingen voor ambtenaren

Werken met bewonersbudgetten vergt een omslag naar een ambtelijke organisatie die naast de burger staat in plaats van ertegenover. Die omslag begint bij de strijd van de (soms eenzame) ambtenaar die probeert een initiatief van bewoners ongeschonden door de gemeentelijke organisatie te krijgen. Beleidsambtenaren die werken met budgetten staan voor enkele uitdagingen. Als zij die overwinnen, vergroten zij de kans op een succesvolle budgettenaanpak.

Uitdaging 1: optrekken met bewoners

Ambtenaren die betrokken zijn bij bewonersbudgetten moeten opnieuw hun positie bepalen tussen overheid en burger. Dat is geen gemakkelijke opgave. Bewoners centraal stellen betekent dat de ambtenaar dienstbaar is aan initiatieven van bewoners. Daarmee kan een spanningsverhouding ontstaan met beleidsdoelen. Wat doe je als bewoners een speelvoorziening willen die strijdig is met het beleid van de gemeente? En hoe handel je niet alleen naar de letter van de verordening, maar ook in de geest van burgers die zelf het heft in handen nemen? Je bent als ambtenaar geen bewoner en moet dus enige afstand houden. Maar je kunt juist daarom naar twee kanten veel betekenen: je voegt iets toe aan de meningsvorming van bewoners. En tegelijkertijd zorg je er voor dat je collega's en de gehele ambtelijke organisatie meer gevoel krijgen bij het belang van bewonersinitiatieven.

Uitdaging 2: nieuwe vaardigheden aanleren

De ambtenaar die werkt met budgetten moet over specifieke vaardigheden beschikken: hoe leg je het contact met bewoners? Met welke bewoners doe je dat? Wat als er tussen bewoners onderling tegenstellingen bestaan? Het is niet genoeg dat je bewoners zeggenschap geeft. Je moet ook een open oog hebben voor de gelaagdheid van een wijksamenleving: tegenstellingen tussen groepen bewoners, eenzijdigheid in de samenstelling van de regiegroep en de strategieën en tactieken die bewoners nu eenmaal hanteren om al of niet uitgesproken doelen te bereiken.

Uitdaging 3: omgaan met interne weerstanden

Ook binnen de organisatie moet de ambtenaar kunnen omgaan met weerstanden. Uit veel voorbeelden blijkt dat - los van vastgesteld beleid - de ambtelijke routines en het ambtelijke apparaat obstakels opwerpen. De afbakening van beleidsterreinen en competenties van ambtelijke diensten komen al heel snel in het geding. Want als een bewoner iets wil op een terrein dat ambtelijk al bezet is, dan botsen er al gauw belangen. En hoe zorg je er als ambtenaar voor dat je collega's, de hele ambtelijke organisatie, meer gevoel krijgen bij het belang van bewonersinitiatieven? Wellicht werpen die collega's tegen dat hun manier van kijken beter is, dat je niet opnieuw het wiel moet uitvinden of gewoon dat de bestaande afspraken gelden en dat je daar niet tegenin moet gaan.

Nieuw type ambtenaar

We zien dus een nieuw type ambtenaar opkomen:

1. een ambtenaar die al zijn talent inzet om er daadwerkelijk te zijn voor bewoners;
2. en die tegelijkertijd ambtelijke obstakels probeert weg te werken om ruimte voor bewonersinitiatieven te scheppen.

Ervaringen van 'nieuwe ambtenaren' met bewonersbudgetten

In veel gemeenten zijn ambtenaren al druk bezig om bewonersbudgetten in te voeren, bewoners te motiveren en de ambtelijke organisatie mee te krijgen. Hoewel het vaak met vallen en opstaan gaat, zien ambtenaren vooral voordelen voor de bewoners én de gemeente.

Gertjan Geugjes, wijkambtenaar in Alkmaar:

“Tegenstellingen tussen bewoners komen terug in de regiegroep”

“In krachtwijken leven groepen bewoners niet altijd in een even goede verstandhouding samen. Die tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen zie je ook terug in de regiegroep van bewoners. De regiegroep in een van onze wijken is breed samengesteld met zowel autochtone als allochtone bewoners. Bij het beoordelen van plannen lijkt het er soms op dat voorstellen uit de eigen bevolkingsgroep soepeler beoordeeld worden dan die van andere groepen. Alle groepen kijken of ze wel hetzelfde krijgen als de andere. Het resultaat is dat voorstellen over en weer worden afgewezen.”

“Per saldo brengt het mensen dichterbij elkaar”

“Toch ben ik wel positief over de bewonersbudgetten: de discussies zijn moeizaam, maar er zit beweging in de verhoudingen. Langzaam krijgen mensen begrip voor elkaars zienswijze. Je moet ook de positieve ontwikkelingen willen zien. Momenteel organiseren bewoners wijkfeesten waarbij iedereen zowel het springkussen als de Turkse en Marokkaanse hapjes onmisbaar vindt. En in de wijk zie je zeker het aantal interetnische vriendschappen tussen kinderen toenemen. Per saldo brengt het mensen dichterbij elkaar. We zien meer verschillende groepen die zich melden en de voorstellen worden gevarieerder. Je ziet dat mensen in buurtjes de koppen bij elkaar steken en sommige huizenblokken gaan samenwerken.”

Frits Veldmeijer, Leeuwarden:

“Het ene wijk heeft tientallen ideeën, de andere helemaal niet”

“We hebben in onze zeven wijken ideecafés georganiseerd om ideeën te genereren. De ene wijk is heel actief en komt met tientallen ideeën, de andere helemaal niet. Dat komt misschien omdat mensen weinig durf hebben of weinig vertrouwen dat het succesvol wordt. We werken met een adviesplatform dat bestaat uit vertegenwoordigers van elk van die zeven wijken. De wijk levert een lijst met ideeën en het adviesplatform bepaalt vervolgens de prioriteit voor alle wijken. Ikzelf en mijn collega mogen alleen maar adviseren. Dat werkt heel goed. We hebben nog nooit hoeven stemmen.”

“Dit werk is veel arbeidsintensiever dan we hadden gedacht”

“Ik vind het wel lastig dat het toch veel trager gaat dan ik eigenlijk zou willen, wat vooral komt door het tekort aan uren en menskracht. Dit werk is veel arbeidsintensiever dan we hadden gedacht. Je moet alle initiatieven begeleiden en ondersteunen. Dat kost veel tijd. We merken wel dat het ook voor het adviesplatform een hele belasting is. Die mensen krijgen niet alleen onze papierstapel op hun bureau, maar ook nog de contacten met de bewoners die willen weten waarom hun ideeën niet gekozen zijn.”

Beate Sisenop, Zaanstad:

“Wijkoverleggen wilden niet zelf de verantwoordelijkheid dragen”

“Onze gemeente kent wijkoverleggen die worden ondersteund door wijkmanagers. Wij hadden bedacht dat die overleggen voor het werken met bewonersbudgetten mooi als regiegroepen konden fungeren. Helaas voelden zij er niets voor om zelf de voorstellen te beoordelen en de administratieve afhandeling te doen. Initiatieven verzamelen, prioriteiten aangeven voor de wijken, advies geven, dat was allemaal prima. Ze wilden alleen niet de verantwoordelijkheid dragen voor de beoordeling van voorstellen, het schrijven van brieven, de uitbetaling en de controle op de besteding.”

“Geld gaat nu helaas niet rechtstreeks naar initiatieven van burgers”

“We doen het dus anders dan gepland: de aanvragen worden nu in overleg tussen de wijkmanager en het wijkoverleg afgehandeld. De wijkmanager zorgt voor de administratieve afhandeling. Is dit een goede oplossing? Voor de gemeente wel, want er is controle, dus het is duidelijk waar het geld naartoe gaat. Voor de bewoners is het dubbel: het was natuurlijk de bedoeling dat het geld rechtstreeks naar de initiatieven van de bewoners zou gaan. Toch ben ik blij met de budgetten, vooral omdat we nieuwe groepen bewoners hebben bereikt.”

Peter van Moorsel, wijkcoördinator Doornakkers, Eindhoven

“Ik moest soms afremmen en soms juist wat gas geven”

“Ik ben vorig jaar begonnen als begeleider van de regiegroep, een club van honderd procent vrijwilligers. Onze wijk heeft een gemoedelijk ‘ons kent ons-sfeertje’. Ik vind de regiegroep heel gedisciplineerd en ook fair naar de achterban toe. Ze kijken heel serieus naar ieder voorstel. Eigenlijk heb ik niet meer gedaan dan de mensen in hun enthousiasme een beetje coachen. Hier en daar heb ik wat geremd, soms wat gas gegeven of wat andere inzichten gegeven. Maar als het dan uiteindelijk op het beslissen aankwam, dan trok ik me terug.”

“Sommige collega’s vinden het vervelend dat bewoners ludieke ideeën uitvoeren zonder dat zij daarvan weten”

“Jammer genoeg ontstaat er wel wat weerstand tegen het project uit andere afdelingen binnen de ambtelijke organisatie. Veel ambtenaren zijn toch gewend om op een bepaalde manier met dingen om te gaan: elk besluit heeft zo zijn eigen proces. Voor deze mensen is het soms moeilijk te accepteren dat een bewoner een ludiek idee in de wijk uitvoert, zoals een lint van stoepkrijt, terwijl zij daar niet in gekend zijn. Ik krijg dan allerlei reacties, boze telefoontjes of mailtjes. Maar ik blijf lachen, het werkt nu eenmaal zo: als je bewoners de bevoegdheid geeft om te beslissen, dan moeten ambtenaren dat niet nog eens overdoen. Maar ik leg ze tegelijkertijd uit dat de bewoners het stoepkrijt wel weer opruimen. Uiteindelijk levert het toch ook intern energie op. Maar het is wel belangrijk dat we de interne organisatie afstemmen op dit systeem.”

Hoofdstuk 4

Vouchers in Amsterdam

De impact van het bewonersbudget in Amsterdam is groot. Op verschillende niveaus, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie, werken mensen samen om ideeën van bewoners voor een betere leefomgeving te realiseren met een budget voor bewonersinitiatieven. Sommige stadsdelen gebruiken vouchers. Hiermee geven ze bewoners direct zeggenschap over de keuze, financiering en uitvoering van projecten die de leefbaarheid en sociale cohesie in hun eigen wijk bevorderen.

Karin Daman, senior beleidsadviseur/projectleider Programma's Wonen en Stedelijke vernieuwing, Dienst Wonen, Zorg en Samenleven

“Veel stadsdelen hadden zelf al plannen met het budget”

“Zoveel mogelijk geld bij de bewoners zien te krijgen. Dat was mijn opdracht toen ik begin 2008 de bewonersparticipatie in de wijkaanpak ging coördineren. Lastig, want op dat moment ging het om een groot deel van het budget voor de wijkaanpak, waarvoor stadsdelen zelf al veel nuttige ideeën en projecten hadden bedacht. Ook stonden veel ambtenaren er wat sceptisch tegenover. Uiteindelijk hebben we gekozen voor een experiment waarbij alle stadsdelen zelf konden bepalen hoe ze met bewonersbudgetten wilden omgaan.”

“Bewonersbudgetten zorgen voor meer gemeenschapsgevoel”

“Het heeft echt meerwaarde als bewoners een rol spelen in de toekenning van bewonersbudgetten. Ongeacht of dat via een regiegroep, een denktank of adviesgroep gaat. Het zorgt voor meer ‘gemeenschapsgevoel’ omdat bewoners met elkaar afwegingen en keuzes moeten maken. Het is goed dat initiatiefnemers begeleiding krijgen bij het projectplan. Vaak hebben ze wel een idee, maar weten ze niet hoe je het moet aanpakken. Om iets substantieels te bereiken, moeten zowel professionals als bewoners leren denken in grotere getallen en een andere projectomvang dan voorheen. Dat is even wennen.”

“Bewoners werken aan zoveel meer dan alleen de buurtbarbecue”

“Als je de situatie vergelijkt met augustus 2008, dan vind ik dat we veel hebben bereikt. Zo hebben we een ‘dag van de wijkaanpak’ over bewonersparticipatie gehad en de werkconferentie over bewonersinitiatieven in 2009. Daar zitten dan meer dan honderd

mensen met zoveel enthousiasme met elkaar te praten over wat ze allemaal op poten hebben gezet. Ze zijn verbaasd over hoeveel kwaliteit er in die initiatieven zit en dat er veel meer leven in de buurt is gekomen. Bewoners werken aan zoveel meer dan alleen maar die buurtbarbecue.”

Kirsten Simhoffer, beleidsadviseur van de dienst Wonen, Zorg en Samenleven bij de gemeente Amsterdam:

“Uit de evaluatie bleek hoe belangrijk het is om bewoners te betrekken bij beslissingen”

“Ik heb meegewerkt aan de evaluatie van het budget voor bewonersinitiatieven. Daarvoor heb ik panelgesprekken met bewoners voorbereid en voorgezeten. De bewoners werden vooral uitgenodigd om kritiek te uiten, want alleen dan kun je leren van elkaars ervaringen. Maar ze waren met name heel enthousiast. Iedereen was heel open, waardoor we veel informatie en inzichten hebben gekregen. Bijvoorbeeld over de voordelen die het heeft om bewoners te betrekken bij beslissingen over de initiatieven en het belang van ondersteuning.”

“Wij zorgen voor de randvoorwaarden vanuit de centrale stad”

“Voorlopig blijf ik betrokken bij de diverse projecten op het gebied van bewonersinitiatieven. Weliswaar bij de centrale stad, waardoor ik minder direct contact heb met bewoners. Maar wat wij bij de centrale stad doen is ook belangrijk om het proces goed te laten verlopen. De stadsdelen faciliteren en enthousiasmeren de bewoners, wij faciliteren en enthousiasmeren de stadsdelen. Door die panelgesprekken is bewonersparticipatie voor mij meer gaan leven. Het stimuleert me om het project verder te volgen en te zorgen voor de randvoorwaarden vanuit de centrale stad.”

Bert Meintser, projectleider bewonersondersteuning Amsterdams Steunpunt Wonen

“Bewoners die voorheen alleen klaagden, gingen opeens aan het werk”

“Als projectleider voor de bewonersondersteuning ben ik betrokken bij de drie projecten in het kader van het voucherexperiment. De bewoners beslissen over de toedeling van de gelden, maar zij hebben de ambtenaren wel nodig als het gaat om

beslissingen over de openbare ruimte. We betrekken de ambtenaren dan ook zoveel mogelijk bij de uitvoering van het project. De ambtenaren uit het stadsdeel keken in het begin vrij argwanend naar de bewonersbudgetten. Ze waren bang voor extra werk en kosten. Maar tijdens de rit veranderden ze van mening. Ze zagen dat veel bewoners zich steeds actiever met hun wijk gingen bemoeien. Mensen die voorheen alleen maar klaagden, gingen nu ineens aan het werk.”

“De organisatie is nog niet ingericht op bewonersbudgetten”

“Helaas lopen sommige ambtenaren in de eigen ambtelijke organisatie tegen de muren op. Wanneer ze in het stadsdeel zaken willen regelen om de bewonersinitiatieven van de grond te krijgen, horen ze: ‘Daar is geen geld voor gereserveerd. Het moet maar op een andere manier dan de bewoners willen.’ Dan komen ze terug bij de bewoners met een resultaat waarin maar weinig van het oorspronkelijke idee overeind is gebleven. Tot grote teleurstelling van de bewoners. Dat is wel eens moeilijk. Deze ambtenaren zijn enthousiast en bereidwillig, maar ze komen er bij de organisatie maar half doorheen. Die is gewoonweg nog niet ingericht op bewonersbudgetten.”

Bert Dörsch, bewonersbelangenbehartiger, Huurdersvereniging Amsterdam:

“Veel hangt af van de kwaliteit van de regiegroep”

“Als huurdersvereniging voeren we het voucherexperiment uit in drie wijken, waaronder de Dapperbuurt. De regiegroep in de Dapperbuurt, die bestaat uit een divers gezelschap van vijf mensen, maakt een eerste schifting van de plannen. Zij beslissen over plannen tot tienduizend euro. Als het om meer geld gaat, dan raadplegen we de buurt erover. Ik vind het goed om te zien dat de regiegroep kritisch kijkt naar de ingediende plannen. Zij nemen alle posten van een begroting onder de loep om te beoordelen of het geld nuttig wordt besteed. Veel hangt af van de kwaliteit van deze regiegroep. Of ze zelfredzaam zijn en zelf van aanpakken weten.”

“Hun buurt is er beter van geworden en daar doen we het voor”

“Ik zie dat de leden van de regiegroep zich steeds verder ontwikkelen. De contacten met allerlei typen bewoners, openstaan voor nieuwe ideeën en die benaderen vanuit verschillende invalshoeken, kritisch kijken hoe de plannen financieel zijn onderbouwd, dat zijn allemaal zaken die mensen - en buurten - kansen bieden om zich steeds meer te ontwikkelen. De kracht van een regiegroep hangt niet alleen van de

‘poppetjes’ af, een goede begeleiding is ook van groot belang. Maar de tijd die je moet steken in de vorming en begeleiding van een stevige regiegroep is veel groter dan iedereen vooraf had ingeschat. Dat wil ik collega’s in het land wel graag meegeven. Maar ach, de waardering is er ook naar. De regiegroepleden vinden dat ze er sterker door zijn geworden. En vooral, dat hun buurt er beter op is geworden. En daar doen we het voor!”

Zie: www.wijkaanpakamsterdam.nl

Hoofdstuk 5

Budgetten vanuit bewonersperspectief

Met de invoering van bewonersbudgetten geven gemeenten daadwerkelijk vorm aan wijkgericht werken. Wijkgericht werken betekent dan dat bewoners zelfstandige makers zijn, medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van leven in de wijken.

Het gaat bij bewonersbudgetten:

- 1 Niet om het smeden van coproducties, maar om eigen bewonersproducties.
- 2 Niet om draagvlak, maar om daadkracht.
- 3 Niet om vraaggericht werken, maar om handelen vanuit bewonerskwaliteiten.
- 4 En niet om meervoudige opgaven, maar om bewonersambities.

Maar: zelfproducties, daadkracht, handelen vanuit bewonerskwaliteiten en bewonersambities zijn wel effectiever als ze tegelijkertijd coproductief zijn, draagvlak hebben, aansluiten bij de maatschappelijke vragen en bij de wijkopgaven.

Winst voor bewoners

De positieve resultaten voor bewoners die met bewonersbudgetten werken, zijn zeer divers. Voor de één is dat een speelterrein, een meidensportvereniging of een natuurpark. Voor de ander is het een betere relatie met de burens, de lol om wat te doen, goede contacten met de gemeente of een ondernemende buurt die zich niet laat kisten.

De bewonerswinsten zijn tot twee niveaus terug te brengen:

- 1 Realisaties (van initiatieven in de wijk).
- 2 Relaties (die verbeteren).

1 Realiseren van initiatieven in de wijk

Bewoners met budgetten voeren een bonte reeks van ideeën en plannen uit in straten en wijken. In alle eenvoud is dit de kern van bewonersbudgetten: wijkbewoners kunnen hun plannen en dromen voor prettig wonen en leven in de wijk realiseren.

Wat voor initiatieven bedenken bewoners?

Dierenontmoetingsdag, mobiele wijkkeuken, zoutstrooibakken, verlichting bij brievenbus, een buurtkamer, straatfeest, muurschildering, wijktheater, zitsculptuur, portiekvitruines, wijkevenement, wijkzangkoor, computercursus voor senioren, workshop brassband, training spelend leren, normen- en waardenproject, buurtgezondheidscheck, wijktennisschool, watermatten et cetera.

2 Nieuwe relaties, andere posities

Wanneer bewoners plannen voorbereiden, gezamenlijk keuzes maken en onderhandelen met andere bewoners of wijkinstaties werken zij aan relatievorming. Dit is de tweede winst van bewonersbudgetten: werken aan nieuwe en productieve relaties.

Manieren waarop bewoners werken aan nieuwe relaties en andere posities:

Productiekracht

Bewonersbudgetten doen een beroep op de creativiteit en vooral op de productiekracht van de wijk. Wat kunnen bewoners zelf en wat willen ze inzetten om samen te leven in de wijk? De meest vreemde, maar waardevolle combinaties worden zo gemaakt. Zoals de Eindhovense freestylekampioene die in een paar maanden tijd een zeer succesvolle sportvereniging heeft opgericht met vooral Marokkaanse meiden als lid. Het is een productiekracht die kan conflicteren met de tijdgebonden en resultaatgestuurde beleidsaanpak. Hiermee wordt echter een moderne vorm van aanbodgericht werken geïntroduceerd, namelijk ruimte creëren voor het aanbod dat de bewoners zelf inzetten voor de wijk.

Samen keuzes aandurven

Omdat er budgetschaarste is, ontkomt de wijk niet aan het maken van keuzes. Dat zorgt ervoor dat bewoners met elkaar in gesprek gaan. Ze moeten de noodzaak van hun ideeën en plannen duidelijk maken en elkaars initiatieven in de dop afwijzen. Dat zijn keuzes met consequenties. Heel wat anders dan de vaak waarde vrije keuzes die gemaakt werden in bijvoorbeeld lange termijn wijkvisies of het waarde vrije vraaggericht werken.

Agendastellend

De positie van meedoen verandert voor bewoners. Ze zijn niet meer de vragende partij, ze spelen mee als bepalende partij (ook met geld). Ze kunnen meesturen en ook eisen stellen aan de deelname van andere partijen. De agenda van de bewoners is niet altijd de leidende agenda, maar wel een bepalende agenda.

Nieuwe bronnen

De bewonersbudgetten zijn er voor alle wijkbewoners en niet voor het bestaande wijkkader. Initiatiefrijke bewoners kunnen werken aan leefbaarheidsplannen zonder in het gareel te hoeven lopen van de 'eigen' wijkorganisatie waarmee ze zich misschien niet verbonden voelen. Dat zorgt voor vrije ruimte, naast het vertegenwoordigingsmodel van professionele organisaties, bewonersorganisaties (beiden vaak getrapd georganiseerd) en wijken (diffuus georganiseerd in sociale netwerken en individuele voordeuren).

Burgerschap

Door de directe toegang tot geld kunnen bewoners die iets willen betekenen voor anderen snel overgaan tot 'doen'. Het is een uitnodigende manier van werken aan actief burgerschap. Door betekenis te geven aan de wijk, de bewoners of anderen geven zij ook betekenis aan hun eigen leven.

Nieuw leiderschap in de wijk

Het werken met bewonersbudgetten vraagt van de voorhoede van bewoners een nieuwe vorm van leiderschap. Zij hebben namelijk niet meer alleen te maken met de gemeente of corporatie (waarbij ze moeten onderhandelen, standpunten bepalen en een oog-en-oor-functie hebben). Het gaat juist vooral om de relatie die ze hebben met de overige wijkbewoners (waarbij ze taken hebben als activeren, de dialoog aangaan en bewoners aan elkaar koppelen).

De voorhoede van bewoners moet samen ten minste de volgende rollen vervullen:

*** Initiator:**

De voorhoede van bewoners spoort medebewoners aan om met ideeën en initiatieven te komen.

*** Organisator 'wijkdebat':**

De voorhoede organiseert het gesprek en discussie in de wijk over de initiatieven en ideeën die ertoe doen. Dat kan bijvoorbeeld door het opstellen van een bewonersagenda, door straat- of portiekgesprekken of door het organiseren van kiescampagnes.

*** Keuzemaker:**

De voorhoede kiest en selecteert ideeën óf bedenkt een systeem om op een democratische manier tot keuzes te komen. Dit vraagt ook om het vermogen om bewonersideeën volop de ruimte te geven, ook wanneer die de leden van de bewonersgroep zelf niet aanspreken.

*** Barrièreslechter:**

De voorhoede werkt samen met medebewoners aan het van de grond krijgen van de gekozen ideeën. Dat kan betekenen dat zij in de wijk iets moeten uitleggen en bespreken met bewoners. Aan de andere kant kan het ook betekenen dat zij drempels en weerstanden in professionele organisaties wegwerken.

*** Verantwoorder of ideeënadvocaat:**

De voorhoede verantwoordt keuzes, het keuzeproces en de praktische uitwerking ervan richting gemeente of andere instanties. En staat ook voor de gemaakte keuzes richting de wijk.

Nawoord

Het moge duidelijk zijn dat zich in Nederland een traditie vestigt van werken met bewonersbudgetten. Steden als Deventer, Emmen, Groningen en Hoogeveen hebben daarmee al een schat aan ervaring opgedaan, maar dit lijstje van gemeenten kunnen we moeiteloos aanvullen. Bovendien maakt deze publicatie duidelijk dat ook buiten Nederland en Europa het werken met bewonersbudgetten wortel heeft geschoten. Vaak zijn de budgetten die daarmee gemoeid zijn vele malen groter dan in Nederland.

Belangrijke rol voor de ambtenaar

Onze bestuurscultuur verandert, schreven we in de inleiding. Steeds vaker krijgen burgers toegang tot macht en middelen. Dat betekent dat de rol van de ambtenaar verandert. Meer dan vroeger is hij faciliterend ten aanzien van initiatieven van burgers. Met vallen en opstaan maken ambtenaren zich deze rol eigen. De ervaringen met bewonersbudgetten leggen bloot dat ambtenaren een belangrijke rol vervullen bij het tot een succes maken van bewonersbudgetten. 'Dit werk is veel arbeidsintensiever dan we hadden gedacht', verzucht een betrokken ambtenaar in deze publicatie. Onderzoek van Evelien Tonkens naar de introductie van het vouchersysteem maakt duidelijk: om bewonersbudgetten tot een succes te maken, is het belangrijk om veel bureaucratistische rompslomp bij burgers weg te halen.

Enthousiaste ambtenaren

Betekent dit dat ambtenaren alleen met het ondankbare transpiratiewerk opgezadeld worden en de bewoners zich bezighouden met de leuke en interessante zaken? Nee. 'Het is leuk om mensen te coachen in hun enthousiasme', zegt een ambtenaar in deze publicatie. En die uitspraak staat voor de houding die we niet alleen tijdens de leerkringen van BZK en WWI zijn tegengekomen, maar ook in praktijken elders in het land. Ambtenaren proberen bewonersbudgetten met veel enthousiasme en plezier tot een succes te maken.

Soms nog cultuurverandering nodig

In de ene gemeente zijn de condities daarvoor gunstiger dan in de andere. Dat heeft te maken met de cultuurverandering die nodig is om bewoners daadwerkelijk meer macht en middelen te geven. In gemeenten waar de houding er een is van meedenken en meewerken, blijkt dat verbazingwekkend veel mogelijk is binnen staand beleid. Daar waar die traditie er nog niet is, wordt veel getobd over formele en juridische zaken. Dat is ook begrijpelijk. Ambtenaren willen enerzijds zorgvuldig, transparant en controleerbaar handelen, en anderzijds de energie en de kracht van bewoners honoreren. Het vinden van de balans daartussen kost tijd en energie.

Grotere betrokkenheid

De energie die gemeenten steken in bewonersbudgetten, betaalt zich terug in de vorm van grotere betrokkenheid van bewoners. Wij hopen dat u uw voordeel kunt doen met de ervaringen en lessen die in deze publicatie zijn opgetekend. En vergeet daarbij vooral niet het plezier over te nemen die de betrokken ambtenaren eraan beleven.

Meer weten?

- Over de Bouwstenen burgerparticipatie en het netwerk burgerparticipatie: www.participatieportal.nl
 - Over de ervaringen van wijkwerkers van het LPB: www.lpb.nl
 - Over de organisaties van de auteurs:
 - SEV: www.sev.nl
 - Rode Wouw: www.rodewouw.nl
 - Fortuin Gebiedsontwikkeling: www.socialegebiedsontwikkeling.nl
 - Over voorbeelden van de VNG: www.vng.nl/burgerparticipatie en de proeftuin In actie met burgers: www.inactiemetburgers.nl
 - Over vouchers en krachtwijken: www.rijksoverheid.nl (zoek op: vouchersysteem)
 - Over bewonersorganisaties: www.lsabewoners.nl
- Of neem contact op met het ministerie van BZK via e-mail: postbusburgerparticipatie@minbzk.nl

Meer lezen?

- Recente SEV-publicaties over bewonersbudgetten (via: www.sev.nl/publicaties):
 - Waardenzeef (Ricci Scheldwacht en Ilse Crooy, 2010)
 - Vertrouwen in de buurt (Mirjan Oude Vrielink en Ted van de Wijdeven, 2008)
- Wijkbudgetten. Geld maakt een beetje gelukkig (Joop Hofman, 2008), www.inactiemetburgers.nl
- Burgerinitiatief loont! Zelfstandig aanbesteden door wijk- dorpsorganisaties (Peter Veen, 2009), www.emmen.nl
- Vuurdoop, wijk- en dorpsgericht werken in Hoogeveen (Joop Hofman en Eisse Kalk, 2007), www.agora-europa.nl
- WAT KAN WÉL! KAN. Hoe bewoners zelf bijdragen aan sociale binding in de wijk (Mirjan Oude Vrielink, Ted van de Wijdeven en Bram Boluijt, 2007), <http://doc.utwente.nl>
- Op initiatief van de burgers. Ervaring met wijkbudgetten in Zwolle 2004-2007 www.kei-centrum.nl
- Bewonersparticipatie via vouchers: democratisch en activerend? (Prof. dr. E.H. Tonkens en Drs. G.J. Kroese, 2009), www.lsabewoners.nl
- Bewonersinitiatieven in de krachtwijken van Amsterdam (Drs. M. van Ankeren, Prof. Dr. E.H. Tonkens en Dr. I. Verhoeven, 2010), www.kennisnetwerk-amsterdam.nl
- Vertrouwen geven, verantwoordelijkheid nemen (Jan R. Lunsing, 2009), www.inactiemetburgers.nl
- Participatieve democratie in Porto Alegre (Bernard Cassen), www.vng.nl
- Participatieve methoden: Een gids voor gebruikers (Janice Elliott e.a., 2006), www.kbs-frb.be
- Welke vormen en voorbeelden zijn er bekend van wijk- of bewonersbudgetten? (2010), www.kei-centrum.nl
- Experiment wijkbudgetten is een succes, maar er zijn wel belangrijke aandachtspunten (Jaring Hiemstra en Sigrit van Werven, 2005), www.beleidsplanwmo.nl
- Buurtbudgetten, bruikbare brandstof voor participatie? (Kennisnetwerk Amsterdam, 2008), www.deslimmegemeente.nl

Bijlage

Bouwstenen voor
burgerparticipatie

Vertrouwen in burgers

Bouwstenen voor burgerparticipatie in uw gemeente

Een nieuwe collegeperiode voor uw gemeente brengt nieuwe taken en uitdagingen met zich mee. Als gemeentebestuur raakt u nooit uitgediscussieerd over hoe je als gemeente op een effectieve manier inwoners betreft bij besluitvorming en uitvoering van beleid. En terecht. Er zijn vele goede voorbeelden maar vaak kan het beter. Bovendien verandert de samenleving constant. U zult altijd weer opnieuw moeten bekijken hoe u inwoners wilt en kunt betrekken bij uw werk. Met deze brief wil het Instituut voor Publiek en Politiek u een aantal suggesties oftewel bouwstenen meegeven voor de nieuwe raadsperiode. De start van de nieuwe raads- en collegeperiode is een goed moment om hierover afspraken te maken. De invulling is natuurlijk maatwerk per gemeente.

Waarom is burgerparticipatie (juist nu) zo belangrijk voor gemeenten?

- Omdat er veel maatschappelijke onrust is en het democratisch stelsel tegen grenzen aanloopt. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen daalt gestaag verder. Dit is een probleem voor zowel 'gevestigde' partijen als nieuwkomers. Burgerparticipatie vervangt uiteraard niet de representatieve democratie en is geen panacee voor alle problemen. Wel zijn het actief laten meedenken van inwoners en het maatschappelijk initiatief onmisbaar; niet alleen af en toe meepraten maar echt (mee)doen!
- Omdat in de huidige samenleving ideologieën steeds minder eenduidig zijn en grenzen vervagen. Inwoners willen meer voor specifieke onderwerpen die hen interesseren en voor kortere tijd betrokken worden.
- Omdat veel inwoners hoger opgeleid zijn en via verschillende wegen geïnformeerd worden. Internet en nieuwe communicatiemiddelen zijn pas sinds een aantal jaren echt gemeengoed. Dit biedt kansen voor gemeenten om inwoners te betrekken.
- Omdat de gemeenten de komende tijd flink moeten bezuinigen is een herbezinning op de eigen taken nodig. Vooral complexe opgaven als vergrijzing, krimp, klimaat, veiligheid en gebiedsontwikkeling zijn afhankelijk van draagvlak in de samenleving. Meedenken via inspraak, maar vooral samen met inwoners beleid ontwikkelen en uitvoeren, kan helpen om het draagvlak voor versoering van dat beleid te behouden. Zo worden burgers bondgenoten en mede-eigenaren van het publiek domein, in plaats van ontevreden inwoners.
- Omdat de gemeenten de afgelopen vijftien jaar veel hebben geëxperimenteerd met burgerparticipatie. Er zijn veel goede voorbeelden, maar in de meeste gemeenten vormt burgerparticipatie nog niet vanzelfsprekend een onderdeel van de manier van werken (lees het rapport van de Nationale Ombudsman 'Wij gooien het de inspraak in' en het rapport 'Burgerparticipatie in de lokale politiek' van het IPP).

Burgerparticipatie, wat is dat nou wel en niet?

- Burgerparticipatie is het deelnemen van inwoners en hun organisaties aan agendering, ontwikkeling, besluitvorming en waar mogelijk uitvoering en evaluatie van (in dit geval) gemeentelijk beleid. Maar:
- burgerparticipatie is geen uitholling van, maar een aanvulling op de representatieve democratie. De rol van de gemeenteraad is niet uitgespeeld maar verandert wel.
- burgerparticipatie is niet alleen een doel op zich. Het is vooral een middel om maatschappelijke opgaven aan te pakken, om verantwoordelijkheid te delen binnen sectoren als zorg, veiligheid, onderwijs of leefbaarheid.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over interactieve instrumenten, projecten en methoden maar vooral over een open, geïnteresseerde, luisterende houding en cultuur bij de gemeente.
- burgerparticipatie beperkt zich niet tot wijkgericht werken of communicatie, het is onderdeel van een professionele werkwijze van ambtenaren, ingebed en verankerd in de hele organisatie.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over meepraten maar over het delen van verantwoordelijkheid voor het publieke domein. Burgerparticipatie is niet alleen gericht op besluitvorming en het produceren van beleidsdocumenten, maar ook op de uitvoering van beleid.
- burgerparticipatie gaat niet alleen over initiatieven die een gemeente neemt om inwoners bij beleid te betrekken, maar ook over het ruimte geven aan en ondersteunen van burgers die zelf met ideeën en initiatieven komen.

Enkele feiten en cijfers

- 57% van de raadsleden vindt dat burgerinvloed de kwaliteit van de besluitvorming verhoogt, met name als het gaat om interactief beleid of informele burgerinitiatieven (Trouw).
- 94% van de gemeenten organiseren inspraak- of themabijeenkomsten (IPP).
- 46% van de gemeenten maakt gebruik van dorps- of wijkbudgetten (IPP).
- Bij 70% van de gemeenten zijn geen schriftelijke afspraken over rolverdeling tussen College en Raad vastgelegd m.b.t. burgerparticipatie. Minder dan 50% heeft een participatienota (IPP).
- Minder dan 20% van de gemeenten maakt actief gebruik van 'nieuwe media' bij participatie (IPP).
- Burgerparticipatie wordt weinig geëvalueerd: 13% van de gemeenten doet dat vaak (IPP).
- 100 gemeenten namen deel aan de proeftuinen "In Actie met Burgers!" (BZK/VNG).
- 50% van de VNG-leden vraagt om meer aandacht voor burgerparticipatiebeleid: maak het, verbeter het en/of veranker het in de gemeentelijke organisatie (VNG).

Bouwstenen voor gemeentelijk participatiebeleid

Suggesties voor de gemeenteraden en besturen

Zoals bij belangrijke beleidsnota's wordt ingegaan op de betrokkenheid van bewoners, kan ook in het collegeakkoord en -programma een aparte alinea over burgerparticipatie worden opgenomen. Zowel raadsleden, B&W als ambtenaren staan veelal positief ten opzichte van burgerparticipatie. Maar de meeste gemeenten hebben nog geen duidelijke interne rolverdeling en geen burgerparticipatienota. Natuurlijk regel je burgerparticipatie niet alleen met een nota en een alinea in het collegeprogramma. Maar die helpen wel om te bepalen wat je als gemeente wilt met burgerparticipatie en hoe daarbij de taken tussen burgers, raad en college zijn verdeeld.

1. *Burgers met budgetten*

Veel gemeenten hebben een leefbaarheidsbudget waarmee kleine bewoners-initiatieven worden bekostigd. Om de verantwoordelijkheid voor het publieke domein werkelijk over te dragen aan bewoners zijn ook structurele budgetten mogelijk. Denk aan wijk- en dorpsbudgetten.

2. *Geef burgerinitiatieven een kans*

Richt de gemeentelijke organisatie zodanig in dat initiatieven van inwoners en organisaties serieus worden opgepakt. Voorkomen moet worden dat inwoners vastlopen in het gemeentelijke apparaat. Oplossingen zijn een éénloketfunctie en een medewerker die het initiatief begeleidt. Regel een 'initiatievenmakelaar' of een andere manier van ondersteuning. Zorg ook voor een koppeling van de initiatieven naar college en raad.

3. *Burgers hebben invloed op de gemeenteraad*

Uiteindelijk is de raad het orgaan dat besluiten neemt. Hij kan wel het vertrouwen en de legitimiteit van zijn besluiten vergroten door participatie mogelijk te maken of zelf participatie te organiseren. De participatieve en representatieve democratie versterken elkaar alleen als de gemeenteraad een actieve rol in het proces speelt. Hierbij een aantal mogelijkheden waarmee de raad aan de slag kan:

- Referendum: door middel van een referendum kunnen burgers gevraagd of ongevraagd beleid corrigeren of de gemeenteraad advies geven. Dit draagt bij aan een politieke cultuur waarin de burger centraal staat.
- Het formele recht op een burgerinitiatief: hiermee kunnen inwoners een onderwerp op de raadsagenda zetten. De gemeente kan inwoners deze mogelijkheid bieden door middel van een gemeentelijke verordening.

- Vergadervormen: de meeste gemeenten hebben de afgelopen periode geëxperimenteerd met vergadervormen. Een goede inrichting van de vergaderstructuur kan het makkelijker maken voor inwoners om deel te nemen aan discussies.
- De raad organiseert zelf participatie: er is de laatste jaren veel geëxperimenteerd met instrumenten. Denk eens aan een burgerjury, (digitaal) burgerpanel, burgerforum en burgervisitatie.

4 *Verankering burgerparticipatie in de organisatie: procesafspraken vastleggen*

De afspraken (spelregels) voor burgers, raad en college over de manier waarop burgerparticipatie wordt vormgegeven, moeten worden vastgelegd. Daarvoor is aandacht in het collegeprogramma, in een kadernota burgerparticipatie en het is onderdeel van alle belangrijke beleidsprojecten (bijvoorbeeld door een vaste paragraaf in startnotities).

5 *Kwaliteit burgerparticipatie: evaluatie is de standaard*

De kwaliteit van burgerparticipatie moet zijn geborgd, net zoals ander gemeentelijk beleid. Dus als onderdeel van de planning & control-cyclus worden evaluaties standaard uitgevoerd, en vindt toetsing door de gemeenteraad plaats en bewaking door de burgemeester.

6 *Burgemeester als hoeder van burgerparticipatie*

De burgemeester staat enigszins op afstand van de partijpolitiek en kan zich als onafhankelijke vertrouwenspersoon opstellen. Tevens heeft de burgemeester een verantwoordelijkheid ten aanzien van de kwaliteit van besluitvormingsprocessen. Overde invulling van deze rol kunnen afspraken worden gemaakt in het collegeprogramma.

7 *Open gemeente 2.0*

- De gemeente is open over plannen en documenten die van belang zijn voor de burgers: actieve openbaarheid en toegankelijkheid, ook digitaal.
- Het internet en nieuwe communicatiemiddelen bieden nieuwe mogelijkheden om inwoners te betrekken.

8 *Benadering specifieke doelgroepen*

Bij al deze maatregelen bereikt de gemeente meestal een beperkte groep actieve burgers. Die groep is essentieel om lokale kennis, betrokkenheid en energie te mobiliseren. Maar het is tegelijkertijd belangrijk om apart aandacht te besteden om ook afzijdige en moeilijk bereikbare burgers aan te spreken. Meestal moeten zij speciaal worden opgezocht en met andere communicatiemiddelen worden benaderd.

Meer informatie en concrete voorbeelden

Meer informatie over de bouwstenen en links naar voorbeelden vindt u op www.gemeenteraad2010.nl onder de knop 'Bouwstenen voor burgerparticipatie'. Het Instituut voor Publiek en Politiek werkt regelmatig samen met het ministerie van BZK en de VNG.

Kijk ook eens op:

www.publiek-politiek.nl

www.vng.nl/burgerparticipatie

www.minbzk.nl/onderwerpen/grondwet-en/democratie-en/projecten

Uiteraard kunt u altijd contact opnemen met het IPP.

Mail dan naar info@publiek-politiek.nl

of bel met 020-5217600.

Deze publicatie is onderdeel van de BZK-publicatiereeks over Burgerparticipatie.

In deze reeks zijn eerder verschenen:

- Noties voor participatienota's?
- De burgemeester als hoeder van de democratie
- Procesbegeleiding in participatietrajecten
- De raad en burgerparticipatie

Colofon

Deze publicatie is geschreven in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), in samenwerking met het directoraat-generaal Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Ook de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze publicatie.

Auteurs

Radboud Engbersen (SEV)

Kees Fortuin (Fortuin Sociale Gebiedsontwikkeling)

Joop Hofman (Rode Wouw)

Redactie en eindredactie

Laura van der Mark en Erika Hoefman (Leene.txt, Gouda)

Drukwerkbegeleiding en DTP

Grafische en Multimediale Diensten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Druk

Koninklijke Broese en Peereboom, Breda

November 2010

73558/B-5573-GMD32